

Cumplimiento de obligaciones en materia de seguridad privada en el ámbito del federalismo cooperativo

Razo Romero, Thalia

2019-05-20

<https://hdl.handle.net/20.500.11777/4237>

<http://repositorio.iberopuebla.mx/licencia.pdf>

UNIVERSIDAD IBEROAMERICANA PUEBLA

Estudios con Reconocimiento de Validez Oficial por Decreto
Presidencial del 3 de abril de 1981



CUMPLIMIENTO DE OBLIGACIONES EN MATERIA DE SEGURIDAD PRIVADA EN EL AMBITO DEL FEDERALISMO COOPERATIVO

DIRECTOR DEL TRABAJO
DR. JOSÉ ANTONIO BRETÓN BETANZOS

ELABORACIÓN DE UN ESTUDIO DE CASO
que para obtener el Grado de
MAESTRÍA EN DERECHO PÚBLICO

Presenta

THALIA RAZO ROMERO

Puebla, Pue.

2019



CUMPLIMIENTO DE OBLIGACIONES EN MATERIA DE SEGURIDAD PRIVADA EN EL ÁMBITO DEL FEDERALISMO COOPERATIVO

PRESTADORES DE SERVICIOS CON AUTORIZACIÓN
FEDERAL



THALIA RAZO ROMERO

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	4
ABSTRACT	6
CAPÍTULO I: FEDERALISMO COOPERATIVO Y SEGURIDAD PRIVADA EN MÉXICO	
1. Federalismo dual como antecedente del Federalismo cooperativo.....	7
1.2. El Federalismo Cooperativo.....	13
1.3. El principio de cooperación.....	14
1.3.1. Contenido jurídico del principio de cooperación.....	15
1.3.2. El principio de colaboración	15
1.3.3. El principio de coordinación.....	16
1.3.4. Consideraciones del principio de cooperación.....	17
1.4. Leyes Marco y su relación con el principio de seguridad jurídica.....	18
1.5. Federalismo mexicano y la distribución de competencias.....	20
1.5.1. Breve reseña histórica.....	20
1.5.2. Distribución de competencias en el estado federal mexicano.....	21
1.6. Importancia de las leyes marco en materia de seguridad privada en el ámbito del Federalismo Cooperativo.....	25
1.7. Obligaciones de los prestadores de servicios de seguridad privada con autorización federal.....	28

CAPÍTULO II: CUMPLIMIENTO SIMULTÁNEO DE OBLIGACIONES EN MATERIA DE SEGURIDAD PRIVADA DERIVADO DE LA COMPETENCIA CONCURRENTE

2.1. Panorama actual de la seguridad privada en México.....	31
2.2. Seguridad privada en México, definición y características.....	33
2.2.1 Autoridad fiscalizadora en materia de seguridad privada.....	34
2.3. Orden Constitucional de la seguridad privada, autoridades competentes y sus complicaciones.....	35
2.4. Ley marco y el principio de cooperación en materia de seguridad privada.....	37
2.5. Ley general del sistema nacional de seguridad pública y la ley federal de seguridad privada.....	39
2.6. Problemática en la praxis administrativa por inobservancia del principio de coordinación.....	41
2.7. Nulidad de los actos administrativos.....	42
2.8. Seguridad jurídica y Tratados Internacionales.....	45
2.9. Impacto de la competencia concurrente en materia de seguridad privada.....	48
2.10. Análisis comparativo entre México y otros países.....	49
2.10.1 Explicación de diferencias.....	52
2.10.2. Tipología.....	54

CAPÍTULO III: CONVENIOS DE COORDINACIÓN EN EL SISTEMA NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA

3.1. El sistema nacional de seguridad pública y sus bases de coordinación.....	56
3.2. Consideración de la seguridad privada en los convenios de coordinación.....	58
3.3. Manual de organización específico de la Dirección General de Análisis, Prospectiva y Evaluación.....	60
3.3.1 Subdirección de Clasificación y Resguardo de Información de Seguridad Pública.....	60
3.4. Manual de organización general de la secretaria de seguridad pública.....	62
3.4.1 Subsecretaría de Planeación y Protección Institucional.....	62
CONCLUSIONES.....	69
FUENTES DE INFORMACIÓN.....	74

INTRODUCCIÓN

La distribución de competencias en el sistema federal dual determina claramente que aquellas pueden ejercerse de forma exclusiva o limitada, sin embargo, actualmente el ejercicio del federalismo no puede pensarse únicamente bajo la concepción del dualismo.

La dinámica social exige la intervención de los tres niveles de gobierno en determinadas materias con el objetivo de alcanzar el bien común. En este supuesto ha nacido una nueva forma de federalismo, evolucionando del dual al cooperativo.

Esta nueva concepción del sistema federal requiere de reglas específicas para su funcionamiento, algunas coincidentes y en su mayoría diversas al de su antecedente, el federalismo dual.

En el federalismo cooperativo las leyes generales son el ordenamiento legal emitido por orden constitucional a través de la cual se establece el sistema de distribución de competencias en cuanto a la materia sujeta a competencia concurrente, solo así se garantiza la seguridad jurídica de los gobernados.

Para lograr el co-ejercicio de competencias en los tres niveles de gobierno la ley general se apoya de principios fundamentales y constitucionalmente exigidos tales como la coordinación y de los cuales depende la validez de los actos administrativos que derivan del ejercicio de una competencia concurrente.

Una materia relevante en el ámbito del sistema federal cooperativo mexicano es la seguridad privada, la cual es parte integrante del sistema nacional de seguridad pública y por ende debe de contar con procedimientos delimitados que garanticen a los particulares que prestan servicios de seguridad privada en el ámbito federal el respeto a sus derechos humanos.

Es decir, el ejercicio de la competencia concurrente debe materializarse a través de convenios de coordinación, a su vez, estos deben ser emitidos por

la autoridad que para ello designe la ley general del sistema nacional de seguridad pública.

Sin embargo, el sistema federal cooperativo mexicano sufre de vacíos legales que se manifiestan en transgresión al derecho fundamental a la seguridad jurídica, eje fundamental de la actuación administrativa. Por lo tanto la problemática central es la siguiente:

La falta de convenios de coordinación competencial entre los dos niveles de gobierno, tratándose de cumplimiento de obligaciones por parte de las empresas de seguridad privada que cuentan con autorización federal y estatal, desencadena en cumplimiento simultáneo de obligaciones, duplicación de pago de derechos, en actos administrativos nulos y recurribles esto por no respetar el principio de coordinación constitucionalmente exigido en el federalismo cooperativo el cual se manifiesta a través de las leyes marco.

En el capítulo primero de esta tesis se habla del nacimiento del federalismo cooperativo, sus antecedentes y la importancia del principio de coordinación. En el capítulo segundo se aborda la falta de observación del sistema de coordinación establecido por la ley general del sistema nacional de seguridad pública, la imposición de actos administrativos nulos y la transgresión de Tratados Internacionales. Por último se analizan los convenios de coordinación y manuales de seguridad pública existentes y se ofrece una crítica sobre su eficacia para evitar la multiplicación de obligaciones en materia de seguridad privada

Sin duda es de gran importancia reflexionar sobre la influencia del federalismo cooperativo en el cumplimiento de las obligaciones de los prestadores de seguridad privada y si esta cuenta con los procedimientos suficientes para garantizar el principio de legalidad y la seguridad jurídica de los prestadores de servicios dedicados a este ramo.

ABSTRACT

This paper presents a brief overview of the evolution of the dual federal system to cooperative federalism, its adoption by the Mexican federal system and its influence on the fulfillment of obligations of private security service providers with federal authorization.

The importance of the general laws or also called framework laws for the correct exercise of the concurrent competence as a result of the federal cooperative system and the constitutional obligation to respect the coordination principle.

In this order of ideas, the influence of the general law of the national public security system is analyzed as a guarantee in the protection of the principle of legality and legal security in favor of the private security service providers that have federal authorization.

A search is made about the coordination agreements or operation manuals that establish the procedures of administrative action and data crossing that prevent the simultaneous fulfillment of obligations and duplication payment of contributions when the private security service is presented in two or more States.

CAPÍTULO I

<<FEDERALISMO COOPERATIVO Y SEGURIDAD PRIVADA EN MÉXICO>>

1.1 Federalismo dual como antecedente del Federalismo cooperativo; 1.2 El Federalismo Cooperativo; 1.3 El principio de cooperación en el Estado Autonómico; 1.3.1 Contenido jurídico del principio de cooperación; 1.3.2 El principio de colaboración; 1.3.3 El principio de Coordinación; 1.3.4 Principio de Cooperación como régimen competencial sustantivo; 1.4 Leyes Marco y su relación con el derecho humano a la Seguridad Jurídica; 1.5 Federalismo Mexicano y la Distribución de competencias; 1.5.1 Breve reseña histórica; 1.5.2 Distribución de competencias en el Estado Federal Mexicano; 1.6 Federalismo Cooperativo y Leyes Marco en materia de Seguridad Privada; 1.7 Obligaciones de los Prestadores de Servicios de Seguridad Privada con Autorización Federal.

<<Si de la estructura del Estado Federal se vuelve ahora la mirada a la forma de actuación del mismo, resulta entonces que el orden federativo se encuentra en profundo cambio...>>¹

1. Federalismo dual como antecedente del Federalismo cooperativo.

El federalismo dual se asienta en la Constitución de 1787 de los Estados Unidos de América como un convenio o acuerdo entre los estados, en virtud del cual estos mantenían su soberanía sobre una serie de cuestiones. Fruto de ello sería la existencia de dos ámbitos de poder, mutuamente exclusivos y recíprocamente limitados, con unos gobiernos respectivos situados en un plano de absoluta igualdad en cuanto igualmente soberanos.

¹ Schneider, Hans-Peter, "El Estado Federal Cooperativo", *Revista de Estudios Políticos*, España, núm. 12, 1979, <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=1273147>, p.45.

Para leer más acerca de la formación histórica del Federalismo mexicano se sugiere: Faya Viesca, Jacinto, *El Federalismo mexicano. Régimen Constitucional del Sistema Federal*, México, Instituto Nacional de Administración Pública A.C., 1988.

El federalismo dual se expresa por primera vez en la Constitución norteamericana, específicamente en la décima enmienda en donde se expresa "los poderes no delegados a los Estados Unidos y no expresamente negado a los Estados son reservado a los Estados respectivamente o al pueblo". La enmienda estableció una esfera reservada a la Unión y otra esfera privativa a los estados miembros, constituyendo el soporte del federalismo dual.²

La doctrina del federalismo dual no estaba exenta de segundas intenciones políticas, en efecto, la doctrina era la resultante lógica de la desconfianza inicial de unos estados que acababan de renunciar a su independencia con respecto a la unión que acaba de nacer.³

El modelo del federalismo dual fue seguido de cerca por los primeros sistemas federales latinoamericanos, es verdad que, aunque la regla parecía clara, en la práctica la cuestión no era tan fácil. En México, el artículo 40 de la Constitución de 1917 sustentó el concepto de co-soberanía. De acuerdo con esa norma, México es un Estado federal por voluntad del pueblo, hallándose constituido por estados libres y soberanos pero unidos en una federación.⁴

Aunque el primer federalismo de algunos países latinoamericanos pudiera acomodarse a federalismo dual, desde los primeros momentos aparecería una pauta tendencial centralizadora del poder político en la federación y, particularmente, en el Ejecutivo federal, viendo los estados aminorada su

² Fernández Segado, Francisco, *Cuadernos constitucionales México-Centroamérica 41. El federalismo en América Latina*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2003, p. 14.

Para ahondar más sobre la evolución del Federalismo en México se recomienda leer: Rives, Sánchez, Roberto, *Administración Pública en México. Génesis y evolución del Federalismo en México*, México, Instituto Nacional de Administración Pública A.C., 2013.

Para profundizar sobre la evolución del Federalismo en Latinoamérica se sugiere leer: Carpizo Jorge, *El Federalismo en Latinoamérica*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1973.

³ *Ídem*.

⁴ *Ibidem*, p. 16.

autonomía y alejándose con rapidez estos sistemas de los presupuestos encarnados por el modelo del Federalismo dual.⁵

Sin embargo 1937 la Suprema Corte de Estados Unidos en el caso de la junta de relaciones laborales vs Jones and Laughling Steel corporation dictó sentencia con una de sus más amplias interpretaciones que repercutiría en la concepción del federalismo dual, misma que permeó en toda Latinoamérica.

En esa decisión la Suprema Corte de Estados Unidos dictaminó que el gobierno federal tenía autoridad para dictaminar las disputas entre el capital y el trabajo cuando estas “afectarán” el flujo del comercio interestatal.

Esta decisión dejó claro que las disputas laborales causarían algún impacto en el comercio interestatal y por ende estarían sujetas a la autoridad reguladora del gobierno federal.

Esta reinterpretación de la cláusula sobre el comercio suprimió en efecto todas las barreras que se oponían a la regulación federal de la actividad económica privada, y en los aspectos más importantes, puso fin al reino de la soberanía dual que garantizaba a los estados poderes exclusivos autorizados por la Constitución, e inauguró la era moderna del federalismo cooperativo, en que el poder lo comparten dos niveles de gobierno⁶.

Así, en 1938 se pronunció la absoluta necesidad de superar la rivalidad en las relaciones entre el poder central y los entes territoriales autónomos y poco más de 20 años después, en 1960, Grodzins sentaba las bases del "federalismo cooperativo"⁷

De acuerdo a Grodzins, la distribución de poderes y funciones en el sistema federal norteamericano no correspondería en absoluto a la distribución que se encuentra en una tarta (en la que las instituciones y funciones de los poderes, nacional, estatal y local se hallan perfectamente separadas), sino a

⁵ *Ibidem*, p.17.

⁶ Hernández Chavas, Alicia, *¿Hacia un nuevo federalismo?*, México, El colegio de México, Fideicomiso historia de las Américas, Fondo de cultura económica, 2016, p. 61.

⁷ Fernández Segado, Francisco, *op. cit.*, nota 2, p. 23.

la que se encuentra en una tarta de arcoíris, la cual se caracteriza por una mezcla inseparable de ingredientes de diferente color.⁸

En esta nueva faceta del federalismo se insiste en la necesidad de cooperación entre los diversos niveles de gobierno a fin de proporcionar un buen servicio a la población. La federación y los estados federados se integrarían en un sistema global caracterizado menos por la tensión, el conflicto y el enfrentamiento constante.

Se basa en que los poderes, responsabilidades, competencias y funciones no están claramente delimitadas y atribuidas a la federación o a los estados, y los dos niveles de gobierno no trabajan como enemigos o rivales, sino más bien como socios⁹.

El estado federal se convierte en el ámbito espacial de validez en el que coexisten los órdenes jurídicos, el central y el local, ambos intervienen en la formación de la voluntad nacional y están coordinados por la ley suprema la cual es la Constitución.¹⁰

En el federalismo cooperativo convergen dos órganos jurídicos: uno central, que hace las veces de eje, y otro complementario del anterior que, integrados y dispuestos forman un todo armónico.

La integración del estado federal, en correspondencia a lo expuesto, sería:

1. La presencia de un orden jurídico central;
2. La presencia de un orden jurídico local;
3. La coexistencia de ambos en un ámbito espacial de validez determinado.
4. La participación de ambos ordenes jurídicos en la formación de la voluntad para las decisiones nacionales y

⁸ *Ibidem* p.24.

⁹ Haberle, Peter, *El federalismo y el regionalismo como forma estructural del estado constitucional*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2006, pp. 60-61.

¹⁰ Armenta López, Leonel Alejandro, *La forma federal del Estado*, México, UNAM, 1996, p.116.

5. La coordinación de ellos entre sí por una ley suprema que es la Constitución Federal.

Es de importancia destacar el conjunto de relaciones de todo tipo y forma que se generan a partir del establecimiento de un régimen federalista. Ese sistema de relaciones explica quienes ejercen competencias, en qué ámbito o jurisdicción y si son compatibles con la jerarquización que de ellas hace la Constitución Federal y en congruencia con la constitución propia de las Entidades Federativas.¹¹

La competencia concurrente supone una vida local intensa que compite con los centros de decisión federal por el control de las conductas y de las actividades de los gobernados, es una forma coyuntural de cubrir vacíos eventuales relativos al ejercicio de una atribución, no a su titularidad¹².

Por virtud del sistema federal cooperativo coexisten y tienen jurisdicción sobre las mismas personas y sobre el mismo territorio, dos fuentes de autoridad, una central a la que tradicionalmente se le llama poder federal y la otra local, la cual le corresponde a las Entidades Federativas.

Como consecuencia de la característica anterior se desprende dentro del federalismo toda una técnica constitucional de definición de competencias. Este sistema deriva de la Constitución general y se articula con criterios de coordinación y cooperación¹³.

Cuando se habla de concurrencia, nunca se trata de un ejercicio simultáneo de competencias sino de la ocupación emergente de una materia federal por parte de los estados miembros, cuya legitimidad transitoria ha sido

¹¹ Gómez Varela, Claudia Verónica, Miranda Camarena, Adrián Joaquín, *Análisis del federalismo hacendarlo mexicano*, México, Centro universitario de ciencias social y humanidades, Universidad de Guadalajara, pp. 21-22.

¹² Día y Díaz Martín, "Ensayos sobre la propiedad" en Azuela, Antonio, (comp.), México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2012, pp. 430-431.

¹³ Aguirre Saldivar, Enrique, *Los retos del derecho público en materia de federalismo. Hacia la integración del derecho administrativo federal*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1997, pp. 76-79.

reconocida por el poder judicial en atención a la titularidad primigenia de cada estado para autorregularse.

Es por ello que las entidades miembros de la Federación intervienen en asuntos de índole general, esta nueva tendencia del federalismo se olvida de la separación tajante entre federación y estados, y se fusionan ambas esferas de competencias para legislar sobre la misma materia¹⁴.

Así en 1966, Grodzins publica las bases de lo que hoy se conoce como federalismo cooperativo, en resumen, este nuevo modelo de federalismo presupone la coparticipación de poderes y funciones entre las distintas entidades de gobierno, básicamente las federales y las estatales.

Aquí se olvida la separación tajante entre Federación y Estados y se fusionan ambas esferas de competencia para legislar sobre la misma materia. Este federalismo cooperativo provoca la coexistencia de leyes expedidas por el poder federal y por las legislaturas de los estados, regulando la misma materia. La duplicidad de órdenes normativos ha creado una jerarquía distinta a la que deriva del federalismo dual en el cual hay separación de ámbitos¹⁵.

Este modelo de federalismo excluye toda rigidez, admite y fomenta diversas formas de cooperación que por su carácter práctico se colocan al margen de las discusiones doctrinales de la supremacía constitucional y la soberanía de los estados.¹⁶

¹⁴ *Ibidem*, p. 86.

¹⁵ González Oropeza, Manuel, *El federalismo*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1995, pp. 17-18.

¹⁶ Fernández Segado, Francisco, *op. cit.*, nota 2, p. 24.

1.2 El Federalismo cooperativo.

El federalismo cooperativo a diferencia del federalismo dual trata de superar la técnica de la separación formal y absoluta de competencias, evita centrar su atención en la división constitucional de la autoridad entre el gobierno central y los gobiernos de los Estados, resalta la interdependencia y mutua influencia que cada nivel de gobierno es capaz de ejercer sobre el otro.¹⁷

En pocas palabras puede entenderse que el federalismo cooperativo surge de la evolución del federalismo dual, puesto que este ataca problemas reales que la concurrencia de competencias presenta mientras que el segundo es una descripción formal del federalismo clásico.

El federalismo cooperativo como realidad jurídica presenta diversas ventajas para el funcionamiento de un Estado, entre ellas se destaca la facilidad en el desarrollo de las funciones administrativas puesto que debe presentar un sistema de comunicación fluida entre todas sus instancias territoriales.

El federalismo cooperativo presenta dos manifestaciones primordiales.

- a) Una dimensión vertical: esta fórmula se refiere al sistema de relaciones que se puede dar entre el Estado Federal y los Estados miembros, este sistema puede estar institucionalizado, incluso constitucionalizado, o bien carecer de apoyos jurídicos formales y basarse en la praxis política.
- b) Una dimensión horizontal: La fórmula alude al sistema de relaciones que se producen entre los Estados miembros, la cuestión fundamental reside en si el poder federal puede o no intervenir en este sistema, y en caso afirmativo, cuál debe ser el grado de su intervención. Por regla general el gobierno Federal asume un papel garante de este tipo de relaciones.¹⁸

¹⁷ Tajadura Tejada, Javier, "Federalismo Cooperativo y conferencias sectoriales: marco normativo y propuesta de reforma", *Revista jurídica de Navarra*, España, núm. 49, enero-junio de 2010, p.139.

¹⁸ *Ibidem*, pp.140-141.

1.3 El principio de cooperación.

El principio constitucional de cooperación, implica un deber de colaboración en sentido estricto el cual consiste en el deber de auxilio. Se trata de un principio elemental que permite la relación entre el poder central y los poderes autonómicos (poderes estatales).

Manifiesto poder autonómico haciendo referencia al caso español puesto que se trata de un Estado políticamente descentralizado respecto de los poderes legislativo y ejecutivo, y ha alcanzado un nivel de descentralización equiparable al máximo que solo tienen algunos Estados Federales.

Por lo tanto su sistema de distribución de competencias se convierte en uno de los más complejos que el derecho comparado ofrece¹⁹ equiparable a la compleja estructura de distribución de competencias que se suscita en el federalismo cooperativo.

Por ello resulta relevante analizar el marco teórico y práctico del principio de cooperación de manera análoga al que se desarrolla en la competencia concurrente que deriva del federalismo cooperativo.

Este principio, viene exigido por la circunstancia de que, en ocasiones, el correcto ejercicio de una competencia propia requiere la actuación de otra instancia, se trata de un deber general, que se encuentra implícito en la propia esencia de la forma de organización territorial del Estado que se implanta en la Constitución.

Este principio se traduce en un determinado régimen competencial caracterizado por el co-ejercicio de las competencias que corresponden al gobierno central y al gobierno de los Estados, esto es el ejercicio mancomunado de dichas competencias, de forma que una determinada actuación puede ser realizada de forma conjunta. Se trata de una

¹⁹ Aragón Reyes, Manuel, "La construcción del Estado autonómico", *Cuadernos constitucionales de la cátedra Fadrique Furió Ceriol*, España, 2006, número 54-55, p.88.

interdependencia competencial que hace que ambas instancias intervengan en un único proceso decisorio.

La cooperación es, por tanto un régimen competencial sustantivo, que establece la vinculación recíproca de los poderes de las partes y exige su actuación conjunta. Esta cooperación requiere métodos flexibles y adecuados de convergencia que aumenten la eficacia de las actuaciones administrativas y disminuya la conflictividad de poderes.

Esto quiere decir que si cada parte no actúa de común acuerdo con los demás, no es posible realizar la actividad pretendida y sin acuerdo, ésta ni produce efecto alguno, frustrándose el propio ejercicio de la competencia. Esto nos plantea el problema de la admisibilidad constitucional de las relaciones de cooperación que se producen en las praxis del funcionamiento del Estado.²⁰

1.3.1 Contenido jurídico del principio de cooperación.

El principio de cooperación se impone a la mayoría de los Estados compuestos, para establecer cuál es su contenido jurídico es necesario distinguirlo de otras figuras afines como el principio de coordinación o colaboración; no obstante se debe advertir que, aunque todas estas categorías son diferenciables conceptualmente con cierta facilidad, en la praxis se encuentran íntimamente relacionadas.

1.3.2 El principio de colaboración.

El principio de colaboración en estricto sensu consiste en el deber de auxilio entre el poder central y los poderes locales, del principio de colaboración se desprenden obligaciones para con la conducta de las diversas instancias territoriales de poder, se trata de un principio no meramente programático

²⁰ *Ibíd*em, pp. 142-146.

sino que encierra un auténtico deber jurídico y que, por tanto, su transgresión puede hacerse valer ante los órganos jurisdiccionales competentes.

La instancia territorial interesada en recibir la colaboración de otra debe solicitarla formalmente mediante un requerimiento. La colaboración puede consistir en cualquier actuación positiva que reúna estas dos condiciones:

- a) Ser necesaria para el eficaz cumplimiento de las competencias o responsabilidades que correspondan a la instancia requirente, según su propia apreciación.
- b) Estar en el ámbito competencial o, en general, de la disponibilidad de la instancia requerida.

La instancia requerida puede negarse a prestar la colaboración solicitada en dos supuestos:

- a) Cuando no este facultado para prestarla.
- b) Cuando de hacerlo, causaría un perjuicio grave a sus intereses o al cumplimiento de sus propias funciones.

De esto, se puede deducir que el principio de colaboración constituye un deber en sentido propio que vincula la actuación competencial de las instancias central y local. No puede ser equiparado ni a la coordinación ni a la cooperación porque éstas últimas categorías, no configuran deberes generales sino que constituyen un régimen competencial (régimen formal, la coordinación y régimen material, la cooperación) obligatorio.

1.3.3. El principio de Coordinación.

La coordinación supone un ligero freno a la descentralización, implica la participación de las partes en un todo, realizada de una forma jerárquica. Se trata de una necesidad impuesta por la propia estructura del Estado, que siendo descentralizada constituye, sin embargo, una unidad.

La coordinación puede efectuarse mediante un órgano ad hoc o a través de técnicas independientes que pueden ser muy variadas, por tanto la competencia para coordinar, en aquellos supuestos en que está constitucionalmente atribuida a los poderes centrales del Estado, consiste sólo en una competencia para establecer obligatoriamente un método de actuación de los poderes propios y ajenos, un procedimiento de armonización del ejercicio de las diversas competencias que recaen sobre un mismo campo material.²¹

La coordinación es un régimen competencial formal, es decir, establece la facultad a la autoridad coordinadora de establecer los procedimientos y métodos de actuación entre los diversos órdenes de gobiernos cuando existe competencia concurrente como expresión del federalismo cooperativo.

1.3.4 Consideraciones del principio de cooperación.

Una vez que ha quedado esclarecido el contenido del principio de colaboración y coordinación, se concluye que mientras el principio de colaboración es un conjunto de deberes generales, el principio de coordinación establece un régimen de competencia formal el cual implica métodos de actuación para agilizar la actividad administrativa.

Sin embargo dicho principio de coordinación necesita de un régimen sustancial que obligue tanto al gobierno central como a los Estados a establecer una vinculación recíproca que beneficie al particular y es ahí donde encuentra su punto de convergencia con el principio de cooperación.

En este sentido, podemos definir a la cooperación como el co-ejercicio de las competencias que corresponden al Estado y a los Estados, de forma que una determinada actuación pública solo puede ser realizada de forma conjunta²²

²¹ *Ibidem*, pp.81, 82.

²² *Ibidem*, p.84.

y para ello es necesario valerse principalmente de la coordinación y excepcionalmente de la colaboración.

Si bien el principio de cooperación no tiene injerencia sobre el sistema de distribución de competencias, si obliga, al menos en el federalismo cooperativo mexicano, a establecer las bases sobre el modo de ejercer las competencia concurrente a modo de evitar actos de autoridad arbitrarios.

De ahí que el principio de coordinación y su subyacente de cooperación sean constitucionalmente exigidos tratándose de competencia concurrente, esto a través de los convenios que contempla la ley marco o ley general emitida para cada caso en particular.

1.4 Leyes marco y su relación con el principio de seguridad jurídica.

Para entender el alcance de las leyes marco o leyes cuadro es conveniente exponer los conceptos o definiciones que han formulado algunos juristas de Francia, país de origen de las citadas regulaciones jurídicas.

- a) Jean Rivero escribe que con la expresión “leyes cuadro”, a partir de 1946, se designó a aquellas leyes que, en una materia específica, se limitaron a definir las reformas por realizar, a precisar su “cuadro”, dejando la ejecución de dichas reformas al gobierno, mediante la expedición de decretos.
- b) Maurice Duverger afirma que la ley cuadro es una ley que solamente plantea los principios generales de una forma, remitiendo a decretos gubernamentales la adopción de detalles de aplicación.

Los autores coinciden en describir a las leyes marco como la tendencia a modificar el principio de división de poderes, se trata de retirar la rigidez a dicho principio para impedir las etapas lentas del proceso legislativo o conferirle más dinamismo y creatividad jurídica al órgano ejecutivo, es decir,

dejar en manos del Poder Ejecutivo el establecimiento de las bases de la materia que se pretende regular.

Su breve enunciativo contenido y las amplias facultades complementarias concedida al ejecutivo a través del órgano que lo represente, hacen que su utilización se califique como una extensión excepcional del poder reglamentario.²³

Para que una ley marco tenga eficacia, ésta debe complementarse con uno o diversos reglamentos que invariablemente rebasen el número de artículos con los que cuenta la ley marco que les dio origen, en este sentido la labor material de regulación jurídica le corresponde al órgano ejecutivo, lo que consiste en que la ordenación jurídica necesaria y pretendida, no se contiene en una ley, sino en uno o varios reglamentos.²⁴

Jurídicamente hablando, las leyes marco lo son en un aspecto formal, es decir, son acordadas por el órgano legislativo pero su breve articulado no regula efectivamente el meollo de la materia, que es desarrollado y decidido por un órgano del Estado de administrar²⁵, por lo cual queda a cargo de Órgano implementar a través de decretos, reglamentos o convenios de coordinación los procedimientos que permitan materializar el contenido de la ley marco y otorgar seguridad jurídica al gobernado.

Los órganos del Estado en cumplimiento a la facultad excepcional del poder reglamentario que le otorga la ley marco para desarrollar la regulación de la materia de que se trate, debe velar en todo momento por la seguridad jurídica del gobernado más aún si en ella se establecen modo de ejercer las

²³ *Ibidem*, p.11.

²⁴ *Ibidem*, p.18.

²⁵ *Ídem*.

Para mejor proveer sobre las implicaciones del Federalismo en la administración pública se sugiere la lectura de: Aguirre Saldivar, Enrique, *Los retos del Derecho Público en materia de Federalismo. Hacia la integración del derecho administrativo federal*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1997.

Serie Praxis 107, Federalismo y administración pública, los retos de un gobierno, México, Instituto Nacional de Administración Pública A.C., 1997.

competencias del gobierno central y los Estados, tratándose de una materia objeto de competencia concurrente.

Esto en virtud de que el gobernado sepa a qué atenerse ante un acto de autoridad cuando el objeto del mismo deba someterse a competencia concurrente, puesto que la no expedición del contenido normativo que regula la actuación de las autoridades que co-ejercen competencias acarrea una notoria transgresión a la seguridad jurídica de los particulares y en ocasiones repercute en el detrimento de su patrimonio.

De ahí que, en el federalismo cooperativo, la ley marco es de observancia obligatoria y los principios que de ella derivan como el de cooperación y coordinación se vuelven una exigencia constitucional que permea en la seguridad jurídica de los gobernados y en la validez de los actos administrativos.

1.5. Federalismo mexicano y la distribución de competencias.

1.5.1. Breve reseña histórica.

Desde la independencia el debate principal giró en torno a qué forma de Estado debería adoptar la nueva nación. La corriente conservadora pugnó por adoptar un modelo de Estado unitario mientras que la corriente liberal exigía la forma de Estado federal.

El germen federalista en México se coloca por primera vez en la Constitución de Cádiz de 1812; para 1815 el congreso regresa a la forma de Estado unitario y crea las juntas departamentales, sin embargo, las reacciones regionales no se hicieron esperar sin que ellas prosperaran con las Constitución de 1857²⁶, época en la que el espíritu federalista se afianzó más

²⁶ Jiménez Dorantes, Manuel, "Colaboración y coordinación en el sistema federal mexicano", en Cienfuegos Salgado, David, López Olvera y Miguel Alejandro (comp.), Estudios en homenaje a don Jorge Fernández Ruiz, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2005, pp. 150 y 151.

fuere, más no su eficacia y aplicabilidad.

Ya que la concentración de todo el poder público en la sola voluntad del entonces Presidente Porfirio Díaz Mori, produjo en el régimen federal de la Constitución de 1857 la concentración de facto del ejercicio de los tres poderes al mismo tiempo que canceló toda iniciativa que proviniera de las entidades federadas. Pero no es hasta la Constitución de 1917 en donde se mantiene el sistema federal.

La Constitución de 1917 es el fruto principal de la revolución de 1910. Es una Constitución que posee una gran relevancia en el orden político y constitucional, pues en ella se consagra la justicia social a través de los preceptos del constitucionalismo social como una conquista de la libertad y la democracia. En ella se consolida el Estado mexicano bajo un sistema de gobierno de tipo federal, según el contenido que establece el artículo 40²⁷.

1.5.2. Distribución de competencias en el Estado Federal mexicano.

La distribución y el ejercicio de competencias en el sistema federal mexicano es uno de los puntos esenciales de su funcionalidad ya que determina las cuotas de poder que le corresponden a cada entidad territorial que conforman el Estado Mexicano.²⁸

La distribución de competencias se encuentra dispersa a lo largo del texto constitucional federal (artículos 116, 117, 118 y 124, especialmente). Sin embargo, el artículo 124 es el precepto clave para entender el sistema de distribución de competencias en el Estado mexicano²⁹, en el cual se observa

²⁷ Armenta López, Leonel Alejandro, *El federalismo mexicano: una ficción política*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2010, pp. 4–5.

²⁸ Jiménez Dorantes, Manuel, *op. cit.*, nota 27, p.156.

²⁹ *Ídem*.

que las competencias en el sistema federal mexicano son expresas y limitadas.

Puesto que de conformidad al artículo 124 constitucional todas las competencias que no estén concedidas expresamente a la federación se tendrán por reservadas a las Entidades Federativas, partiendo de esta disposición fundamental del pacto federal, es necesario apuntar que existen varias formas de asumir competencias.³⁰

A continuación, se describe una clasificación de competencias de acuerdo a su contenido:

1.- Competencias exclusivas: Se suscita cuando sólo una de las organizaciones jurídico-públicas de carácter territorial en México (Federación, Entidades Federativas, Distrito Federal y municipios) tiene participación completa, es decir, todas las potestades públicas, en determinada materia, es competente exclusivamente, ya que no comparte con ninguno de los otros entes territoriales ninguna de las potestades públicas.³¹

En esta materia ni las Entidades Federativas ni los municipios tiene una atribución constitucional para intervenir ya que la legislación, reglamentación y ejecución quedan en manos de órganos federales, lo cual permite el ejercicio pacífico de las competencias.

La mayor parte de las materias que se distribuyen en el sistema federal mexicano no se desarrollan bajo la perspectiva de la exclusividad, por el contrario, bajo la idea de la cooperación federal, se ha producido, por un lado, un gran número de materias en las que se prevé la participación tanto de la federación como de las entidades federativas y, en otros casos, de los municipios.³²

Por otro, algunas materias consideradas, en principio, como exclusivas para la federación o para las Entidades Federativas, se entrecruzan pudiendo

³⁰ *Ídem*.

³¹ *Ibidem*, p157.

³² *Ibidem*, p.157-158.

provocar una relación de tensión, por lo que, el concepto de exclusividad necesariamente se relativiza.³³

2.- Competencias concurrentes: el sistema federal mexicano es complejo, se encuentra en constante evolución y dado que aspira a perfeccionar el principio cooperativo no puede considerarse que se compone solo de competencias exclusivas.

Excepcionalmente la Constitución prevé una alteración de la distribución competencial, al establecer en determinados materias una concurrencia entre las autoridades federales, estatales y municipales.

La competencia concurrente puede subdividirse en dos: una espacial y otra material, la primera se actualiza comúnmente en materias con directa repercusión sobre el espacio físico esto ya que en el mismo territorio concurren competencias de distintos sujetos jurídico-públicos.

Mientras que en la competencia concurrente material diversas entidades territoriales ejercen competencia sobre una misma materia, cuya característica consiste en que en su regulación y ejecución participan varios sujetos jurídico-públicos de carácter territorial del Estado mexicano³⁴, un ejemplo de ello es la materia de seguridad pública y seguridad privada.

Este caso se produce porque tanto el gobierno central como las Entidades Federativas mantienen sus facultades normativas y ejecutivas sobre una misma materia. La concurrencia material puede adoptar principalmente tres distintas formas:

- a. Puede darse que exista simultaneidad reguladora absoluta.- Esto es, que coexistan a la vez de forma indistinta leyes federales y locales en una misma materia.

³³ Ídem.

³⁴ *Ibidem*, p. 161.

- b. Puede suceder que tal simultaneidad sea sólo parcial en tanto la Constitución asigne algunos aspectos de una materia a la federación y otros a las entidades federativas.
- c. Puede suscitarse que sea la Federación, a través del Congreso de la Unión, la que regule una materia y las Entidades Federativas y los municipios se ajusten a lo dispuesto por la legislación federal. Tal legislación puede prever, entre otras, las siguientes dos posibilidades: a) que la normación de la materia quede por completo a cargo del Congreso de la Unión y que las autoridades locales se encarguen solamente de su ejecución, y b) que las autoridades locales puedan contribuir a la regulación mediante facultades de creación normativa, sin perjuicio de sus facultades de ejecución.³⁵

Como se observa, en materia concurrente, la Constitución ha querido que los tres niveles de gobierno tomen parte en su puesta en práctica, para ello, debe existir un federalismo donde las competencias estén equitativamente distribuidas, las relaciones tienen que centrarse, en el apoyo cooperativo para la administración y prestación de servicios públicos.

Las relaciones entre el poder central y las Entidades Federativas, en el contexto de un federalismo cooperativo, tienen que ser relaciones fuertes y sólidas pero interdependientes, basadas en una estrecha coparticipación de diversas tareas y proyectos comunes.³⁶

Por lo cual resulta la necesidad de articular mecanismos que regulen la participación de las organizaciones territoriales involucradas como es el caso de las leyes marco o leyes cuadro.

Consecuentemente, la característica de esta ley marco o cuadro consiste en establecer cierta uniformidad en la regulación de la materia en todos los Estados. Su propio carácter esencial permitirá al resto de entes territoriales

³⁵ Carbonell, Miguel, El federalismo en México: principios generales y distribución de competencias, Anuario de derecho constitucional latinoamericano, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2003, pp. 387-388.

³⁶ Armenta López, Leonel Alejandro, *Op. Cit.*, nota 28, pp. 13-14.

desarrollar sus propias potestades públicas dentro de las normas estructurales de la ley federal.³⁷

Para ello las entidades territoriales que ejercen materia concurrente pueden valerse de técnicas de coordinación, tales como:

Normativas

- Instrucciones
- Planes
- Fijación de normas básicas

Ejecutivas

- Órganos de coordinación.
- Procedimientos conjuntos.
- Informes vinculantes.
- Imposición de deberes y cargas.
- Suspensión de actos.³⁸

1.6. Importancia de las leyes marco en materia de seguridad privada en el ámbito del federalismo cooperativo.

La regulación de las empresas de seguridad privada es una expresión del federalismo cooperativo puesto que de conformidad al artículo 21 constitucional ésta se somete a competencia concurrente.

En esta tesitura y en aras de clarificar la distribución de competencias en materia de seguridad privada, la ley general del sistema nacional de

³⁷ Jiménez Dorantes, Manuel, *op. cit.*, nota 27, p. 165.

³⁸ *Ibidem*, p. 171.

seguridad pública, reglamentaria del artículo 21 constitucional, expresa en el artículo 150:

“...los particulares que presten servicios de seguridad, protección, vigilancia o custodia de personas, lugares o establecimientos, de bienes o valores, incluido su traslado y monitoreo electrónico; deberán obtener autorización previa de la Secretaría (de seguridad pública), cuando los servicios comprendan dos o más Entidades Federativas; o de la autoridad administrativa que establezcan las leyes locales, cuando los servicios se presten sólo en el territorio de una entidad...”³⁹

Dicho precepto, en conjunto con el artículo 1° de la ley federal de seguridad privada, es muy claro al establecer que si una empresa de seguridad privada presta sus servicios en dos o más Entidades Federativas debe obtener una autorización federal.

La cual debe ser emitida por la Secretaria de Seguridad Pública a través de la Dirección General de Seguridad Privada mientras que si solo tiene presencia en una entidad federativa, esta deberá ceñirse a las leyes administrativas locales y obtener autorización estatal.

En esta tesitura se concluye que únicamente los prestadores de servicios de seguridad privada con autorización federal son los que se someterán a competencia concurrente pues aquellos con autorización estatal solo se someten a la competencia del Estado en el cual se encuentre desarrollando sus servicios.

Ahora bien, partiendo de la importancia que adquiere la ley marco tratándose de materias objeto de competencias concurrentes, se entiende que en el tema de seguridad privada, la ley marco o cuadro que rige el modo y forma

³⁹ Ley general del sistema nacional de seguridad pública, Diario oficial de la Federación, México, 2 de enero de 2009, última reforma publicada el 26 de junio de 2017, artículo 150.

en el que será ejercida dichas competencias, es la ley general del sistema nacional de seguridad pública.

En dicha ley se establece el principio de coordinación, mismo que ya ha sido explicado en párrafos anteriores, entre el gobierno central y los Entidades Federativas, particularmente en el artículo 150 segundo párrafo:

“Conforme a las bases que esta ley dispone, las instancias de coordinación promoverán que dichas leyes locales prevean los requisitos y condiciones para la prestación del servicio, la denominación, los mecanismos para la supervisión y las causas y procedimientos para determinar sanciones.”⁴⁰

Este artículo manifiesta claramente la importancia de la ley marco y el principio de coordinación así como del principio de cooperación; puesto que, en una materia objeto de competencia concurrente, se prevé la existencia de instancias coordinadoras con la finalidad de otorgar seguridad jurídica a los prestadores de servicios de seguridad privada con autorización federal.

En la misma línea se ha pronunciado la ley federal de seguridad privada puesto que en el artículo 3, establece:

“Artículo 3.- La aplicación, interpretación y efectos, en el ámbito administrativo de la presente ley, corresponde al Ejecutivo federal, por conducto de la Secretaría y tiene los fines siguientes:

VII. Procurar políticas, lineamientos y acciones, mediante la suscripción de convenios con las autoridades competentes de los Estados, Distrito Federal y Municipios, para la mejor organización, funcionamiento, regulación y control de los servicios de seguridad privada, en el marco de las normas que

⁴⁰ Ídem.

se contienen en la ley general que establece las bases de coordinación del sistema nacional de seguridad pública.”⁴¹

Las dos Leyes se encuentran relacionadas, con un mismo objetivo: establecer las bases de coordinación que permitan regular adecuadamente la actuación de los prestadores de servicios de seguridad privada con autorización federal ya que solo bajo este presupuesto se actualiza la aplicación de la competencia concurrente.

La ley marco es la fuente de validez de los actos administrativos emitidos en virtud de la competencia concurrente y es quien otorga facultades al gobierno central, en este caso a la Dirección General de Seguridad Privada a establecer convenios de coordinación con sus homólogos en las Entidades Federativas, en ejercicio de la potestad excepcional del poder reglamentario otorgada por la ley general del sistema nacional de seguridad pública.

1.7 Obligaciones de los prestadores de servicios de seguridad privada con autorización federal.

Los prestadores de servicios de seguridad privada con autorización federal, están sujetos al cumplimiento de diversas obligaciones, estas adquieren gran importancia cuando por su naturaleza se someten a competencia concurrente.

Puesto que al no existir convenios de coordinación, es decir por la inactividad reglamentaria del gobierno central y las Entidades Federativas se suscita la multiplicación de obligaciones, doble tributación y transgresión al principio seguridad jurídica y legalidad en perjuicio de los prestadores de servicios de seguridad privada.

Entre las obligaciones que tienen que cumplir los prestadores de servicios de seguridad privada con autorización federal están las siguientes:

⁴¹ Ley federal de seguridad privada, *Diario oficial de la Federación*, México, 6 de julio de 2006, última reforma publicada el 17 de octubre de 2011, artículo 3.

- Abstenerse de prestar los servicios de seguridad privada sin contar con la autorización o revalidación correspondiente.
- Utilizar únicamente el equipo y armamento registrado ante la Dirección General.
- Aplicar anualmente exámenes médicos, psicológicos y toxicológicos al personal operativo en las instituciones autorizadas, en los términos que establece el reglamento.
- Solicitar a la Dirección General, la consulta previa de los antecedentes policiales y la inscripción del personal operativo en el Registro Nacional del Personal de Seguridad Pública, así como la inscripción del equipo y armamento correspondiente, presentando los documentos que acrediten el pago a que alude la ley federal de derechos.
- Instruir e inspeccionar que el personal operativo utilice obligatoriamente la cédula de identificación expedida por la Dirección General durante el tiempo que se encuentren en servicio.
- Permitir el acceso, dar las facilidades necesarias, así como proporcionar toda la información requerida por las autoridades competentes, cuando desarrollen alguna visita de verificación.
- Instruir e inspeccionar que el personal operativo utilice obligatoriamente la cédula de identificación expedida por la Dirección General durante el tiempo que se encuentren en servicio.

Estas son solo algunas de las obligaciones que tienen que cumplir, sin embargo se presentan solo estas ya que son las que implican pago de derechos e incluso duplicación en diversos procedimientos, como por ejemplo de inscripción.

La mayoría de las leyes de seguridad privada de los Estados y sus reglamentos son copia de la ley federal de seguridad privada, esto conlleva a

que el prestador de servicios de seguridad privada con autorización federal deba de cumplir simultáneamente una misma obligación.

Esta multiplicidad dependerá del número de Entidades Federativas que ampara dicha autorización federal, así por ejemplo, si un prestador de servicios cuenta con autorización federal y su ámbito territorial abarca los Estados de Puebla, Tlaxcala, Hidalgo y Morelos, deberá cumplir con las obligaciones enumeradas con anterioridad ante la Dirección General de Seguridad Privada federal y al mismo tiempo con cada Dirección Estatal.

CAPÍTULO II

<<CUMPLIMIENTO SIMULTÁNEO DE OBLIGACIONES EN MATERIA DE SEGURIDAD PRIVADA DERIVADO DE LA COMPETENCIA CONCURRENTE>>

2.1 Panorama actual de la Seguridad Privada en México; 2.2 Seguridad Privada en México, definición y características; 2.2.1 Autoridad fiscalizadora en materia de Seguridad Privada; 2.3 Orden Constitucional de la Seguridad Privada, autoridades competentes y sus complicaciones; 2.4 Ley Marco y el principio de cooperación en materia de Seguridad Privada; 2.5 Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública y la Ley Federal de Seguridad Privada; 2.6 Problemática en la praxis administrativa por inobservancia del principio de coordinación; 2.7 Nulidad de los actos administrativos; 2.8 Seguridad Jurídica y Tratados Internacionales; 2.9 Impacto de la competencia concurrente en materia de Seguridad Privada; 2.10 Análisis comparativo entre México y otros países; 2.10.1 Explicación de diferencias; 2.10.2 Tipología.

<<La idea que anima el discurso sobre la seguridad del Estado, fuente tanto de la seguridad jurídica como de la seguridad pública, exige la creación de instituciones públicas, suficientemente sólidas, dotadas de la flexibilidad necesaria para adaptarlas al dinamismo de los cambios sociales. >>⁴²

2.1 Panorama actual de la seguridad privada en México.

El reclamo universal de los últimos años en México es el fortalecimiento efectivo de la seguridad pública, sin embargo, la realidad ha sobrepasado el discurso formal, es inevitable observar regiones geográficas en donde el respeto a los derechos humanos es inexistente, los altos índices de corrupción y de criminalidad han hecho a la seguridad pública un tema de agenda y no un tema de desarrollo prioritario para el Estado.

Actualmente se observan zonas donde la fuerza del aparato estatal no funciona lo que ha provocado un malestar de insatisfacción ciudadana. Esta debilidad e insuficiencia de las estructuras del Estado responsables de

⁴² Peñaloza, Pedro José y Garza Salinas, Mario A., *Los desafíos de la seguridad pública en México*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002, p. 21.

prevenir, investigar, castigar y reprimir el delito crea las condiciones para la expansión de las empresas que ofrecen servicios de seguridad privada, una actividad económica en crecimiento.

El sector de las empresas de seguridad privada comprende a personas físicas o morales que tienen como finalidad prestar servicios de seguridad a particulares a cambio de una contraprestación pecuniaria, es decir, la seguridad se convierte en la prestación remunerada de un servicio que no se desarrolla por el Estado y dado su naturaleza excepcional, se convierte en coadyuvante de las actividades tendientes a mejorar los niveles de seguridad pública del Estado.

Al principio de sus operaciones estas empresas no contaban con disposiciones legales que las regularan, su abrupta aparición y la inexperiencia en el ramo provocó la poca eficiencia del Estado para desplegar la infraestructura y ordenamientos que permitieran su funcionamiento de forma adecuada.

Actualmente las empresas de seguridad privada representan un bloque económico importante y no solo eso, se han convertido en un soporte y refuerzo para los cuerpos oficiales de seguridad del país.

Por lo cual el estudio de los alcances de las obligaciones de los prestadores de este servicio se convierte en un tema crucial puesto que el cumplimiento de ellas se traduce en obtención de pago de derechos para las Entidades Federativas y la Federación y en la garantía para los ciudadanos que deciden adquirir este servicio de que la prestación de servicio es óptima para salvaguardar su seguridad.

En este sentido el cumplimiento de dichas obligaciones se ve mermado por la ineficiencia del ejercicio de la competencia concurrente en el ámbito del sistema del federalismo cooperativo mexicano puesto que de facto los prestadores de servicios de seguridad privada con autorización federal se

someten al cumplimiento simultáneo de la misma obligación y la multiplicación de pago de derechos por el mismo supuesto.

Constitucionalmente si una materia se rige a través de competencia concurrente, la ley general emitida para regular la distribución de competencias y los alcances de aquello que se regula se convierte en la fuente de validez de todo acto administrativo y, por lo tanto, el principio de coordinación entre los distintos órdenes de gobierno que conocen de la materia es un requisito constitucionalmente exigido.

Es el caso de que, si las Direcciones Generales de Seguridad Privada de los Estados en los que una empresa de seguridad privada con autorización federal desarrolla sus servicios, no aplican la ley general del sistema nacional de seguridad pública en cuanto a la implementación de convenios de coordinación para evitar el cumplimiento simultáneo de obligaciones y duplicación de pago de derechos.

Entonces los actos administrativos que emitan, tales como: visitas de verificación, requerimiento de alta de equipo, personal, aditamentos y/o armamento, así como aquellos que deriven del incumplimiento de obligaciones como la imposición de multas o revocación de permisos serán actos administrativos nulos, inconstitucionales e inconvenientes. Remarco que este tema se ahondará en párrafos posteriores.

2.2 Seguridad privada en México, definición y características.

Se ofrece una definición personal construida a través de la experiencia y la interpretación del artículo 2 de la ley federal de seguridad privada.

Definición:

Es la prestación de un servicio lucrativo de protección y vigilancia por parte de un particular, ya sea persona física o moral, que funge como coadyuvante de la seguridad pública en caso de emergencia o desastres y cuya

diferenciación con aquella radica en que los particulares que se desempeñan en esta función están impedidos para llevar a cabo las funciones de los cuerpos oficiales de policías.

¿Cómo?

- ✓ A través de la obtención de una autorización federal o estatal.
- ✓ La autorización federal debe solicitarse cuando los servicios de seguridad privada se presten en dos o más Entidades Federativas.
- ✓ La autorización estatal debe obtenerse cuando los servicios de seguridad privada se presten en una sola entidad federativa.
- ✓ Es competencia de la secretaria de seguridad pública, a través de la Dirección General de Seguridad Privada Federal y de su homólogo en los Estados, autorizar los servicios de seguridad privada,
- ✓ Los prestadores del servicio se rigen por una ley federal de seguridad privada, su reglamento, en caso de contar con autorización federal, aquellos que tiene autorización estatal se rigen por las leyes locales que rigen a la materia.

¿Para qué?

Para coadyuvar con los cuerpos oficiales de policía en mejorar los niveles de seguridad pública.

- ✓ Marcar los límites de las competencias de la seguridad pública y las funciones de la seguridad privada a través de la vigilancia de los prestadores de servicios de seguridad privada en cuanto a su eficiencia técnica y operativa.
- ✓ Brindar una adecuada protección a los usuarios de los servicios de seguridad privada.

2.2.1 Autoridad fiscalizadora en materia de seguridad privada.

En materia de seguridad privada existen dos autoridades competentes para vigilar el cumplimiento de las obligaciones de los prestadores de servicios de seguridad privada, esto depende directamente de si el prestador de este tipo de servicios tiene presencia en una sola entidad federativa, en dos ó más.

En el primer supuesto será autoridad competente la Dirección General de Seguridad Privada de la entidad federativa en la que se estén desarrollando dichos servicios, sin embargo cuando un prestador de servicios de seguridad privada tenga presencia en dos o más Entidades Federativas deberá someterse a la fiscalización de la Dirección General de Seguridad Privada federal y a su homólogo en los Estados.

De esta forma se entiende que si el prestador de servicios cuenta con autorización federal deberá cumplir con las obligaciones que le impone la Federación más todas aquellas que le exijan los Estados en donde se encuentre legalmente instalado.

En la práctica las obligaciones son las mismas que aquellas impuestas por la Federación, así por ejemplo si el prestador del servicio tiene sucursales en cinco Estados y en todas impone dar de alta a su personal, deberá realizar el mismo registro seis veces y pagar seis veces por la misma persona pero a diferentes órganos de Estado.

2.3. Orden constitucional de la seguridad privada, autoridades competentes y sus complicaciones.

La seguridad privada en el sistema jurídico mexicano es parte integrante de la seguridad pública, en consecuencia su orden constitucional es igual al que le corresponde a la seguridad pública, en este orden de ideas se advierte que el fundamento constitucional que atribuye la competencia para regular a las empresas de seguridad privada se encuentra implícito en el

artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos el cual establece:

“La seguridad pública es una función a cargo de la Federación, las Entidades Federativas y los Municipios...”⁴³

Por tanto su regulación es una función a cargo de la Federación, de los Estados y los Municipios, es decir, se trata de competencia concurrente, esto significa que una facultad que corresponde a los poderes centrales puede ser ejercida válidamente por los poderes de los estados.⁴⁴.

Ahora bien el artículo 73 fracción XXIII de la Constitución prevé la facultad del Congreso de la Unión para establecer las bases de la coordinación derivada de dicha competencia concurrente a través de una ley general en la que se distribuyen las facultades competenciales de los distintos órdenes de gobierno.

En consecuencia al ser la seguridad privada objeto de competencia concurrente inmersa en el contexto del federalismo cooperativo, debe indudablemente sujetarse a lo previsto en la ley general creada para regular su funcionamiento y fiscalización, y lo más importante, para dar certeza jurídica a los prestadores de servicios de seguridad privada acerca de quienes serán las autoridades competentes para emitir actos de autoridad así como las resoluciones administrativas conducentes.

Por lo tanto existe la obligación constitucional de las instancias que regulan el funcionamiento de la seguridad privada de coordinar esfuerzos para el debido funcionamiento de las personas físicas y morales dedicadas a este ramo, principalmente aquellas que cuenta con autorización federal puesto que son estas las que deben someterse a la fiscalización y legislación tanto federal como estatal.

⁴³ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Diario oficial de la Federación, México, 5 de febrero de 1917, última reforma publicada el 27 de enero de 2016, artículo 21.

⁴⁴ Arteaga Nava, Elisur, *Derecho constitucional*, 2a. ed; México, Oxford University Press, 2006, p. 392.

En esta consecuencia, como se explicó a profundidad en el epígrafe 1.6 de este trabajo, la ley general, es este caso la ley general del sistema nacional de seguridad pública, es el cuerpo legal que debe observarse para la correcta distribución de competencias de la autoridad que deberá vigilar el respeto y cumplimiento de las obligaciones que de ella derivan, así como de las leyes especiales que regulan la materia.

Caso contrario a aquellas empresas que solo cuenta con autorización estatal pues solo se someten a la competencia de la Dirección General de Seguridad Privada del Estado en el que desarrollan sus servicios, en este supuesto no nace a la vida jurídica la concurrencia competente por lo que la fuente de validez que rige a los actos de autoridad será la emanada de las leyes y reglamentos locales que rigen a la materia.

2.4 Ley marco y el principio de cooperación en materia de seguridad privada.

El sistema federal debe encontrar las formas necesarias para evitar el conflicto competencial que en la praxis se está suscitando en la regulación de las empresas de seguridad privada con autorización federal, mediante las técnicas acorde al modelo cooperativo, puesto que los prestadores de este servicio se enfrentan a la denominada concurrencia material.

Es decir, en su regulación y ejecución participan varios sujetos jurídico-públicos de carácter territorial del Estado mexicano.⁴⁵ En este caso la concurrencia material se manifiesta en el cumplimiento simultáneo de una misma obligación ante la Federación y los Estados en los que se tiene autorizado desarrollar servicios de seguridad privada, puesto que dichas Entidades Federativas mantienen sus facultades normativas y ejecutivas pero las ejercen sobre la misma obligación.

⁴⁵ Jiménez Dorantes, Manuel, *op. cit.*, nota 27, p. 161.

Al respecto la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en adelante SCJN, ha afirmado que las facultades concurrentes implican que las Entidades Federativas pueden actuar respecto de una misma materia, pero será el congreso de la unión el que determine los términos de la participación de dichos entes a través de una ley general.⁴⁶

Por lo tanto, tratándose de empresas con autorización federal, adquiere relevancia el contenido de la ley marco o ley general ya que por sus características es la fuente de la distribución de competencias en dos sentidos: el primero se refiere a quién será la autoridad competente para fiscalizar y para que los prestadores de servicios tengan certeza jurídica de ante quién deberán realizar el cumplimiento de sus obligaciones.

Así la correcta observación de lo establecido en una ley general o ley marco se logra a través del principio de coordinación, puesto que de ello depende el correcto ejercicio de la competencia concurrente y evita la carga excesiva de obligaciones de los prestadores de servicios de seguridad privada sometidos a ella.

De este deber jurídico de coordinación se desprenden obligaciones para la conducta de diversas instancias territoriales de poder, se trata de un principio no meramente programático si no que encierra un auténtico deber jurídico y que, por tanto, su transgresión pueda hacerse valer ante los órganos jurisdiccionales competentes.⁴⁷

Normalmente las leyes marco establecen el concepto de coordinación, esto debe entenderse no como un concepto diverso del principio de cooperación, más bien debe entenderse como una manifestación del principio de este

⁴⁶Tesis P./J.142/2001, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena época, Pleno, t. XV, enero de 2002, P.1042.

Se describen algunos criterios relevantes sobre la importancia de convenios de coordinación que le podría interesar al lector: Tesis I.7o.A.640 A, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena época, Tribunales colegiados de circuito, t. XXX, julio de 2009, P.2075.

Tesis P. XII/2009, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena época, Pleno, t. XXIX, abril de 2009, P.1297.

Tesis P. X/2009, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena época, Pleno, t. XXIX, abril de 2009, P.1299.

⁴⁷Tajadura Tejeda, Javier, *op. cit.*, nota 21, p. 79.

último, el cual sigue las mismas reglas de integración y aplicación.

Pero que además implica la integración de las partes en un todo, se trata de una necesidad impuesta por la propia estructura del Estado, que siendo descentralizada constituye, sin embargo una unidad⁴⁸ y que marca las pautas de los procedimientos que deben seguir las autoridades que participan en la competencia concurrente de la materia de que se trate.

2.5 Ley general del sistema nacional de seguridad pública y la ley federal de seguridad privada.

Una vez que ha quedado establecida la importancia de las leyes generales o también llamadas leyes marco y del principio de colaboración y su manifestación a través del principio de coordinación interinstitucional en el contexto de la competencia concurrente, es tiempo de entrar al análisis del caso que nos ocupa.

La ley marco que rige a los prestadores de servicios de seguridad privada con autorización federal es la ley general del sistema nacional de seguridad pública, específicamente en el artículo 110 y 150 del cual se desprende a grosso modo las siguientes observaciones :

- a) Se prevé la existencia de un registro nacional de personal y equipo.
- b) Los prestadores de servicio con presencia en dos o más Entidades Federativas deben obtener autorización federal, además de la autorización estatal y la observancia de la regulación local.
- c) La regulación local no deberá exceder los requisitos establecidos en la ley federal de seguridad privada.
- d) Deben existir instancias de coordinación entre la Federación y los Estados por lo que hace a requisitos, y condiciones para la prestación

⁴⁸ *Ibidem*, pp. 81-82.

del servicio, los mecanismos de supervisión y las causas y procedimientos para determinar sanciones⁴⁹.

Por su parte la ley federal de seguridad privada también establece reglas de coordinación en sus artículos 5, 7,8, 9 y 12, a saber:

- a) Es una atribución de la Dirección General de Seguridad Privada, establecer, operar y mantener actualizado el Registro Nacional de Empresas, Personal y Equipo de Seguridad Privada, en adelante el (RNEPESP).
- b) la Dirección General de Seguridad Privada puede suscribir convenios o acuerdos con las autoridades competentes de los Estados para consolidar la operación y funcionamiento del RNEPESP.
- c) La Dirección General de Seguridad Privada constituirá un sistema de consulta y acopio de información integrado por un banco de datos suministrado por el prestador de servicios y las autoridades competentes de las Entidades Federativas, el cual conforma RNEPESP.
- d) Para la correcta integración del RNEPESP se celebran convenios de coordinación a fin de que remitan la información correspondiente a cada uno de los prestadores de servicios autorizados en su ámbito territorial, mismo que podrá ser consultada por las autoridades locales correspondientes.⁵⁰

De conformidad a estas legislaciones, no existe confusión respecto de la autoridad competente para exigir el cumplimiento de las obligaciones de los prestadores de servicio con autorización federal, es decir le corresponde a la Dirección General de Seguridad Privada coordinar a sus homólogos estatales.

⁴⁹ Ley general del sistema nacional de seguridad pública, op. cit., artículos 110 y 150.

⁵⁰ Ley federal de seguridad privada, Diario oficial de la Federación, México, 6 de julio de 2006, última reforma publicada el 17 de octubre de 2011, artículos 5, 7, 8, 9 y 12.

Y para evitar el cumplimiento simultáneo de una misma obligación ante la Federación y los Estados, tanto la ley marco, como la ley federal especial que rige a la materia, prevén un RNEPESP, el cual debe ser alimentado por la información que remitan las autoridades estatales, empero la realidad es contraria.

2.6. Problemática en la praxis administrativa por inobservancia del principio de coordinación.

A pesar de lo que formalmente se encuentra establecido, los prestadores de servicios de seguridad privada con autorización federal se enfrentan a actos administrativos arbitrarios por parte de las Direcciones de Seguridad Privada estatales, ya que no respetan la obligación constitucional de aplicar el principio de coordinación inmerso en la ley general del sistema nacional de seguridad pública a pesar de que el sistema de competencia concurrente así lo requiere.

Lo que las autoridades estatales están haciendo es propiciar el cumplimiento simultáneo de una misma obligación y la duplicación de pago de derechos, puesto que a pesar de que un prestador de servicio inscriba personal, equipo, servicios, armamento y/o aditamentos, ante la Dirección General de Seguridad Privada federal, las autoridades estatales exigen que todo vuelva a ser reportado ante sus registros estatales, inscripciones por las cuales la Federación y los Estados cobran derechos, cuando dicha obligación le corresponde a los prestadores de servicios que cuenten únicamente con permiso estatal pero no así el federal.

Aunado a lo anterior pueden suscitarse incumplimiento de las obligaciones derivado de esta situación, por ejemplo, si la Dirección General de Seguridad Privada suspende los efectos de tu autorización federal en las dos o más Entidades Federativas en las cuales rige dicho permiso, por incumplimiento a las disposiciones que rigen a la materia, el prestador de servicios puede

seguir operando normalmente si cuenta con la autorización estatal respectiva.

El ejemplo enunciado es solo uno de los muchos que existen debido a la falta de coordinación entre los niveles de gobierno lo cual genera que la competencia concurrente se vuelva un problema que permea de forma negativa en las obligaciones de los prestadores de servicios de seguridad privada, y no en una solución para atacar los niveles de inseguridad.

2.7. Nulidad de los actos administrativos.

Los prestadores de servicios de seguridad privada se enfrentan a una omisión jurídica por parte de las Direcciones Generales estatales y por la misma Dirección General de Seguridad Privada Federal al inaplicar lo estipulado por la ley general del sistema nacional de seguridad pública.

Puesto que tanto esa ley como la ley federal de seguridad privada prevén la implementación de un RNEPESP el cual debe ser alimentado tanto por la autoridad federal y la autoridad estatal competente con la información que el prestador de servicio federal le entregue.

Dicho de esta forma, el prestador de servicio registra personal, equipo, aditamentos o armamento, ya sea ante la Dirección Federal o Estatal y estas deben emitir la orden de cobro de pago de derechos por la inscripción por una sola vez para después subir dicha información al banco de datos que conforma el RNEPESP.

De esta manera cuando el prestador de servicios de seguridad privada con autorización federal inscribe por ejemplo personal ante una entidad federativa, esta debe hacer su inscripción en el registro estatal correspondiente y después subir la información al RNEPESP para que se pueda corroborar que ya se cumplió con un proceso de inscripción, en este caso el prestador de servicios debe mediante un informe mensual reportar ese hecho para que la Dirección Federal no pretenda que el personal dado

de alta ante la Dirección Estatal vuelva someterse al procedimiento de inscripción y por ende volver a emitir un orden de cobro de derechos.

Lo mismo debería ocurrir en caso contrario, si el prestador de servicios de seguridad privada reporta personal ante la Dirección General de Seguridad Privada federal especificando a que entidad federativa pertenece dicho personal, esta última debe subir la información al banco de datos y girar instrucciones a las autoridades estatales para que hagan la inscripción conducente ante sus registros locales.

O en dado caso, cuando la autoridad estatal emite la orden de pago de derechos por personal que ya se encuentra inscrito ante la Dirección General de Seguridad Privada federal, el prestador de servicios debería tener el derecho de presentar como prueba el comprobante de inscripción que para el caso emita la autoridad federal.

Sin embargo en la práctica esto no sucede, no existen convenios de colaboración, cooperación o de coordinación que permiten impedir el cumplimiento simultáneo de obligaciones ni la duplicación de pago de derechos.

Esto solo es una explicación somera de lo que está pasando en la praxis jurídica, pero también podrían enunciarse otros ejemplos como las diversos actos de molestia que debe soportar el prestador de servicios de seguridad privada ya que en un año pueden ordenar visitas de verificación ordinarias por parte de la Dirección General de Seguridad Privada federal y sus homólogos en los Estados en los que tenga autorización estatal.

Entonces si constitucionalmente se ha establecido que la ley general es la base del sistema de distribución de competencias en materia concurrente, se entiende que todos los actos y resoluciones, administrativos emanados en contravención a lo establecido por esta ley, carecen de validez, pues no se encuentran emitidos por autoridad competente y al no emanar de un convenio de coordinación, de conformidad con el artículo 3 fracción V de la

ley federal del procedimiento administrativo⁵¹, es decir, al emitirse sin fundamentar su actuación en los convenios de coordinación, se consideran nulos y violatorios del principio de legalidad.

Ya que mediante el criterio jerárquico se indica que acto administrativo es aquel que, respecto de la pirámide jurídica, debe respetar las normas constitucionales y legales, además, para que el acto administrativo exista jurídicamente y se le tenga por válido, deben concurrir una serie de elementos esenciales, cualquier falla o mal funcionamiento de esta estructura, provoca la materialización de vicios descalificadores del acto.

Por esto, podemos afirmar que en el ámbito de los elementos esenciales, se configuran las enfermedades del acto, teóricamente los elementos esenciales de existencia y validez del acto administrativo se agrupa en tres importantes sectores: los elementos externos del acto, elementos internos del acto y el mérito u oportunidad en la producción del acto.

El primero se refiere a las características de competencia y voluntad del sujeto activo, los sujetos pasivos y las formalidades con las que debe estar investido el acto, el segundo gira en torno al objeto, motivos y la finalidad del acto mientras que el tercero se refiere al mérito u oportunidad en la producción del acto.⁵²

Por lo tanto la obligación de inscribir personal, equipo, aditamento, armamento y la orden de cobro de pago de derechos que exigen la autoridades federales y estatales, siempre y cuando se trate el cumplimiento de la misma obligación, resulta un acto administrativo nulo y por ende las sanciones que por el supuesto incumplimiento de ellas se deriven.

Puesto que transgreden el elemento externo, referente al cumplimiento de las formalidades con las que debe estar investido el acto ya que precisamente lo que se debate en este trabajo es que la formalidad que debe

⁵¹ Ley federal del procedimiento administrativo, Diario oficial de la Federación, México, 4 de agosto de 1994, última reforma publicada el 2 de mayo de 2017, artículo 3 fracción V.

⁵² Orlando Santofimio, Jaime, *Acto administrativo procedimiento, eficacia y validez*, 2a. ed., México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1994, pp. 57 y 69.

cumplirse tratándose de cumplimiento de obligaciones de prestadores de servicios de seguridad privada con autorización federal, deberían ser los establecidos en los convenios de coordinación sin embargo, dichos procedimientos no existen, no hay medios, procedimientos o manuales de actuación.

Emparejado con ello se transgrede el elemento interno de fundamentación y motivación, puesto que se trata de actos que transgreden lo estipulado por los artículos 21 y 73 fracción XXIII de la Constitución, así como lo establecido en la ley general del sistema nacional de seguridad pública y la ley federal de seguridad privada.

2.8. Seguridad jurídica y Tratados Internacionales.

Tal y como ha quedado descrito en párrafos anteriores, ante la falta de implementación de convenios de coordinación por parte de las autoridades competentes en el ámbito federal y local, se transgrede en perjuicio de los prestadores de servicios de seguridad privada el principio de seguridad jurídica, ya que el particular no sabe qué esperar ante el acto de autoridad con el cual tiene que lidiar además del detrimento económico que sufre en su patrimonio por la duplicación de pago de derechos que deriva del cumplimiento de una misma obligación.

En este sentido, no solo se habla de que los actos administrativos son nulos o que violan lo establecido en el artículo 16 de la Constitución, la problemática se extiende a un ámbito internacional, pues derivado de la reforma de 2011, todas las autoridades, incluidas las administrativas, están obligadas a respetar lo Tratados Internacionales de los que México sea parte.

Estas directrices cobran vigor día a día, ante la presencia de un derecho internacional público cada vez más impetuoso y exigente, incluso frente al derecho constitucional⁵³.

Al respecto el artículo 8 de la Convención Americana de Derechos humanos enuncia:

“Toda persona tiene derecho a ser oída para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter”⁵⁴

Y tal como lo expliqué anteriormente la realidad es contraria al texto convencional ya que en los hechos, por ejemplo cuando el prestador de servicios alude en una visita de verificación ante la autoridad estatal o federal que su personal, equipo, aditamentos y/o armamento, ya han sido registrados solo en una de estas dos instancias y que por tratarse de una prestador de servicio de seguridad privada con permiso federal se debe tener por cumplida, esto se convierten en simples argumentos y no en manifestaciones con valor jurídico.

Se precisa que la inaplicación de convenios de coordinación permea no solo cuando el prestador de servicios de seguridad privada voluntariamente cumple con sus obligaciones e inscribe personal, equipo, aditamentos y/o armamento, según sea el caso sino también en los procesos administrativos materializados en visitas de verificación.

Es oportuno tener presente que mediante sus dos operadores principales (la Corte Interamericana de Derechos Humanos y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos), el sistema regional ha elaborado ciertas pautas vigentes para el proceso administrativo, se parte del supuesto de que: es un derecho humano el obtener todas las garantías que permitan alcanzar decisiones justas, no estando la administración excluida de cumplir con este

⁵³ Steiner, Christian, Procedimiento y justicia administrativa en América Latina, México, Konrad-Adenauer-Stiftung, e. V., 2009, p.26.

⁵⁴ Convención Americana sobre derechos humanos, Diario oficial de la Federación, México, 7 de mayo de 1981, artículo 8.

deber, por lo tanto las garantías mínimas deben respetarse en el procedimiento administrativo.

Un punto que debe destacarse es el criterio pronunciado por la Comisión Interamericana sobre Derechos Humanos en el caso Loren Riebe y otros:

“Debe existir una audiencia para la determinación de hechos y derechos previa al comienzo de las actuaciones administrativas, a fin de que el administrado conozca el marco del debate, ofrezca la prueba del caso y formule los alegatos que correspondan”⁵⁵

Y si, como se ha afirmado, la administración constituye la personificación más palpable del poder federal y estatal, la interacción de ésta con los derechos fundamentales de los ciudadanos es el ámbito en el que se desarrollan las instituciones y técnicas del derecho administrativo.

Así, es de suponerse que en algún momento, el derecho transnacional de los derechos humanos influirá e incluso condicionará la comprensión nacional del derecho administrativo, en la medida que los países se tomen en serio las obligaciones asumidas en Tratados Internacionales.⁵⁶

Desafortunadamente en México el derecho administrativo en materia de seguridad privada es víctima de vacíos legislativos, los actos y las resoluciones que derivan de las autoridades competentes en la materia se convierten inconstitucionales e inconvencionales.

No existen mecanismos, ni procedimientos a través de los cuales los prestadores de servicios de seguridad privada con autorización federal puedan solicitar el derecho a la aplicación forzosa de convenios de coordinación que impidan el cumplimiento simultáneo de obligaciones y la duplicación de pago de derechos.

La única alternativa es esperar la resolución que recaiga a una visita de verificación en las que se determine el incumplimiento de obligaciones por

⁵⁵ Steiner, Christian, *op. cit.*, nota 54, p. 29.

⁵⁶ *Ibidem*, p. 125.

haberla hecho frente a una sola autoridad ya sea la estatal o la federal, y sobre dicha resolución iniciar el recurso de revocación y en caso de que la resolución de éste último sea desfavorable iniciar el juicio contencioso administrativo que corresponda, después amparo indirecto y en última instancia la revisión.

Otra alternativa sería interponer amparo indirecto en contra del oficio que exige el cobro de pago de derechos correspondiente a la inscripción de equipo, personal, aditamentos y/o armamento.

Sin embargo este camino procesal implica, pérdida de tiempo y dinero puesto que en ocasiones, pueden suspender los efectos de la autorización federal además de garantizar el momento de la multa a la que el prestador de servicios de seguridad privada se haya hecho acreedor, situación que puede enderezarse si se implementaran los convenios de coordinación, que constitucionalmente están obligados a observar tanto la Dirección General de Seguridad Privada como sus homólogos en las Entidades Federativas.

2.9. Impacto de la competencia concurrente en materia de seguridad privada.

Los prestadores de servicios de seguridad privada que han obtenido autorización federal se han convertido en un sector económico grande y rentable para el Estado, actualmente de acuerdo a la información publicada por la Dirección General de Seguridad Privada existen 1,189 empresas que cuentan con autorización federal⁵⁷, esto es muestra de la importancia que tiene este sector y la necesidad de que existan procedimientos encaminados a la protección de sus derechos.

⁵⁷ Secretaría de gobernación, comisión nacional de seguridad, unidad de planeación prospectiva y seguridad privada, dirección general de seguridad privada, "Empresas de seguridad privada con permiso federal", última actualización marzo de 2019, <http://siesp.ssp.gob.mx/Transparencia/wConsultasGeneral.aspx>.

Sin embargo, la inaplicación de la exigencia inmersa en la ley general del sistema nacional de seguridad pública e incluso expresada en la ley federal de seguridad privada de implementar convenios de coordinación que permitan la correcta fiscalización de los prestadores de servicios de seguridad privada con presencia en dos o más Entidades Federativas provoca que tanto los Estados como la Federación exijan a los prestadores de este servicio el cumplimiento de una misma obligación.

Esto indudablemente deriva en detrimento económico para las empresas dedicadas a este ramo, puesto que el cumplimiento de ciertas obligaciones acarrea el pago de derechos, mismos que tanto el estado como la federación están recaudando cada uno a su favor.

Para evitar el cumplimiento simultáneo de obligaciones lo correcto sería que los prestadores de servicios con autorización federal inscribieran a su equipo, personal, aditamentos y/o armamento únicamente ante la Federación, mientras que las Entidades Federativas podrían consultar en el RNEPESP si las obligaciones fueron cumplidas.

Entonces las autoridades estatales se dedicarán solamente a fiscalizar el correcto desarrollo de los servicios, es decir la exigencia de inscripción quedaría cubierta al presentar el comprobante de registro que se hubiere hecho ante la Federación, supuestos que desafortunadamente no se llevan a cabo en la práctica.

2.10 Análisis comparativo entre México y otros países.

En este trabajo se compararán los siguientes países: Argentina, Perú, Nicaragua y Guatemala. La elección de los Estados gira en torno a tres factores primordiales, número de población, percepción de los índices de violencia y su ubicación geográfica.

Se eligieron dos países de Centroamérica y dos de Sudamérica para observar si existe una relación entre el número de habitantes de un país y su

efectividad para controlar los índices de seguridad, es decir a mayor número de habitantes menor seguridad y por ende cada Estado según estos factores debe optar por imponer un régimen de competencia concurrente o centralizada para las empresas de seguridad privada en su postura de coadyuvantes de la seguridad pública.

En este sentido se agruparon los países que coinciden en ubicación geográfica número de habitantes y en la evaluación de la seguridad ciudadana del país que ofrece el latinobarómetro.

Así de acuerdo al banco mundial, para el año 2016 México contaba con 127,540.420 millones de habitantes. Los países ubicados en Sudamérica arrojan los siguientes datos (medidos en millones de habitantes): Argentina cuenta con una población de 43, 847,430, Perú: 31, 773, 840 mientras que en Centroamérica se observa lo siguiente: Guatemala tiene 16,582, 470 y Nicaragua 6, 149,930.⁵⁸

Ahora muestro los datos presentados por el latinobarómetro según una encuesta realizada en el año 2015, los países comparados respondieron a esta pregunta: "*¿Cómo calificaría la seguridad ciudadana en el país? Diría Ud. que es...*"⁵⁹

Total	País del estudio					
	Argentina	Guatemala	México	Nicaragua	Perú	
Muy buena	2,0%	0,2%	3,1%	1,4%	5,1%	0,8%
Buena	14,2%	7,4%	13,8%	10,0%	35,3%	7,9%
Regular	39,9%	34,2%	47,9%	36,7%	46,9%	36,5%
Mala	25,9%	37,2%	17,6%	30,4%	8,4%	31,8%
Muy mala	16,3%	20,6%	14,2%	20,5%	2,2%	21,3%

⁵⁸United Nations Population Division, World Population Prospects, Census reports and other statistical publications from national statistical offices, Eurostat: Demographic Statistics, United Nations Statistical Division, Population and Vita (2016), The world bank, visible en: <https://data.worldbank.org/indicator/SP.POP.TOTL>

⁵⁹ Análisis online (2015), Latinobarómetro análisis de datos, visible en: <http://www.latinobarometro.org/latOnline.jsp>

No responde	0,1%	-	0,1%	-	-	0,4%
No sabe	1,5%	0,4%	3,4%	1,0%	2,1%	1,2%
(N)	(5.600)	(1.200)	(1.000)	(1.200)	(1.000)	(1.200)

Muestras seleccionadas: Argentina, Guatemala, México, Nicaragua, Perú

Como se puede apreciar en la tabla, México y los países del sur coinciden en la precaria percepción de seguridad que tiene la sociedad caso contrario ocurre en los países del centro en donde la población parece más conforme con los niveles de seguridad.

Una vez explicada la justificación de la elección de los países prosigo a presentar el cuadro comparativo de las características de la competencia y las obligaciones en materia de seguridad privada que prevén los Estados analizados en sus legislaciones:

PAÍS	CARACTERÍSTICAS									
	Competencia concurrente	Autorización Federal (Dos o más Entidades Federativas)	Autorización Estatal (Una Entidad Federativa)	Coadyuvantes en caso de auxilio de la Secretaría de Seguridad Pública.	La Secretaría de Seguridad Pública, a través de la Dirección General de Seguridad Privada Federal y Estatal controlan y/o fiscalizan a las empresas de seguridad privada	Se rige por la Ley Federal de Seguridad Privada, su reglamento y por las leyes de seguridad privada de las Entidades Federativas.	La Autorización federal y estatal tienen vigencia de 1 año	Se presenta póliza de fianza por Autorización Federal	Se presenta póliza de fianza por Autorización Estatal	Si la Autorización es Federal el personal, equipo y armamento se inscriben en el Registro Nacional de Empresas, Personal y Equipo de empresas de Seguridad Privada
MÉXICO										
GUATEMALA		X		X				X		
NICARAGUA		X		X	X			X		X
PERÚ		X		X						X
ARGENTINA	X	X		X	X			X		X
CONTINUIDAD	40%	100%	20%	100%	60%	20%	20%	80%	20%	80%

PAÍS	CARACTERÍSTICAS									
	Competencia concurrente	Autorización Federal (Dos o más Entidades Federativas)	Autorización Estatal (Una Entidad Federativa)	Coadyuvantes en caso de auxilio de la Secretaría de Seguridad Pública.	La Secretaría de Seguridad Pública, a través de la Dirección General de Seguridad Privada Federal y Estatal controlan y/o fiscalizan a las empresas de seguridad privada	Se rige por la Ley Federal de Seguridad Privada, su reglamento y por las leyes de seguridad privada de las Entidades Federativas.	La Autorización federal y estatal tienen vigencia de 1 año	Se presenta póliza de fianza por Autorización Federal	Se presenta póliza de fianza por Autorización Estatal	Si la Autorización es Federal el personal, equipo y armamento se inscriben en el Registro Nacional de Empresas, Personal y Equipo de empresas de Seguridad Privada
MÉXICO										
GUATEMALA		X		X				X		
NICARAGUA		X		X	X			X		X
PERÚ		X		X						X
ARGENTINA	X	X		X	X			X		X
CONTINUIDAD	40%	100%	20%	100%	60%	20%	20%	80%	20%	80%

Cuadro de elaboración propia⁶⁰.

2.10.1. Explicación de diferencias.

Una de las diferencias más relevantes que se observan es que en 3 de los 5 países analizados la materia de seguridad privada no se somete a competencia concurrente, más bien se trata de una competencia exclusiva cuyo control queda primordialmente en manos de la Secretaría de Seguridad Pública o el Ministerio de Seguridad como es llamado en esos países, excepcionalmente, como es el caso de Perú y Guatemala, el control queda supeditado al Ministerio de Gobernación.

Por lo tanto, al no ser materia concurrente las autoridades locales no pueden autorizar la prestación de servicios de seguridad privada, por lo cual no existen autorizaciones locales, basta con que el prestador de servicios indique el ámbito territorial en el que desempeñará sus funciones.

Las Direcciones Generales de Seguridad Privada despliegan personal administrativo dentro del país para controlar y fiscalizar a las empresas de

⁶⁰ Este cuadro es de elaboración propia basado en la información que se extrajo de las siguientes leyes: Ley federal de seguridad privada, Diario oficial de la Federación, México, 6 de julio de 2006, última reforma publicada el 17 de octubre de 2011; Decreto legislativo No. 1213, Decreto legislativo que regula los servicios de seguridad privada, El Peruano normas generales; Ley que regula los servicios de seguridad privada anotada y otros documentos, Instituto de enseñanza para el desarrollo sostenible de Guatemala; Ley No. 903, Ley de servicios de seguridad privada, La gaceta, Diario oficial, Managua, 8 de julio de 2015; Decreto 1002/99- seguridad privada República Argentina.

seguridad privada. Ocurre un caso curioso en Argentina puesto que la competencia concurrente solo es en caso de fiscalización y control.

Los estados provinciales pueden únicamente verificar el cumplimiento de las disposiciones federales, pero no pueden otorgar autorizaciones para la prestación de servicios de seguridad privada ni emitir leyes para ello.

En los cuatro países comparados la duración de la autorización o licencia de operación tiene una duración de entre los 3 y 5 años, la misma vigencia tendrán las pólizas de fianza presentadas, en Guatemala se exige 3 tipos de fianza: de seguro colectivo de vida para trabajadores, de daños a terceros y de cumplimiento de obligaciones.

Las obligaciones de los prestadores de servicio de seguridad privada difieren mucho en comparación a México: los informes de movimientos de personal, equipo y armamento se presentan de forma anual y trimestral según sea el caso, en países como Argentina se ha implementado un sistema informático de uso obligatorio para las empresas de seguridad privada el cual deben de alimentar continuamente para informar dichos movimientos.

Tampoco existe la doble inscripción de personal ni la prohibición de no desarrollar los servicios de seguridad privada con personal no inscrito en el RNEPESP que para tal caso designan, algunos de estos Estados como Guatemala y Nicaragua le dan mayor prioridad a la capacitación profesional y cultural del personal operativo y a la seguridad social.

Puesto que, específicamente en Nicaragua el requisito para que un guardia de seguridad privada pueda operar es acreditar, primordialmente, que su empleador lo haya inscrito en el Instituto Nicaragüense de la Seguridad Social, en estos dos países importa más la calidad del servicio y la seguridad de los trabajadores que la de obtener doble tributación.

En cuanto a las sanciones por incumplimiento de las obligaciones de los prestadores de servicios de seguridad privada el país más rígido es Argentina ya que por faltas graves puede revocar la autorización y además

inhabilitar a la empresa para poder desarrollar servicios de seguridad privada por 20 años. Nicaragua es el país menos sancionador puesto que solo impone multas dejando a un lado la suspensión de los efectos de la Autorización y la cancelación de la misma.

2.10.2 Tipología.

Tal y como se observa en el cuadro comparativo solo el 40% de los países analizados controlan y fiscalizan a los prestadores de Servicios de Seguridad Privada a través de competencia concurrente, los demás lo hacen mediante un sistema centralizado, es decir, únicamente la Federación rige sobre este tema.

De acuerdo al número de habitantes con los que cuenta cada país se deduce que a mayor número de población el Estado prefiere optar por descentralizar el control y fiscalización de los prestares de servicios de seguridad privada.

Esto puede derivar de la incapacidad para desplegar cuerpos oficiales de policías suficientes, que mejoren los niveles de seguridad pública en todo su territorio por lo cual optan por dejar operar a empresas de seguridad privada que les garanticen el aumento de los índices de seguridad sin tener que invertir presupuesto.

Y debido a la gran demanda del derecho a la seguridad optan por dejar a las autoridades locales la regulación de las obligaciones y operación de los prestadores de servicios de seguridad privada, así se crean múltiples círculos reducidos de control en lugar de crear una sola institución que rija en todo el territorio.

Además este hecho significa un doble beneficio pues por una parte obliga a los prestadores de este servicio a cumplir obligaciones a la Federación y a las Entidades Federativas y/o provincias evitando desplegar un cuerpo administrativo extendido en todo su territorio capaz de fiscalizar este tipo de servicios y al mismo tiempo obtiene doble tributación pues cada prestador

debe pagar derechos por las gestiones que realice en cumplimiento de sus obligaciones ante el Estado y sus miembros locales.

Por otra parte, existen aquellos países que centralizan el control y fiscalización de las empresas de seguridad privada, tal y como se muestra en el cuadro comparativo el 80% de los países (Guatemala, Perú y Nicaragua) han optado por este método de regulación de las obligaciones de los prestadores de servicios de seguridad privada.

En consecuencia, todas las obligaciones que se duplican derivado de la competencia concurrente desaparecen. Aquí solo existe un banco de datos nacional (RNEPESP) el cual debe ser alimentado ya sea por las autoridades locales o por los mismos prestadores de este servicio.

Del cuadro comparativo se advierte la relación entre la competencia y la duplicación de obligaciones, puesto que, de la concurrencia o no de esta, depende que el prestador de servicios de seguridad privada deba obtener autorización federal y estatal y por ende se someta a la fiscalización tanto del Estado y sus miembros locales.

De la muestra analizada en Centro y Sudamérica y derivado de lo anterior se concluye que, existen prestadores de servicio de seguridad privada con obligaciones descentralizadas de doble tributación y prestadores de servicios de seguridad privada con obligaciones centralizadas.

CAPÍTULO III

<<CONVENIOS DE COORDINACIÓN EN EL SISTEMA NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA>>

3.1 El sistema nacional de seguridad pública y sus bases de coordinación; 3.2 Consideración de la seguridad privada en los convenios de coordinación; 3.3 Manual de organización específico de la Dirección General de Análisis, Prospectiva y Evaluación; 3.3.1 Subdirección de Clasificación y resguardo de información de seguridad pública; 3.4 Manual de organización general de la Secretaría de Seguridad Pública; 3.4.1 Subsecretaría de Planeación y Protección Institucional.

<<En efecto, el principio de coordinación obliga al Estado a que sus dependencias adopten e implementen todas aquellas medidas requeridas para organizar y armonizar actuaciones con el propósito que la gestión administrativa sea lo más célere y efectiva posible en beneficio del administrado...>>⁶¹

3.1 El sistema nacional de seguridad pública y sus bases de coordinación.

El secretario ejecutivo del sistema nacional de seguridad pública es la instancia de carácter permanente que ejecuta y da seguimiento al cumplimiento de los acuerdos y resoluciones emitidos por el Consejo Nacional de Seguridad Pública, así como, de asegurar la consolidación de las bases de coordinación adoptadas por los integrantes del mismo en los convenios celebrados.

Por lo tanto, el sistema nacional de seguridad pública, es el conjunto de instancias, instrumentos, servicios y mecanismos jurídicos de coordinación que establecen y promueven las reglas, políticas, lineamientos y acciones que tienden a armonizar el ejercicio de las atribuciones de las instituciones

⁶¹ Res 2003-02559, *Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia*, San José Costa Rica, exp. 03-001024-007-CO, 25 de marzo de 2003.

de la Federación, las Entidades Federativas y los municipios que tiene a cargo constitucionalmente la función estatal de la seguridad pública.⁶²

La ley general del sistema nacional de seguridad pública establece los fundamentos para la aplicación de una política nacional de seguridad pública, estableciendo así, las bases de coordinación para tal fin, esto para que de manera integral se atienda la necesaria coordinación de estrategias y acciones tanto para incrementar la capacidad del estado mexicano de brindar seguridad pública a la población como para dar seguridad jurídica a los gobernados.

A través de la coordinación entre la Federación y los Estados, siempre con respeto a sus competencias, soberanía y autonomía, se establecen las bases de coordinación las cuales fungen como piedra angular en la construcción de un sistema nacional que comparta capacidades y estándares homogéneos tanto en desempeño de las funciones de seguridad pública como en la implementación de procedimientos administrativos en el desarrollo de la competencia concurrente que les ha sido conferida.

Una debida coordinación implica armonía y sinergia en el ejercicio de las facultades que tienen asignada cada autoridad responsable en el ámbito de la seguridad pública, así como el despliegue de esfuerzos estratégicos adicionales dentro del marco de acción de todas las instancias constitucionales de gobierno.⁶³

En este mismo sentido han sido determinadas las directrices de la ley general del sistema nacional de seguridad pública pues tratándose de la materia de seguridad privada, las autoridades habrán de crear ejes y convenios relacionados con la implementación de un RNEPESP.

Esto para el intercambio de información entre las autoridades de seguridad privada que permitan el correcto ejercicio de la competencia concurrente y la

⁶² Acuerdo 06/XX/06 "Acuerdo Nacional para un México Seguro", *Diario Oficial de la Federación*, México 8 de febrero de 2006, p.13.

⁶³ *Ibidem*, p. 14.

adecuada vigilancia del funcionamiento de los prestadores de servicios de seguridad privada y con ello evitar actos de autoridad arbitrarios o el incumplimiento indebido de obligaciones.

3.2 Consideración de la seguridad privada en los convenios de coordinación.

La seguridad privada ha sido uno de los temas rezagados tratándose de los objetivos fundamentales de las bases de coordinación del sistema nacional de seguridad pública, existen muy poca presencia del tema desde sus antecedentes y en la actualidad.

El 22 de agosto El 22 de agosto de 2005 se llevó a cabo la IX Sesión del Consejo Nacional de Seguridad Pública, en la que se aprobó el “acuerdo nacional para un México Seguro” cuyos objetivos primordiales fueron el delincuencia organizada, combate a la impunidad, profesionalización de policías estatales y municipales, sin embargo tratándose de procedimientos administrativos que deberían poner en marcha las autoridades para la fiscalización de prestadores de servicios de seguridad privada no hubo pacto alguno.

El único acuerdo en el que se trató el tema de seguridad privada consistió en que las autoridades participantes se comprometían a depurar y supervisar la calidad de las empresas que prestan servicios de seguridad privada; concluir el registro y evaluación de todo su personal y normar las características de sus uniformes y de sus unidades móviles; y hacer obligatoria la capacitación permanente de sus elementos.⁶⁴

Es decir, la puntualización de los objetivos de las bases de coordinación giraron en torno a cuestiones profesionalización y dejaron a un lado la protección de los derechos de los prestadores de servicios de seguridad

⁶⁴ *Ibidem*, p. 16.

privada en relación a la actuación en el desempeño de la función administrativa.

El acuerdo es un manifiesto de objetivos y/o fines que deben alcanzar las autoridades atribuidas con competencia concurrente, deja de lado el establecimiento de procedimientos específicos para evitar la multiplicación de obligaciones de los particulares dedicados a este servicio cuando tiene presencia en más de dos Entidades Federativas.

Sin duda no se resuelven cuestiones de fondo. Más tarde en la VIII sesión Zapopan, Jalisco que se llevó a cabo el 17 de febrero de 2006, en cuanto al tema de seguridad privada se puntualizó que era de vital importancia obtener un diagnóstico sobre las gestiones en materia de reformas al proyecto de ley de seguridad privada y conocer los avances al respecto, donde participaran los representantes de la comisión de operatividad y el titular del Registro y Supervisión de Empresas de Seguridad Privada de la secretaría de seguridad pública federal.

No es sino hasta el 20 de abril de abril de 2006 que se aprueba el proyecto de decreto de la ley federal de seguridad privada; se solicita la participación de los secretarios de seguridad pública ante la Comisión de Seguridad del Senado de la República.

En esta Ley se establece formalmente la obligación de implementar convenios de coordinación entre la Federación y las Entidades Federativas que permitan el correcto funcionamiento y vigilancia de los prestadores de servicios de seguridad privada con autorización federal, algo muy importante es que se prevé la existencia del RNEPESP.

Es decir, ahora la información que presenten los prestadores de servicios de seguridad privada se concentrarán en un registro específico y no como anteriormente se llevaba a cabo, es decir, ante el registro nacional de seguridad pública.

3.3 Manual de organización específico de la Dirección General de Análisis, Prospectiva y Evaluación.

La Dirección General de Análisis, Prospectiva y Evaluación es una unidad administrativa adscrita a la Unidad de Planeación, Prospectiva y Seguridad Privada del Comisionado Nacional de Seguridad, dependiente de la Secretaría de Gobernación.⁶⁵

Con atribuciones específicas para el desarrollo de la planeación estratégica, prospectiva estadística y evaluación del desempeño en materia de seguridad pública, mediante la definición y aplicación de indicadores, programas y acciones orientadas al diseño de productos de información y formulación de políticas públicas.

Esta unidad administrativa es responsable en el ámbito nacional de la gestión organizacional y desarrollo de producto de análisis para la toma de decisiones en el desarrollo de estrategias y proyectos en materia de seguridad pública.

La ejecución de los programas y estrategias queda a cargo de las unidades administrativas y órganos administrativos desconcentrados dependientes del Comisionado Nacional de Seguridad, así como por las instancias e instituciones involucradas en los programas derivados de la planeación nacional.

3.3.1 Subdirección de clasificación y resguardo de información de seguridad pública.

La subdirección de clasificación y resguardo de información de seguridad pública es la dependencia adscrita a la Dirección General de Análisis, Prospectiva y Evaluación cuyas funciones consisten en Implementar las

⁶⁵ Manual de organización específico de la dirección general de análisis, prospectiva y evaluación, unidad de planeación, prospectiva y seguridad privada, *Secretaría de Gobernación*, México, registrada el 4 de julio de 2006, última actualización, junio 2016, p.1.

acciones para la clasificación y resguardo de la información que se recibe, analiza, procesa y genera en la Unidad de Planeación, Prospectiva y Seguridad Privada.

Entre sus funciones se encuentran las de desarrollar mecanismos que permitan el uso de y manejo de información que se consideren necesarios durante el proceso de recepción de documentos.

Vigilar la clasificación de la información que se registra en materia de seguridad pública, con el fin de garantizar el intercambio de Información y su uso.

Este manual fue ratificado en el año 2016 y se entiende que existe una dependencia específica para el manejo de información de todas las instituciones que conforman el sistema nacional de seguridad pública, incluidas aquellas que constituyen las Direcciones Generales de Seguridad Privada.

Por lo tanto y de conformidad a las funciones descritas en párrafos anteriores, tanto la autoridad federal como las locales en materia de seguridad privada, tiene las herramientas para evitar que un prestador de servicios de seguridad privada con autorización federal no cumpla simultáneamente una misma obligación ante sus jurisdicciones respectivas; puesto que, si por ejemplo el prestador de servicio da de alta personal en el estado de Puebla y después reporta este mismo personal ante la Dirección General de Seguridad Privada, cuenta con todas las herramientas para verificar dicha información y no requerirle nuevamente el pago de derechos y obligarle a realizar otra vez todo el proceso de inscripción.

Sin contar que la ley federal de seguridad privada prevé la existencia del RNEPESP y en apoyo con esta subdirección cuentan con las herramientas suficientes para salvaguardar los principios de seguridad jurídica y legalidad de los particulares dedicados a prestar este tipo de servicios.

3.4 Manual de organización general de la secretaria de seguridad Pública.

El manual de organización general de la secretaria de seguridad pública es un instrumento administrativo actualizado de referencia y consulta que orienta a los servidores públicos de la Secretaría, de otras dependencias y entidades de la administración pública federal y a los particulares, respecto de la organización y funcionamiento de la dependencia.⁶⁶ Su objetivo es el de contribuir a que el ejercicio de las facultades de la secretaria se realice de manera objetiva, ágil, oportuna, y transparente, mediante la delimitación precisa de responsabilidades, ámbitos de competencia y relaciones de coordinación entre las distintas unidades administrativas y órganos administrativos desconcentrados de la Dependencia.⁶⁷

De acuerdo a dicho manual, publicado en el diario oficial de la federación el 3 de octubre de 2011, la Dirección General de Seguridad Privada depende de la Subsecretaria de Planeación y Protección Institucional antes denominada Subsecretaría de Estrategia e Inteligencia Policial.

3.4.1 Subsecretaria de Planeación y Protección Institucional.

La Subsecretaria de Planeación y Protección Institucional tiene dos responsabilidades principales la primera, y la que es tema central de esta tesis, consiste en dirigir las políticas en materia de planeación estratégica, protección institucional y regulación de los servicios de seguridad privada, mediante el diseño, desarrollo y ejecución de estrategias programas y procedimientos.

Mientras que la segunda se enfoca en coordinar la colaboración de los servicios de seguridad privada en el auxilio a la función de la seguridad pública con el objetivo de contribuir a la prevención y combate al delito.

⁶⁶ Manual de organización general de la Secretaria de Seguridad Pública, *Diario Oficial de la Federación*, México, 3 de octubre de 2011, p. 2.

⁶⁷ *Ídem*.

De acuerdo a sus funciones atribuidas destacan las siguientes:

- Establecer las políticas y criterios para la supervisión de los bancos de datos y todos aquellos a los que legalmente tenga acceso la dependencia, con el fin de obtener información para la planeación estratégica en materia de seguridad pública.
- Proponer para aprobación del secretario, los lineamientos para la autorización, supervisión, suspensión y cancelación de la autorización y registros de empresas y servicios de seguridad privada.
- Planear y aplicar estrategias en materia de protección institucional y seguridad privada que permitan fomentar la eficiencia y capacidad de respuesta interinstitucional en la prevención del delito.
- Establecer lineamientos generales para coordinar la colaboración de los servicios de seguridad privada en los mecanismos para el auxilio a la seguridad pública.
- Colaborar en la aplicación de las políticas que garanticen la seguridad y funcionamiento de las instalaciones estratégicas en materia de protección institucional.

Estas son las funciones dirigidas al manejo de datos y coordinación interinstitucional, sin embargo, los lineamientos y procedimientos que puede desarrollar no van encaminados a implementar procedimientos de actuación especiales para el cumplimiento de las obligaciones y fiscalización a las que debe someterse los prestadores de servicios de seguridad privada.

Como puede observarse solo se enfatizan temas de coordinación horizontal y no vertical, es decir de instancia a instancia, dejando fuera de la ecuación a los particulares que cuentan con autorización federal.

Por ejemplo, la supervisión de los bancos de datos va encaminada a la obtención de información no para llevar un control del equipo, personal,

aditamentos y armamento que las empresas de seguridad privada con autorización federal han dado de alta ante la Federación y antes las Entidades Federativas.

La emisión de lineamientos que permitan mayor eficacia y respuesta interinstitucional no remite alcance alguno para los prestadores de servicios de seguridad privada con autorización federal sino para fortalecer la prevención del delito.

Este es el único manual que se ha encontrado en relación a temas de coordinación interinstitucional y a la facultad de establecer lineamientos o procedimientos para mejorar la capacidad de respuesta de las autoridades administrativas.

Pero estas no van dirigidas a la protección del principio de legalidad y seguridad jurídica de los prestadores de este tipo de servicios, no hay procesos claros para el cumplimiento de sus obligaciones, además no prevé nada sobre el manejo y funcionamiento del RNEPESP.

Al parecer aun cuando formalmente existen todos los elementos para crear convenios de coordinación competencial y manuales de ejecución de procedimientos tendientes a delimitar las obligaciones que debe cumplir una empresa con autorización federal y estatal, parece que los dos órdenes de gobierno hacen caso omiso a la evidente crisis de actuación administrativa que se vive hoy en día en materia de seguridad privada.

En una Federación, dada la coexistencia de diversos niveles de gobierno con atribuciones, funciones y competencias concurrentes, es necesario establecer la procedencia de los recursos, es decir, se debe definir si las Entidades Federativas deben cobrar el pago de derechos por el cumplimiento de obligaciones que una empresa de seguridad privada con autorización federal observa al tener servicios dentro de su demarcación geográfica o si es la federación quien lo debe hacer.

En la literatura fiscal se identifican dos grupos de sistema de financiamiento, el primero es aquel en el cual la estructura tributaria está a cargo del poder central y aquellos que presentan estructuras fiscales independientes.

Ante la centralización de los impuestos los gobiernos centrales tienen que implementar un sistema de transferencias y participaciones a los gobiernos locales mientras que, cuando la recaudación es independiente, se podrían generar dos escenarios, uno en el cual predomine la concurrencia de fuentes impositivas y otro en el cual se dé la separación de fuentes impositivas.

En el primero se haría necesario un mecanismo de coordinación interjurisdiccional y en el segundo el gobierno central tomaría bajo su control aquellos impuestos de mayor capacidad recaudatoria.⁶⁸

Tratándose de empresas de seguridad privada con autorización federal la cuestión si el cobro de derechos derivado del cumplimiento de sus obligaciones debe implicar autonomía o dependencia fiscal.

Es una decisión que debe realizarse de inmediato puesto que actualmente, en los hechos las empresas de seguridad privada que cuentan con autorización federal se encuentran bajo el yugo del sistema de recaudación independiente en el cual concurre más de una fuente impositiva ya que la falta de los mecanismos de coordinación provoca la multiplicación de pago de derechos, uno exigido por la federación y otro por las Entidades Federativas.

La problemática parece tener conflictos de carácter económico-económico-político más que legales, la cuestión es ¿cómo saber si quien se opone a la creación de un verdadero convenio de coordinación en materia de seguridad privada es la Federación o los Estados?

⁶⁸ Ramirez Cedillo, Eduardo, "Federalismo y finanzas públicas: una discusión acotada para México", México, UAM, <http://www.scielo.org.mx/pdf/eunam/v8n22/v8n22a2.pdf>

En mi reflexión es una duda fácil de despejar, contestado ¿quién se beneficia más con la situación actual? Y la respuesta es: las Entidades Federativas, esto debido a que si se reformara la ley federal de seguridad privada y se estableciera que, tratándose de empresas con autorización federal, las Entidades Federativas tienen el deber de únicamente subir toda la información reportada al RNEPESP para que sea la Federación quien fiscalice dicha empresa, los Estados dejarían de percibir ingresos por el pago de derechos.

Es conveniente el empleo de algún sistema de ingresos públicos con cierto nivel de centralización que cuente con un mecanismo de transferencias o participaciones, así las empresas de seguridad privada con autorización federal no deberán sufrir la multiplicación en el cobro de derechos ni el cumplimiento simultáneo de una misma obligación.

De esta forma las Entidades Federativas podrían recibir la participación o transferencias correspondientes de conformidad a la cantidad de dinero que la federación recaude por las empresas de seguridad privada con autorización federal que desarrollan sus servicios en su territorio.

A continuación, y a modo de consideración, sugiero adiciones a la ley federal de seguridad privada, en cumplimiento a lo establecido en el artículo 73 fracción XXIII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y que servirían de pauta para la distribución de competencias y el inicio de una verdadera coordinación formal y material respecto al cumplimiento de obligaciones de los prestadores de seguridad privada con autorización federal:

El artículo 3 de la ley federal de seguridad privada establece:

“Artículo 3.- La aplicación, interpretación y efectos, en el ámbito administrativo de la presente Ley, corresponde al Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría y tiene los fines siguientes:

VII. Procurar políticas, lineamientos y acciones, mediante la suscripción de convenios con las autoridades competentes de los Estados, Distrito Federal y Municipios, para la mejor organización, funcionamiento, regulación y control de los servicios de seguridad privada, en el marco de las normas que se contienen en la ley general que establece las bases de coordinación del sistema nacional de seguridad pública."⁶⁹

Adiciones que se realizarían:

VIII.- Para el cumplimiento de la fracción anterior cuando los prestadores de servicios de seguridad privada con autorización federal pretendan acreditar el cumplimiento de una obligación estipulada en la legislación de una entidad federativa, estas tendrán el deber de verificar en el RNEPESP si dicha obligación ha sido previamente acreditada ante la Dirección General de Seguridad Privada.

IX.- Si la obligación ha sido acreditada, las Entidades Federativas no podrán exigir nuevamente el cumplimiento de la misma obligación.

X.- Solo en el caso de que la obligación no haya sido acreditada ante la Dirección General de Seguridad Privada, las autoridades locales podrán exigir el cumplimiento de la obligación respectiva, una vez cumplida tendrán el deber de reportar la información ante el RNEPESP.

XI.- Se celebrará un convenio de actuación administrativa entre la Federación y las Entidades Federativas para evitar el cumplimiento simultáneo de obligaciones en el cual se

⁶⁹ Ley federal de seguridad privada, *Diario oficial de la Federación*, México, 6 de julio de 2006, última reforma publicada el 17 de octubre de 2011, artículo 3.

Para ahondar en la influencia política en el ámbito del Federalismo Cooperativo se sugiere leer: Armenta López, Leonel Alejandro, *El Federalismo mexicano: una ficción política*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2010.

establecerá las bases de funcionamiento del RNEPESP. Y las formas en las que las empresas de seguridad privada con Autorización Federal deberán reportar dicha información.

CONCLUSIONES.

1.- El Estado mexicano ha sufrido diversos cambios a lo largo del tiempo, en primera instancia las corrientes ideológicas centralistas y federales influyeron inevitablemente en su construcción, hasta su consolidación en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, en la cual se establece el sistema federal.

Sin embargo, la concepción tradicional del federalismo ha cambiado, la acostumbrada cláusula residual establecida por el artículo 124 constitucional a través del cual todo aquello que no está expresamente reservado a la Federación se encuentra reservado a los Estado se ha visto mermada.

Esto derivado de que, en los hechos no existen solamente competencias exclusivas y limitadas, sino que se ha suscitado una excepción en la que pueden conocer de una materia tanto las autoridades federales y estatales, es lo que se ha denominado competencia concurrente.

Esta expresión excepcional del federalismo tradicional o también llamado dual, ha dado nacimiento a lo que la doctrina denomina federalismo cooperativo.

La competencia concurrente, es entonces, la materialización del federalismo cooperativo, esta nueva expresión del federalismo ha acarreado vicios en las actuaciones administrativas, mismas que necesitan atención inmediata para no vulnerar derechos en perjuicio de los particulares.

El ejercicio de la competencia concurrente necesita de medios efectivos para su correcto desarrollo, actualmente existe una ley general o ley marco que a grosso modo establece las bases en cuanto a la forma en el que debe llevarse a cabo el co-ejercicio de facultades tanto de la Federación, de las Entidades Federativas y si se diera el caso, de los municipios.

Por lo tanto, la ley general entraña la herramienta que permite el ejercicio de la competencia concurrente de forma armónica, esta herramienta es el

principio de coordinación, visible a través de convenios o manuales de organización.

Así que, para aquellas materias que se someten a competencia concurrente, la ley general o ley marco es quien otorga facultades a determinadas autoridades, dentro de todas las que participan en el co-ejercicio de la misma facultad, para emitir convenios de coordinación, los que a su vez se convierten en la fuente de validez de los actos administrativos.

Puesto que asigna autoridades coordinadoras cuya obligación es implementar los procedimientos administrativos que permitan observar el principio de coordinación mismo que permitirá salvaguardar los principios de seguridad jurídica y legalidad en el ámbito del federalismo cooperativo.

Así, la emisión de convenios de coordinación creados por autoridades no facultadas para ello en la ley general o ley marco se considerarán nulos, por ser emitidos por autoridad incompetente, lo mismo sucede si una autoridad no coordinadora pero obligada a respetar el principio de coordinación en el ejercicio de su facultades no aplica los procedimientos emitidos en virtud de dicho principio, sus actos debe ser considerados nulos por no estar fundados ni motivados.

2.- La seguridad privada puede llevarse a cabo en el ámbito federal y estatal, esto dependerá sí el prestador de servicios de seguridad privada tiene presencia solo en una entidad federativa o en dos o más.

En el primer supuesto los prestadores de este servicio se someten a la competencia de la Dirección de Seguridad Privada adscrita a la Entidad Federativa en la que desarrolla su actividad, en tal supuesto estamos en presencia del federalismo dual.

Sin embargo, cuando el prestador de servicios de seguridad privada tiene presencia en más de dos Entidades Federativas está obligado a obtener una autorización federal, sin perjuicio de obtener las estatales, en este caso se

actualiza el ejercicio de la competencia concurrente y estamos en presencia del federalismo cooperativo.

Para este supuesto tanto en la ley general del sistema nacional de seguridad pública como en la ley federal de seguridad privada prevén la creación de convenios de coordinación, asignando como autoridad facultada para llevar a cabo este deber a la secretaria de seguridad pública.

Que, a través de su manual de organización, publicado en el diario oficial de la federación el 3 de octubre de 2011, designa a la subsecretaria de Planeación y Protección Institucional para implementar los lineamientos y procedimientos de coordinación en cuanto a manejo de banco de datos de las dependencias que forman parte del sistema de competencia concurrente en materia de seguridad privada.

En esta tesitura, se entiende que los prestadores de servicio con autorización federal deben someterse a un procedimiento excepcional en la fiscalización y en el cumplimiento de sus obligaciones, a través de los métodos que establezcan los convenios de coordinación, solo de esa manera se evita que se cree una cadena interminable de cumplimiento de la misma obligación ante la Federación y ante las diversas Entidades Federativas en las que preste sus servicios.

Además, la ley federal de seguridad privada implementa un RNEPESP, se trata de un banco de datos alimentado por la Dirección General de Seguridad Privada y sus homólogos en los Estados, cuyo objetivo es llevar un control del cumplimiento de las obligaciones de los prestadores de servicios con autorización federal.

De esta forma si un prestador dedicado a este ramo inscribe personal en Hidalgo, Puebla y Tlaxcala, es obligaciones de aquellas Direcciones de Seguridad Privada subir dicha información al RNEPESP, entonces la única obligación pendiente sería avisar a la Dirección General de Seguridad

privada de dichas altas, sin que por ello se requiera nuevamente del pago de derechos respectivo.

Lo mismo debe ocurrir en caso contrario, si el prestador de servicios de seguridad privada reporta ante la Dirección General personal en Hidalgo, Puebla y Tlaxcala, esta deberá informar a dichas Entidades Federativas para que aquellas no obliguen a realizar todo el trámite de inscripción y el pago de derechos que previamente ya le ha sido requerido por la Federación.

Empero en los hechos la materia de seguridad privada sufre de un vacío legal sustantivo y adjetivo, ya que no existen convenios de coordinación en cuanto al procedimiento de actuación al que den atenerse la Federación y las Entidades Federativas, es imposible encontrar un manual de organización o funcionamiento del RNEPESP.

Los prestadores de servicios de seguridad privada con autorización federal carecen de seguridad jurídica al no saber a qué procedimiento deben someterse en cuanto al cumplimiento de sus obligaciones, puesto que en los hechos, le son requeridas por la Federación y por las Entidades Federativas.

No existe una clara delimitación de cuáles son las funciones y atribuciones de las Entidades Federativas para regular a una empresa con autorización federal y cuáles son límites para no llegar a la doble tributación.

Esto sin duda repercute desfavorablemente no solo en su patrimonio, al serles requeridos por diversas autoridades el pago de derechos de la misma obligación, sino también en su esfera jurídica ya que debe soportar actos administrativos nulos.

La Subsecretaria de Planeación y Protección Institucional no ha expedido lineamientos en este sentido, o al menos no se encontró ninguno. En México aún no se cuentan con la infraestructura ni con los ordenamientos necesarios para hacer frente al federalismo cooperativo.

Lo cual repercute en perjuicio del gobernado y que quien para salvaguardar sus derechos debe someterse a medios de defensa jurisdiccionales que

implican pérdida de tiempo y dinero, pues recordemos que la seguridad privada es un servicio que se oferta a los gobernados.

Por ello los prestadores de servicios prefieren someterse al cumplimiento simultáneo de obligaciones y al pago de derechos que de ello deriva, a fin de que las autoridades correspondientes le permitan operar.

FUENTES DE INFORMACIÓN

FUENTES BIBLIOGRÁFICAS

AGUIRRE SALDIVAR, Enrique, “Los retos del Derecho Público en materia de Federalismo. Hacia la integración del derecho administrativo federal”, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1997.

ARMENTA LÓPEZ, Leonel Alejandro, “El Federalismo mexicano: una ficción política”, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2010.

ARMENTA LÓPEZ, Leonel Alejandro, *La forma federal del Estado*, México, UNAM, 1996.

ARAGÓN REYES, Manuel, “La construcción del Estado autonómico”, *Cuadernos constitucionales de la cátedra Fadrique Furió Ceriol*, España, 2006, número 54-55.

ARTEAGA NAVA, Elisur, *Derecho constitucional*, 2a. ed; México, Oxford University Press, 2006.

CARBONELL, MIGUEL, “El federalismo en México: principios generales y distribución de competencias”, *Anuario de derecho constitucional latinoamericano*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2003.

CARPIZO JORGE, “El Federalismo en Latinoamérica”, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1973.

DÍAZ Y DÍAZ, Martín, “Ensayos sobre la propiedad” en Azuela, Antonio, (comp.), México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2012.

FAYA VIESCA, Jacinto, “El Federalismo mexicano. Régimen Constitucional del Sistema Federal”, México, Instituto Nacional de Administración Pública A.C., 1988.

FERNÁNDEZ SEGADO, Francisco, *Cuadernos constitucionales México-Centroamérica 41. El federalismo en América Latina*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2003.

GÓMEZ VARELA, Claudia Verónica, Miranda Camarena, Adrián Joaquín, *Análisis del federalismo hacendarlo mexicano*, México, Centro universitario de ciencias social y humanidades, Universidad de Guadalajara.

GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel, *El federalismo*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1995.

GUILLEN LÓPEZ, Tonatiuh, "Federalismo, gobiernos locales y democracia", México 2a. ed., Instituto Federal Electoral, 2001.

HABERLE, PETER, *El federalismo y el regionalismo como forma estructural del estado constitucional*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2006.

HERNÁNDEZ CHAVAS, Alicia, *¿Hacia un nuevo federalismo?*, México, El colegio de México, Fideicomiso historia de las Américas, Fondo de cultura económica, 2016.

JIMÉNEZ DORANTES, Manuel, "Colaboración y coordinación en el sistema federal mexicano", en Cienfuegos Salgado, David, López Olvera y Miguel Alejandro (comp.), *Estudios en homenaje a don Jorge Fernández Ruiz*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2005.

ORLANDO SANTOFIMIO, Jaime, *Acto administrativo procedimiento, eficacia y validez*, 2a. ed., México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1994.

PEÑALOZA, Pedro José y Garza Salinas, Mario A., *Los desafíos de la seguridad pública en México*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002.

RAMIREZ CEDILLO, Eduardo, “Federalismo y finanzas públicas: una discusión acotada para México”, México, UAM, <http://www.scielo.org.mx/pdf/eunam/v8n22/v8n22a2.pdf>

RIVES, SÁNCHEZ, Roberto, “Administración Pública en México. Génesis y evolución del Federalismo en México”, México, Instituto Nacional de Administración Pública A.C., 2013.

SCHNEIDER, Hans-Peter, “El Estado Federal Cooperativo”, *Revista de Estudios Políticos*, España, núm. 12, 1979, <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=1273147>.

SERIE PRAXIS 107, “Federalismo y administración pública, los retos de un gobierno”, México, Instituto Nacional de Administración Pública A.C., 1997.

STEINER, Christian, *Procedimiento y justicia administrativa en América Latina*, México, Konrad-Adenauer-Stiftung, e. V., 2009.

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, “Los órganos legislativos federal y locales, en su propio ámbito de competencia, pueden, legislar en materia de seguridad privada”, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2009.

TAJADURA TEJADA, Javier, “Federalismo Cooperativo y conferencias sectoriales: marco normativo y propuesta de reforma”, *Revista jurídica de Navarra*, España, núm. 49, enero-junio de 2010.

TAJADURA TEJEDA, Javier, “El principio de cooperación en el estado autonómico: concepto, presupuestos y fines”, *Anuario Jurídico de la Rioja*, Universidad de la Rioja, España, número 8 (2002), 2013.

FUENTES LEGISLATIVAS

ACUERDO 06/XX/06 “Acuerdo Nacional para un México Seguro”, *Diario Oficial de la Federación*, México 8 de febrero de 2006.

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, *Diario oficial de la Federación*, México, 5 de febrero de 1917, última reforma publicada el 27 de enero de 2016.

CONVENCIÓN AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS, *Diario oficial de la Federación*, México, 7 de mayo de 1981.

DECRETO LEGISLATIVO NO. 1213, Decreto legislativo que regula los servicios de seguridad privada, El Peruano normas generales.

DECRETO 1002/99- seguridad privada República Argentina.

LEY FEDERAL DE SEGURIDAD PRIVADA, *Diario oficial de la Federación*, México, 6 de julio de 2006, última reforma publicada el 17 de octubre de 2011.

LEY FEDERAL DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO, *Diario oficial de la Federación*, México, 4 de agosto de 1994, última reforma publicada el 2 de mayo de 2017.

LEY GENERAL DEL SISTEMA NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA,
Diario oficial de la Federación, México, 2 de enero de 2009, última
reforma publicada el 26 de junio de 2017.

LEY GENERAL DEL SISTEMA NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA,
Diario oficial de la Federación, México, 2 de enero de 2009, última
reforma publicada el 26 de junio de 2017.

LEY NO. 903, Ley de servicios de seguridad privada, La gaceta, Diario
oficial, Managua, 8 de julio de 2015.

LEY QUE REGULA LOS SERVICIO DE SEGURIDAD PRIVADA anotada y
otros documentos, Instituto de enseñanza para el desarrollo sostenible
de Guatemala.

MANUAL DE ORGANIZACIÓN específico de la dirección general de análisis,
prospectiva y evaluación, unidad de planeación, prospectiva y seguridad
privada, *Secretaría de Gobernación*, México, registrada el 4 de julio de
2006, última actualización, junio 2016.

MANUAL DE ORGANIZACIÓN general de la Secretaría de Seguridad
Pública, *Diario Oficial de la Federación*, México, 3 de octubre de 2011.

RES 2003-02559, *Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia*, San
José Costa Rica, exp. 03-001024-007-CO, 25 de marzo de 2003.

TESIS I.7O.A.640 A, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*,
Novena época, Tribunales colegiados de circuito, t. XXX, julio de 2009,
P.2075.

TESIS P. X/2009, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena
época, Pleno, t. XXIX, abril de 2009, P.1299.

TESIS P. XII/2009, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta,
Novena época, Pleno, t. XXIX, abril de 2009, P.1297.

TESIS P./J.142/2001, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta,
Novena época, Pleno, t. XV, enero de 2002.

TESIS P.XIII/2009, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta,
Novena época, Pleno, t. XXIX, abril de 2009, P.12950.