

AGENDA LEGISLATIVA

REVISTA MULTI, INTER Y TRANSDISCIPLINARIA DEL CENTRO DE ESTUDIOS DE DERECHO E INVESTIGACIONES PARLAMENTARIAS



CEDIP
CENTRO DE ESTUDIOS DE DERECHO
E INVESTIGACIONES PARLAMENTARIAS

Análisis de la pena privativa
de libertad desde el marco
teórico del poder de Michel
Foucault

SAÚL PÉREZ TRINIDAD

Del Seguro Popular al Insabi:
estudio de caso sobre parlamento
abierto

ELENA BEATRIZ BOLIO LÓPEZ

El papel de la policía en la consecución
de los objetivos de seguridad ciudadana
y elementos legislativos para su demo-
cratización en México

ISRAEL PALAZUELOS COVARRUBIAS

Margen de apreciación nacional

LAURA EUGENIA RODARTE LEDEZMA

Seguridad privada en México y
América Latina, un análisis
comparado

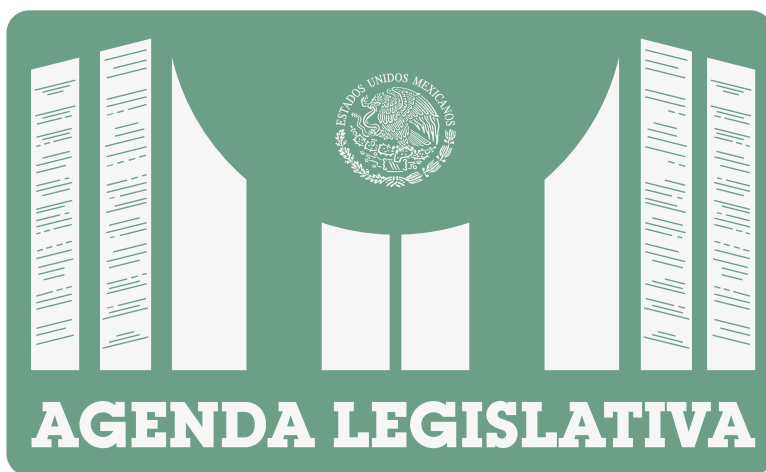
ANA KARLA TORRES GÓMEZ

1

SEPTIEMBRE 2021

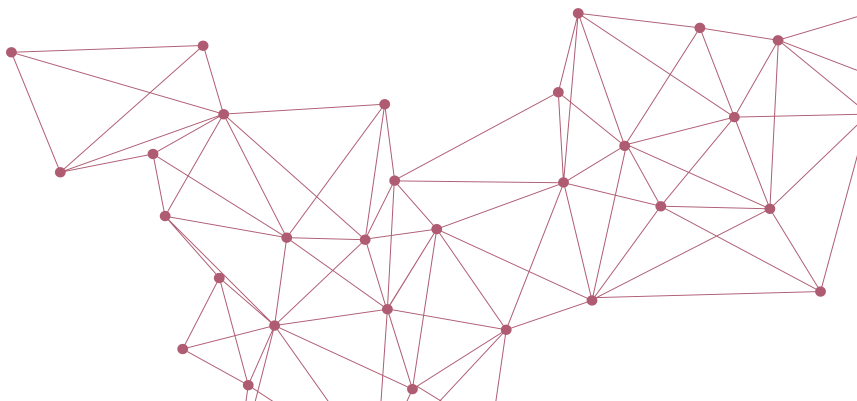
AGENDA LEGISLATIVA

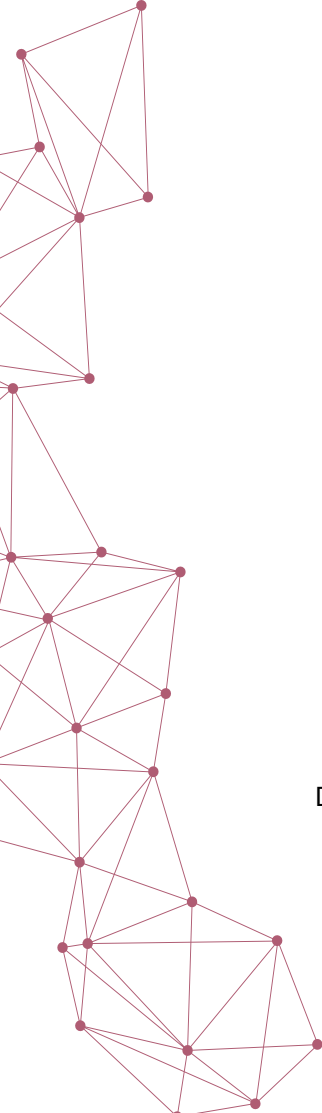
REVISTA MULTI, INTER Y TRANSDISCIPLINARIA
DEL CENTRO DE ESTUDIOS DE DERECHO
E INVESTIGACIONES PARLAMENTARIAS



REVISTA MULTI, INTER Y TRANSDISCIPLINARIA
DEL CENTRO DE ESTUDIOS DE DERECHO
E INVESTIGACIONES PARLAMENTARIAS

NÚM. 1
SEPTIEMBRE 2021





MESA DIRECTIVA

Presidente

Dip. Sergio Carlos Gutiérrez Luna

Vicepresidentes

Dip. Karla Yuritzi Almazán Burgos

Dip. Santiago Creel Miranda

Dip. Marcela Guerra Castillo

Secretarios

Dip. Brenda Espinoza López

Dip. Karen Michel González Márquez

Dip. Fuensanta Guadalupe Guerrero Esquivel

Dip. Jasmine María Bugarín Rodríguez

Dip. Reginaldo Sandoval Flores

Dip. Jessica María Guadalupe Ortega de la Cruz

Dip. María Macarena Chávez Flores

JUNTA DE COORDINACIÓN POLÍTICA

Presidente

Dip. Rubén Ignacio Moreira Valdez

Integrantes

Dip. Moisés Ignacio Mier Velazco

Dip. Jorge Romero Herrera

Dip. Carlos Alberto Puente Salas

Dip. Alberto Anaya Gutiérrez

Dip. Jorge Álvarez Máynez

Dip. Luis Ángel Xariel Espinosa Cházaro

Secretaría General
Graciela Báez Ricárdez
Secretaría de Servicios Parlamentarios
Hugo Christian Rosas de León
**Secretaría de Servicios
Administrativos y Financieros**
Juan Carlos Cummings García

**CENTRO DE ESTUDIOS DE DERECHO E
INVESTIGACIONES PARLAMENTARIAS**

Integrantes

Juan Carlos Cervantes Gómez
Director General del CEDIP

Hasuba Villa Bedolla
**Directora de Estudios de
Constitucionalidad**

Noé Luis Ortiz
Director de Estudios Parlamentarios

Marcial Manuel Cruz Vázquez
Director de Estudios Jurídicos

Saúl Pérez Trinidad
**Responsable de la Dirección
de Estudios Legislativos**





Diseño y formación

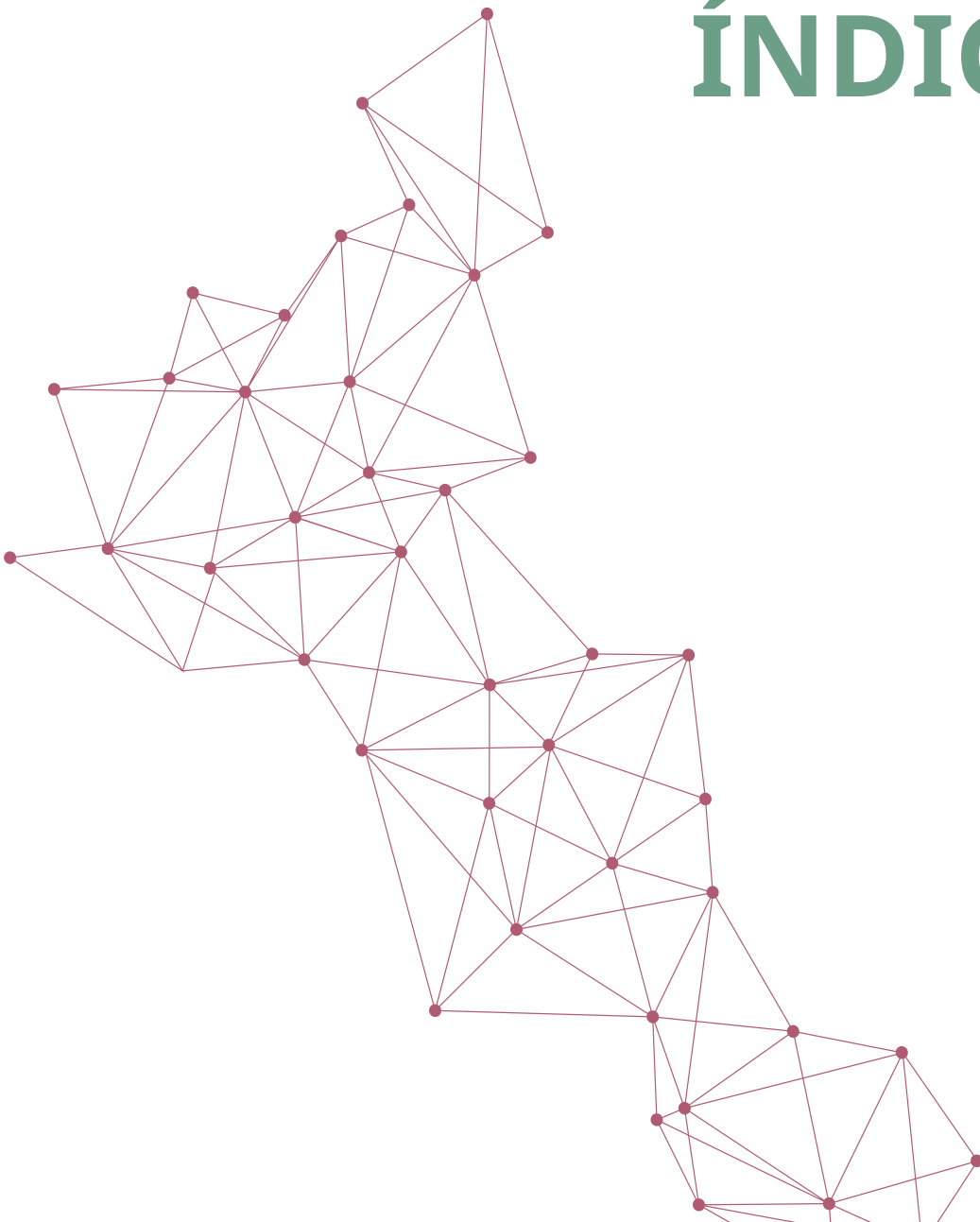
Miguel Angel Ramírez Hernández

AGENDA LEGISLATIVA

REVISTA MULTI, INTER Y TRANSDISCIPLINARIA DEL CENTRO DE ESTUDIOS DE DERECHO E INVESTIGACIONES PARLAMENTARIAS

AÑO 1, VOL. 01, SEPTIEMBRE 2021-FEBRERO 2022, ES UNA PUBLICACIÓN SEMESTRAL EDITADA POR LA HONORABLE CÁMARA DE DIPUTADOS A TRAVÉS DEL CENTRO DE ESTUDIOS DE DERECHO E INVESTIGACIONES PARLAMENTARIAS DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS, AV. CONGRESO DE LA UNIÓN NÚM. 66, COL. EL PARQUE, ALCALDÍA VENUSTIANO CARRANZA, C.P. 15690, CIUDAD DE MÉXICO, TEL. (55) 5036 0000, WWW.DIPUTADOS.GOB.MX, CEDIP@DIPUTADOS.GOB.MX, EDITORES RESPONSABLES: JUAN CARLOS CERVANTES GÓMEZ Y SAÚL PÉREZ TRINIDAD, RESERVA DE DERECHOS AL USO EXCLUSIVO NO. 04-2021-111012481400-102, ISSN: 2683-3115 AMBOS OTORGADOS POR EL INSTITUTO NACIONAL DEL DERECHO DE AUTOR. RESPONSABLES DE LA ÚLTIMA ACTUALIZACIÓN DE ESTE NÚMERO, JUAN CARLOS CERVANTES GÓMEZ Y SAÚL PÉREZ TRINIDAD, AV. CONGRESO DE LA UNIÓN NÚM. 66, COL. EL PARQUE, ALCALDÍA VENUSTIANO CARRANZA, C.P. 15690, CIUDAD DE MÉXICO, FECHA DE LA ÚLTIMA MODIFICACIÓN 22 DE OCTUBRE 2021.

ÍNDICE



10

Presentación

15

Análisis de la pena privativa de libertad desde el marco teórico del poder de Michel Foucault

Saúl Pérez Trinidad

61

Del Seguro Popular al Insabi: estudio de caso sobre parlamento abierto

Elena Beatriz Bolio López

115

El papel de la policía en la consecución de los objetivos de seguridad ciudadana y elementos legislativos para su democratización en México

Israel Palazuelos Covarrubias

155

Margen de apreciación nacional

Laura Eugenia Rodarte Ledezma

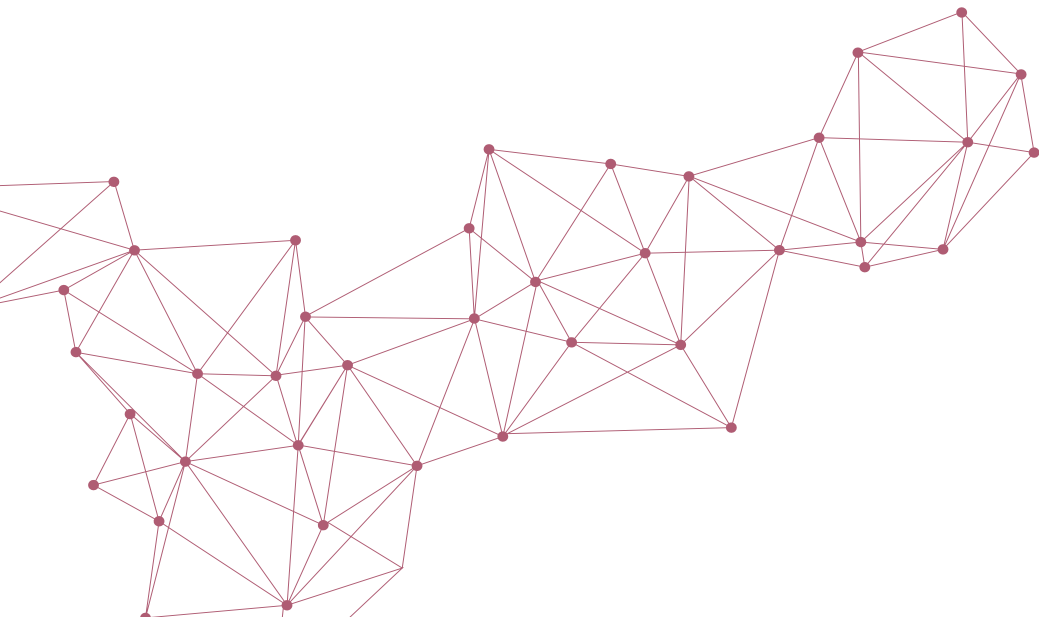
189

Seguridad privada en México y América Latina, un análisis comparado

Ana Karla Torres Gómez



PRESENTACIÓN



Como sabemos, el Poder Legislativo es un órgano investido de soberanía que tiene, entre otras, la importante y permanente tarea de la creación normativa en el ámbito federal. Esta actividad legislativa responde a los retos que la sociedad mexicana demanda, por ello, las leyes que allí se generan, obedecen a la cambiante y cada vez más compleja realidad. Por lo que el quehacer legislativo está siempre en constante evolución, ya que tiene la intención de que las leyes que se crean, estén siempre lo más apegadas posible al entorno social que pretenden intervenir, lo que otorga vigencia a los ordenamientos federales mexicanos.

Esta intervención normativa de la sociedad, recoge los acuerdos políticos pero, pensamos, debe estar basada en estudios científicos que fundamenten y justifiquen las decisiones de las reformas de ley, ya que, de esa manera, se coadyuva en el mejoramiento de la calidad de las mismas. De esta forma, la actividad legislativa y la investigación científica convergen y no pueden ser pensadas aisladamente, ya que la actividad legislativa abreva de la investigación, así como la investigación adopta como uno de sus principales objetos de estudio a la actividad legislativa.

En ese orden de ideas sostenemos que la investigación constituye una de las actividades más importantes del ser humano, ya que a través de ella, se logran avances importantes en el desarrollo de cualquier tarea, se mejoran los procesos de producción y se logra un mejor entendimiento de la realidad que nos rodea. Es mediante la investigación que la humanidad ha logrado obtener su desarrollo actual, ya que, a través de ella, han emergido grandes paradigmas del pensamiento y todas las ciencias que conocemos en la actualidad.

Así, por un lado, entendemos lo fundamental de la tarea legislativa y, por el otro, apreciamos la labor de investigación, con la certeza de que, al actuar en conjunto, los principales beneficiados serán las ciudadanas y los ciudadanos de nuestro país, quienes contarán con instrumentos normativos eficientes y eficaces.

Como hemos señalado, la realidad mexicana se encuentra en constante evolución, lo que requiere de respuestas por parte de los

principales actores sociales, así la Cámara de Diputados, a través de su Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias (CEDIP), responde a su compromiso con la sociedad, con la presentación de una nueva revista que tiene por objetivo aportar, desde diferentes disciplinas científicas, elementos teórico-metodológicos que permitan a las y los legisladores mejorar su importante función legislativa.

Es así que tengo el honor de presentar el número 1 de la revista *Agenda legislativa. Revista multi, inter y transdisciplinaria de la Cámara de Diputados*, de la cual tengo la seguridad de que se convertirá en un referente para todas y todos aquellos que estamos involucrados en las funciones de los parlamentos, principalmente las y los legisladores, así como su cuerpo de asesores.

Como las y los amables lectores habrán apreciado, la revista integrará artículos multi, inter y transdisciplinarios, ya que como está plenamente demostrado en la actualidad, estos saberes están insertados en muchas disciplinas científicas generando incluso, nuevos campos del saber, y mostrando su pertinencia epistemológica, por lo que dichos conocimientos están revestidos de validez, vigencia y sobre todo, utilidad.

Lo anterior está estrechamente relacionado con los esfuerzos que se han venido realizando en torno a la consolidación del servicio civil de carrera en la Cámara de Diputados, lo que ha dado como resultado la integración de investigadores e investigadoras con un alto perfil académico y profesional, que no se circunscriben a una sola disciplina científica, situación que aplaudimos porque entendemos que, *lo parlamentario*, constituye un objeto de estudio que trasciende lo unidisciplinario y se instala ahí donde los saberes tradicionales convergen.

Estamos plenamente convencidos de que el abordaje que se le realizará, desde estas perspectivas teóricas y metodológicas, a la actividad legislativa, redundará en un entendimiento más adecuado, integral y cercano a la realidad fáctica de nuestro país.

Este número inicial de la revista integra cinco trabajos donde se puede apreciar el análisis multi, inter y transdisciplinario de las diferentes temáticas planteadas.

En el primer trabajo denominado *Análisis de la pena privativa de libertad desde el marco teórico del poder de Michel Foucault*, Saúl Pérez Trinidad señala que la pena privativa de libertad es el paradigma de las sanciones y que ha sido empleada de manera sistemática y permanente en el sistema penitenciario, aunque sus objetivos de resocialización y de no reincidencia, expresamente incluidos en los sistemas normativos, no se llevan a cabo, tal como lo evidencian los datos y las estadísticas en la materia, por lo que, plantea, resulta adecuado analizar críticamente el funcionamiento de esa pena y del sistema penitenciario, lo que realiza tomando como base el planteamiento teórico y metodológico que Michel Foucault construye en torno al poder. De esta manera, en sus conclusiones resalta que la pena privativa de libertad es una figura jurídica que no cumple con los fines para los que fue creada, señalando que su permanencia como instrumento jurídico se debe a que constituye una tecnología del poder, con la que el sistema justifica su implementación. El autor señala que las y los legisladores podrían considerar estos hallazgos y, eventualmente, cambiar de dirección, si se analiza la utilidad de dicha penalidad.

En el segundo trabajo, Elena Beatriz Bolio López, bajo el título *Del Seguro Popular al Insabi: estudio de caso sobre parlamento abierto*, menciona que la Cámara de Diputados, en la LXIV legislatura, adoptó como una de sus prácticas parlamentarias, la incorporación del modelo de parlamento abierto, que constituye una nueva forma de aproximarse al trabajo legislativo, principalmente a través de audiencias públicas y foros abiertos donde se contó con la participación de expertos con el objeto de dictaminar un asunto específico. No obstante, refiere que dicha práctica pudiera ser limitada, en virtud de que las recomendaciones internacionales en la materia señalan que esa es una de las muchas tareas posibles cuando se habla de legislar con enfoque de parlamento abierto. En ese contexto, estudia los alcances y limitaciones de la realización de esos ejercicios, elaborando un estudio de caso sobre las audiencias públicas que se efectuaron para discutir las reformas que darían lugar a la desaparición del Seguro Popular y al consecuente

surgimiento del Instituto de Salud para el Bienestar (Insabi), que se llevaron a cabo entre el 7 y 9 de agosto de 2019, con el objeto de emitir recomendaciones para mejorar esta práctica.

El papel de la policía en la consecución de los objetivos de seguridad ciudadana: elementos legislativos para su democratización en México, es el trabajo que presenta Israel Palazuelos Covarrubias, donde analiza y compara la evaluación popular de las policías, desde el modelo de la seguridad ciudadana, observando una marcada diversidad entre los cuerpos de los tres órdenes de gobierno, así como entre los cuerpos de un mismo orden. También realiza una revisión de elementos legislativos pertinentes y útiles, con el objeto de fortalecer dichos cuerpos de seguridad. Destaca el autor, que su estudio se encuadra en la importancia de concebir la situación de inseguridad que vive el país, desde la relación ciudadanía-policía y, específicamente, en la legitimidad de la policía como institución esencial en la resolución de dicha situación de inseguridad. Esta investigación ofrece, por una parte, un análisis cuantitativo, que toma en consideración resultados demoscópicos; y por otra, un análisis cualitativo, basado en la revisión documental de los principales razonamientos en la materia.

En el cuarto artículo intitulado *Margen de apreciación nacional*, Laura Eugenia Rodarte Ledezma, refiere que el margen de apreciación es un criterio desarrollado por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos y que, en la actualidad, observa una naciente evolución en el sistema interamericano. Señala la autora que esta figura jurídica constituye un criterio hermenéutico identificado como una deferencia que los órganos supranacionales reconocen a los órganos nacionales con el propósito de determinar el cumplimiento de las obligaciones convencionales. Entre sus conclusiones más importantes destaca que el uso del margen de apreciación queda fuera de toda consideración cuando se trata de violaciones graves a derechos humanos, por lo que no debe aplicarse en la prohibición de la tortura y penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes, ni en la desaparición forzada, detención y ejecución ilegal, ni en la violación sexual, ni en crímenes de lesa humanidad, entre otros.

Finalmente, Ana Karla Torres Gómez presenta la investigación *Seguridad privada en México y algunos países selectos de América Latina, un análisis comparado*, donde, haciendo uso del método comparativo, tuvo como objetivo analizar algunas legislaciones de países latinoamericanos en materia de seguridad privada, con el propósito de contribuir en la discusión y el posible advenimiento de una nueva regulación en México. La autora presenta los resultados en distintas matrices, destacando, en el caso mexicano, la necesidad de contar con previsiones legales que hagan posible el carácter cooperativo de los servicios de seguridad privada; el déficit regulatorio actual respecto al control de inventarios armamentísticos en posesión de servicios privados y; la falta de control por parte del Estado en la capacitación de agentes operativos.

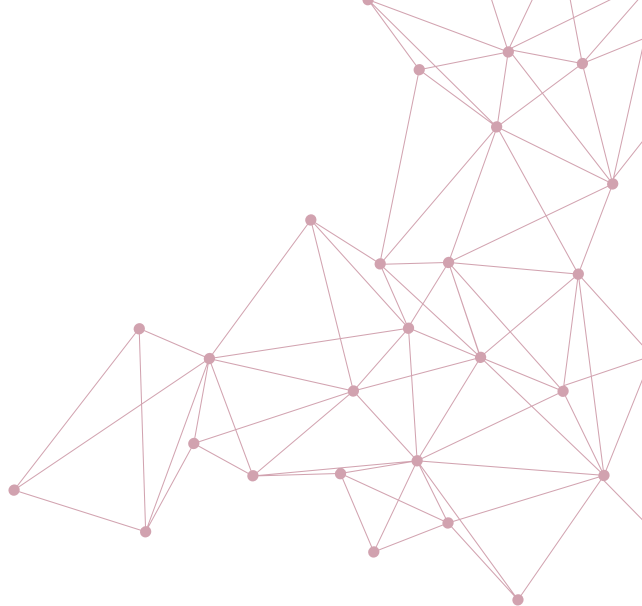
Como las y los amables lectores pueden apreciar, la revista *Agenda legislativa. Revista multi, inter y transdisciplinaria de la Cámara de Diputados*, es un esfuerzo más que pretende insertarse armónicamente en las publicaciones con las que el CEDIP cuenta, integrando trabajos que, por su abordaje, constituyen investigaciones que, además del conocimiento jurídico, consideran, analizan e integran metodológicamente a otra parcela del saber.

No me queda más que invitar a la lectura de esta revista que será de publicación semestral, con el compromiso de que los trabajos que allí se reúnan contarán con altos estándares de calidad que estén a la altura de los retos que la sociedad mexicana demanda.

Hugo Christian Rosas de León
Secretario de Servicios Parlamentarios

AGENDA LEGISLATIVA

Núm. 1, septiembre 2021, 15-59



ANÁLISIS DE LA PENA PRIVATIVA DE LIBERTAD DESDE EL MARCO TEÓRICO DEL PODER DE MICHEL FOUCAULT

ANALYSIS OF THE DEPRIVATION OF FREEDOM PENALTY
FROM THE THEORETICAL FRAMEWORK OF THE POWER OF
MICHEL FOUCAULT

Saúl PÉREZ TRINIDAD¹

Pero el efecto más importante quizá del sistema carcelario y de su extensión mucho más allá de la prisión legal, es que logra volver natural y legítimo el poder de castigar y rebajar al menos el umbral de tolerancia a la penalidad. Tiende a borrar lo que puede haber de exorbitante en el ejercicio del castigo.²

¹ Responsable de la Dirección de Estudios Legislativos del Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias de la Cámara de Diputados, doctor en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México.

² FOUCAULT, M. *Vigilar y castigar, nacimiento de la prisión*, 34ª edición, Siglo XXI editores, México, 1980, p. 308.

RESUMEN: La pena privativa de libertad es un tipo de sanción que ha sido ampliamente utilizada por el sistema penitenciario, no obstante sus fines resocializantes y de no reincidencia, declarados en los ordenamientos jurídicos, no se cumplen, tal como lo muestran diversas estadísticas en la materia, por lo que es pertinente problematizar acerca del funcionamiento de tal pena y de tal sistema, lo que realizamos bajo la perspectiva teórica del poder de Michel Foucault. Las conclusiones a las que se arriban son que la pena privativa de libertad no es una figura jurídica que cumpla con los objetivos para los que fue creada y que su mantenimiento como herramienta jurídica se debe a que constituye una tecnología del poder que le permite al sistema justificar su implementación, por lo que las y los legisladores pueden cambiar de dirección si se juzga fácticamente la utilidad de dicha penalidad.

PALABRAS CLAVE: pena privativa de libertad, prisión, poder, penitenciario, tecnología del poder, reincidencia.

ABSTRACT: The custodial sentence is a type of sanction that has been widely used by the prison system, however its resocializing and non-recidivism purposes, declared in the legal systems, are not fulfilled, as shown by various statistics on the subject, so it is pertinent to problematize about the operation of such a penalty and such a system, what we do from the theoretical perspective of Michel Foucault's power. The conclusions reached are that the custodial sentence is not a legal figure that meets the objectives for which it was created and that its maintenance as a legal tool is due to the fact that it constitutes a technology of power that allows the system to justify its implementation, so that legislators can change direction if the usefulness of said penalty is judged factually.

KEYWORDS: deprivation of freedom, prison, power, penitentiary, technology of power, recidivism.

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *El marco teórico: el poder en Michel Foucault*. III. *La pena privativa de libertad*. IV. *Análisis de la pena privativa de libertad desde el marco teórico de Michel Foucault*. V. *Conclusiones*. VI. *Referencias*.

I. INTRODUCCIÓN

Si el derecho penal es una de las expresiones paradigmáticas del derecho, en una misma relación, la pena privativa de libertad lo es del derecho penal; lo que quiere decir que esta es el modelo de las sanciones que el derecho impone a parte de la sociedad que ha incurrido en un delito que amerita tal penalidad. Así, dicha pena constituye la sanción por excelencia, por ello es, al menos racional, pensar que esa pena de prisión es efectiva, puesto que, de no serlo, su empleo no hubiese perdurado hasta la época actual.

Para evaluar lo anterior, resulta necesario advertir cuál es el objeto de dicha sanción, qué intenta resolver el Estado cuando, en ciertos delitos, se impone una pena privativa de libertad, cuáles con los razonamientos que se encuentran detrás cuando se legisla en la imposición de dicha pena, cuáles los que justifican la decisión acerca de su duración y sobre todo cómo es que generó todo un campo del saber en la materia: *lo penitenciario*, y como este ámbito funciona en relación con el cumplimiento de los fines de la pena privativa de libertad.

De tal manera que hablar de la pena privativa de libertad trae aparejado hablar del escenario de su aplicación, es decir, el sistema penitenciario, donde justamente se encuentra el objetivo principal de la imposición de dicha sanción que, como sabemos, consiste en la

resocialización del delincuente, tal como lo dispone el artículo 18 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), que señala al trabajo y a la capacitación para el mismo, a la educación, a la salud y al deporte, como los medios que debe emplear el sistema penitenciario para lograr la reinserción del sentenciado a la sociedad, al mismo tiempo que pretende procurar que dicho sentenciado no vuelva a delinquir, por lo que de la misma manera y como ya quedo señalado, un objetivo paralelo lo constituye la no reincidencia.

No obstante lo anterior, los datos con los que contamos en el caso de nuestro país y que se exponen más adelante, no reflejan que la pena privativa de libertad sea efectiva ni eficiente en relación con su función resocializadora, ni en su pretensión de que el delincuente no reincida en su comportamiento antijurídico, lo que ubica como objeto de estudio pertinente a esa sanción.

El presente estudio no es un acercamiento únicamente desde la ciencia jurídica, es más bien un análisis que pretende ser transdisciplinario, en el sentido de que consideramos que lo penitenciario se convierte en el campo de actuación de diversos especialistas. La mirada jurídica conlleva a la realización de estudios legales, pero otras miradas ubican a dicho objeto en el plano de la realidad con la que, pensamos, siempre debe compararse el derecho. En este sentido, reviste de pertinencia analizar a la pena privativa de libertad bajo la perspectiva teórica de Michel Foucault, en virtud de que este autor adopta como uno de sus objetos de estudio preponderantes al castigo y al régimen disciplinario-penitenciario, además de que desarrolla todo un marco conceptual en torno al poder, ya que desde esta construcción, se puede vislumbrar a la pena privativa de libertad como un ejercicio de poder, como una tecnología que evoluciona de formas cada vez más sofisticadas para poder garantizar la reproducción de las relaciones sociales que después reproducen las relaciones de poder inmersas en la sociedad.

Tal es el objetivo de este trabajo: analizar a la pena privativa de libertad desde la perspectiva teórica de Michel Foucault, planteando como hipótesis que esta pena privativa de libertad no constituye una

figura jurídica que cumpla con su función resocializadora, lo que se trata de demostrar empleando los métodos documental, analítico y sintético.

Para lograr lo anterior, en un primer momento de este trabajo se desarrolla el marco teórico, por lo cual se analiza al poder desde Michel Foucault, resaltando las características más importantes que este autor le concede a este fenómeno, en el siguiente apartado se analiza también, a la pena privativa de libertad, para lo cual se realiza un breve recorrido histórico para ubicar a dicha pena en el plano de su surgimiento y actualidad, después se examina a la pena privativa de libertad como una manifestación del poder, lo que conlleva a estudiar funciones distintas de las normas y finalmente se exponen las conclusiones a las que se arriban.

II. EL MARCO TEÓRICO: EL PODER EN MICHEL FOUCAULT

Como hemos comentado, la pena privativa de libertad constituye la pena por excelencia dentro de cualquier sistema jurídico, ya que ha sido considerada como el medio idóneo para sancionar una conducta tipificada como delito, esta pena descansa en la concepción supuesta de que, al ser ejemplar, inhibiría la reincidencia en tales comportamientos y en su carácter resocializante, es decir, la pena privativa de libertad tiene la función de re-socializar a aquellos individuos que, comportándose fuera del margen permitido en una sociedad determinada, son reclusos en una institución penitenciaria, donde a través del trabajo y la capacitación para el mismo, la salud, la educación y el deporte, teóricamente, se les capacita para insertarse de manera adaptada al entorno social del cual emergieron.

No obstante, dicho tipo de sanción ha quedado lejos de cumplir con tales objetivos lo que se comprueba con las cifras de reincidencia y de comisión de delitos, lo que supone un problema práctico a las autoridades del Estado, ya que si la pena por excelencia del derecho no cumple



con su finalidad, es necesario reflexionar acerca de su permanencia y adaptación a entornos sociales cada vez más complejos.

Para realizar lo anterior, existen marcos teóricos pertinentes como los de la criminología crítica, la sociología jurídica y la política criminal, no obstante tales marcos han abrevado del conocimiento generado por Michel Foucault, considerado uno de los teóricos más importantes del último siglo, específicamente por su tratamiento en las relaciones que se construyen en el ámbito penitenciario, analizadas desde uno de sus constructos teóricos más sobresalientes: el poder.

Aunado a lo anterior debemos señalar que Michel Foucault es, de los autores que analizan como objeto de estudio al poder, quien ofrece un gran abanico de posibilidades teóricas, porque su concepción incluye, pero rebasa la abstracción del poder, y la lleva al terreno práctico, donde, a través de múltiples investigaciones empíricas, descubre nuevas relaciones conceptuales que devienen de la cotidianeidad del uso y del abuso del poder, lo que lleva a dicho autor a señalar que el poder atraviesa todo el cuerpo social, que está presente en cada una de las relaciones sociales, en cada actividad humana, en las conductas de los individuos de una sociedad determinada.

Según Ceballos,³ Foucault se aleja de las tradicionales formas de producción teórica y sociológica que hegemonizan el saber en una pretendida universalidad, para crear una serie de novedosos discursos y concepciones acerca del poder afirmativo-productivo, el discurso sexual proliferante, la disciplina panóptica y las tecnologías del yo, además de atribuirle al poder otros funcionamientos: como una manifestación microfísica (y no solo macrofísica); como una tecnología; como una relación desigual de fuerzas; como una tríada donde adiciona al saber y a la verdad; y como un fenómeno inmanente.

Esta atención de Foucault por lo microfísico, pero sin perder la visión de conjunto; por lo específico, pero sin dejar fuera lo diverso; por lo positivo, pero sin dejar fuera lo negativo; le permite consolidar

³ Cfr. CEBALLOS GARIBAY, Héctor, *Foucault y el poder*, México, Ediciones Coyoacán, 1994, p. 11.

la tarea de crear una concepción en torno al poder que admite las diferencias y discontinuidades de la realidad, dándole así amplitud y riqueza a dicho fenómeno. Por lo que su propuesta teórica no descansa en discursos abstractos y teóricos, sino que se apoya en observaciones empíricas de la realidad, donde se asientan e incardinan las relaciones de poder. Así la propuesta de Foucault, va más allá de la construcción teórica, asentándose en las prácticas cotidianas por donde discurre el poder.

En razón de lo anterior, a continuación seleccionamos para su análisis, algunas de las características más importantes que nuestro autor le atribuye al poder, mismas que servirán para analizar, más adelante, a la pena privativa de libertad.

1. *El poder como tecnología*

En tanto tecnología, el poder implica un campo de conocimientos y una serie de técnicas que se aplican de manera ordenada, sistemática y permanente, para la consecución de su objetivo principal: mantener relaciones de dominación-subordinación.

Así, para Foucault,⁴ el poder es una vasta tecnología que atraviesa el conjunto de relaciones sociales; una maquinaria que produce efectos de dominación a partir de un cierto tipo peculiar de estrategias y tácticas específicas, la apropiación y el poder no se dan, no se cambian y se retoman, sino que se ejercen, se llevan a cabo, estas relaciones no existen más que en acto. De esta manera, Foucault establece que estas prácticas traducidas en tácticas y estrategias, son propias del cuerpo social, es decir, se encuentran presentes en donde existe una relación social, por lo que el análisis respectivo tendrá que realizarse, ahora, no solo en donde –se pensaba– se asentaba el poder, sino en todas las relaciones de una sociedad, en virtud de que el poder tiene su existencia en su ejercicio, en el acto que las contiene.

⁴ Cfr. *Ibidem*, p. 31.



En el entendido anterior, entonces, *Las técnicas de funcionamiento del poder cruzan transversalmente los cuerpos y las almas de los individuos dominantes o dominados; nadie escapa a la dinámica y proliferante tecnología del poder.*⁵ De esta manera, el poder se ha incardinado en las sociedades, y sus individuos se comportan de acuerdo a su dinámica de dominación o sometimiento.

Por lo que es adecuado señalar que el poder transita horizontalmente –y no solo verticalmente– como se apreciaba con anterioridad, convirtiéndose en actitudes, gestos, comportamientos, pensamientos y prácticas que producen efectos reforzadores en torno a él. Al transitar horizontalmente, el poder no se encuentra localizado y fijado eternamente, no es propiedad de algunos individuos, grupos, clases o instituciones, sino que adquiere una dinámica que lo hace presente, de formas diversas, entre dominados y dominadores.

Así Foucault menciona:

...por todas partes en donde exista poder, el poder se ejerce. Nadie hablando con propiedad, es el titular de él; y sin embargo se ejerce siempre en una determinada dirección, con los unos de una parte y los otros de la otra.⁶

Hay que admitir en suma que este poder se ejerce más que se posee, que no es el privilegio adquirido o conservado de la clase dominante, sino el efecto de conjunto de sus posiciones estratégicas, efecto que manifiesta y a veces acompaña la posición de aquellos que son dominados.⁷

Con estas afirmaciones, Foucault descubre que el ejercicio del poder obedece a posiciones estratégicas que siempre son movibles dentro de la sociedad, por ello, nadie puede atribuirse la titularidad del mismo,

5 FOUCAULT, M. *Vigilar y... cit.*, pp. 33 y 34.

6 FOUCAULT, M. *Microfísica del poder*, España, Las Ediciones de la Piqueta, 1979, pp. 83 y 84.

7 FOUCAULT, M. *Vigilar y... cit.*, p. 33.

por esta cualidad dinámica que provoca que, en unas determinadas situaciones, las personas se encuentren en posición de dominadores, pero en otras situaciones en posición de dominados, lo que se mantiene permanentemente, son sus efectos.

De acuerdo con esta lógica, el poder se difunde cotidianamente mediante infinitos mecanismos y prácticas sociales, los cuales, al actuar, producen un conjunto de relaciones móviles que siempre son asimétricas.⁸

De esta manera, podemos entender que el poder es una tecnología, es decir, una serie de conocimientos aplicados, ya sea en técnicas, estrategias o tácticas que reproducen los efectos de dominación-subordinación fundamentales para la existencia misma del poder.

2. El poder como relación desigual de fuerzas

Tradicionalmente, se había advertido al poder asociado a las relaciones económicas, lo que limitaba su análisis. Al respecto Foucault⁹ advierte que el poder no es principalmente mantenimiento ni reproducción de las relaciones económicas, sino lo que le antecede: una relación desigual de fuerza, por lo que el poder debe ser analizado en términos de lucha, de enfrentamientos, de guerra continuada con otros medios. De tal forma que el poder no deviene de una relación económica, o más precisamente, no es una relación económica, no reside allí su definición, sino en las relaciones de fuerza que son siempre distintas y desiguales, por ello no se debe analizar solamente la relación económica, sino el conjunto de relaciones que integran el complejo social por donde discurre el poder.

Derivado de lo anterior, comprendemos entonces que el poder no es una sustancia o esencia definitiva, sino una relación y un ejercicio desigual de fuerzas. Así para Foucault,¹⁰ lo fundamental del poder

⁸ Cfr. FOUCAULT, M. *Historia de la sexualidad*, vol. I, La voluntad de saber, Siglo XXI editores, México, 1983, p. 114.

⁹ Cfr. *Idem*.

¹⁰ Cfr. FOUCAULT, M. *Microfísica...* cit., pp. 135 y 136.



reside en su modalidad de lucha y enfrentamiento de fuerzas distintas, en este sentido, el poder se constituye como una especie de guerra permanente y perpetua, continuada con otros medios diferentes a los del conflicto bélico-tradicional, pero que producen efectos similares.

De esta manera, Foucault señala:

Y si es cierto que el poder político hace cesar la guerra, hace reinar o intenta hacer reinar una paz en la sociedad civil, no es para suspender los efectos de la guerra o para neutralizar el desequilibrio puesto de manifiesto en la batalla final; el poder político, según esta hipótesis, tendría el papel de reinscribir, perpetuamente, esta relación de fuerza mediante una especie de guerra silenciosa, de inscribirla en las instituciones, en las desigualdades económicas, en el lenguaje, en fin, en los cuerpos de unos y otros.¹¹

Con la cita anterior, se pone de manifiesto una idea central de nuestro autor, misma que es de especial relevancia para este trabajo, -como establecemos más adelante- ya que, con la existencia del poder político, se reinscriben una serie de tecnologías que habrán de implementarse, no para garantizar un ejercicio del poder equilibrado, sino para que esas relaciones desiguales de fuerza mantengan la dinámica de dominación.

De tal forma que la existencia del poder nos demuestra la presencia de una relación específica de fuerzas en la sociedad, que no tiene otro objeto, al menos en lo fundamental, que reproducir permanentemente los desequilibrios entre dominadores y dominados.

El poder, así entendido, significa una prolongación pacífica de la guerra, una guerra silenciosa, una guerra no tradicional pero igual de efectiva en el objetivo básico de fortalecer y recrear las fuerzas desiguales en todos los ámbitos de la sociedad: el derecho, la economía, la política, la familia, el sistema penitenciario, el trabajo, el lenguaje, los cuerpos, etc.

¹¹ *Ibidem*, p. 136.

3. *Microfísica y macrofísica del poder*

En este aspecto del poder, Foucault se separa de la visión tradicional de entender al poder en relación o como característica presente solamente en el aparato del Estado, para plantear su presencia en las relaciones que se presentan entre las personas de una sociedad dada, y poder analizar la interrelación que ocurre entre estas dos dimensiones del poder.

A. *La microfísica*

Como hemos mencionado, Foucault investiga al poder:

...en sus extremidades, en sus confines últimos, allí donde se vuelve capilar, de asirlo en sus formas e instituciones más regionales, más locales, sobre todo allí donde, saltando por encima de las leyes del derecho que lo organizan y lo delimitan, se extiende más allá de ellas, se inviste en instituciones, adopta la forma de técnicas y proporciona instrumentos de intervención material, eventualmente incluso violentos.¹²

El establecimiento del poder microfísico, en primer lugar, permite ubicar de manera clara y definitiva, que la forma que el poder adopta en su vertiente tradicional, es decir, en el poder representado por el Estado, se reproduce en su forma microfísica, ya que las relaciones de dominación-subordinación presentes en aquel hacen su aparición en este, observando la misma dinámica.

De esta forma, referirse al poder en su nivel microfísico conlleva la necesidad de analizarlo en su forma infinitesimal de existencia, cuando al presentarse en la sociedad, el poder alcanza y atraviesa los cuerpos, modelando las conductas y pensamientos de los individuos, insertándose

¹² *Ibidem*, p. 142.



y determinando sus gestos, preferencias y actitudes, su discurso y su vida cotidiana. Además y como lo señala Ceballos Garibay,¹³ posibilita la construcción de un concepto más amplio, profundo y pertinente de la revolución social. No es suficiente la toma del poder estatal, ya que los cambios revolucionarios necesariamente implican una transformación de los micropoderes que constituyen la sociedad: la familia, la escuela, los hospitales, la iglesia, la cárcel, y demás instituciones sociales.

En este orden de ideas, Foucault señala que el cambio debe operarse en dos sentidos; en la modificación de la conciencia de la gente y en la redeterminación de las instituciones políticas y económicas, y no en intentos aislados. Así, menciona que el humanismo ha tratado de cambiar la conciencia, pero sin tocar a las instituciones y que, por su lado, el reformismo ha tratado de cambiar las instituciones pero sin tocar el sistema ideológico, pero que *la acción revolucionaria se define por el contrario como una conmoción simultánea de la conciencia y de la institución*.¹⁴

B. La macrofísica

Como hemos expresado en el subapartado anterior, Foucault le concede una especial importancia a la manifestación microfísica del poder, pero sin perder de vista las relaciones macrofísicas del mismo y más aún, las estrategias de poder que se presentan entre la microfísica y la macrofísica.

Es claro que Foucault entiende la importancia del poder macrofísico, del poder estatal, del poder de las grandes corporaciones, de los grandes entes, lo advierte y lo entrecruza con los poderes microfísicos, complejizando las manifestaciones del poder, ya sea como manifestación del macropoder del Estado o como manifestación de los micropoderes de los individuos, entendiendo que dependen entre sí para su existencia.

¹³ Cfr. CEBALLOS GARIBAY, Héctor, *op. cit.*, p. 40.

¹⁴ FOUCAULT, M. *Microfísica...* *cit.*, p. 40.

A través de la correlación de lo particular con lo general y de una metodología que transita de abajo hacia arriba, Foucault, hace la conexión de microfísica y macrofísica:

...se debe hacer un análisis ascendente del poder, arrancar de los mecanismos infinitesimales, que tienen su propia historia, su propio proyecto, su propia técnica y táctica, y ver después cómo estos mecanismos de poder han sido y todavía están investidos, colonizados, doblegados, transformados, desplazados y extendidos, por mecanismos más generales y por formas de dominación global... hay que analizar la manera cómo los fenómenos, las técnicas, los procedimientos de poder funcionan en los niveles más bajos... pero sobre todo cómo son investidos y agregados por fenómenos más globales y cómo poderes más generales pueden insertarse en el juego de estas tecnologías al mismo tiempo relativamente autónomas e infinitesimales del poder.¹⁵

Estos elementos conceptuales interactúan con los previamente tratados en los dos subapartados anteriores, ya que si se comprende la interrelación de microfísica y macrofísica, resulta evidente que el poder no es solo una institución, ni solo una estructura, ni tampoco es la capacidad de alguien, ni los pensamientos y comportamientos sociales, sino que es todo eso y más, el poder así entendido resulta en una estrategia compleja de prácticas de dominación que atraviesan a una sociedad determinada, haciéndose presente en sus instituciones y sus individuos.

Esta imbricación de los poderes micro y macrofísicos queda muy claramente expuesta en la siguiente cita:

Entre cada punto del cuerpo social, entre un hombre y una mujer, en una familia, entre un maestro y su alumno, entre el

¹⁵ FOUCAULT, M. *Microfísica...* cit., p. 144 y 145.



que sabe y el que no sabe, pasan relaciones de poder que no son la proyección pura y simple del gran poder del soberano sobre los individuos; son más bien el suelo movedizo y concreto sobre el que ese poder se incardina, las condiciones de posibilidad de su funcionamiento. La familia, incluso hasta nuestros días no es el simple reflejo, el prolongamiento del poder de Estado; no es la representante del Estado respecto de los niños, del mismo modo que el macho no es el representante del Estado para la mujer. Para que el Estado funcione como funciona es necesario que haya del hombre a la mujer o del adulto al niño relaciones de dominación bien específicas que tienen su configuración propia y su relativa autonomía.¹⁶

4. Poder negativo, poder positivo

Dentro del análisis del poder realizado por Foucault, destaca su concepción acerca de la naturaleza, no solamente negativa del poder, sino de su positividad, cualidad que le ha permitido perpetuarse en la sociedad. Ya que de otra forma no sería posible concebir, dada su negatividad, la extensión y reproducción que ha alcanzado. Es esta positividad lo que convierte al poder en un bien deseado por los integrantes de las sociedades, lo que a su vez permite el mantenimiento de las formas estatales de su ejercicio.

Los acercamientos tradicionales que analizan el poder, se han encaminado a resaltar su negatividad, prohibición, su represión, sus efectos excluyentes y de rechazo, lo que, para nuestro autor, resulta una aproximación parcial, ya que estos acercamientos no consideran el aspecto positivo del poder: su producción de saber y placer.

Al respecto Foucault menciona que si el poder no fuera más que represión, si se caracterizara solamente por su negatividad, el poder no se hubiese desarrollado de la manera que lo hizo. Lo que hace que

¹⁶ *Ibidem*, p. 157.

el poder se admita, es simplemente que no pesa solamente como una fuerza negativa, sino que de hecho la atraviesa, produce cosas, induce placer, forma saber, produce discursos; es preciso considerarlo como una red productiva que atraviesa todo el cuerpo social más que como una instancia negativa que tiene como función reprimir.¹⁷

La positividad del poder se caracteriza por el hecho de producir efectos, incitaciones, controles, regulaciones generales y aumento asegurado del cuerpo social; no es pues, la antítesis del poder negativo que siempre dice *no*, que censura y reprime. Así, la positividad y la negatividad del poder no operan como polos opuestos de un mismo fenómeno, no son conceptos contrarios, más bien el funcionamiento del poder positivo, está íntimamente relacionado con las formas tradicionales del poder negativo.¹⁸ Digamos que sostienen una relación dialéctica y de interdependencia.

Comprendiendo la tesis anterior, podemos señalar que todo poder positivo presupone al negativo y viceversa, ambos tipos de poderes constituyen un fenómeno esencial para la reproducción del individuo y de las sociedades occidentales.

Sin embargo, es necesario aclarar que en la práctica cotidiana el poder positivo solo existe correlacionado con el poder negativo; y que no es conveniente sobreestimar su importancia respecto de los efectos represivos que conlleva el ejercicio del poder.

5. Poder, saber y verdad

También en este aspecto Foucault se va a separar del tratamiento tradicional, que no analiza la relación que existe entre el poder y el saber. La mayoría de acercamientos versan sobre las condiciones que debe reunir un cierto tipo de conocimientos para poder ser considerados como saber, entre estos destaca que dicho saber provenga de un método que

¹⁷ *Ibidem*, p. 182.

¹⁸ *Ibidem*, p. 106 y 107.



legítima su creación, para después convertirse en un discurso que se legitima a sí mismo, ya que el conocimiento es saber, cuando proviene de un método y el método es productor de saber.

Foucault señala que el poder y el saber se encuentran vinculados dialécticamente, ya que cualquier forma de poder presupone un discurso que legitima y reproduce las relaciones de dominio, así como toda acumulación de saber implica la existencia de sujetos inmersos en un determinado campo de lucha y poder.¹⁹

De esta manera el discurso de los poseedores del saber, estará siempre acompañado de posiciones de poder, y el saber último, el aceptado por la sociedad, el que toma el sitio de verdad, será el que tiene en sí mismo más poder. De esta manera el saber es el resultado de una posición privilegiada del poder.

La permanente articulación dialéctica de poder y saber se evidencia desde el momento en que nos cercioramos de que el poder no solo necesita de ciertas formas de saber, sino que además, el mismo poder crea *...objetos de saber los hace emerger, acumula informaciones, las utiliza. No puede comprenderse nada del saber económico, si no se sabe cómo se ejercía, en su cotidianidad, el poder y el poder económico. El ejercicio del poder crea perpetuamente saber e inversamente el saber conlleva efectos de poder.*²⁰

De la misma manera, cualquier sociedad se encuentra saturada de múltiples relaciones de poder que atraviesan y conforman la esencia de su funcionamiento. Pero estas relaciones de poder no pueden existir, acumularse y circular si no se cuenta con la presencia de un discurso o saber que les otorgue cierta justificación teórica y política.²¹

Por ello, el poder es generador de saber. De un saber que, lógicamente, obedezca y reproduzca la dinámica del mismo poder, un saber útil para el mantenimiento de ciertas relaciones que son indispensables para que la permanencia y reproducción del sistema de poder.

19 Cfr. FOUCAULT, M. *Vigilar y... cit.*, pp. 33 y 34.

20 FOUCAULT, M. *Microfísica... cit.*, p. 99.

21 Cfr. *Ibidem*, p. 145.

Hay que admitir, menciona Foucault²² que el poder produce saber, que poder y saber se implican directamente el uno al otro, que no existe relación de poder sin constitución correlativa de un campo de saber, ni de saber que no suponga y no constituya al mismo tiempo unas relaciones de poder.

De esta forma, el poder se ejerce, también, mediante la producción de discursos que se autoconstituyen en verdades incuestionables. El discurso, por ello, se convierte en una forma específica de poder, donde se aprecia la triada entre un poder que produce saber y un saber imbricado de poder que genera un régimen de verdad.

Entendido de esta manera, el discurso procura la legitimación del poder, al mismo tiempo que el poder institucionaliza el saber. Y el binomio de saber y poder crea en toda sociedad, una política general de la verdad, la cual se encarga de distinguir los enunciados falsos de los verdaderos, de sancionar los discursos alternativos y de definir las técnicas y procedimientos adecuados para la obtención de la verdad que interesa al poder.²³

Así, el saber y la verdad, como se entiende tradicionalmente, no son el resultado de métodos puros, objetivos e imparciales de lo que acontece en la sociedad, de sus intereses, de su dinámica de la forma en que está constituida, tampoco es el saber puro que emerge de las universidades y centros educativos, porque el saber debe ser entendido en su interrelación con el poder, un poder instalado en campos legitimados del saber, que lograron esa legitimación mediante el uso del poder.

Los discursos que produce el poder en forma institucionalizada, se caracterizan por adquirir la función de constituirse en la *verdad* aceptada en la sociedad. Por verdad Foucault entiende *un conjunto de procedimientos reglamentados por la producción, la ley, la repartición, la puesta en circulación, y el funcionamiento de los enunciados que legitiman el ejercicio del poder*.²⁴

²² Cfr. FOUCAULT, M. *Vigilar y... cit.*, p. 34.

²³ Cfr. FOUCAULT, M. *Microfísica... cit.*, p. 187.

²⁴ *Ibidem*, p. 189.



Por lo que el discurso que ha detentado la verdad lo han construido quienes han tenido poder suficiente para hacerlo, y a su vez este saber reproduce el poder, de tal manera que el saber legitima las diversas relaciones de poder existentes en la sociedad.

Foucault menciona que este saber funciona mediante un juego de represión y exclusión: exclusión de aquellos que no tienen derecho al saber, o que no tienen derecho más que a un determinado tipo de saber, que se filtra a través del aspecto desinteresado, universal, objetivo del conocimiento, lo que Foucault llama: *circuitos reservados del saber*, y que son aquellos que se forman en el interior de un aparato de administración o de gobierno, de un aparato de producción, y a los cuales no se tiene acceso desde afuera.²⁵

Es de resaltarse que estos circuitos reservados del saber descansan en circuitos reservados del poder, capaces de producir regímenes de verdad al que no se tiene acceso si no eres parte de ellos, por lo que son excluyentes en función del dominio que se pretende ejercer.

Lo anterior plantea un problema político esencial para el intelectual, ya que si la verdad, como lo señala Foucault, es una política, el reto es saber si es posible constituir una nueva política de la verdad. El problema no lo constituye cambiar la conciencia de las personas, sino el régimen político, económico, institucional de la producción de la verdad,²⁶ haciendo emerger una nueva forma de organización y ejercicio del poder y unos nuevos campos del saber, ajenos a las dinámicas del poder.

Este régimen de verdad crea las formas en que se regulan las maneras de actuar de los individuos, prescribe cómo dividir y examinar la gente, cómo clasificar las cosas y los signos y como corregir y disciplinar a los seres humanos, todo en función del mismo objetivo, como ya señalamos anteriormente.

El problema del régimen del poder-saber-verdad es que no se advierte, que, dentro de los circuitos reservados del saber, al decidir

²⁵ Cfr. *Ibidem*, p. 32.

²⁶ Cfr. *Ibidem*, p. 189.

los saberes a los que tendrán acceso las y los gobernados, se excluyen los saberes emancipatorios y en su lugar se instalan saberes disciplinarios. En esta lógica operativa, *la humanidad no progresa paso a paso, de lucha en lucha, hasta una reciprocidad universal en la cual las reglas sustituirán para siempre a la guerra; instala cada una de esas violencias en un sistema de reglas y va así de dominación en dominación.*²⁷

III. LA PENA PRIVATIVA DE LIBERTAD

Una vez que hemos expuesto el marco teórico procedemos a realizar el análisis de la otra variable de investigación: la pena privativa de libertad.

Dentro del sistema penitenciario mexicano, uno de los elementos más importantes es el concerniente a la reinserción social del delincuente, siendo la función primordial de dicho sistema y el medio de justificación de la imposición de la pena privativa de libertad, o sea que la reclusión en instituciones penitenciarias debe dotar a los reclusos de herramientas para que cuando cumplan su sentencia, puedan reintegrarse a la sociedad, además de que también debe prevenir la reincidencia

De esta forma, el segundo párrafo del artículo 18 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señala que:

El sistema penitenciario se organizará sobre la base del respeto a los derechos humanos, del trabajo, la capacitación para el mismo, la educación, la salud y el deporte como medios para lograr la reinserción del sentenciado a la sociedad y procurar que no vuelva a delinquir, observando los beneficios que para él prevé la ley. Las mujeres compurgarán sus penas en lugares separados de los destinados a los hombres para tal efecto.

²⁷ CEBALLOS GARIBAY, Héctor, *op. cit.*, p. 40.



Como podemos observar en la legislación nacional vigente, el Estado mexicano tiene la obligación de lograr la reinserción social de los internos encarcelados en los centros penitenciarios. Sin embargo esta labor no es sencilla, es más bien sumamente compleja, como lo podemos constatar con la evidente dificultad que el Estado enfrenta en cumplir con este compromiso, ya que según la Encuesta Nacional de Población Privada de la Libertad (ENPOL) del 2017, el 23% de las personas privadas de la libertad en el sistema penitenciario mexicano son reincidentes.²⁸

La cifra de reincidencia que señala la ENPOL es alta, si consideramos que contiene casi a la cuarta parte de los internos de instituciones penitenciarias, además es necesario señalar que estas mediciones no son exactas, en virtud de la cifra negra en relación con las denuncias presentadas, lo que, con alta probabilidad, elevaría el porcentaje de la referida reincidencia delictiva.

En este orden de ideas, la Organización de las Naciones Unidas estimó en 2013 que, a nivel mundial, el 70% de las personas que son sometidas a una sentencia vuelven a cometer un delito.²⁹

Lo que extiende la problemática más allá de las fronteras nacionales, resaltando la importancia de analizar este fenómeno desde otras perspectivas para poder comprenderlo mejor y estar en posibilidades de, al menos, plantear explicaciones para entender la dinámica que no le permite al sistema penitenciario y a la pena privativa de libertad cumplir con el objetivo social de la reinserción.

Además es necesario señalar que tampoco el índice delictivo muestra un descenso sostenido y significativo en sus cifras, así lo refiere la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad

28 ORTEGA, Magnolia y GARCÍA-Andrés, Adelaido, “La reincidencia delictiva en México. Una aproximación a su estudio”, *Políticas sociales sectoriales*, México, año 7, No. 7, agosto 2020-julio 2021, pp. 600-619, https://www.researchgate.net/publication/349740595_La_reincidencia_delictiva_en_Mexico_Una_aproximacion_a_su_estudio.

29 ÁLVAREZ VALDEZ, Jesús Eleonary y DELGADILLO GUZMAN, Leonor Guadalupe, “Análisis de la reincidencia delictiva en términos de las representaciones sociales prescriptivas”, *Cultura representaciones sociales*, México, vol. 11, núm. 22, 2017, pp. 220-248, http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2007-81102017000100220.

Pública (ENVIPE) 2020 que, entre otros datos señala que durante 2019, el 29.2% de los hogares tuvo al menos una víctima de delito, cifra muy cercana a la media de los últimos 5 años que reporta dicha encuesta (2015 a 2019) que es 33.38, por lo que, como se aprecia el índice delictivo se ha mantenido en cifras altas.³⁰

Lo que, por supuesto, pone en evidencia las fallas en los sistemas penal y penitenciario mexicanos, ya que tanto las penas –incluida la privativa de libertad–, como la institución penitenciaria no cumplen con su función primordial que, como ya hemos referido, es la reinserción social y la no reincidencia.

El alto porcentaje de reincidencia delictiva sugiere que los presos que, después de cumplir una condena, salen de las instituciones penitenciarias en nuestro país, no cuentan con los elementos sociales necesarios para reinserirse en la sociedad. Por lo anterior, muchos de los expertos en la materia se cuestionan el funcionamiento de las instituciones penitenciarias, en relación con su objetivo de reinserción social, además es necesario considerar que, de los presos que salen de dichas instituciones y que no vuelven a delinquir (los que el sistema puede considerar como *reinsertados socialmente*), no existen estudios que expliquen las causas o razones de ello, por lo que su no reincidencia no puede considerarse producto del tratamiento penitenciario, ya que para comprobar una correlación entre estas dos variables, se necesitan estudios específicos que analicen conjuntamente estos objetos de investigación.

Ahora bien, para poder establecer cómo, tanto la pena privativa de libertad y el sistema penitenciario, llegaron a su función resocializadora en nuestro país, es necesario, entonces, analizar la pena privativa de libertad y el sistema penitenciario nacional, lo que realizamos a continuación.

30 Cfr. INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA, Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE) 2020, [base de datos], México, diciembre 2020, https://inegi.org.mx/contenidos/programas/envipe/2020/doc/envipe2020_presentacion_nacional.pdf.



1. La pena privativa de libertad y el sistema penitenciario mexicano

No es intención de este apartado trazar la historia detallada de lo enunciado en el subtítulo, sino señalar los momentos más importantes del desarrollo y de la institucionalización de la pena privativa de libertad en nuestro país, resaltando las funciones u objetivos que esta ha tenido a lo largo del tiempo, lo que realizamos a continuación.

En la época prehispánica, nos señala Guadalupe Leticia García García, la mayoría de los expertos no le conceden a la prisión la función de una pena, ya que dicha penalidad tenía el objetivo de custodiar a los acusados hasta el momento de la imposición de la sentencia.³¹

Así, Sánchez Sandoval y González Vidaurri, coinciden en la apreciación de Pavarini: *Dentro de la severidad de las penas previstas en el derecho azteca y las características de la sociedad mexicana, la prisión como pena no encuentra una ubicación, ya que la forma de producción existente en ese momento no le concedía al tiempo un valor económico que pudiera ser medible o intercambiable.*³²

Aunque existen otros autores que señalan funciones diversas de la pena privativa de libertad en esta etapa, estas no resultan claras, coincidiendo la mayoría de ellos en lo enunciado en el párrafo anterior, por lo que podemos considerar que en la etapa prehispánica la pena privativa de libertad no existía como tal.

En la época colonial, la pena de prisión se instaure en las Leyes de Indias, ya no como custodia sino como pena en sí misma, así, se autoriza esta pena por deudas y también por delitos leves.³³ Es, entonces, en este momento en que la pena privativa de libertad se instaure en la historia de nuestro país, por lo que es útil para nuestro estudio ubicar cuál era su función.

³¹ Cfr. GARCÍA GARCÍA, G. L. *Historia de la pena y sistema penitenciario mexicano*, México, Miguel Ángel Porrúa, 2010, p. 156.

³² ÁLVAREZ GÓMEZ, Josefina, et al. "El control social en la civilización azteca", *Cuadernos de posgrado*, serie A, núm. 1, México, UNAM-ENEP Acatlán, julio-diciembre de 1987, p. 45, en GARCÍA GARCÍA, G. L. *Historia de la pena y...* op. cit., p. 156.

³³ Cfr. GARCÍA GARCÍA, G. L. *Historia de la pena y...* op. cit., p. 161.

En el sentido de lo anterior, debemos recordar que durante esta etapa, se instalan el presidio y las fortalezas militares. De esta manera, se construyen fortalezas militares en los estados de Baja California y Texas, así como fortalezas de prisión como las de San Juan de Ulúa y Perote.³⁴

La pena privativa de libertad y la necesidad de construir complejos militares y prisiones, provocan que la función de la pena de prisión sea retribucionista. Así, la retribución que cumplían los sentenciados, favorecían los intereses utilitarios particulares de los invasores españoles, ya que los sentenciados a prisión, en esa etapa, cumplían sus penas construyendo las fortalezas militares que requería el imperio español para continuar con su dominio y hegemonía.

En la etapa independiente de México, al menos en sus inicios, se caracterizó por lo que se consideró un problema social muy visible; la mendicidad y la vagancia, por lo que el naciente Estado mexicano combatió dicha problemática creando para su atención, el Tribunal de Vagos, el Departamento de Corrección en el Hospicio de Pobres, la penitenciaría para Jóvenes Delincuentes y la Cárcel de Belén.³⁵

Aunado a la construcción de instituciones sociales y, para contrarrestar los efectos de la vagancia y la mendicidad, se promocionaron talleres dentro de las prisiones para garantizar el aprendizaje de algún arte u oficio que les produjera a los sentenciados lo necesario para su subsistencia, que les inspirara amor al trabajo y los alejara del ocio y de los vicios.³⁶

Con las disposiciones anteriores, resulta claro que se estaba iniciando la función correccionalista de la aplicación de la pena privativa de libertad, en el sentido de que se pretendía corregir al delincuente para llevarlo a un parámetro social de aceptación que lo capacite para ser parte de la sociedad de la época.

La llegada del siglo XX le trajo a nuestro país cambios en el sistema penitenciario, que inician con la inauguración de la Penitenciaría de

³⁴ Cfr. *Ibidem*, p. 163.

³⁵ Cfr. *Ibidem*, p. 183.

³⁶ Cfr. *Ibidem*, p. 184.



Lecumberri, que tuvo por objeto que allí extinguieran sus condenas los sentenciados a prisión extraordinaria, los reincidentes, los sentenciados que por su mala conducta se les aplicará retención y los condenados a prisión simple pero que por su mala conducta no pudieran permanecer en la Cárcel de Belén.³⁷

Como es de conocimiento general, la Penitenciaría de Lecumberri fue diseñada y construida mediante el diseño del panóptico de Bentham, un sistema de reclusión celular, de continua y total vigilancia para los presos, que:

...marcó un cambio en la ciudad, no sólo por la aparición de un nuevo y gran conjunto arquitectónico, sino que además por su concepción y funcionamiento atípico hasta entonces, estableciendo un modelo de reclusión diferente a lo conocido, en el que el recluso se convertía en un ser con derechos, pero también con obligaciones al que se le daba la oportunidad de resarcir el daño provocado a la sociedad mediante el arrepentimiento y la reflexión acompañado de jornadas laborales y educativas que lo transformaran en hombres de bien y productivos, con el objetivo de reincorporarlos a la sociedad cumplida su sentencias.³⁸

La función de la pena privativa de libertad en el sistema penitenciario mexicano del iniciante siglo XX, era, como se aprecia, de resarcimiento del daño a la sociedad, pero principalmente de reeducación para transformarse en *hombres de bien y productivos* para reincorporarlos a la sociedad.

Es decir, función correccionalista basada en el estudio del delincuente como el responsable del delito que debía ser reeducado, readaptado, resocializado y reinsertado de la sociedad de la cual emergió. Por ello, el delincuente se convierte en el emergente objeto de estudio, que se

37 Cfr. *Ibidem*, pp. 203 y 204.

38 FIGUEROA, E. A., y RODRÍGUEZ LICEA, M. "La Penitenciaría de Lecumberri en la Ciudad de México", *Revista de Historia de las Prisiones*, México, núm. 5, julio-diciembre de 2017, pp. 98-119, <https://www.revistadeprisiones.com/wp-content/uploads/2017/10/5.-Edmundo-Arturo-Figueroa-Viruega-y-Minerva-Rodr%C3%ADguez-Licea.pdf>.

mantiene hasta la actualidad, en la práctica y discurso oficiales.

De esta manera, en México durante la década de los años cincuenta, se consolida el discurso sobre el reconocimiento de la variedad de delincuentes y la idea de resocializar a quienes habían cometido delitos. Desde entonces se han sugerido diversas medidas y modificaciones del sistema penitenciario, especialmente que las penas cortas de privación de libertad deben ser evitadas, los reclusos deben ser clasificados y la pena individualizada para proveer cuidado especial para los enfermos, jóvenes, reincidentes, drogadictos y enfermos mentales.³⁹

Aunado a lo anterior, se trazan los primeros esfuerzos internacionales para reconocer los derechos humanos básicos de las personas sometidas a prisión, dando lugar a la promulgación de las Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos del Primer Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, aprobada en 1955.

A raíz de estas Reglas Mínimas, México llevó a cabo algunas reformas legislativas en 1964 y 1965 a través de las cuales se modificó el artículo 18 constitucional para establecer la separación de los procesados bajo prisión preventiva en relación con los sentenciados.⁴⁰

Durante los años setentas se produjeron nuevos cambios legislativos en materia penitenciaria, con la intención de implementar la readaptación social como objetivo de la reclusión. Estas reformas penitenciarias estuvieron caracterizadas por ideas positivistas, donde destaca la escuela de la criminología positivista que señaló al delincuente nato (personas destinadas irremediabilmente a delinquir por naturaleza), una antropometría criminal (clasificación de las personas propensas a delinquir por medio de su estructura antropológica), dando origen al concepto de peligrosidad social, que aún permanece en el sistema penitenciario mexicano.

Estas pretensiones positivistas le otorgan fines utilitarios a la privación de la libertad, pretendiendo hacer del encierro un medio, un tratamiento

39 Cfr. SÁNCHEZ GALINDO, Antonio, "Control social y ejecución penal en México", *Revista del Consejo Nacional de Política Criminal y Penitenciaria*, México, vol. 1, núm. 14, julio-diciembre de 2000, p. 32.

40 Cfr. *Ibidem*, p. 44.

antes que un castigo. Al menos en la legislación, este abordaje del problema ha subsistido hasta ahora.

En este contexto se promulga la Ley que Establece Normas Mínimas sobre Readaptación Social de Sentenciados, que es considerada *el parteaguas en el derecho de ejecución penal mexicano*.⁴¹ Algunos de los aspectos centrales de la reforma de 1971 fueron:

- se sustituyeron las sanciones por delitos culposos;
- se estableció un régimen más abierto y conveniente sobre la libertad preparatoria y la condena condicional;
- se dotó de una nueva estructura a los órganos de administración de justicia;
- se incluyó la llamada libertad previa y del proceso sumario, y
- se dio a la Dirección General de Prevención y Readaptación Social de la Secretaría de Gobernación, injerencia definitiva en materia de ejecución de sanciones.⁴²

En la actualidad, la reinserción social queda insertada jurídicamente en la Ley Nacional de Ejecución Penal, que señala como uno de sus tres objetos *Regular los medios para lograr la reinserción social*. Dicha Ley define en su glosario al sistema penitenciario como:

...conjunto de normas jurídicas y de instituciones del Estado que tiene por objeto la supervisión de la prisión preventiva y la ejecución de sanciones penales, así como de las medidas de seguridad derivadas de una sentencia, el cual está organizado

⁴¹ SÁNCHEZ GALINDO, Antonio, *op. cit.*, p. 46.

⁴² Cfr. FERNÁNDEZ DÁVALOS, David de Jesús, *Un diagnóstico del sistema penitenciario mexicano desde la perspectiva de la readaptación social y el respeto a los Derechos Humanos*, Tesis, Universidad Iberoamericana, México, D.F., 1998, p. 13.

sobre la base del respeto de los derechos humanos, del trabajo, la capacitación para el mismo, la educación, la salud y el deporte como medios para lograr la reinserción de la persona sentenciada a la sociedad y procurar que no vuelva a delinquir;...

De la misma forma, en su artículo 5, concibe a la reinserción social como un principio rector del sistema penitenciario y lo define como la *Restitución del pleno ejercicio de las libertades tras el cumplimiento de una sanción o medida ejecutada con respeto a los derechos humanos*.

De los capítulos II al VI, dicha Ley dispone la normatividad que se refiere a los elementos que servirán como medios para lograr la reinserción social del delincuente. De esta forma el artículo 74 dispone el derecho a la salud de la siguiente manera:

La salud es un derecho humano reconocido por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y será uno de los servicios fundamentales en el sistema penitenciario y tiene el propósito de garantizar la integridad física y psicológica de las personas privadas de su libertad, como medio para proteger, promover y restaurar su salud.

El artículo 81, define la participación en actividades físicas y deportivas, señalando que *[l]a persona privada de su libertad podrá participar en actividades físicas y deportivas, atendiendo a su estado físico, con el propósito de mantener esquemas de esparcimiento y ocupacionales*. Mientras que el artículo 83 refiere:

La educación es el conjunto de actividades de orientación, enseñanza y aprendizaje, contenidas en planes y programas educativos, otorgadas por instituciones públicas o privadas que permitan a las personas privadas de su libertad alcanzar mejores niveles de conocimiento para su desarrollo personal, de conformidad con lo establecido en el artículo 3o. Constitucional.

La educación que se imparta en los Centros Penitenciarios será laica, gratuita y tendrá contenidos de carácter académico, cívico, social, higiénico, artístico, físico y ético, orientados en el respeto a la ley, las instituciones y los derechos humanos. Será, en todo caso, orientada por las técnicas de la pedagogía y quedará a cargo de profesores o maestros especializados. Así mismo las personas privadas de su libertad que obtengan una certificación por la autoridad educativa correspondiente podrán realizar las labores de docencia a las que hace referencia el presente artículo.

Como se observa, el artículo referido define a la educación que se impartirá en los centros de reclusión penitenciaria, misma que no observa diferencias con la educación que se imparte fuera de esos centros, con lo que queda de manifiesto que la intención es que el interno pueda participar en procesos educativos que le permitan alcanzar un desarrollo educativo similar al que se imparte en libertad.

Mientras que el artículo 87 señala que la capacitación para el trabajo es:

...un proceso formativo que utiliza un procedimiento planeado, sistemático y organizado, mediante el cual las personas privadas de la libertad adquieren los conocimientos, aptitudes, habilidades técnicas y competencias laborales necesarias para realizar actividades productivas durante su reclusión y la posibilidad de seguir desarrollándolas en libertad.

La capacitación para el trabajo tendrá una secuencia ordenada para el desarrollo de las aptitudes y habilidades propias, la metodología estará basada en la participación, repetición, pertinencia, transferencia y retroalimentación.

Finalmente el trabajo queda contemplado de la siguiente manera:

Artículo 91. Naturaleza y Finalidad del Trabajo

El trabajo constituye uno de los ejes de la reinserción social de las personas privadas de la libertad y tiene como propósito prepararlas para su integración o reintegración al mercado laboral una vez obtenida su libertad.

El trabajo se entenderá como una actividad productiva lícita que llevan a cabo las personas privadas de la libertad en el Centro Penitenciario, bajo las siguientes modalidades:

- I. El autoempleo;
- II. Las actividades productivas no remuneradas para fines del sistema de reinserción, y
- III. Las actividades productivas realizadas a cuenta de terceros.

Como podemos observar en el breve recuento histórico del estado en que se encuentra el sistema penitenciario mexicano, la implementación de la resocialización del delincuente se ha venido constituyendo paulatinamente, como un derecho al que tienen los internos de los centros de reclusión, no obstante pensamos que queda lejos de cumplirse, lo que trataremos de demostrar en el apartado siguiente.

IV. ANÁLISIS DE LA PENA PRIVATIVA DE LIBERTAD DESDE EL MARCO TEÓRICO DE MICHEL FOUCAULT

Como hemos señalado reiteradas veces en este trabajo, la pena privativa de libertad, desde el discurso oficial, tiene el objetivo de reinsertar a los individuos a la sociedad y lograr la no reincidencia, no obstante, cuando



se analizan las estadísticas, los resultados contradicen el sentido del discurso acerca de la utilidad de esta pena.

Por ello, ahora la analizaremos desde el marco teórico que hemos propuesto, para comprender el mantenimiento de una sanción que no tiene los efectos esperados, pero que ha logrado perpetuarse en la historia de la humanidad occidental y en el sistema penitenciario mexicano.

Como hemos expuesto en el apartado anterior y, como resultaría lógico, se entiende al sistema penitenciario como producto de la evolución de un campo de conocimientos o marco teórico que aporta elementos suficientes para justificar la aplicación de la pena de prisión, dichos conocimientos establecerían una ciencia básica que explique la puesta en práctica de la prisión.

No obstante lo anterior, en el caso de la prisión y del sistema penitenciario esto no ocurrió de esta manera, no se presenta en el caso mexicano una transición evolutiva de las funciones que se le han atribuido a la pena privativa de libertad, que pasó de no ser considerada una pena en sí misma sino solamente como lugar de custodia en la etapa prehispánica, a tener una función retributiva y correccionalista en las demás, lo que no está alejado del nacimiento del derecho, ya que este inicia justamente cuando se apropia de la venganza privada y la convierte en pública, arrogándose entonces el derecho de penar o *ius puniendi*, de tal suerte que la venganza ya no cumplirá el fin privado de los particulares, sino el fin público del Estado que, desde luego, no es el de los particulares.

A estas situaciones Foucault las considera *discontinuidades*, para señalar la irrupción de saberes y prácticas que no son producto de desarrollos continuos, evolutivos, sino que giran y obedecen a intereses específicos. Así lo penitenciario no es el desarrollo del humanismo o de las ciencias sino el establecimiento de un régimen de verdad previamente diseñado. Por ello, este autor ubica a la prisión como una tecnología del poder.

De esta forma, Foucault señala la importancia de analizar todo el cuerpo social para poder entender mejor los fenómenos sociales,

en el caso que nos ocupa debemos señalar la pregunta que nuestro autor se plantea ¿hay sociedades de exclusión y de encierro?,⁴³ lo que podría explicar el mantenimiento de la pena privativa de libertad más allá del entendimiento de su ineficacia, ya que si esta pena se inserta en el funcionamiento de los social podría entenderse, en parte, su permanencia en el sistema penitenciario.

En el sentido de lo anterior, cobra relevancia la noción de tecnología del poder de Michel Foucault, ya que la estrategia penal del encierro vendría siendo una táctica que no es exclusiva, en tanto se ejerce el poder, de las cárceles, sino que se repetiría en todo el cuerpo social, manteniendo las relaciones de poder que se necesitan para reproducir el gran engranaje que constituye el Estado. Además, permite concebir lo que hemos señalado como discontinuidades en relación con la prisión, así se descubren las causas políticas del encierro, que, siendo siempre circulares, legitiman la actuación del sistema penitenciario:

En un círculo muy conveniente para el Estado, la aplicación de la pena vuelve natural y legítimo el poder de castigar. La legitimidad otorgada al grupo de poder, primero en su representación divina, después por el contrato social, y ahora por la elección democrática, le permite ejercer el monopolio de la violencia estatal.⁴⁴

Por lo que la aplicación de la pena de prisión y el establecimiento y mantenimiento del sistema penitenciario no tendría por qué ser producto de *una evolución*, porque obedece al escenario político que, desde luego, opera con la lógica del poder, distinta a la del desarrollo de conocimientos teóricos y prácticos basados en el análisis de los fenómenos sociales que ocurren en la realidad.

Entendido así, la lógica de lo penitenciario, reproduce las relaciones desiguales de fuerza, repitiendo lo esencial: el dominio y la sumisión,

⁴³ Cfr. FOUCAULT, M., *La sociedad punitiva. Curso en el Collège de France (1972-1973)*, Argentina, 2016, p. 24.

⁴⁴ GARCÍA GARCÍA, G. L. *Historia de la pena y... op. cit.*, p. 37.



manteniendo permanentemente estos desequilibrios útiles en la sociedad. Por lo que la cárcel es un escenario donde se continua con la guerra, que como señala nuestro autor, es una guerra silenciosa, una táctica específica del poder, que se pretende más evolucionada, más desarrollada, pero que conserva el desequilibrio, garantizando la exclusión y el encierro de *unos* para seguridad de los *otros*. Lo que desde luego, impide pensar en las posibilidades de una estrategia integral de reconocimiento de la *otredad* que se relaciona e influye en una sociedad, pero que también es influida y determinada por ella.

El elemento conceptual de Foucault, en relación con la micro y macrofísica del poder nos permite colocar el campo de estudio de *lo penitenciario*, en múltiples vertientes, desde el entendimiento de la imposibilidad de concebirlo de manera correcta, si solo se analiza a la persona que delinquiró, como al sesgo de estudiarlo solo desde la perspectiva del Estado, además nos permite ampliar el campo de estudio a diversos escenarios como el político, el económico, el social, etc. Así pensado, el análisis nos permitiría concebir el cambio en el tratamiento penitenciario desde la conmoción simultánea de la micro y macrofísica del poder, porque tan es esencial incidir en la conciencia de los individuos –y no solo de los que delinquen- sino de todos los integrantes de una sociedad punitiva, como en la reforma del sistema penitenciario como parte del aparato estatal.

Desde la microfísica se descubre que la pena privativa de libertad y el sistema penitenciario forman parte de las reglas del derecho, pero también que las trasciende; no es producto de aquel, aunque este lo organiza. Es decir, que tanto la prisión, en tanto pena, y lo carcelario, en tanto sistema, obedecen a las reglas del derecho, pero en sí mismo constituyen un conjunto de reglas fácticas que van más allá del mero ejercicio jurídico, se rigen por la incesante dinámica del poder. Por ello es necesario entender *las prácticas penales menos como una consecuencia de las teorías jurídicas que como un capítulo de la anatomía política*.⁴⁵

45 FOUCAULT, M. *Vigilar y... cit.*, p. 35.



De esta manera, la institución penitenciaria reproduce los efectos de dominación-subordinación que se encuentran presentes en la sociedad, constituye un claro ejemplo del suelo donde se asienta el poder, uno de los lugares donde se incardina, es más que el alargamiento del Estado, se convierte en una institución con autonomía cuyos efectos son reproducir la dominación presente en cada átomo social.

Dentro de las instituciones penitenciarias, en su dinámica cotidiana se reproducen relaciones de poder, entre los internos, entre los custodios, entre los administradores, entre todos los que participan en ellas, no solo son las relaciones de dominación de los custodios en contra de los internos, además existen relaciones de dominación-subordinación entre los propios internos y entre todo el personal penitenciario. Lo que deja claro que las relaciones de dominación a las que son sometidos los prisioneros, se reproducen en todo el esquema social de los centros de reclusión. En este fenómeno resalta la concepción de la positividad del poder de Foucault, donde no es posible entender al poder solo desde su represión, exclusión, desde su negatividad, ya que el poder produce efectos de placer en quien lo ejerce y provoca que quien no lo tiene lo desee, es como señala nuestro autor, una especie de entramado productivo que atraviesa a la sociedades, que cruza, en este caso al sistema penitenciario, produciendo efectos, incitaciones, controles y asegurando el aumento del cuerpo social.

Es esta positividad la que permite que la violencia de lo penitenciario se justifique e incluso que se normalice, ya que está presente en todas las relaciones de poder, ya sea dentro del ámbito penitenciario como fuera de él.

En la última de las características que hemos seleccionado para la realización del presente análisis, descansa una de las justificaciones más importantes del sistema penitenciario: *el saber*. Foucault no reproduce las ideas generales en torno a lo que constituye un campo del saber, puesto que advierte discontinuidades en estos campos del conocimiento que se forman en torno a los discursos oficiales de ciertos objetos, como el carcelario.

Foucault señala, como ya lo hemos establecido en el apartado correspondiente, que no puede ocurrir un saber sin la existencia de



circuitos reservados del poder que lo respalden, de tal forma que saber y poder se encuentran íntimamente implicados. De esta manera el saber no se corresponde con acercamientos a la realidad, sino en discursos que se confeccionan por los poseedores del poder que, por esa misma característica de tenencia del poder, crean objetos, discursos, informaciones que luego adquirirán la etiqueta de verdad.

Esto queda muy claro cuando se piensa en la pena privativa de libertad y el sistema penitenciario que, desde luego, cuentan con discursos oficiales que les conceden utilidad social, por ello se entiende que siga prevaleciendo un discurso-verdad positivista que centra el problema de los delitos en los delincuentes, que se siga manteniendo como verdad un sistema de clasificación penitenciario basado en la peligrosidad de los internos y que, en el caso mexicano, se insista en que la función es la resocialización de los delincuentes.

Todos ellos son discursos que están alejados de la realidad social, el primero que se refiere a la concepción positivista, conlleva en sí mismo su error, como ya hemos observado, la concepción positivista del delito y del delincuente fue superada hace décadas, porque constituye un acercamiento teórico equivocado ya que no es posible ubicar en un solo plano dicha concepción. Además esta posición positivista estableció el primer acercamiento a la función reeducadora, readaptadora y resocializadora de la norma penal, porque si es el delincuente el culpable debe reeducársele para que adquiera la normalidad de la que nunca debió salir.

El segundo discurso concerniente a la peligrosidad social es resultado de la definición de lo que debe entenderse como normal, de tal forma que la normalidad es no ser peligroso y lo anormal es la peligrosidad. Este discurso conlleva la estrategia política de la definición de la normalidad como parte de lo socialmente aceptado y la definición de la anormalidad como aquello que está fuera del estándar definido que, por supuesto, obedece a los intereses particulares de los grupos en el poder, quienes establecen una construcción del delito y del delincuente que siempre salvaguarda el derecho estatal de castigar.

Además de lo anterior, es necesario resaltar que los estudios que se realizan en la actualidad en los centros de reclusión penitenciarios no presentan la posibilidad de que alguien puede ser considerado como no peligroso, ya que en dichos estudios las posibilidades son que se presente alta, media o baja peligrosidad, es decir, no se contempla como opción resultar no peligroso. Es necesario aclarar que lo anormal es una definición convencional que justifica en todo momento la actuación de un sistema penal represivo.

En cuanto al tercer discurso, concerniente a la resocialización del delincuente tenemos múltiples apreciaciones, la primera de ellas es que solo es un campo de conocimiento que no tiene reflejo en la realidad. La noción de resocialización trae consigo la posibilidad de regresar a la sociedad al individuo que delinquiró debido a no estar debidamente *socializado*, lo que desde luego, no es resultado de estudios empíricos que muestren esta relación, porque entonces toda persona que delinque lo hace porque no contiene los elementos sociales necesarios para formar parte de una sociedad determinada, lo que evidentemente no es así.

La resocialización parte de entender que existe una sociedad a la que es deseable regresar, con ciertas características que le permitirán a los ex presos no reincidir, no obstante la construcción de esta realidad es, al menos, arbitraria, ya que es resultado de la consideración del Estado, cuando en realidad la misma sociedad cuenta con elementos criminógenos que deberían ser contemplados.

Para Sánchez Sandoval y González Vidaurri:

La cárcel es un término siempre presente en nuestros discursos de criminólogos. Es una realidad-verdad siempre analizada y cuestionada en la que a la pena, las leyes le asignan la finalidad de “prevención especial” o sea la “resocialización” a través de un “tratamiento”. Nosotros negamos ese discurso porque no hay coincidencia de esas definiciones con la realidad.⁴⁶

⁴⁶ GONZALEZ VIDAURRI, Alicia y SÁNCHEZ SANDOVAL, Augusto “Discurso y cárceles de máxima segu-



Otra problemática que tiene la resocialización es el entorno carcelario al que se enfrentan los internos, ya que dicho escenario les requiere desarrollar ciertos patrones de comportamiento para adaptarse a él y estas características son contrarias a las pensadas dentro del tratamiento penitenciario, es decir, al tratar de dotar, con el tratamiento penitenciario, de elementos resocializadores al interno, al mismo tiempo lo estarían des-adaptando del entorno carcelario en el cual vive cotidianamente, lo que resulta en un discurso paradójico en detrimento de los internos, ya que al *adaptarse* a la cárcel se *des-adapta* para su reinserción.

Finalmente y como ya hemos señalado, no existe evidencia de que el tratamiento penitenciario, definido en la normatividad en la materia, tenga algún efecto en la resocialización y no reincidencia, es decir, que el trabajo y la capacitación para el mismo, la educación, la salud y el deporte no pueden garantizar que una persona que estuvo reclusa cometa nuevamente un delito.

En ese orden de ideas, De la garza, De la Vega, Zuñiga y Villareal,⁴⁷ mencionan que es una práctica que surge de la historia misma del delincuente, hecha de hábitos, creencias y convicciones que muestran el proceso de endurecimiento de la personalidad en el sentido de que a un delito le sigue otro. Entonces surge la pregunta ¿cómo determinar la posibilidad de llegar a ser reincidente?, estos mismos autores señalan que aunque es un proceso multicausado y que no puede establecerse con precisión, la historia de vida previa, la salud social, la salud mental, el proyecto de vida a futuro y las habilidades cognitivas e interpersonales, por una parte, y el impacto de la primera experiencia penitenciaria, por la otra, son elementos que se conjugan para decidir llevar un modo de vida al margen de la ley o fuera de ella.

Entonces resulta claro que el discurso en torno a lo penitenciario forma parte de un entramado de poder-saber-verdad que no tiene una

ridad", en GRANADOS CHAVERRI et al., *El sistema penitenciario entre el temor y la esperanza*, México, Orlando Cárdenas Editor, 1991, p. 159.

47 Cfr. DE LA GARZA, F., DE LA VEGA, B., ZUÑIGA, V., y VILLAREAL R. *La familia. La cultura del menor infractor*, México, Trillas, 1987, en SILVA, J. *Conducta antisocial. Un enfoque psicológico*. Pax. México, 2003, p. 286.

relación directa con lo que se señala en las disposiciones normativas, sino en el mantenimiento y reproducción de relaciones de poder previamente definidas.

Así Foucault señalaría que se construyó todo un régimen de verdad y una multitud de papeles en el ejercicio de la justicia criminal. Un saber, unas técnicas, unos discursos *científicos* que se entrelazan con la práctica del poder de castigar.⁴⁸

De tal manera que lo penitenciario no constituyó nunca un proyecto que estableciera sus fundamentos en una ciencia ni que apuntara al desarrollo de la humanidad; sino que significó una técnica que se aprendió y que se transmitió, que se racionalizó y se normalizó, convirtiéndose en una táctica disciplinaria que desarrolló campos de saber justificatorios⁴⁹ que, además, emergieron de una sociedad reguladora y disciplinaria, de una sociedad punitiva.

En el sentido de lo anterior, García⁵⁰ señala que la norma penal contiene, además de la función declarada en la norma positiva (en nuestro caso la reinserción social y la no reincidencia), una función latente que, no estando escrita en el enunciado normativo, ocurre en la realidad, es decir, los efectos prácticos que produce la norma, lo que verdaderamente está ocurriendo en la sociedad, que en el caso de la pena de prisión es la exclusión del individuo, es decir, alejarlo de la sociedad a la que le cometió un agravio. Esta función latente vendría siendo, en el caso que nos atañe, las relaciones de poder que mantienen a la pena privativa de libertad.

Es necesario adicionar, a las dos primeras, una tercera función, la simbólica, que podemos definir como el impacto que causa la norma en la sociedad en general, en nuestro caso se refiere a la percepción de seguridad que se busca originar en la población para que se estime que el Estado está realizando su labor de seguridad pública de

48 Cfr. FOUCAULT, M. *Vigilar y... cit.*, p. 29.

49 Cfr. FOUCAULT, M. *Vigilar y... cit.*, p. 302.

50 GARCÍA GARCÍA, G. L., *Derecho ejecutivo penal. Análisis de la aplicación de la pena en México*, Editorial Porrúa, México, 2005, p. 37.



manera eficiente, de tal manera que ante el crecimiento de los delitos la respuesta estatal recae siempre en el endurecimiento del derecho penal, es decir, aumento en la duración de las penas y creación de nuevos tipos penales.

Por ello, cuando la norma no se puede explicar mediante el discurso oficial, es necesario señalar lo que exponía Foucault:

Pero el efecto más importante quizá del sistema carcelario y de su extensión mucho más allá de la prisión legal, es que logra volver natural y legítimo el poder de castigar y rebajar al menos el umbral de tolerancia a la penalidad. Tiende a borrar lo que puede haber de exorbitante en el ejercicio del castigo.⁵¹

Lo que justifica el actuar del Estado en relación con la imposición de la pena privativa de libertad, que no está basada en su eficiencia, porque si se entiende que los efectos simbólicos de la pena de prisión producen control sobre el cuerpo social, entonces estamos en la posibilidad de entender que lo que verdaderamente interesa al Estado, no es la reinserción social, sino la auténtica segregación de los individuos que han decidido violar la norma, lo que tiene correspondencia con la actuación contemporánea del sistema penitenciario.

Desde la triada de poder-saber-verdad que construye Foucault y mediante el análisis que realiza en torno al surgimiento de la prisión, estamos en posibilidades de comprender que el sistema penitenciario no es el resultado de la evolución de un campo de conocimientos que, analizando el objeto de estudio de la prisión, ha llegado a nuestros días como un saber sólido y consolidado que produce efectos de resocialización, más bien que se trata de un discurso creado y mantenido porque produce y reproduce efectos de dominación.

⁵¹ FOUCAULT, M. *Vigilar y... op. cit.*, p. 308.

V. CONCLUSIONES

La hipótesis de esta investigación es que la pena privativa de libertad no constituye una figura jurídica que cumpla con su función resocializadora, lo que, a nuestro parecer se ha comprobado a través de este trabajo.

Como previamente se ha expresado, son variados y sustanciosos los análisis que se le han realizado a la pena de prisión y al sistema penitenciario, en relación a su funcionamiento, fines y eficacia, mismos que han llegado a la conclusión que se expuso en el párrafo anterior. Estos estudios se han acercado al objeto de estudio desde la perspectiva de la criminología crítica, desde la sociología jurídica e incluso desde la psicología, no obstante no han tenido el impacto en el derecho o en la creación normativa, porque los esfuerzos en estos ámbitos se han enfocado en el mantenimiento de dicho sistema y sanción.

Como se ha mostrado, la pena privativa de libertad y el sistema penitenciario constituyen tecnologías del poder que son parte de una sociedad disciplinaria y controladora, que no son el resultado de una evolución continua de los saberes de las ciencias ni de las leyes, sino más bien la irrupción discontinua de saberes emergentes que obedecen a la lógica de la dominación-subordinación.

Concebida desde el ámbito del poder, la pena de prisión no es consecuencia de teorías jurídicas sino de la manera de ser de la política en turno que ha permanecido inmóvil ante el complejo problema social del uso de las cárceles.

Esto desnuda uno de los principales problemas del sistema jurídico, al menos en el ámbito penal: la incongruencia entre medios y fines, al respecto Ferrajoli señala:

...le atribuyen (a la pena) fines ostensiblemente inalcanzables...
La imposibilidad de realizar el fin reparador fue ya destacada por Platón, con la obvia consideración de que aquello que ha sido hecho no puede ser deshecho. La imposibilidad de realizar el



fin de prevención de todos los delitos es asimismo obviamente resaltada, como entre otros, por G. Filangieri y F. Carrará.⁵²

El sistema penitenciario mexicano conserva tanto en sus teorías como en sus prácticas discursos positivistas que fueron rebasados por todas las disciplinas científicas durante el siglo pasado, lo que lo coloca como un saber, en ese sentido, rezagado, no vigente y, por lo tanto, alejado de la realidad a la que pretende regular.

Esto ha generado desde hace algunas décadas una crisis en el derecho penal, ya que su funcionamiento no encuentra actualmente la justificación racional que le dio soporte, salvo si lo consideramos como un medio de control social donde, entonces, lo que importa es el ejercicio del poder, más allá de los discursos resocializantes y de no reincidencia que se establecen en la norma constitucional y demás ordenamientos en la materia.

En ese sentido, la función resocializadora y de no reincidencia en torno a la pena privativa de libertad, constituyen la función declarada de la norma penal, pero oculta su función fáctica, es decir, la función de exclusión del individuo que delinquiró, así como su función simbólica que, como señalamos es la percepción de seguridad que produce en el cuerpo social.

La resocialización del delincuente presenta muchos problemas para poder considerarla como una posibilidad real, donde destaca el hecho de que las instituciones penitenciarias son, en múltiples sentidos criminógenas, tal como lo señala Zimring:

...algunos métodos de castigo, la prisión por ejemplo, pueden ser por sí mismos criminógenos; en la medida que esto sea cierto, el efecto preventivo del castigo sobre otros posibles transgresores, deberá contraponerse también respecto a su probable efecto criminógeno sobre el transgresor... La experiencia del castigo

52 FERRAJOLI, L., *Poder y control*, Barcelona, PPU, 1986, p. 3.

sobre las actitudes del transgresor puede ser una identificación mayor con los valores equivocados.⁵³

No obstante, la resocialización es un discurso que justifica plenamente el funcionamiento de las cárceles y la imposición de la pena de prisión, aunque esta no se lleve a cabo, o que se encuentre imposibilitada para poder ocurrir.

En este orden de ideas, destaca la conclusión de que no existe evidencia empírica para saber si el tratamiento penitenciario consistente en el trabajo y la capacitación para el mismo, la educación, el deporte y la salud sean medios idóneos que promuevan la resocialización de los internos, así como también que no puede considerársele atribuible a dicho tratamiento la no reincidencia de aquellos ex presos que no volvieron a cometer un delito.

Por ello, consideramos que la reclusión en instituciones penitenciarias, en tanto pena, debe ser sometida a un minucioso análisis, con la finalidad de que puedan plantearse alternativas que sean efectivas, porque hemos mostrado que dicha pena no cumple con la función que la justifica, ya que, como hemos señalado, existe evidencia empírica que muestra el aumento de la comisión de delitos, así como el mantenimiento de las cifras en relación con la reincidencia delictiva, lo que advierte que la pena privativa de libertad no está cumpliendo su fin teleológico en el sistema jurídico. Al respecto Giuseppe Mosconi⁵⁴ advierte:

La pena se justifica solo si es idónea, solo si va a lograr alcanzar efectivamente los fines que se propone. También aquí volvemos a la cuestión de la idoneidad de la pena, a saber, si la pena en los hechos busca reeducar o si busca retribuir, según el principio que

⁵³ ZIMRING, F., et al. *La utilidad del castigo*, México, Editores asociados, 1977, p. 47, en GARCÍA GARCÍA, G. L. *Historia de la pena y...* cit., p. 52.

⁵⁴ MOSCONI, G. *La justificación de la pena: la cárcel y el Derecho Penal Mínimo, en la experiencia del penitenciarismo contemporáneo*, México, Comisión Nacional de Derechos Humanos, 1995, p. 26.



se intente afirmar. Solo en el caso de que logre los objetivos que se ha propuesto, se justifica su aplicación.

Además es necesario que el estudio de la misma, trascienda el campo jurídico, convirtiéndose en un campo transdisciplinar, que aporte una mirada compleja a este objeto de estudio para poder entenderlo en la fenomenología de su ocurrencia y no desde saberes previamente contruidos, que solo posibilitan un cerco en torno a él, así como una delimitación conceptual que nos lleva al entendimiento que actualmente presenta este fenómeno. Ya que es necesario entender al delito y al delincuente, por lo menos desde la dimensión social, económica, psicológica, jurídica y política.

Esta pena debe ser, un derecho de excepción, ya que como lo expresara Carrancá y Rivas *La cárcel nunca ha sido lugar propicio para el hombre, aunque sea el peor de los criminales. La cárcel es un mal, hoy por hoy tal vez insustituible, pero un mal.*⁵⁵

Por ello, existen múltiples tareas por realizar, además de las ya expresadas en términos de la realización de estudios que permitan entender la lógica y dinámica de la reclusión y de la pena privativa de libertad, para poder plantear soluciones desde diversos ámbitos.

Se coincide con Foucault cuando señala que una de las tareas más importantes consiste en establecer la posibilidad de generar un nuevo régimen de la verdad, un nuevo campo de conocimientos que no obedezca a la dinámica del poder, sino que se ancle en la humanidad (más allá del actual discurso de los derechos humanos), para que *lo humano* pueda ser pensado cuando se trate de la expansión inexplicable del derecho, lo que permitiría redeterminar la imposición de la pena privativa de libertad, basada en la observación de una realidad que no puede ser explicada mediante modelos de conocimiento ampliamente superados (como el positivista). Esto tal vez apuntaría el debate al

55 CARRANCÁ Y RIVAS, R. "Readaptación social", *Revista de Revistas*, México, núm. 4338, marzo de 1993, p. 31.

establecimiento de un *derecho penal mínimo*, donde el derecho público estatal de castigar perdería un poco de vigencia, en beneficio de un acercamiento integral que, considerando las múltiples causas del delito, estableciera su campo de actuación más allá del mantenimiento y reproducción de un sistema penitenciario que está en imposibilidad de cumplir con el objetivo para el que fue creado.

VI. REFERENCIAS

1. *Bibliohemerográficas*

- ÁLVAREZ GÓMEZ, Josefina, et al. “El control social en la civilización azteca”, *Cuadernos de posgrado*, serie A, núm. 1, México, UNAM-ENEP Acatlán, julio-diciembre de 1987.
- ÁLVAREZ VALDEZ, Jesús Eleonary y DELGADILLO GUZMAN, Leonor Guadalupe, “Análisis de la reincidencia delictiva en términos de las representaciones sociales prescriptivas”, *Cultura representaciones sociales*, México, vol. 11, núm. 22, 2017.
- CEBALLOS GARIBAY, Héctor, *Foucault y el poder*, México, Ediciones Coyoacán, 1994.
- DE LA GARZA, F., DE LA VEGA, B., ZUÑIGA, V., y VILLAREAL R. *La familia. La cultura del menor infractor*, México, Trillas, 1987, en SILVA, J. *Conducta antisocial. Un enfoque psicológico*. Pax. México, 2003.
- FERNÁNDEZ DÁVALOS, David de Jesús, *Un diagnóstico del sistema penitenciario mexicano desde la perspectiva de la readaptación social y el respeto a los Derechos Humanos*, Tesis, Universidad Iberoamericana, México, D.F, 1998.
- FIGUEROA, E. A., y RODRÍGUEZ LICEA, M. “La Penitenciaría de Lecumberri en la Ciudad de México”, *Revista de Historia de las Prisiones*, México, núm. 5, julio-diciembre de 2017, pp. 98-119.



- FOUCAULT, M. *Historia de la sexualidad*, vol. I, La voluntad de saber, Siglo XXI editores, México, 1983.
- *Microfísica del poder*, España, Las Ediciones de la Piqueta, 1979.
- *Vigilar y castigar, nacimiento de la prisión*, 34ª edición, Siglo XXI editores, México, 1980.
- *La sociedad punitiva. Curso en el Collège de France (1972-1973)*, Argentina, 2016.
- GARCÍA GARCÍA, G. L., *Historia de la pena y sistema penitenciario mexicano*, México, Miguel Ángel Porrúa, 2010.
- *Derecho ejecutivo penal. Análisis de la aplicación de la pena en México*, Editorial Porrúa, México, 2005.
- GONZALEZ VIDAURRI, Alicia y SÁNCHEZ SANDOVAL, Augusto “Discurso y cárceles de máxima seguridad”, en GRANADOS CHAVERRI *et al.*, *El sistema penitenciario entre el temor y la esperanza*, México, Orlando Cárdenas Editor, 1991.
- MOSCONI, G. *La justificación de la pena: la cárcel y el Derecho Penal Mínimo, en la experiencia del penitenciarismo contemporáneo*, México, Comisión Nacional de Derechos Humanos, 1995.
- ORTEGA, Magnolia y GARCÍA-Andrés, Adelaido, “La reincidencia delictiva en México. Una aproximación a su estudio”, *Políticas sociales sectoriales*, México, año 7, No. 7, agosto 2020-julio 2021, pp. 600-619.
- SÁNCHEZ GALINDO, Antonio, “Control social y ejecución penal en México”, *Revista del Consejo Nacional de Política Criminal y Penitenciaria*, México, vol. 1, núm. 14, julio-diciembre de 2000.
- FERRAJOLI, L., *Poder y control*, Barcelona, PPU, 1986.
- ZIMRING, F., *et al. La utilidad del castigo*, México, Editores asociados, 1977.
- CARRANCÁ Y RIVAS, R. “Readaptación social”, *Revista de Revistas*, México, núm. 4338, marzo de 1993.

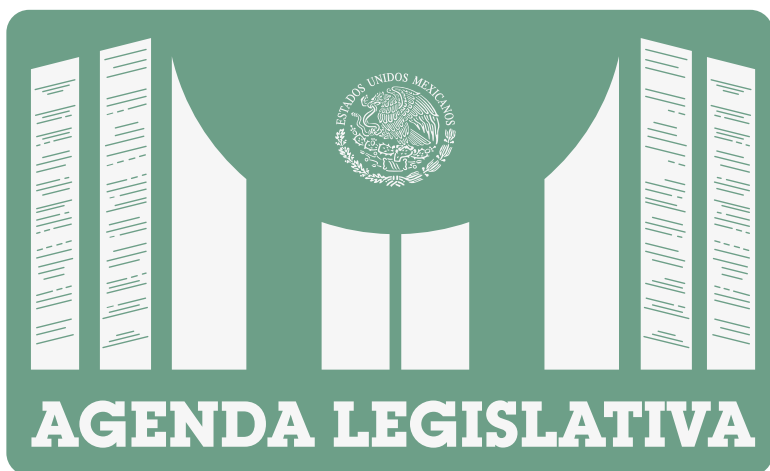
2. Normativa nacional

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

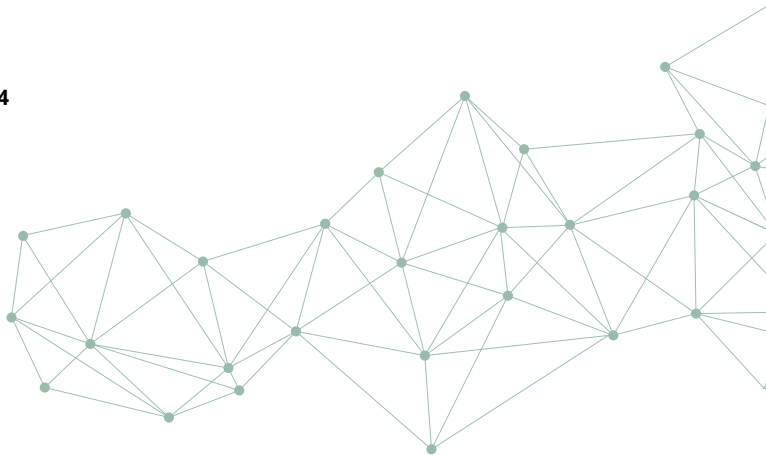
Ley Nacional de Ejecución Penal.

3. *Internet y otras*

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA, Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE) 2020, [base de datos], México, diciembre 2020.



REVISTA MULTI, INTER Y TRANSDISCIPLINARIA
DEL CENTRO DE ESTUDIOS DE DERECHO
E INVESTIGACIONES PARLAMENTARIAS



DEL SEGURO POPULAR AL INSABI: ESTUDIO DE CASO SOBRE PARLAMENTO ABIERTO

FROM SEGURO POPULAR TO INSABI: CASE STUDY ON OPEN
PARLIAMENT

Elena Beatriz BOLIO LÓPEZ¹

RESUMEN: El parlamento abierto es un modelo nuevo de aproximarse al trabajo legislativo. La Cámara de Diputados en la LXIV legislatura ha tomado parte activa en incorporar prácticas relacionadas a este modelo para su quehacer parlamentario. Esto se ha hecho especialmente a través de audiencias públicas y foros con expertos con miras a dictaminar un asunto. Sin embargo, las recomendaciones internacionales en parlamento abierto señalan que esta es una de las muchas tareas posibles cuando se habla

¹ Investigadora C del Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias de la Cámara de Diputados, maestra en antropología social.

de legislar con enfoque de parlamento abierto. En este artículo se analizan los alcances y limitaciones de hacer foros como ejercicio del enfoque de parlamento abierto. Se hace un estudio de caso sobre las audiencias públicas realizadas entre el 7 y 9 de agosto de 2019 en camino a las reformas propuestas que darían lugar a la desaparición del Seguro Popular y el surgimiento del Instituto de Salud para el Bienestar (Insabi). A partir de un análisis de incidencias, se emiten recomendaciones para mejorar esta práctica.

PALABRAS CLAVE: democracia, participación ciudadana, práctica parlamentaria, salud pública.

ABSTRACT: Open parliament is a new model to understand legislative work. The 64th Legislature of Mexico's Chamber of Deputies has incorporated practices related to this model. This has been done through public audiences and forums for discussion with experts in order to help resolve a matter. However, international recommendations on open parliament indicate that these examples are one of many possible activities to do when legislating with open parliament perspective. This article analyzes accomplishments and limitations on making forums as an exercise of open parliament perspective. It is presented a case study on public audiences celebrated August 7th and 9th 2019 on the disintegration of the health institution Popular Insurance and the emerging Health Institute for the Wellbeing (Insabi, in Spanish). Some recommendations are emitted based on evidence looking forward to improve practices on open parliament.

KEYWORDS: democracy, citizen participation, parliamentary practice, public health.

SUMARIO: I. *Introducción* II. *Qué es el parlamento abierto* III. *Estudio de caso: de la iniciativa a las audiencias públicas sobre el Insabi* IV. *Estudio de caso: ejecución de mesas de trabajo como práctica de parlamento abierto* V. *A modo de conclusión: alcances y limitaciones del estudio de caso* VI. *Referencias.*

I. INTRODUCCIÓN

El parlamento abierto es una perspectiva que atraviesa todo el trabajo legislativo con el objetivo de lograr una mayor credibilidad de los congresos a través de acercar sus procesos a la ciudadanía. Para ello, se busca que los parlamentos se sostengan en cuatro pilares: participación ciudadana, ética y probidad, transparencia y acceso a la información, así como rendición de cuentas.²

La conceptualización del parlamento abierto se encuentra aún en construcción;³ más aún, la aplicación de este apenas comienza a desarrollarse. A grandes rasgos, se puede encontrar que en México se invoca el término *parlamento abierto* en relación con el ejercicio de eventos a modo de foros o audiencias públicas; en estos participan diferentes actores sociales y políticos como parte de la ruta a la toma de decisiones parlamentarias. Un ejemplo de esto son las audiencias públicas en marco de parlamento abierto realizado del 7 al 9 agosto de 2019 en camino a realizar cambios estructurales en el sistema de salud mexicano. Este último es uno de los varios esfuerzos que se han realizado para nutrir el trabajo legislativo de la Cámara de Diputados. A partir de un caso que, si bien no es generalizable, se pueden vislumbrar

² PARLAMÉRICAS, *Guía para desarrollar Planes de Acción de Parlamento Abierto*, Ottawa, Parlaméricas, 2019, http://parlamericas.org/uploads/documents/Exec_Summary_SPA_May2019-online.pdf.

³ RUBIO NÚÑEZ, Rafael, y VELA NAVARRO RUBIO, Ricardo, *Parlamento abierto. El parlamento en el siglo XXI*, Barcelona, Editorial UOC, Kindle, 2018, pos. 904.



contrastes entre teoría y el caso práctico. Por una parte, en acuerdos e instrumentos internacionales se habla de parlamento abierto como un proceso y una metodología que atraviesa todo el trabajo legislativo; por el otro lado, en México parece entenderse parlamento abierto como una etapa delimitada en el trabajo legislativo.

El objetivo de este texto es analizar primeros alcances y limitaciones de aplicación de prácticas de parlamento abierto en el proceso legislativo en México a través de foros, a partir del estudio de caso de las audiencias públicas abierto que darían lugar a las reformas que operan la desaparición del Seguro Popular y el surgimiento del Instituto de Salud para el Bienestar (Insabi). De manera específica, se propone analizar la forma en que se ejecutan las mesas de trabajo de acuerdo con principios sobre parlamento abierto. A partir del caso analizado, también se busca emitir recomendaciones para trabajar desde la perspectiva de parlamento abierto. Se espera que el análisis de caso coadyuve a pensar parámetros para ejecutar prácticas en torno al parlamento y sea puerta de entrada para revisar más situaciones y enriquecer los procesos.

La Cámara de Diputados ha procurado incluir prácticas de parlamento abierto en forma de foros en su quehacer, durante la LXIV Legislatura es claro que se aplican como antesala a la dictaminación de proyectos de iniciativa de ley; esto es, como ruta inicial para acercar el proceso legislativo a la ciudadanía. Existe interés en la LXIV Legislatura ante la idea del parlamento abierto; por ejemplo, se ha formado un comité *para avanzar en la transformación del funcionamiento de esta Cámara, bajo a los principios del Parlamento Abierto*,⁴ y más tarde —posterior al caso analizado— se han emitido lineamientos generales.⁵ Se

4 JUNTA DE COORDINACIÓN POLÍTICA, Acuerdo por el que se crea el Comité de Parlamento Abierto y Participación Ciudadana de la Cámara de Diputados de la LXIV Legislatura, (Cámara de Diputados), Gaceta Parlamentaria, año XXII, número 5232-X, 12 de marzo de 2019, <http://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/64/2019/mar/20190312-X.pdf>, p. 2.

5 CONFERENCIA PARA LA DIRECCIÓN Y LA PROGRAMACIÓN DE LOS TRABAJOS LEGISLATIVOS, Acuerdo por los que se emiten los lineamientos para la implementación del Parlamento Abierto en la Cámara de Diputados, (Cámara de Diputados), Gaceta Parlamentaria, 20 de febrero de 2020, <http://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/64/2020/feb/20200220-VII.pdf>.

considera que estas prácticas encaminan a incorporar esta perspectiva al quehacer parlamentario, pero aún se encuentran en ciernes; por lo tanto, se piensa que es necesario ahondar en las formas concretas en que se está aplicando el paradigma del parlamento abierto. Así se podrán visibilizar algunos alcances y limitaciones que estos esfuerzos representan para el poder legislativo en México.

En este artículo se ha partido de la idea de que la práctica parlamentaria a analizar contrasta con la visión teórica que se tiene del parlamento abierto. Se presume que el parlamento abierto es tratado como un momento específico del trabajo parlamentario, y no así un método transversal a todas las etapas del proceso legislativo. Es decir, hacer foros y eventos se piensa como una forma específica de concretar el parlamento abierto.

Para esta aproximación se decidió hacer un análisis documental respecto a un caso de elaboración de dictamen que hiciese uso del término *parlamento abierto*. Se eligió un dictamen que se originara de una sola iniciativa de ley para tener una revisión documental acotada y poder prestar atención a la discusión y ejecución de procedimientos parlamentarios calificados como de parlamento abierto. También se delimitó que debía tratarse de un caso que haya resultado en una reforma vigente para, potencialmente, poder rastrearla a lo largo de todo su proceso. En ese sentido, el caso del proceso legislativo que discute el cambio del Seguro Popular al Insabi cumple con estos requisitos. De manera adicional, ese caso en específico recibió notable atención de los medios por tratarse de una reforma que modificaría de manera estructural el sistema de salud nacional.

Se identificó que se convocó a un evento de *audiencias públicas en el marco de Parlamento Abierto*. En seis mesas de trabajo participaron personas de diferentes perfiles para discutir una iniciativa de ley que propuso la creación de un nuevo instituto de salud. Representantes de sociedad civil, del sector privado, de la academia y de la administración pública se dieron cita en el Palacio Legislativo de San Lázaro, sede de

la Cámara de Diputados, para presentar de manera pública opiniones sobre la iniciativa de ley.

Para desarrollar el estudio de caso sobre el ejercicio denominado calificado como de parlamento abierto se realizó lo siguiente:

Se utilizó la información archivada en la página electrónica de la Cámara de Diputados. A partir de esta se identificaron los documentos públicos relativos a la discusión, se identificaron las sesiones de la comisión dictaminadora en donde se trató la materia del cambio del Seguro Popular al Insabi (en este caso, la Comisión de Salud); de manera central, se analizaron las sesiones de audiencia pública del 7 al 9 de agosto de 2019, incluyendo videos almacenados en YouTube y las versiones estenográficas disponibles. También se identificó el micrositio de las audiencias públicas dentro de la página electrónica de la Cámara de Diputados. Se analizaron todos los datos disponibles de acuerdo con los principios de la Declaración sobre la Transparencia Parlamentaria y los Principios de Parlamento Abierto en México. Se identificación de actores sociales y políticos, número de intervenciones, tipo de partición y estructura formal en la que se presenta el desarrollo del evento. Asimismo, se revisó la forma en que el dictamen recoge las audiencias públicas.

A continuación, se abordará una exposición sobre el enfoque de parlamento abierto; seguida por la descripción del proceso legislativo para llegar a las reformas a la Ley General de Salud y a la Ley de los Institutos Nacionales de Salud que crean el Insabi; posteriormente, un análisis sobre la ejecución de las mesas de trabajo como práctica de parlamento abierto; y finalmente un balance sobre el caso y recomendaciones generales.

II. QUÉ ES EL PARLAMENTO ABIERTO

1. *Parlamento abierto: un concepto relacional*

Ideas sobre confianza y desconfianza rodean la discusión sobre parlamento abierto. Diversos autores hablan de la lejanía de la ciudadanía respecto al poder legislativo: se ha planteado que hay una percepción de un proyecto político democrático fallido,⁶ que las instituciones parlamentarias han entrado en crisis de legitimidad,⁷ y cómo la falta de confianza ciudadana es un elemento común en las democracias modernas.⁸

Lograr confianza de la ciudadanía en las instituciones parlamentarias y sus procesos se presenta como un reto que exige medidas radicales. Como resultado, se presenta la idea del parlamento abierto como un nuevo paradigma que busca una solución al problema de la desconfianza ciudadana. Según Khemvirg Puente, la vieja idea de representación democrática supone que las decisiones políticas son tomadas por los representantes de manera unilateral y, a lo sumo, la sociedad solo participa indirectamente con la emisión de su voto; en cambio, desde una nueva idea, los ciudadanos pueden formar parte de todo el proceso político.⁹

En ese sentido, el parlamento abierto se presenta como una idea que renueva el concepto de democracia a partir de un modelo basado en relaciones sociales entre ciudadanía y parlamento. Con este enfoque, el

⁶ BOHÓRQUEZ, Eduardo, "Parlamentos abiertos, democracias efectivas", en BOHÓRQUEZ, Eduardo (coord.) *Parlamento abierto. Logros y retos*, Ciudad de México, Transparencia Mexicana, 2015, <https://www.tm.org.mx/parlamento-abierto-libro/>.

⁷ RUBIO NÚÑEZ, Rafael, y Ricardo VELA NAVARRO RUBIO, *op. cit.*, pos. 557.

⁸ LUNA PLA, Issa, y PUENTE Khemvirg, "Introducción", en LUNA PLA Issa, *et al.* (eds.), *Transparencia legislativa y parlamento abierto: análisis institucional y contextual*, Ciudad de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2018, <http://ru.juridicas.unam.mx/xmlui/handle/123456789/13493>, p. VII.

⁹ PUENTE, Khemvirg, "Parlamento abierto: una nota sobre ética y accesibilidad en el proceso legislativo", en MARTÍNEZ LÓPEZ, Cornelio *et al.*, (eds.), *La nueva actividad legislativa en el Senado de la República: hacia un Parlamento Abierto*, Ciudad de México, Instituto Belisario Domínguez, 2017, http://bibliodigitalibid.senado.gob.mx/bitstream/handle/123456789/4030/parlamentoabierto_final.pdf.



parlamento sería una institución que se construye en la relación entre la participación ciudadana y la gestión de los representantes. Entonces, el parlamento se concibe como dinámico y relacional, y en cambio buscaría alejarse de la percepción de ser un ente monolítico y discrecional.

2. Comunicación como vía para el parlamento abierto

La existencia del paradigma del parlamento abierto es producto de la situación histórica contemporánea, y no se podría hablar de ello sin mencionar el papel de las nuevas tecnologías. Los avances tecnológicos han facilitado en buena medida la reflexión sobre el papel de la representación política en la actualidad y potencian las posibilidades del enfoque del parlamento abierto.

El papel de la tecnología con relación a los parlamentos es un debate en sí mismo.¹⁰ Por ejemplo, se habla de que las Tecnologías de Información y Comunicación (TIC) tienen el potencial de pluralizar la participación hacia diversos sectores, fomenta el acceso universal a la información y aumenta el diálogo al punto de ponerlas como solución para lograr una *democracia real y directa*, por así decirlo. Sin embargo, cabe recordar que la existencia de tecnología en sí misma no garantiza que se amplíe la dinámica política hacia más sectores de la sociedad; por ejemplo, marginando por grupo de edad, sector socioeconómico y distribución territorial.¹¹

Aquí se considera que la tecnología es una vía para fomentar la comunicación entre ciudadanía y poder legislativo. Es decir, que la tecnología es un medio que puede facilitar esas relaciones sociales necesarias para dar lugar al ejercicio del nuevo paradigma del parlamento abierto. En este sentido, se coincide con la afirmación de Puente cuando

¹⁰ V. RUBIO NÚÑEZ, Rafael, y VELA NAVARRO RUBIO, Ricardo, *op. cit.* pos.141-145.

¹¹ La brecha digital es un tema en sí mismo que deja ver desigualdades sociales; por ejemplo, v. TELLO LEAL, Edgar, "Las tecnologías de la información y comunicaciones (TIC) y la brecha digital: su impacto en la sociedad de México", *Revista de Universidad y Sociedad del Conocimiento*, vol. 4, núm. 2, 2007, <http://dx.doi.org/10.7238/rusc.v4i2.305>; TOURDERT, Djamel, "La brecha digital en los contextos de marginación socioterritorial en localidades mexicanas: exploración y discusión", *Comunicación y Sociedad*, núm. 19, 2013, <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=34625579007>.

dice que: *la nueva idea de la representación ha modificado la forma en que los parlamentos se comunican con la sociedad.*¹²

El poder legislativo ha entrado al siglo XXI con cambios notables que han generado la mayor accesibilidad a la información que históricamente se haya tenido en la materia.¹³ Como nunca, los legisladores se encuentran bajo el escrutinio público y se ha comenzado a incorporar nuevos actores al proceso legislativo. Khemvirg Puente nos recuerda que, en comparación con prácticamente todo el siglo XX, y hasta 1997, las únicas fuentes de información para indagar en el proceso legislativo se limitaban al *Diario de los Debates*, las versiones estenográficas de las sesiones y los decretos aprobados. Asimismo, los trabajos de las comisiones eran secundarios y no se publicitaban.¹⁴ En contraste, entrado el siglo XXI, se cuenta con el Canal del Congreso que transmite las sesiones del pleno, así como los trabajos de comisiones tanto en señal de televisión como en Internet. También se publican datos y documentos generados en las páginas del Senado y la Cámara de Diputados, mismas que se puede consultar libremente con una conexión a Internet.

Como se argumentará más adelante, para el enfoque de parlamento abierto se requiere que los datos se conviertan en información accesible y legible para el usuario. Es decir, que se considere que habrá personas que puedan consultar la información de manera fácil y sin un conocimiento especializado en cómo funcionan las cámaras.

3. Instrumentos sobre parlamento abierto

La idea de parlamento abierto gira en torno a la relación entre la institución parlamentaria y la ciudadanía, donde esta es plural, participa

¹² PUENTE, Khemvirg, "El congreso mexicano: ¿de la opacidad legislativa al parlamento abierto?", en PESCHARD, Jaqueline (ed.), *Hacia el Sistema Nacional de Transparencia*, Ciudad de México, UNAM/Seminario Universitario de Transparencia, 2016, <http://ru.juridicas.unam.mx/xmlui/handle/123456789/12938>, p. 95

¹³ PUENTE, *op. cit.*

¹⁴ *Idem.*

y forma parte de los procesos legislativos en todo momento. En 2016 el sistema interamericano de diplomacia parlamentaria Parlaméricas, publica la *Hoja de ruta hacia la apertura parlamentaria*.¹⁵ En los documentos de trabajo de Parlaméricas parlamento abierto se define como:

una forma de interacción entre la ciudadanía y los poderes legislativos que fomenta la apertura y transparencia de los parlamentos, con el fin de garantizar el acceso a la información pública, la rendición de cuentas, la participación ciudadana y altos estándares de ética y probidad en la labor parlamentaria.¹⁶

Según esta visión, el parlamento abierto es un enfoque amplio que debe aplicarse en todo momento en lo relativo al parlamento. Como se mencionó al inicio de este artículo, el enfoque se basa en cumplir cuatro grandes ejes que atravesarán el quehacer de los congresos: participación ciudadana, transparencia en información, ética y probidad de las acciones, y rendición de cuentas de las instituciones legislativas.¹⁷

Tanto la Cámara de Diputados como el Senado de la República se incorporaron a esta organización, y aunque se asumen compromisos de manera voluntaria, se tienen como parámetros aquellos establecidos por esta instancia internacional. Treinta y cinco legislaturas nacionales del continente americano forman parte de Parlaméricas y quince países han asumido compromisos.

Los instrumentos emitidos por Parlaméricas ponen al centro la participación ciudadana. Desde su perspectiva, la relación entre parlamentos y ciudadanía se opera a través de desarrollar una metodología que fomenta procesos de *cocreación* en los que hay

¹⁵ PARLAMÉRICAS, *Hoja de ruta hacia la apertura legislativa*, Ottawa, Gobierno de Canadá, 2016, <https://parlamericas.org/uploads/documents/Roadmap-ES-SCREEN.pdf>.

¹⁶ PARLAMÉRICAS, *Guía... op. cit.*

¹⁷ PARLAMÉRICAS, *Hoja..., op. cit.*

involucramiento activo ciudadano.¹⁸ Se enfatiza que la participación se concibe como transversal a todos los procesos del poder legislativo; así, la cocreación como metodología tendría diferentes alcances y posibilidades a lo largo del proceso legislativo.

Cabe recordar que los antecedentes inmediatos del parlamento abierto se encuentran en las nociones de gobierno abierto y transparencia. En 2011 se forma la Alianza para el Gobierno Abierto (OGP, por sus siglas en inglés), de la cual México es uno de los ocho países fundadores, y se emite una declaración que, entre otros puntos, destaca el papel de la participación ciudadana como central, así como el aprovechamiento de nuevas tecnologías para la rendición de cuentas:

Apoyar la participación ciudadana. Valoramos la participación pública de todas las personas, por igual y sin discriminación, en la toma de decisiones y la formulación de políticas. La participación pública, incluida la plena participación de las mujeres, aumenta la efectividad de los gobiernos, que se benefician del conocimiento, las ideas y la capacidad de las personas para proporcionar supervisión. [...]

Aumentar el acceso a las nuevas tecnologías para la apertura y la rendición de cuentas. Las nuevas tecnologías ofrecen oportunidades para compartir información, participación pública y colaboración. Tenemos la intención de aprovechar estas tecnologías para hacer pública más información de manera que permita a las personas comprender lo que hacen sus gobiernos e influir en las decisiones. [...]¹⁹

¹⁸ PARLAMÉRICAS, *Participación ciudadana en el proceso legislativo*, Ottawa, Parlaméricas, s/f, http://parlamericas.org/uploads/documents/Kit_de_herramientas_Participación_ciudadana_en_el_proceso_legislativo.pdf.

¹⁹ ALIANZA PARA EL GOBIERNO ABIERTO, *Declaración de gobierno abierto*, 2011, (17 de agosto de 2021), <https://www.opengovpartnership.org/es/process/joining-ogp/open-government-declaration/>.



En 2012 organizaciones de la sociedad civil dedicadas al monitoreo parlamentario emitieron la *Declaración sobre la Transparencia Parlamentaria* como un llamado a los congresos del mundo. En este documento se enlistan 44 principios que buscan favorecer un trabajo legislativo accesible a la ciudadanía. Aunque aún este documento no usa el término *parlamento abierto*, es clave para redireccionar el enfoque de los congresos hacia la apertura.²⁰

La Declaración no solo tiene por objeto una llamada a la acción, sino que también es una base para el diálogo entre los parlamentos y las Organizaciones de la Sociedad Civil de Monitoreo Parlamentario (PMOS, por sus siglas en inglés). Esta busca promover la transparencia gubernamental y parlamentaria, así como procurar que esta apertura conduzca a una mayor participación ciudadana, a instituciones más representativas y, en última instancia, a una sociedad más democrática.

La participación ciudadana también ha sido retomada en los *Principios de Parlamento Abierto en México*.²¹ Este documento simplifica los principios de la Declaración sobre la Transparencia Parlamentaria mediante diez enunciados principales. Fue firmado por representantes del Congreso de la Unión en 2014 para conformar la Alianza para el Parlamento Abierto (APA) en conjunto con organizaciones de la sociedad civil. En los principios establecidos se plantea que los congresos suscritos deben promover dos tipos de acciones para con la ciudadanía: facilitar que las personas sean partícipes de los procesos de toma de decisiones y facilitar que puedan supervisar los procesos:

²⁰ ALIANZA PARA EL GOBIERNO ABIERTO, *Declaración sobre la transparencia parlamentaria*, 2012,; <https://www.openingparliament.org/static/pdfs/spanish.pdf>.

²¹ Los Principios de Parlamento Abierto en México son diez: 1. Derecho a la Información; 2. Participación ciudadana y rendición de cuentas; 3. Información parlamentaria; 4. Información presupuestal y administrativa; 5. Información sobre legisladores y servidores públicos; 6. Información histórica; 7. Datos abiertos y no propietario; 8. Accesibilidad y difusión; 9. Conflictos de interés; y 10. Legislan a favor del gobierno abierto. ALIANZA PARA EL PARLAMENTO ABIERTO, *Principios de Parlamento Abierto en México*, 2014, <https://www.parlamentoabierto.mx/principios/>.

[Los congresos] Promueven la participación de las personas interesadas en la integración y toma de decisiones en las actividades legislativas; utilizan mecanismos y herramientas que facilitan la supervisión de sus tareas por parte de la población, así como las acciones de control realizadas por sus contralorías internas y los demás organismos legalmente constituidos para ello.²²

En estos principios, el garantizar la información se encuentra fuertemente relacionado con la participación. Así, la Alianza para el Parlamento Abierto incluye entre sus principios el que la información sea provista de manera *proactiva*, lo cual implica la voluntad política de ofrecer datos a la ciudadanía sin la obligación legal de hacerlo y con el afán de publicitar el proceso parlamentario. En el mismo sentido, la información debe ser presentada de manera sencilla y que pueda ser entendible por un público no especializado. Al respecto el principio tercero reza como sigue:

[Los congresos] Publican y difunden de manera proactiva la mayor cantidad de información relevante para las personas, utilizando formatos sencillos, mecanismos de búsqueda simples y bases de datos en línea con actualización periódica, sobre: análisis, deliberación, votación, agenda parlamentaria, informes de asuntos en comisiones, órganos de gobierno y de las sesiones plenarias así como de los informes recibidos de actores externos a la institución legislativa.

Asimismo, se plantea que los congresos procurarán que la información sea provista de manera que conforme un archivo histórico digital con enlaces permanentes (principio cuatro, *Información histórica*) y que se difundan las reuniones en tiempo real (principio ocho, *accesibilidad y difusión*).

22 ALIANZA PARA EL PARLAMENTO ABIERTO, *op. cit.*

En el cuerpo normativo de la Cámara de Diputados, se puede encontrar que el *Reglamento de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales* se incluye un apartado sobre parlamento abierto junto con transparencia proactiva. Estas reformas se deben a la LXIII Legislatura y entraron en vigor en mayo de 2018. Si bien no se define parlamento abierto como tal, se sugiere que es un modelo cuando se habla de *crear mecanismos y procedimientos propios de un Parlamento Abierto* (artículo 4, fracción VII) y cuya finalidad es *la participación y colaboración ciudadana*, es decir, se acerca la idea de la cocreación ciudadana en el proceso legislativo (artículo 17, inciso D).

Sobre el cómo instrumentar mecanismos de parlamento abierto, el Reglamento es bastante amplio y habla de *crear* y de *adoptar mecanismos*. Respecto a prácticas que aquí nos ocupan, se subraya que se habla explícitamente de *adoptar mecanismos de consulta, participación y colaboración de la ciudadanía y grupos de interés en el proceso legislativo, por conducto de las Comisiones legislativas* (artículo 17, inciso D, fracción IV). Igualmente, también se habla de *publicar información relevante sobre el proceso de consulta, investigación y deliberación llevado a cabo para formular iniciativas de ley o dictámenes* (artículo 17, inciso D, fracción VI). Cabe recordar que lo que se considera información relevante se espera que sea compartida de manera voluntaria (transparencia proactiva).

Para aplicar el enfoque de parlamento abierto en acciones se pueden tomar como ejemplo una serie de buenas prácticas documentadas por el Instituto Nacional Demócrata. Se esperaría que en diferentes países y diferentes regiones se apliquen medidas adecuadas a las condiciones específicas de la población. Este organismo ha recopilado cien acciones de 39 órganos parlamentarios del mundo a través del proyecto *Legislative Openness Data Explorer*.²³ Las buenas prácticas

²³ Incluye países de África, América, Asia y Europa. Los registros para México son de ambas cámaras. INSTITUTO NACIONAL DEMÓCRATA, *Ejemplos de buenas prácticas*, (17 de agosto de 2021), <https://beta.openparldata.org/good-practices/>.

sobre parlamento abierto son clasificadas en siete categorías; estas no son excluyentes, de modo que una misma práctica puede abarcar una, dos o tres categorías:²⁴

- *Plenario*; se refiere a prácticas sobre las reuniones del parlamento.
- *Miembros del parlamento*; se refiere a información sobre las personas que ejercen un puesto parlamentario.
- *Ética*; se refiere a prácticas sobre valores como la rectitud y honestidad.
- *Administración*; se refiere al ejercicio de recursos.
- *Participación ciudadana*; se refiere al involucramiento ciudadano en las actividades del parlamento.
- *Comités*; se refiere al trabajo realizado al interior del parlamento según temas de trabajo.
- *Accesibilidad*; se refiere al manejo y apertura de datos.

El caso que se estudia en este ensayo se basa en la implementación de audiencias públicas. De acuerdo con la clasificación del Instituto Nacional Demócrata esta práctica puede implicar el cruce de tres categorías: participación ciudadana, trabajo de comités y acceso a la información. Como se verá más adelante, se propone utilizar estas categorías como líneas de análisis. En el mismo sentido, se propone usar los principios de la Declaración sobre la Transparencia Parlamentaria y los Principios de Parlamento Abierto en México como criterios para examinar las categorías.

²⁴ Las descripciones son elaboración propia.



III. ESTUDIO DE CASO: DE LA INICIATIVA A LAS AUDIENCIAS PÚBLICAS SOBRE EL INSABI

A continuación, se presenta la relación de momentos que siguió la iniciativa discutida en audiencia pública con el objetivo de visibilizar las condiciones en que se produjo el ejercicio relativo a parlamento abierto.

La iniciativa que motiva el debate en audiencias públicas fue presentada el primer año de la LXIV Legislatura en la cámara baja durante el segundo receso ante la Comisión Permanente, el 3 de julio de 2019 frente a diputados y senadores. Esta fue inscrita por el diputado Mario Martín Delgado Carrillo.²⁵

El interés por prácticas de parlamento abierto antes en los órganos directivos de la Cámara de Diputados. Así, la Junta de Coordinación Política, había creado en marzo de 2019 el Comité de Parlamento Abierto y Participación Ciudadana de la Cámara de Diputados de LXIV Legislatura.²⁶ Este comité amplía el Comité de Información, Gestoría y Quejas, que existe por disposición legal para dar atención a las peticiones de ciudadanos.

En síntesis, la iniciativa presentada por Delgado tiene por objetivo ampliar el servicio a la salud a través de garantizar la atención médica (servicios y medicamentos) a los ciudadanos mexicanos sin seguridad social. Para ello se propone crear un nuevo instituto descentralizado encargado de atender a esta población, así como fortalecer la atención primaria en salud. El objetivo ulterior del proyecto sería lograr la atención universal de la salud. La iniciativa abarca modificaciones, principalmente, a Ley General de Salud, así como un artículo respectivamente, de la Ley de los Institutos Nacionales de Salud y de la Ley de Coordinación Fiscal.

El proyecto fue recibido en el pleno con el apoyo por parte de los legisladores de Morena al momento de presentarse. Tras la

²⁵ El diputado Mario Martín Delgado Carillo estuvo en funciones del 29 de agosto de 2018 hasta el 5 de noviembre de 2020 en la bancada del partido Movimiento de Regeneración Nacional (Morena) y fue presidente del órgano directivo, Junta de Coordinación Política (Jucopo).

²⁶ JUNTA DE COORDINACIÓN POLÍTICA, *op. cit.*

intervención del diputado Delgado para presentar el proyecto, se suscitó las adhesiones expresas de varios colegas.²⁷

Es probable que factores externos al trabajo de la Cámara aceleraron el proceso de dictaminación de la iniciativa. Para el momento de la presentación de la iniciativa con proyecto de decreto del diputado Delgado, el tema de la desaparición del Seguro Popular se veía como inminente y ya se hablaba de líneas de acción a tomar. Esto último habla de la consonancia del proyecto de Delgado con la línea de trabajo del presidente. El 12 de julio, unos días después de la presentación de la iniciativa de Delgado, el presidente de la república comparte, durante una visita a Nayarit, un memorándum sobre cambios en el sistema de salud. Ahí se mencionó que la Consejería Jurídica de la Presidencia ya le ha presentado un proyecto de reforma legal —que no se dio a conocer propiamente— respecto al funcionamiento del nuevo instituto de salud.²⁸ Al mismo tiempo, ese día se publica en el *Diario Oficial de la Federación* el Plan Nacional de Desarrollo, en donde se plantea la *insuficiencia 4* del Seguro Popular y se contempla la creación del Instituto Nacional para el Bienestar:²⁹

²⁷ Se adhirió la bancada de Morena a la presentación y de viva voz declararon su adhesión a la iniciativa las senadoras Mónica Fernández Balboa (entonces presidenta de la Mesa Directiva del Senado) y Maribel Villegas Canché, ambas de la bancada de Morena; así como del diputado Reginaldo Sandoval Flores, del Partido del Trabajo. DELGADO CARRILLO, Mario Martín, *Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley General de Salud, de la Ley de Coordinación Fiscal y de la Ley de los Institutos Nacionales de Salud*, (Senado de la República), Diario de los Debates, 3 de julio de 2019, https://www.senado.gob.mx/64/diario_de_los_debates/documento/3111, DELGADO CARRILLO, Mario Martín, Delgado Carrillo, *Iniciativa con proyecto de decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley General de Salud; de la Ley de Coordinación Fiscal; y de la Ley de los Institutos Nacionales de Salud*, Gaceta de la Comisión Permanente, (Senado de la República), año LXIV, núm. 1SPR-19, 3 de julio de 2019, https://www.senado.gob.mx/64/gaceta_comision_permanente/documento/97154..

²⁸ Para el desempeño de estas funciones [de coordinaciones regionales del nuevo instituto], la Consejería Jurídica de la Presidencia —es decir, el licenciado Julio Scherer— va a elaborar la reforma legal, —ya me la presentó el día de ayer— para llevar a cabo el nuevo programa de atención a la Salud Pública en beneficio del pueblo de México. PRESIDENCIA, Versión estenográfica. Diálogo con la comunidad del Hospital Rural San Cayetano en Tepic, Nayarit, 12 de julio de 2019, (17 de agosto de 2021), <https://presidente.gob.mx/12-07-19-version-estenografica-dialogo-con-la-comunidad-del-hospital-rural-san-cayetano-en-tepic-nayarit/>.

²⁹ Énfasis añadido. Plan nacional de desarrollo 2019-2024, *Diario Oficial de la Federación*, el 12 de julio de 2020, http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5565599&fecha=12/07/2019.

La administración que inició el 1 de diciembre de 2018 encontró un sistema de salud pública insuficiente, ineficiente, depauperado y corroído por la corrupción. (...) Es casi normativo el que los pacientes de los hospitales del Estado tengan que llevar sus propios materiales de curación y que se vean obligados a esperar meses antes de ser sometidos a una intervención quirúrgica, tanto por la saturación de los quirófanos como por descomposturas o faltantes de equipo. Otros ni siquiera logran acceso a terapias y tratamientos porque no están afiliados a ninguna institución de seguridad social o bien porque *la cobertura del Seguro Popular es insuficiente*. En suma, el derecho a la salud le es denegado parcial o totalmente al sector más desprotegido de la población mexicana. (...)

El gobierno federal realizará las acciones necesarias para garantizar que hacia 2024 todas y todos los habitantes de México puedan recibir atención médica y hospitalaria gratuita, incluidos el suministro de medicamentos y materiales de curación y los exámenes clínicos.

Este objetivo se logrará mediante la creación del Instituto Nacional de Salud para el Bienestar, que dará servicio en todo el territorio nacional a todas las personas no afiliadas al IMSS o al ISSSTE. La atención se brindará en atención a los principios de participación social, competencia técnica, calidad médica, pertinencia cultural, trato no discriminatorio, digno y humano. (Énfasis añadido.)

A tres semanas de haberse presentado la iniciativa en la Comisión permanente, y con un proyecto del ejecutivo cada vez más perfilado, se dio luz verde en comisiones a su análisis con miras a dictaminar la propuesta. El proceso quedó a cargo de la Comisión de Salud de la Cámara de Diputados, aunque luego la mesa directiva amplió el turno a la Comisión de Hacienda y Crédito Público, que tendría parte únicamente para opinión.

La Comisión de Salud de la Cámara de Diputados, presidida por la diputada Miroslava Sánchez Galván,³⁰ acordó en la sesión del 24 de julio de 2019 que la iniciativa presentada por el diputado Delgado Carrillo *se discutiera en el marco de Parlamento Abierto el día 7 de agosto de 2019*.³¹ Se puso como plazo dos semanas para convocar y organizar la participación ciudadana.

La Comisión de Salud creó un micrositio que alberga información sobre este ejercicio de parlamento abierto, mismo que se analiza más adelante. Se publicitó un evento con el nombre *Audiencias públicas: Instituto de Salud para el Bienestar*. Se amplió el número de días acordados de uno a tres. Las audiencias públicas fueron celebradas del 7 al 9 de agosto de 2019.

Posteriormente, se diseñó un dictamen, mismo que fue aprobado por la Comisión de Salud en sus aspectos generales durante la séptima reunión ordinaria (21 de octubre). El dictamen tuvo 15 votos a favor, cuatro en contra y cuatro abstenciones.³² Se continuó la discusión sobre los artículos reservados el 22 de octubre.³³ El resultado fue presentado en la *Gaceta Parlamentaria* el 23 de octubre de 2019. El análisis aquí realizado se detiene en esta etapa.

30 Miroslava Sánchez Galván, diputada por Movimiento de Regeneración Nacional en la LXIV Legislatura.

31 COMISIÓN DE SALUD, *Dictamen en sentido positivo con modificaciones, de la Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de las Leyes General de Salud, y de los Institutos Nacionales de Salud*, (Cámara de Diputados), Gaceta Parlamentaria, año XXLL, núm. 5393-II, 23 de octubre de 2019, p. 64, <http://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/64/2019/oct-20191023-II.pdf#page=2>.

32 COMUNICACIÓN SOCIAL, *Aprueba Comisión de Salud dictamen en materia de etiquetado de alimentos y bebidas no alcohólicas*, Boletín, núm. 1964, Ciudad de México, 24 de julio de 2019, <http://www5.diputados.gob.mx/index.php/esl/Comunicacion/Boletines/2019/Julio/24/1964-Aprueba-Comision-de-Salud-dictamen-en-materia-de-etiquetado-de-alimentos-y-bebidas-no-alcoholicas>.

33 El Canal del Congreso transmitió en vivo las sesiones de la Comisión de Salud en las que se discutió el proyecto de dictamen en tres partes: una primera parte el 21 de octubre de 2019 y dos más el 22 de octubre de 2019. Se emitieron a través de YouTube y Facebook Live. No se encuentran disponibles las actas de la Comisión de Salud. CÁMARA DE DIPUTADOS, *Reunión ordinaria de la Comisión de Salud. Emitido en directo el 21 oct 2019*, YouTube, 2019, https://www.canaldelcongreso.gob.mx/index.php/tuCongreso/reproducir/1_tijh992o/Comision_de_Salud_VII_Reunion_ordinaria; CÁMARA DE DIPUTADOS, *Comisión de Salud. Emitido en directo el 22 oct 2019*, YouTube, 2019, https://www.youtube.com/watch?v=Si9xSaGzs_M; CÁMARA DE DIPUTADOS, *Continúa reunión de la Comisión de Salud*, YouTube, 2019, <https://www.youtube.com/watch?v=Xpf4AwXMB-k>.

El lector debe saber que el proyecto siguió su proceso. El mismo 23 de octubre la iniciativa se sometió a votación ante el pleno, fue discutida, aprobada y turnada a la legisladora como minuta. La minuta fue revisada por la Comisión de Salud de la Cámara de Senadores y aprobada a poco menos de un mes de haber sido turnada, el 6 de noviembre. Al día siguiente se presentó el dictamen a primera lectura en la Cámara de Senadores y finalmente fue votada y aprobada el 14 de noviembre de 2019. Se turnó al poder ejecutivo y el resultado final se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el 29 de noviembre de 2019.

Las audiencias públicas celebradas en la Cámara de Diputados en el marco de parlamento abierto fue el único ejercicio con participación ciudadana realizado en la materia. Al respecto, el día de la votación del dictamen de la minuta en la Comisión de Estudios Legislativos Segunda, la senadora Alejandra Noemí Reynoso³⁴ destacó su descontento ante la falta de un ejercicio similar:

Cómo es posible que prefieran consultar a la ciudadanía si [quieren] un aeropuerto, que además ya está en proceso, se cancela o no; en lugar de consultarles si quieren que les quiten el acceso al Seguro Popular.

Miren, es increíble que les preocupe más y que se preocupen más por regularizar la marihuana, que para eso sí haya parlamentos, haya foros, haya consultas, antes de que se dictamine una iniciativa, pero para la salud de millones de mexicanos no hay tiempo, no hay parlamento.

En esta cita se vislumbra que existe la idea de que parlamento abierto es un momento en el proceso legislativo que tiene inicio y final *antes de que se dictamine una iniciativa*. Aquí se equipara que *haya parlamento* con que *haya foros*; es decir, eventos con fecha y hora.

³⁴ Alejandra Noemí Reynoso Sánchez, senadora por el Partido Acción Nacional en la LXIV Legislatura.

Igualmente, se observa que las prácticas de parlamento abierto se están asumiendo como consultas unidireccionales, más que como procesos de cocreación con diálogo de ida y vuelta entre ciudadanía y cámaras. Para futuros análisis cabe preguntarse por el rol que las colegisladoras tienen en el proceso de dictamen de proyectos que se plantean como parlamento abierto y la posibilidad de continuar el diálogo ciudadano en otros momentos del proceso legislativo.

IV. ESTUDIO DE CASO: EJECUCIÓN DE MESAS DE TRABAJO COMO PRÁCTICA DE PARLAMENTO ABIERTO

La Comisión de Salud convocó a las *Audiencias públicas: Instituto Nacional para el Bienestar* como un ejercicio en el marco del parlamento abierto. Este evento se caracterizó por ser previo a la dictaminación de una iniciativa, por lo que está motivado para realizar trabajo en comisiones. Se contó con la presencia de personal académico, de la administración pública, integrantes de la iniciativa privada, integrantes de la sociedad civil organizada y de organismos internacionales; y se utilizó el sitio de la página de la Cámara para convocar, así como las plataformas de Facebook y YouTube para transmitir el evento en vivo.

Como se dijo antes, la acción de audiencias públicas se puede clasificar, según el Instituto Nacional Demócrata,³⁵ como una práctica que enlaza la participación ciudadana (por facilitar la participación), el trabajo de la comisión (por ser un evento como insumo para dictaminación) y el acceso a la información (porque hace uso de nuevas tecnologías para publicitar el proceso). A continuación, se abarcan estas tres líneas de análisis sobre el evento *Audiencias públicas: Instituto Nacional para el Bienestar*.

Para indagar en cada aspecto, se utilizarán como criterios los principios presentados en dos instrumentos: a) Declaración sobre

35 INSTITUTO NACIONAL DEMÓCRATA, *op. cit.*

la Transparencia Parlamentaria que datan de 2012 (DTP 2012) y b) Principios de Parlamento Abierto en México, especialmente según el desglose de criterios utilizados en la Evaluación 2017 de los congresos del país (PPAME 2017). Se hará mención del número de principio y el instrumento para agilizar el texto (por ejemplo, 3 DTP 2012 para referirse al principio tres, promover la cultura de la transparencia a través de la supervisión de la Declaración sobre la Transparencia Parlamentaria. Los principios elegidos pueden consultarse en las figuras (1 y 2) que resumen los principios cumplidos.

Figura 1. Principios cumplidos de la Declaración sobre la Transparencia Parlamentaria, 2012 (DTP).

DECLARACIÓN SOBRE LA TRANSPARENCIA PARLAMENTARIA (2012)	
PRINCIPIO GENERAL:	
PROMOCIÓN DE UNA CULTURA DE TRANSPARENCIA	
3. Promover la cultura de la transparencia a través de la supervisión.	SI
5. Involucrar a los ciudadanos y a la sociedad civil.	SI
7. Habilitar el monitoreo parlamentario eficaz.	NO
10. Proporcionar información completa.	NO
11. Proporcionar información de forma oportuna.	SI
12. Asegurar la exactitud de la información.	SI
PRINCIPIO GENERAL:	
TRANSPARENTAR LA INFORMACIÓN PARLAMENTARIA	
18. Informar e involucrar a los ciudadanos en un proyecto de ley.	NO
19. Publicar los registros de los trabajos de las comisiones legislativas.	SI

PRINCIPIO GENERAL: FACILITAR EL ACCESO A LA INFORMACIÓN PARLAMENTARIA	
27. Garantizar la accesibilidad del Parlamento a través de múltiples canales.	SI
30. Proporcionar transmisiones en vivo y bajo demanda.	SI
PRINCIPIO GENERAL: FACILITAR EL ACCESO A LA INFORMACIÓN PARLAMENTARIA	
27. Garantizar la accesibilidad del Parlamento a través de múltiples canales.	SI
30. Proporcionar transmisiones en vivo y bajo demanda.	SI
PRINCIPIO GENERAL: PERMITIR EL ACCESO ELECTRÓNICO Y DE ANÁLISIS A LA INFORMACIÓN PARLAMENTARIA	
39. Facilitar la descarga de información para su reutilización	NO
40. El mantenimiento de las páginas web parlamentarias.	NO
41. Utilizar mecanismos de búsqueda fáciles y estables.	NO
42. Hiperenlaces de información relacionada.	NO
44. Faciliar la comunicación bidireccional.	NO

Fuente: elaboración propia.

Figura 2. Principios cumplidos de Principios de Parlamento Abierto en México, 2017 (PPAME)

PRINCIPIOS DE PARLAMENTO ABIERTO EN MÉXICO (EVALUACIÓN 2017)
PRINCIPIO GENERAL: 2. PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y REDENCIÓN DE CUENTAS



2.7 Se pone a disposición del ciudadano una plataforma web con mecanismo de interacción a dos vías en tiempo real entre los ciudadanos y el Congreso. (Ejemplo. E-Democracia)	NO
2.10 Existen mecanismos de participación ciudadana en el proceso de elaboración, discusión o aprobación de proyectos legislativos.	SI
PRINCIPIO GENERAL: 3. INFORMACIÓN PARLAMENTARIA	
3.1 Se informa al ciudadano de forma sencilla y explícita sobre las funciones del cuerpo legislativo.	NO
3.2 Se explica el proceso legislativo.	NO
3.4 El cuerpo legislativo publica en su página de Internet al menos dos cuentas oficiales de redes sociales (no aplica YouTube)	NO
3.6 El cuerpo legislativo difunde al menos las actividades del pleno y de las comisiones en redes sociales: agenda del día (todas las actividades que suceden en los Congresos), actividades de comisiones e información sobre los procesos legislativos en curso diariamente).	SI
3.17 Publica las Convocatorias de las Comisiones.	SI
3.19. Versión estenográfica de los debates en las comisiones	NO
PRINCIPIO GENERAL: 7. DATOS ABIERTOS Y NO PROPIETARIO	
7.8 Se publica una base de datos de las versiones estenográficas de manera estructurada y descargable en formato abierto y no propietario.	NO
7.10 Presentan la información de manera que se pueda descargar de forma masiva (<i>bulk download</i>)	NO

PRINCIPIO GENERAL: 8. ACCESIBILIDAD Y DIFUSIÓN	
8.3 La página del Congreso tiene un apartado en el que se mencionan los requisitos para que la ciudadanía acceda a las sesiones de las comisiones.	SI
8.5 Existe la obligación de transmitir sesiones de comisiones en vivo.	SI
8.6 Archivo digital en audio y/o video de las sesiones del pleno y/o de las comisiones.	SI

Fuente: elaboración propia.

1. Trabajo en comisión

El trabajo en comisiones se pudo monitorear a través de las transmisiones en YouTube disponibles en conjunto con lo reportado en el dictamen presentado ante el pleno. De manera complementaria se recurrió a boletines de prensa de la Cámara de Diputados y a los informes de actividades de la Comisión de Salud.

La Comisión de Salud determinó que la iniciativa que propuso la creación del Insabi fuera discutida *en el marco de Parlamento Abierto* en sesión del 24 de julio de 2019.³⁶ Entonces se decidió que se destinaría un día a la discusión de la iniciativa, pero pronto este plan se modificó para dar cabida al interés suscitado por la materia.

³⁶ COMISIÓN DE SALUD, *Dictamen...* op.cit.

Cfr. El informe semestral de la Comisión de Salud reporta la reunión del 24 de julio como reunión plenaria. En la Gaceta Parlamentaria se publicaron dos convocatorias en esa fecha: para la *séptima sesión de junta directiva* en la sala de reuniones de la Comisión en el edificio F y para la *sexta sesión ordinaria* (plenaria) en el salón E del Edificio G del Palacio Legislativo de San Lázaro. No se encontró evidencia de que la reunión fuera grabada y transmitida por el Canal del Congreso. COMISIÓN DE SALUD, *Convocatoria de la Comisión de Salud, a la séptima sesión de junta directiva, que se realizará el miércoles 24 de julio, a las 15:00 horas*, Gaceta Parlamentaria, año XXII, núm. 5326, 24 de julio de 2019, <http://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/64/2019/jul/20190724.pdf>; COMISIÓN DE SALUD, *Convocatoria de la Comisión de Salud, a la sexta reunión ordinaria, que se realizará el miércoles 24 de julio, a las 16:00 horas*, Gaceta Parlamentaria, año XXII, núm. 5326, 24 de julio de 2019, <http://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/64/2019/jul/20190724.pdf>. COMISIÓN DE SALUD, *Informe de la Comisión de Salud, segundo semestral de actividades del primer año de ejercicio, 1 de marzo-31 de agosto de 2019*, Gaceta Parlamentaria, año XXIII, núm. 5433, 10 de enero de 2020, <http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/64/2020/ene/20200110.html#Informe1>.



Se encontró que la discusión de la Comisión de Salud sobre el proyecto de dictamen se transmitió vía YouTube, misma que puede consultarse también en el sitio del Canal del Congreso (27 y 30 DTP 2012). La discusión se prolongó a dos días de debate. El 21 de octubre se discutió el dictamen en lo general y el 22 de octubre se discutió sobre artículos en lo particular.

Estas sesiones se transmitieron en vivo, facilitando el seguir la discusión de las audiencias públicas. Sin embargo, la versión del micrositio revisada tenía incompletos los vínculos enlazados a los videos. Esto podría deberse a que se consultó una versión del micrositio desactualizado. En cualquier caso, es oportunidad para recordar que se recomienda facilitar enlaces para localizar información pertinente para los debates (42, DTP 2012) y proporcionar información completa (10 DTP 2012). Asimismo, las recomendaciones internacionales ven con buenos ojos el contar con video del trabajo específico de las comisiones (8.6 PPAE 2017 y 30 DTP 2012) y más aún contar con versiones estenográficas de las mismas (3.19 PPAE 2017).

Durante la discusión para la aprobación del dictamen, se habló sobre aspectos técnicos sobre si el dictamen en sí mismo era válido. Gran parte de la reunión transmitida en YouTube recoge la disputa para determinar si es pertinente o no tratar en esa sesión el asunto. A modo de ejemplo, se presenta la intervención de la diputada Frida Alejandra Esparza Márquez que,³⁷ como podrá verse, hace alusión a información técnica y de procedimientos que el ciudadano espectador seguramente desconoce:

Me parece que en el primer dictamen que se quiere someter a discusión, que tiene que ver con el INSABI, el dictamen no llegó en el tiempo reglamentado según el artículo 177. Entonces no debería y no tendría por qué discutirse en esta reunión de comisión. Tendría que ser

³⁷ Frida Alejandra Esparza Márquez, diputada por el Partido de la Revolución Democrática en la LXIV Legislatura.

[discutido] posteriormente para dar cumplimiento con el tiempo obligatorio que se tiene en el reglamento. Entonces yo propondría, y también pediría, que se llevará a cabo una votación para sacar del orden del día este dictamen y que quede sentada también esta votación y el sentido del voto de cada diputado.³⁸

Quizás sería oportuno que en el micrositio se dé cuenta de los procesos legislativos por los que atraviesan las iniciativas sometidas a audiencias públicas y se expliquen (3.1 PPAME 2017). A su vez, esto podría servir para educar a la ciudadanía en los procesos legislativos en general y que se sepa qué procedimientos esperar (3.2 PPAME 2017). Así, se podría rastrear en un mismo lugar las etapas del proceso legislativo e involucrar al ciudadano para vigilar que el proceso sea conforme a derecho (3 y 7 DTP 2012), así como ampliar su criterio al momento de calificar lo que observa en los videos.

Para aplicar una perspectiva más amplia de parlamento abierto y dar seguimiento y apertura a todo el proceso legislativo, se podría proporcionar en el mismo micrositio las versiones públicas de los documentos que muestran las diferentes etapas por las que fue pasando la iniciativa aquí discutida. Se podrían incluir vínculos a documentos relativos al dictamen aprobado por la Comisión y publicado en la Gaceta Parlamentaria, la minuta resultante enviada a la Cámara de Senadores y el decreto final que entró en vigor. Nuevamente, esto daría cuenta de cómo avanzan las iniciativas y qué dirección toman.

2. Incidente respecto a un grupo de trabajo

Como parte del trabajo de la Comisión habría que dar cuenta del método de trabajo, incluyendo cambios en la toma de decisiones. Al respecto se

³⁸ CÁMARA DE DIPUTADOS, *Reunión ... op. cit.* El problema se dio por resuelto, no sin debate, cuando la comisión votó en su mayoría que se consideraban días naturales y —y no hábiles— para emitir el proyecto de dictamen y convocar



documenta un incidente sobre la creación de un grupo de trabajo para auxiliar el proceso de dictamen.

La Junta de Coordinación Política, presidida por Mario Delgado, propuso la creación de un grupo de trabajo para analizar la iniciativa. Sin embargo, este grupo nunca se llegó a crear.³⁹

El asunto fue introducido en la discusión por parte de diputados en desacuerdo con los procedimientos de la Comisión en la reunión del 21 de octubre. Se dijo que la dictaminación se vio obscurecida por la falta de la creación este grupo de trabajo y pidieron suspender la sesión. El diputado Éctor Jaime Ramírez Barba (PAN) concretamente leyó una carta que entregó a la presidencia en donde señala la posible omisión del grupo de trabajo como argumento para detener la dictaminación:

[...]el día 20 de septiembre fue aprobado por un acuerdo parlamentario firmado por instrucciones del presidente de la Junta de Coordinación Política —del diputado Mario Delgado Carrillo— por el cual se integraría el Grupo de Trabajo del Instituto de Salud para el Bienestar; el cuál bajo su coordinación, presidenta, jamás fue instalado. (...Por lo señalado,) La votación que se pueda tener en esta comisión sería ilegal y pondría en riesgo la certeza jurídica que debe prevalecer en el derecho a la salud.⁴⁰

De acuerdo con Miroslava Sánchez, la presidenta de la Comisión de Salud, se tomaron en cuenta las opiniones de los grupos que iban a formar parte del grupo de trabajo, pero se falló al intentar instalar el mismo. La presidencia señaló que instalar el grupo de trabajo es un acuerdo externo a la comisión. Dado que, tanto la presidenta de la Comisión y el presidente de Junta parecen haber coincidir en buscar la dictaminación de la iniciativa, puede aducirse a causas operativas y

³⁹ No se encontró un documento público de la Jucopo que de fe de la intención de crear el grupo de trabajo.

⁴⁰ *Idem*.

logística el no poder armar el grupo de trabajo. En la reunión ordinaria de la Comisión, Miroslava Sánchez respondió así a los cuestionamientos:

Con respecto al grupo de trabajo, pues no fue un acuerdo de —efectivamente—, no fue un acuerdo de la Comisión de Salud: fue un acuerdo de la Junta de Coordinación Política. Hicimos dos intentos de instalar la comisión. No fue posible [instalarla] pero los mismos que estuvimos en la Comisión de Trabajo, prácticamente son las participaciones o las ponencias que fueron tomadas en consideración. Hasta la fecha eso sería lo que yo pudiera informar al respecto.⁴¹

El incidente del grupo de trabajo, que no se reporta en el dictamen, puede considerarse también un faltante en el acceso a la información que circunda al ejercicio de las audiencias públicas. Aunque no se haya podido lograr hacer el grupo de trabajo, se podría explicar a la ciudadanía si este procedimiento de cumplir o no un acuerdo de la Jucopo afecta o no la legalidad del dictamen. Con ello se darían herramientas para comprender el debate entre legisladores.

3. Ausencia de opinión de la Comisión de Hacienda

La iniciativa discutida en las audiencias públicas se turnó a dos comisiones para que contribuyan a la discusión del dictamen. Claramente, la dictaminadora sería la Comisión de Salud, pero también se involucró a la Comisión de Hacienda para que emita su opinión. Según el dictamen publicado en la Gaceta Parlamentaria:

Con fecha 18 de julio de 2019, la Presidencia de la Mesa Directiva mediante oficio No. DGPL 64-IL-4-0949 dispuso ampliar el turno de dicha Iniciativa para que fuera turnada

⁴¹ *Idem.*

a la Comisión de Salud para Dictamen y a la Comisión de Hacienda y Crédito Público para Opinión.⁴²

El proceso de colaboración de la Comisión de Hacienda y Crédito Público no es claro. Más allá de esta mención en el dictamen discutido por el pleno, no se tiene mayor noticia de la intervención de dicha comisión. En una participación de Sánchez Galván con qué instancias hubo diálogo directo para elaborar el proyecto de dictamen y la propuesta legislativa se enuncia lo siguiente:

con respecto a la forma como se dictaminó en particular esta iniciativa, les comento que en la última reunión de la Comisión de Salud se acordó que el secretario técnico de la Comisión, apoyado por el equipo de asesores de la Comisión y con las observaciones o las propuestas de diferentes diputados, —entre ellos el diputado Éctor Jaime y varias diputadas y diputados que mandaron sus participaciones con respecto a la iniciativa. Que todas las propuestas hechas se tomaron en cuenta. Y finalmente el dictamen se realizó tomando en cuenta las propuestas de diferentes diputadas. También se consideró las propuestas de la Consejería Jurídica, del equipo jurídico de la Secretaría de Hacienda, de la Comisión, de la Secretaría de Salud y de la Auditoría Superior de la Federación. O sea, eso fue las participaciones de todos los que participaron finalmente en la redacción final que, aún ahorita, está [a] consideración.⁴³

El dictamen publicado en la Gaceta Parlamentaria excluye discutir la reforma al artículo 29 de la Ley de Coordinación Fiscal, como fuera sugerida en la iniciativa con proyecto de decreto que motivó la discusión.

⁴² COMISIÓN DE SALUD, *Dictamen...*, op. cit.

⁴³ CÁMARA DE DIPUTADOS, *Reunión...* op. cit.

Se presume que, principalmente, esta reforma y aquellas en donde se hace mención del presupuesto de egresos podrían ser materia para que se genere opinión de la Comisión de Hacienda. Desafortunadamente no se conoce de manera pública y por escrito la opinión de dicha comisión en donde se expliquen sus aportaciones al dictamen, así como tampoco se registraron intervenciones de la Comisión de Hacienda en las sesiones de audiencia pública documentadas.

Se recomienda que en procesos que impliquen parlamento abierto se incluya de manera clara la toma de decisiones y el rol que toma cada una de las partes involucradas en la dictaminación. Con ello se podrían evitar roces sobre procedimientos técnicos. Un lugar posible para hacer estas aclaraciones es el propio cuerpo del dictamen.

4. Acceso a la información

El acceso a la información es un criterio de análisis que, como se ha podido observar, se encuentra atravesando otros momentos del proceso. De manera específica, aquí se enfatizará en el papel que jugó el micrositio de las audiencias públicas dentro de la página de la Cámara de Diputados. Por lo tanto, se revisan las pestañas de información y su contenido. A saber, el micrositio consultado contaba con las siguientes pestañas: 1) inicio, 2) iniciativa Instituto de Salud para el Bienestar, 3) parlamento abierto, 4) Envío de solicitudes para asistir a las Audiencias Públicas, 5) prensa, 6) galería, 7) versiones estenográficas y 8) videos (véase imagen 3).⁴⁴

⁴⁴ El micrositio del ejercicio de parlamento abierto consultado para este artículo se puede consultar en: COMISIÓN DE SALUD, *Reformas a la Ley General de Salud, a la Ley de Coordinación Fiscal y a la Ley de los Institutos Nacionales de Salud*, 2019, (21 de marzo de 2021), <http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Reformas-a-la-Ley-General-de-Salud-a-la-Ley-de-Coordinacion-Fiscal-y-a-la-Ley-de-los-Institutos-Nacionales-de-Salud>.

Figura 3. Micrositio de las Audiencias Públicas Instituto de Salud para el Bienestar

LXIV Cámara de Diputados
Legislatura
H. Congreso de Unión

26 de marzo 2021 | Diputados | Información Parlamentaria | Acuerdos | Transparencia | Comunicación | Mensajería |

Inicio / Reformas a la Ley General de Salud, a la Ley de Coordinación Fiscal y a la Ley de los Institutos Nacionales de Salud / Parlamento Abierto

Reformas a la Ley General de Salud, a la Ley de Coordinación Fiscal y a la Ley de los Institutos Nacionales de Salud

- Iniciativa Instituto de Salud para el Bienestar
- Parlamento Abierto
- Envío de solicitudes para asistir a las Audiencias Públicas
- Envío de propuestas ponentes
- Prensa
- Galería
- Versiones Estenográficas
- Vídeos

Parlamento Abierto

AUDIENCIAS PÚBLICAS

"INSTITUTO DE SALUD PARA EL BIENESTAR"

07, 08 Y 09 DE AGOSTO

El Parlamento Abierto es un principio bajo el cual se han desarrollado los trabajos de la LXIV Legislatura de la Cámara de Diputados. Con la finalidad de enriquecer las discusiones e intercambiar puntos de vista sobre diversos temas de interés nacional, como lo es la propuesta para la adecuación al marco normativo vigente EN MATERIA DE ACCESO A LOS SERVICIOS DE SALUD Y MEDICAMENTOS ASOCIADOS PARA LAS PERSONAS QUE NO POSEEN SEGURIDAD SOCIAL QUE ENTRE OTRAS MEDIDAS PROPONE SUSTITUIR EL SISTEMA DE PROTECCIÓN SOCIAL EN SALUD (SEGURO POPULAR) POR EL INSTITUTO DE SALUD PARA EL BIENESTAR, anexo a la Secretaría de Salud, el cual se conformará con los recursos humanos, financieros y materiales que actualmente se destinan a la CNPSS.

En ese sentido, la Comisión de Salud destaca que el Parlamento Abierto es uno de los principios rectores de la actividad legislativa por la que considera de vital importancia escuchar activamente a los actores involucrados en la materia de salud (académicos, especialistas, organizaciones de la sociedad civil, iniciativa privada, legisladores federales y locales, autoridades federales y locales, y todas aquellas personas interesadas en el tema materia de la iniciativa en análisis) que desean presentar propuestas para la elaboración del Proyecto de Decreto de la "INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN, ADICIONAN Y DEROGAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY GENERAL DE SALUD, DE LA LEY DE COORDINACIÓN FISCAL Y DE LA LEY DE LOS INSTITUTOS NACIONALES DE SALUD, EN MATERIA DE ACCESO A LOS SERVICIOS DE SALUD Y MEDICAMENTOS ASOCIADOS PARA LAS PERSONAS QUE NO POSEEN SEGURIDAD SOCIAL".

SITIO OFICIAL

Honorable Cámara de Diputados

Comunicador General:
Para extensiones de 4 dígitos 55 23 13 05
Para extensiones de 5 dígitos 55 34 00 00

Av. Congreso de la Unión N° 66, Col. El Parque
Alcatraz Venustiano Carranza, C.P. 15960 CDMX
CÓDIGO 1 CÁMARA

Fuente: Cámara de Diputados

Se tuvo acceso al sitio mediante una búsqueda simple en Internet, ya que parece haberse eliminado el acceso directo de la página principal de la Cámara de Diputados, quizás por ser ya un asunto concluido. Debe recalcar que se utilizó una versión del micrositio que pudiera no ser la final, ya que no se encontraba del todo actualizada y el análisis es realizado en retrospectiva.

5. *Parlamento abierto*

En la página de inicio, denominada *Reformas a la Ley General de Salud, a la Ley de Coordinación Fiscal y a la Ley de los Institutos Nacionales de Salud* se encuentra el programa de trabajo de las audiencias públicas que se presentan también con el nombre simplificado de *Audiencias públicas: Instituto de Salud para el Bienestar*. La coexistencia de estos nombres permite dar una idea al ciudadano del contenido que puede esperar tras el nombre técnico del proceso legal.

En la pestaña *Iniciativa...* se comparte en versión electrónica la iniciativa de ley que motiva las discusiones en las audiencias públicas, tal como presentada por el diputado proponente. Así la población puede conocer el documento que se discute en las sesiones de audiencia pública. De este modo, se cumple con *asegurar la exactitud de la información* (12 DTP 2012) al dar acceso al documento en cuestión, es decir, la iniciativa de ley.

En la pestaña *parlamento abierto* (véase imagen 3) se ha hecho un esfuerzo por explicar de manera sucinta a la ciudadanía qué es esto. Se indica que es un principio general de trabajo y que se basa en la conversación con la ciudadanía. En esta descripción el papel de los ciudadanos no llega a ser de cocreadores, pero ya se habla de la necesidad de *intercambios* (con la ciudadanía) para *enriquecer las discusiones* (de los legisladores). Si bien el poder legislativo sigue entendiendo una relación unidireccional del proceso de participación ciudadana, ya se sugiere que el parlamento abierto permite construir al parlamento desde una relación social con la ciudadanía. Al respecto puede leerse el texto siguiente en el micrositio:

El Parlamento Abierto es un principio bajo el cual se han desarrollado los trabajos de la LXIV Legislatura de la Cámara de Diputados. Con la finalidad de enriquecer las discusiones e intercambiar puntos de vista sobre diversos temas de interés nacional, como lo es la

propuesta para la adecuación al marco normativo vigente EN MATERIA DE ACCESO A LOS SERVICIOS DE SALUD Y MEDICAMENTOS ASOCIADOS PARA LAS PERSONAS QUE NO POSEEN SEGURIDAD SOCIAL QUE ENTRE OTRAS MEDIDAS PROPONE SUSTITUIR EL SISTEMA DE PROTECCION SOCIAL EN SALUD (SEGURO POPULAR) POR EL INSTITUTO DE SALUD PARA EL BIENESTAR, sectorizado a la Secretaría de Salud, el cual se conformará con los recursos humanos, financieros y materiales que actualmente se destinan a la CNPSS. (Énfasis añadido.)

6. *Prensa, galería, versiones estenográficas y videos*

La pestaña de prensa facilita la compilación de notas y boletines de prensa elaborados por la Cámara de Diputados respecto a las audiencias públicas. Así, el ciudadano interesado puede consultar las pestañas y recuperar estos extractos de la prensa de la Cámara. Notablemente, se observa que se da cabida a notas sobre posiciones a favor (del secretario de Salud, Jorge Alcocer, por ejemplo) y en contra de la iniciativa (como la participación del ciudadano Salomón Chertorivski — ex secretario de salud). Mostrar posturas diferentes en el debate puede ayudar a involucrar a las personas en el debate y promover que se supervise qué decisiones se toman, tomando en cuenta estas posturas (3 y 5, DTP 2012).

Por otra parte, entre los boletines de prensa se pueden encontrar entrevistas de participantes como información complementaria a las audiencias públicas. Se puede encontrar la entrevista a Juan Ferrer, quien había sido propuesto por el ejecutivo para dirigir el Insabi, y al subsecretario de Prevención y Promoción de la Salud, Hugo López Gatell y a la propia presidenta de la Comisión de Salud, diputada Miroslava Sánchez Galván.

La sección de galería bien puede acompañar la información de prensa para documentar cómo luce el proceso de trabajo. Como información

auxiliar de consulta, las imágenes podrían complementarse con pies de foto que señalen a los principales actores retratados, lo cual podría ayudar a seguir la discusión *post facto*.

En cuanto a las versiones estenográficas, se pueden consultar de manera rápida las intervenciones destacadas en la sección de prensa. Pero si se quiere revisar el diálogo completo, el usuario tendrá que hacer una búsqueda dentro de la página de la Cámara de Diputados. Cabe recordar que se recomienda *utilizar mecanismos de búsqueda fáciles y estables* para poder encontrar *lo más rápido posible* la información (41 DTP 2012). Esto podría ser posible mediante *hiperenlaces de información relacionada* (42 DTP 2012) que ya existe dentro de la página del Congreso.

Existen versiones estenográficas de las seis sesiones disponibles para su consulta en el archivo que compila las transcripciones de la legislatura. Sin embargo, no se encontró enlace a estas en el micrositio de las audiencias públicas. Esto implica que para tener acceso a ellas hay que salir del micrositio y buscar en la página de la Cámara. Esto puede ser un obstáculo, pues supone conocimiento técnico en el sistema de búsqueda de la Cámara.

La razón para no incluir el enlace a cada versión estenográfica puede ser técnico. El archivo no otorga a cada una de estas transcripciones una dirección URL única y permanente. Por lo tanto, no se puede enlazar a la información si no existe un enlace particular. En suma, las versiones estenográficas existen, pero no están accesibles para la consulta del ciudadano común, pues se requiere de conocer la página de la Cámara de Diputados para dar con ellas.

Cinco de las seis sesiones en YouTube cuentan con subtítulos autogenerados, y una no los tiene. Para la ciudadanía esto puede resultar en información útil en dos sentidos. Por una parte, tener subtítulos puede facilitar el acceso a personas con discapacidad auditiva a seguir la discusión. Además, el texto autogenerado puede contribuir a ser información pública para consulta posterior. Si el ciudadano no encontró las versiones estenográficas, solamente tendría acceso a las



versiones con subtítulos autogenerados de YouTube. El esfuerzo de hacer las versiones estenográficas es un paso adelante en el proceso de compartir proactivamente información parlamentaria y que podría pasar desapercibido.⁴⁵

Por otro lado, la pestaña de videos cumple con *proporcionar transmisiones en vivo y bajo demanda* (30 DTP 2012). Las seis sesiones fueron transmitidas en vivo a través de la cuenta Cámara de Diputados, al menos, mediante dos plataformas diferentes: YouTube y Facebook, lo cual facilita que haya acceso a las transmisiones en medios diversos (27 DTP 2012). Los videos pueden ser consultados directamente ambas plataformas, o en la página del Canal del Congreso. Para encontrar los videos se necesitará conocer las fechas de transmisión, ya que usualmente los títulos de los videos pueden ser muy generales (como *Sesión ordinaria de la Comisión de Salud*).

En la versión consultada del micrositio están los enlaces a tres de las seis sesiones. A diferencia de las versiones estenográficas, las transmisiones en vivo sí cuentan con URL estables y únicas que permiten compartirlas con facilidad. Pese a ello, el micrositio no almacena los vínculos para las últimas tres audiencias públicas, por lo que hay que hacer la búsqueda manual.

7. Participación ciudadana

El hacer audiencias públicas fomenta el pensar una relación entre el Congreso y la ciudadanía, facilitando el diálogo entre estos. A continuación, se presenta una breve revisión sobre qué ciudadanos

⁴⁵ Para combatir la desinformación y la falta de versiones estenográficas, en Argentina se desarrolló en 2019 herramienta *Desgrabador automático* a través de la iniciativa Chequeado, que es el primer proyecto de validación de datos (*fact checking*) de América Latina. Sobre el Desgrabador, sus creadores señalan que: estamos generando herramientas para facilitar el trabajo de los periodistas y automatizar parte del proceso de verificación. El proyecto fue una versión beta y en comentarios, aún en 2021, se indica que ya está fuera de servicio. CHEQUEADO, *Chequeabot, Desgrabador automático. Extraigo subtítulos de YouTube por vos*, Argentina, s.f., <https://chequeado.com/queres-desgrabar-un-video-de-youtube-en-unos-segundos-usa-el-desgrabador-que-desarrollamos-en-chequeado/>.

tuvieron acceso a dialogar con las legisladoras y legisladores de la Comisión de Salud en las audiencias públicas. Se identificaron tres tipos de participación: ponencias, posicionamientos y respuestas. Además de estas, se encuentra la función de moderación, llevada a cabo por las diputadas y diputados integrantes de la Comisión de Salud. Asimismo, se identificaron distintos actores que intervinieron en el diálogo.

Se identificaron tres aspectos respecto a participación ciudadana: el sector con que se puede identificar a las personas participantes, el sexo del participante, y la forma en que participa en el diálogo de la audiencia pública.

8. *Convocatoria de participación e invitación al evento*

Se acordó hacer audiencias públicas con dos semanas de anticipación al evento. Según el acta de dictamen, se planeó que las audiencias públicas se celebraran en un solo día. Pero las fechas de la convocatoria se ampliaron porque se consideró un tema importante por los integrantes de la Comisión de Salud, por lo que se asienta en el documento que, *derivado del interés manifestado por diversos legisladores*, se aumentó el espacio para el diálogo a un total de tres días.

En el micrositio de las audiencias públicas se encuentran dos pestañas que evidencian el proceso para que ciudadanos puedan asistir a este evento organizado por la Comisión de Salud. En *Envío de solicitudes para asistir a las Audiencias Públicas* y *Envío de propuestas de ponentes* se solicita inscribir un correo electrónico y una clave para crear un usuario. Se deduce que se podía crear un usuario y enviar la solicitud correspondiente para ser un ciudadano participe del proceso. Se puede considerar que las audiencias públicas son parte de los trabajos de la comisión, pero sería el único momento en que la ciudadanía en general tendría acceso a asistir de manera presencial a esta etapa del proceso legislativo (8.3 PPAME 2017).

La convocatoria en sí al evento no se conoce, pero se puede intuir que ocurrieron dos mecanismos paralelos. Por una parte, se abrió la plataforma electrónica donde se recibieron propuestas de ponencias y

solicitudes de asistencia. Al mismo tiempo, la presencia de funcionarios de alto rango del sector salud sugiere que se hicieron invitaciones a ponentes que se consideraron actores clave en el tema a discutir. Además, en ocasiones, algunos ponentes agradecen la invitación expresa de la Comisión de Salud.

9. *Diversidad en la participación*

La ciudadanía es diversa por excelencia y se debería buscar, en medida de lo posible, la representación de su pluralidad en relación con el Congreso. El esfuerzo hecho en las audiencias públicas de juntar a 75 ponentes apunta hacia procurar un diálogo plural entre diferentes sectores de la sociedad. Así, en el microsítio se subraya la participación de *actores involucrados en la materia de salud*:

[...]la Comisión de Salud destaca que el Parlamento Abierto es uno de los principios rectores de la actividad legislativa por lo que *considera de vital importancia escuchar activamente a los actores involucrados en la materia de salud (académicos, especialistas, organizaciones de la sociedad civil, iniciativa privada, legisladores federales y locales, autoridades federales y locales, y todas aquellas personas interesadas en el tema materia de la Iniciativa en análisis)* que desean presentar propuestas para la elaboración del Proyecto de Dictamen de la “INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN, ADICIONAN Y DEROGAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY GENERAL DE SALUD, DE LA LEY DE COORDINACIÓN FISCAL Y DE LA LEY DE LOS INSTITUTOS NACIONALES DE SALUD, EN MATERIA DE ACCESO A LOS SERVICIOS DE SALUD Y MEDICAMENTOS ASOCIADOS PARA LAS PERSONAS QUE NO POSEEN SEGURIDAD SOCIAL.” (Énfasis añadido.)

Las seis sesiones de audiencia pública aglutinaron a investigadores, representantes de la administración pública, de la iniciativa privada, de instituciones internacionales y de la sociedad civil organizada.

Se identificaron cinco formas de participar que tenían lugar durante las mesas de trabajo: ponencias, posicionamientos, moderación, preguntas y respuestas. Se registró si la intervención venía de hombres o mujeres y qué con qué sector puede ser identificable el participante. Con ello se obtuvo una representación de cómo ocurrió la participación en las mesas de trabajo (figuras 4, 5 y 6).

Durante las ponencias, las personas expositoras presentaron de manera libre una postura, análisis o comentario respecto al tema central de la mesa. De 75 ponencias en total, 36 fueron de funcionarios, 18 de académicos, algunos de los cuales trabajan para instituciones públicas, diez representantes de iniciativa privada y nueve de sociedad civil organizada y dos de instituciones internacionales.

10. *Voz de los funcionarios públicos*

El caso analizado es singular en su materia, ya que se trata de un tema que el Poder Ejecutivo ya buscaba aplicar y se estaba llevando a cabo planeación y acción para transformar la política pública en salud. Así que las audiencias públicas estuvieron fuertemente cargadas a dar voz a funcionarios en ejercicio de sus funciones y que ya llevaban camino andado para ejecutar cambios *a priori* de las reformas en discusión.

Las preguntas hechas por los presentes se enfocaron fuertemente en los funcionarios públicos. Por lo tanto, estos tuvieron mayor oportunidad de amplificar sus posturas. Esto se explica porque gran parte del trabajo de los funcionarios consistió en resolver dudas sobre acciones que ya se han realizado y tratar de resolver dudas de operación.

Se registraron 49 respuestas (que pueden ser a una o más preguntas). De estas, 35 fueron respondidas por personas funcionarias públicas. El siguiente grupo en tener más tiempo de ampliar sus posturas, fueron



las personas con perfiles académicos que respondieron diez veces a cuestionamientos.

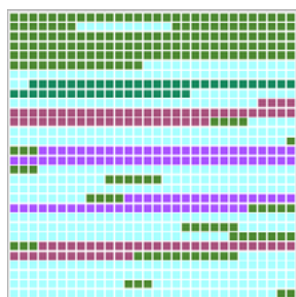
11. *Diálogo*

Los posicionamientos, declaraciones en donde se toma postura política respecto al tema, se realizaron principalmente por diputadas y diputados asistentes a las audiencias públicas, en casi todos los casos, integrantes de la Comisión de Salud; pero también participaron otros que mostraron interés en el tema.

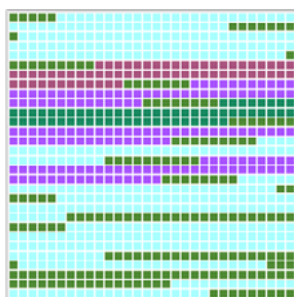
En las mesas uno y seis se puede observar (véase figura 4) que las participaciones representantes de la Cámara se concentran al principio y al final de las sesiones, respectivamente. Esto corresponden a tomas de postura respecto al Insabi en inauguración y clausura del evento. Los posicionamientos también corresponden a funcionarios de alto rango que participaron en la inauguración del evento.

Figura 4. Diálogo en mesas de audiencias públicas

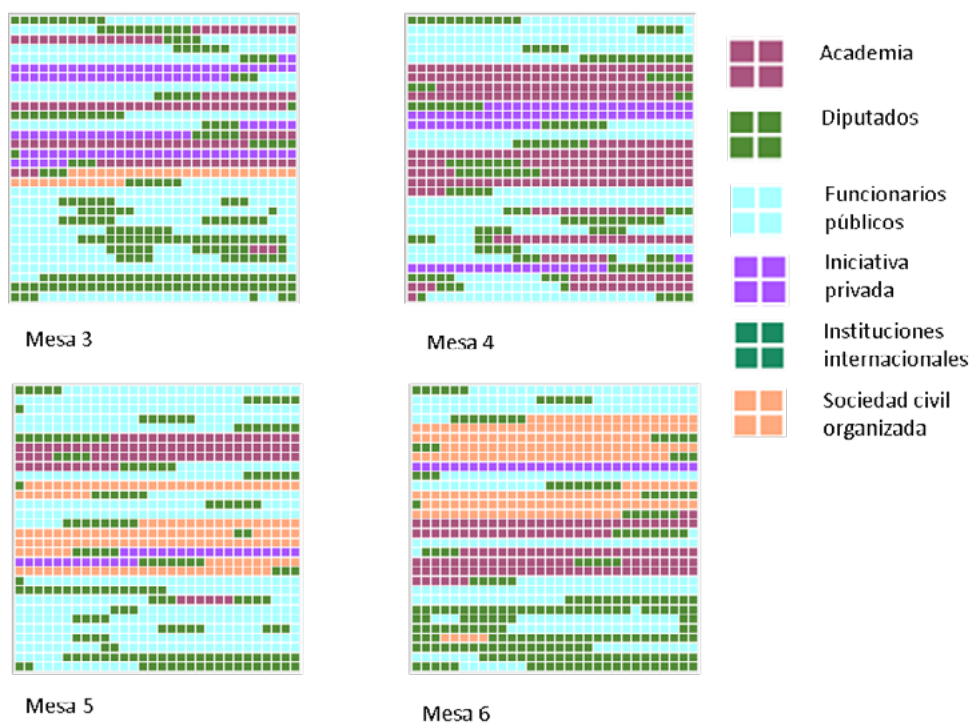
¿Cómo se estructura la interacción en la audiencia pública?



Mesa 1



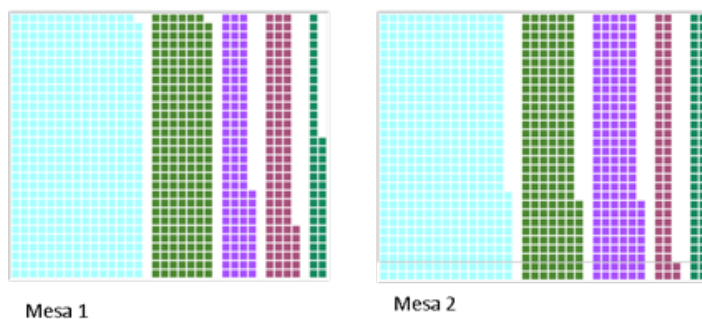
Mesa 2

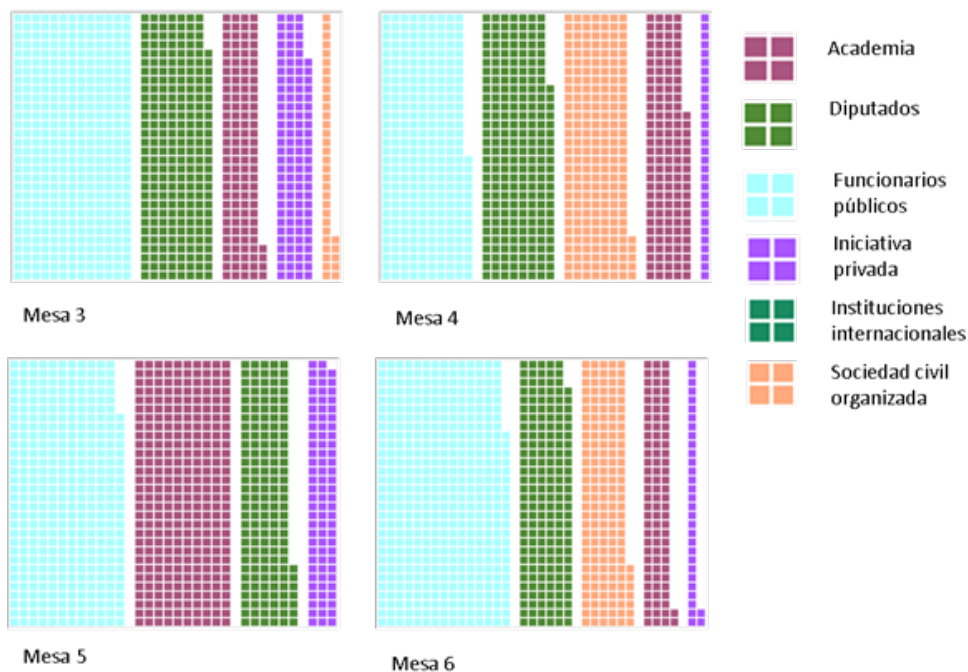


Fuente: elaboración propia.

Figura 5. Participaciones por sector en las audiencias públicas

¿Qué perfiles tienen más tiempo de hablar en las audiencias públicas?





Fuente: elaboración propia

En las seis mesas se logró que hubiera participación de tres a cuatro perfiles diferentes de ponentes. Aunque proporcionalmente los funcionarios públicos tenían más tiempo para hablar, las participaciones estuvieron intercaladas con personas de otros perfiles y permitió que las mesas tuvieran una participación diversa (véase figura 5). La participación de diputadas y diputados en buena parte correspondió a la moderación. En ese sentido, el evento logró estar centrado en las voces de las personas ponentes y, por lo tanto, dar peso a la participación ciudadana.

En el evento se dio peso a la interacción *in situ* con la ciudadanía asistente. Los miembros de la Cámara tenían preferencia para hacer preguntas de viva voz. Pero igualmente se recogieron preguntas entre las personas asistentes y se leía nombre, apellido y pregunta realizada. La dinámica de preguntas y respuestas permite ampliar la discusión y resolver dudas al momento.

El ciudadano interesado tuvo posibilidad de ser espectador a través de las cuentas de la Cámara de Diputados (Facebook y YouTube). La transmisión en vivo permite seguir a distancia las sesiones, y podría potenciarse esto al abrir mecanismos que recuperen preguntas de los asistentes remotos. También podría haber un ejercicio posterior a la transmisión que ayude a la ciudadanía a sintetizar el proceso y transformar esas horas de video en información consultable.

12. *Sexo de ciudadanos ponentes*

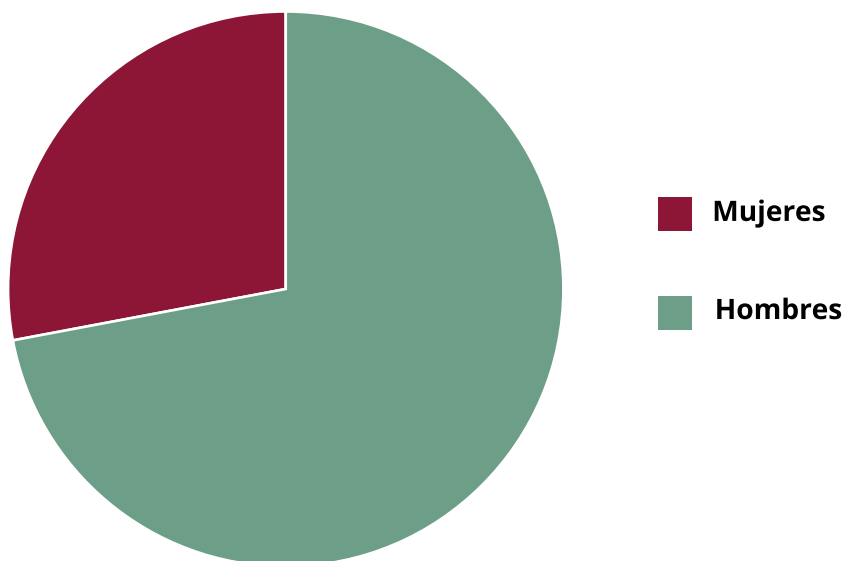
Los ciudadanos que participaron en las audiencias públicas como ponentes fueron mayoritariamente hombres. Estos fueron invitados en calidad de expertos en la materia y, como ya se vio, muchos de estos eran funcionarios públicos. De ello se colige que quienes están pudiendo tener acceso a una relación directa con la Cámara, son hombres y se marginaría a las mujeres.

En este caso en particular, se podría argumentar que los expertos y participantes eran fortuitamente hombres, pero sírvase de ejemplo para visibilizar que las personas que *de facto* tuvieron voz por tener puestos de liderazgo, fueron varones. De 75 ponentes, 52 fueron hombres (72 por ciento de las ponencias) y 28 fueron mujeres (21 por ciento) (véase figura 6).



Figura 6. Ponentes de audiencias públicas por sexo

Ponentes por sexo



Fuente: elaboración propia.

La presencia de mujeres en las audiencias públicas fue visiblemente menor, así que cuando en la mesa cuatro se presentaron varias mujeres ponentes, mereció una observación por parte del moderador en turno. El diputado Éctor Jaime Ramírez Barba anotó: *El auditorio que nos aprecia por el Canal del Congreso... [note que] ha habido una pléyade de mujeres valiosísimas hoy, todas ellas abogadas y es un cambio de paradigma.*

En posicionamientos (ya sean de diputados o funcionarios), nuevamente hombres tuvieron mayor oportunidad de establecer una opinión (12 hombres frente 9 a mujeres que hicieron posicionamientos). En total, la participación de los hombres prácticamente fue el doble que la de las mujeres (95 intervenciones frente a 50 intervenciones).

Aquí cabe recordar que Parlaméricas tiene perspectiva de género y

aboga por la igualdad de participaciones entre mujeres y hombres,⁴⁶ y que la Declaración de Gobierno Abierto reconoce que la participación ciudadana se nutre con la participación plena de las mujeres.⁴⁷

Se recomienda que, para futuros ejercicios de participación ciudadana, las comisiones organizadoras consideren el criterio de género para dar cabida a ciudadanas en la vinculación con el parlamento. De la misma manera, considérese que un enfoque centrado líderes y expertos tenderá a marginar la participación de mujeres en la actividad parlamentaria.

13. *Presentación de resultados de las audiencias en el dictamen*

El dictamen cuenta con una sección específica donde se aborda de manera puntual lo relacionado a parlamento abierto. Esto es útil para que quienes consultan el texto puedan identificar que se incluyen prácticas de parlamento abierto y en qué términos se realizaron.

Se presenta una serie de propuestas tomadas de las audiencias públicas. Se enlista, por cada mesa de trabajo, una serie de ideas tomadas durante las sesiones. Se indica que se retoman *propuestas destacadas y concurrentes*. Se puede asumir que se toman ideas que se repiten entre ponentes o que pueden ser singulares en su haber, pero que resultan de importancia para el debate. Por mostrar un ejemplo, se muestran las propuestas de la siguiente manera:

Mesa 2:

Propuestas destacadas y concurrentes:

1. Asegurar la calidad en la prestación de los servicios médicos.

⁴⁶ PARLAMÉRICAS, *Participación...* op.cit.

⁴⁷ ALIANZA PARA EL GOBIERNO ABIERTO, *Declaración...* op. cit.

2. Establecer incentivos para prestadores de servicios.
3. Incrementar la inversión en salud.
4. Precisar la conformación de redes integrales de salud.
5. Aclarar modelo de federalización / centralización.
6. Considerar la participación de los municipios.
7. Precisar esquema de integración padrones.⁴⁸

Se observa que presentar las propuestas como listado permite ver de manera simplificada lo conversado en la sesión de manera sucinta. Por otro lado, no permite vislumbrar el debate de ideas ni abunda en la metodología de análisis de la información producto del diálogo.

El formato de ponencia está abierto a que la persona que hace uso de la palabra presente sus ideas. Esto es favorable cuando se quiere hacer un diálogo amplio, pero tiene la desventaja de ser un formato tan abierto que no facilita el análisis de la información. Por ejemplo, cuando un ponente presenta sus ideas, puede mencionar que hace una propuesta respecto al texto de la iniciativa; mientras que otra persona puede hacer un recorrido histórico de las instituciones de salud. Por lo tanto, es complicado analizar las propuestas de las ponencias porque carecen de estructura común.

Debido a la cantidad de información a procesar (75 ponencias) y la necesidad de presentar un resultado de manera pronta para dar cabida a los procesos de negociación, se podría pensar en formas que faciliten el análisis. Se necesita tener información estructurada desde el momento en que se genera para que pueda ser fácilmente aprehendida,

⁴⁸ COMISIÓN DE SALUD, *Dictamen...*, p. 67.

clasificada y analizada. Se podría probar combinar las ponencias con formatos de participación más estructurados donde se pida de manera puntual señalar cuál es la propuesta presentada. A menudo las personas ponentes leyeron sus intervenciones, por lo que se deduce que estarían dispuestas a entregar propuestas por escrito. En este sentido se puede solicitar a las personas que serán ponentes que llenen un formato por escrito donde delimiten propuestas específicas, su valoración sobre el texto de la iniciativa o bien, alternativas específicas de redacción. Al mismo tiempo pueden tener el tiempo de exposición asignada y utilizar el tiempo de diálogo directo con las diputadas y diputados.

IV. A MODO DE CONCLUSIÓN: ALCANCES Y LIMITACIONES DEL ESTUDIO DE CASO

Se realizó un estudio de caso sobre las audiencias públicas con carácter de parlamento abierto para la creación de un instituto de nacional de salud conocidas como *Audiencias públicas: Instituto de Salud para el Bienestar*. Se hizo una relatoría de los momentos por los que se pasó desde la presentación de una iniciativa con proyecto de decreto hasta la ejecución de audiencias públicas. Se utilizaron de manera preliminar criterios de análisis tomados de declaraciones y acuerdos en materia de parlamento abierto. Se analizaron las audiencias públicas con base en el trabajo de comités, participación ciudadana y acceso a la información.

Este estudio de caso sobre ha sido una primera aproximación a las prácticas de la Cámara de Diputados respecto al parlamento abierto. Los resultados aquí presentados son para el caso en específico, pero podrían ser extensivos como observaciones para tomar en cuenta respecto ejercicios futuros de parlamento abierto. Para estudios posteriores, habría que analizar más casos para ir dando cuenta de formas en que las diferentes comisiones de trabajo resuelven los retos que se les

presentan, así como identificar áreas de oportunidad comunes para ir mejorando las prácticas sobre parlamento abierto.

Se planteó que el parlamento abierto es una perspectiva de trabajo que entiende al poder legislativo en relación con la ciudadanía. Por lo tanto, parlamento abierto se asume como un proceso de diálogo que debe acompañar todo el proceso legislativo y que involucra plantear mecanismos de comunicación constante con la ciudadanía.

Se encontró que las audiencias públicas sobre Instituto de Salud para el Bienestar cumplieron con aproximadamente la mitad de los principios aplicables de la Declaración sobre la Transparencia Parlamentaria y Principios de Parlamento Abierto en México (Evaluación 2017). Se identificó si se cumplía o no el principio, pero para ejercicios futuros se podría hacer un instrumento de evaluación más completo y unificado.

En el caso revisado, se encontró que se explicó a la ciudadanía mediante el sitio de Internet qué es el parlamento abierto y se buscó dialogar con personas que representan diferentes sectores de la sociedad. Se identificó que se habla expresamente del parlamento abierto como diálogo, pero aún no se propone la cocreación de la mano de la ciudadanía. También se encontró que se entiende que el enfoque de parlamento abierto se aplica a una sola etapa del proceso legislativo, es decir, como etapa previa al dictamen en comisiones de origen. Haría falta transversalizar el enfoque a todo el proceso legislativo.

Sobre la disponibilidad de información sobre las audiencias públicas y sus resultados, se encontró que se privilegió la interacción presencial, el aquí y ahora del ejercicio de la audiencia pública.

A lo largo del trabajo se fueron planteando recomendaciones de trabajo que se sintetizan a continuación.

Se recomienda visibilizar los procesos de parlamento abierto realizados en el Congreso. La LXIV Legislatura está haciendo constantemente esfuerzos por mejorar su trabajo legislativo al incluir la participación ciudadana y se debe evidenciar estos cambios de perspectiva a la ciudadanía. Una opción es tener en la página de la Cámara de Diputados un enlace permanente a los ejercicios de parlamento abierto que se



realizan en la soberanía. Tener un lugar específico y permanente para poder tener acceso a la información sobre ejercicios favorecería la supervisión ciudadana. En este mismo sentido, se recomienda que en el sitio de Internet se puedan diferenciar ejercicios próximos y vigentes, así como pasados; de tal suerte que se pueda potenciar que los ciudadanos estén interesados en participar y vigilar los procesos y puedan, por ejemplo, informarse de los resultados de un ejercicio.

Se recomienda dar continuidad a la práctica de abrir un micrositio para cada ejercicio realizado con perspectiva de parlamento abierto. Así como enlazar ahí todos los datos generados en la página de la Cámara y seguir aprovechando los insumos que se producen por su personal especializado. Podría presentarse a manera de una línea de tiempo que le indique al ciudadano el momento procesal en el que está el proyecto discutido y, a su vez, poder rastrear los avances de este con los enlaces a documentos, videos u otros insumos.

La práctica de audiencias públicas o foros concentran voces expertas. Debe vigilarse el peso que se da al perfil de las personas asistentes, pues como se ha visto, puede tender a privilegiar más a un sector que a otro.

También podría pensarse en formatos escritos que permitan a las comisiones obtener propuestas de las ciudadanas y ciudadanos participantes de forma más sintética y estructurada; esto con el fin de obtener datos sistematizados para su uso en el trabajo de dictamen de una iniciativa con proyecto de decreto. Esto complementaría el diálogo llevado a cabo en audiencias públicas.

Las audiencias públicas aquí analizadas privilegiaron la interacción presencial con ciudadanas y ciudadanos. Se podría pensar en mecanismos que potencien otras formas de interacción con los asistentes remotos que observan la transmisión del evento.

Se recomienda seguir aprovechando la documentación profesional que ya se realiza dentro de la Cámara de Diputados facilitando el acceso a la ciudadanía a vínculos de videos, fotos, documentos y versiones estenográficas en un solo micrositio que dé seguimiento de manera abierta a reformas específicos. Más allá, podría ofrecerse a la ciudadanía

una sistematización de los datos generados disponibles para consulta y fomentar una interacción más allá del evento mismo que involucre a las personas en el proceso legislativo, lo cual podría ir desde poder identificar por un pie de foto a los actores involucrados, hasta poder identificar el sentido de las propuestas y el momento procesal en que se encuentran.

Se documentó que la Comisión de Salud presentó un apartado específico sobre parlamento abierto en el dictamen. Se recomienda hacer extensivo el enfoque de apertura parlamentaria para potenciar el uso de las actas y dictámenes para dar cuenta de la toma de decisiones respecto a la aplicación de la perspectiva de parlamento abierto. Esto podría abonar a la mejora continua del trabajo de las comisiones.

Cuando se realizaron las audiencias públicas sobre el Instituto de Salud para el Bienestar aún no se presentaban los lineamientos para parlamento abierto en la Cámara de Diputados. Se espera que en el futuro próximo los procesos técnicos sobre parlamento abierto todavía se irán afinando.

Se percibe que existe disposición por parte de las comisiones de la LXIV Legislatura a realizar ejercicios de participación con enfoque de parlamento abierto. Esto a la larga, traerá un cúmulo de experiencias y permitirá que el trabajo parlamentario se construya en relación con la ciudadanía. Se considera que es posible potenciar aún más el involucramiento ciudadano en otras fases del trabajo legislativo.

V. REFERENCIAS

1. *Bibliohemerografía*

BOHÓRQUEZ, Eduardo, *Parlamentos abiertos, democracias efectivas*, en BOHÓRQUEZ, Eduardo (coord.) *Parlamento abierto. Logros y retos*, Ciudad de México, Transparencia Mexicana, 2015.

- LUNA PLA, Issa, y PUENTE Khemvirg, “Introducción, en LUNA PLA Issa, et al. (eds.), *Transparencia legislativa y parlamento abierto: análisis institucional y contextual*, Ciudad de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2018.
- PARLAMÉRICAS, *Guía para desarrollar Planes de Acción de Parlamento Abierto*, Ottawa, Parlaméricas, 2019.
- , *Hoja de ruta hacia la apertura legislativa*, Ottawa, Gobierno de Canadá, 2016.
- , *Participación ciudadana en el proceso legislativo*, Ottawa: Parlaméricas, s/f.
- PUENTE, Khemvirg, “El congreso mexicano: ¿de la opacidad legislativa al parlamento abierto?”, en PESCHARD, Jaqueline (ed.), *Hacia el Sistema Nacional de Transparencia*, Ciudad de México, UNAM/ Seminario Universitario de Transparencia, 2016.
- ”Parlamento abierto: una nota sobre ética y accesibilidad en el proceso legislativo”, en MARTÍNEZ LÓPEZ, Cornelio et al., (eds.), *La nueva actividad legislativa en el Senado de la República: hacia un Parlamento Abierto*, Ciudad de México, Instituto Belisario Domínguez, 2017.
- RUBIO NÚÑEZ, Rafael, y VELA NAVARRO RUBIO, Ricardo, *Parlamento abierto. El parlamento en el siglo XXI*, Barcelona, Editorial UOC, Kindle, 2018.
- TELLO LEAL, Edgar, “Las tecnologías de la información y comunicaciones (TIC) y la brecha digital: su impacto en la sociedad de México”, *Revista de Universidad y Sociedad del Conocimiento*, vol. 4, núm. 2, 2007.
- TOURDERT, Djamel, “La brecha digital en los contextos de marginación socioterritorial en localidades mexicanas: exploración y discusión”, *Comunicación y Sociedad*, núm. 19, 2013.

2. Internet

- ALIANZA PARA EL GOBIERNO ABIERTO, *Declaración de gobierno abierto*, 2011, (17 de agosto de 2021), <https://www.opengovpartnership.org/es/process/joining-ogp/open-government-declaration/>.



- , *Declaración sobre la transparencia parlamentaria*, 2012, <https://www.openingparliament.org/static/pdfs/spanish.pdf>.
- ALIANZA PARA EL PARLAMENTO ABIERTO, *Principios de Parlamento Abierto en México*, 2014, <https://www.parlamentoabierto.mx/principios/>.
- CÁMARA DE DIPUTADOS, *Reunión ordinaria de la Comisión de Salud. Emitido en directo el 21 oct 2019*, YouTube, 2019, https://www.canaldelcongreso.gob.mx/index.php/tuCongreso/reproducir/1_tijh992o/Comision_de_Salud._VII_Reunion_ordinaria
- , *Comisión de Salud. Emitido en directo el 22 oct 2019*, YouTube, 2019, https://www.youtube.com/watch?v=Si9xSaGzs_M
- , *Continúa reunión de la Comisión de Salud*, YouTube, 2019, <https://www.youtube.com/watch?v=Xpf4AwXMb-k>.
- CHEQUEADO, *Chequeabot, Desgrabador automático. Extraigo subtítulos de YouTube por vos*, Argentina, s/f, <https://chequeado.com/queres-desgrabar-un-video-de-youtube-en-unos-segundos-usa-el-desgrabador-que-desarrollamos-en-chequeado/>.
- INSTITUTO NACIONAL DEMÓCRATA, *Ejemplos de buenas prácticas*, (17 de agosto de 2021), <https://beta.openparldata.org/good-practices/>.

3. Otros

- COMISIÓN DE SALUD, *Convocatoria de la Comisión de Salud, a la séptima sesión de junta directiva, que se realizará el miércoles 24 de julio, a las 15:00 horas*, Gaceta Parlamentaria, año XXII, núm. 5326, 24 de julio de 2019.
- , *Convocatoria de la Comisión de Salud, a la sexta reunión ordinaria, que se realizará el miércoles 24 de julio, a las 16:00 horas*, Gaceta Parlamentaria, año XXII, núm. 5326, 24 de julio de 2019.
- , *Dictamen en sentido positivo con modificaciones, de la Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de las Leyes General de Salud, y de los Institutos Nacionales de Salud*, (Cámara de Diputados), Gaceta Parlamentaria, año XXLL, núm. 5393-II, 23 de octubre de 2019.

-----, *Informe de la Comisión de Salud, segundo semestral de actividades del primer año de ejercicio, 1 de marzo-31 de agosto de 2019*, Gaceta Parlamentaria, año XXIII, núm, 5433, 10 de enero de 2020.

-----, *Reformas a la Ley General de Salud, a la Ley de Coordinación Fiscal y a la Ley de los Institutos Nacionales de Salud*, 2019 (21 de marzo de 2021), disponible en: <http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Reformas-a-la-Ley-General-de-Salud-a-la-Ley-de-Coordinacion-Fiscal-y-a-la-Ley-de-los-Institutos-Nacionales-de-Salud>.

COMUNICACIÓN SOCIAL, *Aprueba Comisión de Salud dictamen en materia de etiquetado de alimentos y bebidas no alcohólicas*, Boletín, núm. 1964, Ciudad de México, 24 de julio de 2019, <http://www5.diputados.gob.mx/index.php/esl/Comunicacion/Boletines/2019/Julio/24/1964-Aprueba-Comision-de-Salud-dictamen-en-materia-de-etiquetado-de-alimentos-y-bebidas-no-alcoholicas>.

CONFERENCIA PARA LA DIRECCIÓN Y LA PROGRAMACIÓN DE LOS TRABAJOS LEGISLATIVOS, *Acuerdo por los que se emiten los lineamientos para la implementación del Parlamento Abierto en la Cámara de Diputados*, (Cámara de Diputados), Gaceta Parlamentaria, 20 de febrero de 2020.

DELGADO CARRILLO, Mario Martín, *Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley General de Salud, de la Ley de Coordinación Fiscal y de la Ley de los Institutos Nacionales de Salud*, (Senado de la República), Diario de los Debates de la Comisión Permanente del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, 3 de julio de 2019.

-----, *Iniciativa con proyecto de decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley General de Salud; de la Ley de Coordinación Fiscal; y de la Ley de los Institutos Nacionales de Salud*, Gaceta de la Comisión Permanente, (Senado de la República), año LXIV, núm. 1SPR-19, 3 de julio de 2019.

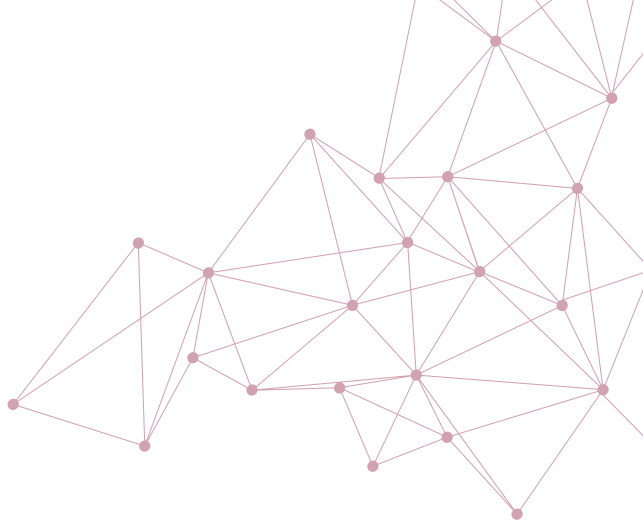
JUNTA DE COORDINACIÓN POLÍTICA, *Acuerdo por el que se crea el Comité de Parlamento Abierto y Participación Ciudadana de la*

Cámara de Diputados de la LXIV Legislatura, (Cámara de Diputados), Gaceta Parlamentaria, año XXII, número 5232-X, 12 de marzo de 2019. Plan nacional de desarrollo 2019-2024, *Diario Oficial de la Federación*, el 12 de julio de 2020, http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5565599&fecha=12/07/2019.

PRESIDENCIA, *Versión estenográfica. Diálogo con la comunidad del Hospital Rural San Cayetano en Tepic, Nayarit, 12 de julio de 2019*, (17 de agosto de 2021), <https://presidente.gob.mx/12-07-19-version-estenografica-dialogo-con-la-comunidad-del-hospital-rural-san-cayetano-en-tepic-nayarit/>.

AGENDA LEGISLATIVA

Núm. 1, septiembre 2021, 115-154



EL PAPEL DE LA POLICÍA EN LA CONSECUCCIÓN DE LOS OBJETIVOS DE SEGURIDAD CIUDADANA: ELEMENTOS LEGISLATIVOS PARA SU DEMOCRATIZACIÓN EN MÉXICO

THE POLICE ROLE IN ACHIEVING CITIZEN SECURITY OBJECTIVES:
LEGISLATIVE ELEMENTS FOR ITS DEMOCRATIZATION IN MEXICO

Israel PALAZUELOS COVARRUBIAS¹

RESUMEN: Con base en el paradigma de la seguridad ciudadana, esta investigación analiza y compara la evaluación popular de las policías, lo que lleva a observar una marcada heterogeneidad tanto entre los cuerpos de los tres órdenes de gobierno, como entre los de un mismo orden. Además de que se revisan diversos elementos legislativamente útiles para fortalecer estos cuerpos de seguridad. El análisis se enmarca en la importancia de la relación ciudadanía-policía y particularmente en la legitimidad de la policía como institución esencial en la resolución de la situación de inseguridad en el país. Asimismo, tiene un componente cuantitativo, basado en

¹ Investigador A del Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias de la Cámara de Diputados, doctorando en Estado de Derecho y Gobernanza Global por la Universidad de Salamanca.

resultados demoscópicos, y uno cualitativo, que parte de la revisión documental de los principales postulados en el tema.

PALABRAS CLAVE: Legitimidad policial, Guardia Nacional, policía estatal, policía preventiva municipal, policía democrática.

ABSTRACT: Based on the paradigm of citizen security, this research analyzes and compares the popular evaluation of the police, which leads to observe a marked heterogeneity both between the corporations of the three levels of government, and among those of the same order. Additionally, it reviews different legislatively useful elements to strengthen these security bodies. The analysis is framed in the importance of the citizen-police relationship and particularly in the legitimacy of the police as an essential institution in the resolution of the insecurity situation in the country. Likewise, it has a quantitative component, based on survey results, and a qualitative one, which starts from the documentary review of the main postulates on the subject.

KEYWORDS: Police legitimacy, National Guard of Mexico, local police, municipal police, democratic policing.

SUMARIO: I. *Introducción.* II. *Función estatal de la policía y la reforma constitucional de 2019.* III. *Principales retos en la actuación de las policías en México.* IV. *Legitimidad policial: confianza ciudadana y efectividad percibida.* V. *Elementos esenciales para la consecución de una policía democrática.* VI. *Conclusiones.* VII. *Referencias.* VIII. *Anexo. Evaluaciones ciudadanas de las policías preventivas municipales.*

I. INTRODUCCIÓN

México es uno de los países en el mundo con serios problemas de seguridad ciudadana. Los registros públicos de criminalidad y las encuestas a la ciudadanía muestran un incremento sostenido de la violencia y del número de delitos, incluidos los homicidios dolosos, así como un aumento en los niveles de percepción de inseguridad y de temor al delito entre la población,² esto a pesar de los diversos esfuerzos institucionales que tratan de contener dichas tendencias.

De acuerdo con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, *la seguridad ciudadana es el proceso de establecer, fortalecer y proteger el orden civil democrático, eliminando las amenazas de violencia en la población y permitiendo una coexistencia segura y pacífica.*³ La seguridad ciudadana se configura como una gran estrategia que integra diversos aspectos del desarrollo humano (educación con valores, desarrollo económico, atención efectiva de la salud, bienestar social, etc.). En ella, la participación de la ciudadanía y de los diversos actores de la sociedad es esencial para enfrentar al crimen y la violencia, pero sobre todo para prevenir cada una de sus posibles causas.

Una de las claves en la consecución de los objetivos de la seguridad ciudadana en nuestro país es la democratización de las policías, aspecto que ha de acompañar los esfuerzos de su fortalecimiento ya que, además de ser corresponsables del orden y la paz sociales, es preciso que su actuación coincida con los valores propios de una democracia. Entonces, el término *policía democrática* forma parte del paradigma de la *seguridad ciudadana* que contrasta, incluso releva, al de *seguridad pública*, pues se distingue por velar por los derechos humanos, así como por atender las necesidades de la ciudadanía en un ambiente de

² En esta investigación se hace uso, entre otros, de registros del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), así como los resultados de la encuesta bianual del Latinobarómetro conducida por la Corporación homónima.

³ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, *Sinopsis: Seguridad Ciudadana*, Dirección de Prevención de Crisis y de Recuperación, enero de 2013, [31 de marzo de 2021], <https://bit.ly/2PLUIM0>.



confianza mutua y al mismo tiempo de observancia de la ley, para lo que es necesario integrar los cuerpos de seguridad con elementos que cubran cierto perfil de ingreso, así como una capacitación integral con base en dichos principios.⁴

El principal objetivo de esta investigación es analizar y comparar la evaluación ciudadana de las policías en términos de efectividad y confianza, así como revisar los elementos legislativamente útiles para lograr el fortalecimiento de estos cuerpos de seguridad. Como será posible comprobar, existe una valoración ciudadana negativa a algunas corporaciones policiacas, lo que representa un panorama adverso ante los retos y la exigencia de fortalecimiento de estas instituciones, así como la necesidad de una policía democrática. Sin embargo, también destacan valoraciones positivas a algunas corporaciones del país, lo que sugiere que hay esfuerzos que están dando resultados y, a la par, que es posible trasladar su experiencia a otros cuerpos de seguridad.

La presente investigación se desarrolló un par de años después de la reforma constitucional que diera origen a la Guardia Nacional como cuerpo de seguridad que sustituyó a la Policía Federal. La modificación en la carta magna se llevó a cabo, además, con la finalidad de fortalecer a las policías de los estados y de los municipios de tal forma que, la actuación de los elementos y corporaciones militares (y de la misma Guardia Nacional), en tareas de seguridad ciudadana a nivel local, fuera de manera temporal.

Partiendo precisamente de dicha modificación, se describe a detalle el marco constitucional que rige a la policía en la actualidad con el propósito de comprender la función estatal⁵ de esta institución en nuestro país, así como los valores previstos por la carta magna para ser observados en sus tareas. Posteriormente, se exponen los principales

⁴ Como será posible observar a lo largo del texto, el término *policía democrática* no tiene que ver con aspectos electorales en los que la ciudadanía elige a sus autoridades, pero sí con la conformación de cuerpos de seguridad a través de procesos específicos cuyas acciones se orienten a atender las necesidades de la ciudadanía, desde un punto de vista de cercanía y respeto.

⁵ No confundir con el adjetivo perteneciente o relativo a los estados integrantes de la República. Se hace referencia a la función de la policía en el Estado mexicano, no así a las funciones de las policías en los estados del país.



retos en la actuación de las policías en México, a saber: las crecientes violencias, el populismo penal, la escasez de recursos y la corrupción, la resistencia interna a los cambios, las innovaciones tecnológicas (sin evoluciones culturales), así como la incompleta evaluación de las policías y/o la falta de aprovechamiento de esas mediciones.

Con base en este último desafío, particularmente en la parte que refiere la evaluación directa de la ciudadanía, se desarrolla un tercer apartado que incluye una comparación entre las policías en los tres órdenes de gobierno, con especial énfasis en 70 corporaciones municipales de todos los estados del país. Uno de los objetivos es tener un panorama claro de las demarcaciones en las que, en términos de efectividad y confianza, las policías preventivas municipales están mejor evaluadas. La información se recoge de los resultados de la Encuesta Nacional de Seguridad Pública Urbana (ENSU), ejercicio que contempla la medición de dichos parámetros y que actualiza su información de manera constante.

Finalmente, una vez que se analiza el entramado institucional acerca de la policía, así como los valores que rigen su actuación; los principales retos a los que se enfrenta esta importante institución en el día a día; y la valoración que hace la ciudadanía de esta; se procede a exponer diferentes elementos que coadyuvan, principalmente en el ámbito legislativo, a lograr una policía democrática. Se organiza la información en tres ejes rectores fundamentales para alcanzar dicha meta: la profesionalización y el fortalecimiento del perfil policial; la evaluación y la rendición de cuentas democrática; y la adopción de un discurso apolítico, cívico y científico.

Como se podrá ver, las fuentes consultadas y el desarrollo de la propia investigación se basan en la importancia que tienen las policías para la seguridad de las y los ciudadanos en México en el contexto del debate por la regulación de la actuación de las fuerzas armadas en tareas de seguridad ciudadana y el fortalecimiento de las policías, mismo que cobra vigencia en el Congreso ante la realidad que se vive en el país.



II. FUNCIÓN ESTATAL DE LA POLICÍA Y LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE 2019

La inseguridad se percibe como el problema más importante en México desde hace ya más de una década. Con base en las mediciones del *Latinobarómetro*, a partir de 2010 y de manera sostenida hasta la actualidad, esta situación es la más apremiante de ser resuelta, de acuerdo con la gran mayoría de la población mexicana, dejando relegados aspectos también importantes como el desempleo y la corrupción. En torno a un tercio de la ciudadanía (entre 27 y 38 por ciento) considera que la inseguridad pública es el problema más significativo del país. Comparativamente, quienes piensan que es el desempleo representan una proporción de entre ocho y 21 por ciento, y las personas que perciben que es la corrupción, de entre cuatro y 15 por ciento.⁶

La opinión de la ciudadanía no es fortuita si se observa el incremento de delitos en el país y en particular de los homicidios dolosos, (crimen cuyas estadísticas son empleadas como uno de los principales indicadores objetivos de la situación de seguridad -o inseguridad- de países y demarcaciones subnacionales). En 2019 la cifra casi alcanzó los 37 mil homicidios⁷ lo que, en un país de cerca de 126 millones de habitantes, da una tasa de tres asesinatos por cada 100 mil personas. Esta terrible realidad se constituye como una epidemia nacional y asemeja a México con algunos países que se encuentran en guerra.

La principal responsabilidad del Congreso de la Unión, como instancia legislativa, es modificar y expedir las leyes en materia de seguridad que coadyuven a paliar esta realidad. Una decisión legislativa de gran trascendencia para afrontar esta situación fue, sin duda, la *reforma constitucional de 2019 en materia de Guardia Nacional*, la que no solo significó la creación de este

⁶ Los porcentajes se basan en: *Latinobarómetro database. Análisis online*, (2010-2018), [31 de marzo de 2021], Santiago de Chile, Corporación Latinobarómetro, <https://www.latinobarometro.org/latOnline.jsp>.

⁷ *Mortalidad. Conjunto de datos: Defunciones por homicidios*, (1990-2019), [31 de marzo de 2021], México, Instituto Nacional de Estadística y Geografía, <https://bit.ly/3rCiIPa>.

cuerpo de seguridad, sino que se llevó a cabo con el propósito de brindar una respuesta a las demandas populares en la materia y fortalecer las funciones estatales de las policías en los tres órdenes de gobierno, en los términos que se comentan en los siguientes párrafos.

Las *policías* (en el entendido de las diversas corporaciones que interactúan en el país) tienen un papel central en la resolución de esta problemática. Su función gubernamental consiste en ocuparse del orden social y del combate al crimen mediante estrategias de prevención, investigación y asistencia a la comunidad. La vigilancia y la coerción también son instrumentos disponibles a la policía para lograr dichos fines. En conjunto, las policías municipales y estatales atienden el mayor volumen de faltas administrativas y delitos, mientras que la Guardia Nacional se encarga de una cantidad menor de asuntos, pero de mayor gravedad, tal es el caso de la delincuencia organizada,⁸ además de tener una función subsidiaria con el resto de las corporaciones. Independientemente de ello, todas deben actuar en coordinación para incrementar índices de efectividad ante los diferentes retos de cada localidad y región del país.

El artículo 21 de la Constitución mexicana contempla que la seguridad pública es una función del Estado a cargo de la federación, las entidades federativas y los municipios, cuyos fines son salvaguardar la vida, las libertades, la integridad y el patrimonio de las personas, así como contribuir a la generación y preservación del orden público y la paz social. En este sentido, la seguridad pública comprende la prevención, investigación y persecución de los delitos, así como la sanción de las infracciones administrativas.⁹

En la consecución de dichos objetivos, las instituciones policiales de los tres órdenes de gobierno, el federal, estatal y municipal, tienen una responsabilidad central regulada mediante aspectos definitorios

⁸ LEÓN OLEA, Bernardo. *Por un sistema acusatorio eficaz: Reforma policial, investigación del delito y principio acusatorio*, Tomo I, México, Iapem, 2021, p. 36, disponible en <https://bit.ly/3cBBhyu>.

⁹ Artículo 21, párrafo 9º, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de febrero de 1917, última reforma aplicada el 11 de marzo de 2021, <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum.htm>.

previstos constitucionalmente: la colaboración entre ellas, así como su carácter civil, disciplinado y profesional. También se concretan a través de los principios rectores de su actuación, a saber: legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos. Además, se contempla que su formación debe estar basada en el servicio a la sociedad, la disciplina, el imperio de la ley, el mando superior y en la perspectiva de género.¹⁰

La inseguridad es un problema público que debe ser atendido de manera corresponsable entre los diversos actores de nuestro país, en los tres órdenes de gobierno. El Congreso de la Unión, como instancia legislativa, tiene la facultad de expedir las leyes en la materia que establezcan las bases de coordinación entre la federación, las entidades federativas y los municipios, así como aquellas que organicen a la Guardia Nacional y las demás instituciones de seguridad pública en materia federal, además de las relativas al uso de la fuerza y el registro de detenciones.¹¹

Los fines subsidiarios de la Guardia Nacional, como institución policial de la federación constituida por la reforma que aquí se comenta, comprenden coadyuvar con la seguridad pública de los estados y municipios, en tanto función del Estado, así como salvaguardar los bienes y recursos de la Nación. De acuerdo con el texto constitucional, tiene un *carácter civil* en cuanto a su formación y actuación, se encuentra adscrita a la Secretaría de Seguridad Pública y tiene como base la Policía Federal,¹² sin embargo, se constituye también con elementos de la Policía Militar y la Policía Naval, además de que se coordina operativamente con las secretarías de la Defensa Nacional y de Marina.^{13 14}

¹⁰ Artículo 21, párrafos 3º y 9º, *op. cit.*

¹¹ Artículo 73, fracción XXIII, *op. cit.*

¹² La reforma contempló la continuidad de operaciones entre la Policía Federal y la Guardia Nacional durante el periodo de transición entre la desaparición de la primera y la aparición de la segunda, además de la transferencia de recursos humanos, materiales y financieros de una a otra.

¹³ Artículo 21, párrafos 10º, 11º y 12º, *op. cit.*

¹⁴ Artículos segundo y cuarto transitorios del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Guardia Nacional, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 26 de marzo de 2019, disponible

Este arreglo institucional, dado a la Guardia Nacional a través de la reforma en comento, es de una naturaleza dual, es decir, civil, pero al mismo tiempo militar. Esta cuestión, que ha sido ampliamente debatida desde su origen hasta la actualidad, produce tanto justificaciones como críticas. Estas incluyen desde la imperiosa necesidad de tener la experiencia de la milicia debido a la magnitud de los fines que se persiguen, hasta el temor de que este entrenamiento produzca efectos adversos al respeto de los derechos humanos.

La creación de la Guardia Nacional, con tales características, responde tanto a la grave situación de inseguridad en nuestro país, como a la preocupación de respetar los derechos humanos, efectivamente, pero también tiene en cuenta a los diferentes grados de responsabilidad de las policías. Por ello, apuesta por una presencia temporal en las tareas de seguridad ciudadana, a través de diversos mecanismos de control y seguimiento. La reforma contempló, por ejemplo, que los poderes Ejecutivos de las entidades federativas presenten un diagnóstico y un programa para el fortalecimiento del estado de fuerza y las capacidades institucionales de sus respectivos cuerpos policiales estatales y municipales. Asimismo, se previó la elaboración de informes anuales sobre los avances en los objetivos señalados en dicho programa y su cumplimiento en un horizonte de seis años.¹⁵

El funcionamiento a nivel local parte de que los gobernadores de los estados transmiten sus órdenes a las policías preventivas de los municipios en aquellos casos que juzga de fuerza mayor o alteración grave del orden público. También porque los ayuntamientos se encuentran facultados para aprobar los bandos de policía y buen gobierno, además de que el alcalde tiene a su cargo la policía preventiva municipal y de tránsito, conforme las leyes expedidas por las legislaturas de los estados.¹⁶

en https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5555126&fecha=26/03/2019

¹⁵ Artículo séptimo transitorio, *op. cit.*

¹⁶ Artículo 115, fracciones II, III y VII. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de febrero de 1917, última reforma aplicada el 11 de



Como es posible apreciar, el entramado institucional de las policías en México si bien es complejo, se encuentra bien definido en la carta magna. No obstante, la actuación de las corporaciones encargadas de la seguridad pública en el país se enfrenta a un conjunto de retos de elevada dificultad, los que además se conjugan en un contexto que facilita su coexistencia y propagación. En el siguiente apartado de este texto se abunda al respecto.

Una parte definitoria de la realidad que se refiere es la elevada desigualdad socioeconómica y la notable actividad del crimen organizado en nuestro país. Elementos que, combinados, hacen propicia la incursión de un importante número de personas en actividades ilícitas diversas, muchas veces reclutados por los cárteles de las drogas que han diversificado su actividad criminal de un tiempo a la fecha. De acuerdo con la organización civil Oxfam,¹⁷ México se encuentra *dentro del 25% de los países con mayores niveles de desigualdad en el mundo. Las brechas entre ricos y pobres son tan marcadas, que en nuestro país vive el hombre más rico de América Latina junto con más de 50 millones de personas pobres;*¹⁸ mientras que, en arreglo con lo reportado por el Programa de Política de Drogas (PPD) del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), tan solo entre 2018 y 2019 se encontró la presencia de 148 grupos delictivos en el país.¹⁹

Esta situación se configura en una especie de *caldo de cultivo* para la inseguridad y crea un círculo vicioso cuyos intentos por romperlo han fracasado en el pasado. Frente a esto *la misión policial de preservar*

marzo de 2021. <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum.htm>.

¹⁷ Oxfam se configura en una confederación de organizaciones civiles que llevan a cabo labores humanitarias en muchos países del mundo. De acuerdo con su propia descripción, “Oxfam México es parte de un movimiento global que trabaja en 94 países para poner fin a la injusticia de la pobreza y acabar con la desigualdad.”

¹⁸ PIMENTEL VÁZQUEZ, Diego Alejo *et al*, *México justo: políticas públicas contra la desigualdad*, México, Oxfam México, 2018, p. 4, <https://bit.ly/2PNSEmF>.

¹⁹ *Presencia de grupos criminales en México*, (2018-2019), [31 de marzo de 2021], México, Programa de Política de Drogas del Centro de Investigación y Docencia Económicas, <https://www.politicadedrogas.org/PPD/index.php/observatorio/grafica/id/137.html>. *A pesar de que este es uno de los esfuerzos más importantes por contabilizar la presencia de grupos delictivos en el país, el mismo programa reconoce que no tiene certeza en esta cifra.

*la soberanía del Estado contra las amenazas internas ha prevalecido sobre el mandato de brindar seguridad a la comunidad*²⁰ y, con ello, que las fuerzas militares sean prototipo de las fuerzas policiales. A nivel federal, de acuerdo con el texto constitucional vigente, la Guardia Nacional es una institución policial que coadyuva para conseguir los fines de la seguridad pública como función del Estado, pero las policías locales tienen un papel central en la pacificación de las diferentes regiones del país.

III. PRINCIPALES RETOS EN LA ACTUACIÓN DE LAS POLICÍAS EN MÉXICO

Si bien dentro de la Constitución se refieren los principios rectores de la formación y actuación policiaca, (en buena medida a raíz de la reforma de 2019 descrita en el apartado anterior), es preciso tener en cuenta aspectos empíricos que hacen particular sus tareas y con ello la manera en que se perciben.

Dentro de la actuación de las policías se presentan una serie de retos contextuales que dan sentido a la manera en que son percibidas por la población, así como a los reclamos populares de cambios y mejoras, dada su importante función en el combate a la inseguridad. Enseguida se desarrollan las peculiaridades del caso mexicano empleando como guía los seis puntos propuestos por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) para el contexto general de América Latina y el Caribe.²¹

²⁰ SUNG, Hung-En, *Modernización policial*, Líderes para la Gestión en Seguridad Ciudadana y Justicia, Washington, Banco Interamericano de Desarrollo, septiembre de 2018, [31 de marzo de 2021], <https://bit.ly/3vDbjRV>.

²¹ SKOGAN, Wesley G, así como IKERD, Trent y WALKER, Samuel, citados por SUNG, Hung-En, *op. cit.*



1. Las alarmantes violencias²²

De acuerdo con el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), de 2014 a 2019 se ha registrado un significativo incremento en las defunciones por homicidio en nuestro país. La cifra, que de por sí ya era alta, pasó de 20 mil a casi 37 mil asesinatos, de manera respectiva a los años mencionados.²³ Adicionalmente, la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) reporta que México presenta una de las tasas de homicidios intencionales más altas del mundo: 29.1 por cada 100,000 habitantes.²⁴ Esta realidad, aún sin considerar otros delitos, convierte a nuestro país en uno de los más violentos, incluso por encima de países en guerra.

Como se adelantó en el apartado anterior, en México existen condiciones que hacen que este fenómeno permanezca y sea de difícil solución, como la marcada desigualdad socioeconómica y la corrupción instalada, situación que forma parte de lo que la antropóloga Elena Azaola llama las *violencias de siempre*, toleradas e ignoradas socialmente y que incluyen una serie de conductas no derivadas del narcotráfico, sino más bien generadas en medio de las actividades y relaciones cotidianas, sea del seno familiar o de los espacios públicos. Se refiere particularmente a la violencia que afecta a niños y niñas, jóvenes, mujeres y adultos mayores, así como al suicidio, la violencia autoinfligida, la violencia sexual, conflictos de origen étnico, político y religioso, la pobreza, el hambre y la exclusión social²⁵ que se configuran en una descomposición que afecta a la sociedad de manera directa e indirecta.

²² El BID propone este punto como “la alarmante violencia criminal” sin embargo, la tarea de las policías, desde la perspectiva de la seguridad ciudadana abarca también aquellas que no se encuentran derivadas de la delincuencia (aunque estas posteriormente puedan constituir la comisión de un delito).

²³ *Mortalidad. Conjunto de datos: Defunciones por homicidios*, (1990-2019), [31 de marzo de 2021], México, Instituto Nacional de Estadística y Geografía, <https://bit.ly/3rCiIPa>.

²⁴ *Victims of intentional homicide rate per 100,000 population*, (2018), [31 de marzo de 2021], Austria, United Nations Office on Drugs and Crime, <https://dataunodc.un.org/content/homicide-rate-option-2>.

²⁵ AZAOLA, Elena, *La violencia de hoy, las violencias de siempre*, Desacatos, México, núm. 40, septiembre-diciembre de 2012, pp. 13-32.

2. El populismo penal

Este concepto se refiere básicamente a la demanda ciudadana por leyes y acciones que conlleven sanciones más severas a los delincuentes y a cualquier grupo o persona que se perciba como amenazante, en ocasiones sin importar el respeto a la integridad de las personas, de sus posesiones y hasta de su vida, sino únicamente el hecho de que sean castigados. Esto no se entiende sin la adopción de esta exigencia por parte de la clase política en sus decisiones y discursos de campaña o de gestión gubernamental, para conseguir adeptos o un incremento en su legitimidad.

El origen de esta demanda en algunos ciudadanos, y la aceptación en otros, se encuentra en la percepción de inseguridad y el temor por la delincuencia experimentado por proporciones cada vez mayores de personas a raíz de distintos actos criminales de los que son víctimas, testigos o se enteran a través de los medios. En este sentido, *las medidas progresivas y las prácticas basadas en la evidencia pueden ser fácilmente interpretadas como indulgentes con la delincuencia y resultar políticamente desagradables*²⁶ y no redituables.

De acuerdo con Ferrajoli, el populismo penal se configura en una *política en materia de seguridad, dirigida a obtener consenso secundando el miedo y la demanda de medidas represivas con un uso coyuntural y demagógico del derecho penal*.²⁷ La atención a estas demandas bajo este enfoque, lejos de solucionar el problema, se ha visto reflejada en prisiones superpobladas, violación de los derechos humanos, casos de brutalidad policial, incluso en las denominadas ejecuciones extrajudiciales, cuestiones que, desde luego, no solo no han resuelto el problema de la inseguridad en el país, sino que compromete el trabajo de las y los policías.

²⁶ SUNG, Hung-En, *op. cit.*

²⁷ FERRAJOLI, Luigi, *Poderes salvajes. La crisis de la democracia constitucional*, Madrid, Mínima Trotta, Editorial Trotta, S.A., 2011, p. 67



3. La escasez de recursos y la corrupción

El punto refiere una realidad propia de nuestro país, (sin generalizar), en muchas corporaciones policiales: sueldos precarios para sus elementos y la búsqueda de fuentes de recursos adicionales ilegales. El BID considera que *la convergencia de una burocracia estatal mal pagada y un lucrativo mercado de narcóticos, generan incentivos y oportunidades para corrupción sistémica de la policía.*²⁸ Sin embargo, de acuerdo con diversos testimonios recopilados por Azaola y Torres, el fenómeno va más allá, pues se ha instalado en el funcionamiento cotidiano de las corporaciones:

La corrupción es omnipresente ya que sirve para regular aspectos como la presentación de exámenes en la academia de formación, el pase de lista, retardos, la asignación de zonas de trabajo y equipo, la realización de trámites internos, la elaboración de informes e incluso la protección de algunos delincuentes.²⁹

En suma, *las condiciones sociolaborales de las y los policías mexicanos, lejos de potenciar sus capacidades para cumplir las funciones de seguridad ciudadana, implican un fuerte obstáculo.*³⁰ Este punto es un gran reto para la actuación de las policías de nuestro país y debe ser atendido desde distintos frentes, desde el educativo-formativo, el presupuestal, el cultural, el legal y desde las políticas públicas, en general.

²⁸ SUNG, Hung-En. *op. cit.*

²⁹ AZAOLA, Elena y TORRES, Miquel Àngel, citados por OLIVARES FERRETO, Edith, *Condiciones sociolaborales de los cuerpos policiales y seguridad pública*, Análisis Político, Friedrich Ebert Stiftung, diciembre de 2010, p. 15, <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/mexiko/08125.pdf>.

³⁰ OLIVARES FERRETO, Edith, *op. cit.*

4. Cambios estructurales y resistencia interna

El tránsito de una policía poco efectiva, reactiva y en la que desconfía la ciudadanía, a una preventiva que atiende de manera cercana las necesidades de la población, requiere diversos cambios organizacionales lo que, se sabe, se encuentra acompañado de resistencia de quienes integran cada institución o corporación. En el caso de las policías, los temores ante las reformas se basan en los posibles cambios del nivel de autoridad, reducción de oportunidades de promoción, nuevos procesos y protocolos que podrían representar un incremento en sus cargas de trabajo o simplemente los riesgos de despido por recortes o pérdida de confianza. La situación más reciente e ilustrativa en México es la que se provocó en 2019 ante la creación de la Guardia Nacional y la desaparición de la Policía Federal, en la que diversos elementos, bajo este tipo de argumentos, se resistían a pasar a las filas de la primera.

Los constantes cambios en el diseño institucional de las policías en México hacen que quienes las integren no tengan, o por lo menos no sientan, una estabilidad laboral, ni un sentido de identificación y pertenencia con la institución. Tan solo a nivel federal, en 1999 se creó la Policía Federal Preventiva como resultado de la fusión entre la Policía Fiscal y la Policía Federal de Caminos, la que quedó adscrita a la Secretaría de Gobernación, primero, y a la Secretaría de Seguridad Pública, después. Luego de una década, la reestructuración de este cuerpo dio origen a la Policía Federal, adscrita nuevamente a la Secretaría de Gobernación, la que durara también solo 10 años, abriendo paso a la Guardia Nacional.

5. Innovaciones tecnológicas sin evoluciones culturales

Para implementar innovaciones de tipo tecnológico, similar a los cambios organizacionales en general, se requiere de elementos dispuestos a capacitarse, pero también a cambiar sus creencias, prejuicios y con ello ciertos paradigmas, con lo que se esperaría hacer



posible una transformación cultural encaminada al aprovechamiento de la tecnología en los trabajos cotidianos de las policías, ya que este aspecto representa una herramienta que da una importante ventaja al combate efectivo del crimen.

Este punto abarca el uso, por ejemplo, de software avanzado, sistemas de información geográfica, análisis de *Big Data* y procedimientos estadísticos predictivos, robótica, el uso de la realidad virtual (para reconstruir escenarios del crimen o realizar autopsias virtuales), entre muchos otros ámbitos de aprovechamiento.³¹ Todos estos, aspectos que se pueden confundir en nuestro país con la ficción, pero que ya son una realidad en otras latitudes. Para adoptarlo en México es indispensable la inversión en recursos humanos y materiales, capacitación, así como el reclutamiento y la formación de perfiles con características muy particulares, pero también el cambio cultural en que se acepte que estas herramientas son viables para el combate, pero sobre todo para la prevención del crimen.

6. Evaluación policiaca deficiente y/o falta de aprovechamiento de las mediciones

La falta de una evaluación sistemática y exhaustiva del desempeño de las corporaciones policiales y sus integrantes impide que estas mejoren. Decisiones institucionales como la permanencia de los elementos, ascensos u otros reconocimientos y recompensas, que forman parte de los incentivos para la mejora del desempeño, muchas veces se llevan a cabo sin tener los elementos objetivos suficientes para ello. Incluso, buenas prácticas de las policías podrían estar pasando desapercibidas y con ello desperdiciadas como insumos de aprendizaje que pudieran ser adoptados por otras corporaciones.

³¹ Cfr. VILLALOBOS FONSECA, Hazel, *El desarrollo tecnológico en materia policial: una receta de éxito para la prevención del delito*, Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad, Colombia, vol. 15, núm. 1, enero-junio 2020, pp. 79-97, <https://bit.ly/3xJgkDd>.

Dentro de la evaluación a las policías se pueden generar y aprovechar diversas metodologías, varias de ellas derivadas de registros ya existentes. De acuerdo con el BID, la incapacidad de medir lo que le importa a la ciudadanía en cuanto a los efectos del trabajo policial, presiona inevitablemente a la jerarquía para que mantenga su atención únicamente en lo que sí se mide, como los incidentes de delitos reportados por el público, siendo que existe una gran cantidad de hechos que no se denuncian (cifra negra) y que en medio de esta omisión ciudadana existen emociones específicas de las víctimas, sus familiares, vecinos y de la población en general tales como el miedo, la desesperanza, la desconfianza, la ira y muchas otras que, en conjunto, establecen el grado de legitimidad de las instituciones de seguridad (incluida la policía). Ante este fracaso de medir lo que le importa a la ciudadanía, las policías reversionen inevitablemente a las viejas prácticas.³²

El siguiente apartado, acerca de la legitimidad policial, se desarrolla precisamente a partir de este sexto y último punto. Como se verá, el cúmulo de información al respecto si bien existe, muchas veces se deja de lado o se subordina a aspectos en el marco de la *inseguridad objetiva* (como el registro de denuncias del que se hacía mención) siendo que el componente subjetivo forma parte esencial del seguimiento necesario para conseguir corporaciones que respondan adecuadamente a las necesidades del México actual.

En este sentido y con el objetivo de brindar elementos para comprender mejor la relación entre la ciudadanía y las policías, se hace una revisión comparativa de los diferentes cuerpos de seguridad en el país con base en dos vertientes que dibujan la legitimidad policial: los niveles de confianza ciudadana, por un lado, así como el grado de efectividad que se les atribuye, por otro.

³² SUNG, Hung-En, *op. cit.*



IV. LEGITIMIDAD POLICIAL: CONFIANZA CIUDADANA Y EFECTIVIDAD PERCIBIDA

La democratización de la policía, como uno de los principales fines que persigue la seguridad ciudadana, tiene como componente esencial el mantenimiento de una relación particular con la población: de cercanía, confianza y que sus acciones sean percibidas como efectivas, toda vez que esta institución es un actor principal en la consecución del orden social, del respeto a la integridad y propiedades de la población, la sana convivencia y, en general, que ayuda a resolver cada necesidad relacionada con la seguridad de la gente. Se está hablando, entonces, de una policía legítima ante la población, que no solo cumpla con sus funciones, sino que sea aceptada y cuyo trabajo sea apreciado.

Teniendo en cuenta, entonces, que la policía es una institución clave en la búsqueda de los objetivos de la seguridad ciudadana, el concepto de *legitimidad* tiene dos dimensiones: una normativa u objetiva que tiene fundamento en

...las aportaciones de la filosofía política y del derecho, con sus evaluaciones del grado de adecuación de los Estados y sus instituciones a ciertos estándares. Por otra, tiene una dimensión [subjetiva], directamente conectada con la concepción weberiana de la legitimidad, sobre la que se han centrado las ciencias sociales, que remite a la aprobación o al reconocimiento social [de la institución].³³

En suma, se habla de un concepto compuesto por previsiones formales necesarias para que se consigan los fines mencionados, por un lado, así como valoraciones positivas de la ciudadanía como

³³ REQUENA HIDALGO, Jesús, *La legitimidad policial y la colaboración ciudadana con la policía*, InDret Revista para el análisis del derecho, España, núm. 2, abril de 2016, pp. 2-42, <https://bit.ly/3m9IPNk>.

destinataria de sus acciones, por otro.

De esta manera, valorar el grado de legitimidad desde un punto de vista normativo consiste en determinar, a partir de pruebas objetivas, si, por ejemplo, las decisiones y las intervenciones policiales observan y satisfacen determinadas exigencias formales sustantivas,³⁴ es decir, con independencia de lo que la ciudadanía perciba. Este tipo de legitimidad vendría dada, por ejemplo, por la existencia de protocolos que garanticen la no arbitrariedad en las detenciones, o por la existencia de códigos que establezcan claramente los principios que deben guiar la relación de los policías con la ciudadanía en general.³⁵ Esta dimensión escapa de los objetivos de este trabajo.

En contraste, la parte empírica o subjetiva de la legitimidad se refiere a la valoración que la ciudadanía hace de la institución, así como a la aceptación, respeto y aprecio que las personas tienen de sus acciones. Aunque se espera que ambas dimensiones se complementen y refuercen mutuamente, muchas veces en la realidad la dimensión subjetiva se relega o se tiene en cuenta de manera secundaria. Como se adelantó, esta parte del concepto es esencial para conocer la relación policía-ciudadanía y, con ello, lograr una legitimidad sustantiva. Esta dimensión del concepto es la que se revisa.

Los niveles de confianza y aprobación de las policías, así como el grado de cooperación ciudadana con estas, forman parte de la legitimidad que gozan como un aspecto primordial en una gestión policial democrática. De acuerdo con Arias, Rosada-Granados y Sain,³⁶ diferentes reformas encaminadas al mejoramiento de las policías y su actuar para conseguir una mayor legitimidad ante la ciudadanía, se han enfocado únicamente en el aumento de recursos humanos, operacionales y de infraestructura:

³⁴ HOUGH, Mike et al, Legitimacy, trust and compliance: An empirical test of procedural justice theory using the European Social Survey, en: *Legitimacy and Criminal Justice: An International Exploration*, Oxford, Oxford University Press, 2013, pp. 1-27, <https://doi.org/10.2139/ssrn.2234339>.

³⁵ REQUENA HIDALGO, Jesús, *op. cit.*

³⁶ ARIAS, Patricia et al, *Reformas policiales en América Latina: principios y lineamientos progresistas*, Bogotá, Friedrich Ebert Stiftung, 2012, 124 pp., <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/la-seguridad/09383.pdf>.



más policías, más patrullas y mejores equipos e instalaciones, pero han descuidado la evaluación de la eficacia y de la confianza ante la ciudadanía, lo que hace actuar con una visión parcial en cuanto a las adecuaciones que se necesitan.

Como se sabe, *la policía* (en términos genéricos) presenta pobres niveles de confianza y aprobación, en ocasiones incluso los más bajos de todas las instituciones públicas de nuestro país. Sin embargo, es preciso diferenciar entre los cuerpos policiacos de los tres órdenes de gobierno, incluso entre las propias corporaciones de un mismo orden.

Para lograrlo se hace uso de la ENSU, encuesta trimestral del INEGI que tiene como principal objetivo proveer elementos para la toma de decisiones en materia de seguridad, y cuya información se encuentra desagregada (y es representativa) a nivel subnacional y subestatal.³⁷ Esta fuente resulta óptima para contar con datos actualizados de una importante cantidad de municipios en México, así como hacer posible la comparación de evaluaciones en términos de confianza y efectividad, tal como es requerido por esta investigación.

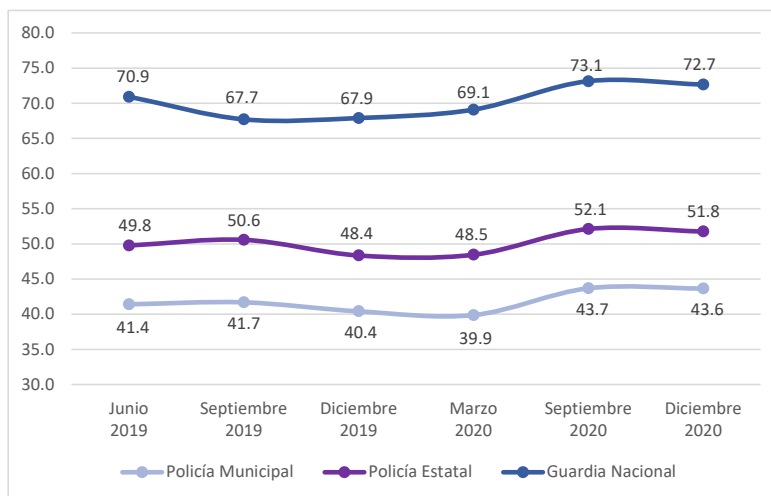
Cabe señalar que la ENSU comienza a referir a la Guardia Nacional tres meses después de su creación, o sea, a partir de junio de 2019. El primer componente del análisis, que contrasta a las corporaciones de los tres órdenes de gobierno genéricamente, inicia precisamente en esta fecha (y finaliza en diciembre de 2020) con la finalidad de tener una comparación completa, es decir, incluyendo a la Guardia Nacional como cuerpo de seguridad con funciones de policía nacional, además de la policía estatal y la policía preventiva municipal.

De acuerdo con los resultados de las mediciones trimestrales de efectividad policial (Gráfica 1) cuatro de cada 10 personas perciben a su policía municipal como efectiva, cinco de cada 10 opinan lo propio de su policía estatal, mientras que siete de cada 10 lo hacen con la Guardia Nacional. También se aprecia que los mejores niveles en este rubro para las tres policías (municipal, estatal y nacional) son los correspondientes

³⁷ *Encuesta Nacional de Seguridad Pública Urbana*, (2021), [31 de marzo de 2021], México, Instituto Nacional de Estadística y Geografía, <https://www.inegi.org.mx/programas/ensu/>.

a los meses de septiembre y diciembre de 2020, pero siempre con una mejor calificación de la Guardia Nacional ante la policía estatal y la municipal.

Gráfica 1. Percepción ciudadana de efectividad de las corporaciones policiacas (%)

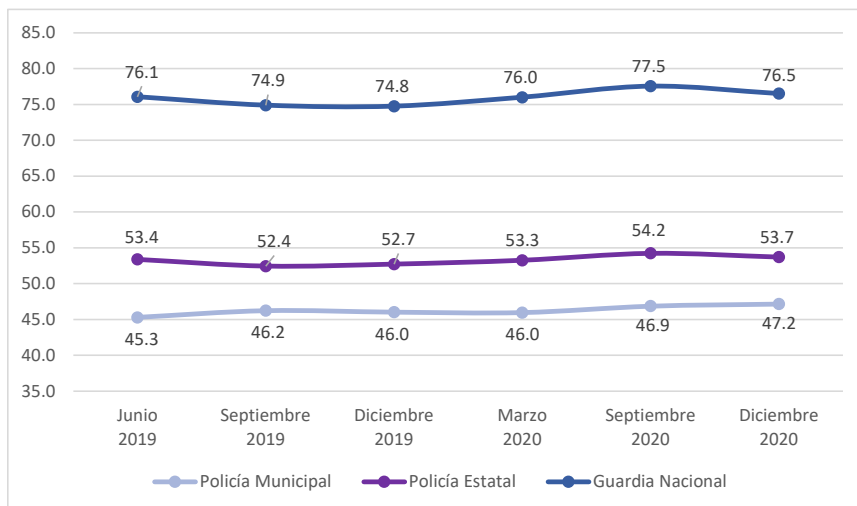


Elaboración propia con base en: Instituto Nacional de Estadística y Geografía. *Encuesta Nacional de Seguridad Pública Urbana (ENSU)*, 2021.³⁸

Si se pone atención en las mediciones de confianza (Gráfica 2), se podrá advertir que tres de cada cuatro personas (en torno a 75%) han dicho confiar en la Guardia Nacional a lo largo del periodo, mientras que, en cuanto a las policías estatal y municipal, dicho nivel ronda la mitad de la ciudadanía, la primera de entre tres y cuatro puntos porcentuales por encima y la segunda de entre tres y cinco puntos porcentuales por debajo.

³⁸ Disponible en <https://www.inegi.org.mx/programas/ensu/>.

Gráfica 2. Confianza ciudadana en las corporaciones policiacas (%)



Elaboración propia con base en: Instituto Nacional de Estadística y Geografía. *Encuesta Nacional de Seguridad Pública Urbana (ENSU)*, 2021.³⁹

Tanto en la efectividad policial percibida como en la confianza ciudadana, la policía municipal presenta menores niveles si se compara con la policía estatal y con la Guardia Nacional. Sin embargo, el porcentaje de personas que confía en cada uno de estos cuerpos de seguridad siempre está por encima del correspondiente a quienes las perciben como efectivas (Gráficas 1 y 2), lo que lleva a proponer que, en términos generales, al menos una buena parte de la población puede confiar en la policía a pesar de no percibir su efectividad.

Las mediciones presentadas en las gráficas 1 y 2 han permanecido más o menos constantes a lo largo de un año y medio. Los niveles comparativamente altos de la Guardia Nacional se deben a distintas razones. Es importante tener en cuenta que este es un cuerpo creado recientemente por un gobierno federal bien evaluado y con credibilidad ante la mayor parte de la ciudadanía. A la par, se está hablando de una institución que, si bien hace las funciones de *policía* a nivel federal,

³⁹ *Idem*.

dicho sustantivo se omitió en su denominación, además de que en su conformación se han incluido a efectivos de las fuerzas armadas (ejército y marina), cuerpos que son mejor evaluados por la población, principalmente si se comparan con la hoy extinta Policía Federal o con cualquier otra corporación de seguridad pública.

Finalmente, es preciso insistir en que las corporaciones que debían caracterizarse por tener una mayor cercanía con la población (la policía preventiva municipal y la estatal) son aquellas que están peor calificadas tanto en efectividad como en confianza, por lo menos en términos generales, es decir, conforme lo observado a través de la información agregada. Sin embargo, con la finalidad de no generalizar los datos antes proporcionados y principalmente de identificar a las mejores corporaciones de acuerdo con las evaluaciones ciudadanas, vale la pena hacer la distinción entre las policías municipales, tarea que se desarrolla en seguida.

Para llevar a cabo una revisión de las evaluaciones de efectividad y confianza específicamente en las policías preventivas municipales y poder destacar un grupo de los casos mejor evaluados, se establece como criterio de selección un mínimo de seis de cada 10 ciudadanos que perciban a dicha corporación como efectiva o que le depositen su confianza.

Con base en tal parámetro es posible observar que únicamente 10 de las 70 corporaciones evaluadas son percibidas como efectivas y que solo en 14 de las 70 depositan su confianza. Lo más relevante es que el mayor número de policías municipales mejor evaluadas se localiza en la región norte del país (destacando las del estado de Nuevo León) y del Bajío, así como las de Mérida y San Francisco de Campeche, ambas de la región Sureste (Tabla 1).



Tabla 1.
Efectividad y confianza policiales:
Corporaciones municipales mejor evaluadas

Policía municipal	Estado	Efectividad		Confianza	
		%	Lugar	%	Lugar
San Pedro Garza García	Nuevo León	90.4	1	90.3	1
Mérida	Yucatán	77.1	2	79.9	2
San Nicolás de los Garza	Nuevo León	74.6	3	77.4	3
General Escobedo	Nuevo León	71.8	4	74.2	5
Tampico	Tamaulipas	71.5	5	76.0	4
Apodaca	Nuevo León	71.2	6	65.7	8
Saltillo	Coahuila	69.8	7	67.7	6
Guadalupe	Nuevo León	63.3	8	63.7	11
Puerto Vallarta	Jalisco	63.1	9		
Querétaro	Querétaro	61.9	10	64.4	10
Guanajuato	Guanajuato			66.7	7
Santa Catarina	Nuevo León			65.2	9
Chihuahua	Chihuahua			60.8	12
Aguascalientes	Aguascalientes			60.8	13
San Francisco de Campeche	Campeche			60.4	14

Elaboración propia con base en: Instituto Nacional de Estadística y Geografía. *Encuesta Nacional de Seguridad Pública Urbana (ENSU)*, 2021.⁴⁰

Nueve de las 10 policías percibidas como las más efectivas también son las más confiables para más de 60% de la población. Al mismo tiempo, las policías municipales de Guanajuato, Santa Catarina, Chihuahua, Aguascalientes, y San Francisco Campeche son confiables para seis de cada 10 personas, pero no superan esta proporción en cuanto a efectividad.

⁴⁰ *Idem.* Se muestra el porcentaje de ciudadanos que consideran efectivas o confiables a sus policías y el lugar que ocupan entre las 70 evaluadas a nivel nacional en cada rubro.

Cabe hacer mención aparte a las evaluaciones obtenidas por la policía de San Pedro Garza García, Nuevo León, ya que nueve de cada 10 personas perciben una institución que actúa con efectividad y, además, esta misma proporción confía en ella. Sin duda valdría la pena conocer a profundidad este caso pues constituye el mejor evaluado en todo el país.

Ahora bien, el lado opuesto de la evaluación muestra que las policías percibidas como efectivas por proporciones menores a un tercio de la población (emulando las razones para conformar el grupo de las mejor evaluadas), suman 22 y que, en cuanto a confianza, son nueve las que se encuentran debajo de dicho parámetro. La mayoría de estas corporaciones policiacas pertenecen a municipios de las regiones Sursureste y Centro del país.⁴¹

Si fuese necesario rescatar los casos mejor evaluados habría que acudir a las regiones Norte y Bajío del país, particularmente al estado de Nuevo León; mientras que, para estudiar los casos evaluados positivamente por la menor proporción de ciudadanos (comparativamente) sería necesario hacer lo propio en las regiones Sursureste y Centro. No obstante, con base en la Tabla 1 y en el Anexo, también es posible apreciar que en un mismo estado de la república existen policías dentro de las mejor valoradas y al mismo tiempo otra, u otras, entre las peor evaluadas, tal es el caso de Campeche, Chihuahua, y Jalisco.⁴²

Hacer visibles estas diferencias entre corporaciones policiacas, es la base para proponer un estudio cualitativo comparativo a nivel nacional entre ellas, rescatar las mejores prácticas y aprender de las peores para fortalecer democráticamente a las policías municipales de todo el país. Por ahora baste afirmar que la legitimidad subjetiva de las policías en el país es heterogénea, tanto de manera vertical (entre órdenes de gobierno), como horizontal (entre corporaciones de un mismo orden),

⁴¹ Se sugiere consultar el *Anexo 1* de este documento con la finalidad de tener en cuenta todas las evaluaciones proporcionadas por la fuente seleccionada.

⁴² Cabe señalar que las evaluaciones con base en las que se hace esta reflexión corresponden a una medición transversal (de diciembre de 2020) y que como cualquier evaluación de este tipo se encuentra sujeta a cambios en el tiempo.

particularmente en los municipios. Así como hay casos evaluados positivamente por una importante mayoría, e incluso por casi la totalidad de la ciudadanía, contrastan otros cuyas evaluaciones positivas solo están presentes en menos de un tercio de la gente.

V. ELEMENTOS ESENCIALES PARA LA CONSECUCIÓN DE UNA POLICÍA DEMOCRÁTICA

Como se dijo a lo largo de este documento, la policía tiene un papel central para la seguridad ciudadana, por ello, es preciso que tenga características que correspondan a objetivos propios de una sociedad democrática, las que doten a la ciudadanía de soluciones efectivas y duraderas, lejos de representar un problema adicional a la situación de inseguridad que se vive. A pesar de que estos cuerpos se enfrentan a una serie de retos contextuales, como los que se revisaron, y los que particularizan su actuación, se espera que

...a medida que las instituciones y los valores democráticos se robustecen [...] el aparato de justicia penal equilibre la eficacia del control de la delincuencia con las debidas garantías procesales, y que las acciones policiales pasen de una preocupación manifiesta, al mantenimiento de los órdenes constitucionales, a la protección de los ciudadanos comunes contra la violencia, la delincuencia y el miedo a la inseguridad.⁴³

Con base en ello y de acuerdo con criterios del presente trabajo, se desarrollan las principales características, en tres ejes rectores, que favorecerían el éxito de una reforma policial en contextos como el mexicano.

⁴³ SUNG, Hung-En, *op. cit.*

1. Profesionalización / Fortalecimiento del perfil policial

En algunos lugares de nuestro país, los requisitos formales para ser parte de la policía preventiva municipal son poco exigentes: una persona que quiera ingresar debe comprobar únicamente estudios de educación básica y tener una formación en la academia de menos de seis meses. Comparativamente, la tendencia en otros países es incrementar el tiempo de entrenamiento base y de campo. De igual forma, se solicita un mínimo de educación superior, incluso se alienta a los oficiales de policía a seguir estudiando para lograr asensos.⁴⁴

Los requisitos (que si bien son distintos en cada demarcación) resultan insuficientes si se tiene en cuenta el grado de complejidad de los conocimientos que cada elemento policiaco debe tener y las tareas que debe desempeñar, pues responde a las necesidades desagregadas de seguridad de la población, vela por los derechos humanos (incluso de los presuntos delincuentes) y protege cualquier clase de prerrogativas de la ciudadanía, incluidos aquellas específicas de países democráticos, como la libertad de expresión, de asociación y de reunión, entre muchas otros conocimientos, protocolos y tareas que debe dominar.

Lo anterior significa llevar a cabo adecuaciones en el perfil de ingreso y en los procesos de selección y formación policial orientados a dignificar y prestigiar el trabajo individual, lo que hace necesario una carrera policial, así como un sustento de recursos financieros y tecnológicos suficientes. La finalidad de fortalecer de esta manera el perfil de las y los policías, es hacer atractiva la profesión y provocar la acumulación de capital humano legitimado y confiable debido a su productividad y eficiencia.⁴⁵

⁴⁴ NEILD, Rachel, *Police training*, Themes and debates in public security reform. A manual for civil society, Washington, Washington Office on Latin América, 1998, <https://bit.ly/2PKAJxk>.

⁴⁵ Es necesario tener en cuenta también los diferentes procesos de depuración policial y control de confianza que, junto con el cuidado de los aspectos de ingreso que se desarrollan, conducen a las corporaciones por la ruta deseada para el cumplimiento de sus funciones.



2. Evaluación y rendición de cuentas democrática

Toda vez que la policía es un ente gubernamental que aplica la ley, y para que su responsabilidad en ello sea significativa, su actividad debe estar abierta a la observación. Los resultados, además, deben ser informados regularmente al público.

Este ejercicio de rendición de cuentas debe llevarse a cabo por entidades ajenas a su propia organización, específicamente designadas y facultadas para regular la actividad policial: legislaturas, tribunales, comisiones de supervisión y los medios de comunicación.⁴⁶ Sin embargo, el eje también hace referencia a una evaluación directa de la ciudadanía, sea esta en términos generales, como la que se mostró en este documento para conocer parámetros de legitimidad policiaca en cada demarcación, o específicos, vinculada a la implementación de un programa, cambio o política determinada en las corporaciones policíacas.

Las transformaciones a los cuerpos policiales, sean estas sustantivas o menores, introducen la necesidad de conocer objetivamente el estado y la evolución de diversos componentes de la gestión institucional. Se trata, básicamente, de hacerlos cuantificables, susceptible de medición, a fin de constatar el impacto de las políticas y programas que son implementados.⁴⁷

El seguimiento a las diferentes etapas de implementación de reformas asegura, por ejemplo, que se están llevando a cabo conforme lo esperado y de esta manera realizar correcciones a tiempo y mejorar las actividades subsiguientes. Asimismo, analizar los cambios en el bienestar de las personas destinatarias, la confianza que depositan en

⁴⁶ BAYLEY, David H., *Changing the guard. Developing democratic police abroad*, Nueva York, Oxford University Press, 2006.

⁴⁷ MOHOR, Alejandra, *Uso de indicadores para evaluar el funcionamiento policial*, Notas y experiencias para la reforma policial en México, Universidad de Chile, 2007, p. 1 https://www.cesc.uchile.cl/publicaciones/op_07_documentodos.pdf.

las corporaciones y la manera en que perciben la efectividad con la que actúan, permite conocer los niveles de legitimidad, esenciales en la consecución de los objetivos de una policía democrática.

3. Discurso apolítico, cívico y científico

Como se plasmó anteriormente en este texto, uno de los principales retos a los que se enfrentan las policías se deriva del populismo penal, política que privilegia el incremento de penas y castigos más severos como respuesta a las cada vez más frecuentes demandas ciudadanas de mano dura contra los delincuentes, en un contexto de niveles crecientes de criminalidad, inseguridad y temor.

La apremiante necesidad de lograr resultados con base en esta política, ha provocado que las policías dejen de observar los protocolos necesarios, se comprometa el respeto a los derechos humanos, se hayan suscitado múltiples casos de brutalidad policial (incluso a raíz de simples faltas administrativas) y se produzca una sobrepoblación carcelaria que, juntas, son consecuencias que se repiten e imposibilitan dar solución efectiva a la inseguridad que aqueja a la ciudadanía, siendo que:

...el Derecho penal debe ser “mínimo”, debe ser la “última ratio”, no puede ser el principal o el único mecanismo de control social, y aunque es el instrumento más severo que integra el sistema de control social, no es el más efectivo, pues la historia y las “estadísticas criminales” han demostrado que el Derecho penal, no ha sido capaz de reducir los niveles de criminalidad, no ha sido capaz de lograr “seguridad ciudadana”, ni ha sido capaz de revertir los déficit sociales, económicos, laborales, educativos y de salud, a partir de la independencia de sus objetivos, que generalmente no convergen con los objetivos perseguidos por



otros subsistemas de control social.⁴⁸

Si bien la autoridad piensa que está dando una respuesta *efectiva* a las demandas de la población, es necesario justipreciar los efectos adversos de las políticas punitivas y, a la par, evaluar aquellos que no pueden ofrecer para la resolución del problema. Es importante, pues, contrastar esta política con políticas integrales que incluyan sinergias en el ámbito educativo, de salud, económico y colaborativo con otros países u organismos internacionales. En pocas palabras, es preciso no establecer una disputa (política o entre gobiernos) basada en quién castiga más o en quién promete incrementar más las penas, sino, más bien, en quién sostiene soluciones alternativas, basadas en la ciencia y el desarrollo tecnológico.

Para llevar a cabo tal alternativa, se hace necesario partir de la adopción de argumentos neutrales de eficacia y eficiencia, crear un discurso que persuada racionalmente a la ciudadanía resaltando la manera y la magnitud en que se reducirá la criminalidad, así como la cantidad de recursos de los contribuyentes que se ahorrarán u optimizarán, inclusive, demostrando tal efectividad con casos de éxito (previamente estudiados a profundidad), pero principalmente a través de un importante acuerdo de la clase política.

Los tres ejes plasmados son de suma importancia porque de ellos depende la adecuada relación de los elementos policiacos con la ciudadanía en un contexto que la hace totalmente apremiante. En absoluta consonancia con ello, diversas características que pueden guiar de manera efectiva a los objetivos de los diseños o rediseños institucionales, rumbo a la consecución de corporaciones democráticas bien evaluadas por la ciudadanía, se retoman a partir de los nueve *principios de Robert Peel de la actuación policiaca moderna*,⁴⁹

⁴⁸ QUENTA FERNÁNDEZ, Javier, *El populismo del derecho penal: La necesidad de racionalizar las leyes punitivas populares*. Revista Jurídica Derecho, La Paz, vol. 5, núm. 6, enero 2017, p. 137

⁴⁹ Son pautas que a pesar de que fueron creadas en el siglo XIX, en Londres, se encuentran vigentes y son totalmente aprovechables en un contexto como el mexicano. Su autor, Sir Robert Peel, estableció una fuerza municipal uniformada para combatir la criminalidad y el desorden resul-

sintetizados en la Tabla 2.

Tabla 2.
Síntesis de los principios de Robert Peel para la
actuación policiaca moderna

1.	La misión principal por la que existe la policía es prevenir el crimen y el desorden como una alternativa a la represión por las fuerzas armadas y la severidad del castigo legal
2.	La habilidad de la policía para realizar sus funciones depende de la aprobación pública de sus acciones
3.	La policía debe asegurarse de que cuenta con la cooperación voluntaria del público en la observancia de la ley para ser capaz de mantener su respeto
4.	El grado de colaboración del público disminuye proporcionalmente con la necesidad del uso de la fuerza
5.	La policía consigue y mantiene una opinión pública favorable no satisfaciendo los distintos deseos, sino por la demostración constante del servicio a la ley absolutamente imparcial
6.	La policía solo debe usar la fuerza para mantener la ley y el orden cuando sea absolutamente necesario y únicamente cuando el uso de la persuasión, el consejo y la advertencia se haya visto insuficiente
7.	La policía, en todo momento, debe mantener una relación con el público que haga realidad la tradición de que la policía es la ciudadanía y el ciudadano es el policía. Los policías simplemente son miembros de la ciudadanía a los que se les paga para que presten plena dedicación a los deberes que incumben a todos y cada uno de los ciudadanos en aras del bienestar y la coexistencia de la comunidad
8.	La policía debe restringir de forma estricta su actuación a sus funciones concretas sin usurpar nunca los poderes de la judicatura
9.	La prueba de la efectividad de la policía está en la ausencia de crimen y desorden, no en la acción evidente de la policía tratando con la delincuencia

Elaboración propia.⁵⁰

tantes de la rápida urbanización del Londres de 1829. Se dice que la policía moderna nació con la creación de esta corporación metropolitana.

50 Con base en: Peel, Robert, citado por Sung, Hung-En, *op. cit.*

Como se lee, en cada uno de estos principios se ve reflejada la imperiosa necesidad de una policía enteramente ligada con la ciudadanía, incluso se entiende que, una y otra, forman parte de una misma entidad con roles distintos, pero que se apoyan mutuamente para mantener la paz en las localidades. Además de que se marca un sentido de pertenencia de la policía con la comunidad, se manejan principios como la prevención, antes que la reacción; el uso de la razón, antes que el uso de la fuerza; así como lograr el respeto y la confianza, antes que el temor.

VI. CONCLUSIONES

Una de las principales responsabilidades del Congreso de la Unión como instancia legislativa a nivel federal, es expedir y modificar las disposiciones legales y constitucionales en materia de seguridad pública que permitan hacer frente a la realidad que se vive en el país. La *reforma constitucional de 2019 en materia de Guardia Nacional*, es un esfuerzo que intenta dar respuesta a las demandas populares mediante la creación de este cuerpo de seguridad, subsidiario con las policías estatales y municipales, mientras que estas cumplen una serie de procesos que las fortalezcan y les permitan reasumir sus funciones de manera efectiva.

El fortalecimiento de las policías en los estados y en los municipios, es una condición indispensable para retomar las tareas de seguridad ciudadana en el país tal como lo ordena nuestra Constitución, de acuerdo con las más recientes reformas en la materia con base en criterios de respeto a los derechos humanos, carácter civil de las corporaciones, la temporalidad de la actuación de las fuerzas armadas en estas tareas y, en general, el logro de instituciones con características visiblemente democráticas.

Con base en este trabajo ha sido posible conocer la apreciación



que la ciudadanía tiene de las corporaciones policiales en México, precisamente como parte esencial de la necesaria evaluación del cumplimiento de sus objetivos. Así, se pudo comprobar en términos generales que la Guardia Nacional, como cuerpo de seguridad en el orden federal, destaca comparativamente ante las policías estatales y municipales. Algunas de las razones propuestas para explicar tal hallazgo son: que es un cuerpo de reciente creación por iniciativa de un gobierno federal bien evaluado y con credibilidad ante la mayor parte de la ciudadanía. Con ello, se trata de una institución que, si bien hace las funciones de policía a nivel federal, dicho sustantivo (de *policía*) se omitió en su denominación. Además, su conformación incluye a efectivos del ejército y la marina, cuerpos que son mejor evaluados por la población, principalmente si se comparan con la hoy extinta Policía Federal o con casi cualquier otra corporación de seguridad pública.

La valoración subjetiva de las policías en el país es heterogénea, tanto de manera vertical (entre órdenes de gobierno), como horizontal (entre corporaciones de un mismo orden), particularmente en los municipios. Así como hay casos evaluados positivamente por más del 60% de la ciudadanía, incluso algunos por casi la totalidad, contrastan otros cuyas evaluaciones positivas solo están presentes en menos de un tercio de la gente. En concreto, se observaron resultados positivos en diversos municipios del Bajío y del Norte del país, particularmente en algunos casos de Nuevo León. Mientras tanto, destacan casos mal evaluados en las zonas Sursureste y Centro del país. No obstante, hay entidades federativas con una corporación municipal muy bien evaluada y al mismo tiempo otra muy mal valorada, cuestión observable en los estados de Campeche, Chihuahua y Jalisco.

Es deseable, sin duda, que todas las corporaciones policiacas del país transiten hacia su democratización y cumplan con ciertas expectativas. Una policía democrática, en los términos que se describió en este trabajo, es aquella que asume su rol dentro de los objetivos de la seguridad ciudadana y, principalmente, que es valorada de manera positiva por la mayor parte de la ciudadanía. Para alcanzar esta meta se precisa de



aspectos puntuales, tales como los que se describen a continuación.

Primero, su profesionalización, lo cual incluye la definición de un exigente perfil de ingreso, así como dotar de máxima importancia a la formación. Para tener policías democráticas fuertes es necesario tener altos estándares de reclutamiento, selección y formación: requisitos de educación formal, así como entrenamiento inicial y especializado. Los oficiales de policía deben estar facultados, por ejemplo, para arrestar cuando las condiciones lo ameriten, pero siempre con la observancia de los derechos humanos y bajo un estricto protocolo. Por supuesto que esta exigencia debe ir acompañada de una revisión de los estipendios de los elementos, como un componente base de la contraprestación de sus servicios y el cumplimiento de dicho perfil.

Algunos puntos que pudieran revelar descuido de los perfiles policiales son, por ejemplo, el requerimiento de un nivel de escolaridad bajo y/o que la capacitación sea de corta duración, incluso (aunque más difícil de observar) la presencia de corrupción en estos procesos de ingreso y capacitación, como en la falta de comprobación de estudios, el control de asistencia o el cumplimiento de otros requisitos formales.

En segundo término, se habla de una evaluación y rendición de cuentas democrática de los diversos componentes de su gestión institucional, toda vez que se trata de un ente público con tareas vitales para la sociedad, la sana convivencia, la paz y el orden. Se busca, entonces, cuantificar y cualificar su desempeño de tal forma que el impacto de sus acciones sea evidente y corregible en caso de ser necesario.

Este punto se conforma tanto de criterios objetivos, como la previsión de protocolos y el cumplimiento de ciertos estándares *en el papel*, como de aquellos subjetivos o empíricos, que incluye la confianza ciudadana en las corporaciones y la percepción de efectividad en su actuación, ambos, aspectos centrales en la construcción de legitimidad de las corporaciones en cualquier orden de gobierno.

Finalmente, se hace notar la necesidad de adoptar, por parte de la clase política y gobernante, un discurso más inclinado hacia lo científico, que descarte una competición por ver quién castiga más a los criminales o quién

promete incrementar más las penas, sino centrarlo en el sostenimiento de soluciones alternativas, basadas en la ciencia y el desarrollo tecnológico.

Se trata de una dinámica que acepte que las políticas punitivas no son las más efectivas y, por el contrario, resalte los casos de éxito en el país basados precisamente en una atención técnica del problema. Que prevenga y sume esfuerzos coordinados desde distintos frentes, antes de que actúe de manera reactiva y unilateral; que haga uso de la razón, antes que de la fuerza; y que además consiga el respeto y la confianza de la ciudadanía, antes que el temor y la desconfianza.

En suma, esta investigación mostró diversas características que pueden guiar de manera efectiva los objetivos de los diseños o rediseños institucionales rumbo a la consecución de corporaciones policiacas democráticas bien evaluadas. Se hizo uso de diversas fuentes documentales y se identificó y sugirió el estudio de experiencias específicas de las que se puedan trasladar aprendizajes al resto de las corporaciones. No obstante, cabe aceptar y recalcar que las corporaciones policiacas en nuestro país tienen una serie de retos contextuales a su actuación y que la transformación que se espera vendrá dada solo si se les atiende desde distintos frentes y si cada actor en esta tarea asume su responsabilidad.

VII. REFERENCIAS

1. *Bibliohemerográficas*

- ARIAS, Patricia *et al*, *Reformas policiales en América Latina: principios y lineamientos progresistas*, Bogotá, Friedrich Ebert Stiftung, 2012.
- AZAOLA, Elena, *La violencia de hoy, las violencias de siempre*. Desacatos, México, núm. 40, septiembre–diciembre de 2012.
- AZAOLA, Elena, y RUÍZ, Miquel Àngel. *Investigadores de papel. Poder y derechos humanos entre la Policía Judicial de la Ciudad de México*, México, Fontamara, 2009.



- BAYLEY, David H., *Changing the guard. Developing democratic police abroad*. Nueva York: Oxford University Press, 2006.
- Presencia de grupos criminales en México*, [en línea], (2018-2019), [31 de marzo de 2021], México, Programa de Política de Drogas del Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- Encuesta Nacional de Seguridad Pública Urbana*, [en línea], (2021), [31 de marzo de 2021], México, Instituto Nacional de Estadística y Geografía.
- FERRAJOLI, Luigi, Poderes salvajes. *La crisis de la democracia constitucional*, Madrid, Minima Trotta, Editorial Trotta, S.A., 2011
- HOUGH, Mike et al, Legitimacy, trust and compliance: An empirical test of procedural justice theory using the European Social Survey, en: *Legitimacy and Criminal Justice: An International Exploration*, Oxford, Oxford University Press, 2013.
- IKERD, Trent, y WALKER, Samuel, *Making police reforms endure: The keys for success*, Washington, U.S. Department of Justice, Office of Community Oriented Policing Services, 2010.
- Latinobarómetro database. Análisis online*, [en línea], (2010-2018), [31 de marzo de 2021], Santiago de Chile, Corporación Latinobarómetro.
- LEÓN OLEA, Bernardo. *Por un sistema acusatorio eficaz: Reforma policial, investigación del delito y principio acusatorio*, Tomo I, México, lapem, 2021.
- MOHOR, Alejandra, *Uso de indicadores para evaluar el funcionamiento policial*, Notas y experiencias para la reforma policial en México, Universidad de Chile, 2007.
- Mortalidad. Conjunto de datos: Defunciones por homicidios*, [en línea], (1990-2019), [31 de marzo de 2021], México, Instituto Nacional de Estadística y Geografía.
- NEILD, Rachel, *Police training*, Themes and debates in public security reform. A manual for civil society, Washington, Washington Office on Latin América, 1998.
- OLIVARES FERRETO, Edith, *Condiciones sociolaborales de los cuerpos policiales y seguridad pública*, Análisis Político [en línea], Friedrich Ebert Stiftung, diciembre de 2010.

- PIMENTEL VÁZQUEZ, Diego Alejo *et al*, *México justo: políticas públicas contra la desigualdad*, México, Oxfam México, 2018.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, *Sinopsis: Seguridad Ciudadana*, Dirección de Prevención de Crisis y de Recuperación, enero de 2013, [31 de marzo de 2021].
- QUENTA FERNÁNDEZ, Javier, *El populismo del derecho penal: La necesidad de racionalizar las leyes punitivas populares*. Revista Jurídica Derecho, La Paz, vol. 5, núm. 6, enero-junio de 2017.
- REQUENA HIDALGO, Jesús, *La legitimidad policial y la colaboración ciudadana con la policía*, InDret Revista para el análisis del derecho, España, núm. 2, abril de 2016.
- SKOGAN, Wesley G., *Why reforms fail*, Policing and Society, vol. 18, núm. 1, enero 2008.
- SUNG, Hung-En, *Modernización policial*, Líderes para la Gestión en Seguridad Ciudadana y Justicia [en línea], Washington, Banco Interamericano de Desarrollo, septiembre de 2018, [31 de marzo de 2021].
- Victims of intentional homicide rate per 100,000 population*, [en línea], (2018), [31 de marzo de 2021], Austria, United Nations Office on Drugs and Crime.
- VILLALOBOS FONSECA, Hazel, *El desarrollo tecnológico en materia policial: una receta de éxito para la prevención del delito*, Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad, Colombia, vol. 15, núm. 1, enero-junio 2020.

2. Normativa nacional

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de febrero de 1917, última reforma aplicada el 11 de marzo de 2021.
- Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Guardia Nacional, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 26 de marzo de 2019.



VIII. ANEXO. EVALUACIONES CIUDADANAS DE LAS POLICÍAS PREVENTIVAS MUNICIPALES

Se muestra, por ciudad de interés, la proporción de la población de 18 años y más que identifica a la autoridad y considera que su desempeño es *muy efectivo* o *algo efectivo*; y tienen *mucho* o *algo* de confianza en ellas, así como el lugar que ocupa entre las 69 evaluadas a nivel nacional para cada rubro.

Municipio	Efectividad		Confianza	
	%	Lugar	%	Lugar
San Pedro Garza García	90.4	1	90.3	1
Mérida	77.1	2	79.9	2
San Nicolás de los Garza	74.6	3	77.4	3
General Escobedo	71.8	4	74.2	5
Tampico	71.5	5	76.0	4
Apodaca	71.2	6	65.7	8
Saltillo	69.8	7	67.7	6
Guadalupe	63.3	8	63.7	11
Puerto Vallarta	63.1	9	58.9	16
Querétaro	61.9	10	64.4	10
Ciudad Nezahualcóyotl	59.7	11	58.4	18
Chihuahua	58.1	12	60.8	12
Colima	57.3	13	54.4	24
San Francisco de Campeche	55.8	14	60.4	14
Tepic	53.4	15	58.6	17
Piedras Negras	53.2	16	51.8	26
Los Mochis	52.9	17	56.1	19
Aguascalientes	52.7	18	60.8	13
Santa Catarina	52.6	19	65.2	9

Durango	51.8	20	50.8	27
Nuevo Laredo	51.1	21	42.5	42
Monterrey	50.9	22	50.1	28
Mexicali	49.9	23	47.9	33
Guanajuato	49.5	24	66.7	7
Tlaxcala de Xicohténcatl	48.5	25	54.5	23
La Paz	47.9	26	59.1	15
Manzanillo	47.8	27	55.4	21
Pachuca de Soto	47.3	28	46.1	34
Culiacán Rosales	46.9	29	55.9	20
Oaxaca de Juárez	46.4	30	55.4	22
Heroica Puebla de Zaragoza	44.9	31	49.1	29
Mazatlán	44.7	32	48.6	31
La Laguna ³	44.4	33	41.6	44
Los Cabos ²	44.3	34	44.0	39
Tlajomulco de Zúñiga	43.9	35	41.0	45
Hermosillo	43.8	36	44.9	37
Guadalajara	43.3	37	42.7	41
León de los Aldama	41.7	38	43.6	40
Zapopan	41.4	39	53.1	25
Lázaro Cárdenas	41.0	40	41.7	43
Toluca de Lerdo	40.8	41	48.2	32
Reynosa	40.6	42	45.4	36
Veracruz	40.2	43	35.0	56
Tuxtla Gutiérrez	38.8	44	48.8	30
Chilpancingo de los Bravo	38.4	45	45.9	35
Zacatecas	36.7	46	36.2	52
Morelia	33.5	47	37.9	49
Coatzacoalcos	31.7	48	31.8	62
Chimalhuacán	31.7	49	34.1	57
Villahermosa	31.4	50	44.1	38
Tonalá	31.1	51	40.3	48
Tijuana	31.1	52	29.9	66

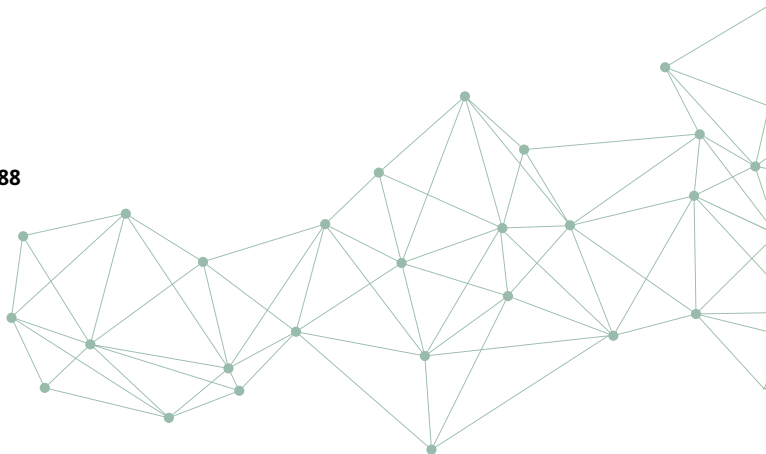


Tlalnepantla de Baz	30.8	53	35.0	55
Juárez	30.8	54	30.7	65
Atizapán de Zaragoza	30.8	55	37.7	51
San Luis Potosí	30.2	56	36.2	53
Ecatepec de Morelos	27.8	57	40.5	47
Cuernavaca	27.7	58	33.9	58
Ciudad del Carmen	27.6	59	40.9	46
Cancún	27.3	60	26.2	68
San Pedro Tlaquepaque	26.4	61	33.6	60
Naucalpan de Juárez	26.3	62	33.7	59
Fresnillo	25.8	63	37.8	50
Cuautitlán Izcalli	25.1	64	21.2	69
Uruapan	24.6	65	28.5	67
Ixtapa-Zihuatanejo	23.9	66	31.3	64
Nogales	23.8	67	31.7	63
Tapachula	23.1	68	32.5	61
Acapulco de Juárez	22.6	69	35.5	54

Elaboración propia con base en la Encuesta Nacional de Seguridad Pública Urbana (ENSU). Tabulados básicos, diciembre de 2020. ¹La identificación, percepción del desempeño y el nivel de confianza de la Policía Preventiva Municipal solo aplica en las ciudades en que existe dicha autoridad. ²Incluye las localidades *San José del Cabo* y *Cabo San Lucas*. ³Incluye los municipios *Matamoros*, *Torreón*, *Gómez Palacio* y *Lerdo*. Se sugiere consultar la metodología de la Encuesta, disponible en <https://www.inegi.org.mx/programas/ensu/>

AGENDA LEGISLATIVA

Núm. 1, septiembre 2021, 155-188



MARGEN DE APRECIACIÓN NACIONAL MARGIN OF NATIONAL APPRECIATION

Laura Eugenia RODARTE LEDEZMA¹

RESUMEN: El margen de apreciación es un criterio hermenéutico que se identifica como una deferencia que los órganos supranacionales reconocen a los órganos nacionales para determinar el cumplimiento de las obligaciones internacionales. Criterio desarrollado por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos y que presenta una incipiente evolución en el sistema interamericano.

PALABRAS CLAVE: margen de apreciación nacional, pluralismo jurídico, principio de subsidiariedad, autocontención.

ABSTRACT: The margin of appreciation is a hermeneutical criterion that is identified as a deference that supranational organizations recognize to national organizations to determine compliance with international obligations. Criterion

¹ Investigadora A del Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, maestra en derecho.

developed by the European Court of Human Rights and that presents an incipient evolution in the Inter-American System of Human Rights.

KEYWORDS: margin of national appreciation, legal pluralism, subsidiarity principle, self-restraint.

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Aproximación conceptual*. III. *Margen de apreciación nacional: Tribunal Europeo de Derechos Humanos y Corte Interamericana de Derechos Humanos*. IV. *Conclusiones*. V. *Referencias*.

I. INTRODUCCIÓN

El margen de apreciación es un criterio hermenéutico que se identifica como una deferencia que los órganos supranacionales reconocen a los órganos nacionales para que cumplan con las obligaciones derivadas de los instrumentos internacionales suscritos en materia de derechos humanos.

En el presente trabajo se realiza un estudio sucinto sobre la interpretación que el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) ha realizado del margen de apreciación y la adjudicación que este criterio hermenéutico tiene en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos (SIDH); dicho análisis permitirá comprender cuál es la injerencia en el sistema normativo nacional y, en general, establecer algunas pautas para su aplicación.

El *pluralismo jurídico* es una idea que promueve la interacción entre los distintos ordenamientos. Partiendo de esa idea, en el segundo apartado se realiza una aproximación conceptual del margen de apreciación. Luego, se argumenta sobre la necesidad de su implementación como

punto de equilibrio entre los instrumentos internacionales y el pluralismo cultural y jurídico de carácter nacional. Además, se analiza el principio de deferencia que, a su vez, se deduce del principio de subsidiariedad.

Luego, se realiza un estudio jurisprudencial del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, en concreto: *Handyside vs. Reino Unido*, *Wingrove vs. Reino Unido*, *Muñoz Díaz vs. España* y *Lautsi y otros vs. Italia*. En el mismo sentido, se analiza el caso del Sistema Interamericano de Derechos Humanos. Respecto a los casos en que la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) emitió informe de fondo y en los que se apreció la aplicación del margen de apreciación, se analizan los siguientes: *Manickavasagam Suresh vs. Canadá*, *Russell Bucklew vs. Estados Unidos* y *Álvarez Giraldo vs. Colombia*. En relación con la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) se estudian los casos siguientes: *Herrera Ulloa vs. Costa Rica*, *Castañeda Gutman vs. México*, *Cabrera García y Montiel Flores vs. México*, *Atala Riffo y niñas vs. Chile*, *Artavia Murillo y otros (Fecundación in vitro) vs. Costa Rica* y *Cuscul Pivaral y otros vs. Guatemala*. Luego, se realiza una crítica sobre la aplicación del margen de apreciación en la Corte IDH. Finalmente, se plantea la idea de que el margen de apreciación podría representar un límite al ejercicio del control constitucional.

II. APROXIMACIÓN CONCEPTUAL

Un primer acercamiento a este concepto lo brinda Javier García Roca, para este autor *consiste en un espacio de maniobra que las autoridades supranacionales están dispuestas a conceder a las autoridades internas para el cumplimiento de sus obligaciones*.² En ese sentido, la idea básica es que los Estados tienen un cierto margen de discrecionalidad

² GARCÍA ROCA, Javier, *El margen de apreciación nacional en la interpretación del Convenio Europeo de derechos humanos: soberanía e integración*, Madrid, Aranzadi, 2010, p. 106.



en la aplicación y el cumplimiento de las obligaciones impuestas por instrumentos internacionales y en la ponderación de intereses complejos.³

Pablo Sánchez-Molina señala que *es una técnica de creación jurisprudencial que ha logrado mantener un punto de equilibrio entre dos necesidades*.⁴ Luego, Georges Letsas sugiere que la doctrina del margen de apreciación tiene dos facetas: *a)* sustantiva, relativa a discernir si se justifica una injerencia particular en una libertad reconocida en un instrumento internacional y, *b)* estructural, referente a la abstención explícita de revisión sobre la base de que no existe consenso entre los Estados respecto de la cuestión jurídica planteada.⁵

Manuel Nuñez Poblete indica que el margen de libertad otorgado a los Estados es, específicamente, para: *a)* apreciar las circunstancias materiales que ameritan la aplicación de medidas excepcionales en situaciones de emergencia, *b)* limitar el ejercicio de algunos de los derechos reconocidos en los instrumentos internacionales con el objeto de resguardar otros derechos o los intereses de la comunidad, *c)* definir el contenido de los derechos y determinar el modo en que se desarrollan en el derecho interno, *d)* definir el sentido del derecho nacional y, *e)* definir el modo en que se cumplirá la resolución de un órgano internacional de supervisión de un tratado.⁶

El margen de apreciación nacional se emplea ante la falta de normas universales aplicables a todos los Estados sujetos a determinada jurisdicción supranacional; aunque implica un cierto poder discrecional, debe resaltarse que no se deja a la arbitrariedad de estos, ya que encuentran

³ Cfr. GARCÍA ROCA, Javier, “La muy discrecional doctrina del margen de apreciación nacional según el Tribunal Europeo de Derechos Humanos: soberanía e integración”, *Teoría y realidad constitucional*, UNED, núm. 20, 2007, p. 122.

⁴ SÁNCHEZ-MOLINA, Pablo, “Margen de apreciación nacional (en el sistema de protección de los derechos humanos)”, *Eunomia. Revista en Cultura de la Legalidad*, núm. 9, octubre 2015 – marzo 2016, p. 226.

⁵ LETSAS, George, *A theory of interpretation of the European Convention on Human Rights*, Oxford University Press, 2007, pp. 84-92.

⁶ Véase NUÑEZ POBLETE, Manuel, “Sobre la doctrina del margen de apreciación nacional. La experiencia latinoamericana confrontada y el *thelos* constitucional de una técnica de adjudicación del derecho internacional de los derechos humanos”, en Acosta Alvarado, Paola y Nuñez Poblete, Manuel (coords.), *El margen de apreciación en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos: proyecciones regionales y nacionales*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2012, p. 6.

restricciones tanto de carácter nacional como en el propio instrumento internacional en materia de derechos humanos. En consecuencia, ambas jurisdicciones son complementarias; cuestión que deriva del principio de subsidiariedad inherente a la jurisdicción internacional.

Además, el margen de apreciación nacional permite la autocontención (*self-restraint*) por parte de los órganos supranacionales y, en consecuencia, una deferencia hacia la decisión adoptada por las autoridades nacionales, ya sea en la aplicación o en la interpretación de los derechos humanos. Se utiliza cuando se abordan temas *delicados* para el Estado que deriven del contexto histórico, político, social, cultural, entre otros, y que el juzgador no debe ignorar.⁷

El margen de apreciación nacional⁸ es un criterio hermenéutico que se identifica como una deferencia que los órganos supranacionales reconocen a los órganos nacionales para que cumplan con las obligaciones derivadas de los instrumentos internacionales suscritos en materia de derechos humanos. Sobre este punto, es importante resaltar que el énfasis conceptual radica en la relación entre el órgano internacional de carácter jurisdiccional y las autoridades nacionales respecto a la supervisión de las sentencias, resoluciones y demás decisiones y, en general, de la supervisión de los tratados.

1. Sobre la necesidad del margen de apreciación

El margen de apreciación es un instrumento impreciso y puede tener una incorrecta recepción por parte de los tribunales nacionales pues la discrecionalidad nacional constituye un parámetro de enjuiciamiento variable, por ello la aplicación del margen *case-law*. Al menos tres posiciones doctrinales se han formado respecto al margen de apreciación: a) una aproximación *oportunist*a donde el órgano jurisdiccional

⁷ Cfr. GARCÍA ROCA, Javier, *El margen de apreciación nacional... cit.*, pp.131 y 132.

⁸ Al respecto, podemos señalar que es diferente la doctrina de las *political questions* del margen de apreciación nacional, ya que las *political questions* se relacionan con qué hacer ante una cuestión *demasiado política* para ser resuelta jurídicamente por un tribunal.



supranacional abdica de su responsabilidad al rehusarse al estudio del fondo de la decisión nacional; b) aquella que sostiene que es una *muestra acertada de autocontención (self-restraint)* y de respeto al pluralismo jurídico y cultural nacional; c) un razonamiento *intermedio*, este no se trata de un cómodo eclecticismo sino de reconocer de que no es tan fácil elegir entre la anterior dicotomía.⁹ En ese sentido, se advierte que la falta de consenso no se constituye en la justificación fundamental para la aplicación del margen de apreciación, ya que conllevaría al detrimento del pluralismo jurídico y cultura nacional.

La cuestión es tan compleja que dicho margen de apreciación resulta necesario para reflejar el pluralismo jurídico y cultural nacional, y el nivel de autocontención de los órganos jurisdiccionales supranacionales. Aunque no en todos los casos, pues su tratamiento difiere de acuerdo al órgano supranacional, cuestión que abordaremos de manera posterior al tratar el estudio de diversos asuntos del TEDH y la Corte IDH.

Es así que su justificación se enmarca en la necesidad de un punto de equilibrio entre los instrumentos internacionales y el pluralismo jurídico y cultural de carácter nacional.

2. Principio de deferencia

Es importante realizar un breve análisis sobre el principio de deferencia al constituirse como un elemento fundamental del tema en estudio. Es un principio no escrito y de aplicación por parte del TEDH hacia las autoridades nacionales *que se deduce del principio de subsidiariedad y del carácter mismo de cualquier buena iuris prudentia*.¹⁰ Se ejerce ante la ausencia de consenso¹¹ entre los distintos sistemas normativos de los Estados.

⁹ GARCÍA ROCA, Javier, *El margen de apreciación nacional...cit.*, pp. 118-122.

¹⁰ GARCÍA ROCA, Javier, *El margen de apreciación nacional...cit.*, p. 203.

¹¹ El concepto de *consenso europeo* se refiere al nivel de uniformidad existente en los marcos jurídicos de los Estados miembros del Consejo de Europa sobre un tema en particular. Es un principio utilizado por el TEDH para justificar un amplio margen de apreciación concedido a los Estados ante la ausencia de consenso o para imponer nuevos estándares en los casos en los que existe una tendencia clara en la mayoría de los mismos, de forma que se avance en la interpretación. Véase Council of Europe, "Mecanismos de interpretación en la jurisprudencia del TEDH: el concepto de consenso europeo", <https://www.coe.int/es/web/help-country/article-echr-case-law>.

Aunque el TEDH no lo denomina como tal, dicha expresión adquiere relevancia ya que significa respeto al pluralismo jurídico y cultural nacional y, por otro lado, podría significar una conducta condescendiente hacia el Estado que deriva en la falta de estudio de fondo de la decisión nacional.

Sin embargo, cabe aclarar que lo anterior no significa que el órgano jurisdiccional supranacional suscriba o se adhiera a la decisión o resolución nacional, sino al reconocimiento de un margen de libertad atendiendo a su soberanía o a la autocontención del propio órgano supranacional.

III. MARGEN DE APRECIACIÓN NACIONAL: TRIBUNAL EUROPEO DE DERECHOS HUMANOS Y CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS

Con el sistema universal coexisten tres sistemas regionales de protección de los derechos humanos (el europeo, el interamericano y el africano). El primero derivado del Convenio Europeo de Derechos Humanos (CEDH), el segundo de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH o Pacto de San José) y, el tercero de la Carta Africana de los Derechos Humanos y de los Pueblos (Carta de Banjul). Sistemas cuyo interés es lograr una efectiva protección de los derechos humanos a través de los diferentes órganos jurisdiccionales internacionales, como son: el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH), la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) y la Corte Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos (CorteAFDH), necesarios para la consecución de una sociedad democrática y cuyo éxito radica, en parte, en que sus pronunciamientos sean respetados por los distintos Estados. Ahora, en el presente estudio nos concretaremos en los dos primeros.



1. El margen de apreciación nacional en el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH)

Es en el caso *Handyside vs. Reino Unido*¹² (1976) cuando por primera vez el TEDH se pronunció sobre la doctrina del margen de apreciación, consideró que no había una posición uniforme entre los Estados respecto a la *protección de la moral* y, por lo tanto, las autoridades nacionales gozaban de un cierto margen de apreciación al estar estas en una mejor posición para decidir. Es decir, se empleó ante la falta de normas universales aplicables a todos los Estados sujetos a dicha jurisdicción supranacional, esto es, ante la falta de un consenso europeo.¹³

Sin embargo, aunque implica un cierto poder de discrecionalidad este no es absoluto, ya que no se deja a la arbitrariedad de los Estados, pues corresponde al propio TEDH considerar la idoneidad a través de un juicio de proporcionalidad.¹⁴

En ese mismo sentido, se pronunció el TEDH en el caso *Wingrove vs. Reino Unido*¹⁵ (1996), en el cual sostuvo que los Estados están en mejores condiciones para pronunciarse en el caso en concreto referente a una restricción al ejercicio de la libertad de expresión. Para ello, realizó un análisis respecto a si la medida impugnada estaba justificada como necesaria en una sociedad democrática, es decir, elaboró dicho análisis sobre la amplitud del grado de objetividad de los fines perseguidos. Es así que la proporcionalidad como instrumento de control del ejercicio del poder juega un papel importante en la revisión del espacio de maniobra que permite el margen de apreciación en la regulación o limitación de los derechos.

¹² TEDH, caso *Handyside vs. Reino Unido*, sentencia del 7 de diciembre de 1976 (5493/72), [https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:\[%22001-165143%22\]}](https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:[%22001-165143%22]}).

¹³ Cfr. CLÉRICO, Laura, *Derechos y proporcionalidad: violaciones por acción, por insuficiencia y por regresión. Miradas locales, interamericanas y comparadas*, Querétaro, Instituto de Estudios Constitucionales del Estado de Querétaro, 2018, pp. 196, 202-208.

¹⁴ Sobre el juicio de proporcionalidad véase GASCÓN ABELLÁN, Marina y GARCÍA FIGUEROA, Alonso, *Interpretación y argumentación jurídica*, El Salvador, Consejo Nacional de la Judicatura, Escuela de Capacitación Judicial, 2003, pp. 166-170.

¹⁵ TEDH, caso *Wingrove vs. Reino Unido*, sentencia del 25 de noviembre de 1996 (17419/90), [https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:\[%22001-58080%22\]}](https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:[%22001-58080%22]}).

En el caso *Muñoz Díaz vs. España*¹⁶ el TEDH condenó al Estado español respecto del artículo 14 del Convenio puesto en relación con el artículo 1º del Protocolo número 1, lo anterior tras negarle a la víctima la prestación de viudedad por la única razón de no haber acreditado el matrimonio de conformidad con la legislación española. Al respecto, señaló que:

Los Estados contratantes gozan de un cierto margen de apreciación para determinar si, y en qué medida las diferencias entre situaciones, en otros aspectos análogos, justifican distinciones de trato. La amplitud de este margen varía según las circunstancias, el ámbito y el contexto. Así, por ejemplo, el artículo 14 no prohíbe a un Estado miembro tratar a ciertos grupos de manera diferenciada para corregir las “desigualdades fácticas” entre ellos; de hecho, en algunas circunstancias, es precisamente la ausencia de tratamiento diferenciado para corregir una desigualdad la que puede, sin justificación objetiva y razonable, acarrear la vulneración de la disposición en cuestión.¹⁷

En el caso *Lautsi y otros vs. Italia*¹⁸ (relativo a los símbolos religiosos en las escuelas italianas) fue que los tribunales nacionales redujeron el umbral de protección nacional remitiéndose directamente al margen de apreciación concedido por el Tribunal de Estrasburgo, es decir, el gobierno italiano reforzó su posición amparándose en el margen de apreciación de que disponen los Estados para, en este caso, interpretar un principio tan controvertido como es el de la secularidad del Estado,

¹⁶ TEDH, caso *Muñoz Díaz vs. España*, sentencia del 08 de diciembre de 2009 (49151/07), <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22tabview%22:%5B%22document%22%5D%22itemid%22:%5B%22001-96100%22%5D%7D>.

¹⁷ *Idem*, traducción realizada por los servicios del Departamento de Constitucional y Derechos Humanos de la Abogacía del Estado, https://www.mjusticia.gob.es/cs/Satellite/Portal/1292428096934?blobheader=application%2Fpdf&blobheadername1=Content-Disposition&blobheadername2=Grupo&blobheadervalue1=attachment%3Bfilename%3DSentencia_MU%C3%91OZ_D%C3%8DAZ_c__Espa%C3%B1a.pdf&blobheadervalue2=Docs_TEDH.

¹⁸ TEDH, caso *Lautsi y otros vs. Italia*, sentencia del 18 de marzo del 2011 (30814/06), <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22languageisocode%22:%5B%22SPA%22%5D%22appno%22:%5B%2230814/06%22%5D%22documentcollectionid%22:%5B%22GRANDCHAMBER%22%5D%22itemid%22:%5B%22001-139380%22%5D%7D>.

ya que, además, no parece existir un consenso europeo sobre su interpretación.

En consecuencia, y tras décadas de pronunciamientos por parte del TEDH, se reconoció de manera expresa el principio de subsidiariedad y el margen de apreciación en el artículo primero del Protocolo número 15 que modifica el Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales o Convenio Europeo de Derechos Humanos (2013),¹⁹ el cual señala: *Afirmando que incumbe en primer lugar a las Altas Partes Contratantes, con arreglo al principio de subsidiariedad, garantizar el respeto de los derechos y libertades definidos en el presente Convenio y sus protocolos, y que, al hacerlo, gozan de un margen de apreciación, bajo el control del Tribunal Europeo de Derechos Humanos que instituye el presente Convenio.*

Es el propio CEDH el que otorga a los Estados parte cierto grado de deferencia, ya que se remite tanto a la legislación nacional como la norma competente para la configuración del contenido de un derecho. Es decir, ante la ausencia de un consenso universal sobre el contenido de un derecho, el propio instrumento internacional renuncia a la formulación de ciertos conceptos con pretensiones de homogeneidad para los Estados. Al respecto, Nuñez Poblete señala que también se ha reconocido el margen de apreciación de las autoridades nacionales para limitar el alcance de las libertades comunitarias y la aplicación de normativas internas.²⁰

2. El margen de apreciación nacional en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos (SIDH)

En el presente apartado se abordarán diversos casos y experiencias que se han dado tanto en la Comisión Interamericana de Derechos

¹⁹ Protocolo No. 15 que modifica el Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales (2013). Véase LÓPEZ GUERRA, Luis María, “Los protocolos de reforma nº 15 y 16 al Convenio Europeo de Derechos Humanos”, *Revista Española de Derecho Europeo*, número 49, 2014, pp. 11-29.

²⁰ NUÑEZ POBLETE, Manuel, *op. cit.*, p. 10.

Humanos (CIDH) como en la Corte IDH, ya que a diferencia del sistema europeo donde se reconoció como único órgano jurisdiccional al TEDH, en el SIDH los dos órganos mencionados con anterioridad realizan una importante función en la labor de protección de los derechos humanos. Es así que, el SIDH se ha caracterizado por la participación activa de dichos órganos en la promoción y protección de los derechos humanos.

A continuación, se observará que la importancia y trascendencia de las sentencias en el SIDH no son equivalentes a las desarrolladas por el TEDH; sin embargo, como veremos –con algunos matices–, lo anterior no resulta un argumento suficiente para negar la posibilidad de estar ante un instrumento con probabilidad de adjudicación internacional aplicable en el sistema interamericano.

A. COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS (CIDH)

Respecto a los casos en que la CIDH emitió informe de fondo y en los que se apreció la aplicación o invocación del margen de apreciación, a partir del 2009, tenemos los siguientes: *Manickavasagam Suresh vs. Canadá*, *Russell Bucklew vs. Estados Unidos* y *Álvarez Giraldo vs. Colombia*.

En el análisis jurídico realizado por la CIDH en el caso *Manickavasagam Suresh vs. Canadá*,²¹ respecto al derecho a la protección contra una detención arbitraria y el derecho a un juicio imparcial, particularmente, en relación a la compatibilidad de las disposiciones sobre acceso a la revisión de la legalidad de la detención, señaló:

[L]a Comisión ha sostenido, entre otras cosas, que los fundamentos y procedimientos conforme a los cuales se puede privar de la libertad a no ciudadanos, deben definir con suficiente detalle el fundamento de esa acción, que las autoridades deben disponer

²¹ CIDH, caso *Manickavasagam Suresh vs. Canadá*. Informe de fondo: 8/16. Caso: 11.661, de 13 de abril de 2016, <http://www.oas.org/es/cidh/decisiones/2016/CAPU11661ES.pdf>.



de un margen muy reducido y limitado de discrecionalidad y que debe garantizarse el acceso a la revisión de la detención, como mínimo a intervalos razonables.²²

En el caso *Russell Bucklew vs. Estados Unidos*²³ es el Estado quien en su posicionamiento sobre la inyección letal como método de ejecución señaló que es uno de los métodos considerados más humanos en comparación con otros, y que el Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas ha indicado que la inyección letal no es violatoria del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP). Asimismo, sostuvo que *se le debe otorgar un 'amplio margen de apreciación' difiriendo la discreción de los actores locales que tienen que lidiar con circunstancias médicas y científicas complicadas y que están en la mejor posición para evaluar tales asuntos*.²⁴ En este sentido, el Estado señaló que en las resoluciones internas de pena de muerte se concluyó que la inyección letal no constituía una pena cruel e inusual, considerándola como la más humana en comparación con otros métodos.²⁵

En relación al caso *Álvarez Giraldo vs. Colombia*²⁶ la peticionaria planteó que las autoridades colombianas penitenciarias poseían un amplio margen de discrecionalidad para interpretar el ámbito de aplicación del derecho a la no discriminación en razón de sexo y orientación sexual, ante la negación de que la misma ejerciera su derecho a recibir visitas íntimas, lo que daba lugar a situaciones que, en la práctica se traducían en una vulneración al principio de igualdad ante la ley, protegido tanto en el ordenamiento jurídico interno como en la CADH.²⁷

²² *Ibidem*, pr. 72.

²³ CIDH, caso *Russell Bucklew vs. Estados Unidos*. Informe de fondo: 71/18. Caso: 12.958, de 10 de mayo de 2018, <http://www.oas.org/es/cidh/decisiones/2018/USPU12958ES.pdf>.

²⁴ *Ibidem*, pr. 19.

²⁵ *Idem*.

²⁶ CIDH, caso *Marta Lucía Álvarez Giraldo vs. Colombia*. Informe de fondo: 122/18. Caso: 11.656, de 5 de octubre de 2018, <http://www.oas.org/es/cidh/decisiones/2018/COPU11656ES.pdf>.

²⁷ *Ibidem*, pr. 22.

Ahora, entre los diversos casos que aún no cuentan con un informe de fondo, pero tienen informe de admisibilidad en el que se aprecia un acercamiento o invocación del margen de apreciación, podemos mencionar, a manera de ejemplo, los siguientes: *Alejandro Fernando Aguilera Mendieta y otros vs. México*:²⁸ en relación a la difusión de mensajes y propaganda partidaria durante la época electoral, los peticionarios alegan que el marco normativo mexicano es vago e impreciso, otorgando un indebido margen de discrecionalidad a las autoridades para su aplicación;²⁹ *Paulo Igor do Nascimento Pinto y otros vs. Brasil*:³⁰ en relación a la promoción de los derechos de las personas con autismo, el Estado señala que el tema entra en la esfera del principio del margen de apreciación nacional y que la CIDH no está facultada para definir la forma en que deberán implementarse de manera interna las políticas públicas³¹ y, *Hawin Parra Rentería y Familiares vs. Colombia*:³² en este asunto el Estado alega que cuenta con margen de apreciación respecto al cumplimiento de sus obligaciones.³³

En el caso *José Efraín Ríos Montt vs. Guatemala*³⁴ la CIDH declaró inadmisibile la denuncia; sin embargo, hizo explícitos algunos límites al margen de apreciación en relación a que el análisis del caso debe realizarse de acuerdo a las circunstancias y las concepciones jurídicas prevalecientes en un período histórico concreto; además, reafirmó el carácter restrictivo del uso del margen de apreciación, el cual debe ser siempre concebido tendiente al refuerzo del sistema y sus

²⁸ CIDH, caso *Alejandro Fernando Aguilera Mendieta y otros vs. México*. Informe de admisibilidad: 52/18. Petición: 253-10, <http://www.oas.org/es/cidh/decisiones/2018/COPU11656ES.pdf>.

²⁹ *Ibidem*, pr. 8.

³⁰ CIDH, caso *Paulo Igor do Nascimento Pinto y otros vs. Brasil*. Informe de admisibilidad: 163/18. Petición: 1116-07, de 12 de diciembre de 2018, <http://www.oas.org/es/cidh/decisiones/2018/BRAD1116-07ES.pdf>.

³¹ *Ibidem*, pr. 8.

³² CIDH, caso *Hawin Parra Rentería y Familiares vs. Colombia*. Informe de admisibilidad: 49/19. Petición: 722-10, de 24 de abril de 2019, <http://www.oas.org/es/cidh/decisiones/2019/COAD722-10ES.pdf>.

³³ *Ibidem*, pr. 8.

³⁴ CIDH, caso *José Efraín Ríos Montt vs. Guatemala*. Informe de inadmisibilidad: 30/93. Caso: 10.804, de 12 de octubre de 1993, <http://www.cidh.oas.org/annualrep/93span/cap.iii.guatemala10.804.htm>. Las autoridades del Estado declararon inadmisibile su candidatura a la presidencia.



objetivos.³⁵ Es decir, el margen de apreciación debe ser entendido como una herramienta de carácter excepcional que sólo debe aplicarse en un contexto temporal y casuístico determinado, y que su aplicación contribuya a reforzar el sistema democrático.

En relación a la comprobación de la ausencia de normas universales relativas a los requisitos para optar por cargos de elección popular es en el caso *Alvaro José Robelo González vs. Nicaragua*³⁶ en el que se señaló que la determinación y regulación de la nacionalidad es una atribución de las autoridades legislativas o, en su caso, constitucionales: *la regulación y determinación de la nacionalidad es competencia de cada Estado soberano; a este le corresponde regular con sus leyes la adquisición de la propia nacionalidad, como así también la nacionalidad por naturalización*.³⁷ Lo anterior, en relación a la falta de consenso sobre un modelo único y universal de democracia. Es decir, en dicho caso la CIDH debió ponderar sobre la conveniencia de pronunciarse por un modelo institucional en particular y único; sin embargo, debe evitar emitir juicios sobre su proximidad a un modelo ideal. No obstante, la CIDH está facultada para recomendar la adopción de medidas específicas en sus informes especiales o sobre países, con el fin de mejorar y fortalecer dichos modelos democráticos.³⁸ Reafirma lo anterior el caso *Statehood Solidarity Committee vs. Estados Unidos*³⁹ al señalar que la función y objeto de la CIDH no es crear un modelo uniforme de democracia representativa para todos los Estados, sino determinar si la legislación de un Estado infringe derechos humanos fundamentales.⁴⁰

³⁵ *Ibidem*, pr. 31.

³⁶ CIDH, caso *Alvaro José Robelo González vs. Nicaragua*. Informe de inadmisibilidad: 25/01. Caso: 12.144, <http://www.cidh.oas.org/annualrep/2000sp/CapituloIII/Inadmisibile/Nicaragua12.144.htm>.

³⁷ *Ibidem*, pr. 49.

³⁸ Cfr. NUÑEZ POBLETE, Manuel, *op cit.*, pp. 14-16.

³⁹ CIDH, caso *Statehood Solidarity Committee vs. Estados Unidos*. Informe de fondo: 98/03. Caso: 11.204, de 29 de diciembre de 2003, <http://www.cidh.oas.org/annualrep/2003sp/EEUU.11204.htm>.

⁴⁰ *Ibidem*, pr. 88.

B. CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS (CORTE IDH)

Respecto a la aplicación o mención del margen de apreciación nacional en la Corte IDH se analizan los casos siguientes: *Herrera Ulloa vs. Costa Rica*, *Castañeda Gutman vs. México*, *Cabrera García y Montiel Flores vs. México*, *Atala Riffo y niñas vs. Chile* y, *Artavia Murillo, otros (Fecundación in vitro) vs. Costa Rica* y *Cuscul Pivaral y otros vs. Guatemala*.

a. Caso Herrera Ulloa vs. Costa Rica⁴¹

El caso se refiere a la responsabilidad internacional del Estado por la imposición de una condena por difamación en perjuicio de Mauricio Herrera Ulloa y la falta de un recurso adecuado y efectivo para cuestionar dicha medida.

En relación con el derecho a recurrir el fallo ante un juez o tribunal la Corte IDH señaló que *si bien los Estados tienen un margen de apreciación para regular el ejercicio de ese recurso, no pueden establecer restricciones o requisitos que infrinjan la esencia misma del derecho de recurrir el fallo*.⁴² En ese mismo sentido se pronunció la Corte IDH en el caso *Barreto Leiva vs. Venezuela*.⁴³

En estos casos la Corte IDH estableció el margen de apreciación en relación a la adopción y desarrollo normativo interno del derecho a un recurso efectivo contra resoluciones judiciales. Al respecto, hay que considerar lo dispuesto en artículo 2o. de la CADH que establece como obligación de los Estados adoptar las medidas legislativas necesarias para hacer efectivos tales derechos y libertades.

⁴¹ Corte IDH, Caso Herrera Ulloa Vs. Costa Rica. “Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 2 de julio de 2004”, Serie C No. 107, https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_107_esp.pdf.

⁴² *Ibidem*, pr. 161.

⁴³ Corte IDH, Caso Barrero Leiva Vs. Venezuela. “Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 17 de noviembre de 2009”, Serie C No. 206, pr. 90, https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_206_esp1.pdf.



b. Caso Castañeda Gutman vs. México⁴⁴

Se refiere a la responsabilidad internacional del Estado ante la falta de un recurso adecuado y efectivo en relación con el impedimento de Jorge Castañeda Gutman para inscribir su candidatura independiente a la presidencia de México.

En dicho caso la Corte IDH consideró que el derecho internacional no impone un sistema electoral determinado ni una modalidad específica de ejercer los derechos a votar y a ser elegido.⁴⁵ En ese sentido, retomó la jurisprudencia del TEDH en el caso *Mathieu-Mohin and Clerfayt vs. Bélgica*⁴⁶ sobre el derecho a votar y ser votado, en el que determinó que el artículo 3 del Protocolo 1 del Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y Libertades Fundamentales no crea obligación alguna de establecer un sistema electoral específico, es decir, universal y homogéneo, de consenso europeo.⁴⁷ No obstante, la Corte IDH determinó como medida de satisfacción y garantías de no repetición la obligación del Estado mexicano de adecuar su derecho interno a la Convención mediante reformas legislativas necesarias que aseguraran un recurso de control de la constitucionalidad de la legislación que afecta los derechos políticos.⁴⁸

Aunado a la inexistencia de un modelo electoral universal, en el caso Castañeda Gutman se reconoce el margen de apreciación para la configuración de instituciones nacionales, es decir, para instituir los requisitos y restricciones de los derechos político electorales *siempre que no sean desproporcionados o irrazonables, se trata de límites*

⁴⁴ Corte IDH, Caso Castañeda Gutman Vs. Estados Unidos Mexicanos. “Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de agosto de 2008”, Serie C No. 184, https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_184_esp.pdf.

⁴⁵ *Ibidem*, pr. 162. Véase también Corte IDH, “Propuesta de modificación a la Constitución Política de Costa Rica relacionada con la naturalización”, Opinión Consultiva OC-4/84 del 19 de enero de 1984, Serie A No. 4, pr. 62. En ella la Corte IDH reconoció el margen de apreciación respecto a la nacionalización.

⁴⁶ TEDH, caso *Mathieu-Mohin y Clerfayt vs. Bélgica*, sentencia de 2 de marzo de 1987 (9267/81), https://eos.cartercenter.org/uploads/document_file/path/633/CASE_OF_MATHIEU-MOHIN_AND_CLERFAYT_v._BELGIUM.pdf.

⁴⁷ *Ibidem*, pr. 54 y Corte IDH, Caso Castañeda Gutman Vs. Estados Unidos Mexicanos, *op. cit.*, pr. 165.

⁴⁸ Corte IDH, Caso Castañeda Gutman Vs. Estados Unidos Mexicanos, *op. cit.*, pr. 227.

que legítimamente los Estados pueden establecer para regular el ejercicio y goce de los derechos políticos y que se refieren a ciertos requisitos que las personas titulares de los derechos políticos deben cumplir para poder ejercerlos,⁴⁹ es decir, el Estado tiene la obligación de respetar el principio de proporcionalidad.

c. Caso Cabrera García y Montiel Flores vs. México⁵⁰

Dicho caso se refiere a la responsabilidad internacional del Estado por la detención arbitraria y tratos crueles y degradantes a los que fueron sometidos Teodoro Cabrera García y Rodolfo Montiel Flores, así como a la falta de investigación y sanción de los responsables.

En el voto razonado el juez *ad hoc* Eduardo Ferrer Mac-Gregor⁵¹ señaló que cuando se habla de la construcción de un *ius constitutionale commune* en las Américas, en específico sobre la aplicación del control difuso de convencionalidad por parte de los jueces interamericanos, se debe tener en consideración el margen de apreciación nacional para que los Estados nacionales interpreten el *corpus juris* interamericano.⁵²

d. Caso Atala Riffo y niñas vs. Chile⁵³

El asunto se refiere a la responsabilidad internacional del Estado por el trato discriminatorio y la interferencia arbitraria en la vida privada y familiar de Atala Riffo debido a su orientación sexual, cuestión la

⁴⁹ *Ibidem*, pr. 155.

⁵⁰ Corte IDH, Caso Cabrera García y Montiel Flores Vs. México. “Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de noviembre de 2010”, Serie C No. 220, https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_220_esp.pdf.

⁵¹ Voto razonado del juez *ad hoc* Eduardo Ferrer Mac-Gregor Poisot en relación con la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso Cabrera García y Montiel Flores Vs. México de 26 de noviembre de 2010.

⁵² *Ibidem*, pr. 85 a 88.

⁵³ Corte IDH, Caso Atala Riffo y niñas Vs. Chile. Fondo, “Reparaciones y Costas”. Sentencia de 24 de febrero de 2012, Serie C No. 239, https://corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_239_esp.pdf.



anterior que derivó en un proceso judicial que resultó en el retiro del cuidado y custodia de sus hijas.

Es en el voto parcialmente disidente del juez Alberto Pérez Pérez en el que se hace alusión, a través del denominado diálogo jurisprudencial, a la jurisprudencia del TEDH. El juez mencionó, entre otros, el caso *Schalk y Kopf vs. Austria*⁵⁴ referente al matrimonio entre parejas de un mismo sexo, en cual el TEDH reconoció que varios Estados habían extendido el ámbito del matrimonio para comprender a parejas de un mismo sexo dentro de la noción de *familia*.⁵⁵

Es decir, el TEDH observó que no hay un consenso europeo sobre el concepto de familia y sobre el matrimonio entre personas del mismo sexo, ya que son derechos que se encuentran en evolución y, por ende, no hay un consenso establecido, de modo que los Estados deben gozar de un margen de apreciación para introducir los cambios legislativos necesarios al sistema normativo.

e. Caso Artavia Murillo y otros (Fecundación in vitro) vs. Costa Rica⁵⁶

El caso se refiere a la responsabilidad internacional del Estado por las afectaciones generadas a un grupo de personas a partir de la prohibición general de practicar la fecundación in vitro.

En dicho caso se alude al margen de apreciación en diversas ocasiones. En el apartado de alegatos el representante de las víctimas señaló que sería insostenible la posición del margen de apreciación *porque haría depender el contenido sustantivo de los derechos humanos de la interpretación estatal*.⁵⁷ En este mismo apartado de

⁵⁴ TEDH, caso *Schalk y Kopf vs. Austria*, sentencia del 24 de junio de 2010 (30141/04), [https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22dmdocnumber%22:\[%22870457%22\],%22itemid%22:\[%22001-99605%22\]}](https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22dmdocnumber%22:[%22870457%22],%22itemid%22:[%22001-99605%22]}).

⁵⁵ *Ibidem*, pr. 93.

⁵⁶ Corte IDH, Caso Artavia Murillo y otros (Fecundación in vitro) Vs. Costa Rica. “Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 28 de noviembre del 2012”, Serie C No. 257, https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_257_esp.pdf.

⁵⁷ *Ibidem*, pr. 166.

alegatos, el Estado señaló que existe *un margen de apreciación a efectos de otorgar la condición de niño a los menores no nacidos*,⁵⁸ asimismo, el Estado alegó que *la doctrina del consenso moral como factor del margen de apreciación, ...ha establecido que, en orden a restringirlo, el consenso debe ser claro y evidente*⁵⁹ y, en ese sentido, argumentó que no existe consenso en relación al estatuto jurídico del embrión, ni sobre el inicio de la vida humana, por lo que, *debe también otorgarse margen de apreciación sobre la regulación de la técnica*⁶⁰ y, que por lo tanto, no es válido el argumento de que *como existen otros Estados que, por omisión legislativa, permiten la práctica de la [FIV], Costa Rica ha perdido su margen de apreciación*.⁶¹ Así, el Estado consideró que en la jurisprudencia de la Corte IDH existen diversos precedentes en los que se plantea la posibilidad del Estado de regular determinadas materias conforme a su discreción.

En relación al caso, se hizo alusión a la jurisprudencia del TEDH. Respecto al caso *Vo. vs. Francia*⁶² se señaló que *el problema de cuando el derecho a la vida comienza viene dentro un margen de apreciación que la Corte generalmente considera que los Estados deben gozar... A nivel europeo, la Corte observa que no hay ningún consenso en cuanto a la naturaleza y el status del embrión y/o feto*.⁶³ Luego, en el caso *A, B y C vs. Irlanda*⁶⁴ se reiteró lo anteriormente expuesto, entre otros aspectos se señaló que *con respecto a la pregunta de cuándo comienza el derecho a la vida, entró en el margen de apreciación de los Estados porque no había consenso europeo sobre la definición*

⁵⁸ *Ibidem*, pr. 169.

⁵⁹ *Ibidem*, pr. 170.

⁶⁰ *Idem*.

⁶¹ *Idem*.

⁶² TEDH, caso *Vo. vs. Francia*, sentencia del 8 de julio de 2004 (53924/00), <https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22languageisocode%22:%22FRE%22,%22documentcollectionid%22:%22GRANDCHAMBER%22,%22itemid%22:%22001-66445%22}}>.

⁶³ *Ibidem*, pr. 82 y 84.

⁶⁴ TEDH, caso *A, B y C vs. Irlanda*, sentencia del 16 de diciembre de 2010 (25579/05), <https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22tabview%22:%22document%22,%22itemid%22:%22001-102335%22}}>.



*científica y legal del comienzo de la vida;*⁶⁵ asimismo, se indicó que *el margen de apreciación concedido a la protección de la persona nonata por parte del Estado se traduce necesariamente en un margen de apreciación según el cual cada Estado equilibra los derechos contradictorios de la madre.*⁶⁶ Criterio el anterior que, a su vez, se reiteró en el caso *Evans vs. Reino Unido*⁶⁷ al señalar que *en la ausencia de un consenso europeo en relación con la definición científica y legal del inicio de la vida, el problema de cuándo el derecho a la vida inicia viene dentro del margen de apreciación que la Corte generalmente considera que los Estados deberían disfrutar en esta esfera.*⁶⁸ No obstante, el TEDH precisó que *el margen de apreciación no es ilimitado, por lo que, la Corte tiene que supervisar si la interferencia constituye un equilibrio justo de los intereses contradictorios involucrados*⁶⁹ ya que *la prohibición de un aborto para proteger la vida de la persona nonata no se justifica automáticamente en virtud del Convenio sobre la base de deferencia sin restricciones a la protección de la vida prenatal o sobre la base de que el derecho de la futura mamá al respeto de su vida privada es de menor talla.*⁷⁰

Sin embargo, con relación al tema y sobre el margen de apreciación, la Corte IDH no consideró *pertinente pronunciarse sobre los alegatos del Estado respecto a que contaría con un margen de apreciación para establecer prohibiciones como la efectuada por la Sala Constitucional.*⁷¹

⁶⁵ *Ibidem*, pr. 237.

⁶⁶ *Idem*.

⁶⁷ TEDH, caso *Evans vs. Reino Unido*, sentencia del 10 de abril de 2007 (6339/05), [https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22respondent%22:\[%22GBR%22\],%22documentcollectionid%22:\[%22GRANDCHAMBER%22\],%22itemid%22:\[%22001-80046%22\]}](https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22respondent%22:[%22GBR%22],%22documentcollectionid%22:[%22GRANDCHAMBER%22],%22itemid%22:[%22001-80046%22]}).

⁶⁸ *Ibidem*, pr. 54.

⁶⁹ TEDH, caso *A, B y C vs. Irlanda*, *op. cit.*, pr. 238.

⁷⁰ *Idem*.

⁷¹ Corte IDH, Caso *Artavia Murillo y otros (Fecundación in vitro) Vs. Costa Rica*, *op. cit.*, pr. 316.

f. Caso Cuscul Pivaral y otros vs. Guatemala

El caso refiere la responsabilidad del Estado por la falta de atención médica a personas con VIH/SIDA y en situación de pobreza, ya sea por falta absoluta o por una atención deficiente, cuestión la anterior que provocó violaciones al derecho a la vida, la integridad personal, la prohibición de discriminación, principio de progresividad, y a los derechos a las garantías procesales y la protección judicial.

Respecto al cumplimiento de la obligación de progresividad de los derechos económicos, sociales y culturales (artículo 26 de la CADH), el cual consiste en adoptar providencias, especialmente económicas y técnicas para lograr la plena efectividad de dichos derechos, la Corte IDH reconoció que *el margen con el que gozan los Estados para la realización efectiva de los DESCAs no justifica la inacción en su protección*.⁷²

3. Análisis sobre la aplicación del margen de apreciación

En relación con las sentencias anteriormente expuestas observamos que el sistema interamericano muestra un incipiente desarrollo respecto del sistema europeo de derechos humanos. Sobre la aplicación del margen de apreciación en la Corte IDH, Sánchez-Molina señala que *se trata por el momento de una figura muy débil, incluso residual debido a que, hasta la fecha, los casos que llegaban a la Corte eran de tal gravedad que el self restraint no tenía ninguna cabida*.⁷³

En ese supuesto también se ubican Kai Ambos y María Laura Böhm, cuando se refieren a las graves violaciones de derechos humanos señalan que en el caso del TEDH la crítica es que sus sentencias podrían ser más políticas que legales. Respecto a la Corte IDH esta se

⁷² Corte IDH, Caso Cuscul Pivaral y otros Vs. Guatemala. “Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas”. Sentencia de 23 de agosto de 2018, Serie C No. 359, pr. 147, https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_359_esp.pdf.

⁷³ SÁNCHEZ-MOLINA, Pablo, *op. cit.*, p. 229.



caracteriza por su activismo judicial y en el caso de la *judicial restraint* al momento de juzgar violaciones prolongadas y sistemáticas de derechos humanos podría ser visto como falta de compromiso y tibieza con el juzgamiento histórico de los crímenes de Estado, máxime la historia de América sobre autoritarismo, este compromiso histórico-institucional es sin duda el que lleva a la Corte IDH a interpretar activamente los parámetros y exigencias establecidos en la CADH.⁷⁴

Asimismo, Fáundez Ledesma señala que la idea de que el Estado puede ejercer un margen de apreciación en la aplicación de la CADH no se encuentra expresamente reconocida por dicha Convención, cuestión que tiene que ser vista, si no con recelo, por lo menos con mucha precaución; sin embargo, *es evidente que esta doctrina también tiene aplicación en el sistema interamericano y que es inherente a las expresiones utilizadas por algunas de sus disposiciones [de la CADH].*⁷⁵ En sentido contrario, Antonio Cançado ha sostenido que *afortunadamente tal doctrina no ha encontrado un desarrollo paralelo explícito bajo la Convención Americana sobre Derechos Humanos.*⁷⁶ Así, en la doctrina los autores han señalado, por un lado, que el margen de apreciación tiene un uso residual y otros prácticamente han negado su existencia.

Del análisis de la jurisprudencia se advierte que el margen de apreciación en el sistema interamericano, propiamente en la Corte IDH, es sucinto respecto del TEDH; sin embargo, dicha jurisprudencia interamericana permite observar la recepción que el margen de apreciación ha tenido en el sistema interamericano como criterio hermenéutico. Así, del análisis de la jurisprudencia interamericana se

⁷⁴ AMBOS, Kai y BÖHM, María Laura, "Tribunal Europeo de Derechos Humanos y Corte Interamericana de Derechos Humanos. ¿Tribunal tímido vs. Tribunal audaz?", en Ferrer Mac-Gregor y Herrera García, Alonso (coords.), *Diálogo jurisprudencial en derechos humanos entre tribunales constitucionales y cortes internacionales. In memoriam Jorge Carpizo, generador incansable de diálogos*, México, Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional, Corte IDH et al., 2013, p. 1085.

⁷⁵ FAUNDEZ LEDESMA, Héctor, *El sistema interamericano de protección de los derechos humanos. Aspectos institucionales y procesales*, 3a. ed., San José, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 2004, p. 57.

⁷⁶ CANÇADO TRINDADE, Antonio, *El derecho internacional de los derechos humanos en el siglo XXI*, 2a. ed., Editorial Jurídica de Chile, 2006, p. 389.

concluye que el margen se ha aplicado para: a) el desarrollo normativo interno del derecho de conformidad con la CADH (*Herrera Ulloa vs. Costa Rica*), b) la configuración de instituciones nacionales (*Castañeda Gutman vs. México*), c) la interpretación del corpus iuris interamericano (*Cabrera y Montiel vs. México*), d) el juicio sobre la necesidad de la medida que limita los derechos reconocidos en la CADH (*Attala Rizzo y niñas vs. Chile*), e) limitar el alcance jurisdiccional de la Corte IDH (falló de la Corte Suprema de Justicia de la Nación de Argentina respecto al caso *Fontevecchia y D'Amico vs. Argentina*),⁷⁷ f) el cumplimiento de las sentencias de la Corte IDH y, g) reconocer derechos no regulados en los instrumentos internacionales en materia de derechos humanos (*Dacosta Cadogan vs. Barbados*).⁷⁸

Derivado del análisis anteriormente realizado podríamos señalar que el *pluralismo jurídico*, como idea que promueve la interacción entre los distintos ordenamientos,⁷⁹ es decir, la constitucionalización del derecho internacional y, de manera correlativa, la internacionalización del derecho constitucional,⁸⁰ podría sostener la aplicación del margen

⁷⁷ Corte Suprema de Justicia de la Nación Argentina rechazó el primer punto de la parte resolutive de la sentencia que emitió la Corte IDH en el caso *Fontevecchia y D'Amico Vs. Argentina* que dice: *dejar sin efecto la condena civil impuesta a Jorge Fontevecchia y Héctor D'Amico, así como todas sus consecuencias*. La CSJN argumentó que la Corte Interamericana no constituye una cuarta instancia que revisa o anula las decisiones jurisdiccionales nacionales y, por ende, los tribunales internacionales de derechos humanos tienen un carácter subsidiario, cuestión la anterior que enfatiza la doctrina del margen de apreciación nacional. CSJN (2017): “Informe. Sentencia dictada en el caso ‘Fontevecchia y D'Amico vs. Argentina’ por la Corte Interamericana de Derechos Humanos”, resolución de 14 de febrero de 2017, CSJ 368/1998 (34-M)/CS1, <http://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/documentos/verUnicoDocumentoLink.html?idAnalisis=735716&-cache=1615347016859>.

⁷⁸ Reafirma lo anterior Manuel Nuñez Poblete quien identificó seis áreas en las que se ha aplicado de alguna forma el margen de apreciación: a) el desarrollo normativo interno de los derechos reconocidos en la CADH; b) la configuración de las instituciones nacionales que inciden en el desarrollo o ejercicio de los derechos reconocidos en la Convención; c) la valoración de las circunstancias materiales que justifican la limitación de los derechos reconocidos en la Convención; d) la regulación de los derechos no reconocidos en la Convención; e) el alcance de la jurisdicción de la Corte IDH en los casos contenciosos y f) el cumplimiento de las sentencias de la Corte IDH.

⁷⁹ BOGDANDY, Armin von, “Configurar la relación entre el derecho constitucional y el derecho internacional público”, trad. de Claudia Escobar García y María Teresa Comellas, en Ferrer Mac-Gregor, Eduardo *et al.* (coords.), *La justicia constitucional y su internacionalización ¿Hacia un Ius Constitutionale Commune en América Latina?*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Max Planck Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht e Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional, 2010, t. II, pp. 563-565.

⁸⁰ JIMENA QUESADA, Luis, “El diálogo entre el Tribunal Constitucional y el Tribunal Europeo de Derechos Humanos: a propósito del control de convencionalidad”, en Ferrer Mac-Gregor, Eduardo y Herrera García,



de apreciación en el sistema interamericano. Es decir, con esa idea se descarta la noción de que la Corte IDH tiene como función unificar los derechos en los que no hay consenso, por ejemplo, en el caso Castañeda Gutman se señaló la inexistencia de un modelo electoral universal. Así, el *pluralismo jurídico* es una razón que permite justificar el uso del margen de apreciación por parte de la Corte IDH. En ese mismo sentido, podemos señalar que, a pesar de ser una herramienta cuyo origen se da en el TEDH, esta no es susceptible de ser ajena en la aplicación en otros sistemas jurisdiccionales, como lo es el interamericano.

En ese sentido, su aplicación en el sistema interamericano podría sostenerse por la existencia de un nexo entre dicha doctrina y diversos principios fundamentales de la organización jurisdiccional internacional, entre ellos, el principio de subsidiariedad. Al respecto, la Corte IDH ha señalado que: *la jurisdicción internacional es subsidiaria, coadyuvante y complementaria*, dicha subsidiariedad es precisamente el sustento del margen de apreciación nacional en el plano jurisdiccional internacional general.⁸¹

Además, al no encontrarse codificado el margen de apreciación su aplicación y límites varían de manera espacial y/o temporal, pues de otro modo, no cabría hablar de *pluralismo jurídico*. Dicha variabilidad es la que permite evaluar las circunstancias de su aplicación, así como sus ventajas, es decir, esos elementos no son definitivos en el tiempo ni tampoco son universales. En ese sentido, Néstor Pedro Sagües señala que la doctrina del margen de apreciación procura *compatibilizar* la

Alfonso (coords.), *Diálogo jurisprudencial en derechos humanos entre Tribunales Constitucionales y Cortes Internacionales. In Memoriam JORGE CARPIZO, generador incansable de diálogos...*, México, Tirant lo Blanch, Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional y Corte IDH, 2013, pp. 17 y 18.

⁸¹ Cfr. NUÑEZ POBLETE, Manuel, *op. cit.*, pp. 39-44. Véanse casos: Corte IDH, Caso Perozo y otros Vs. Venezuela. “Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas”. Sentencia de 28 de enero de 2009, Serie C No. 195, párr. 64, https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_195_esp.pdf; Corte IDH, Caso Acevedo Jaramillo y otros Vs. Perú. “Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas”. Sentencia de 24 de noviembre de 2006, Serie C No. 144, pr. 66, https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_144_esp.pdf; y, Corte IDH, Caso Zambrano Vélez y otros Vs. Ecuador. “Fondo, Reparaciones y Costas”. Sentencia de 4 de julio de 2007, Serie C No. 166, pr. 47, https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_166_esp1.pdf.

jurisdicción internacional con la interna, evitando potenciales *defectos de comprensión de las realidades locales*.⁸²

Por otra parte, el margen de apreciación permite a los Estados reconocer derechos no regulados en los instrumentos internacionales en materia de derechos humanos; esta forma de autocontención demuestra deferencia respecto al modo de estructurar el sistema normativo nacional. Contrario a lo anterior, el margen de apreciación no tendría cabida en las disposiciones en las que es posible desarrollar otras interpretaciones, por ejemplo, en el caso *Dacosta Cadogan vs. Barbados*⁸³ la Corte IDH señaló que *la pena de muerte no es per se incompatible o prohibida por la Convención Americana*.⁸⁴ Además, tratándose de violaciones graves a derechos humanos el uso del margen de apreciación queda fuera de toda consideración, por lo que no debe aplicarse en casos referentes a la prohibición de la tortura y penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes,⁸⁵ desaparición forzada, detención y ejecución ilegal,⁸⁶ violación sexual,⁸⁷ crímenes de lesa humanidad,⁸⁸ entre otros.

⁸² Cfr. SAGÜES, Néstor, “Las relaciones entre los tribunales internacionales y los tribunales nacionales en materia de derechos humanos. Experiencia en Latinoamérica”, *Ius et Praxis*, v. 9, núm. 1, 2003, p. 220 y, NÚÑEZ POBLETE, Manuel, *op. cit.*, p. 43.

⁸³ Corte IDH, Caso *Dacosta Cadogan Vs. Barbados*. “Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas”. Sentencia de 24 de septiembre de 2009, Serie C No. 204, https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_204_esp.pdf.

⁸⁴ *Ibidem*, pr. 47.

⁸⁵ Corte IDH, Caso *Olivares Muñoz y otros Vs. Venezuela*. “Fondo, Reparaciones y Costas”. Sentencia de 10 de noviembre de 2020, Serie C No. 415, https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_415_esp.pdf; Corte IDH, Caso *Ximenes Lopes Vs. Brasil*. “Fondo, Reparaciones y Costas”. Sentencia de 4 de julio de 2006, Serie C No. 139, párr. 126, https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_139_esp.pdf; y, Corte IDH, Caso *Díaz Loreto y otros Vs. Venezuela*. “Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas”. Sentencia de 19 de noviembre de 2019, Serie C No. 392, párr. 91, https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_392_esp.pdf.

⁸⁶ Corte IDH, Caso *Radilla Pacheco Vs. México*. “Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas”. Sentencia de 23 de noviembre de 2009, Serie C No. 209, https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_209_esp.pdf.

⁸⁷ Corte IDH, Caso *Mujeres víctimas de tortura sexual en Atenco Vs. México*. “Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas”. Sentencia de 28 de noviembre de 2018, Serie C No. 371, https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_371_esp.pdf; y, Corte IDH, Caso *González y otras (“Campo algodonero”) Vs. México*. “Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas”. Sentencia de 16 de noviembre de 2009, Serie C No. 205, https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_205_esp.pdf.

⁸⁸ Corte IDH, Caso *Almonacid Arellano y otros Vs. Chile*. “Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas”. Sentencia de 26 de septiembre de 2006, Serie C No. 154, <https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/>



En relación al cumplimiento de las sentencias de la Corte IDH se advierte que el margen de apreciación se configura como una herramienta que posibilita instituir los mecanismos procesales que permiten el cumplimiento de la sentencia. Facultad de implementación que, en principio, se atribuye al legislador nacional, cuyo margen de discrecionalidad de actuación se encuentra limitado por la obligación de instituir un mecanismo procesal eficaz y eficiente que garantice de manera efectiva el derecho. Es decir, el margen de apreciación no es ilimitado, en el caso del SIDH este viene acompañado de una supervisión.

Por otra parte, hay que considerar que tanto en la CIDH como en la Corte IDH existen similitudes con el TEDH, en ese sentido, se advierte el uso de un lenguaje similar; sin embargo, respecto al margen de apreciación no se limita a la similitud en el lenguaje sino a la adjudicación de este como consecuencia del diálogo jurisprudencial.

Respecto a las diferencias, hay que enfatizar la intensidad con la que el margen de apreciación se reconoce; en concreto, existe un incipiente desarrollo en el sistema interamericano respecto del sistema europeo de derechos humanos. Además de la pluralidad jurídica y cultural de los Estados que integran cada uno de los sistemas; la existencia de procesos de integración política, jurídica, económica y social y, los casos planteados, pues en el caso de la Corte IDH esta aborda violaciones graves a los derechos humanos.

4. Margen de apreciación y control constitucional

El creciente movimiento de constitucionalización del derecho internacional y, de manera correlativa, de la internacionalización del derecho constitucional,⁸⁹ es una cuestión que ha traído como consecuencia una especie de contradicción entre la soberanía nacional y el reconocimiento de una serie de derechos, en nuestro caso, a nivel interamericano; por ello, como se señaló con anterioridad, hay

articulos/seriec_154_esp.pdf.

⁸⁹ JIMENA QUESADA, Luis, *op. cit.*, pp. 17 y 18.

que hablar de *pluralismo jurídico*, ya que es una idea que promueve la interacción entre los distintos ordenamientos.⁹⁰ En ese sentido, el margen de apreciación se relaciona con los fines y los límites de la jurisdicción internacional o supranacional en materia de derechos humanos; además, *el Estado constitucional contemporáneo sólo puede entenderse como un Estado situado internacionalmente y por lo tanto limitado en idéntica perspectiva.*⁹¹

Ahora, el margen de apreciación nacional como criterio hermenéutico encuentra su símil de carácter nacional en la deferencia que los jueces constitucionales realizan al legislador. Es así que, el órgano jurisdiccional de carácter nacional⁹² a través del *self restraint* procura preservar el equilibrio institucional resguardando los fundamentos de legitimidad de cada uno de los órganos y ordenamientos comprometidos. Así, el legislador dispone de un espacio de maniobra limitado por la Constitución, los instrumentos internacionales y demás disposiciones aplicables.

Ahora, el margen de apreciación podría representar un límite al ejercicio del control constitucional, ya que si la Constitución mexicana establece un margen de discrecionalidad para el legislador en ciertas materias entonces la posibilidad de injerencia del juez para sustituir la competencia legislativa es menor. Al respecto, Marcela Peredo Rojas señala que: *se vincula la Constitución con el margen de apreciación porque éste es el espacio de discrecionalidad o libertad de configuración conferida por la Constitución a los órganos del Estado.*⁹³ Sin embargo, no exime al Estado de una posible responsabilidad patrimonial por la promulgación de leyes inconstitucionales que lo sitúen en una posición de incumplimiento de las obligaciones interamericanas.⁹⁴

⁹⁰ BOGDANDY, Armin von, *op. cit.*, pp. 563-565.

⁹¹ SAINZ ARNAIZ, Alejandro, *La apertura constitucional al derecho internacional y europeo de los derechos humanos: el artículo 10.2 de la Constitución española*, Madrid, Consejo General del Poder Judicial, 1999, p. 44.

⁹² Cuando la SCJN incorpora la expresión *margen de apreciación* se aproxima a la idea de discrecionalidad administrativa

⁹³ PEREDO ROJAS, Marcela, "El margen de apreciación del legislador y el control del error manifiesto. Algunas consideraciones a partir de la jurisprudencia del Consejo Constitucional francés y del Tribunal Constitucional alemán", *Estudios Constitucionales*, año 11, núm. 2013, p. 49.

⁹⁴ Cfr. ALONSO GARCÍA, Ricardo, "La responsabilidad patrimonial del Estado-legislador, en especial en



IV. CONCLUSIONES

El margen de apreciación en el sistema interamericano, propiamente en la Corte IDH, es sucinto respecto del TEDH; sin embargo, dicha jurisprudencia interamericana permite observar la recepción que el margen de apreciación ha tenido en el sistema interamericano como criterio hermenéutico. Así, del análisis de la jurisprudencia interamericana se concluye que el margen de apreciación se ha aplicado para: a) el desarrollo normativo interno del derecho de conformidad con la CADH, b) la configuración de instituciones nacionales, c) la interpretación del *corpus iuris* interamericano, d) realizar un juicio sobre la necesidad de la medida que limita los derechos reconocidos en la CADH, e) limitar el alcance jurisdiccional de la Corte IDH, f) el cumplimiento de las sentencias de la Corte IDH y, g) reconocer derechos no regulados en los instrumentos internacionales en materia de derechos humanos.

El *pluralismo jurídico*, como idea que promueve la interacción entre los distintos ordenamientos, es decir, la constitucionalización del derecho internacional y, de manera correlativa, la internacionalización del derecho constitucional, podría sostener la aplicación del margen de apreciación en el sistema interamericano. Sin embargo, es una idea que ha traído como consecuencia una especie de contradicción entre la soberanía nacional y el reconocimiento de una serie de derechos, en nuestro caso, a nivel interamericano

Tratándose de violaciones graves a derechos humanos el uso del margen de apreciación queda fuera de toda consideración, por lo que no debe aplicarse en los siguientes casos: prohibición de la tortura y penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes, desaparición

los casos de infracción del derecho comunitario: a propósito del auto del Tribunal Supremo de 1 de febrero de 2008 y la cuestión prejudicial planteada al TJCE (C-118/08)", *Estudios QDL*, febrero, 2019, pp. 179-180.

forzada, detención y ejecución ilegal, violación sexual, crímenes de lesa humanidad, entre otros.

Se advierte el uso de un lenguaje similar en las decisiones tanto de la CIDH como de la Corte IDH respecto a las del TEDH; sin embargo, el margen de apreciación no se limita a la similitud del lenguaje sino a la adjudicación de este como consecuencia del denominado diálogo jurisprudencial. Respecto a las diferencias, existe una pluralidad jurídica y cultural de los Estados que integran cada uno de los sistemas; los procesos de integración política, jurídica, económica y social difieren; los casos planteados en la Corte IDH abordan violaciones graves a los derechos humanos y, hay que enfatizar que existe un incipiente desarrollo en el sistema interamericano respecto del sistema europeo de derechos humanos.

El margen de apreciación nacional como criterio hermenéutico encuentra su símil de carácter nacional en la deferencia que los jueces constitucionales realizan al legislador. Sin embargo, el margen de apreciación podría representar un límite al ejercicio del control constitucional, ya que si la Constitución mexicana establece un margen de maniobra para el legislador en ciertas materias entonces la posibilidad de injerencia del juez para sustituir la competencia legislativa es menor; no obstante, a nivel nacional se encuentra subordinado a la consecución de la interpretación conforme.

V. REFERENCIAS

1. *Bibliohemerográficas*

ALONSO GARCÍA, Ricardo, “La responsabilidad patrimonial del Estado-legislador, en especial en los casos de infracción del derecho comunitario: a propósito del auto del Tribunal Supremo de 1 de febrero de 2008 y la cuestión prejudicial planteada al TJCE (C-118/08)”, *Estudios QDL*, febrero, 2019.



- AMBOS, Kai y BÖHM, María Laura, “Tribunal Europeo de Derechos Humanos y Corte Interamericana de Derechos Humanos. ¿Tribunal tímido vs. Tribunal audaz?”, en Ferrer Mac-Gregor y Herrera García, Alonso (coords.), *Diálogo jurisprudencial en derechos humanos entre tribunales constitucionales y cortes internacionales. In memoriam Jorge Carpizo, generador incansable de diálogos*, México, Tirant Lo Blanch, Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional, Corte Interamericana de Derechos Humanos, Universidad Nacional Autónoma de México, 2013.
- BOGDANDY, Armin von, “Configurar la relación entre el derecho constitucional y el derecho internacional público”, trad. de Claudia Escobar García y María Teresa Comellas, en Bogdandy, Armin von, Ferrer Mac-Gregor, Eduardo y Morales Antoniazzi, Mariela (coords.), *La justicia constitucional y su internacionalización ¿Hacia un lus Constitutionale Commune en América Latina?*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Max Planck Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht e Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional, 2010, t. II.
- CANÇADO TRINDADE, Antonio, *El derecho internacional de los derechos humanos en el siglo XXI*, 2a. ed., Editorial Jurídica de Chile, 2006.
- CLÉRICO, Laura, *Derechos y proporcionalidad: violaciones por acción, por insuficiencia y por regresión. Miradas locales, interamericanas y comparadas*, Querétaro, Instituto de Estudios Constitucionales del Estado de Querétaro, 2018.
- FAUNDEZ LEDESMA, Héctor, *El sistema interamericano de protección de los derechos humanos. Aspectos institucionales y procesales*, 3a. ed., San José, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 2004.
- GARCÍA ROCA, Javier, “La muy discrecional doctrina del margen de apreciación nacional según el Tribunal Europeo de Derechos Humanos: soberanía e integración”, *Teoría y realidad constitucional*, UNED, núm. 20, 2007.

- GARCÍA ROCA, Javier, *El margen de apreciación nacional en la interpretación del Convenio Europeo de derechos humanos: soberanía e integración*, Madrid, Aranzadi, 2010.
- GASCÓN ABELLÁN, Marina y GARCÍA FIGUEROA, Alonso, *Interpretación y argumentación jurídica*, El Salvador, Consejo Nacional de la Judicatura, Escuela de Capacitación Judicial, 2003.
- JIMENA QUESADA, Luis, “El diálogo entre el Tribunal Constitucional y el Tribunal Europeo de Derechos Humanos: a propósito del control de convencionalidad”, en Ferrer Mac-Gregor, Eduardo y Herrera García, Alfonso (coords.), *Diálogo jurisprudencial en derechos humanos entre Tribunales Constitucionales y Cortes Internacionales. In Memoriam JORGE CARPIZO, generador incansable de diálogos...*, México, Tirant lo Blanch, Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional y Corte IDH, 2013.
- LETSAS, George, *A theory of interpretation of the European Convention on Human Rights*, Oxford University Press, 2007.
- LÓPEZ GUERRA, Luis María, “Los protocolos de reforma nº 15 y 16 al Convenio Europeo de Derechos Humanos”, *Revista Española de Derecho Europeo*, número 49, 2014.
- NUÑEZ POBLETE, Manuel, “Sobre la doctrina del margen de apreciación nacional. La experiencia latinoamericana confrontada y el *thelos* constitucional de una técnica de adjudicación del derecho internacional de los derechos humanos”, en Acosta Alvarado, Paola y Nuñez Poblete, Manuel (coords.), *El margen de apreciación en el sistema interamericano de derechos humanos: proyecciones regionales y nacionales*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2012.
- PEREDO ROJAS, Marcela, “El margen de apreciación del legislador y el control del error manifiesto. Algunas consideraciones a partir de la jurisprudencia del Consejo Constitucional francés y del Tribunal Constitucional alemán”, *Estudios Constitucionales*, año 11, núm. 2013.
- SAGÜES, Néstor, “Las relaciones entre los tribunales internacionales y los tribunales nacionales en materia de derechos humanos. Experiencia en Latinoamérica”, *Ius et Praxis*, v. 9, núm. 1, 2003.



SAINZ ARNAIZ, Alejandro, *La apertura constitucional al derecho internacional y europeo de los derechos humanos: el artículo 10.2 de la Constitución española*, Madrid, Consejo General del Poder Judicial, 1999.

SÁNCHEZ-MOLINA, Pablo, “Margen de apreciación nacional (en el sistema de protección de los derechos humanos)”, *Economía. Revista en Cultura de la Legalidad*, núm. 9, octubre 2015 – marzo 2016.

2. Normativa internacional

CIDH, caso *Alejandro Fernando Aguilera Mendieta y otros vs. México*. Informe de admisibilidad: 52/18. Petición: 253-10.

CIDH, caso *Alvaro José Robelo González vs. Nicaragua*. Informe de inadmisibilidad: 25/01. Caso: 12.144.

CIDH, caso *Hawin Parra Rentería y Familiares vs. Colombia*. Informe de admisibilidad: 49/19. Petición: 722-10.

CIDH, caso *José Efraín Ríos Montt vs. Guatemala*. Informe de inadmisibilidad: 30/93. Caso: 10.804.

CIDH, caso *Manickavasagam Suresh vs. Canadá*. Informe de fondo: 8/16. Caso: 11.661, de 13 de abril de 2016.

CIDH, caso *Marta Lucía Álvarez Giraldo vs. Colombia*. Informe de fondo: 122/18. Caso: 11.656, de 5 de octubre de 2018.

CIDH, caso *Paulo Igor do Nascimento Pinto y otros vs. Brasil*. Informe de admisibilidad: 163/18. Petición: 1116-07, de 12 de diciembre de 2018.

CIDH, caso *Russell Bucklew vs. Estados Unidos*. Informe de fondo: 71/18. Caso: 12.958, de 10 de mayo de 2018.

CIDH, caso *Statehood Solidarity Committe vs. Estados Unidos*. Informe de fondo: 98/03. Caso: 11.204, de 29 de diciembre de 2003.

Corte IDH, “Propuesta de modificación a la Constitución Política de Costa Rica relacionada con la naturalización”, Opinión Consultiva OC-4/84 del 19 de enero de 1984, Serie A No. 4.

Corte IDH, Caso *Acevedo Jaramillo y otros Vs. Perú*. “Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas”. Sentencia de 24 de noviembre de 2006, Serie C No. 144.

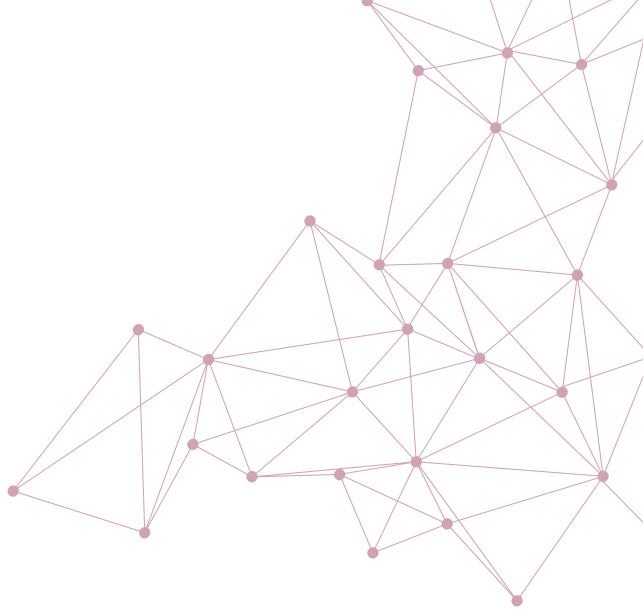
- Corte IDH, Caso Almonacid Arellano y otros Vs. Chile. “Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas”. Sentencia de 26 de septiembre de 2006, Serie C No. 154.
- Corte IDH, Caso Artavia Murillo y otros (Fecundación in vitro) Vs. Costa Rica. “Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 28 de noviembre del 2012”, Serie C No. 257.
- Corte IDH, Caso Atala Riffo y niñas Vs. Chile. Fondo, “Reparaciones y Costas”. Sentencia de 24 de febrero de 2012, Serie C No. 239
- Corte IDH, Caso Barrero Leiva Vs. Venezuela. “Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 17 de noviembre de 2009”, Serie C No. 206
- Corte IDH, Caso Cabrera García y Montiel Flores Vs. México. “Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de noviembre de 2010”, Serie C No. 220
- Corte IDH, Caso Castañeda Gutman Vs. Estados Unidos Mexicanos. “Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de agosto de 2008”, Serie C No. 184
- Corte IDH, Caso Cuscul Pivaral y otros Vs. Guatemala. “Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas”. Sentencia de 23 de agosto de 2018, Serie C No. 359
- Corte IDH, Caso Dacosta Cadogan Vs. Barbados. “Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas”. Sentencia de 24 de septiembre de 2009, Serie C No. 204.
- Corte IDH, Caso Díaz Loreto y otros Vs. Venezuela. “Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas”. Sentencia de 19 de noviembre de 2019, Serie C No. 392.
- Corte IDH, Caso González y otras (“Campo algodónero”) Vs. México. “Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas”. Sentencia de 16 de noviembre de 2009, Serie C No. 205
- Corte IDH, Caso Herrera Ulloa Vs. Costa Rica. “Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 2 de julio de 2004”, Serie C No. 107
- Corte IDH, Caso Mujeres víctimas de tortura sexual en Atenco Vs. México. “Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas”. Sentencia de 28 de noviembre de 2018, Serie C No. 371.



- Corte IDH, Caso Olivares Muñoz y otros Vs. Venezuela. “Fondo, Reparaciones y Costas”. Sentencia de 10 de noviembre de 2020, Serie C No. 415.
- Corte IDH, Caso Perozo y otros Vs. Venezuela. “Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas”. Sentencia de 28 de enero de 2009, Serie C No. 195
- Corte IDH, Caso Radilla Pacheco Vs. México. “Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas”. Sentencia de 23 de noviembre de 2009, Serie C No. 209.
- Corte IDH, Caso Ximenes Lopes Vs. Brasil. “Fondo, Reparaciones y Costas”. Sentencia de 4 de julio de 2006, Serie C No. 139.
- Corte IDH, Caso Zambrano Vélez y otros Vs. Ecuador. “Fondo, Reparaciones y Costas”. Sentencia de 4 de julio de 2007, Serie C No. 166
- CSJN (2017): “Informe. Sentencia dictada en el caso ‘Fontevicchia y D’Amico vs. Argentina’ por la Corte Interamericana de Derechos Humanos”, resolución de 14 de febrero de 2017, CSJ 368/1998 (34-M)/CS1.
- TEDH, caso *A, B y C vs. Irlanda*, sentencia del 16 de diciembre de 2010 (25579/05).
- TEDH, caso *Evans vs. Reino Unido*, sentencia del 10 de abril de 2007 (6339/05).
- TEDH, caso *Handyside vs. Reino Unido*, sentencia del 7 de diciembre de 1976 (5493/72).
- TEDH, caso *Lautsi y otros vs. Italia*, sentencia del 18 de marzo del 2011 (30814/06).
- TEDH, caso *Mathieu-Mohin y Clerfayt vs. Bélgica*, sentencia de 2 de marzo de 1987 (9267/81).
- TEDH, caso *Muñoz Díaz vs. España*, sentencia del 08 de diciembre de 2009 (49151/07).
- TEDH, caso *Schalk y Kopf vs. Austria*, sentencia del 24 de junio de 2010 (30141/04).
- TEDH, caso *Vo. vs. Francia*, sentencia del 8 de julio de 2004 (53924/00).
- TEDH, caso *Wingrove vs. Reino Unido*, sentencia del 25 de noviembre de 1996 (17419/90).

AGENDA LEGISLATIVA

Núm. 1, septiembre 2021, 189-279



SEGURIDAD PRIVADA EN MÉXICO Y ALGUNOS PAÍSES SELECTOS DE AMÉRICA LATINA, UN ANÁLISIS COMPARADO

PRIVATE SECURITY IN MEXICO AND SELECTED COUNTRIES IN
LATIN AMERICA, A COMPARATIVE ANALYSIS

Ana Karla TORRES GÓMEZ¹

RESUMEN: La presente investigación tiene por objeto analizar y comparar algunas legislaciones latinoamericanas en materia de seguridad privada con el fin de contribuir a agotar algunas de las posibles aristas de análisis y discusión en el advenimiento de una nueva regulación en México. En la revisión de los marcos jurídicos se utilizaron los métodos analítico, sintético y comparativo, agrupando los resultados en distintas matrices de resultados. Respecto al caso mexicano, se destaca lo siguiente: primero, la necesidad de previsiones legales que posibiliten el carácter cooperativo de

¹ Investigadora C del Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, maestra en Política Comparada por The London School of Economics and Political Science.

los servicios de seguridad privada; segundo, el actual déficit regulatorio en torno al control de inventarios armamentísticos en posesión de servicios privados y, tercero, la falta de control estatal en la capacitación de agentes operativos.

PALABRAS CLAVE: seguridad privada, seguridad pública, control de armas, regulación, estudios de seguridad.

ABSTRACT: The aim of this paper is to analyze and compare different private security regulations among a few selected cases in Latin America with the ultimate goal of offering a few discussion angles useful for the upcoming new Mexican legislation. Methodologically, this study used analytical, synthetic and comparative methods, grouping the results in different matrices throughout this document. Regarding the Mexican case, the study stresses the following: first, the need for legal provisions that enable the cooperative nature of private security services; second, the current regulatory deficit around the control of weapons inventories in possession of private services and, third, the lack of state control in the training and professionalization of private security agents.

KEYWORDS: private security, public security, gun proliferation control, regulation, security studies.

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Nota conceptual*. III. *Análisis comparado con base en indicadores*. IV. *Conclusiones*. V. *Referencias*.

I. INTRODUCCIÓN

De acuerdo con los últimos datos del Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario, el número de empresas de seguridad privada legalmente registradas en México ascendió de 3,014 en 2010 a 4,756 en 2019,² un incremento del 58% en nueve años. En términos monetarios, en 2018, el valor del mercado en América Latina fue de 19 billones de dólares, con un crecimiento estimado en 2019 del 2% en Norteamérica (incluyendo a México) y del 2.8% en el resto de la región.³ Así, el desarrollo sostenido de los servicios de seguridad privada demanda una nueva discusión sobre la robustez regulatoria del sector que, recogiendo el conocimiento sobre la industria, permita identificar y reparar los déficits regulatorios en la materia. En esta línea, mediante un análisis comparado y regional, el objetivo de este texto es hacer un diagnóstico normativo de algunas áreas relativas a los servicios de seguridad privada que arroje luz sobre asuntos de relevancia con miras a la posibilidad del diseño de una nueva legislación en México.

El cuerpo de la presente investigación se divide en dos partes. La primera, aborda brevemente algunas cuestiones de índole conceptual que servirán como eje rector de análisis; la segunda, por su parte, estudia la forma en la que siete países latinoamericanos, México incluido, abordan normativamente tres subtemas: i) la interacción de los servicios de seguridad privada con las estructuras estatales, ii) el control de armas en uso y posesión de los servicios de seguridad privada y, finalmente, iii) la profesionalización de los servicios.

Para ello se han empleado los métodos analítico, sintético y comparativo para la revisión de los respectivos marcos jurídicos vigentes en cada uno de los países seleccionados para el presente

² INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA, *Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales*, [base de datos], México, octubre de 2020, www.inegi.org.mx/programas/cngspse/2020/#Datos_abiertos.

³ SECURITAS, *Annual and Sustainability Report*, (17 de abril de 2021), <https://cutt.ly/Securitas2019>, pp. 7 y 110.



estudio. Dichos países son Costa Rica, Colombia, Perú, Guatemala, República Dominicana, El Salvador y, desde luego, México. Los casos de estudio fueron seleccionados con base en tres criterios generales: primero, los altos índices de violencia homicida como rasgo común; segundo, el tráfico de armas como problema persistente y, finalmente, el antecedente de conflictos armados en sus historias recientes o, incluso, la persistencia actual de situaciones conflictivas. Así, se ha decidido dejar fuera a otros países como Uruguay, Chile y Argentina, al no presentar desafíos de seguridad tan significativos como los presentes en los países seleccionados.

Como herramienta analítica se han desarrollado una serie de indicadores que permitirán analizar y comparar las legislaciones de los distintos casos de estudio con el fin de advertir áreas de oportunidad hacia la mejora regulatoria de la seguridad privada en nuestro país, a través de acciones legislativas y reglamentarias específicas que se pudieran considerar pertinentes. Es relevante enfatizar que el análisis arrojado no busca ser prescriptivo sino *indicativo*, es decir, intenta iluminar áreas de interés que, si no fuese por el ejercicio de comparación, difícilmente saldrían a relieve. Se pretende así, contribuir a agotar algunas de las posibles aristas de análisis y discusión en torno a la seguridad privada en México. Asimismo, se espera que el balance final de los indicadores estudiados permita establecer un diagnóstico del desarrollo regulatorio de nuestro país respecto al universo seleccionado, una contribución valiosa que permitirá tener más claro el punto del que se parte en México de cara a la posibilidad de una nueva regulación nacional.

II. NOTA CONCEPTUAL

Conceptualmente, la seguridad privada representa un desafío analítico importante. El monopolio estatal de la fuerza, y de la provisión de seguridad como correlato, es una concepción medular de la teoría

ontológica del Estado. Así, la inclusión de actores no estatales en el ámbito de la seguridad trastoca las líneas divisorias que solían separar formalmente lo privado de lo público.

En lo relativo a esta aparente superposición conceptual, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido la siguiente tesis:

SERVICIOS DE SEGURIDAD PRESTADOS POR EMPRESAS PRIVADAS. SON PARTE DEL SISTEMA DE SEGURIDAD PÚBLICA Y, POR TANTO, PARA LA DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS PARA LEGISLAR RESPECTO DE AQUELLAS DEBE ESTARSE A LA LEY GENERAL EXPEDIDA POR EL CONGRESO DE LA UNIÓN. La seguridad pública, entendida como la actividad dirigida a la protección de las personas y de los bienes, así como al mantenimiento de la tranquilidad y del orden ciudadano, incluye un conjunto plural y diversificado de actuaciones, distintas por su naturaleza y contenido, aunque orientadas a una misma finalidad: custodia del bien jurídico así definido. De esta manera, los servicios de seguridad prestados por empresas privadas junto con las instituciones de seguridad pública, *forman parte de un sistema de seguridad pública que funciona por la colaboración entre éstas y aquéllas, las cuales, sin subsumirse en las funciones del Estado, coadyuvan con él. En este contexto, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no distingue entre la actividad de seguridad pública y la de seguridad privada, sino solo hace diferencias respecto del sujeto que presta el servicio.* En efecto, el artículo 122, apartado C, base primera, fracción V, inciso i), constitucional, confiere a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal la facultad de legislar sobre los servicios de seguridad prestados por empresas privadas, sin referirse a la seguridad privada. *Así pues, los servicios de seguridad prestados por el Estado o por particulares son dos expresiones de una misma actividad y, por tanto, en la distribución de competencias para legislar respecto de empresas de servicios de seguridad privada*



debe estarse a la ley general expedida por el Congreso de la Unión, en términos de los artículos 21 y 73, fracción XXIII, de la Ley Suprema.⁴

Disecionada con fines analíticos, de dicha resolución se entiende lo siguiente:

Primero. La seguridad pública es una *actividad* que incluye un conjunto diversificado de acciones orientadas a la protección de las personas y bienes, así como al mantenimiento de la tranquilidad y del orden ciudadano.

Segundo. La Constitución no distingue entre la actividad de seguridad pública y la de seguridad privada, sino solo hace diferencias respecto del *sujeto* que presta el servicio.

Tercero. Los servicios de seguridad prestados por el Estado o por particulares son dos expresiones de una *misma actividad*.

Cuarto. Los servicios de seguridad prestados por empresas privadas junto con las instituciones de seguridad pública forman parte de un sistema de seguridad pública que funciona por la colaboración entre estas y aquellas, las cuales, sin subsumirse en las funciones del Estado, *coadyuvan* con él.

Fuera del ámbito jurídico, la resolución de la Suprema Corte se dibuja en clara consonancia con nuevas conceptualizaciones teóricas en torno a la seguridad y al Estado que reflejan profundas transformaciones en las instituciones públicas tradicionales.⁵ El proceso de diversificación en la provisión de seguridad que se ha observado en las últimas cuatro décadas -no solo en México sino en el mundo-, forma parte de una nueva gobernanza de la seguridad pública materializada en lo que, desde los estudios internacionales, se ha denominado *ensamblajes de*

4 Tesis [A.]: P. X/2009, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, tomo XXIX, abril de 2009, p. 1299. Reg. digital 167360.

5 OSBORNE, Stephen, "The New Public Governance?", *Public Management Review*, Nueva Jersey, núm. 3, vol. 8, febrero 2007, pp. 377-380.

seguridad global.⁶ La imagen de fondo en esta aproximación es la de concebir al Estado como un nodo central que coordina una red de actores a los que les confiere legitimidad para actuar *con el fin de*, en este caso, de salvaguardar el bien jurídico de la seguridad. Una premisa importante de esta lógica es que la inclusión de actores no estatales en la red de gobierno no implica necesariamente una erosión de la centralidad estatal, sino una rearticulación de las formas en las que el Estado ejerce y administra su autoridad.⁷

Este esquema de autoridad define su *estatalidad* no por la naturaleza del sujeto que la ejecuta, sino por la relación que el sujeto no estatal sostiene con el centro, el Estado, que como figura articuladora conserva la prerrogativa irrenunciable de dar forma a las maneras y a las competencias en las que la pluralidad de actores se integra a sus estructuras. En este sentido, más que existir en oposición al Estado, los servicios privados de seguridad se asumen como parte de ensamblajes que unen lo público y lo privado con el fin general de proteger a las personas y los bienes.

Bajo este entendimiento, la seguridad pública es una suma de agregados donde el interés individual de quienes contratan los servicios de seguridad privada sirve, indirectamente, al interés público en general.⁸ Esta lógica se expresa en la tesis de la Suprema Corte que, como se vio párrafos atrás, determina que la seguridad pública y la de seguridad privada son *dos expresiones de una misma actividad* cuya diferencia reside solo respecto al sujeto que presta el servicio. En otras palabras, la seguridad pública se entiende como un agregado de actividades, donde la suma de las partes deviene en un agregado general. Dicho en términos económicos, se asume que la seguridad privada genera *externalidades* positivas en tanto contribuye al mantenimiento de la

6 ABRAHAMSEN, Rita, "Security beyond the state: Global security assemblages in international politics", *International Political Sociology*, Reino Unido, núm. 1, vol. 3, marzo 2009, pp. 3-6.

7 CLIFFORD Shearing y LES Johnston, *Governing Security: Explorations of Policing and Justice*, Londres, Routledge, 2003, pp. 32-36.

8 GONZÁLEZ-VARAS, Santiago, "El desarrollo de la idea de colaboración en el Derecho Administrativo, con el ejemplo de la Seguridad privada y otros", *Revista de Derecho Administrativo*, núm. 94, pp. 215.



seguridad pública como un todo. Sin embargo, aunque el argumento es lógicamente sólido, la evidencia empírica arroja resultados matizados.

Si bien en México no existen investigaciones que estudien el impacto territorial de los servicios de seguridad privada, las contribuciones que se han hecho sobre Brasil,⁹ Sudáfrica¹⁰ y algunos países del Caribe¹¹ merecen atención. Los resultados en los tres casos apuntan a la conclusión de que la seguridad privada puede contribuir a la fragmentación del espacio vía la formación de segmentos seguros que no terminan de expandirse y generalizarse; es decir, la distribución homogénea de externalidades positivas de dichos servicios no es una regla general. Por otra parte, al constituir un servicio asequible solo para quien puede pagarlo, la seguridad privada potencialmente puede contribuir a la reproducción y profundización de desigualdades socioeconómicas al concentrar o incluso expulsar el crimen hacia áreas de menores ingresos, tal y como muestran investigaciones georreferenciadas en Brasil.¹² Asimismo, si bien los actores de la seguridad privada pueden ser legitimados estatalmente, esto no implica que de manera automática sus actividades sean percibidas como legítimas y beneficiosas en contextos locales específicos. La hiperconcentración de los servicios de seguridad privada en actividades ligadas a la extracción de materias primas y la agroindustria exportadora -demandantes frecuentes de dichos servicios-, puede generar la formación de *enclaves de seguridad*,¹³ es decir, áreas seguras acotadas a infraestructuras y a territorios específicos que son privativos para las comunidades en las que se incrustan.¹⁴

9 GARMANY Jeff y GALDEANO Ana, "Crime, insecurity and corruption: Considering the growth of urban private security", *Urban Studies Journal*, núm. 5, vol. 55, octubre 2017, p. 6.

10 ABRAHAMSEN Rita y C. WILLIAMS Michael, "Securing the City: Private Security Companies and Non-State Authority in Global Governance", *International Relations*, vol. 45, núm. 1, junio 2007, pp. 7-10.

11 THE INSTITUTE OF INTERNATIONAL RELATIONS OF THE UNIVERSITY OF THE WEST INDIES y PROJECT PLOUGHSHARES, *Private Security Companies in the Caribbean*, Ontario, Pandora Print, 2013, pp. 121-137 https://ploughshares.ca/wp-content/uploads/2013/09/Priv_Security_Co_Caribbean.webFINAL.pdf.

12 GARMANY Jeff y GALDEANO Ana, *op. cit.*, p. 5.

13 THE INSTITUTE OF INTERNATIONAL RELATIONS OF THE UNIVERSITY OF THE WEST INDIES y PROJECT PLOUGHSHARES, *op. cit.*, p. 9.

14 ABRAHAMSEN, Rita, *op. cit.*, pp. 10-12.

Así, la evidencia sugiere, primero, que la seguridad pública no es necesariamente un agregado abstracto que se despliega unitariamente y, segundo, que la suma de las actividades públicas y privadas no se añaden aritméticamente de forma automática.

Es precisamente la previsión de las posibles externalidades negativas lo que reclama hacer el énfasis adecuado sobre el lugar que ocupan los servicios de seguridad privada dentro del Estado. Durante la década de los ochenta y noventa dominaron dos posturas: por un lado, las consideraciones que buscaban su prohibición en pos de confinar a la seguridad pública dentro de la responsabilidad exclusiva de actores estatales¹⁵ y, por otro, la idea de que la seguridad privada debía autorregularse según la oferta y la demanda; con ello, sería la calidad, y no el Estado, quien daría forma a los servicios según la fórmula más competitiva.¹⁶ Como se observa, ambas visiones buscaban extraer los servicios de seguridad privada del ámbito estatal: los primeros, mediante su prohibición y, los segundos, mediante su delegación al mercado. Actualmente la discusión parece haber encontrado consenso en un punto medio donde, por una parte, se asume que la disgregación en la provisión de servicios de seguridad entre actores estatales y no estatales es una realidad social difícilmente reversible y, por otra, se entiende que, al tratarse la seguridad de un bien público, tampoco puede delegarse enteramente a las dinámicas de oferta y demanda.

La dificultad que plantea la seguridad privada es precisamente que obliga a crear los andamiajes necesarios para conciliar un servicio con carácter mercantil dentro de un ámbito con fines públicos: la seguridad. La normatividad mexicana -como la de los países latinoamericanos que más adelante se estudiarán- resuelve dicha dificultad asimilando a los servicios de seguridad privada vía la creación de mecanismos legales de colaboración y acotando sus ámbitos de acción a fines y

15 KEMPA, Michael *et. al.*, "Reflections on the evolving concept of private policing", *European Journal of Criminal Policy and Research*, vol. 7, núm. 7, junio 1999, p. 198.

16 WHITE, Adam, *The Politics of Private Security: Regulation, Reform and Re-Legitimation*, Londres, Palgrave Macmillan, 2010, pp. 60-79.



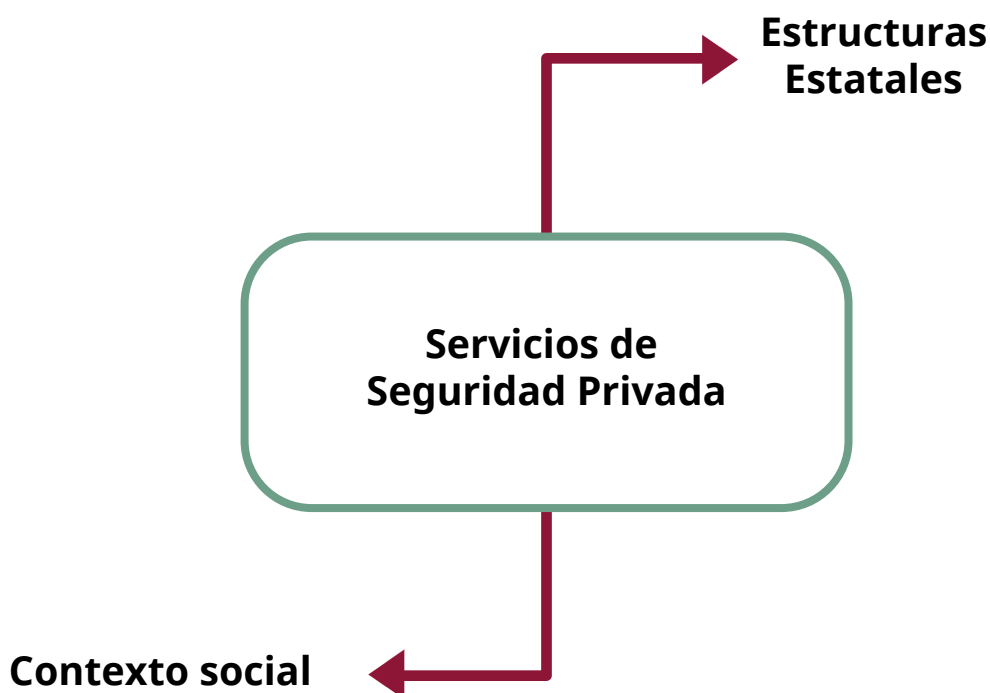
formas específicas. De esta manera, los servicios de seguridad privada se integran a un sistema más amplio de seguridad pública y se les asigna una función colaborativa donde el Estado conserva centralidad y prerrogativas únicas. En este sentido, volviendo a la tesis citada con anterioridad, la Suprema Corte es clara cuando especifica que los servicios de seguridad privada no se subsumen en las funciones del Estado, sino que *coadyuvan* con él.

El concepto de *ensamblajes de seguridad* entraña un alejamiento de la forma clásica de provisión vertical de bienes y servicios hacia una construcción de redes o ensamblajes de actores estatales y no estatales que interactúan hacia un fin. Sin embargo, dicha interacción no sucede horizontalmente o en condiciones de igualdad. Como ya se ha sugerido, en este modelo el Estado conserva su centralidad, y la seguridad su estatalidad, en la medida en que legislativa y administrativamente se generen los mecanismos adecuados para minimizar las posibles externalidades negativas de los servicios de seguridad privada y encausar sus actividades hacia el mayor bienestar público posible. En lo subsecuente, la presente investigación esbozará un diagnóstico de la robustez de siete legislaciones latinoamericanas en torno a la seguridad privada. Se busca que, mediante un análisis conjunto y comparativo, las similitudes y diferencias en el abordaje legal de los asuntos a analizar arrojen una idea aproximada sobre los déficits y aciertos normativos de los servicios de seguridad privada en la región latinoamericana.

III. ANÁLISIS COMPARADO CON BASE EN INDICADORES

Instrumentalmente se han seleccionado tres ejes temáticos de análisis. Interesa evaluar cómo los países seleccionados prevén normativamente la interacción de los servicios de seguridad privada con a) las estructuras estatales y b) el contexto social en el que se incrustan (véase Diagrama 1).

Diagrama 1 - Interacciones de la seguridad privada. Fuente: elaboración propia.



En el punto 1 de este apartado se evaluará lo relativo a la interacción de los servicios de seguridad privada en las estructuras estatales. Interesa entender si la forma en la que se integra a los proveedores privados de seguridad en los ensamblajes de seguridad materializa su mandato cooperativo o coadyuvante. Asimismo, se estudiarán los mecanismos estatales de control en materia de crecimiento de la industria de seguridad privada, así como el establecimiento de incompatibilidades público-privadas.

En el punto 2, se revisará la interacción de los servicios de seguridad privada con el contexto social. Dentro del universo variables posibles, se ha seleccionado la regulación del control de armas en uso y posesión de los proveedores de seguridad privada por considerarse que la violencia homicida con armas de fuego es un problema que atraviesa



a la región en general y a México en particular. En este sentido, se evaluará la robustez de las distintas legislaciones en materia de control de inventarios armamentísticos, una precondition para la prevención del tránsito de armas legales a mercados ilegales.

Finalmente, en el punto 3 se abordará la profesionalización de los agentes operativos de los servicios de seguridad privada, un asunto que atraviesa tanto el ámbito contextual como el estatal. La solidez en la capacitación de los agentes es relevante en tanto incrementa las posibilidades de que los servicios de seguridad privada efectivamente puedan contribuir a favor de la seguridad como primeros respondientes. De igual modo, las previsiones hacia las mejores prácticas suma a la legitimidad de los servicios privados como parte del sistema general de seguridad.

La Tabla 1 condensa los casos seleccionados, así como las normas que se considerarán en el análisis.

Tabla 1 - Países seleccionados y normatividad relevante

<i>País</i>	<i>Normas</i>	<i>Normas relacionadas</i>
<i>Costa Rica</i>	Ley 8395 - Ley de Regulación de los Servicios de Seguridad Privados (LRSSP) Ley 33128 - Reglamento a la Ley de Servicios de Seguridad Privados (RLSSP)	Ley 7530 - Ley de Armas y Explosivos
<i>Colombia</i>	Decreto 356 - Estatuto de Vigilancia y Seguridad Privada Decreto 2187- Reglamento al Estatuto de Vigilancia y Seguridad Privada	Decreto Ley 2535 por el cual se expiden normas sobre armas, municiones y explosivos
<i>Perú</i>	Ley 28879 - Ley de Servicios de Seguridad Privada Reglamento de la Ley 28879, Ley de Servicios de Seguridad Privada	Ley 30299 - Ley de armas de fuego, municiones, explosivos, productos pirotécnicos y materiales relacionados de uso civil
<i>Guatemala</i>	Decreto 52 2010 - Ley que Regula los Servicios de Seguridad Privada	Decreto 15 2009 - Ley de Armas y Municiones

<i>República Dominicana</i>	Ley de Seguridad Privada Decreto No. 216-04 que aprueba el Reglamento de la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada	Ley No. 631-16 sobre Porte y Tenencia de Armas
<i>El Salvador</i>	Decreto 227 Ley de los Servicios Privados de Seguridad	Decreto 655 - Ley de Control de Armas de Fuego, Municiones, Explosivos y Artículos Similares
<i>México</i>	Ley Federal de Seguridad Privada Reglamento de la Ley Federal de Seguridad Privada	Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos Reglamento de la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos

Fuente: elaboración propia.

1. Interacción de los servicios de seguridad privada en las estructuras estatales

Como se ha adelantado, en este apartado se abordará descriptivamente la forma en que los servicios de seguridad privada interactúan con las estructuras estatales. Para ello se plantea el desarrollo de tres subniveles de análisis enunciados de la siguiente manera: A. Las previsiones normativas en materia de cooperación y auxilio entre las fuerzas públicas y los servicios de seguridad privada; B. Las previsiones regulatorias en torno al crecimiento operativo de la industria de seguridad privada, y C. Las incompatibilidades del sector público y los servicios privados en materia de seguridad.

A. MECANISMOS DE COOPERACIÓN

En consonancia con lo que se explicó en la nota conceptual de este documento, las legislaciones nacionales aquí estudiadas tienen como común denominador el reconocimiento de que los servicios de seguridad privada son *auxiliares* a las fuerzas públicas y actúan con ellas de forma *cooperativa*. En ese sentido, interesa evaluar las formas en las que las diversas legislaciones dan pauta a la materialización de los



criterios de auxiliaridad y cooperación. Para ello, se ha elaborado la siguiente matriz de indicadores que recoge algunos criterios generales que permitirán arrojar una idea sobre la robustez de las normas en esta materia:

Matriz de indicadores I - Coordinación y comunicación

Indicador	Sí / No
La legislación reconoce el carácter cooperativo de los servicios de seguridad privada.	
La legislación establece canales formales de cooperación entre los servicios de seguridad privada y las instancias de seguridad estatales.	
La legislación prevé que los servicios de seguridad privada fungirán como auxiliares en situaciones de emergencia.	
La legislación regula de forma específica la manera en la que los servicios de seguridad privada actuarán en situaciones de emergencia (uso de la fuerza, cadena de mando, etc.).	

Fuente: elaboración propia.

Antes de proceder con los estudios de caso, conviene mostrar un esquema general de la estructura orgánica de los distintos ensamblajes de seguridad en los países selectos, tal y como se muestra en la Tabla 2.

Tabla 2 - Organismos de Control de los Servicios de Seguridad Privada

	Organismo encargado del control de los servicios de seguridad privada	Organismo encargado del control de armas en posesión de los servicios de seguridad privada
<i>Costa Rica</i>	Dirección de los Servicios de Seguridad Privados adscrito al Ministerio de Seguridad Pública	Departamento de Control de Armas y Explosivos adscrito a la Dirección General de Armamento del Ministerio de Seguridad Pública
<i>Colombia</i>	Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada adscrita al Ministerio de Defensa Nacional	Ministerio de Defensa Nacional

<i>Perú</i>	Superintendencia Nacional de Control de Servicios de Seguridad, Armas, Municiones y Explosivos de Uso Civil adscrita al Ministerio del Interior	Superintendencia Nacional de Control de Servicios de Seguridad, Armas, Municiones y Explosivos de Uso Civil adscrita al Ministerio del Interior
<i>Guatemala</i>	Dirección General de Servicios de Seguridad Privada adscrita al Ministerio de Gobernación	Dirección General de Control de Armas y Municiones adscrita al Ministerio de la Defensa Nacional
<i>República Dominicana</i>	Superintendencia de Seguridad Privada adscrita a la Secretaría de Estado de las Fuerzas Armadas	Secretaría de Estado de las Fuerzas Armadas
<i>El Salvador</i>	División de Registro y Control de Servicios Privados de Seguridad, de la Policía Nacional Civil	Ministerio de la Defensa Nacional
<i>México</i>	Dirección General de Seguridad Privada, dependiente de la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana	Secretaría de la Defensa Nacional

Fuente: elaboración propia con base en las legislaciones nacionales

Como se deja ver, la ingeniería orgánica de la región es diversa. De forma general, se pueden distinguir dos modelos: el modelo predominante, que aquí llamaremos *modelo centralizado*, es aquel donde un solo ministerio se encarga tanto del control general de los servicios privados de seguridad, como del control de armas en uso y posesión de sus proveedores; por su parte, el segundo modelo, o *modelo fragmentado*, es aquel donde hay una división funcional entre dos órganos estatales, por un lado existe un organismo que regula los aspectos generales de la seguridad privada y, por otro, uno que se encarga de lo relativo al control de armas, regularmente las fuerzas armadas. Costa Rica, Colombia, Perú y República Dominicana se encuentran en el primer supuesto, mientras que Guatemala, El Salvador y México en el segundo.

La distinción entre ambos modelos es un factor relevante, mas no determinante, en la facilidad estructural que tienen las fuerzas públicas de establecer una comunicación y coordinación efectiva con los servicios privados de seguridad, ya que estructuras no fragmentadas tienden



a optimizar la colaboración entre sectores.¹⁷ Sin embargo, más allá de la descrita configuración institucional, a continuación, se evaluarán los mecanismos que legalmente se han establecido en pos de hacer realizable un intercambio de información fluido y actuaciones conjuntas en situaciones específicas siguiendo la Matriz de Indicadores I.

a. Estudio de casos: mecanismos de coordinación

Costa Rica. La Ley de Regulación de los Servicios de Seguridad Privados costarricense establece como una de sus obligaciones: ... *auxiliar, de ser posible, a las fuerzas de policía, cuando medie el requerimiento expreso de la autoridad competente. Este auxilio no deberá supeditarse al citado requerimiento cuando, por la naturaleza de la situación, se esté ante una emergencia o estado de necesidad.*¹⁸

Sin embargo, ni la Ley ni su Reglamento establece detalles sobre los supuestos específicos en los que la autoridad pudiera requerir expresamente la cooperación de los servicios de seguridad privada. Asimismo, en lo relativo a la cooperación en situaciones de emergencia o estado de necesidad, tampoco se indican detalles en torno a las atribuciones y la jerarquía que ocuparían los servicios de seguridad privada en dichas circunstancias.

Matriz de indicadores I - Coordinación y comunicación, Costa Rica

Indicador	Sí / No
La legislación reconoce el carácter cooperativo de los servicios de seguridad privada.	✓

¹⁷ CENTRO REGIONAL DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA PAZ, EL DESARME Y EL DESARROLLO EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE y CENTRO DE GINEBRA PARA EL CONTROL DEMOCRÁTICO DE LAS FUERZAS ARMADAS, *Armed Private Security in Latin America: oversight and accountability in an evolving context*, (01 de abril de 2021), https://www.dcaf.ch/sites/default/files/publications/documents/COMPRESSED_DCAF%20UNLIREC_Armed-Private-Security-in-Latin-America-and-the-Caribbean_Oversight-and-Accountability-in-an-Evolving-Context-2016.pdf, pp. 26 y 27.

¹⁸ Ley de Regulación de los Servicios de Seguridad Privados No. 8395, artículo 16 (11 de abril de 2021), <https://www.controlpas.go.cr/Inicio/LeySeguridadPrivada>.

La legislación establece canales formales de cooperación entre los servicios de seguridad privada y las instancias de seguridad estatales.	✓
La legislación prevé que los servicios de seguridad privada fungirán como auxiliares en situaciones de emergencia.	✓
La legislación regula de forma específica la manera en la que los servicios de seguridad privada actuarán en situaciones de emergencia (uso de la fuerza, cadena de mando, etc.).	X

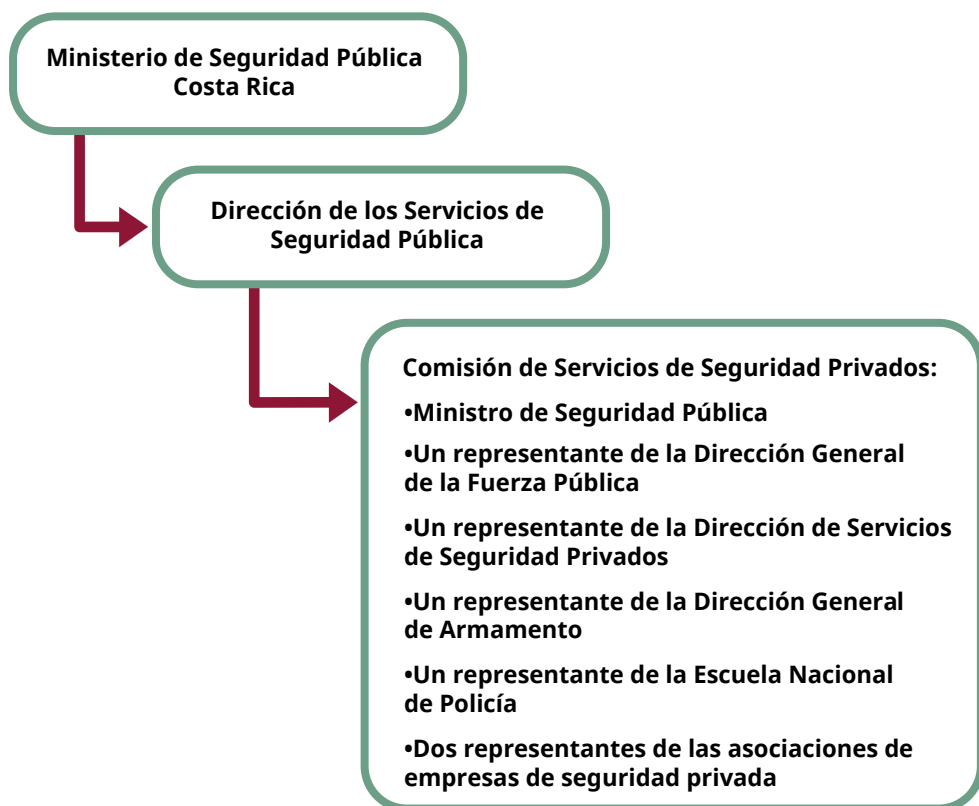
Fuente: elaboración propia

En lo relativo al establecimiento de puentes de comunicación y coordinación entre la seguridad pública y los servicios de seguridad privados, la legislación costarricense prevé un punto de encuentro importante vía la *Comisión de Servicios de Seguridad Privados*, adscrita a la Dirección de los Servicios de Seguridad Privados. Dicha comisión está conformada por el Ministro de Seguridad Pública, quien la preside; un representante de la Dirección General de la Fuerza Pública; un representante de la Dirección de Servicios de Seguridad Privados; un representante de la Dirección General de Armamento, un representante de la Escuela Nacional de Policía, y dos representantes de las asociaciones de empresas de seguridad privada.¹⁹

¹⁹ Reglamento a la Ley de Servicios de Seguridad Privada No. 33128, artículo 19 (11 de abril de 2021), http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=57235&nValor3=62795&strTipM=TC#:-:text=1°—Que%20mediante%20Ley%20N,muebles%20e%20inmuebles%20y%20sanciona.



Diagrama 2 – Comisión de Servicios de Seguridad Privados, canal formal de cooperación



Fuente: elaboración propia.

Como se observa, la Comisión es un canal de intercambio de información entre miembros clave de la fuerza pública y los servicios privados de seguridad. Entre sus funciones se encuentran primero, la coordinación de acciones de prevención de delitos en materia de seguridad privada, y segundo, *colaborar con los organismos policiales preventivos y represivos, así como con el Ministerio Público, en las acciones de control de la delincuencia y criminalidad.*²⁰ Así, en la

²⁰ *Ibidem*, artículo 20.

matriz de indicadores del país, se considerará que, efectivamente, la legislación de Costa Rica establece canales formales de intercambio de información entre los servicios de seguridad privada y las instancias de seguridad estatales que, como se ha explicado, son una precondition que posibilita el carácter auxiliar y cooperativo de los elementos de la seguridad privada.

Perú. El Decreto Legislativo No. 1213 establece explícitamente que los servicios de seguridad privada deberán regirse bajo el principio de *complementariedad y coordinación: La seguridad privada es complementaria a la función de la Policía Nacional del Perú y coadyuva a los fines de la seguridad ciudadana. El desarrollo de servicios de seguridad privada no otorga a la persona que los realiza el carácter de autoridad pública.*²¹

De forma distintiva respecto al resto de legislaciones aquí estudiadas, el Decreto 1213 plantea el fortalecimiento de la seguridad ciudadana a través de los servicios de seguridad privada de una forma no meramente nominal, sino que instituye maneras concretas de materializar la cooperación entre ambos ámbitos. Así, las personas naturales o jurídicas que prestan servicios de seguridad privada *tienen el deber de desarrollar e impulsar mecanismos de alerta temprana para la prevención del delito en apoyo a las actividades de la Policía Nacional del Perú y las municipalidades.*²² Las alertas tempranas son mecanismos de cooperación interesantes que, de llevarse a cabo, serían herramientas útiles para compilar el saber disperso recogido en el ámbito de la seguridad privada, útil para coadyuvar a la fuerza pública en la identificación de factores de riesgo.

En materia de coordinación orgánica el Decreto Legislativo No. 1127 dispone que *la SUCAMeC coordinará con otros organismos públicos y privados las alianzas estratégicas para las intervenciones conjuntas*

²¹ Decreto que regula los Servicios de Seguridad Privada, artículo 3 (15 de abril de 2021), <https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/decreto-legislativo-que-regula-los-servicios-de-seguridad-pr-decreto-legislativo-n-1213-1291565-3/>.

²² *Ibidem*, artículo 35.



*orientadas a lograr objetivos comunes.*²³ Sin embargo, aunque nominalmente la Superintendencia (SUCAMeC) se encarga de coordinar líneas de acción intergubernamentales e intersecretariales en objetivos comunes, la normatividad no establece canales formales de intercambio de información y diálogo, por ejemplo, con la Policía Nacional del Perú, razón por la cual es poco probable la materialización de mecanismos de alerta temprana funcionales.

Matriz de indicadores I - Coordinación y comunicación, Perú

Indicador	Sí / No
La legislación reconoce el carácter cooperativo de los servicios de seguridad privada.	✓
La legislación establece canales formales de cooperación entre los servicios de seguridad privada y las instancias de seguridad estatales.	X
La legislación prevé que los servicios de seguridad privada fungirán como auxiliares en situaciones de emergencia.	X
La legislación regula de forma específica la manera en la que los servicios de seguridad privada actuarán en situaciones de emergencia (uso de la fuerza, cadena de mando, etc.).	No aplica

Fuente: elaboración propia.

Colombia. La normatividad colombiana establece como principio rector de los servicios de seguridad privada el *contribuir a la prevención del delito, reduciendo las oportunidades para la actividad criminal y desalentando la acción de los criminales, en colaboración con las autoridades de la República.*²⁴ El mandato colaborativo cristaliza en las funciones de asesoría y coordinación adjudicadas a La Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada que, de acuerdo con el Decreto 2355, consisten en: asesorar al Gobierno Nacional en la formulación de la

²³ Decreto Legislativo que crea la Superintendencia Nacional de Control de Servicios de Seguridad, Armas, Munición y Explosivos de uso Civil, artículo 20 (15 de abril de 2021), <https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/decreto-legislativo-que-crea-la-superintendencia-nacional-de-decreto-legislativo-n-1127-875566-1/>.

²⁴ Estatuto de Vigilancia y Seguridad Privada, artículo 74 (15 de abril de 2021) <https://vlex.com.co/vid/ex-pide-estatuto-vigilancia-privada-246744073>.

política en materia de vigilancia y seguridad privada; colaborar con los organismos de seguridad y entidades del Estado en el diseño y el desarrollo de planes y programas de seguridad ciudadana, finalmente, desarrollar y aplicar mecanismos de coordinación entre los servicios de vigilancia y seguridad privada y la Policía Nacional.²⁵

En esta línea, las funciones específicas del Superintendente son *asesorar al Ministro de Defensa Nacional en la formulación de políticas relacionadas con la vigilancia y seguridad privada y coordinar con la Dirección General de la Policía Nacional y el Comando General de las Fuerzas Militares el apoyo de estas instituciones en el desarrollo de los objetivos de la Superintendencia*.²⁶ Sin embargo, a diferencia del caso peruano, dichas funciones no permanecen en el ámbito nominal, sino que dicho objetivo deviene materialmente en el diseño de un órgano de asesoría y coordinación dentro de la propia Superintendencia, el *Comité Asesor de Evaluación de Servicios de Vigilancia y Seguridad Privada* que, entre otras funciones, tiene la facultad de: *Efectuar recomendaciones con base en los estudios adelantados por la Superintendencia sobre los aspectos técnicos u operativos de los servicios de vigilancia y seguridad privada, efectuados por solicitud del Ministro de Defensa o su delegado o por iniciativa del Superintendente*.²⁷

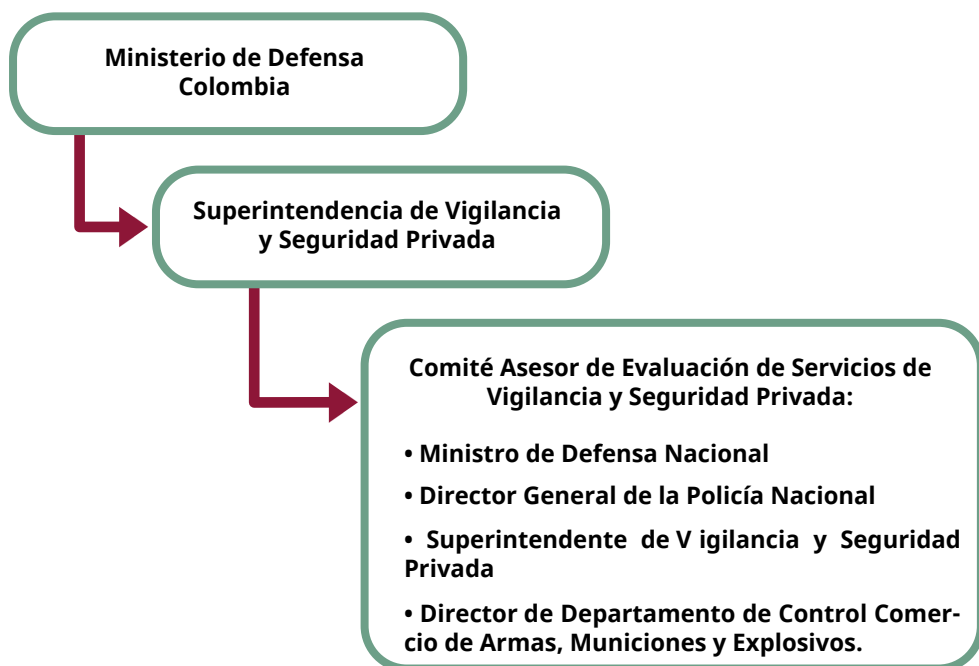
²⁵ Decreto 2355, Estructura Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada, artículo 4 (15 de abril de 2021), <https://www.supervigilancia.gov.co/publicaciones/6380/decreto-2355-de-2006---estructura-superintendencia-de-vigilancia-y-seguridad-privada/>.

²⁶ *Ibidem*, artículo 6.

²⁷ *Ibidem*, artículo 15.



Diagrama 3 - Comité Asesor de Evaluación de Servicios de Vigilancia y Seguridad Privada, canal formal de cooperación.



Fuente: elaboración propia.

Similar al caso costarricense, el Comité integra a posiciones clave de todos los ámbitos de la seguridad, estando constituido por el Ministro de Defensa Nacional quien preside, el Director General de la Policía Nacional, el Superintendente de Vigilancia y Seguridad Privada y, finalmente, el Director del Departamento de Control Comercio de Armas, Municiones y Explosivos. De esta forma, el modelo colombiano es un buen ejemplo de cómo el mandato colaborativo de los servicios de seguridad privada se aterriza y se hace viable mediante una ingeniería legal y organizativa que posibilita el intercambio de información y estrategias entre las fuerzas públicas y privadas, tal y como se ilustra en el Diagrama 3.

En lo relativo a la colaboración de los servicios privados de seguridad en contextos de emergencia, el Estatuto de Vigilancia y Seguridad Privada

establece que los cuerpos de seguridad privada tienen la obligación de prestar apoyo *cuando lo soliciten las autoridades con el fin de atender casos de calamidad pública*.²⁸ La figura de calamidad pública se menciona por única ocasión en Constitución de Colombia: *Cuando sobrevengan hechos distintos de los previstos en los artículos 212 y 213 que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país, o que constituyan grave calamidad pública, podrá el Presidente, con la firma de todos los ministros, declarar el Estado de Emergencia...*²⁹

Los artículos 212 y 213 a los que el artículo citado hace referencia regulan el Estado de Guerra y Estado de Conmoción. De ello sigue que las fuerzas de seguridad privada no participarían en estos últimos dos supuestos y se restringirán al ámbito de atender *calamidades públicas* que, de acuerdo al artículo 215 constitucional, facultan al ejecutivo a la declaración del Estado de Emergencia.³⁰ Sin embargo, la participación de los servicios de seguridad privada bajo dicho supuesto de excepcionalidad no se encuentra regulada con detalle y no queda claro el régimen de uso de fuerza que, en su carácter auxiliar, están autorizadas a ejercer en dichas circunstancias.

Matriz de Indicadores I – Coordinación y comunicación, Colombia

Indicador	Sí / No
La legislación reconoce el carácter cooperativo de los servicios de seguridad privada.	✓
La legislación establece canales formales de cooperación entre los servicios de seguridad privada y las instancias de seguridad estatales.	✓
La legislación prevé que los servicios de seguridad privada fungirán como auxiliares en situaciones de emergencia.	✓

²⁸ Estatuto de Vigilancia y Seguridad Privada, *op. cit.*, artículo 11.

²⁹ Constitución Política de la República de Colombia, artículo 215 (20 de abril de 2021), <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2001/0219.pdf>.

³⁰ *Ibidem*, artículos 212 y 213.

La legislación regula de forma específica la manera en la que los servicios de seguridad privada actuarán en situaciones de emergencia (uso de la fuerza, cadena de mando, etc.).	X
---	---

Fuente: elaboración propia.

El Salvador. La legislación salvadoreña hace escasa mención sobre las formas o mecanismos de colaboración entre los servicios privados de seguridad y la fuerza pública. La única mención que se hace al respecto es en la Ley de Servicios Privados de Seguridad que establece:

Excepcionalmente, el Director General de la Policía Nacional Civil, podrá ordenar que se suspenda transitoriamente el servicio de vigilancia privada en determinada zona o sector, si la ejecución de alguna tarea oficial programada así lo requiera. Es deber de la empresa de seguridad colaborar con la Policía Nacional Civil en todo lo que se le solicite.³¹

Sin embargo, en ningún otro lugar se delimitan las causales para ordenar dicha suspensión extraordinaria de actividades.

Matriz de Indicadores I - Coordinación y comunicación, El Salvador

Indicador	Sí / No
La legislación reconoce el carácter cooperativo de los servicios de seguridad privada.	✓
La legislación establece canales formales de cooperación entre los servicios de seguridad privada y las instancias de seguridad estatales.	X
La legislación prevé que los servicios de seguridad privada fungirán como auxiliares en situaciones de emergencia.	X
La legislación regula de forma específica la manera en la que los servicios de seguridad privada actuarán en situaciones de emergencia (uso de la fuerza, cadena de mando, etc.).	X

Fuente: elaboración propia.

³¹ Ley de los Servicios Privados de Seguridad, artículo 15 (22 de abril de 2021), <https://www.transparencia.gob.sv/institutions/mdn/documents/241540/download>.

Asimismo, la ley salvadoreña no establece formas o mecanismos más detallados de colaboración e intercambio de información. Este es un vacío relevante pues, como se vio al inicio de este apartado, la estructura ministerial que regula lo relativo a la seguridad privada en El Salvador es de carácter fragmentado, lo que teóricamente empujaría a la necesidad de establecer puntos de encuentro, intercambio de información y deliberación conjunta en actividades coordinadas que encaminen a los servicios de seguridad privada hacia el fin amplio de la seguridad pública.

República Dominicana. La legislación dominicana establece que los servicios de seguridad privada son *subordinados y complementarios* a la seguridad pública en todo su territorio. Entre sus principios, deberes y obligaciones, se encuentra el *contribuir en todo momento y en colaboración con las autoridades de las Fuerzas Públicas* a la prevención del delito y reducir las actividades criminales.³² El Artículo 16 de la Ley de Seguridad Privada establece como obligación especial de las empresas de seguridad *prestar colaboración en todo momento a las Fuerzas Armadas y los cuerpos de seguridad del Estado, durante el ejercicio de sus funciones.*³³

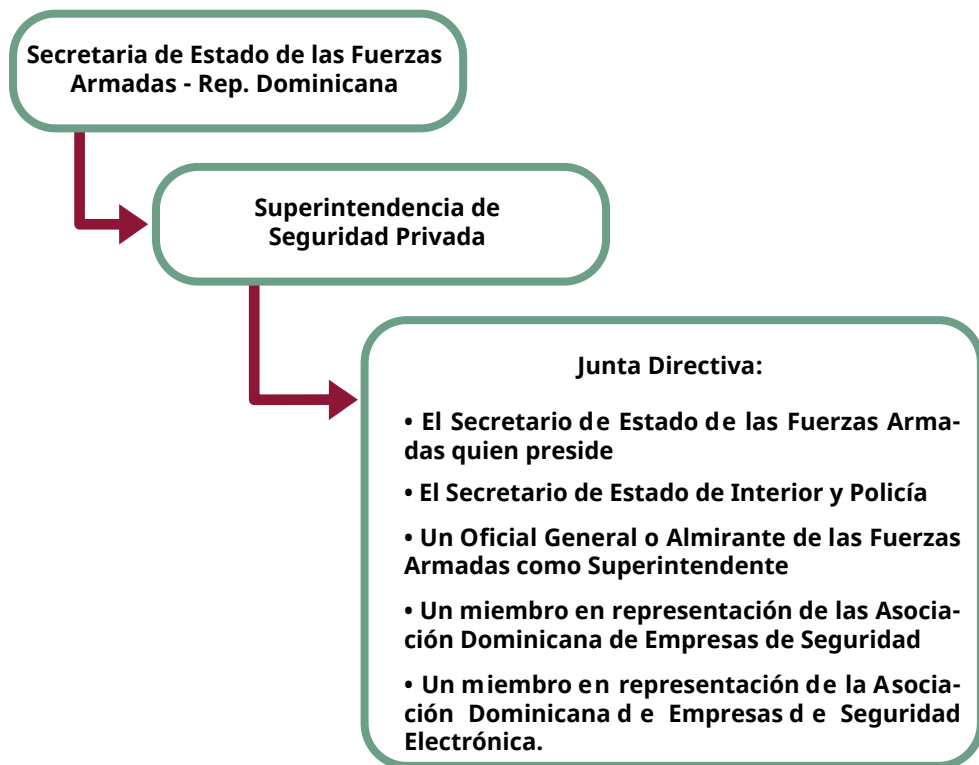
Como en el caso de Colombia y Costa Rica este mandato colaborativo trasciende lo nominal y se materializa en canales formales de intercambio y diálogo entre las fuerzas públicas y los servicios privados. La administración superior de la Superintendencia de Seguridad Privada dominicana recae en la Junta Directiva, que reúne a miembros de las Fuerzas Armadas, del Ministerio del Interior y Policía, así como a representantes de las empresas de seguridad privada.

³² Ley de Seguridad Privada, artículos 20 y 55 (25 de abril de 2021), <http://www.senado.gov.do/masterlex/MLX/docs/1C/2/11/18/2008.htm>.

³³ *Ibidem*, artículo 16.



Diagrama 4 – Junta Directiva, canal formal de cooperación.



Fuente: elaboración propia.

De acuerdo a normatividad nacional la Junta Directiva se compone de: el Secretario de Estado de las Fuerzas Armadas, quien la preside; el Secretario de Estado de Interior y Policía; un Oficial General o Almirante de las Fuerzas Armadas como Superintendente; un miembro en representación de la Asociación Dominicana de Empresas de Seguridad, nominado por dicha institución; y, finalmente, un Miembro en representación de la Asociación Dominicana de Empresas de Seguridad Electrónica, nominado por dicha institución.³⁴ En materia de coordinación y comunicación interinstitucional, la norma dominicana adjudica al

³⁴ *Ibidem*, artículo 9.

Superintendente una función articuladora relevante, pues es él quien tiene la obligación de informar periódicamente a la Junta Directiva y, consecuentemente, a la Secretario de Estado de las Fuerzas Armadas, *acerca del desenvolvimiento y operación de la Superintendencia de Seguridad Privada, del cumplimiento de sus acuerdos e instrucciones, así como del estado de las empresas.*³⁵

Finalmente, en lo relativo a su participación en situaciones de emergencia, el decreto No. 216-04 dispone que los servicios de seguridad privada *tienen la obligación de prestar apoyo cuando lo soliciten las autoridades, con el fin de atender casos de calamidad pública.*³⁶ Sin embargo, como en el resto de casos aquí estudiados, la norma no detalla las formas específicas de participación bajo el supuesto de calamidad o emergencia pública.

Matriz de indicadores I - Coordinación y comunicación, República Dominicana

Indicador	Sí / No
La legislación reconoce el carácter cooperativo de los servicios de seguridad privada.	✓
La legislación establece canales formales de cooperación entre los servicios de seguridad privada y las instancias de seguridad estatales.	✓
La legislación prevé que los servicios de seguridad privada fungirán como auxiliares en situaciones de emergencia.	✓
La legislación regula de forma específica la manera en la que los servicios de seguridad privada actuarán en situaciones de emergencia (uso de la fuerza, cadena de mando, etc.).	X

Fuente: elaboración propia.

Guatemala. En su artículo 4, la Ley que Regula los Servicios de Seguridad Privada establece que la seguridad pública *es un deber del*

³⁵ *Ibidem*, artículo 12.

³⁶ Reglamento de la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada No. 21604, artículo 53 (20 de abril de 2021) <https://www.adessinc.org.do/wp-content/uploads/2020/08/DECRETO-216-04-QUE-APRUEBA-EL-REGLAMENTO-DE-LA-SUPERINTENDENCIA-DE-VIGILANCIA-Y-SEGURIDAD-PRIVADA.pdf>.



*Estado y de las instituciones delegadas para cumplir con el mismo. El mismo artículo dicta que los prestadores de servicios de seguridad privada, están obligados a prestar auxilio, cuando les sea requerido por la autoridad competente, en los casos previstos y de acuerdo a las disposiciones de la Ley de Orden Público.*³⁷ Por su parte, dicha ley, en su artículo 10 establece lo siguiente:

Cuando el Ejecutivo decida decretar el Estado de Alarma el Ejecutivo podrá adoptar, además de las aplicables al Estado de Prevención, las medidas siguientes:

Intervenir el funcionamiento de los servicios públicos y de las empresas privadas que los presten, para asegurar el mantenimiento de los mismos y podrá, asimismo, exigir la cooperación de los empresarios y de sus trabajadores para que no se interrumpan [...].³⁸

La legislación guatemalteca es la única que, dentro de las disposiciones en torno al estado de emergencia y/o alarma, menciona a los servicios privados de seguridad, aunque, como en los casos revisados, tampoco no se explicitan las tareas específicas de los servicios de seguridad privada bajo circunstancias excepcionales, en este caso, el estado de alarma.

Matriz de indicadores I – Coordinación y comunicación, Guatemala

Indicador	Sí / No
La legislación reconoce el carácter cooperativo de los servicios de seguridad privada.	✓

³⁷ Ley que Regula los Servicios de Seguridad Privada, artículo 4 (24 de abril de 2021), https://digessp.gob.gt/wp-content/uploads/2016/04/DECRETO_NUMERO_52-2010.pdf.

³⁸ *Ibidem*, artículo 10.

La legislación establece canales formales de cooperación entre los servicios de seguridad privada y las instancias de seguridad estatales.	X
La legislación prevé que los servicios de seguridad privada fungirán como auxiliares en situaciones de emergencia.	✓
La legislación regula de forma específica la manera en la que los servicios de seguridad privada actuarán en situaciones de emergencia (uso de la fuerza, cadena de mando, etc.).	X

Fuente: elaboración propia.

En lo relativo a los mecanismos de coordinación, el Acuerdo Gubernativo 219-2012 establece que la Dirección General de Servicios de Seguridad Privada tiene la función de *ser el vínculo entre los prestadores de servicios de seguridad e investigaciones privadas y las entidades del Estado*.³⁹ Por su parte, el Director General tiene las siguientes atribuciones:

- Presentar, para su aprobación, la política nacional en materia de seguridad privada al Ministro de Gobernación, y mantenerla actualizada según las circunstancias;
- Recibir y canalizar, a donde corresponda, la información que aporten los prestadores de servicios de seguridad privada, de acuerdo con las disposiciones legales;
- Crear sistemas de intercambio de información entre los prestadores de servicios de seguridad privada y el ente fiscalizador, y entre este y otras entidades e instituciones del Estado que legalmente le requieren información.⁴⁰

Si bien, la Dirección General de Servicios de Seguridad Privada, como su Director General, tienen adjudicadas funciones tendientes a la coordinación y armonización de sus labores con el espectro más

³⁹ Acuerdo Gubernativo No. 417-2013, artículo 7 (24 de abril de 2021), <https://digessp.gob.gt/wp-content/uploads/2016/04/Acuerdo-Gubernativo-417-2013.pdf>.

⁴⁰ *Ibidem*, artículo 11.



amplio de instituciones encargadas de la seguridad pública, no se prevé la existencia de un espacio institucional para concretar y orientar dicha cooperación más amplio y fuera de las relaciones bilaterales entre la Dirección y el Ministerio de Gobierno, como sí lo vimos en el caso de Costa Rica, República Dominicana y Colombia.

México. El artículo 151 de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública establece que los servicios de seguridad privada son auxiliares a la función de Seguridad Pública y añade:

Sus integrantes coadyuvarán con las autoridades y las Instituciones de Seguridad Pública en situaciones de urgencia, desastre o cuando así lo solicite la autoridad competente de la Federación, las entidades federativas y los Municipios, de acuerdo a los requisitos y condiciones que establezca la autorización respectiva.

Por su parte, el Reglamento Interior de la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana (RISSPC) en su artículo 6 adjudica al Secretario la función de *coordinar a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal que, por sus funciones, deban participar en las labores de auxilio en casos de desastre o emergencia*. Sin embargo, en ninguna otra disposición se delinean directrices generales que aborden más específicamente de la participación de los servicios de seguridad privada en dichas circunstancias, principalmente en lo relativo al uso de la fuerza.

Matriz de indicadores I - Coordinación y comunicación, México

Indicador	Sí / No
La legislación reconoce el carácter cooperativo de los servicios de seguridad privada.	✓
La legislación establece canales formales de cooperación entre los servicios de seguridad privada y las instancias de seguridad estatales.	X *ver matiz

La legislación prevé que los servicios de seguridad privada fungirán como auxiliares en situaciones de emergencia.	✓
La legislación regula de forma específica la manera en la que los servicios de seguridad privada actuarán en situaciones de emergencia (uso de la fuerza, cadena de mando, etc.).	✓

Fuente: elaboración propia.

Con respecto a los mecanismos formales de cooperación y comunicación entre la seguridad pública y los servicios de seguridad privada, la ingeniería orgánica mexicana tiene una estructura más compleja que los casos revisados previamente. Primero, la Dirección General de Seguridad Privada, que tiene entre sus funciones *coordinar la realización de estudios de las disposiciones en materia de seguridad privada* así como *involucrar a las empresas de seguridad privada en la prevención del delito* (Artículo 17, RISSPC), se halla administrativamente adjunta a la Unidad de Política Policial, Penitenciaria y Seguridad Privada. La unión administrativa de asuntos policiales con el ámbito de la seguridad privada en el esquema mexicano plantea un canal potencialmente útil para crear vínculos y diagnósticos de la seguridad pública en su conjunto. Sin embargo, revisando las atribuciones que la Unidad tiene según su reglamento, no se establece ninguna dirigida a establecer medidas de cooperación entre ambos sectores, como sí sucede en el Comité Asesor de Evaluación de Servicios de Vigilancia y Seguridad Privada de Colombia o en la Junta Directiva de República Dominicana (véanse diagramas 2, 3 y 4).

Los resultados en el caso mexicano son matizados: organizativamente el ámbito administrativo de comunicación entre la seguridad pública y privada existe, sin embargo, como se ha señalado, la Unidad de Política Policial, Penitenciaria y Seguridad Privada no establece dentro de sus atribuciones mecanismos de interacción entre los ámbitos públicos y privados de la seguridad. En otras palabras, México tiene los canales institucionales de cooperación y coordinación, sin embargo, no posee el andamiaje legal que haga plausible dichas interrelaciones.



B. PREVISIONES REGULATORIAS EN TORNO AL CRECIMIENTO DE LA INDUSTRIA DE SEGURIDAD PRIVADA

El segundo subtema de análisis en torno a la interacción entre los servicios de seguridad privada y las estructuras estatales está relacionado con el peso real de las fuerzas públicas respecto a las privadas. Aunque el alto grado de informalidad dentro de la industria de seguridad privada en México y América Latina hace muy difícil tener estadísticas exactas la literatura señala que durante la última década se ha visto un crecimiento acelerado y sostenido en el número de empresas proveedoras de servicios de seguridad privada, así como de agentes operativos en la región. Combinando estadísticas oficiales con bases de datos no oficiales elaboradas por asociaciones de empresas de seguridad, el centro de investigación *Small Arms Survey* estima las siguientes cifras:

Tabla 3 - Número estimado de empresas de seguridad y personal operativo

País	Número de empresas de seguridad	Número de personal operativo de las empresas de seguridad
Costa Rica	636	244,757
Colombia	870	244,757
República Dominicana	254	35,000
El Salvador	330	22602
Guatemala	153	100,000
Perú	780	77,219
México	3,518	450,000

Fuente: elaboración propia con base en los datos de Small Arms Survey - Año de referencia: 2015

La tendencia al alza de estas cifras ha detonado una discusión en torno a si el creciente número del personal operativo de los servicios de seguridad privada puede poner en entredicho la centralidad de la fuerza pública y su carácter auxiliar, sobre todo en aquellos países donde los

agentes activos privados rebasan en número a las fuerzas estatales, tal y como sucede en Brasil.⁴¹

En línea con el carácter descriptivo de esta investigación, se propone un único indicador para evaluar si las legislaciones nacionales prevén de alguna forma el control estatal sobre el crecimiento de la industria de la seguridad:

Matriz de Indicadores II - Control estatal sobre el crecimiento de la industria

Indicador	Sí / No
La legislación contempla alguna medida regularoria en torno al crecimiento de la industria de seguridad privada.	

Fuente: elaboración propia.

Más allá de que sea posible y conveniente establecer un límite explícito a los servicios de seguridad privada, el tema es relevante en tanto un crecimiento desproporcionado puede no empatar con los fines de seguridad pública planteados por los Estados. Esta es una de las situaciones complejas del abordaje de la seguridad privada pues, como se explicó en la nota conceptual de este texto, si bien las empresas de seguridad persiguen un fin mercantil, es labor de los Estados encausar su presencia en pos del mayor equilibrio y beneficio público. Los resultados se muestran en la Matriz de indicadores II:

Resultados regionales de la Matriz de indicadores II – Control estatal sobre el crecimiento de la industria

País	La legislación contempla alguna medida regulatoria en torno al crecimiento de la industria de seguridad privada
Costa Rica	✓

⁴¹ ARIAS, Patricia, *Seguridad Privada en América Latina: el lucro y los dilemas de una regulación deficiente*, Chile, FLACSO, 2009, p. 27, <https://flacsochile.org/biblioteca/pub/publicos/2009/libro/030857.pdf>.



Colombia	X
Rep. Dominicana	✓
El Salvador	✓
Guatemala	X
Perú	X
México	X

Fuente: elaboración propia.

Como se observa, solo las legislaciones de Costa Rica, El Salvador y República Dominicana contemplan alguna medida regulatoria en torno al crecimiento de la industria de seguridad privada. La Ley de Regulación de los Servicios de Seguridad Privados costarricense dispone lo siguiente:

Las personas físicas y jurídicas autorizadas para prestar los servicios descritos en el artículo 2o de esta Ley, individualmente consideradas y aunque estén autorizadas para prestar varios tipos de servicios, no podrán mantener un número de agentes de seguridad superior al diez por ciento (10%) del total de los miembros de la Fuerza Pública por tipo de servicio, calculado según las estimaciones presupuestarias de cada año.⁴²

En otras palabras, la ley prevé que ninguna empresa de seguridad privada por sí misma tenga más del diez por ciento del total de miembros de las fuerzas públicas de Costa Rica, lo cual no impide que el agregado de proveedores sume un número mayor de agentes que los pertenecientes a las fuerzas del Estado. Esta medida, sin embargo, es útil para evitar la hiperconcentración de fuerza operativa en un único actor o empresa.

Por su parte, el Reglamento de la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada de la República Dominicana establece que *el número de vigilantes privados que podrá tener cada empresa en ningún*

⁴² Ley de Regulación de los Servicios de Seguridad Privados No. 8395, *op. cit.*, artículo 19.

*momento excederá los dos mil hombres y/o mujeres*⁴³ una medida de efectos similares a los de Costa Rica.

Por otra parte, la Ley de los Servicios Privados de Seguridad de El Salvador dicta lo siguiente:

Excepcionalmente, el Ministro de Seguridad Pública y Justicia, previo estudio y verificación de la Policía Nacional Civil a través de la División de Registro y Control de Servicios Privados de Seguridad, podrá determinar la cantidad de personal así como la proporción de armas, municiones, equipo y material en general del que podrán disponer los servicios de seguridad privada cuando no correspondan a las necesidades del servicio que presten o por causas relevantes de seguridad pública o de defensa nacional.⁴⁴

A diferencia de los casos de Costa Rica y República Dominicana donde se proporciona un criterio cuantitativo en torno al número máximo de agentes, la norma salvadoreña atribuye al Ministro de Seguridad Pública y Justicia la prerrogativa de determinar la cantidad personal según *causas relevantes de seguridad* o cuando el número de personal no corresponda con *las necesidades del servicio prestado*, ambos criterios que, por su amplitud, pueden ser difícilmente operacionables.

En general, los resultados de la Matriz de indicadores II muestra que el control al crecimiento de la industria de seguridad privada es un tema poco abordado en las legislaciones nacionales. En el caso de México, los datos oficiales que recoge el INEGI muestran que el país no se encuentra en la situación de que el personal de seguridad privada supere en número al personal operativo de las fuerzas policiales.

De acuerdo al Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales 2020,⁴⁵ en México, el personal operativo⁴⁶

⁴³ Reglamento de la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada No. 21604, *op. cit.*, artículo 14.

⁴⁴ Ley de los Servicios Privados de Seguridad, *op. cit.*, artículo 10.

⁴⁵ INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA, *op. cit.*

⁴⁶ Se enfatiza que las cifras solo consideran al personal operativo (no se ha considerado al personal



de la fuerza pública es de 190,685 efectivos, mientras que el número de personal operativo de las empresas de seguridad privada en el país es de 108,295;⁴⁷ es decir, por cada agente operativo de los servicios privados de seguridad, existen 1.76 agentes de la fuerza pública.

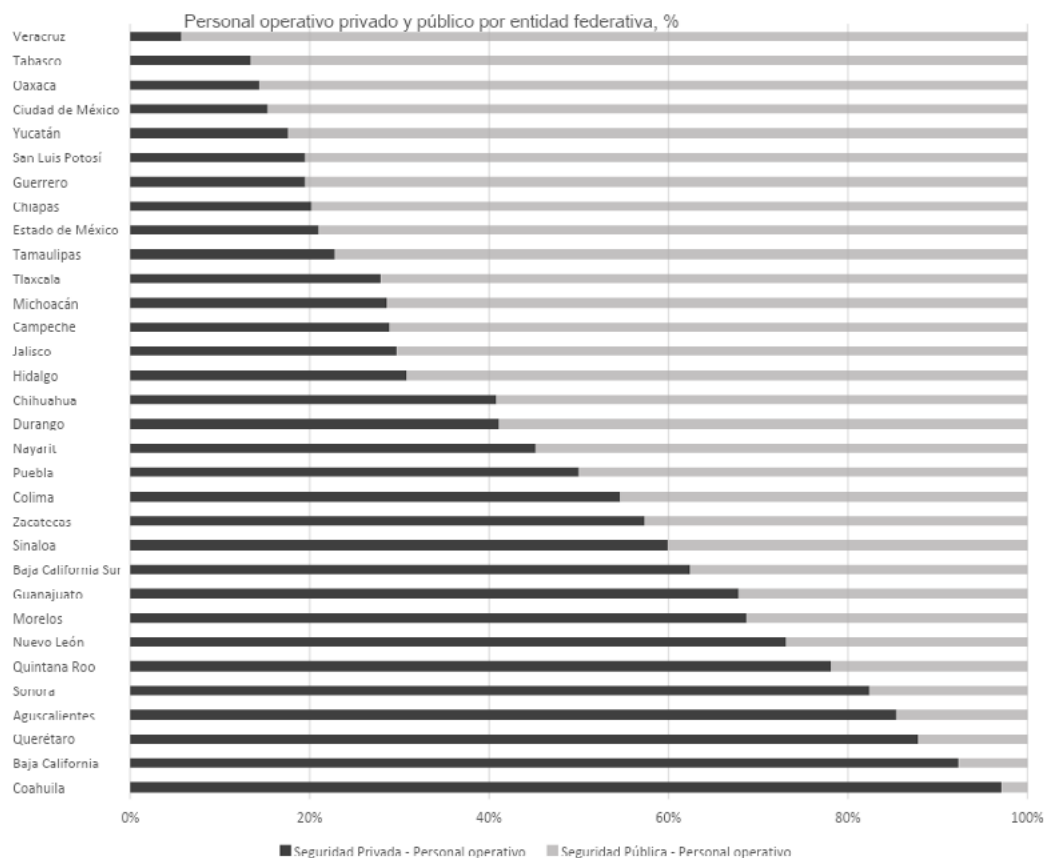
Sin embargo, aunque el agregado nacional indica una preponderancia de la fuerza pública sobre la privada, la distribución territorial es muy distinta. Como se aprecia en el Gráfico 1, en trece estados de la República el personal operativo privado representa más de 50% del personal operativo de seguridad, es decir, numéricamente la fuerza pública está en una posición *minoritaria* respecto a la privada. Este es el caso de los estados de Colima, Zacatecas, Sinaloa, Baja California Sur, Guanajuato, Morelos, Nuevo León, Quintana Roo, Sonora, Aguascalientes, Querétaro, Baja California y Coahuila.

Si a futuro se llegasen a discutir criterios generales para el control del crecimiento de la industria de seguridad, la información presentada gráficamente es trascendente. Si bien el establecimiento de límites máximos al número de personal operativo permitido puede representar una especificidad legal innecesaria, quizá se puede discutir algún criterio general que evite distorsiones mayúsculas como la que representa el estado de Coahuila, donde solo el 5% del personal operativo de seguridad pertenece a la fuerza pública.

administrativo).

⁴⁷ La cifra difiere respecto a lo reportado por *Small Arms Arms Survey* en tanto las estadísticas del INEGI no estiman a los proveedores de seguridad privada informales.

Gráfico 1 – Personal operativo público y privado por entidad federativa, %



Fuente: elaboración propia con datos del Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales 2020, INEGI

C. LAS INCOMPATIBILIDADES DEL SECTOR PÚBLICO Y LOS SERVICIOS PRIVADOS EN MATERIA DE SEGURIDAD

Como último punto de este primer apartado, se revisará el estado normativo de las incompatibilidades entre las fuerzas de seguridad públicas y privadas. La pertinencia de esta consideración se halla en que una fuente de preocupación dentro de la escasa literatura en torno a la



seguridad privada es la superposición entre el sector público y privado. Dicho traslape incrementa los riesgos de posibles conflictos de interés y la fuga de información destinada a permanecer únicamente dentro del dominio estatal. Asimismo, dado a que el Estado es un consumidor importante de los servicios de seguridad privada, una inadecuada regulación puede devenir en situaciones de competencia desleal.⁴⁸ Del lado operativo, en Bolivia y El Salvador se han documentado problemas de doble actividad en agentes policiales quienes, además de sus tareas, ejercen como vigilantes privados de forma paralela, haciendo porosas las distinciones entre las fuerzas públicas y privadas.⁴⁹ Así, para evaluar las incompatibilidades se han utilizado dos indicadores:

Matriz de indicadores III - Incompatibilidades

Indicador	Sí / No
La legislación permite que personal militar o policiaco posea acciones en empresas de seguridad privada.	
La legislación permite que personal militar o policiaco labore o preste servicios a empresas de seguridad privada.	

Fuente: elaboración propia.

Los resultados se muestran de forma conjunta en la siguiente matriz:

Resultados regionales de la Matriz de Indicadores III – Incompatibilidades

Países	La legislación prohíbe que personal militar o policiaco posea acciones en empresas de seguridad privada.	La legislación prohíbe que personal militar o policiaco labore o preste servicios a empresas de seguridad privada.
Costa Rica	No se menciona	No se menciona

⁴⁸ CENTRO REGIONAL DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA PAZ, EL DESARME Y EL DESARROLLO EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE y CENTRO DE GINEBRA PARA EL CONTROL DEMOCRÁTICO DE LAS FUERZAS ARMADAS (UNLIREC), *op. cit.*, p. 19.

⁴⁹ ARIAS, Patricia, *op. cit.* p. 24.

Colombia	✓	✓
Rep. Dom.	X	No se menciona
El Salvador	✓	No se menciona
Guatemala	✓	✓
Perú	✓	✓
México	No se menciona	✓

Fuente: elaboración propia.

Colombia. El Estatuto de Vigilancia y Seguridad Privada establece que el personal activo adscrito a las fuerzas militares, policía y Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada no puede ser socio ni empleado de los servicios de seguridad privada. Textualmente, el artículo se lee:

Los miembros de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional en servicio activo, los empleados públicos y trabajadores oficiales al servicio del Ministerio de Defensa Nacional, de la Policía Nacional, del Departamento Administrativo de Seguridad y de la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada, no podrán ser socios ni empleados de servicios de vigilancia y seguridad privada.⁵⁰

República Dominicana. La legislación dominicana no hace mención en torno a la posibilidad o no que tiene el personal militar puede laborar o prestar sus servicios a empresas de seguridad privada. Por el contrario, el Reglamento de la Superintendencia de Seguridad Privada permite que miembros activos de las fuerzas armadas y fuerzas policiales puedan ser accionistas de empresas de seguridad privada, con la única restricción de formar parte del Consejo Administrativo: *Los miembros de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional, en servicio activo, podrán ser accionistas de cualquier empresa de seguridad privada, con*

⁵⁰ Estatuto de Vigilancia y Seguridad Privada, *op.cit.*, artículo 78.



*excepción de que no pueden formar parte del Consejo Administrativo de la misma, ni constituirse en promotores de negocios...*⁵¹

El Salvador. La Ley de los Servicios Privados de Seguridad salvadoreña prohíbe que personal policiaco pueda ser accionista de empresas de seguridad, sin embargo, no se extiende esta prohibición al personal militar, del que no se hace mención alguna:

No podrán ser propietarios, accionistas o contratistas de Agencias o Empresas Privadas de Seguridad, los miembros activos de la Policía Nacional Civil; tampoco podrán serlo el Ministro de Seguridad Pública y Justicia, el Director General de la Policía Nacional Civil, el Sub Director de Gestiones y Operaciones y el Jefe de la División de Registro de las Empresas Privadas de Seguridad, ni sus familiares en primer grado de consanguinidad o afinidad, quienes además estarán inhibidos durante los tres años posteriores de haber cesado en sus funciones.⁵²

Como se lee, la prohibición se extiende a otros actores clave dentro del ámbito civil de la seguridad. Asimismo, de forma peculiar entre las normas seleccionadas, la prohibición se extiende a familiares de primer grado y, temporalmente, hasta hasta los tres años posteriores de haber dadas por finalizadas sus funciones.

En lo relativo a la posibilidad de que personal militar o policiaco preste sus servicios a empresas de seguridad privada no se hace mención alguna.

Guatemala. Entre los requisitos para el personal de los servicios privados de seguridad, la Ley que Regula los Servicios de Seguridad Privada establece:

(...) ser mayor de edad, no ser miembros o funcionarios en activo del Ejército de Guatemala, ministerio encargado de la seguridad,

⁵¹ Reglamento de la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada No. 21604, *op. cit.*, artículo 57.

⁵² Ley de los Servicios Privados de Seguridad, *op. cit.*, artículo 59.

la Secretaría de Asuntos Administrativos y de Seguridad de la Presidencia de la República, Ministerio Público, Policía Nacional Civil, Sistema Penitenciario o cualquier institución vinculada a la seguridad o inteligencia del Estado.⁵³

Por su parte, se prohíbe que los socios fundadores, accionistas o administrativos de empresas de seguridad privada sean miembros activos de ninguna institución estatal vinculada a la seguridad, quienes así lo fuesen, deberán esperar al menos dos años para participar dentro de la industria de la seguridad privada:

Miembros o funcionarios activos del Ejército, ministerio encargado de la seguridad, Ministerio Público o cualquier institución vinculada a la seguridad o inteligencia del Estado; si hubieren pertenecido a las instituciones indicadas, deberán comprobar el motivo de su retiro, el cual deberá haberse producido cuando menos dos (2) años anteriores a la solicitud de autorización de la sociedad.⁵⁴

Perú. La legislación peruana resuelve de forma muy sintética el establecimiento de la imposibilidad que tiene todo actor policial o militar para la prestación de servicios y la posesión de acciones en empresas de seguridad privada:

4.1 Es incompatible la prestación o desarrollo de servicios de seguridad privada, teniendo la condición de integrante de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional del Perú, en situación de actividad o disponibilidad.

4.2 La incompatibilidad del párrafo precedente incluye la condición de accionista, socio, miembro del directorio, administrador, gerente

⁵³ Ley que Regula los Servicios de Seguridad Privada, *op. cit.*, artículo 42.

⁵⁴ *Idem.*



y representante legal de las personas jurídicas que presentan servicios de seguridad privada.⁵⁵

México. La Ley Federal de Seguridad Privada (LFSP) establece como requerimiento para el personal directivo, administrativo y operativo el *no ser miembros en activo de alguna institución de seguridad pública, federal, estatal o municipal o de las Fuerzas Armadas* (Artículos 27 y 28).

Por su parte, exmiembros de las fuerzas armadas o alguna institución de seguridad federal, estatal, municipal o privada pueden fungir como personal directivo, administrativo y operativo de los servicios de seguridad privada siempre y cuando no hayan sido separados o cesados de sus cargos por alguna de los siguientes motivos:

1. Por falta grave a los principios de actuación previstos en las Leyes
2. Por poner en peligro a los particulares a causa de imprudencia, negligencia o abandono del servicio;
3. Por incurrir en faltas de honestidad o prepotencia;
4. Por asistir al servicio en estado de ebriedad o bajo el influjo de sustancias psicotrópicas, enervantes o estupefacientes y otras que produzcan efectos similares, por consumir estas sustancias durante el servicio o en su centro de trabajo o por haberseles comprobado ser adictos a alguna de tales sustancias;
5. Por revelar asuntos secretos o reservados de los que tenga conocimiento por razón de su empleo (Artículo 27, LFSP).

⁵⁵ Decreto que regula los Servicios de Seguridad Privada, *op. cit.*, artículo 4.

La Ley no fija un periodo temporal entre la separación del cargo estatal y la inclusión del personal a los servicios privados de seguridad, una información relevante particularmente en el caso del personal directivo.

Finalmente, la Ley y su Reglamento no menciona si personal militar o policiaco en activo están facultados para poseer acciones en empresas de seguridad privada.

D. RESULTADOS REGIONALES PARTE 1 - INTERACCIÓN DE LOS SERVICIOS DE SEGURIDAD PRIVADA EN LAS ESTRUCTURAS ESTATALES

Matriz de resultados regionales I – Interacción de los servicios de seguridad privada en las estructuras estatales (agregado matrices I, II y III)

	Costa Rica	Perú	Colombia	El Salvador	Rep. Dom.	Guatemala	México
La legislación reconoce el carácter cooperativo de los servicios de seguridad privada.	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
La legislación establece canales formales de cooperación entre los servicios de seguridad privada y las instancias de seguridad estatales.	✓	X	✓	X	✓	X	✓
La legislación prevé que los servicios de seguridad privada fungirán como auxiliares en situaciones de emergencia.	✓	X	✓	X	✓	✓	✓



La legislación regula de forma específica la manera en la que los servicios de seguridad privada actuarán en situaciones de emergencia (uso de la fuerza, cadena de mando, etc.).	X	X	X	X	X	X	X
La legislación contempla alguna medida regulatoria en torno al crecimiento de la industria de seguridad privada	✓	X	X	✓	✓	X	X
La legislación prohíbe que personal militar o policiaco posea acciones en empresas de seguridad privada.	X No se menciona	✓	✓	✓	X	✓	X No se menciona
La legislación prohíbe que personal militar o policiaco labore o preste servicios a empresas de seguridad privada.	X No se menciona	✓	✓	X No se menciona	X No se menciona	✓	✓

Fuente: elaboración propia.

Como la matriz de resultados regionales sugiere, aunque regionalmente se asume el carácter cooperativo de los servicios de seguridad privada la regulación de las interacciones entre ambos sectores se encuentra todavía subdesarrollada. Queda pendiente encontrar los andamiajes legales y administrativos que hagan viable la cooperación vía mecanismos de comunicación e intercambio de información. En este sentido, aunque nominalmente se asuma que la seguridad privada está llamada a cooperar con las fuerzas públicas, es necesario al aterrizaje institucional que posibilite este mandato, una necesidad particularmente cierta para el caso mexicano.

Por otra parte, aunque la mayoría de los casos estudiados prevé la auxiliaridad de los servicios privados en situaciones de emergencia, en ninguno de ellos se reglamentan disposiciones generales en torno

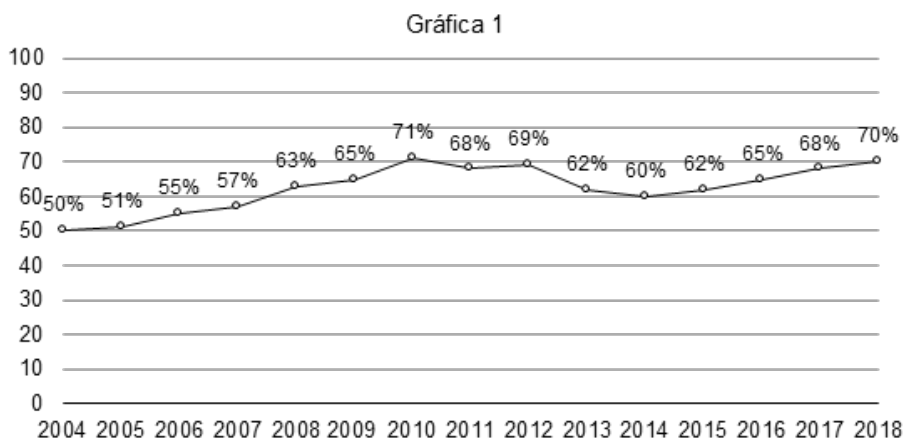
a asuntos clave como uso de la fuerza o el establecimiento de límites acotados de su acción en dichas circunstancias. La situación de la pandemia por COVID-19 ha evidenciado que a menudo las situaciones de desastre se acompañan de tensiones sociales, por ello, es importante establecer de forma clara los límites y las líneas de mando que las fuerzas de seguridad privada están llamadas a realizar en contextos de excepcionalidad.

Otra de las líneas de atención señaladas en esta sección, versa en torno a la proporción que ocupan las fuerzas de seguridad privada respecto a las públicas. Si bien en México las fuerzas públicas aún conservan superioridad numérica en una relación cercana a 2:1, a nivel subnacional se presentan importantes distorsiones que posicionan a las fuerzas públicas en una muy notable inferioridad numérica. Además de convertir a la seguridad en un bien privativo, en mercados oligopólicos estos desajustes potencialmente pueden concentrar las actividades de seguridad -e incluso la capacidad de fuego- en una o en unas pocas empresas de seguridad. Bajo esta previsión, algunos estados han optado por generar mecanismos de contención a un crecimiento desproporcionado de los servicios privados de seguridad, como se vio en los casos de Costa Rica, El Salvador y República Dominicana. Aunque la viabilidad de medidas que regulen los servicios de seguridad privada puede ser discutible, lo cierto es que cualquier diagnóstico respecto al tema debe ser sensible a la consideración de desequilibrios que pudieran disminuir la centralidad estatal en la provisión de seguridad.

Finalmente, en lo relativo a incompatibilidades, se perciben omisiones relevantes que dan lugar a posibles conflictos de interés. De los países estudiados, solo dos de ellos, incluido México, no regulan la posibilidad de que personal militar o policiaco posea acciones en empresas de seguridad privada.

2. Dimensión contextual: control de armas en uso y posesión de los servicios de seguridad privada

Contextualmente, los cuerpos de seguridad privada en México se incrustan dentro de un universo más amplio de actores armados legales como ilegales. Ello es un elemento de diferenciación relevante respecto a otros entornos donde los servicios de seguridad privada operan en condiciones de normalidad.⁵⁶ Así, el control de armas es un tema de interés primario en el caso particular de México pues, como la evidencia señala, la magnitud y la letalidad de conflictos armados -entre ellos los conflictos entre organizaciones criminales-⁵⁷ están directamente relacionados con la *cantidad* y el *tipo de armas* disponibles.



Fuente: elaboración propia con datos del INEGI

—○— Porcentaje de homicidios con arma de fuego respecto al total de homicidios

Fuente: elaboración propia con datos del INEGI.

⁵⁶ FLORQUIN, Nicolas, "A Booming Business: Private Security and Small Arms", en SMALL ARMS SURVEY, *Small Arms Survey 2011, States of Security*, Cambridge, Cambridge University Press, 2011, pp. 109, <http://www.smallarmssurvey.org/publications/by-type/yearbook/small-arms-survey-2011.html>.

⁵⁷ ZEPEDA GIL, Raúl, "Fin a la guerra. Una agenda para la paz, la justicia y los derechos humanos", en BENÍTEZ, Raúl y GÓMEZ Elisa (coords.), *Fuerzas Armadas, Guardia Nacional y violencia en México*, México, Friedrich-Ebert-Stiftung, 2021, p. 65, 71, 78-80, <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/mexiko/18167.pdf>.

En la *gráfica 2* se muestra la evolución histórica de los homicidios perpetrados con armas de fuego en el país de 2004 a 2018. Como se observa, en catorce años, dicho porcentaje subió de un 50% a un 70% y, en 2018, 7 de cada 10 homicidios en México se cometieron con un arma de fuego. Siguiendo esta tendencia, la estadística preliminar del INEGI correspondiente al año 2020, indica que las armas de fuego son actualmente el principal medio de la violencia homicida en el país.⁵⁸

Dinámicas globales apuntan a que las armas usadas de forma ilegal tienen procedencias múltiples que se nutren tanto de mercados legales como ilegales.⁵⁹ Por ello, el control de armas en posesión de los actores autorizados por el Estado mexicano es de primera importancia dentro del fin más amplio de reducir la violencia homicida vía la prevención del desvío de armas legales hacia mercados ilícitos.

Estándares internacionales para el control de armas como el *International Small Arms Control Standards (ISACS)*,⁶⁰ diseñado por la Organización de las Naciones Unidas, establecen que es responsabilidad de cada Estado asegurar que su normatividad es suficiente para minimizar la posesión y el uso ilegal de armas, así como como de cerrar los canales en los que armas legales puedan caer en manos del crimen organizado y grupos terroristas.

A. UN PANORAMA REGIONAL

De acuerdo con *Small Arms Survey*, centro de investigación especializado en tráfico y control de armas, en América Latina operan las empresas de seguridad privada más armadas del mundo. Considerando

58 INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA, *Comunicado de prensa número 27/21*, (03 de abril de 2020), www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2021/EstSociodemo/Defcioneshomicidio_En-Jun2020.pdf.

59 PÉREZ, E. David, "The Illicit Trafficking of Firearms to Mexico: A Perspective from Confiscations", *Revista Mexicana de Política Exterior*, número especial 2020, pp. 35 y 36, <https://revistadigital.sre.gob.mx/images/stories/numeros/ne2020/perezeparzaconfiscations.pdf>.

60 NACIONES UNIDAS, OFICINA DE ASUNTOS DE DESARME (UNODA), *Fact Sheet International Small Arms Control Standards (ISACS)*, (13 de abril de 2021), <https://www.un.org/disarmament/wp-content/uploads/2017/07/ISACS-Fact-Sheet-Jul2017.pdf>.



solo los registros oficiales, Colombia, por ejemplo, tiene 21,146 agentes operativos de seguridad privada y una industria que posee, en total, 18,125 armas, es decir, .69 armas por agente, una proporción cercana a 1:1.

Tabla 4 - Rango de número de armas por personal operativo en bloques regionales

Región	Número de armas de fuego por cada empleado de seguridad privada
América Latina	0.3 a 0.8
África	0.05 a 0.3
Europa del Este	0.05 a 0.2
Europa Occidental	0.02 a 0.15

Fuente: elaboración propia con datos de Small Arms Survey.⁶¹

Como se aprecia en la Tabla 4, en América Latina, el número de armas de fuego se estima en un rango de 0.3 a 0.8 armas por cada empleado de los servicios de seguridad privada. Esto contrasta con la región de Europa del Este donde, pese a que las empresas de seguridad privada tienen números muy altos de personal, la proporción *empleados/número de armas* es baja. Serbia, por ejemplo, tiene 0.1 armas por empleado; Bosnia y Herzegovina, 0.26. Así, el rango regional de Europa del Este es 0.05 a 0.2 armas por personal operativo.

La tendencia a proporciones bajas es aún más pronunciada en países de Europa Occidental, donde países como Reino Unido y Noruega no permiten a empresas de seguridad privada el porte y posesión de armas. Aun cuando en otros países de la región están permitidas, la proporción de armas es minúscula, tal y como ilustra el caso de Suiza donde un máximo de 2% del total de empleados están autorizados para portarlas. Así, se estima que Europa Occidental tiene un rango de 0.02 a 0.15 armas por cada personal operativo.

⁶¹ FLORQUIN, Nicolas, *op. cit.*, p. 115.

Como sucede en la contabilización de empresas y agentes, la inconsistencia y la opacidad en los registros hacen que en América Latina el número exacto de armas en manos de los servicios de seguridad privada sea desconocido. Sin embargo, *Small Arms Survey* ha hecho una estimación aproximada donde, en el estimado más bajo, se presume que en América Latina las empresas de seguridad privada poseen 298,766 armas; en el otro extremo, en una estimación alta, el número asciende a 796,710 armas (véase Tabla 5).

Tabla 5- Número de armas en posesión de empresas de seguridad privada en América Latina

	P	U ^{inf}	U ^{sup}	Total 1	Total 2
	Personal	Proporción armas/empleados - Umbral inferior	Proporción armas/empleados - Umbral superior	Número de armas - Estimación baja	Número de armas - Estimación alta
América Latina	995,888	0.3	0.8	298,766	796,710

Fuente: elaboración propia.

Los cálculos se hacen a partir de una sencilla fórmula donde p = personal total; U^{inf} = la proporción armas/empleados más baja en la región; y, U^{sup} = la proporción armas/empleados más alta. Los umbrales superiores e inferiores se derivan de los marcos normativos, donde el límite más bajo que permiten las legislaciones regionales (U^{inf}) es de 0.3 armas por agente, mientras que el tope más alto encontrado es de 0.8 (U^{sup}).

Metodológicamente los cálculos mostrados tienen dos problemas. Primero, los datos parten del supuesto de que efectivamente las regulaciones nacionales en Latinoamérica establecen topes máximos para el uso y posesión de armas. Como se desarrollará en el siguiente apartado, existen países, dentro de los que se encuentra México, donde no existen límites establecidos para el uso y posesión de armas por los proveedores de servicios de seguridad privada. Esto hace que no



se pueda descartar la posibilidad de que la relación *armas/personal* en algunos países pudiera mayor a 0.8, como es el caso documentado de El Salvador, donde la ley no marca límites máximos de posesión y convencionalmente se permiten dos armas por cada agente operativo de las empresas de seguridad privada.⁶² En segundo lugar, la región tiene un problema importante en torno al uso de armas ilegales por parte de las empresas de seguridad privada.⁶³ En este sentido, incluso en su estimación más pesimista, la *Tabla 4* muy probablemente subestima el número total de armas.

De cualquier modo, los cálculos mostrados son pertinentes en tanto permiten establecer una variable que, de manera aproximada, vislumbra el tamaño de los inventarios en la industria de seguridad privada regional. Asimismo, los umbrales inferiores y superiores arrojan el mensaje correcto en torno a la relevancia de la legislación y su impacto en la demanda armamentista. Dicho en breve, una legislación laxa o inexistente delega la interacción demanda-oferta de armas a los mercados de seguridad (consumidores) y los mercados de provisión armamentista (proveedores). Si la seguridad privada ha de fungir como un elemento coadyuvante a la seguridad pública, la oferta, demanda y disponibilidad de armas por los proveedores de seguridad privada idealmente deberá ajustarse a los planes y a las necesidades de seguridad de cada país, así como a objetivos específicos de acuerdo al contexto del que se trate.

Bajo esta consideración, en los siguientes dos apartados se presenta una evaluación del estado de las legislaciones Latinoamericanas en materia de regulación de armas en posesión de empresas de seguridad privada. Primero, se trazarán algunas directrices en torno a los protocolos y las buenas prácticas en la materia y, posteriormente,

62 CENTRO REGIONAL DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA PAZ, EL DESARME Y EL DESARROLLO EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE y CENTRO DE GINEBRA PARA EL CONTROL DEMOCRÁTICO DE LAS FUERZAS ARMADAS, *op. cit.*, p. 34.

63 *Ibidem*, p. 38.

se procederá a elaborar una matriz de indicadores que servirá como marco analítico para evaluar la robustez de las legislaciones selectas.

B. DIRECTRICES GENERALES

Con el objetivo de realizar un diagnóstico sobre la legislación en materia de control de armas en posesión de empresas de seguridad privada, a continuación, se presenta un condensado de recomendaciones internacionales en la materia. Se considerará como eje analítico las directrices trazadas por la Organización de Naciones Unidas a través del instrumento *Estándares Internacionales de Control de Armas* (*The International Small Arms Control Standards*), herramienta que, a su vez, contiene cuatro documentos clave:

- ISACS 03.30 - National regulation of civilian access to small arms and light weapons.⁶⁴
- ISACS 05.20 - Stockpile management: Weapons.⁶⁵
- ISACS 05.40 - Collection of illicit and unwanted small arms and light weapons.⁶⁶
- ISACS 05.50 - Destruction: Weapons.⁶⁷

⁶⁴ NACIONES UNIDAS, OFICINA DE ASUNTOS DE DESARME (UNODA), *ISACS 03.30 - National regulation of civilian access to small arms and light weapons*, (30 de mayo de 2021), https://www.ohchr.org/Documents/Issues/RuleOfLaw/CivilianAcquisition/UNAgencies_IO/International%20Small%20Arms%20Control%20Standards%20Inter-Agency%20Support%20Unit.pdf.

⁶⁵ NACIONES UNIDAS, OFICINA DE ASUNTOS DE DESARME (UNODA), *ISACS 05.20 - Stockpile management: Weapons*, (30 de mayo de 2021), https://att-assistance.org/sites/default/files/2015/11/20120827_UN_EN_Stockpile-management-Weapons-.pdf.

⁶⁶ NACIONES UNIDAS, OFICINA DE ASUNTOS DE DESARME (UNODA), *ISACS 05.40 - Collection of illicit and unwanted small arms and light weapons*, (30 de mayo de 2021), https://att-assistance.org/sites/default/files/2015/11/20120827_UN_EN_Collection-of-illicit-and-unwanted-small-arms-and-light-weapons.pdf.

⁶⁷ NACIONES UNIDAS, OFICINA DE ASUNTOS DE DESARME (UNODA), *ISACS 05.50 - Destruction: Weapons*, (30 de mayo de 2021), <https://www.sipri.org/sites/default/files/research/disarmament/dualuse/pdf-archive-att/pdfs/un-destruction-weapons.pdf>.



El objetivo no es hacer una síntesis, uno a uno, de los estándares contenidos en los documentos; lo que se busca es sistematizar los parámetros establecidos por Naciones Unidas para, posteriormente, traducirlos en indicadores. Asimismo, es importante tener en cuenta que los documentos no están diseñados para optimizar el control de armas en posesión de empresas de seguridad privada en específico, sino que, en términos generales, dictan directrices para un mejor control de armas en dominio de todos los sujetos autorizados para portarlas, de esta forma, se recuperarán solo aquellos aspectos relevantes para el tema que aquí atañe. Se proponen así dos grandes categorías de revisión: A) Tipos de armas y B) Gestión de inventarios.

a. Tipos de armas

El protocolo ISACS 03.30 recomienda que las legislaciones nacionales prohíban la adquisición, posesión y uso de las siguientes armas por parte de empresas de seguridad privada y civiles: armas ligeras (aquellas que son diseñadas para ser utilizadas por dos o tres personas que actúan como tripulación), armas automáticas y proyectiles de munición AP. Es decir, el protocolo deja fuera del alcance de los servicios de seguridad privada el uso de armas usualmente restringidas a las fuerzas armadas. Asimismo, se esboza una clasificación según los siguientes factores de riesgo: acción (por ejemplo: manual o semiautomática); calibre; si el arma está diseñada para usar cartuchos de percusión anular (generalmente de menor potencia y calibre), o cartuchos de percusión central (generalmente de mayor potencia y calibre); la capacidad del cargador (dispositivo de almacenamiento de municiones); la facilidad con la que el arma se puede ocultar en la persona (por ejemplo, la longitud del cañón y longitud total del arma).⁶⁸

68 NACIONES UNIDAS, *ISACS 03.30... cit.*, pp. 3 y 4.

Producto de estos factores se propone la siguiente clasificación:

Tabla 6 - Categorización de armas según nivel de riesgo

Categoría	Nivel de Riesgo	Ejemplos
Categoría 1: riesgo no tolerable	Armas cuya posesión por los servicios de seguridad privada presentaría un riesgo de seguridad intolerable si se usa inapropiadamente.	- Armas ligeras - Armas automáticas - Proyectiles de munición AP - Escopetas recortadas - Armas con cargadores de alta capacidad (usualmente aquellos que soportan más de diez municiones) - Rifles y armas de fuego cortas con calibre mayor a 0.45 pulgadas (11 mm).
Categoría 2: riesgo alto	Armas cuya posesión por los servicios de seguridad privada presentaría un alto riesgo para la seguridad pública de usarse indebidamente.	- Pistola semiautomática - Revólveres - Rifles semiautomáticos con cartucho de percusión central - Armas de cañón corto
Categoría 3: riesgo medio	Armas cuya posesión por los servicios de seguridad privada presentaría un riesgo medio para la seguridad pública de usarse indebidamente.	- Rifles semiautomáticos con cartuchos de percusión anular - Rifles manuales con cartuchos de percusión central -Escopetas manuales y semiautomáticas con más de tres cartuchos
Categoría 4: riesgo bajo	Armas cuya posesión por los servicios de seguridad privada presentaría un riesgo bajo para la seguridad pública de usarse incorrectamente.	- Escopetas (manuales y semiautomáticas) con capacidad de hasta tres cartuchos -Rifles manuales con cartuchos de percusión anular

Fuente: ISACS 03.30 - National regulation of civilian access to small arms and light weapons.⁶⁹

Derivado de estas cuatro categorías, Naciones Unidas recomienda llevar a cabo una regulación diferenciada según el tipo de riesgo: cuanto mayor sea la categoría de riesgo, más estricta deberá ser la regulación a la que está sujeta. Aunque la legislación específica es prerrogativa de los Estados, lo relevante es considerar la previsión de que una legislación adecuada es sensible a las características de cada grupo de armas.

⁶⁹ NACIONES UNIDAS, ISACS 03.30... *cit.*, p. 5.



b. Control de inventarios

Una de las principales fuentes de armas ilícitas en el mundo son los arsenales mal gestionados, desde los cuales las armas se filtran al mercado ilícito a través de la pérdida o robo.⁷⁰ Así, para los fines de este análisis, el control de inventarios de armas o arsenales se referirá a los procedimientos y actividades que son necesarios para la contabilidad y resguardo de las armas en posesión de los proveedores de servicios de seguridad privada. El manejo adecuado de inventarios es un elemento esencial para reducir la proliferación ilícita de armas, así como para la eficiente identificación de las armas obsoletas y excedentes en posesión de los servicios de seguridad privada. De esta forma, siguiendo las directrices del protocolo ISACS 05.20, es importante que los Estados adopten un enfoque proactivo, y no reactivo, para garantizar que las armas se contabilicen y aseguren adecuadamente.

Algunas directrices para el seguimiento de inventarios se sintetizan de la siguiente manera:

Primero, el documento ISACS 05.20 reconoce que es prerrogativa de los Estados determinar el tipo y número de armas que son requeridas por los cuerpos de seguridad (públicos y privados) de acuerdo a las necesidades y propósitos del país.

Segundo, los inventarios de armas deberán revisarse periódicamente con miras a determinar los tipos y la cantidad de armas que se han convertido en excedentes de acuerdo a las cantidades previstas. Se entiende por ‘existencias excedentes’ aquellas armas (incluidas sus piezas, componentes y municiones) que rebasan los límites planeados o que ya no son necesarias.

Tercero, el protocolo ISACS 05.50 destaca que el éxito sobre el control de armas está estrechamente relacionado con mecanismos efectivos para la eliminación y/o control de excedentes armamentísticos. Así, el documento recomienda a los Estados el desarrollo de líneas de acción

70 NACIONES UNIDAS, ISACS 05.20... *cit.*, p. v.

claras en torno a la gestión de excedentes preferiblemente mediante la destrucción:

Se sugiere revisar regularmente, con sujeción a los respectivos sistemas constitucionales y jurídicos de los Estados, las existencias de armas en poder de las fuerzas armadas, la policía y otros organismos autorizados, asegurando que aquellas armas calificadas como excedentes por las autoridades competentes están claramente identificadas y que se establezcan e implementen programas para su eliminación responsable, preferiblemente mediante la destrucción. Asimismo, los Estados deberán asegurar que dichas existencias estén debidamente salvaguardadas hasta su eliminación.⁷¹

Los protocolos de Naciones Unidas recomiendan la destrucción de excedentes porque, a diferencia de otros métodos como la reventa, la devolución y el obsequio, la destrucción garantiza que las armas no puedan encontrar camino hacia el mercado ilícito.

Finalmente, el control de inventarios tenderá a ser sistemático y a realizarse a lo largo del ciclo de vida tanto de las armas como de las empresas de seguridad privada.

C. ESTUDIOS DE CASO: CONTROL DE ARMAS EN POSESIÓN DE PROVEEDORES DE SEGURIDAD PRIVADA EN MÉXICO Y PAÍSES SELECTOS DE LATINOAMÉRICA

A raíz de las directrices generales planteadas en los puntos *a* y *b* del apartado anterior, se propone la siguiente matriz de indicadores:

Matriz de Indicadores IV - Control de armas en uso y posesión de los Servicios de Seguridad Privada (SSP)⁷²

⁷¹ NACIONES UNIDAS, ISACS 05.50... *cit.*, p.2.

⁷² Por motivos de espacio, en la matriz de Indicadores IV se usará 'SSP' como abreviación de Servicios de Seguridad Privada.



Indicador	Si/No
La legislación nacional prohíbe el uso de armas de uso militar por parte de los servicios de seguridad privada.	
La legislación establece límites máximos al número de armas en posesión de los SSP.	
La legislación establece con claridad el tipo de armas permitidas para uso y posesión de los SSP.	
La legislación establece los calibres máximos permitidos en armas de uso y posesión los SSP.	
La legislación considera regulaciones diferenciadas según el riesgo que representan los distintos tipos de armas autorizadas para uso y posesión por las empresas de seguridad privada.	
La legislación establece un órgano responsable del registro de inventarios.	
La legislación contempla revisiones periódicas a los arsenales de los SSP.	
La legislación contempla procedimientos específicos en el manejo de inventarios en caso de suspensión de licencias de operación de los SSP.	
La legislación contempla procedimientos específicos en el manejo de inventarios en caso de cese o disolución de los SSP.	
La legislación contempla procedimientos en caso de robo y/o pérdida de armas en posesión de los SSP.	
La legislación contempla el paradero que tendrán las armas excedentes	

Fuente: elaboración propia.

Salvo Bahamas y Bolivia, todos los países de América Latina permiten el uso y posesión de armas cortas por parte de las empresas de seguridad privada. A continuación, se presenta un breve balance de control de armas en el ámbito de la seguridad privada en México y los países selectos de la región.

Costa Rica. El órgano encargado mantener actualizado el inventario permanente de armas, así como de su control y fiscalización, es la Dirección General de Armamento, dependiente del Ministerio de Seguridad Pública. La legislación costarricense establece que las empresas de seguridad privada pueden inscribir el número de armas que requieran para ejercer su función siempre y cuando no superen el 1% del total de armas en posesión de la fuerza pública, calculado

según los inventarios de cada año.⁷³ En años recientes, el Gobierno de Costa Rica ha implementado una política que permite a las empresas de seguridad incrementar su inventario siempre y cuando puedan documentar un nuevo contrato que justifique y amerite la adquisición de armas adicionales.⁷⁴ Sin embargo, esta es una decisión administrativa aún no regulada ni en la ley ni en los reglamentos.

En lo relativo al control de arsenales, las empresas están obligadas a llevar un inventario permanente de todas las armas en su posesión. La revisión de estos inventarios se hace mediante informes semestrales elaborados por parte las empresas de seguridad privada y deberán contener información sobre la cantidad, el tipo, el número de serie, el nombre de la persona a quien se le ha asignado y el Estado de las armas de fuego bajo su custodia.⁷⁵ Asimismo, los servicios de seguridad privada tienen la obligación de documentar nuevas contrataciones, despidos, incapacidades, defunciones y renunciaciones del personal de seguridad, así como pérdidas, desechos o adquisiciones de armamento, municiones u otro equipo para las labores de seguridad.⁷⁶ Sin embargo, la legislación no establece un procedimiento claro que indique el destino final de armas en posesión de empresas de seguridad privada que hayan sido suspendidas temporal o definitivamente o que hayan terminado voluntariamente sus funciones.

Finalmente, son armas permitidas para los proveedores de servicios de seguridad privada las pistolas, revólveres, carabinas, rifles y escopetas no automáticas comprendidas entre los 5,6 mm (calibre 22) y los 18,5 mm (calibre 12); revólveres y pistolas semiautomáticas hasta calibre 45" (11,53 mm); escopetas hasta calibre 12" (18,5 mm), y; carabinas y rifles hasta calibre 460" (11,68 mm). De acuerdo a la clasificación expuesta

⁷³ Ley de Armas y Explosivos, artículo 87 (11 de mayo de 2021), http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=26048&nValor3=84992.

⁷⁴ CENTRO REGIONAL DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA PAZ, EL DESARME Y EL DESARROLLO EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE y CENTRO DE GINEBRA PARA EL CONTROL DEMOCRÁTICO DE LAS FUERZAS ARMADAS, *op. cit.*, pp. 32.

⁷⁵ Ley de Armas y Explosivos, *op. cit.*, artículo 5.

⁷⁶ Reglamento a la Ley de Servicios de Seguridad Privada No. 33128, *op. cit.*, artículo 95.



en la Tabla 6 las armas permitidas en Costa Rica abarcan las cuatro categorías propuestas por Naciones Unidas, incluyendo las categorías 3 y 4, *riesgo alto* y *muy alto*, respectivamente. La legislación no contempla regulaciones diferenciadas para uso y licencia de armas de alto riesgo.

Matriz de Indicadores IV - Control de armas en uso y posesión de los Servicios de Seguridad Privada (SSP), Costa Rica

Indicador	Sí (✓) - No (X)
La legislación nacional prohíbe el uso de armas de uso militar por parte de los servicios de seguridad privada.	✓
La legislación establece límites máximos al número de armas en posesión de los SSP.	✓
La legislación establece con claridad el tipo de armas permitidas para uso y posesión de los SSP.	✓
La legislación establece los calibres máximos permitidos en armas de uso y posesión los SSP.	✓
La legislación considera regulaciones diferenciadas según el riesgo que representan los distintos tipos de armas autorizadas para uso y posesión por las empresas de seguridad privada.	X
La legislación establece un órgano responsable del registro de inventarios.	✓
La legislación contempla revisiones periódicas a los arsenales de los SSP.	✓
La legislación contempla procedimientos específicos en el manejo de inventarios en caso de suspensión de licencias de operación de los SSP.	X
La legislación contempla procedimientos específicos en el manejo de inventarios en caso de cese o disolución de los SSP.	X
La legislación contempla procedimientos en caso de robo y/o pérdida de armas en posesión de los SSP.	✓
La legislación contempla el paradero que tendrán las armas excedentes	X

Fuente: elaboración propia.

República Dominicana. La expedición de licencias para portar armas está a cargo de la Secretaría de Estado de las Fuerzas Armadas. La legislación dominicana contempla que las empresas de seguridad privada podrán tener hasta un 80% de su personal armado, salvo aquellas empresas que se dedican al transporte de valores quienes,

en caso de requerirlo, podrán adquirir un arma por cada agente operativo.⁷⁷

En cuanto al control de inventarios, la legislación establece que las armas, municiones y equipos deberán contar con personal que los resguarde en todo momento.⁷⁸ Los depósitos de armas deberán estar a cargo de oficiales retirados de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional que no tengan antecedentes de mala conducta.

La regulación dominicana contempla que toda empresa que cese sus operaciones deberá, dentro de los primeros días del cese, entregar sus armas, municiones y uniformes a la Superintendencia de Seguridad Privada para su custodia y posterior disposición. Por otra parte, cuando sea la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada quien ordene la suspensión o cancelación de la licencia de funcionamiento de un servicio de seguridad privada, solicitará el retiro del armamento. En cualquier caso, las armas serán enviadas por la Superintendencia a Intendencia General de Material Bélico en calidad de depósito. Posteriormente, las armas y sus municiones podrán ser vendidas, cedidas o donadas por sus propietarios a terceros debidamente autorizados.⁷⁹

La ley establece que los proveedores de servicios de seguridad privada deberán adoptar todas las medidas necesarias para evitar la pérdida o extravío de armamento y establece que las personas físicas y/o jurídicas prestadoras del servicio de seguridad privada y su personal que estén involucrados en la pérdida, hurto o robo de las armas de fuego, serán sancionados con el pago de quince (15) a treinta (30) salarios mínimos. La pérdida, hurto o robo de las armas de fuego deberá reportarse de inmediato al Ministerio Público, a la Policía Nacional y a la Superintendencia de Seguridad Privada.⁸⁰

77 Reglamento de la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada No. 21604, *op. cit.*, artículo 80.

78 *Ibidem*, artículo 31.

79 Ley No. 631-16 para el Control y Regulación de Armas, Municiones y Materiales Relacionados, artículo 49 (12 de mayo de 2021), https://www.mip.gob.do/transparencia/images/docs/base_legal/Leyes/Ley-631-16-armas.pdf.

80 Ley de Seguridad Privada, *op. cit.*, artículo 76.



En torno a la fiscalización periódica, los proveedores de servicios de seguridad deberán llevar un registro actualizado y comunicar a la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada, dentro de los cinco primeros días de cada mes, las novedades que se presenten en materia de personal, armamentos y equipos, así como la relación de usuarios.

Finalmente, la legislación dominicana prohíbe a los SSP el uso de armas militares y permite solo aquellas armas *catalogadas de defensa personal*⁸¹ definidas como aquellas armas de uso civil que no estén incluidas entre las prohibiciones y restricciones establecidas en una tabla de clasificación publicada anualmente por el Poder Ejecutivo.⁸² En este sentido, la determinación del tipo de armas permitidas para los servicios de seguridad privada está sujeta a una clasificación de variabilidad anual, razón por la cual, en la matriz de indicadores de República Dominicana, se considerará que la legislación no establece con claridad el tipo de armas permitidas para los servicios de seguridad privada.

Matriz de Indicadores IV - Control de armas en uso y posesión de los Servicios de Seguridad Privada (SSP), República Dominicana

Indicador	Sí (✓) - No (X)
La legislación nacional prohíbe el uso de armas de uso militar por parte de los servicios de seguridad privada.	✓
La legislación establece límites máximos al número de armas en posesión de los SSP.	✓
La legislación establece con claridad el tipo de armas permitidas para uso y posesión de los SSP.	X
La legislación establece los calibres máximos permitidos en armas de uso y posesión los SSP.	✓
La legislación considera regulaciones diferenciadas según el riesgo que representan los distintos tipos de armas autorizadas para uso y posesión por las empresas de seguridad privada.	X

81 Reglamento de la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada No. 21604, *op. cit.*, artículo 75.

82 Ley No. 631-16 para el Control y Regulación de Armas, Municiones y Materiales Relacionados, *op. cit.*, artículo 1.

La legislación establece un órgano responsable del registro de inventarios.	✓
La legislación contempla revisiones periódicas a los arsenales de los SSP.	✓
La legislación contempla procedimientos específicos en el manejo de inventarios en caso de suspensión de licencias de operación de los SSP.	✓
La legislación contempla procedimientos específicos en el manejo de inventarios en caso de cese o disolución de los SSP.	✓
La legislación contempla procedimientos en caso de robo y/o pérdida de armas en posesión de los SSP.	✓
La legislación contempla el paradero que tendrán las armas excedentes	✓

Fuente: elaboración propia.

Colombia. Bajo la legislación colombiana, los permisos de tenencia y porte de armas son emitidos por el Ministerio de Defensa Nacional previo visto favorable de Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada. En el proceso, el Ministerio de Defensa podrá exigir la presentación del arma para su inspección técnica.⁸³

Los servicios de seguridad privada están autorizados para usar armas de fuego de defensa personal en una proporción máxima de un arma por cada tres vigilantes en la nómina. Las armas de defensa personal incluyen: *a) Revólveres y pistolas que reúnan la totalidad de las siguientes características: calibre máximo 9.652mm. (.38 pulgadas) longitud máxima de cañón 15.24 cm. (6 pulgadas) y, en pistolas, funcionamiento por repetición o semiautomática; y b) Escopetas cuya longitud de cañón no sea superior a 22 pulgadas...*⁸⁴

En breve, las categorías de armas permitidas no incluyen armas dentro de las categorías de riesgo 1 y 3 (véase Tabla 6). Sin embargo, de manera extraordinaria, Colombia permite el uso de armas de guerra o de uso privativo de la fuerza pública a *las empresas transportadoras de valores, departamentos de seguridad de empresas y a los servicios especiales de seguridad, previo concepto favorable de la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada.*⁸⁵ Esto constituye

⁸³ Decreto 2535 por el cual se expiden Normas sobre Armas, Municiones y Explosivos, artículo 33 (15 de mayo de 2021), http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/decreto_2535_1993.html.

⁸⁴ *Ibidem*, artículo 11.

⁸⁵ Decreto 2535 por el cual se expiden Normas sobre Armas, Municiones y Explosivos, *op. cit.*, artículo 9.



una excepcionalidad importante respecto a todas las legislaciones aquí consultadas que unánimemente prohíben el uso de armas de uso militar.

En lo relativo al control de inventarios, los servicios de seguridad privada están obligados a llevar un registro actualizado de personal, armamento, equipo y demás medios utilizados, así como una relación de usuarios. Las novedades en estos registros deberán comunicarse a la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada dentro de los cinco primeros días de cada mes.

En caso de disolución, expiración o revocación de la licencia de operación, la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada solicitará al Comando General de las Fuerzas Militares el retiro de las armas en posesión de los proveedores de servicios de seguridad privada.⁸⁶ Salvo que se haya autorizado su cesión, el valor de las armas y de las municiones entregadas será devuelto a su titular previo avalúo.⁸⁷ Así, las armas se quedan en posesión de las Fuerzas Armadas. En caso de una suspensión temporal, se devolverá el armamento una vez sea autorizado el restablecimiento de labores.

De forma añadida, la legislación colombiana obliga a los proveedores de SSP a contar con un seguro de responsabilidad civil extracontractual, que cubra los riesgos de uso indebido de armas de fuego por parte de elementos de seguridad privada.⁸⁸

Matriz de Indicadores IV - Control de armas en uso y posesión de los Servicios de Seguridad Privada (SSP), Colombia

Indicador	Sí (✓) - No (X)
La legislación nacional prohíbe el uso de armas de uso militar por parte de los servicios de seguridad privada.	X
La legislación establece límites máximos al número de armas en posesión de los SSP.	✓

⁸⁶ Estatuto de Vigilancia y Seguridad Privada, *op. cit.*, artículo 104.

⁸⁷ Decreto 2535 por el cual se expiden Normas sobre Armas, Municiones y Explosivos, *op. cit.*, artículo 80.

⁸⁸ Estatuto de Vigilancia y Seguridad Privada, *op. cit.*, artículo 18.

La legislación establece con claridad el tipo de armas permitidas para uso y posesión de los SSP.	✓
La legislación establece los calibres máximos permitidos en armas de uso y posesión los SSP.	✓
La legislación considera regulaciones diferenciadas según el riesgo que representan los distintos tipos de armas autorizadas para uso y posesión por las empresas de seguridad privada.	X
La legislación establece un órgano responsable del registro de inventarios.	✓
La legislación contempla revisiones periódicas a los arsenales de los SSP.	✓
La legislación contempla procedimientos específicos en el manejo de inventarios en caso de suspensión de licencias de operación de los SSP.	✓
La legislación contempla procedimientos específicos en el manejo de inventarios en caso de cese o disolución de los SSP.	✓
La legislación contempla procedimientos en caso de robo y/o pérdida de armas en posesión de los SSP.	✓
La legislación contempla el paradero que tendrán las armas excedentes	✓

Fuente: elaboración propia.

El Salvador. La autorización para ejercer funciones y portar armas la otorga el Director General de la Policía Nacional Civil, luego de realizar inspecciones para constatar el inventario de armamento, municiones y demás equipo (Art. 5, Decreto 227).⁸⁹ Las armas permitidas para uso y porte de los servicios de seguridad privada son revólveres y pistolas de acción mecánica o semiautomática de hasta 11.6 mm de calibre; fusiles y carabinas de acción mecánica o semiautomáticos, de hasta 11.6 mm y escopetas mecánicas de 0.4 a .6 pulgadas (Art. 7, Decreto 655).⁹⁰ Las armas permitidas abarcan los niveles de riesgo 4 y 3 (bajos) así como el nivel 1 (riesgo muy alto) (véase Tabla 6).

La ley salvadoreña no establece un tope máximo de armas en posesión de los servicios de seguridad privada, sin embargo, establece que, excepcionalmente:

⁸⁹ Ley de los Servicios Privados de Seguridad, *op. cit.*, artículo 5.

⁹⁰ Ley de Control de Regulación de Armas, Municiones, Explosiones y Artículos Similares, artículo 7 (15 de mayo de 2021), <https://www.asamblea.gob.sv/sites/default/files/documents/decretos/C8F46018-F388-4699-89F5-1FAACE89D914.pdf>.



El Ministerio de Seguridad Pública y Justicia podrá determinar la cantidad de personal así como la proporción de armas, municiones, equipo y material en general del que podrán disponer los servicios de seguridad privada cuando no correspondan a las necesidades del servicio que presten o por causas relevantes de seguridad pública o de defensa nacional (Art. 10, Decreto 227).⁹¹

Sin embargo, la legislación salvadoreña no de más detalles sobre este criterio de excepcionalidad.

Las empresas de seguridad privada están obligadas a realizar mensualmente un registro de instalaciones, armamento, municiones y equipo, así como la nómina de personal operativo y administrativo incluyendo sus huellas dactilares (Art. 4, Decreto 227).⁹² Estos registros podrán ser inspeccionados en cualquier momento por Policía Nacional Civil sin perjuicio de las inspecciones en las instalaciones que la ley contempla semestralmente. En caso de robo o sustracción de armas propiedad de las empresas de seguridad privada, se debe informar a la Policía Nacional Civil de inmediato.

Finalmente, la ley no establece el procedimiento a seguir en caso de disolución o suspensión de las empresas de seguridad privada en lo relativo a inventario de armas y municiones.

Matriz de Indicadores IV - Control de armas en uso y posesión de los Servicios de Seguridad Privada (SSP), El Salvador

Indicador	Sí (✓) - No (X)
La legislación nacional prohíbe el uso de armas de uso militar por parte de los servicios de seguridad privada.	✓
La legislación establece límites máximos al número de armas en posesión de los SSP.	X

⁹¹ Ley de los Servicios Privados de Seguridad, *op. cit.*, artículo 10.

⁹² *Ibidem*, artículo 91.

La legislación establece con claridad el tipo de armas permitidas para uso y posesión de los SSP.	✓
La legislación establece los calibres máximos permitidos en armas de uso y posesión los SSP.	✓
La legislación considera regulaciones diferenciadas según el riesgo que representan los distintos tipos de armas autorizadas para uso y posesión por las empresas de seguridad privada.	X
La legislación establece un órgano responsable del registro de inventarios.	✓
La legislación contempla revisiones periódicas a los arsenales de los SSP.	✓
La legislación contempla procedimientos específicos en el manejo de inventarios en caso de suspensión de licencias de operación de los SSP.	X
La legislación contempla procedimientos específicos en el manejo de inventarios en caso de cese o disolución de los SSP.	X
La legislación contempla procedimientos en caso de robo y/o pérdida de armas en posesión de los SSP.	✓
La legislación contempla el paradero que tendrán las armas excedentes	X

Fuente: elaboración propia.

Perú. La entidad encargada de regular el uso y porte de armas de los proveedores de seguridad privada es la Superintendencia Nacional de Control de Servicios de Seguridad, Armas, Municiones y Explosivos de Uso Civil (SUCAMEC), que se encarga de forma centralizada de todas las actividades del ámbito de la seguridad privada, incluyendo el control de armas y municiones.⁹³

Las armas permitidas para la modalidad de servicios de seguridad privada son: 1) revólveres con tambor con capacidad de carga hasta doce cartuchos; 2) pistolas con cargador de capacidad de carga de hasta diecisiete cartuchos y escopetas con sistema de abastecimiento semiautomática con capacidad de hasta ocho cartuchos,⁹⁴ niveles 2 (alto riesgo) y 4 (bajo riesgo). La pérdida, hurto o robo de cualquier

⁹³ Decreto Legislativo que crea la Superintendencia Nacional de Control de Servicios de Seguridad, Armas, Municiones y Explosivos de uso Civil, *op. cit.*, artículo 6.

⁹⁴ Reglamento de la Ley No. 30299, Ley de Armas de Fuego, artículo 16 (15 de mayo de 2021), <https://www.gob.pe/institucion/sucamec/informes-publicaciones/1356294-reglamento-de-la-ley-n-30299>.



arma de fuego debe ser reportada a la SUCAMEC dentro de cuarenta y ocho horas, adjuntando además una copia de la denuncia policial.⁹⁵

En caso de cese, suspensión o cancelación de actividades, es responsabilidad del representante legal de los proveedores de seguridad privada depositar las armas en los depósitos de la SUCAMEC y, en caso de incumplimiento, procede una denuncia ante el Ministerio Público.⁹⁶ El internamiento es temporal mientras se cumplen los plazos para disponer el destino final de las armas que, a) pueden ser recuperadas por su titular, o b) pueden ser transferidas a terceros. Respecto a la primera opción, las armas pueden ser recuperadas por el que fuera su titular únicamente en los casos en los que este obtenga nuevamente la autorización que le faculte a ser propietario de armas de fuego; respecto a la segunda opción, las empresas de seguridad privada pueden optar por transferir el arma de fuego internada a una persona natural que cuente previamente con la licencia correspondiente o a una persona jurídica que se encuentre autorizada por la SUCAMEC a adquirir armas de fuego.⁹⁷

Finalmente, la SUCAMEC está facultada para decidir destino final de las armas de fuego incautadas, decomisadas o excedentes *optando por su asignación para el servicio de la Policía Nacional del Perú, su venta vía subasta o remate, su donación a los clubes de tiro acreditados o siendo destruidas*.⁹⁸

Asimismo, la legislación peruana dispone que toda arma de fuego corta será registrada obligatoriamente en el Sistema integral de Identificación Balística de Registro a través del cual se registran los datos de identificación del propietario a través del Sistema de Identificación Biométrica y se obtienen huellas balísticas del arma en cuestión.⁹⁹ Dado

95 Ley No. 30299, Ley de Armas de Fuego, Municiones, Explosivos, Productos Pirotécnicos y Materiales Relacionados de Uso Civil, artículo 46 (15 de mayo de 2021), <https://www.sucamec.gob.pe/web/IMA-GENES/2019/pdfs/ley30299.pdf>.

96 Ibidem, artículo 36.

97 Reglamento de la Ley No. 30299, Ley de Armas de Fuego, *op. cit.*, artículo 67.

98 Ley No. 30299, Ley de Armas de Fuego, Municiones, Explosivos, Productos Pirotécnicos y Materiales Relacionados de Uso Civil, *op. cit.*, artículo 41.

99 Reglamento de la Ley No. 30299, Ley de Armas de Fuego, *op. cit.*, artículo 12.

a que, por su tamaño, las armas cortas son susceptibles a pérdida y robo, la obligatoriedad de su identificación balística es una herramienta importante para su rastreo y control. En consideración a esta previsión, en la matriz de indicadores para el caso de Perú se registrará que, efectivamente, la legislación considera regulaciones diferenciadas según el riesgo que representan los distintos tipos de armas.

Matriz de Indicadores IV - Control de armas en uso y posesión de los Servicios de Seguridad Privada (SSP), Perú

Indicador	✓
La legislación nacional prohíbe el uso de armas de uso militar por parte de los servicios de seguridad privada.	✓
La legislación establece límites máximos al número de armas en posesión de los SSP.	X
La legislación establece con claridad el tipo de armas permitidas para uso y posesión de los SSP.	✓
La legislación establece los calibres máximos permitidos en armas de uso y posesión los SSP.	✓
La legislación considera regulaciones diferenciadas según el riesgo que representan los distintos tipos de armas autorizadas para uso y posesión por las empresas de seguridad privada.	✓
La legislación establece un órgano responsable del registro de inventarios.	✓
La legislación contempla revisiones periódicas a los arsenales de los SSP.	✓
La legislación contempla procedimientos específicos en el manejo de inventarios en caso de suspensión de licencias de operación de los SSP.	✓
La legislación contempla procedimientos específicos en el manejo de inventarios en caso de cese o disolución de los SSP.	✓
La legislación contempla procedimientos en caso de robo y/o pérdida de armas en posesión de los SSP.	✓
La legislación contempla el paradero que tendrán las armas excedentes	✓

Fuente: elaboración propia.

México. De acuerdo con la Ley Federal de Seguridad Privada, los proveedores de seguridad privada deberán, primero, solicitar la opinión de Secretaría de Seguridad Pública para que su personal operativo pueda portar armas de fuego y, posteriormente, obtener por parte de



la Secretaría de la Defensa Nacional una licencia particular colectiva (artículo 24).

La solicitud de opinión deberá dirigirse a la Dirección General de Servicios de Seguridad Privada y se deberá precisar lo siguiente:

El número de autorización con que cuenten, la modalidad del servicio, el ámbito territorial donde se portarán las armas de fuego, el domicilio para la guarda y custodia del armamento, así como anexando:

1. *La exposición de motivos en la que se justifique la necesidad de portar armas de fuego en la prestación de servicios de seguridad privada, exhibiendo las documentales que lo acrediten;*

2. La relación del personal operativo que portarán las armas de fuego, detallando las características de las mismas y su asignación;

3. El comprobante de pago correspondiente, de conformidad con lo previsto por la Ley Federal de Derechos, y

4. El comprobante del pago de derechos por la consulta de antecedentes policiales de cada elemento operativo que portará el arma de fuego y que se proponga incluir en la opinión favorable (artículo 36, Reglamento de la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos).

Una vez revisada la documentación, la Secretaría emitirá la opinión que, en caso de ser favorable, *contendrá el número y nombre de los elementos operativos, el número y características de las armas de fuego, así como los lugares de utilización y resguardo de las mismas* (artículo 38, Reglamento de la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos).

Por su parte, también en lo relativo a la emisión de licencias, la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos en su artículo 26, establece los siguientes requerimientos:

1. Contar con la autorización para funcionar como servicio privado de seguridad, y
2. Contar con la opinión favorable de la Secretaría de Gobernación sobre la justificación de la necesidad de la portación del armamento, y los límites en número y características de las armas, así como lugares de utilización.

Si bien la legislación establece que la opinión de la Secretaría ha de emitir límites en cuanto al número de las armas, la Ley Federal de Seguridad Privada, ni Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos -así como sus respectivos reglamentos-, prevén algún tipo de criterio general que guíe el establecimiento de dichos límites. Tampoco se prevén controles que establezcan alguna proporción entre el número de armas de fuego en posesión de los prestadores de servicios de seguridad privada y las fuerzas públicas.

En cuanto al tipo de armas permitidas para los prestadores del servicio se encuentran:

- I.- Pistolas de funcionamiento semi-automático de calibre no superior al .380 (9mm.), quedando exceptuadas las pistolas calibres .38 Super y .38 Comando, y también en calibres 9 mm. las Mausser, Luger, Parabellum y Comando, así como los modelos similares del mismo calibre de las exceptuadas, de otras marcas.
- II.- Revólveres en calibres no superiores al .38 Especial, quedando exceptuado el calibre .357 Magnum (artículo 9, Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos).



Todas ellas se clasifican dentro de la *Categoría 2 riesgo alto*, de acuerdo a la categorización propuesta por Naciones Unidas presentada con anterioridad.

El control sobre las armas se realiza tanto por la Secretaría de Seguridad Pública, hoy Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana, como por la Secretaría de la Defensa. A la Secretaría de Seguridad Pública le corresponde lo relativo al Registro Nacional de Empresas, Personal y Equipo de Seguridad Privada que obliga a los prestadores de servicios a informar, dentro de los 10 primeros días naturales de cada mes, sobre la situación y actualizaciones relativas al armamento, vehículos y equipo, incluyendo los cambios en los inventarios correspondientes (artículo 12, Ley Federal de Seguridad Privada).

Por su parte, la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos en su artículo 14 establece que *el extravío, robo, destrucción, aseguramiento o decomiso de un arma que se posea o se porte, debe hacerse del conocimiento de la Secretaría de la Defensa Nacional*, según su reglamento, dentro de los 30 días siguientes al en que se conozca el hecho (artículo 16, Reglamento de la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos).

En síntesis, la pérdida o robo de armas en posesión de los proveedores de servicios de seguridad privada deberá reportarse ante la Secretaría de la Defensa y, además, deberá registrarse en los inventarios presentados a la Secretaría de Seguridad Pública a fin de actualizar el Registro Nacional de Empresas, Personal y Equipo de Seguridad Privada dentro de los 10 primeros días naturales del mes.

En la matriz de indicadores considerará que la legislación establece órganos responsables del control de inventarios armamentísticos, sin embargo, es importante resaltar que la fragmentación de procedimientos y de plazos para el reporte de pérdida o robo de armas puede generar disparidades de información por parte de las dos secretarías reguladoras.

En lo relativo a las revisiones de arsenales, la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos en su artículo 29, establece que tratándose de *licencias oficiales* para la portación de armas: *la Secretaría de*

la Defensa Nacional inspeccionará periódicamente el armamento, solo para efectos de su control, sin tener autoridad alguna sobre el personal. Sin embargo, los arsenales de los servicios de seguridad privada no entran en este supuesto pues se rigen bajo *licencias particulares colectivas*¹⁰⁰ y en ningún otro lugar la ley hace mención de dichas revisiones periódicas para licencias de tipo particular. Por su parte, La Ley Federal de Seguridad Privada y su Reglamento tampoco hacen mención en torno a la revisión física de armas en posesión de los servicios de seguridad privada. Por lo tanto, las revisiones periódicas a los arsenales de los servicios de seguridad privada son únicamente de carácter administrativo vía la actualización mensual del Registro Nacional de Empresas, Personal y Equipo de Seguridad Privada así como los reportes de pérdida y robo remitidos por los proveedores de seguridad a la Secretaría de la Defensa a fin de actualizar el Registro Federal de Armas.

Finalmente, la Ley ni su Reglamento prevé procedimientos en el manejo de inventarios armamentísticos en caso de suspensiones temporales o definitivas, cese o disolución de las empresas de seguridad privada.

Matriz de Indicadores IV - Control de armas en uso y posesión de los Servicios de Seguridad Privada (SSP), México

Indicador	Si (✓) - No (X)
La legislación nacional prohíbe el uso de armas de uso militar por parte de los servicios de seguridad privada.	✓
La legislación establece límites máximos al número de armas en posesión de los SSP.	X

¹⁰⁰ De acuerdo al artículo 26 de la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos las licencias particulares para la portación de armas serán individuales para personas físicas, o colectivas para las morales (como es el caso de los proveedores de servicios de seguridad privada). En su artículo 29, especifica que las licencias oficiales pueden también ser colectivas o individuales. Las primeras podrán expedirse a: 1) dependencias oficiales y organismos públicos federales a cuyo cargo se encuentran las instalaciones estratégicas del país y, 2) a las instituciones policiales. Por su parte, las licencias oficiales individuales se expedirán a quienes desempeñen cargos o empleos en la Federación o en las Entidades Federativas, que para el cumplimiento de sus obligaciones requieran, en opinión de la autoridad competente, la portación de armas.



La legislación establece con claridad el tipo de armas permitidas para uso y posesión de los SSP.	✓
La legislación establece los calibres máximos permitidos en armas de uso y posesión los SSP.	✓
La legislación considera regulaciones diferenciadas según el riesgo que representan los distintos tipos de armas autorizadas para uso y posesión por las empresas de seguridad privada.	X
La legislación establece un órgano responsable del registro de inventarios.	✓
La legislación contempla revisiones periódicas a los arsenales de los SSP.	✓
La legislación contempla procedimientos específicos en el manejo de inventarios en caso de suspensión de licencias de operación de los SSP.	X
La legislación contempla procedimientos específicos en el manejo de inventarios en caso de cese o disolución de los SSP.	X
La legislación contempla procedimientos en caso de robo y/o pérdida de armas en posesión de los SSP.	✓
La legislación contempla el paradero que tendrán las armas excedentes	X

Fuente: elaboración propia.

D. RESULTADOS PARTE 2 - CONTROL DE ARMAS

Matriz de resultados regionales II – Control de armas en uso y posesión de los Servicios de Seguridad Privada (SSP)

	México	Perú	El Salvador	Colombia	Rep. Dom.	Costa Rica
La legislación nacional prohíbe el uso de armas de uso militar por parte de los servicios de seguridad privada.	✓	✓	✓	X	✓	✓
La legislación establece límites máximos al número de armas en posesión de los SSP.	X	X	X	✓	✓	✓

La legislación establece con claridad el tipo de armas permitidas para uso y posesión de los SSP.	✓	✓	✓	✓	X	✓
La legislación establece los calibres máximos permitidos en armas de uso y posesión los SSP.	✓	✓	✓	✓	✓	✓
La legislación considera regulaciones diferenciadas según el riesgo que representan los distintos tipos de armas autorizadas para uso y posesión por las empresas de seguridad privada.	X	✓	X	X	X	X
La legislación establece un órgano responsable del registro de inventarios.	✓	✓	✓	✓	✓	✓
La legislación contempla revisiones periódicas a los arsenales de los SSP.	✓	✓	✓	✓	✓	✓
La legislación contempla procedimientos específicos en el manejo de inventarios en caso de suspensión de licencias de operación de los SSP.	X	✓	X	✓	✓	X



La legislación contempla procedimientos específicos en el manejo de inventarios en caso de cese o disolución de los SSP.	X	✓	X	✓	✓	X
La legislación contempla procedimientos en caso de robo y/o pérdida de armas en posesión de los SSP.	✓	✓	✓	✓	✓	✓
La legislación contempla el paradero que tendrán las armas excedentes.	X	✓	X	✓	✓	X

Fuente: elaboración propia.

Como se señaló al inicio de este apartado, el análisis de los servicios de seguridad privada en América Latina tiene una unicidad contextual insoslayable. En la región en general, y en México en particular, los cuerpos de seguridad privada se incrustan dentro de un universo más amplio de actores armados legales como ilegales, cuyas dinámicas devienen en altos índices de violencia homicida. En México 7 de cada 10 homicidios se llevan a cabo con armas de fuego, una tendencia no muy distinta a la de otros países estudiados como El Salvador y Colombia. Bajo estas consideraciones, en este análisis se quiso enfatizar el imperativo que existe de revisar la solidez regulatoria del control de armas en uso y posesión de los servicios privados de seguridad. El asunto adquiere más relevancia si se añade que los servicios de seguridad privada en América Latina son los más armados del mundo, de acuerdo a las estimaciones de Small Arms Survey discutidas al inicio de esta sección.

Tal y como se deja ver en la *Matriz de resultados regionales II*, México, El Salvador y Costa Rica tienen importantes déficits regulatorios en materia de control de armas en uso y posesión de los servicios de

seguridad privada, particularmente en lo relativo al control de inventarios. Las tres legislaciones carecen de disposiciones que regulen el manejo de inventarios en caso de cese, disolución y suspensión de las empresas proveedoras de servicios de seguridad, así como de disposiciones en torno a la gestión de armas excedentes. Los casos de Colombia y República Dominicana son dos ejemplos de cómo normativamente se da seguimiento de arsenales a lo largo de su ciclo de vida, cerrando así las posibilidades de desvíos de armas hacia mercados ilícitos.

Otro aspecto saliente son las previsiones normativas en torno al establecimiento de límites al número de armas. Colombia, por ejemplo, establece que, como máximo, un tercio de la nómina de las empresas de seguridad privada podrán usar armas de fuego; Costa Rica, por su parte, establece que ningún proveedor de seguridad privada por sí solo podrá tener más del 1% de la cantidad de armas en posesión de las fuerzas públicas y, en una proporción bastante mayor, República Dominicana contempla que las empresas de seguridad privada podrán tener hasta un 80% de su personal armado. Aunque en México no existe ninguna previsión regulatoria en esta materia, el establecimiento de límites razonables podría ser una medida útil para disminuir la cantidad de armas en el país y acotar las labores de los servicios de seguridad privada de acuerdo con su naturaleza más preventiva que reactiva. Asimismo, como se expuso en el apartado anterior, en algunos estados del país existe una importante desproporción respecto a la cantidad de personal operativo de los servicios privados de seguridad y las las fuerzas públicas, que se encuentran en minoría. De esta forma, la falta de límites generales a la posesión de armas por los servicios privados puede traducir dichas desproporciones al ámbito armamentístico, debilitando la posición del Estado como el agente central de los medios coercitivos.

Finalmente, pese a que todos los casos estudios permite un abanico amplio de armas, solo un de ellos, Perú, considera en su normatividad una regulación diferenciada según el riesgo que representan. De esta forma, otro de los déficits regulatorios encontrados es la falta



de controles especiales para las armas más letales y la carencia de mecanismos de rastreo para aquellos tipos de armas que representan riesgos particularmente altos.

3. Seguridad privada y personal operativo: capacitación

Como tercer eje de análisis, en este apartado se estudiarán las previsiones normativas en torno a la capacitación del personal operativo de los servicios de seguridad privada. Se parte de la idea de que una normatividad robusta en esta materia es una precondition necesaria hacia la institucionalización de marcos de capacitación que den consistencia a la calidad y eficiencia del servicio, al tiempo en que se reducen riesgos tanto para los trabajadores como para los ciudadanos. Así, la formación adecuada del personal de seguridad privada es fundamental para la profesionalización del sector y la institucionalización de prácticas que garanticen el respecto a los derechos humanos.

Como se verá más adelante, en la región existen tres modelos en cuanto a los sujetos que imparten la formación del personal: el modelo delegativo, donde los Estados permiten que contratistas especializados o incluso las propias empresas de seguridad sean quienes imparten los cursos de capacitación y entrenamiento; el modelo centralizado, donde se asigna a un organismo estatal, usualmente las policías nacionales, para la ejecución de los requerimientos preparatorios; y, finalmente, el modelo mixto, que da cabida a ambos esquemas. En el universo de países selectos, el más común es el primero, donde el Estado funge más como regulador que como proveedor. De cualquier modo, sin importar el sujeto que imparte la preparación teórico-práctica del país en cuestión, se han propuesto siete indicadores generales que buscan capturar estándares mínimos para la evaluación del diseño normativo en la materia. Interesa que los estándares mínimos procuren al menos cuatro aspectos:

1) *Homogeneidad de entrenamiento*. Para ello se busca que los Estados dicten directrices generales de los programas y contenidos de capacitación, incluyendo el tiempo mínimo de duración y umbrales

generales que permiten comprobar los conocimientos adquiridos previa acreditación de los estudios.

2) *Capacitación diferenciada*. Se busca que los planes de entrenamiento y capacitación sean sensibles a la diversidad de funciones realizados por el personal operativo de seguridad privada. Una primera gran categoría de formación diferenciada sería entre aquellos guardias o vigilantes que usan armas y aquellos que no las usan.

3) *Formación continua*. Se espera que la formación no solo sea una precondition para la obtención de licencias de operación, sino que se incluya en un ciclo más amplio de capacitación permanente que permita la actualización de saberes y prácticas.

4) *Revisión y control de estándares y resultados*. Este es un punto especialmente relevante en los modelos delegativos, donde las empresas de seguridad o academias privadas autorizadas son primordialmente quienes entregan los servicios de capacitación. En estos casos, es posible que existan incentivos para que los contratistas no establezcan estándares adecuados de aprobación por lo que se ha considerado relevante que existan mecanismos de verificación estatal que corroboren los conocimientos adquiridos.

Dado a que la dimensión aquí explorada es menos densa que las anteriores, solo se presentarán los indicadores generales y se hará un análisis descriptivo de cada país. Para un análisis sintético se recomienda revisar la tabla *Matriz de resultados regionales III* al final de este apartado. En conjunto, la matriz de indicadores se compendia de la siguiente manera:

Matriz de indicadores V - Capacitación

Indicador	Sí/No
El Estado establece las directrices generales de los programas de capacitación	
Se establecen planes de entrenamiento diferenciado según diversidad de funciones realizados por el personal operativo	
Se establece una duración mínima de los programas de capacitación	



El curso de capacitación y entrenamiento es obligatorio	
Se establecen programas de educación continua	
Se establecen criterios mínimos de aprobación	
Se establecen mecanismos de verificación estatales sobre los conocimientos y habilidades adquiridas	

Fuente: elaboración propia.

Costa Rica. La legislación costarricense determina como obligatorio el Curso Básico de Seguridad Privada, diseñado por la Escuela Nacional de Policía (ENP). Los cursos pueden ser impartidos por la ENP o por cualquier centro privado que ésta autorice, previa revisión de la estructura, contenidos y carga horaria de los cursos. De esta forma, es el Estado quien, a través de la Escuela Nacional de Policía, dicta las directrices generales del entrenamiento del cuerpo operativo de seguridad privada.¹⁰¹

El Curso Básico tiene una duración de 42 horas y contiene tres áreas temáticas: A) *un área humanística* (relaciones interpersonales y ética profesional policial), B) *un área jurídica* (legislación policial para agentes de seguridad privada y derechos humanos), y finalmente, C) *un área técnico policial* (técnicas y procedimientos, uso y manejo de armas de fuego permitidas, seguridad de instalaciones, manejo del equipo de radio comunicación).¹⁰²

Colombia. En el modelo colombiano no se prevé que algún organismo estatal proporcione servicios de capacitación para personal de los servicios de seguridad privada. La capacitación corre a cargo de 1) las empresas de seguridad, que podrán desarrollar un departamento de capacitación en su interior o, 2) las escuelas de capacitación y entrenamiento autorizadas por la Superintendencia de Vigilancia de Seguridad Privada.¹⁰³

¹⁰¹ Reglamento a la Ley de Servicios de Seguridad Privada No. 33128, *op. cit.*, artículo 43.

¹⁰² MINISTERIO DE SEGURIDAD PÚBLICA, ESCUELA NACIONAL DE POLICÍA, *Curso básico de seguridad privada*, (27 de mayo de 2021), https://nuevo.seguridadpublica.go.cr/estructura/viceministrou/academia_policial/documentos/Manual%20de%20Seg.%20Priv.%20actualizado%20ENERO%20%202013.pdf.

¹⁰³ Decreto 2187 por el cual se Reglamenta el Estatuto de Vigilancia y Seguridad Privada, artículo 64 (24 de mayo de 2021), <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1415337>.

Las directrices generales del entrenamiento están desarrolladas detalladamente en la Resolución Ministerial 4973 de la Superintendencia de Seguridad Privada que, como se observa en la matriz de resultados regionales, cubre positivamente todos los indicadores aquí evaluados.

El esquema propuesto por la Resolución Ministerial se titula *Ciclos de Capacitación y Entrenamiento* precisamente porque tiene una estructura cíclica compuesta por tres fases: un curso de fundamentación con una intensidad mínima de 100 horas, cursos de reentrenamiento o actualización con una duración mínima de 30 horas y cursos de especialización.¹⁰⁴ A diferencia de los dos primeros, las especializaciones no son obligatorias y consisten en cursos de capacitación intensiva en rubros particulares. Para la categoría de vigilantes, por ejemplo, se encuentran las especializaciones en vigilancia aeroportuaria, bancaria, comercial, portuaria, residencial, petrolera, minera, entre otras.

El entrenamiento obligatorio de fundamentos se divide en siete ejes temáticos: 1) Área Socio-Humanística, 2) Aspectos Legales, 3) Procedimientos de Seguridad Privada, 4) Área Técnica, 5) Manejo de Emergencias y Primeros Auxilios, 6) Defensa Personal y Acondicionamiento Físico, 7) Armamento y Tiro (para agentes con armas).¹⁰⁵

En cuanto a los criterios de evaluación, la Resolución establece puntajes mínimos de aprobación: 80% en la evaluación escrita y práctica correspondiente a las áreas de Procedimientos de Seguridad Privada y Técnica; 70% como mínimo de aprobación para el área de Armamento y Tiro; 60% en las áreas de Socio- Humanística, Aspectos Legales, Manejo de Emergencias y Primeros Auxilios y Defensa Personal y Acondicionamiento Físico (Artículo 45).¹⁰⁶

Si bien, los centros privados de entrenamiento son los encargados

¹⁰⁴ Resolución 4973 de 2011, artículo 39 (20 de mayo de 2021), http://www.nuevalegislacion.com/files/susc/cdj/conc/r_svsp_4973_11.pdf.

¹⁰⁵ *Ibidem*, artículo 3.

¹⁰⁶ *Ibidem*, artículo 45.



de realizar las evaluaciones, los cuestionarios y rúbricas de evaluación deben ser aprobados previamente por la Superintendencia. Asimismo, cuando la Superintendencia lo considere, podrá por sí misma efectuar las evaluaciones escritas y prácticas en las escuelas y departamentos de capacitación con el objetivo de verificar los conocimientos y las destrezas adquiridas (Artículo 44, Resolución 4973).¹⁰⁷ Para los fines de la matriz de indicadores, se considerará que esta es una medida de control estatal sobre la calidad de las evaluaciones.

El Salvador. Dentro de los casos seleccionados, el salvadoreño es el único que centraliza las labores de capacitación y entrenamiento en una institución estatal, en este caso, la Academia Nacional de Seguridad Pública adscrita al Ministerio de Seguridad Pública.¹⁰⁸ El curso estipulado tiene una duración de 40 horas clase distribuidas en tres módulos: 1) Salud Mental, 2) Orientación Jurídica y 3) Derechos Humanos e Intervención del agente.

Si bien la Academia Nacional tiene el mandato legal de ser la institución encargada de la capacitación del personal de los servicios de seguridad privada, su Ley Orgánica no hace mención alguna a los servicios privados de seguridad. Esto sugiere que las disposiciones en torno a los servicios privados de seguridad no se han integrado por completo a la reglamentación de las instituciones públicas con las que interactúa, dificultando su operacionalización.

Guatemala. La Dirección General de Servicios de Seguridad Privada es el organismo encargado de supervisar y fiscalizar que se cumplan los planes y programas de capacitación del personal.¹⁰⁹ Dichos programas deberán ajustarse a directrices básicas establecidas por la Dirección, quien los revisará y aprobará. La duración de los cursos no podrá ser menor a diez días y las temáticas mínimas a cubrir serán las siguientes: 1) Área Humanística, 2) Conocimientos generales sobre la legislación nacional e internacional en materia de seguridad, 3) Conocimientos en

¹⁰⁷ *Ibidem*, artículo 44.

¹⁰⁸ Ley de los Servicios Privados de Seguridad, *op. cit.*, artículo 20.

¹⁰⁹ Ley que Regula los Servicios de Seguridad Privada, *op. cit.*, artículo 8.

Derechos Humanos, 4) Conocimientos prácticos y operativos en materia de seguridad privada, y finalmente, 5) El desarrollo de especializaciones de acuerdo a la clasificación del personal.¹¹⁰

En Guatemala ninguna entidad estatal está facultada para impartir los cursos de capacitación. Sin embargo, una peculiaridad de este país es que las evaluaciones que acreditan al personal como idóneo para la realización de sus funciones no recaen en los centros capacitadores, sino que es la propia Dirección General de Servicios de Seguridad Privada, un actor gubernamental, quien las realiza. Asimismo, el Reglamento de la Ley que Regula los Servicios de Seguridad Privada también establece los conocimientos y puntajes mínimos necesarios para aprobar las distintas unidades temáticas de los programas de capacitación.¹¹¹

República Dominicana. Ley de Seguridad Privada dominicana establece que la Superintendencia de Seguridad Privada es la responsable de vigilar las actividades de entrenamiento y capacitación. Los centros capacitadores pueden ser departamentos dentro de las propias empresas de seguridad o centros de creación exclusiva autorizados para ese fin.¹¹²

En su artículo 81, la misma Ley establece que las instituciones *deben informar previamente a la Superintendencia, sobre el contenido de los programas que van a desarrollar, los medios que van a utilizar, el personal que será capacitado y el lugar en el cual se impartirá la capacitación o instrucción.*¹¹³ Sin embargo, tanto la Ley, su Reglamento y otras normas asociadas, no establecen criterios generales respecto a los planes y programas de capacitación, así como del resto de indicadores aquí evaluados.

México. La Ley Federal de Seguridad Privada establece que la capacitación del personal de seguridad privada podrá llevarse a cabo

¹¹⁰ *Ibidem*, artículo 35.

¹¹¹ Reglamento de la ley que Regula los Servicios de Seguridad Privada, artículos 34, 35 y 41, (28 de mayo de 2021), <https://digessp.gob.gt/wp-content/uploads/2016/04/Acuerdo-Gubernativo-417-2013.pdf>.

¹¹² Ley de Seguridad Privada, *op. cit.*, artículo 80.

¹¹³ *Ibidem*, artículo 81.



tanto en las instituciones educativas de la Secretaría de Seguridad, como en centros de capacitación privados autorizados por la Dirección General (Artículo 31). Sin embargo, la Ley y su respectivo Reglamento no establecen ningún lineamiento sobre los casos y las formas en las que la capacitación pudiese realizarse en las instituciones gubernamentales mencionadas. Así, las directrices enunciadas en ambas normas se enfocan únicamente en lo concerniente a los centros privados de capacitación.

Respecto a los planes de capacitación, de acuerdo al artículo 31 de la Ley, *los prestadores de servicios de capacitación deberán registrar ante la Secretaría del Trabajo y Previsión Social los planes y programas de los cursos de capacitación y entregar un ejemplar a la Secretaría de Seguridad para su seguimiento*. Esta es una peculiaridad del caso mexicano pues, como se observa en los casos previos, usualmente son los órganos que regulan a los servicios de seguridad privada quienes revisan y aprueban los planes de capacitación. Por su parte, los reglamentos interiores de la Secretaría del Trabajo y de la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana no prevén algún mecanismo de intercambio de información en lo relativo a las necesidades de capacitación de los agentes o el diseño de planes y programas.

En cambio, sí se contempla cierta participación del sector de seguridad privada. La fracción V del artículo 43 del mencionado Reglamento de la Ley de Seguridad Privada establece que, como parte del apoyo en la instrumentación, control y seguimiento de la capacitación del personal operativo, la Dirección General deberá: *Establecer un programa anual de concertación en materia de capacitación con los Prestadores de Servicios, encaminado a homologar los planes y programas respectivos*. Sin embargo, en ninguna de las normas consultadas se encontró evidencia de algún documento que establezca un piso mínimo de temáticas y entrenamientos a cumplir, como se vio en algunos países descritos atrás. Finalmente, que los planes estén sujetos a concertaciones anuales puede generar una disparidad en cuanto a conocimientos adquiridos por cohorte.

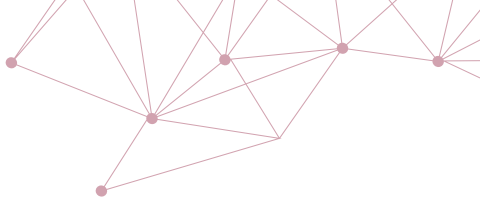
En cuanto a la revisión y controles de calidad de los aprendizajes y

destrezas adquiridas, las fracciones I y II del artículo 43 del Reglamento de la Ley facultan a la Dirección General para: *I. Identificar las etapas de capacitación cubiertas por el personal operativo de conformidad con el plan o programa presentado a la Dirección General; II. Verificar que la capacitación del personal operativo sea eficiente, eficaz y de calidad [...]*. Si bien, no cabe esperar que la norma sea demasiado específica, no sobra la posibilidad de evaluar la inclusión algunos mecanismos de verificación concretos como los establecidos en las regulaciones de Colombia o Guatemala, donde los órganos reguladores tienen la facultad expresa de llevar a cabo -de forma permanente o intermitente- revisiones de calidad.

A. RESULTADOS PARTE 3 - CAPACITACIÓN

Matriz de resultados regionales III – Capacitación

	Costa Rica	Colombia	El Salvador	Guatemala	Rep. Dom.	México
El Estado establece las directrices generales de los programas de capacitación	✓	✓	✓	✓	X	X
Se establecen planes de entrenamiento diferenciado según diversidad de funciones realizados por el personal operativo	✓	✓	X	✓	✓	✓
Se establece una duración mínima de los programas de capacitación	✓	✓	✓	✓	X	X
El curso de capacitación y entrenamiento es obligatorio	✓	✓	✓	✓	✓	✓



Se establecen programas de educación continua	X	✓	X	✓	X	✓
Se establecen criterios mínimos de aprobación	X	✓	X	✓	X	X
Se establecen mecanismos de verificación estatales sobre los conocimientos y habilidades adquiridas	X	✓	✓	✓	X	X

Fuente: elaboración propia.

IV. CONCLUSIONES

Si bien, la provisión de servicios de seguridad privada desafía los supuestos convencionales en torno al rol del Estado como garante de seguridad, el argumento subyacente de este texto es que la *estatalidad* en esta materia se mantiene vía una legislación robusta que minimice las externalidades negativas y encause las actividades de este sector hacia el mayor bienestar público posible. Para evaluar la solidez de la legislación mexicana se consideró útil la realización de un análisis comparado que permitiese evaluar asuntos específicos en una perspectiva regional. Asimismo, se consideró pertinente el uso de matrices de indicadores al ser herramientas útiles para, de forma general, identificar carencias regulatorias.

Para la realización de este documento interesó evaluar cómo los países seleccionados prevén normativamente la interacción de los servicios de seguridad privada con a) las estructuras estatales y b) el contexto social en el que se incrustan. Para ello se propusieron tres ejes temáticos:

1. Interacción de los servicios de seguridad privada en las estructuras estatales;

2. Control de armas en uso y posesión de los servicios de seguridad privada, y

3. Los servicios de seguridad privada y su personal operativo: capacitación.

Para cada uno de ellos, se diseñaron una serie de indicadores que funcionaron como parámetros de análisis y evaluación. Aunque los indicadores no son exhaustivos y de ninguna manera agotan la complejidad normativa en la materia, funcionan de manera orientativa. En lo general se destacan los siguientes hallazgos:

Primero. Aunque nominalmente la legislación mexicana reconoce el carácter cooperativo de la seguridad privada, es necesario fortalecer las previsiones legales que institucionalmente posibiliten la materialización de este mandato. Costa Rica, República Dominicana y Colombia ofrecen ejemplos de andamiajes que facilitan de forma práctica una comunicación fluida entre el sector de la seguridad privada y las fuerzas estatales que, potencialmente, pueden cristalizar en el desarrollo de estrategias de prevención del delito y alertas tempranas.

Asimismo, pese a que México -como la mayoría de los casos estudiados- prevé la auxiliaridad de los servicios privados en situaciones de desastre o emergencia, queda pendiente la regulación de disposiciones en torno a la participación de los servicios de seguridad privada en circunstancias excepcionales. La situación de la pandemia por COVID-19 ha evidenciado que, a menudo, las situaciones de desastre se acompañan de tensiones sociales, por ello, es importante establecer límites claros a las actividades que las fuerzas de seguridad privada están llamadas a realizar en esos contextos.

Segundo. Respecto a sus pares, México tiene un importante déficit regulatorio en materia de control de inventarios armamentísticos en gestión de los servicios de seguridad privada. Como se explicó, la evidencia muestra que arsenales mal gestionados son una fuente primaria de desviación de armas legales a mercados ilícitos. Dando al alto porcentaje de violencia homicida perpetrado con armas de fuego en el país, es imperativo establecer medidas regulatorias más



herméticas que den seguimiento a los depósitos de armas en posesión de los servicios privados de seguridad de forma sistemática, de acuerdo a los protocolos internacionales aquí mencionados.

También en materia de control de armas, se recuperaron algunos ejemplos regionales que han establecido frenos normativos a la cantidad de armas permitidas en posesión de los servicios privados de seguridad. Colombia, por ejemplo, establece que, como máximo, un tercio de la nómina de las empresas de seguridad privada podrán usar armas de fuego; Costa Rica, por su parte, establece que ningún proveedor de seguridad privada por sí solo podrá tener más del 1%. Aunque en México no existe ninguna previsión regulatoria en esta materia, el establecimiento de límites razonables podría ser una medida útil para acotar las labores de los servicios de seguridad privada de acuerdo con su naturaleza más preventiva que ofensiva. Asimismo, como se mostró en el punto 1, apartado B, (*Previsiones regulatorias en torno al crecimiento de la industria de seguridad privada*), en algunos estados del país existe una importante desproporción respecto a la cantidad de personal operativo de los servicios privados de seguridad y las fuerzas públicas, que muchas veces se encuentran en minoría. De esta forma, la falta de límites generales a la posesión de armas por los servicios privados puede traducir dichas desproporciones al ámbito armamentístico, debilitando la posición del Estado como el agente central de los medios coercitivos.

Del mismo modo, otro de los déficits regulatorios encontrados es la falta de controles especiales para las armas más letales en posesión de los servicios privados, así como la carencia de mecanismos de rastreo para aquellos tipos de armas que representan riesgos particularmente altos.

Tercero. La formación adecuada del personal de seguridad privada es fundamental para la profesionalización del sector y la institucionalización de prácticas que garanticen el respeto a los derechos humanos. Como se evidencia en la *Matriz de resultados regionales III - Capacitación*, en la legislación mexicana queda pendiente fijar la centralidad del Estado en la elaboración de directrices generales de los programas y

contenidos de entrenamiento, así como en los medios de verificación de los aprendizajes adquiridos.

Añadidamente, como nota final, cabe enfatizar que si bien la reciente reforma al artículo 73 constitucional faculta al Congreso para expedir una Ley General de Seguridad Privada, el objetivo de esta investigación no ha sido arrojar luz sobre *el cómo* establecer directrices de homologación normativa entre la federación y el ámbito local; por el contrario, lo que aquí se ha buscado destacar es el *qué* o *sobre qué* materias es necesaria dicha homologación. Un rasgo saliente de la actual Ley Federal de Seguridad Privada en México es su énfasis meticuloso en los procesos de obtención de licencias y, opuestamente, un abordaje bastante menos exhaustivo en lo relativo a las actividades de la seguridad privada entendidas en un sentido amplio, es decir, como un conjunto de *praxis* operativas que se incursaran cotidianamente en estructuras estatales y contextos específicos. De esta forma se ha buscado acentuar la importancia de atender los déficits regulatorios arrojados por el análisis comparado aquí presentado y sintetizados en las distintas matrices de resultados. Se espera asimismo que la futura legislación en la materia pueda considerar el aprendizaje adquirido vía el estudio de casos ajenos al mexicano en materia de cooperación, control de armas y profesionalización de los servicios de seguridad privada.

V. REFERENCIAS

1. *Bibliohemerográficas*

ABRAHAMSEN Rita y C. WILLIAMS Michael, "Securing the City: Private Security Companies and Non-State Authority in Global Governance", *International Relations*, vol. 45, núm. 1, junio 2007.

ABRAHAMSEN, Rita, "Security beyond the state: Global security assemblages in international politics", *International Political Sociology*, Reino Unido, núm. 1, vol. 3, marzo 2009.



- CLIFFORD Shearing y LES Johnston, *Governing Security: Explorations of Policing and Justice*, Londres, Routledge, 2003.
- GARMANY Jeff y GALDEANO Ana, "Crime, insecurity and corruption: Considering the growth of urban private security", *Urban Studies Journal*, núm. 5, vol. 55, octubre 2017.
- GONZÁLEZ-VARAS, Santiago, "El desarrollo de la idea de colaboración en el Derecho Administrativo, con el ejemplo de la Seguridad privada y otros", *Revista de Derecho Administrativo*, núm. 94.
- KEMPA, Michael et. al., "Reflections on the evolving concept of private policing", *European Journal of Criminal Policy and Research*, vol. 7, núm. 7, junio 1999.
- OSBORNE, Stephen, "The New Public Governance?", *Public Management Review*, Nueva Jersey, núm. 3, vol. 8, febrero 2007.
- WHITE, Adam, *The Politics of Private Security: Regulation, Reform and Re-Legitimation*, Londres, Palgrave Macmillan, 2010.

2. Leyes nacionales

- Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, artículo 115 (13 de mayp de 2021).
- Reglamento de la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos, artículos 16 y 38 (12 de mayo de 2021).
- Reglamento Interior de la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana, artículo 6 (13 de mayp de 2021).
- Reglamento de la Ley de Seguridad Privada, artículo 43 (15 de mayo de 2021).
- Ley Federal de Seguridad Privada, artículos 12, 24, 27, 28 y 31 (12 de mayo de 2021).
- Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos, artículos 9, 14, 26 y 29 (12 de mayo de 2021).

3. *Leyes internacionales*

Acuerdo Gubernativo No. 417-2013, artículos 7 y 11 (24 de abril de 2021).
Constitución Política de la República de Colombia, artículos 212, 213 y 215 (20 de abril de 2021).

Decreto 2187 por el cual se reglamenta el Estatuto de Vigilancia y Seguridad Privada, artículos 39 y 74 (15 de abril de 2021).

Decreto 2355, Estructura Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada, artículos 4, 6 y 15 (15 de abril de 2021).

Decreto 2535 por el cual se expiden Normas sobre Armas, Municiones y Explosivos, artículos 9, 33, 11 y 80 (15 de mayo de 2021).

Decreto Legislativo que crea la Superintendencia Nacional de Control de Servicios de Seguridad, Armas, Municiones y Explosivos de uso Civil, artículos 6 y 20 (15 de abril de 2021).

Decreto que regula los Servicios de Seguridad Privada. artículos 3 y 35 (15 de abril de 2021).

Estatuto de Vigilancia y Seguridad Privada, artículos 11, 18, 74, 78 y 104 (15 de abril de 2021).

Ley de Armas y Explosivos, artículos 5 y 87 (11 de mayo de 2021).

Ley de Control de Regulación de Armas, Municiones, Explosiones y Artículos Similares, artículo 7 (15 de mayo de 2021).

Ley de los Servicios Privados de Seguridad, artículos 5, 10, 15, 20 y 59 (22 de abril de 2021).

Ley de Regulación de los Servicios de Seguridad Privados No. 8395, artículos 16 y 19 (11 de abril de 2021).

Ley de Seguridad Privada, artículos 9, 12, 16, 20, 55, 76, 80 y 81 (25 de abril de 2021).

Ley No. 30299, Ley de Armas de Fuego, Municiones, Explosivos, Productos pirotécnicos y Materiales relacionados de uso civil, artículo 41 (23 de abril de 2021).

Ley No. 631-16 para el Control y Regulación de Armas, Municiones y Materiales Relacionados, artículos 1 y 49 (12 de mayo de 2021).

Ley que Regula los Servicios de Seguridad Privada, artículos 4, 8, 10, 35 y 42 (24 de abril de 2021).



Reglamento a la Ley de Servicios de Seguridad Privada No. 33128, artículos 19, 20, 43 y 95 (11 de abril de 2021).

Reglamento de la Ley No. 30299, Ley de Armas de Fuego, artículo 12, 16, 36 y 67 (15 de mayo de 2021).

Reglamento de la Ley que regula los Servicios de Seguridad Privada, artículos 34, 35 y 41, (28 de mayo de 2021).

Reglamento de la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada No. 21604, artículos 14, 31, 53, 57, 75 y 80 (20 de abril de 2021).

Resolución 4973 de 2011, artículos 3, 39, 44 y 45 (20 de mayo de 2021).

4. Internet

ARIAS, Patricia, *Seguridad Privada en América Latina: el lucro y los dilemas de una regulación deficitaria*, Chile, FLACSO, 2009.

CENTRO REGIONAL DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA PAZ, EL DESARME Y EL DESARROLLO EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE y CENTRO DE GINEBRA PARA EL CONTROL DEMOCRÁTICO DE LAS FUERZAS ARMADAS, *Armed Private Security in Latin America: oversight and accountability in an evolving context*, (01 de abril de 2021).

FLORQUIN, Nicolas, “A Booming Business: Private Security and Small Arms”, en SMALL ARMS SURVEY, *Small Arms Survey 2011*, States of Security, Cambridge, Cambridge University Press, 2011.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA, Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales, [base de datos], México, octubre de 2020.

-----, *Comunicado de prensa número 27/21*, (03 de abril de 2020).

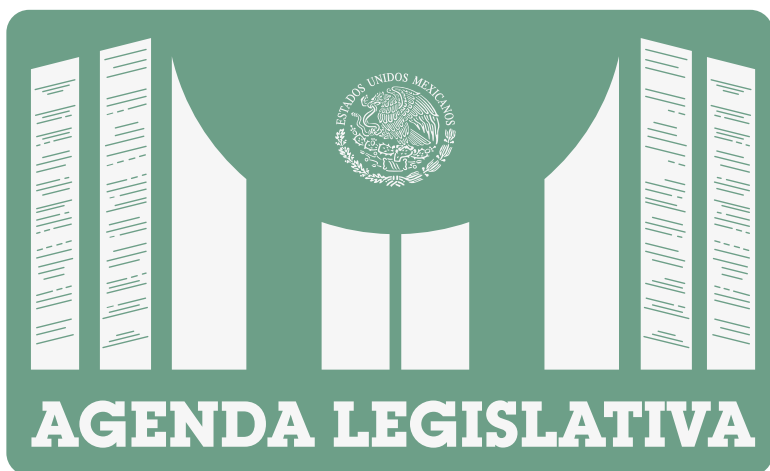
MINISTERIO DE SEGURIDAD PÚBLICA, ESCUELA NACIONAL DE POLICÍA, *Curso básico de seguridad privada*, (27 de mayo de 2021).

NACIONES UNIDAS, OFICINA DE ASUNTOS DE DESARME (UNODA), *Fact Sheet International Small Arms Control Standards (ISACS)*, (30 de mayo de 2021).

- , *ISACS 03.30 - National regulation of civilian access to small arms and light weapons*, (30 de mayo de 2021).
- , *ISACS 05.20 - Stockpile management: Weapons*, (30 de mayo de 2021).
- , *ISACS 05.40 - Collection of illicit and unwanted small arms and light weapons*, (30 de mayo de 2021).
- , *ISACS 05.50 - Destruction: Weapons*, (30 de mayo de 2021).
- PÉREZ, E. David, "The Illicit Trafficking of Firearms to Mexico: A Perspective from Confiscations", *Revista Mexicana de Política Exterior*, número especial 2020.
- SECURITAS, *Annual and Sustainability Report*, (17 de abril de 2021).
- THE INSTITUTE OF INTERNATIONAL RELATIONS OF THE UNIVERSITY OF THE WEST INDIES y PROJECT PLOUGHSHARES, *Private Security Companies in the Caribbean*, Ontario, Pandora Print, 2013.
- ZEPEDA GIL, Raúl, "Fin a la guerra. Una agenda para la paz, la justicia y los derechos humanos", en BENÍTEZ, Raúl y GÓMEZ Elisa (coords.), *Fuerzas Armadas, Guardia Nacional y violencia en México*, México, Friedrich-Ebert-Stiftung, 2021.

5. Otras

- Tesis [A.]: P. X/2009, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, tomo XXIX, abril de 2009, p. 1299. Reg. digital 167360.



REVISTA MULTI, INTER Y TRANSDISCIPLINARIA
DEL CENTRO DE ESTUDIOS DE DERECHO
E INVESTIGACIONES PARLAMENTARIAS



CÁMARA DE
DIPUTADOS
LXV LEGISLATURA

CEDIP

CENTRO DE ESTUDIOS DE DERECHO
E INVESTIGACIONES PARLAMENTARIAS

