

# **Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente**

Reconocimiento de validez oficial de estudios de nivel superior según acuerdo secretarial 15018, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 29 de noviembre de 1976.

Departamento de Estudios Sociopolíticos y Jurídicos  
Maestría en Política y Gestión Pública



## **LA REGULACIÓN DE SERVICIOS EN SEGURIDAD PRIVADA A NIVEL MUNICIPAL: UNA EXPERIENCIA PROFESIONAL EN EL H. AYUNTAMIENTO DE SALAMANCA, GUANAJUATO.**

---

Tesis que para obtener el grado de  
Maestro en Política y Gestión Pública

Presenta: **VÍCTOR HUGO RUEDA OLMOS**

Director: **DR. FERNANDO CORNEJO HERNÁNDEZ**

Tlaquepaque, Jalisco. 6 de noviembre de 2021

## **RESUMEN**

El propósito de este trabajo es reconstruir la experiencia profesional referente al desarrollo de un reglamento de regulación de la seguridad privada en el H. Ayuntamiento 2018 -2021 del municipio de Salamanca, Guanajuato, con el propósito de reconocer los procesos y sujetos implicados tanto en su generación como en su posible implementación. El análisis resultante de dicha reconstrucción dialoga con dimensiones políticas y jurídicas que se inscriben en una trama de relaciones interpersonales cotidianas. Esto supone superar tensiones y obstáculos que exceden a las funciones del H. Ayuntamiento. A través de la recuperación de los elementos empíricos que informan la reconstrucción de la experiencia profesional es posible reconocer los vacíos procesales en los criterios de elaboración de un Reglamento de Seguridad Privada, así como las dimensiones micro políticas implicadas. De igual forma, permite subrayar la relevancia de la regulación de los servicios de seguridad privada en un contexto de creciente violencia e inseguridad.

## **PALABRAS CLAVE**

Seguridad pública, Seguridad privada, Reglamento, Ayuntamiento, Crisis de seguridad.

## ÍNDICE

<b>INTRODUCCIÓN.....</b>	<b>5</b>
<b>CAPÍTULO I. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA.....</b>	<b>8</b>
1.1 JUSTIFICACIÓN.....	8
1.2 PREGUNTAS DE INVESTIGACIÓN.....	9
1.3 OBJETIVOS.....	10
<b>CAPITULO II. MARCO TEÓRICO.....</b>	<b>11</b>
2.1 PARADIGMAS DE LA SEGURIDAD.....	11
2.2 SEGURIDAD NACIONAL: UN CONCEPTO ESTATOCÉNTRICO.....	12
2.3 SEGURIDAD PÚBLICA: UN ENFOQUE NORMATIVO Y PREVENTIVO.....	13
2.4 SEGURIDAD HUMANA: UN PARADIGMA AMPLIACIONISTA.....	15
2.5 SEGURIDAD CIUDADANA: UN CONCEPTO CENTRADO EN LA PERSONA Y SUS DERECHOS HUMANOS.....	17
2.6 SEGURIDAD PRIVADA: EVOLUCIÓN Y CARACTERÍSTICAS.....	18
<b>CAPITULO III. MARCO METODOLÓGICO.....</b>	<b>21</b>
<b>CAPITULO IV. MARCO CONTEXTUAL: CARACTERÍSTICAS DEMOGRÁFICAS Y PANORAMA DE LA SEGURIDAD.....</b>	<b>24</b>
4.1 CARACTERÍSTICAS DE LA ENTIDAD GUANAJUATO.....	24
4.2 CARACTERÍSTICAS DEL MUNICIPIO DE SALAMANCA.....	26
4.3 CONTEXTO DE VIOLENCIA, INSEGURIDAD Y CRIMINALIDAD EN GUANAJUATO Y EN SUS MUNICIPIOS.....	28
4.4 PANORAMA DE LA SEGURIDAD PRIVADA EN MÉXICO: ASPECTOS LEGALES.....	33

<b>CAPITULO V. LA RESPONSABILIDAD DEL CARGO Y LAS DIFERENCIAS POLÍTICAS.....</b>	<b>37</b>
5.1 EL PROCESOS DE NEGOCIACIÓN PARA LA ELABORACIÓN DEL REGLAMENTO DE SEGURIDAD PRIVADA.....	41
5.2 REUNIONES DE TRABAJO.....	43
5.3 ANÁLISIS SOBRE EL REGLAMENTO DE SERVICIOS EN SEGURIDAD PRIVADA DE SALAMANCA Y SUS BENEFICIOS.....	46
5.4 LA APROBACIÓN Y PUBLICACIÓN DEL REGLAMENTO.....	49
<b>CAPÍTULO VI. LA POLÍTICA COMO LA ACTUACIÓN PÚBLICA DE PASIONES PRIVADAS .....</b>	<b>52</b>
6.1 LA DIMENSIÓN MICRO SOCIAL DE LA POLÍTICA MUNICIPAL.....	52
6.2 EL CONTRAPESO DE LA CIUDADANÍA.....	54
6.3 INERCIAS Y RESISTENCIAS: LA MODIFICACIÓN DE LAS ATRIBUCIONES Y FUNCIONES.....	55
<b>CONCLUSIONES.....</b>	<b>59</b>
<b>REFERENCIAS.....</b>	<b>61</b>

## INTRODUCCIÓN

La configuración de las ciudades no sólo se determina a partir de sus espacios físicos, también está atravesada por un entramado afectivo que organiza nuestras vivencias. Quisiera comenzar este trabajo describiendo las texturas de lo que Salamanca representa para mí. Mi intención es que el lector pueda comprender el telón de fondo en el que se desarrolló la experiencia profesional que me propuse analizar en este trabajo. De igual forma, espero que al describir la huella emotiva que la ciudad dejó en mí – como una experiencia fundante– pueda invitarlo a entender mi vocación política.

Viví una infancia afortunada en el centro histórico de Salamanca. Todos los días despertaba con la ilusión de correr hacia las plazas públicas que rodeaban mi casa, especialmente al jardín principal, cuyo kiosco de la época porfiriana se transformaba en un escenario de orquestas o una arena de lucha libre, en donde descargaba mi hiperactividad. Para mí, el centro era una fiesta, con sus portales que cumplían la función de techos para innumerables puestos de juguetes –algunos artesanales y otros chinos–, en donde compraba monos de plástico, de cartón y alfeñiques. Aún recuerdo el olor a plástico mezclado con la atracción de los dulces, los globos coloridos y demás tiliches que acaparaban mi atención. Los comercios activaban la cotidianeidad de la ciudad, a los que llegaban personas para degustar nieve de pasta en la nevería de mi familia, elotes, frituras y fritangas, sobre todo los sábados y domingos.

Por las tardes, mis amigos del barrio de las calles Monterrey, Río Lerma, Mina y Pípila, tocaban a la puerta de mi casa para pedirle a mi madre permiso para que saliera a jugar a las calles en donde, al caer la noche, la ausencia de tráfico vehicular las transformaba en amplias canchas de futbol en donde se demostraba el ímpetu, la energía e incluso el gran talento deportivo. En esas calles existía una confluencia de clases sociales, olores, intereses y, eventualmente, destinos. Algunos de ellos fueron trágicos, otros son historias exitosas de movilidad social y otros se fusionaron con la ciudad, a través del saludo cotidiano y obligado, de la tiendita que pasó del padre al hijo y de las gorditas de papa que me proporcionan un desayuno rápido y rico.

Las fiestas tradicionales que se celebraban en la plaza cívica de la ciudad dejaron un impacto importante en mí. Fui testigo del grito de la Independencia, de los honores a la bandera, de los espectáculos religiosos y de un gran número de mítines del Partido Acción Nacional (PAN), del Partido de la Revolución Democrática (PRD) y del avasallante corporativismo del Partido Revolucionario Institucional (PRI). Había espacios de la ciudad que reflejaban la presencia gubernamental; el orden, la policía, los hombres vestidos de azul marino que desplegaban su actitud autoritaria y que les quitaban a las personas sus bicicletas, o las pelotas a los niños, me incitaban a reflexionar sobre el poder y la autoridad. Aunado a esto, vivía a escasas dos cuadras de la sede de la presidencia municipal y de la delegación de la extinta Policía Judicial Federal. A esta última llegaban patrullas modelo Dart, marca

Chrysler, de los ochentas, con personas detenidas; algunas lloraban y evidenciaban su arrepentimiento, mientras otras se observaban serias, con la mirada perdida, que reflejaba la dureza de su vida. Estas imágenes me impactaban y me llevaban a reflexionar –por mi vida rodeada de templos y de religión– en la posibilidad de que fueran castigados por Dios. Estas disertaciones inocentes fueron las primeras que recuerdo sobre el bien y el mal, y sobre la justicia y la injusticia.

La presencia monumental de templos tan emblemáticos como San Agustín, de corte barroco, el Señor del Hospital, de arquitectura neoclásica, y la Parroquia Antigua, de inspiración churrigüesca, representaban la fe y las tradiciones que marcaban el tiempo con sus campanadas. Lugares en donde me enseñaron a guardar respeto cuando acudía a la doctrina y en donde experimenté, por primera vez, la vocación de la docencia enseñando como monaguillo y catequista a otros niños a rezar, contándoles las historias de los Santos. Relatos en los que encontraba el perdón y el arrepentimiento, y la maldad y el exceso, que eran juzgados de forma dura y maniquea. Estas historias convivían con los ruidos de la incómoda cercanía de la cárcel municipal. Fue precisamente en la intersección y en la paradoja entre ambos espacios en donde comencé a comprender la complejidad de mi ciudad y de la condición humana. Hubo una etapa en la que, explorando el mundo, llegué a sentir vergüenza de mis vivencias dentro de los templos; momentos en la que aún no lograba ordenar qué significaba todo eso y en donde el temor de que me subsumieran en la categoría peyorativa de guanajuatense me exhortaba a alejarme lo más posible de estas vivencias fundantes de mi vida. Pasaría tiempo para que rescatara lo valioso y dejara atrás el juicio y la mirada dura de los santos de los templos.

Paralelamente, gracias a las enseñanzas de mi padre; sus orígenes con la izquierda y a las coyunturas de la vida, cultivé una pasión por el pensamiento y la acción política. Mientras los niños vivían sus fines de semana saliendo a pasear o a comprar nieve, yo salía con mi papá a pegar pancartas con engrudo por la madrugada para que no nos identificaran y pudiéramos ser sujetos de represalias; eran los años noventa. Mis recuerdos de las campañas de Cuauhtémoc Cárdenas, Vicente Fox y los discursos elocuentes de Porfirio Muñoz Ledo en el jardín principal de Salamanca como candidato a Gobernador en 1991, el sindicalismo petrolero representado en Joaquín Hernández Galicia “La Quina”, de quién en alguna ocasión recibí como regalo un pollo luego que decidí acercarme a la muchedumbre que lo rodeaba, y escuchar los discursos enardecidos de la izquierda y la derecha, que exigían un cambio democrático en México, fueron momentos que se quedaron grabados en mi memoria. Por supuesto aún no comprendía en aquel entonces la trascendencia de lo que ocurría en ese momento, pero recuerdo los gritos de la gente, las frases lanzadas con convicción y cómo se erizaba mi piel cuando las escuchaba al unísono.

Estas historias me atan a la ciudad.

Hace algunos años, cuando los comercios comenzaron a cerrar, cuando el centro se comenzó a apagar y cuando la noche se convirtió en silencio y ya no había canchas improvisadas de fútbol, comenzó mi camino en la política en el municipio. Un itinerario que se ha convertido en la síntesis de vivir sus altas y bajas, que me demanda escribirle estos párrafos y decirle lo importante que ha sido para la persona que soy hoy en día. Es el trasfondo de cada uno de los esfuerzos que tuve oportunidad de materializar como regidor del H. Ayuntamiento, dentro de los que resalta el Reglamento de Seguridad Privada. Es el contexto de una experiencia profesional y de todos los dolores y gozos que se dieron alrededor de ella. Es el espacio geográfico y temporal en el que me he percatado de mis limitaciones y en donde he aprendido la importancia de la autocrítica y de la humildad en la labor política. Es lo que llamamos comúnmente hogar.

La idea de reconstruir la experiencia profesional de la elaboración del Reglamento de Seguridad Privada del municipio de Salamanca, Guanajuato, nació a partir de la identificación de un campo poco reconocido dentro de las agendas municipales, en donde el enfoque de la seguridad tiende a concentrarse en la profesionalización de las policías y la prevención de la criminalidad. La regulación de la seguridad privada es un tema apremiante que vincula el desarrollo de políticas públicas con la materialización de los supuestos establecidos en los marcos normativos. En ese sentido, elaboré una reflexión a partir de la que doy cuenta de algunos de los principales procesos que giraron en torno al desarrollo de la reglamentación necesaria para regular la prestación de servicios de seguridad privada. A partir de esto, pude reflexionar sobre las maneras en las que la realidad informa a la política, pero la política responde a destiempo o con base en intereses particulares.

El trabajo de análisis trasciende sobre las concepciones de seguridad y su evolución, resaltando la importancia de datos diagnósticos e indicadores que permiten aproximarnos a éste desafío a través de un complejo camino sobre su materialización reglamentaria.

## CAPÍTULO I. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

### 1.1. JUSTIFICACIÓN

La motivación personal del reporte de experiencia profesional inició como un reto para actualizar y crear marcos normativos (reglamentos) que permitieran regular la prestación del servicio de empresas de Seguridad Privada en el municipio de Salamanca, Guanajuato, en dónde tuve la responsabilidad de presidir la Comisión de Seguridad Pública, Movilidad y Protección Civil, como Regidor del Ayuntamiento<sup>1</sup>, en la administración 2018-2021. En el marco de la Comisión se identificó que la regulación de las empresas de seguridad privada estaba incorporada en el Reglamento de Policía<sup>2</sup>, a partir de cuatro artículos –añadidos en el año 2000–, los cuales facultaban al H. Ayuntamiento para otorgar conformidades (permisos para la prestación del servicio de las empresas). La ausencia de un instrumento normativo independiente refleja la falta de comprensión de las implicaciones que tiene entregar dichas conformidades. De igual manera, pasa por alto el crecimiento exponencial que han tenido las empresas de seguridad privada en los últimos años, derivado de un incremento en la violencia y del recrudecimiento de la crisis de seguridad en el Estado de Guanajuato. Por otro lado, propicia la opacidad y la falta de rendición de cuentas con la ciudadanía, puesto que no se establecen estándares de calidad y de transparencia que garantizaran el funcionamiento adecuado de dichas empresas. La secuencia causal de los problemas mencionados se origina por la falta de un marco regulatorio específico que avalara la supervisión, vigilancia y verificación sistemática de la operación de servicios, que contrarreste el empalme de funciones y el desconocimiento por parte de las autoridades competentes en materia de seguridad<sup>3</sup>. En ese sentido, una vez tomando conocimiento de estas condiciones se procedió a realizar un diagnóstico sobre el número de empresas privadas que habían solicitado conformidades y revalidaciones, del 2018 al 2021, debido a que no existía un indicador que dimensionara la presencia precisa de estas empresas en el municipio. Posteriormente, se revisaron los alcances de la corporación de Policía<sup>4</sup>, y se llegó a la conclusión de que no había un marco jurídico que

---

1 Dentro de las atribuciones de un regidor que establece la Ley Orgánica Municipal para el Estado de Guanajuato, destacan: Vigilar el cumplimiento de las atribuciones a cargo de las dependencias y entidades de la administración pública municipal, así como los ramos de la administración que les encomiende el Ayuntamiento y los programas respectivos, proponiendo las medidas que estimen procedentes; Presentar al Ayuntamiento, iniciativas de reglamentos, bandos de policía y buen gobierno y demás disposiciones administrativas de observancia general o, en su caso, de reformas y adiciones a los mismos.

2 Reglamento de Policía para el Municipio de Salamanca, Guanajuato.

3 Es importante mencionar que el Estado de Guanajuato no cuenta con un registro actualizado del número de empresas de seguridad privada que cuentan con conformidades, ni tampoco uno que haga referencia a la vigencia de sus servicios

4 Este punto es crítico debido a que la coordinación entre empresas de seguridad privada y la policía municipal es necesaria para atender emergencias y/o la comisión de posibles faltas administrativas.

los facultara para supervisar el trabajo de las empresas de seguridad privada, lo cual derivaba en la incapacidad de sanción en caso de que presentaran alguna irregularidad en la prestación del servicio y un alcance integral sobre su control y supervisión. Es importante señalar que al delimitar las funciones de los servicios de seguridad privada, permisos, uso de insignias, uso de uniforme, armamento, etc., se logra encuadrar de manera más clara su distinción frente a las fuerzas de seguridad pública. Esto permite que la ciudadanía tenga mecanismos de control del servicio que prestan este tipo de empresas, lo cual garantiza no sólo su mayor protección, sino también el conocimiento de sus limitaciones en cuanto al ámbito territorial de custodia y facultades de actuación en una detención entre otras. La regulación de los servicios de seguridad privada a nivel municipal podría parecer un tema circunscrito únicamente al detalle operativo, sin embargo, también se inscribe en problemáticas más amplias de la seguridad a nivel local y estatal. A partir del 2017, la crisis de seguridad en el estado de Guanajuato ha adquirido notoriedad a lo largo del país e incluso a nivel internacional<sup>5</sup>, lo que ha ejercido una importante presión en las corporaciones de policías. Frente a este escenario, las empresas de seguridad privada se introducen como una vía para garantizar protección a ciudadanos y empresas que desean la protección de sus bienes y servicios, derivado de una percepción negativa de la garantía de seguridad.

## 1.2. PREGUNTAS DE INVESTIGACIÓN

Para comprender el fenómeno de la seguridad privada, y su regulación en el municipio, se pretende dar respuesta a la siguiente pregunta principal:

- ¿Cómo se articulan las dimensiones micropolíticas y de politización de la seguridad en la elaboración de un reglamento de seguridad privada municipal como elementos que entorpecen su elaboración y aprobación?

Para complementar y desarrollar diversas vetas de análisis, tanto contextuales como vinculadas a estructuras de gobernanza, se plantean las siguientes preguntas secundarias:

- ¿Cómo se establece la diferenciación entre la seguridad pública y privada en el municipio?
- ¿Cómo ha influido el contexto económico y de seguridad a nivel estatal en el crecimiento exponencial de empresas de seguridad privada?
- ¿Cómo se ha construido la armonización normativa en los diferentes órdenes de gobierno en lo que refiere a las empresas de seguridad privada?

---

<sup>5</sup><https://www.elsoldelbajio.com.mx/local/lanza-eu-alerta-de-no-viajar-por-guanajuato-celaya-irapuato-inseguridad-4970094.html>

- ¿Cuál es la aportación de la creación de un marco normativo que regula la conformación de empresas de seguridad privada en el contexto de un plan de gobierno municipal?

### 1.3. OBJETIVOS

Por lo tanto, el objetivo de este trabajo de investigación es el siguiente:

- Reconstruir la experiencia profesional de la elaboración del Reglamento de Seguridad Privada en el municipio de Salamanca, Guanajuato, para comprender el papel determinante de la micropolítica –entendida como relaciones interpersonales cotidianas– y la politización como elementos que entorpecen las funciones señaladas por la Ley Orgánica Municipal de los miembros de los ayuntamientos.

Los objetivos secundarios se establecen de la siguiente forma:

- Identificar y analizar los mecanismos de gobernanza a los cuales está sujeta la diferenciación entre la seguridad pública y privada, debido a la inevitable interdependencia y coordinación que se ha configurado entre ambos campos (el público y el privado).
- Analizar las atribuciones del municipio referentes a la seguridad pública como bien público, en los términos del artículo 21 constitucional.
- Reconocer la relación entre el encuadre normativo de la seguridad pública y privada en el municipio de Salamanca con el desarrollo de un plan de gobierno que incluyó dentro de sus principales objetivos “devolver la seguridad”.
- Reflexionar sobre las aportaciones de mejora que la normatividad en materia de seguridad privada municipal establece al mejoramiento de la prestación de un mejor servicio en la ciudad.

La importancia de investigar con seriedad la regulación de empresas de seguridad privada radica en identificar los mecanismos jurídicos bajo los cuales se establecen lineamientos claros para la operación de actores emergentes en un contexto limitado de bienes públicos, en este caso, la seguridad.

## CAPITULO II. MARCO TEÓRICO

En este apartado se describen y explican los principales paradigmas y conceptos teóricos con los que dialoga la experiencia profesional de la elaboración de un Reglamento de Seguridad Privada a nivel municipal. Antes de comenzar, es importante aclarar que la propuesta teórica se basa en dos premisas. La primera es la necesidad de reconocer la complejidad del fenómeno de la seguridad y de otorgarle un papel relevante en la comprensión del desarrollo y de la gobernanza. La segunda es subrayar su carácter multidimensional y establecer una taxonomía acotada en la que se inscribe la emergencia y diseminación de la seguridad privada. Por ejemplo, en el discurso nacional tiende a confundirse el ámbito y competencia de la seguridad pública con el de la seguridad nacional. Sin embargo, esta distinción es crucial para el respeto y protección de los derechos humanos, debido a que en su ausencia tiende a naturalizarse el uso de la fuerza militar en la procuración de seguridad.

### 2.1. PARADIGMAS DE LA SEGURIDAD

La forma de analizar la seguridad en los últimos años ha evolucionado. A mediados del siglo XX las categorías de análisis se ocupaban de plantear una visión centralista y acotada de la seguridad, con el paso de los años ese concepto se ha ido ampliando, hoy las nuevas amenazas a la seguridad de los Estados se han incrementado. Fenómenos como las catástrofes medioambientales, el crimen organizado, las organizaciones terroristas y las pandemias, generan un riesgo mayor para la estabilidad de los estados donde la seguridad juega un papel relevante y como consecuencia su tratamiento requiere de agendas más integrales para plantear diagnósticos y acciones que permitan resolver estos problemas. Bajo esta lógica la garantía de seguridad se ha convertido en un elemento prioritario en las agendas gubernamentales de los países, de esta forma se trata de enfrentar la violencia en sus diferentes expresiones, en ese sentido las estrategias para su abordaje se incorporan en un eje interrelacionado con otros ámbitos de la función pública, como el bienestar y el desarrollo económico.

De acuerdo con Rettberg (2020, p. 4) las formas de violencia latinoamericana:

Abarca fenómenos como los conflictos armados que han azotado a países como Colombia, El Salvador, Guatemala y Perú; las guerras entre carteles de las drogas ilícitas en la región Andina y en Centroamérica; otras manifestaciones de crimen organizado y violencia organizada que se expanden por toda la región; la delincuencia común, la violencia sexual, la violencia intrafamiliar, el pandillismo, las desapariciones, la justicia por mano propia, la represión de líderes de Derechos Humanos y los conflictos ambientales.

Las maneras de abordar los fenómenos del crimen y de la violencia que enfrentan los Estados son diversas debido a las particularidades específicas de los propios países y de las ciudades que los conforman. Dentro de los factores que establecen dicha diferenciación se encuentran: la solidez y consolidación de la democracia, los índices de desarrollo humano, su ubicación estratégica dentro del contexto del tráfico ilícito, los índices de impunidad y corrupción, entre otros. Sin embargo, a pesar del carácter heterogéneo de las problemáticas que acaecen en los países latinoamericanos y del mundo, se han desarrollado paradigmas y marcos analítico-conceptuales que pretenden homologar la manera en la que se nombra y se encuadra al campo de la seguridad. En ese sentido, los planteamientos sobre la seguridad no se circunscriben en una sola definición, sino que evolucionan desde su definición del latín *securitas*—ausencia de riesgo— a paradigmas más complejos y elaborados, desarrollados en el marco de las organizaciones internacionales —como la Seguridad Humana.

La genealogía de los significados y sentidos de la seguridad está vinculada con la complejidad de las funciones que los órganos de seguridad deben ejecutar frente a amenazas diversas, que van desde una invasión, hasta el resguardo de campos para la siembra. El reto de delimitar el campo de la seguridad aumenta en un contexto de constante securitización (Buzan, 1997, p. 25) de las agendas nacionales e internacionales y con una imbricada interdependencia derivada de la globalización. En el apartado siguiente, se desarrollan algunas aproximaciones a los conceptos que integran las diversas escalas y dimensiones de la seguridad, que tiene la finalidad de delimitar las categorías y nociones en las cuales está inscrita la experiencia profesional que se analiza en este trabajo.

## 2.2. SEGURIDAD NACIONAL: UN CONCEPTO ESTATOCÉNTRICO

La seguridad nacional emergió dentro del contexto de la Guerra Fría con una impronta estado-céntrica y militarista. Se relaciona con la historia de las ideas políticas del poder, vinculado al monopolio de los medios de la violencia física (milicia) por parte del Estado, expuesto en la obra de Leviatán Hobbes (2021) y, posteriormente en los postulados sobre la autoridad política y la coerción de Weber (1993). De forma particular, el concepto de seguridad nacional se inscribe en el paradigma realista de las Relaciones Internacionales, cuya ontología establece un sistema internacional anárquico —derivado de la ausencia de un poder que regule las relaciones entre los Estados— en donde deben incrementar su poder militar para garantizar su supervivencia (Waltz, 2015).

De acuerdo con Piñeyro (2001, p.939) la seguridad nacional es definida como:

Una situación en la cual la mayoría de los sectores sociales de la nación tienen garantizadas sus necesidades culturales y materiales vitales, a través de las decisiones del gobierno nacional en turno y de las acciones del conjunto de las instituciones del Estado, o sea, una situación de relativa seguridad frente a amenazas o retos internos o externos, reales o potenciales que atenten contra la reproducción de la nación y del Estado.

Es importante destacar que los elementos salientes de la definición están vinculados con la supervivencia del Estado. En ese sentido, no se plantea un esquema cooperativo o de seguridad integrada (regional o internacional). Por el contrario, se subrayan las capacidades militaristas de defensa para garantizar que “no exista amenaza alguna a la soberanía, ni a la integridad del territorio y sus habitantes; una situación en la que no existe atentado contra el normal ejercicio de la autoridad ni contra el funcionamiento adecuado de las instituciones” (Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional, 2007, p.6). Por tanto, el concepto de la Seguridad Nacional alude a la capacidad institucional del Estado para que pueda cumplir su función de garantía de seguridad al mantener los equilibrios de poder, gobernabilidad y de la protección de sus habitantes.

La seguridad nacional ha suscitado diversas críticas debido a que la realidad excede las funciones delimitadas en su encuadre conceptual e, incluso, jurídico, del uso de la milicia, el cual debe circunscribirse a la protección del Estado frente a una amenaza externa/extranjera. En ese sentido, ha sido cada vez más importante distinguir el encuadre de la seguridad nacional del de la seguridad pública a partir de aquello a lo que se protege y a los órganos encargados de ofrecer dicha protección. En el primer caso, se circunscribe al Estado-nación y su supervivencia, mientras que, en el segundo, la seguridad adquiere una definición normativa y preventiva, orientada al orden interno del Estado, que será descrita a continuación.

### 2.3. SEGURIDAD PÚBLICA: UN ENFOQUE NORMATIVO Y PREVENTIVO

La seguridad pública forma parte de las funciones y obligaciones del Estado para proteger a la ciudadanía mediante mecanismos de prevención del delito y de procuración de la justicia, con el objetivo de garantizar la convivencia pacífica y el orden público. Debido a su relación directa con el marco legal e institucional (facultativo) que constituye al concepto, puede definirse como “la garantía que el Estado proporciona a la nación con el propósito de asegurar el orden público” (Cintra, 1991, p.40). El concepto de seguridad pública se relaciona con la institución policial y la persecución de delitos del orden público establecidos en los códigos penales para los Estados donde se especifica

cuáles son las conductas que son sancionadas. Algunos ejemplos pueden ser el robo, la violación, el homicidio entre otros. Estos marcos jurídicos surgen como elementos que buscan disciplinar el comportamiento de la sociedad mediante acciones normativas del orden público.

En el contexto mexicano, el concepto de seguridad pública, de acuerdo con García Ramírez (2002, p.94), es considerado como:

“una función del Estado Mexicano vital para contribuir con la preservación del Estado de derecho, como una parte de la actividad estatal, que junto con la acción persecutoria y la impartición de justicia brinden la mayor certeza jurídica a los ciudadanos mexicanos”.

Es de hacer mención que el Estado de Derecho se define como:

«un principio de gobernanza en el que todas las personas, instituciones y entidades, públicas y privadas, incluido el propio Estado, están sometidas a leyes que se promulgan públicamente, se hacen cumplir por igual y se aplican con independencia, además de ser compatibles con las normas y los principios internacionales de derechos humanos. Asimismo, exige que se adopten medidas para garantizar el respeto de los principios de primacía de la ley, igualdad ante la ley, separación de poderes, participación en la adopción de decisiones, legalidad, no arbitrariedad, y transparencia procesal y legal» (Naciones Unidas: 2004, 5).

En la legislación mexicana, la Seguridad Pública forma parte del lenguaje jurídico tradicional — que integra la definición de la seguridad — en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que, en su artículo 21, párrafo noveno, establece que la función de 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, de conformidad con lo previsto en esta Constitución y las leyes en la materia. La seguridad pública comprende la prevención, investigación y persecución de los delitos, así como la sanción de las infracciones administrativas, en los términos de la ley, en las respectivas competencias que señala.

Tanto los planteamientos de Seguridad Nacional como los de la Seguridad Pública, se encuentran definidos en las leyes a las que se hace referencia en la Constitución y las subsecuentes leyes secundarias o reglamentarias (Ley de Seguridad Nacional, Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, Ley de la Guardia Nacional), que regulan la organización y funcionamiento del ejército, la Guardia Nacional, y las policías estatales y municipales. Esto permite delimitar su actuación, competencia y su necesaria coordinación para una labor más eficiente.

Es importante señalar que los conceptos de seguridad nacional y pública son parte de las concepciones tradicionales de la seguridad, que anteceden a la apertura democrática y a la última ola de globalización. En ese sentido, conformaron parte de las esferas de autoridad de la gobernanza y del desarrollo de políticas públicas de seguridad. Sin embargo, a partir del 2003, la seguridad adquiere una connotación ampliada, concebida en la Declaración sobre Seguridad de las Américas, en el marco de la Organización de los Estados Americanos. El modelo ampliacionista de la seguridad integra las nuevas amenazas a la seguridad (pobreza, enfermedades infecciosas mortales, la degradación del medio ambiente, entre otras). A partir de esto, la seguridad adquiere un carácter multidimensional y global, bajo el cual los Estados –en el marco de las organizaciones internacionales— asumieron compromisos para establecer un encuadre y una agenda común en un contexto de interdependencia (Keohane & Nye, 1997, p. 122-132). El resultado de los esfuerzos internacionales tiene su origen en el paradigma de la Seguridad Humana.

#### 2.4. SEGURIDAD HUMANA: UN PARADIGMA AMPLIACIONISTA

La Seguridad Humana surge por primera vez en el Informe del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), de 1994, como una alternativa para analizar las nuevas amenazas a la seguridad internacional. La Seguridad Humana coloca al individuo en el centro de su análisis. De esta forma, plantea que es deber del Estado garantizar los medios necesarios para el desarrollo potencial del individuo.

La Comisión de Seguridad Humana (CSH) de las Naciones Unidas define el concepto de la siguiente manera:

La seguridad humana significa proteger las libertades fundamentales, aquellas libertades que son la esencia de la vida. Significa proteger a las personas de situaciones y amenazas críticas (graves) y más presentes (extendidas). Significa utilizar procesos que se basen en las fortalezas y aspiraciones de las personas [así como] crear sistemas políticos, sociales, medioambientales, económicos, militares y culturales que de forma

conjunta aporten a las personas los fundamentos para la supervivencia, el sustento y la dignidad (Naciones Unidas: 2002, 10).

Del concepto anterior se destaca, en primer lugar, que la responsabilidad del Estado radica en liberar al individuo de amenazas que pongan en riesgo su desarrollo integral. Este enfoque implica que las acciones que emprenda el Estado para garantizar la seguridad del individuo tendrán que orientarse hacia las amenazas y nunca contra el individuo, lo cual coloca al concepto de Seguridad Humana en sintonía con la defensa de los Derechos Humanos (Bosold, 2006, p. 832). En segundo lugar, el concepto de integralidad coloca sobre la mesa la importancia de analizar la seguridad del individuo a partir de diferentes dimensiones o esferas (económica, alimentaria, salud, ambiental, personal, comunitaria y política) (PNUD, 1994). Un ejemplo podría ser la salud, que es una dimensión que puede poner en riesgo el desarrollo potencial del individuo limitando sus capacidades físicas, psicológicas o biológicas. Otro ejemplo es la inseguridad, caracterizada por altas tasas de incidencia delictiva, lo cual genera un entorno social poco propicio para las actividades familiares, profesionales o económicas de la persona.

El paradigma de la Seguridad Humana ha marcado la pauta para establecer, desde 1994, una agenda de trabajo estructurada desde los organismos internacionales, que se interioriza y localiza (Acharya, 2004) en los gobiernos locales. Esta agenda se ha traducido en el desarrollo de políticas y programas que buscan focalizar sus esfuerzos a partir de las esferas que la conforman. Una de ellas es la de Seguridad Ciudadana, la cual se centra en las dimensiones de seguridad personal y seguridad comunitaria— que abrega de los principios de integralidad y multidimensionalidad— estableciendo responsabilidades específicas al Estados, colocando al individuo/ciudadano en el centro de su estrategia.

En este sentido, la Seguridad Ciudadana reforma la manera en la que se desarrollan diversas políticas públicas de Seguridad Pública, en aras de garantizar la protección del orden social normado, colocando al individuo, y su integralidad, como medio y fin de la política.

## 2.5. SEGURIDAD CIUDADANA: UN CONCEPTO CENTRADO EN LA PERSONA, SUS VÍNCULOS CON LA COMUNIDAD Y SUS DERECHOS HUMANOS

Las aproximaciones teóricas y conceptuales en materia de seguridad de los últimos años han tendido, gradualmente, a destacar la importancia de focalizar sus estudios y análisis en dimensiones territoriales y sociales más pequeñas. La razón principal es que se ha identificado que, de esta forma, se pueden desarrollar políticas públicas y estrategias que atiendan necesidades de seguridad más específicas del ciudadano.

La Seguridad Ciudadana es definida de la siguiente forma:

Aquella situación dónde las personas pueden vivir libres de las amenazas generadas por la violencia y el delito, a la vez que el Estado tiene las capacidades necesarias para garantizar y proteger los derechos humanos directamente comprometidos frente a las mismas. En la práctica, la seguridad ciudadana desde un enfoque de los derechos humanos es una condición dónde las personas, viven libres de la violencia provenientes de actores estatales o no estatales (CIDH, 2009).

En términos concretos, la Seguridad Ciudadana se enfoca en garantizar la condición de seguridad, objetiva y subjetiva, del individuo. La seguridad objetiva se relaciona con los hechos concretos, es decir el número de delitos que afectan a la población, mientras la seguridad subjetiva se relaciona con la percepción, las sensaciones y opiniones que se pueden construir por parte del individuo en torno al tema.

La condición de seguridad radica en liberar al ciudadano de fenómenos de violencia o delincuencia. Para lograrlo, propone identificar las causas que subyacen en las conductas violentas de la persona en dos niveles: el individual y el comunitario. Si bien, como se mencionó anteriormente, la Seguridad Ciudadana se centra en las esferas personal y comunitaria de la Seguridad Humana, eso no excluye tajantemente a las cinco restantes. (Económica, alimentaria, salud, ambiental y política) Continúan siendo importantes para el análisis, pero no primordiales para la implementación de acciones concretas.

En el proceso de identificación de las causas, el ciudadano tiene un papel protagónico, debido a que su participación es fundamental para que la autoridad encargada de garantizar la seguridad pública pueda establecer un listado y priorización de amenazas a la seguridad del individuo. Por ello, la seguridad ciudadana propone empoderar al ciudadano, lejos de buscar controlarlo por medio de instrumentos de coerción o represión. Es importante señalar que la Seguridad Ciudadana no excluye el uso de la fuerza por parte del Estado, debido a que la considera una herramienta importante para la seguridad de la población y del territorio.

A pesar de que la Seguridad Ciudadana ha proveído a los gobiernos estatales y nacionales de un marco conceptual y operativo que está en concordancia con las reformas constitucionales en materia de derechos humanos, no ha solucionado el enorme reto de proveer de seguridad –en su concepción ampliada– a los ciudadanos. En ese sentido, frente a la ausencia de la derrama equitativa de bienes públicos y al dominio de un modelo neoliberal, la seguridad se ha convertido en un servicio en el sentido de un *commodity*. Más allá de entrar en un debate sobre las implicaciones éticas que esto tiene

frente a la garantía de justicia distributiva y social, es importante comprender la velocidad rapaz con la que se ha convertido en una opción real para los ciudadanos del globo y de México, frente a la incapacidad del Estado de proveer de la garantía y de las condiciones de seguridad de la población.

## 2.6. SEGURIDAD PRIVADA: EVOLUCIÓN Y CARACTERÍSTICAS

El proceso de privatización de algunas áreas de la vida pública del Estado comenzó alrededor de hace cuatro décadas en diversos países de América Latina. Con ello se inició una fase neoliberal, que trastocó el panorama político, económico y social de la región. En esta transformación se redujo la actividad e influencia del Estado en áreas estratégicas. Como refiere Castells (1997) el Estado nación parece, en efecto, cada vez menos capaz de controlar la globalización de la economía, de los flujos de información, de los medios de comunicación y de las redes criminales. Paralelo al cambio estructural en el funcionamiento de las instituciones y en su vida económica, se experimentó un incremento sustancial de la criminalidad, que favoreció la expansión de las empresas de seguridad privada. Muller (2010) señala que el número de compañías comenzó a crecer significativamente después de la crisis económica de 1994, debido a las percepciones relacionadas con el aumento de la delincuencia, lo que generó que algunos sectores de la población que tenían las posibilidades económicas contrataran servicios de seguridad privada para la custodia de empresas, bienes y servicios. En el entorno había “un vacío en la protección del mundo empresarial, que se agudizaba por el retraso de la policía pública respecto de las nuevas modalidades de ataque” (Larrauri, 1991, p. 231).

El panorama legal del momento referente a la contratación de los servicios de seguridad privada contaba con incipientes marcos normativos que la regulaban de forma muy acotada, por lo que representaban un desafío para la época. Uno de los principales retos radicaba en entender cuáles eran los alcances que tenía la seguridad privada frente a la seguridad pública –ésta última estaba debidamente regulada en un marco Constitucional y reglamentario. Al respecto (Larrauri, 1991, p. 234) establece una taxonomía que permite establecer sus diferencias, la cual se describe a continuación:

- Lugar: la policía pública está en áreas públicas, la privada en sitios privados.
- Intereses: la policía pública protege intereses públicos, la privada intereses de los particulares.
- Actividad: la policía pública se ocupa más del delito, es reactiva, centrada en los aspectos morales de culpa y responsabilidad.
- Sujetos: la policía pública tiene el carácter de funcionario, en tanto que la privada es integrada por ciudadanos.

- Control: la policía pública está sometida al control del Poder Ejecutivo y Legislativo, la privada sólo responde ante su empresa.
- Financiación: la policía pública está subvencionada por los impuestos ciudadanos —gobierno—, en tanto que la privada es sufragada por el cliente.
- Autodefiniciones: la policía pública se ve a sí misma como un servicio público, en tanto que la privada actúa directamente dependiente de su empresario.
- Organización: la policía pública tiene redes y estructuras distintas de las de la policía privada.

Los temas que aborda esta taxonomía siguen formando parte de los debates alrededor de la regulación eficaz de la actualidad. Particularmente debido a que la seguridad privada se ha convertido en una compleja industria mundial que provee una amplia gama de productos y servicios, incluso empresas de recursos humanos de seguridad, contratación directa, monitoreo de alarmas, transporte de valores, empresas militares privadas, servicios de negociación y rescate, investigaciones privadas, investigaciones financieras y hasta patrullaje de espacios públicos (De Waard, 1999, p. 145).

## SÍNTESIS

La estructura de éste capítulo en un primer momento establece el punto de partida con los diferentes paradigmas de seguridad relevantes en el panorama del trabajo, en un segundo plano se aborda la seguridad nacional desde una perspectiva estado-centrica y militarista, identificada con los paradigmas tradicionales de la seguridad. Así mismo en una secuencia, la seguridad pública plantea la aproximación a una concepción normativa-preventiva, que tiene la finalidad de generar mecanismos de control social para prevenir conductas antisociales que pongan en riesgo la convivencia de la comunidad. Estas circunstancias dialogan con un cuarto y quinto momento donde la perspectiva global, la cooperación internacional y el discurso del respeto a los derechos humanos procuran nuevas concepciones como la Seguridad Humana y la Seguridad Ciudadana; visiones que comienzan a incorporarse en el discurso gubernamental y la firma de tratados internacionales interiorizados en marcos legales más integrales de las naciones. La dificultad y complejidad que experimenta el ejercicio de la administración pública y el papel del Estado para resolver el tema de la seguridad en sus diferentes expresiones (homicidios, robos y violencia), en un sexto apartado incorpora la explicación de la seguridad privada su evolución y características, bajo la aparición acelerada de nuevos actores denominados empresas de servicios de seguridad privada; considerado su taxonomía frente a la seguridad pública, inmersa en una dinámica social cambiante y desigual. Desde ésta perspectiva nos

introducimos a una agenda que requiere el perfeccionamiento de su regulación o de acciones más específicas desde lo local, que den certeza jurídica y mayores condiciones de claridad a los ciudadanos en la regulación de la prestación del servicio en un contexto estatal y municipal de elevada criminalidad y violencia.

### **CAPITULO III. MARCO METODOLÓGICO**

En este capítulo se describe la secuencia metodológica a partir de la cual se reconstruyó la experiencia profesional de la elaboración de un Reglamento de Seguridad Privada, en el marco del H. Ayuntamiento de Salamanca, Guanajuato 2018-2021. De igual forma, se detalla el conjunto de decisiones metodológicas y técnicas a partir de las cuales se identificaron diversos escenarios y vivencias que constituyen la dimensión empírica de este trabajo. Es ese sentido, la metodología de este trabajo no está inscrita en un paradigma específico (descriptivo, interpretativo o reflexivo) o con una perspectiva específica (cuantitativa, cualitativa o mixta). Debido a la naturaleza del trabajo, así como a las preguntas y objetivos de investigación que plantea, la metodología está orientada hacia una reconstrucción de la experiencia –no en clave fenomenológica– sino como una secuencia ordenada de pasos que permiten identificar actores, funciones, procesos, resultados, así como los soportes documentales que dan sustento a las afirmaciones desarrolladas en los siguientes apartados. En este proceso, se empleó un instrumento metodológico de reconstrucción de la experiencia diseñado por el Dr. Bayardo, el cual me permitió rastrear y profundizar sobre diversas dimensiones de los momentos clave que constituyeron la elaboración del Reglamento de Seguridad Privada, específicamente los referentes a la participación de diversos actores, la descripción de sucesos, el sentido de los mismos y su valoración. De igual forma, a partir de los datos construidos con base en dicho instrumento pude construir una observación de segundo nivel, al reconstruir los contextos con los que dialoga la experiencia (nacional, local e institucional) y los debates teóricos a los que aluden. Para la reconstrucción de los sucesos que conformaron la experiencia utilicé diversas fuentes y técnicas de investigación, que mezclan elementos tanto cualitativos como documentales. En primer lugar, concerté una entrevista semiestructurada a profundidad con la consultora que me asesoró para la elaboración del reglamento. El objetivo de dicha entrevista fue identificar –de manera conjunta– las evidencias que respaldaban los diversos momentos que integraban la experiencia de elaboración del Reglamento. De igual forma, a través de una serie de preguntas sobre su percepción del estatus anterior de la legislación y de la coordinación de los trabajos que realizamos, pude triangular los datos que había construido, brindando mayor objetividad a la reconstrucción de la experiencia. La consultora fue de gran ayuda para que tuviera claridad sobre las fechas y las intenciones de las reuniones que tuvimos con distintos funcionarios del municipio. Revisamos de forma conjunta las minutas y las actas de las reuniones que sostuvimos con el Jefe de Oficiales Calificadores, el Jefe de Jueces Calificadores, el Comisario encargado de la operatividad de la policía, y con el Director Jurídico de la Dirección General de la Seguridad, en donde se les presentó el proyecto del reglamento y la versión final. Estos elementos se convirtieron en fuentes de información valiosas para generar un diálogo en el cual reflexionamos sobre

nuestras impresiones con respecto al conocimiento de los funcionarios con respecto a la regulación de la seguridad privada. En la entrevista hice preguntas abiertas, que no buscaran confirmar mis propias percepciones, sino más bien contrastarlas o complementarlas. La disposición de la consultora para profundizar sobre el tema fue indispensable. Por otro lado, para tener el detalle de los diversos sucesos que influenciaron y que, en ocasiones, entorpecieron la elaboración del reglamento, me di a la tarea de buscar y recopilar información de fuentes hemerográficas, particularmente de periódicos locales y estatales. A partir del rastreo y la organización de diversas notas periodísticas elaboré una síntesis informativa de los sucesos que marcaron mi complicada relación con la presidenta municipal. Después de más de dos años, había perdido claridad de la genealogía de los eventos, por lo que esta reconstrucción me permitió vincular el contexto político general y las relaciones interpersonales particulares, con la elaboración del Reglamento de Seguridad Privada. A su vez, la información hemerográfica me permitió medir el impacto mediático que ciertos sucesos referentes a la crisis de seguridad tuvieron tanto a nivel nacional como internacional. Quisiera señalar que, en lo que refiere a mis declaraciones, en ocasiones la redacción de los medios de comunicación me resultó escueta e incluso sesgada, tanto positiva como negativamente. Sin embargo, fue un insumo muy valioso para profundizar sobre mi posicionamiento político frente a diversos temas que son de relevancia para la experiencia que se analiza en este reglamento. Dentro de ellos se destacan los siguientes: la tardía incorporación del Consejo de Consulta y Participación Ciudadana y la falta de transparencia para informar a la Comisión de Seguridad Pública y Tránsito sobre el Plan de Trabajo de la Dirección de Seguridad. Una vez que elaboré una base de datos a partir de la entrevista con la consultora y de la revisión de material hemerográfico, procedí al análisis de la información. Como señalé anteriormente, el instrumento desarrollado por el Dr. Bayardo fue crucial para ordenar y sistematizar el cuerpo de datos y para edificar una primera mirada analítica e identificar el soporte documental que le otorgaba mayor solidez a mis argumentos. Sin embargo, fue necesario un segundo momento de análisis en el cual construí un puente entre los elementos descriptivos de la experiencia con los paradigmas de la seguridad, con el objetivo de conectar un diálogo teórico-empírico. Este proceso no fue meramente deductivo, por el contrario, fue a partir de la reconstrucción de la experiencia que desarrollé reflexiones más amplias en torno a los enfoques micro sociales de la gestión pública (Cabrera Otálora y Díaz, 2018) y de las capacidades institucionales municipales (Moreno, 2007). Estas bisagras entre la teoría y la práctica me permitieron contestar las preguntas de investigación, así como establecer una agenda pendiente en lo que respecta a la regulación de la prestación de servicios de seguridad privada. Sinteticé dichas reflexiones en los siguientes ejes temáticos:

- La dimensión micro social de la política municipal

- El contrapeso de la ciudadanía
- Inercias y resistencias: la modificación de las atribuciones y funciones

En el proceso de construcción y análisis de los datos se siguieron las consideraciones éticas de confidencialidad y de resguardo de información sensible del municipio. En ese sentido, las actas y las minutas de las reuniones no se anexan como evidencia de los planteamientos señalados en los siguientes capítulos.

## **CAPITULO IV. MARCO CONTEXTUAL: CARACTERÍSTICAS DEMOGRÁFICAS Y PANORAMA DE LA SEGURIDAD**

En este apartado se presentan características generales acerca del Estado de Guanajuato y del municipio de Salamanca, que permiten ubicar el contexto general y específico que enmarca este trabajo. Se inicia plasmando datos de la entidad referentes a su composición demográfica, indicadores macroeconómicos, indicadores de pobreza y rezago, entre otros. Posteriormente se exponen indicadores similares del municipio de Salamanca, que constituye contexto en específico en el que se desarrolló la experiencia que se reconstruye y se analiza en este texto. Finalmente se describe el contexto de violencia, inseguridad y criminalidad en el Estado de Guanajuato y en los municipios que presentan mayores índices delictivos.

### **4.1. CARACTERÍSTICAS DE LA ENTIDAD GUANAJUATO**

Guanajuato pertenece a la región socioeconómica centro-norte del país, con un territorio que representa el 1.54% del total nacional, dividido en 46 municipios. Colinda al norte con los estados de San Luis Potosí y Zacatecas, al sur con el estado de Michoacán, al este con el Estado de Querétaro y al oeste con el estado de Jalisco. Para 2015, la población del estado ascendió a 5,853,677 individuos (INEGI, 2015), ocupando el sexto lugar a nivel nacional por su número de habitantes. En comparación con las cifras de 2010, la población en Guanajuato creció un 6.6 por ciento (Data México, 2020). El municipio de León, la capital económica del estado, concentra la mayor parte de la población con 1,578,626 habitantes. El segundo municipio más poblado, Irapuato, tiene una población de 529,440 habitantes; lo siguen Celaya y Salamanca con 468, 469 y 260,732 habitantes, respectivamente. En lo que refiere al desarrollo económico reciente de la entidad, la economía de Guanajuato generó un Producto Interno Bruto (PIB) de 682 mil millones de pesos corrientes en 2014 y un PIB per cápita de 118 mil pesos corrientes. Este indicador aumentó a un ritmo de 2.5 % anual en términos reales de 2003 a 2014 (INEGI, 2016). En este sentido, se coloca como la sexta entidad con la mayor aportación al PIB nacional, con 4% (INEGI, 2018), lo cual es concordante con la proyección del estado a nivel nacional en términos de crecimiento económico<sup>6</sup>. De acuerdo con datos de la Secretaría de Economía (2020), en el periodo de enero a junio de 2020, la inversión extranjera directa (IED) alcanzó los US\$325M. Los principales países de origen de la IED neta en Guanajuato fueron Estados Unidos (US\$91M), España (US\$69.8M) y Alemania (US\$42.3M). Es importante destacar que Guanajuato ocupa el lugar 10 del índice de

---

<sup>6</sup> El sector económico más importante en Guanajuato es el de las Industrias manufactureras, las cuales concentran alrededor de la tercera parte del PIB estatal.

complejidad económica de las 32 entidades federativas<sup>7</sup>. La IED ha sido un elemento crucial para la planeación económica del estado, particularmente con el desarrollo de Parques Industriales, dentro de los que destaca Guanajuato Puerto Interior<sup>8</sup>. Por otro lado, con base en datos del *Informe de pobreza y evaluación 2020. Guanajuato*, del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL, 2020), de acuerdo con los resultados de la medición de la pobreza 2018, el 43.4% de la población de la entidad vivía en situación de pobreza<sup>9</sup>, lo que equivale a 2,587,800 personas. De este universo, el 4.2% de la población se encontraba en situación de pobreza extrema<sup>10</sup>. Es importante subrayar que, de 2008 a 2018, la pobreza en Guanajuato disminuyó 0.7 puntos porcentuales al pasar de 44.1% a 43.4%. La pobreza extrema se redujo 3.7 puntos porcentuales al pasar de 7.9% a 4.2%, lo que significa que hubo alrededor de 117,500 personas menos en pobreza extrema (CONEVAL, 2020). Para el 2016, Guanajuato, se ubicaba dentro de las tres entidades federativas con el índice de GINI<sup>11</sup> más desfavorable (0.576), es decir en un rango de desigualdad importante frente al ingreso de sus ciudadanos. En general, la cartografía del estado presenta altos índices de desigualdad. En 2018, los municipios con menor desigualdad social fueron: Purísima del Rincón, Villagrán, San Francisco del Rincón, San José Iturbide y Pueblo Nuevo; los municipios con mayor desigualdad fueron: Victoria, Xichú, Irapuato, San Miguel de Allende y Pénjamo.

---

7 De acuerdo con Data México (2020) el índice de complejidad económica es una medida de las capacidades existentes en una economía, inferida a partir de la conexión entre las localidades y las actividades desarrolladas en cada una de ellas. En este sentido, un nivel alto de complejidad está relacionado al desarrollo de industrias específicas con un nivel elevado de capacidades requeridas, lo cual se ha relacionado a un mayor nivel de ingreso, mayor crecimiento económico y a la reducción de gases efecto invernadero.

8 Guanajuato Puerto Interior está compuesto por cuatro diferentes Parques Industriales, dentro de los cuales operan empresas como Pirelli, Volkswagen, Faurecia, Nestlé Purina, Nivea, KYB, Denso, Hino Motors, Orbis, Bio-Pappel, ZKW, NSK, Tsubakimoto, Par Uno, Flexi, Guala Dispensing, Mailhot, Samot, Softer, Hal Aluminium, Sovere, NSK Warner, Inteva, Grupo Coqueta, Showa, entre otras. Derivado de la llegada de la empresa Taigane (líderes mundiales en producción de autopartes) se considera que Guanajuato podría superar la meta sexenal de 5,000 millones de dólares en inversiones (El Economista, 2020). De igual manera, se perfila que la firma y ratificación del Tratado entre México, Estados Unidos y Canadá (TMEC) brindará facilidades para la instalación de parques industriales. En ese sentido, se espera una continuidad ascendente de la inversión extranjera directa en el estado, la cual cerró arriba de los 800 millones de dólares (Data México, 2020).

9 De acuerdo a CONEVAL una persona se encuentra en situación de pobreza cuando tiene al menos una carencia social (en los seis indicadores de rezago educativo, acceso a servicios de salud, acceso a la seguridad social, calidad y espacios de la vivienda, servicios básicos en la vivienda y acceso a la alimentación) y su ingreso es insuficiente para adquirir los bienes y servicios que requiere para satisfacer sus necesidades alimentarias y no alimentarias.

10 De acuerdo a CONEVAL una persona se encuentra en situación de pobreza extrema cuando tiene tres o más carencias, de seis posibles, dentro del Índice de Privación Social y que, además, se encuentra por debajo de la línea de bienestar mínimo. Las personas en esta situación disponen de un ingreso tan bajo que, aun si lo dedicase por completo a la adquisición de alimentos, no podría adquirir los nutrientes necesarios para tener una vida sana.

11 El índice de Gini o coeficiente de Gini es una medida económica que sirve para calcular la desigualdad de ingresos que existe entre los ciudadanos de un territorio.

Por otro lado, en el 2012, Guanajuato ocupó el lugar veintisiete del Índice de Desarrollo Humano en el país, ubicándose dentro de las siete entidades con peor calificación (PNUD, 2015). También cabe señalar que el estado se encuentra por debajo de la media nacional en años de escolaridad -con 8.4 años en promedio- lo que equivale a un poco más del segundo año de secundaria (INEGI, 2015). En el Índice de Salud (0.839) se ubicó en el lugar quince (PNUD, 2015). El contraste entre la proyección económica del estado a partir de la atracción de inversión extranjera directa -derivada del desarrollo de parques industriales- con las capacidades institucionales para hacer frente a la desigualdad y el rezago educativo, muestran un panorama complejo en el cual se entretiene un contexto creciente de violencia. Es importante tomar en cuenta que sin un análisis que parta de la equidad en la distribución del ingreso y oportunidades para el desarrollo de capacidades, no es posible hacer un juicio certero del desarrollo (Sen, 2010, p. 9-17) En este sentido, hay que comprender también a la violencia dentro de su multidimensionalidad, lo que permite encontrar nexos causales entre diversas variables en regiones geográficas donde no necesariamente se presentan índices desfavorables de desarrollo económico.

#### 4.2. CARACTERÍSTICAS DEL MUNICIPIO DE SALAMANCA

Salamanca tiene una superficie de 755.94 km<sup>2</sup> y colinda al norte con los municipios de Guanajuato, Dolores Hidalgo y San Miguel de Allende; al sur con Valle de Santiago y Jaral del Progreso; al este con Santa Cruz de Juventino Rosas, Villagrán y Cortázar; y con colindancia directa al oeste con el municipio de Irapuato (INEGI, 2020). En 2020, la población en Salamanca fue de 273,417 habitantes (48.4% hombres y 51.6% mujeres). En comparación a 2010, la población en Salamanca creció un 4.87% (INEGI, 2020). Esta condición de crecimiento poblacional ha provocado la demanda de servicios en diferentes planos, orientados a la vivienda, el empleo y educación, por mencionar algunos. En 2015, 35.3% de la población se encontraba en situación de pobreza moderada (3.73% inferior al 2010) y 2.43% en situación de pobreza extrema (3.18% inferior al 2010). La población vulnerable por carencias sociales alcanzó un 27.4% (1.82% superior al 2010), mientras que la población vulnerable por ingresos fue de 12% (2.43% superior al 2010). Las principales carencias sociales de Salamanca en 2015 fueron carencia por acceso a la seguridad social, carencia por acceso a la alimentación y rezago educativo (CONEVAL, 2020). En cuanto a la educación el porcentaje de población con carencia por rezago educativo fue de 17.5%, lo que indica un total de 47 mil 778 personas, el promedio de años de escolaridad en Salamanca fue de 8.78, evidenciando un rezago importante en la conclusión de la educación básica.

Es importante destacar que, en el municipio de Salamanca, la población joven representa el 25.59% de la población total. El 4.92 % de esta población no forma parte de la fuerza de trabajo, ni recibe formación o educación de algún tipo (INEGI, 2015). Este dato es relevante debido a que pone en evidencia la ausencia de oportunidades de desarrollo para la juventud y la disminución de posibilidades de desarrollo personal e integración a la sociedad en un escenario de desaliento y desesperanza. Una situación particularmente grave en los últimos años, es que de acuerdo con la Coordinadora del Centro de Atención Primaria en Adicciones (CAPA) entre los jóvenes se ha dado un incremento significativo en las adicciones, ya que cerca del 35 % de las personas que acuden a estos Centros presentan problemas con la droga conocida como cristal, 24% con el alcohol, 18 % con la marihuana y 23% otras drogas, lo que vincula a este sector en una posición de vulnerabilidad y proclividad a relacionarse en un entorno de violencia y factores de riesgo. En lo que refiere a su actividad económica, Salamanca es parte de un corredor industrial que se encuentra conectado bajo una amplia red de carreteras y vías de comunicación, forma parte de la Región III Centro del Estado de Guanajuato, que posee un alto potencial de intercambio de mercancías y productos derivado de su ubicación geográfica e infraestructura. Sobresalen las empresas dedicadas a los siguientes sectores: industrias manufactureras; transportes, correos y almacenamiento; construcción, comercio y servicios financieros. Además de la refinería Ing. Antonio M. Amor, que genera 4,500 empleos<sup>12</sup>. El enlace carretero que une a Salamanca con otros municipios y entidades permite la movilidad de personas, bienes y servicios, está compuesto por tres corredores:

- a) El Corredor Querétaro-Ciudad Juárez, con una longitud de 1 mil 770 kilómetros
- b) El Corredor Manzanillo-Tampico con ramal a Lázaro Cárdenas y Ecuandureo, con una longitud de 1 mil 856 kilómetros
- c) El Corredor México-Nuevo Laredo con ramal a Piedras Negras y con una longitud de 1 mil 735 kilómetros.

La conectividad eficiente del municipio de Salamanca, su actividad económica y su posición geográfica estratégica en la entidad en relación con las ciudades más importantes del Estado como León, Silao, Irapuato, Celaya, San Miguel de Allende y demás municipios hacen necesario analizar con un enfoque más amplio la dinámica de violencia, inseguridad y criminalidad en una realidad común, que no se entiende de forma aislada.

---

<sup>12</sup> La Refinería Ing. Antonio M. Amor de Salamanca fue inaugurada el 30 de julio de 1950, tiene una capacidad instalada de refinación de 220,000 barriles diarios. A julio de 2020 procesaba 119,633 barriles diarios, lo que quiere decir que opera a 54.37% de su capacidad.

#### 4.3. CONTEXTO DE VIOLENCIA, INSEGURIDAD Y CRIMINALIDAD EN GUANAJUATO Y EN SUS MUNICIPIOS

Para comprender el incremento de la violencia en Guanajuato y por consecuencia en sus municipios es necesario contextualizarlo en el marco nacional e internacional. Esto posibilita vislumbrar las maneras en las que, de manera paulatina y progresiva, se conjuntaron una serie de variables que derivan en distintas hipótesis sobre el aumento de la inseguridad en el estado. Actualmente, hablar de violencia en México es una actividad normalizada, situación que refleja la porosidad de las instituciones y de la procuración de justicia en el país. Este escenario se ha conformado como una parte sustancial de la imagen del país hacia el exterior (Villanueva, 2019). Sin embargo, es importante destacar que las relaciones causales del crimen no pueden ubicarse únicamente dentro del margen de las decisiones personales para delinquir o en el marco de las actividades lacerantes de las organizaciones criminales. Se requiere comprender a estos fenómenos desde una coyuntura política, económica y social más amplia. A partir de la década de los ochenta se ha experimentado un aumento de la violencia emanado de factores como la liberalización de la economía con la entrada en vigor del TLCAN (Solís, 2013), el aumento de la demanda de cocaína y heroína en Estados Unidos (Rojo, 2020; Vélez Quero, 2000; Benítez Manaut, 2014) y la pluralización de la representación de los partidos políticos, que conllevó un quiebre en la relación de tinte corporativo con el narcotráfico (Watt & Zepeda, 2012). Esta inercia se conjuga con la estrategia de seguridad de Felipe Calderón Hinojosa, que en el sexenio 2006 - 2012, presentaba en el centro de su encuadre la llamada “guerra contra el narcotráfico”, que desencadenó un incremento importante en la tasa de homicidios dolosos. Guanajuato tiene una ubicación estratégica en el centro del país y dentro del corredor Industrial del Bajío (CIB)<sup>13</sup> cuya importancia recae en su infraestructura industrial, carretera, ferroviaria y de aeropuertos internacionales. Esto lo posiciona como un centro de distribución de mercancías hacia el norte y sur del país, y del comercio exterior mexicano. Por otro lado, el desarrollo económico del estado también se ha potencializado a partir de la producción de hidrocarburos, detonada con la instalación de la refinería Ingeniero Antonio M. Amor, en el municipio de Salamanca desde 1950, la cual, a julio de 2020, procesaba 119,633 barriles diarios (Badillo, 2020). También hay que destacar que son 12 los poliductos del país que atraviesan por el estado; con una longitud total de 1,624 km, de los cuales 740 km pasan por la entidad (Loredo, 2020). Esta ventaja comparativa en términos económicos representa una oportunidad para que las organizaciones criminales operen actividades ilícitas diversas en donde se conjugan ambos elementos:

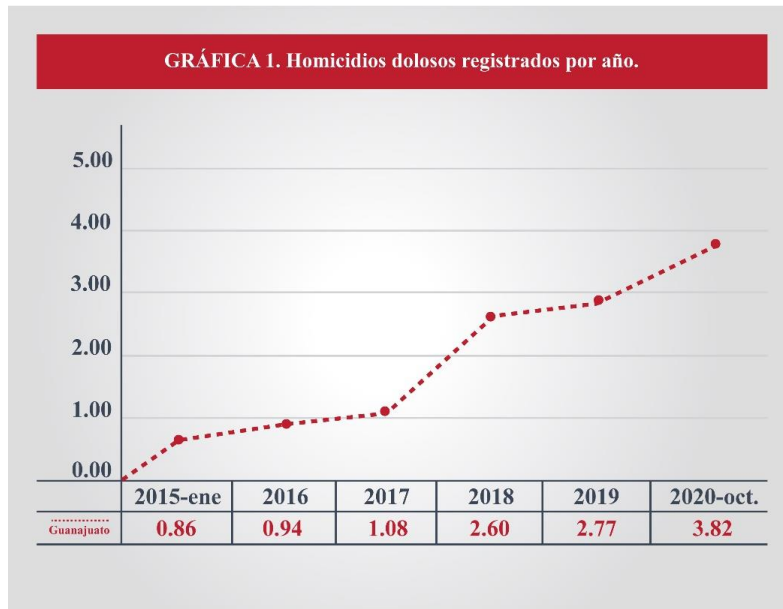
---

13 Las entidades que integran el CIB son Guanajuato, Jalisco, Michoacán, San Luis Potosí, Aguascalientes y Querétaro. Las ciudades que ejercen jerarquía sobre otros sitios, que les proporciona cierta independencia funcional son Aguascalientes, León, Salamanca e Irapuato (Pérez, 2015).

las vías de transporte y los ductos de hidrocarburo. Sin embargo, tanto el robo a transporte en carretera como el robo de hidrocarburos han presentado una tendencia a la baja. En los últimos meses, se ha disminuido en 45% el robo a transporte de carga, mientras que en el robo de ferrocarril no se han presentado denuncias (Reyes, 2020). El director general de Petróleos Mexicanos (Pemex), Octavio Romero Oropeza, informó, en julio de 2020, que el robo de combustible ha disminuido de 14,591 barriles diarios en 2018 a 1,653 barriles diarios en 2019 y 510 barriles diarios en 2020 (Loredo, 2020). Esto representa una disminución del 96% en el periodo del 2018 al 2020 en el robo de combustible. Por otro lado, el número de las tomas clandestinas bajó en 83 %<sup>14</sup>. De igual forma señaló que gran parte de los resultados obtenidos han sido fruto del trabajo coordinado con la Secretaría de la Defensa Nacional, la Secretaría de Marina, además de la Guardia Nacional de Seguridad y Protección Ciudadana (Loredo, 2020). Hay que destacar que, en 2007, momento en el cual los periódicos se convirtieron en contadores de muertos (Turati & Rea, 2012, p.7), Guanajuato era un estado seguro (sus índices de homicidios figuraban en la estadística por debajo de la media nacional) y con baja presencia de organizaciones criminales (Sánchez, 2018). Sin embargo, a partir del 2017 se registró un aumento en los asesinatos, derivado de disputas entre grupos delictivos -particularmente entre el Cartel Jalisco Nueva Generación y el Cartel Santa Rosa de Lima- en varios municipios del Estado. En la siguiente gráfica, podemos apreciar una tendencia ascendente de la tasa de homicidios en el periodo 2015-2020.

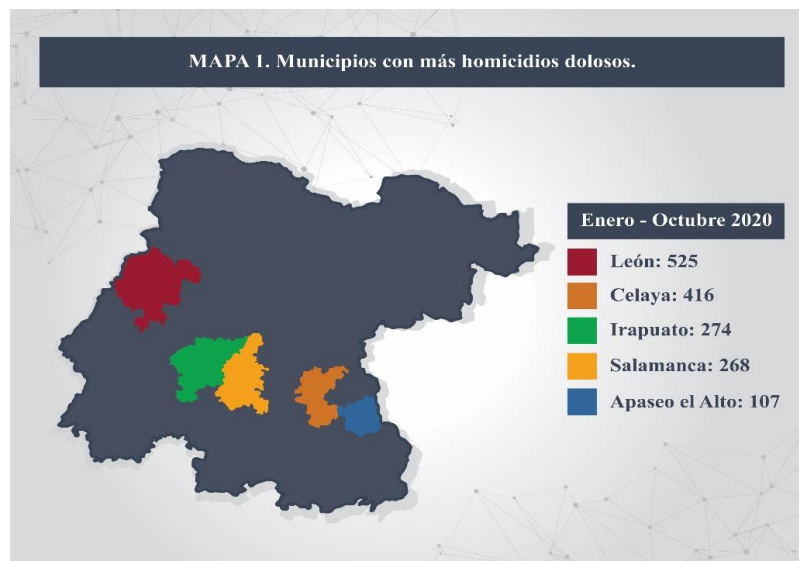
---

14 El director de Pemex señaló que los cinco municipios donde se concentra la mayor cantidad de tomas clandestinas son: Irapuato, Apaseo el Alto, Salamanca, Silao y León. Hasta julio de 2020, se aseguraron 230 vehículos que se dedican a esta actividad.



Fuente: Elaboración propia con datos del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

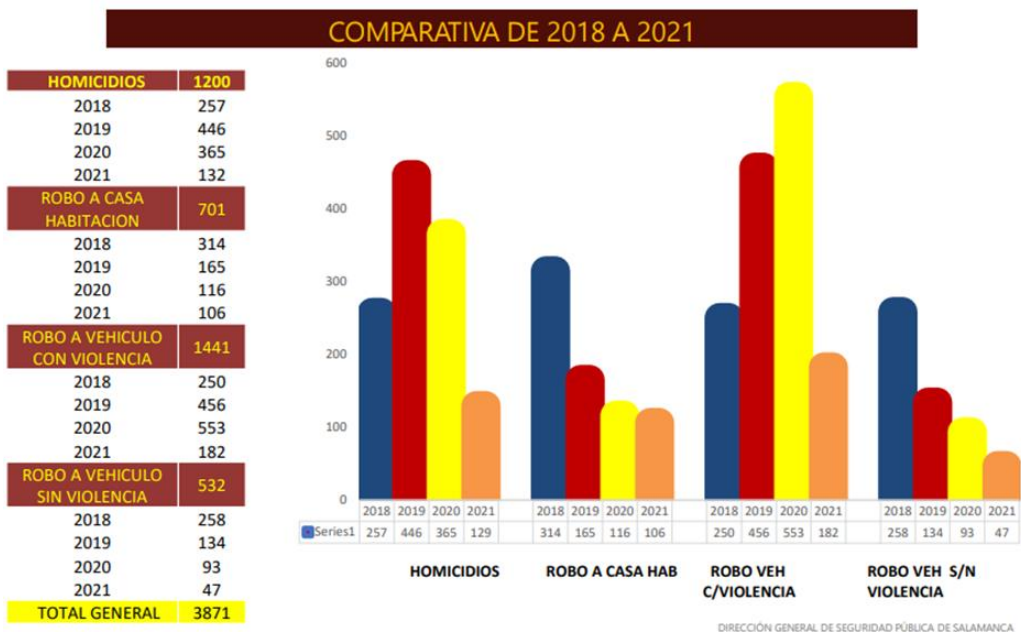
El incremento en la tasa de homicidios se concentra en los municipios de Celaya, Irapuato, Salamanca y León.



Fuente: Elaboración propia con datos del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (enero a octubre 2020).

En ese sentido el panorama de la seguridad en el Estado de Guanajuato tuvo diferentes escenarios e impactos en la incidencia delictiva de los municipios, para el caso de Salamanca represento

un incremento significativo en homicidios en el año 2019 con 446 y en el robo de vehículos en año 2020 con 553, a continuación se comparte una gráfica comparativa de la evolución de los delitos del año 2018 al 2021, de forma paralela a lo que fue el periodo del Ayuntamiento que me toco participar.



Fuente: Dirección General de Seguridad Pública Municipal de Salamanca.

Desde esta perspectiva se presentaron avances en la disminución de algunos delitos para el caso de Salamanca, sin embargo los homicidios dolosos continuaron en varios municipios del Estado. Esto se debe en parte a las pugnas territoriales entre organizaciones criminales que tienen presencia en Guanajuato. De acuerdo al área de inteligencia de la Fiscalía General del Estado (FGE), existen siete grupos en la entidad: el Cártel Jalisco Nueva Generación (CJNG), el Cartel Santa Rosa de Lima (CSRL), Cárteles Unidos, La Nueva Familia Michoacana, el Cártel del Golfo, el Cártel de Sinaloa y Unión León. El Cartel Santa Rosa de Lima es una organización criminal originada en Guanajuato en el año 2014, sin denominación específica, dedicada inicialmente al robo de hidrocarburos. En un principio, el liderazgo de la organización recaía en la figura de David “R”, alias *El Güero*. Para 2017, José Antonio Yépez, alias *El Marro*, encabeza a la célula delictiva, y la nombra en alusión a su comunidad de origen. El liderazgo del CSRL se ha modificado derivado de las aprensiones de *El Marro* y *El Azul* en el transcurso del 2020. El robo de combustible, así como su expansión de actividades hacia el tráfico de drogas, el secuestro y la extorsión, le permitió a esta organización acumular poder económico y logístico, logrando una importante cobertura operativa ilícita en el denominado

“Triángulo de las Bermudas” de Guanajuato, integrado por los municipios de León, Irapuato, Salamanca, Celaya, Apaseo el Alto y Apaseo el Grande (González, 2020). Por otro lado, la presencia del Cartel Jalisco Nueva Generación en el estado se puede rastrear al 2011, momento en el cual integrantes de la organización asesinaron a su primera víctima en el municipio de León. A partir de este suceso, el entonces procurador, ahora fiscal, Carlos Zamarripa Aguirre, reconoce su presencia en Guanajuato en una rueda prensa (Pérez, 2020). Actualmente, la organización opera a través de 15 liderazgos que controlan los municipios de León, Silao, Guanajuato, Irapuato, Salamanca, Cortázar, Celaya, Apaseo el Alto y Apaseo el Grande (Pérez, 2020). La presencia de ambas organizaciones criminales en el estado ha derivado en una serie de enfrentamientos y amenazas por el control del territorio<sup>15</sup>. Las expresiones de estas pugnas se caracterizan por su alto contenido de violencia y exposición pública -dentro de las que destacan la exposición de cuerpos mutilados- que se retratan cotidianamente en la prensa local, nacional e incluso internacional<sup>16</sup>. A pesar de las detenciones de dirigentes y cuadros operativos de ambas organizaciones, no se evidencia un impacto en la reducción de la tasa de homicidios dolosos. Aunado a esto, Guanajuato se coloca como el segundo estado con el mayor historial de reportes de personas desaparecidas a nivel nacional. Las cifras sobre las desapariciones y el número de fosas clandestinas suelen subestimarse y mantenerse fuera del panorama nacional (Bravo, 2020; Lorusso, 2020). Sin embargo, se estima que la cifra puede ascender a las 2,000 víctimas<sup>17</sup>. De igual forma, diversas investigaciones hemerográficas sugieren que existen 109 fosas clandestinas a lo largo del estado (Lorusso, 2020). A finales de octubre del 2020, se localizó una fosa con 66 cuerpos en un predio de 6,000 metros cuadrados, ubicado en el municipio de Salvatierra<sup>18</sup>; la mayoría de los cadáveres eran de mujeres y de gente joven (DW, 2020). Como señala Lorusso (2020) las fosas clandestinas representan una ruptura profunda del tejido social, un agujero negro de la convivencia y de la comunidad. No hay que perder de vista que a pesar de que el término violencia alude a una imagen física de daño (Farmer et. al. 2006, p. 1686), refiere también a la incapacidad de la realización fundamental de las necesidades humanas, y la negación misma de la vida humana que denigra el grado en que una persona puede satisfacer sus potencialidades (Galtung, 1969). Lo que

---

15 Las organizaciones criminales han utilizado de manera recurrente a las redes sociales para enviarse mensajes y exhibir ajustes de cuentas.

16 Entre ellas destacan el atentado al bar “La Playa” en el municipio de Salamanca, en el cual murieron 15 personas. De igual forma, el ataque a un anexo de Irapuato también trascendió a los medios internacionales.

17 El Informe sobre Situación de Fosas Clandestinas en Guanajuato señala que en el estado de Guanajuato se han registrado 109 fosas clandestinas, de las cuales se han exhumado 268 cuerpos de personas en 29 de los 46 municipios de la entidad, entre 2009 y julio de 2020. Los municipios de Pénjamo, Irapuato, Celaya, Villagrán y Acámbaro concentran cerca del 40% del total de fosas registradas en la entidad.

18 De acuerdo con la titular de la Comisión Federal de Búsqueda, Karla Quintana, es la fosa más grande que se ha encontrado hasta el momento en el Estado.

convierte a la violencia en parte de la opresión no son los actos violentos en sí mismos, sino el contexto social que los rodea, el cual los hace posibles e incluso aceptables. En este sentido, lo que convierte a la violencia en un fenómeno de injusticia social no es meramente un daño individual, sino su carácter sistémico, su existencia como una práctica social (Young, 2000, p. 61–62) Por lo tanto, las diversas violencias del estado de Guanajuato deben leerse y analizarse como fenómenos que se incrustan en un panorama nacional de degradación moral (Rojo, 2020).

#### 4.4 PANORAMA DE LA SEGURIDAD PRIVADA EN MÉXICO: ASPECTOS LEGALES

La noción de Seguridad Pública se inscribe en el artículo 21 Constitucional dónde se establece que:

“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, de conformidad con lo previsto en esta Constitución y las leyes en la materia. La seguridad pública comprende la prevención, investigación y persecución de los delitos, así como la sanción de las infracciones administrativas, en los términos de la ley, en las respectivas competencias que esta Constitución señala. La actuación de las instituciones de seguridad pública se regirá por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos reconocidos en esta Constitución”.

En el marco teórico de éste documento se ha hecho referencia de la relevancia del concepto de Seguridad Pública que establece el texto constitucional en su artículo 21, así mismo señala las bases de colaboración y coordinación entre los diferentes órdenes de gobierno; haciendo mención del papel de la Guardia Nacional, las policías estatales y las policías municipales. A su vez la Ley del Sistema Nacional de Seguridad Pública es reglamentaria del artículo 21 Constitucional; es decir establece de forma específica la manera en que se deberá proceder en la aplicación de las disposiciones jurídicas relativas a la operación de las policías de estos tres ámbitos de gobierno. La realidad de la coordinación Guardia Nacional, policía estatal y municipal ha puesto en evidencia en el caso de Guanajuato la limitación de los estados de fuerza que permitan hacer un despliegue eficaz de elementos activos en la operatividad de las corporaciones en las ciudades, particularmente en el estado de

Guanajuato varios municipios tienen corporaciones con estados de fuerza disminuidos,<sup>19</sup> que no permiten hacer frente a la demanda de los servicios de seguridad pública; en ese sentido una de las principales quejas ciudadanas que se externaban en el Consejo de Consulta y Participación Ciudadana, era que los elementos de policía municipal llegaban tarde o no llegaban; una vez que se hacían los reportes al sistema de emergencias 911 sobre temas de delincuencia común o alteración al orden, ya que no había suficiente personal para el despliegue, y los elementos existentes de otros órdenes de gobierno federal y estatal daban atención a temas que establecían diferentes prioridades como el cuidado de ductos o crimen organizado. En ese contexto el papel de la Seguridad Privada en varios municipios del estado ha ido creciendo y ocupado algunos espacios en los que la ley permite su intervención, como el cuidado de edificios, fraccionamientos habitacionales, plazas comerciales y parques industriales, entre otros, lo que ha reflejado un despliegue cada vez mayor de presencia de elementos de servicios de seguridad privada en estas demarcaciones. En un panorama general de México, de acuerdo con algunos indicadores de la Dirección General de Seguridad Privada en su Registro Nacional de Empresas, Personal y Equipo de Seguridad Privada, de 2017 a 2018, el total de empresas con registro estatal se incrementó de 4,207 a 4,466, es decir, 259 empresas de un año a otro. No hay un censo lo suficientemente claro que establezca con exactitud cuántas empresas operan en todo el país. En ese sentido, existe una organización que se ha constituido para organizar este tema, la denominada ASUME (Agrupaciones de Seguridad Unidas por un México Estable) misma que tiene como uno de sus propósitos el realizar un registro total de las empresas en el país para tener una referencia más certera en el tema. Esta situación ha sido muy complicada por la falta de un seguimiento y normatividad homologada que permita su control en el país, ya que la legislación federal, estatal y la reglamentaria municipal—aunque tiene coincidencias y parte de una misma matriz— no existe una delimitación clara de criterios. Así mismo se estima que en México cerca de un 80 % de empresas operan en la informalidad, es decir no se encuentran registradas. (Perret, 2013, p. 167). Esta realidad nos muestra la necesidad que existe de trabajar en la regulación de los servicios de seguridad privada de una manera más precisa para organizar y darle la certeza jurídica a los ciudadanos sobre la prestación del servicio. Existen esfuerzos y algunos

---

<sup>19</sup>De acuerdo a una nota periodística del Periódico El Universal con fecha 15/01/2019 señala que: La pérdida de 2 mil 500 policías a causa de ceses, bajas voluntarias y asesinatos debilitó a las corporaciones de seguridad pública municipales de Guanajuato, que ahora enfrentan dificultades para construir nuevas generaciones de elementos, a pesar de ofrecer mejores sueldos y prestaciones. Datos del gobierno del estado reflejan que por cada millón de guanajuatenses se tienen 973 policías municipales en activo y la fuerza policial se redujo en un tercio en los 46 ayuntamientos de la entidad.

consensos internacionales en el marco de las organizaciones internacionales sobre una resolución UNODC/CCPCJ/EG5/2011/CRP1, del 24 de agosto del 2011, emitida por la Oficina del Crimen y las Drogas de las Naciones Unidas, donde se hace referencia a los Servicios de Seguridad Privada civil, en lo que refiere a su papel, supervisión y contribución a la prevención del delito y la seguridad de la comunidad. Dicha resolución hace hincapié en la importancia de la necesaria supervisión y regulación por parte de los Estados con la finalidad de garantizar la seguridad de los ciudadanos. Asimismo, instruye a establecer mecanismos de quejas, inspecciones y sanciones por parte de las áreas competentes, y valora su contribución a la prevención del delito y la seguridad de la comunidad, así como capacitación del personal. En el caso de México, la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, en el título decimosegundo, “De los servicios de seguridad privada”, considera las bases de coordinación y regulación nacional. Los artículos 150, 151 y 152 de la ley reglamentaria del artículo 21 de la Constitución, establecen las bases mínimas de coordinación y regulación de los servicios de seguridad privada en el país. El artículo 150 consigna las modalidades en que se podrá prestar este servicio, así como una especie de distribución de competencias. En las modalidades se contemplan las siguientes:

- Seguridad, protección, vigilancia o custodia de personas.
- Seguridad, protección, vigilancia o custodia de bienes.
- Seguridad, protección, vigilancia o custodia de valores.
- Traslado, seguridad, vigilancia o custodia de personas, bienes o valores.
- Monitoreo electrónico.

En lo que refiere a la distribución de competencias, se establece lo siguiente: (1) A la Federación le otorga la facultad de regular a los particulares que presten servicios de seguridad privada en dos o más entidades federativas, y (2) A las entidades federativas se les otorga cuando el particular sólo preste servicios dentro de una entidad. En la competencia de los municipios, no se les da ninguna facultad de regulación de forma textual en la ley; no obstante, el artículo 21 constitucional, sí contempla a la seguridad pública como parte de sus competencias. Sin embargo, en el artículo 150 se señala que, en caso de haber autorización de la Secretaría de Gobernación, los particulares deberán cumplir además con la regulación local, situación que se ha traducido en una tesis jurisprudencial<sup>20</sup> que aclara el alcance del municipio para establecer regulaciones en la materia.

---

20 Tesis aislada (constitucional) 167366, tesis P. XIII/2009, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XXIX, abril de 2009, página 1295. Las empresas relativas, además de obtener la autorización de la

En el estudio y análisis del enfoque sobre la seguridad privada, la normatividad nos da la pauta legal para que los servicios de seguridad privada sean catalogados con un carácter auxiliar de la seguridad pública, en términos del artículo 151 de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública. El carácter de auxiliar lo define como coadyuvantes de las autoridades y las instituciones de seguridad pública en situaciones de urgencia o desastres, o cuando así lo soliciten las autoridades competentes de las entidades federativas y los municipios, de acuerdo con los requisitos y las condiciones que establezca la autorización respectiva. De forma más precisa la Ley de Seguridad Privada establece la organización y funcionamiento en la materia. En referencia a México la realidad de las entidades federativas y municipios es heterogénea; cada estado y municipalidad cuenta con una gran diversidad cultural, características demográficas, economías y capacidades institucionales muy distintas.

La República Mexicana cuenta con 32 entidades federativas y 2470 municipios (INEGI, 2020). Esto representa la complejidad de un país con distintos ambientes y contextos que de norte a sur marcan diferencias en las costumbres, organización política, territorial entre otros que influye en la manera de enfrentar los problemas de los gobiernos y la manera de convivir en sociedad.

## SÍNTESIS

En este capítulo se describieron algunas características del Estado de Guanajuato, dónde se resaltaron las condiciones demográficas, económicas y otros aspectos que permiten dimensionar su importancia en el centro del país, en un segundo momento se abordaron las características del municipio de Salamanca, dónde de igual manera se describen aspectos de la población, economía y su correlación con algunas variables que geográficamente lo destacan como un nodo de conectividad vial e importancia por la presencia de una refinería, así mismo en un tercer plano se estableció un análisis sobre la violencia en el Estado y sus municipios con indicadores de algunos delitos que permiten evidenciar la influencia y disputas territoriales de algunas organizaciones criminales en el contexto estatal y municipal, por último se aborda el panorama de la seguridad privada en México haciendo mención de su carácter auxiliar, algunas limitaciones y aspectos legales que permiten aproximarnos a su importancia en el trabajo coordinado en la seguridad en las ciudades.

---

Secretaría de Seguridad Pública Federal, deben conseguir la de la autoridad administrativa de cada una de las entidades en las que deseen prestar sus servicios.

## CAPITULO V. LA RESPONSABILIDAD DEL CARGO Y LAS DIFERENCIAS POLÍTICAS

El 10 de octubre de 2018 rindió protesta el H. Ayuntamiento de Salamanca, el cual se integró por doce regidores (tres de Morena, dos del PAN y 4 independientes), dos síndicos de Morena, y una presidenta municipal de Morena, dando un total de quince integrantes. Es relevante mencionar que fue la primera vez –después de más de veinte años de gobiernos panistas–, que un partido de izquierda ganó la elección a la presidencia municipal. Esto implicó que desde un inicio asumí un rol de oposición y contrapeso en el Ayuntamiento. De igual forma, constituí *a priori* una relación complicada con la alcaldesa, que derivó en la politización de una gran variedad de temas, especialmente el de la seguridad. Esto se debe a que la administración anterior tuvo que enfrentar, con recursos escasos, un incremento exponencial de la violencia en el municipio, lo cual puso en entredicho su eficiencia y capacidad. Paralelamente, el asesinato de policías y de agentes de tránsito, que se difundió en medios de comunicación locales, estatales y nacionales, dañaron la imagen de la administración panista. La percepción de la ciudadanía comenzó a ser negativa, y el eslogan de la entonces candidata por Morena a la presidencia municipal, Beatriz Hernández Cruz, “Para que Salamanca vuelva a vivir, con seguridad todo, sin seguridad nada”, comenzó a adquirir resonancia. Debido a que el encuadre de la campaña giraba alrededor de resolver la crisis de seguridad del municipio, al ganar las elecciones, se convirtió en un tema central y sobre el cual la ciudadanía tenía muchas expectativas. Por mi parte, miraba con escepticismo el triunfalismo del gobierno entrante frente a la resolución cuasi inmediata de un problema tan complejo, pero también tenía la convicción de poder aportar algo desde mi cargo.

En la primera sesión de Ayuntamiento, después de haber tomado protesta del cargo de regidor, se integraron las Comisiones de trabajo con base en el currículo y formación de cada uno de los integrantes del Ayuntamiento. Su composición se establece a partir de lo que marca el artículo 80 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Guanajuato, la cual señala que “a propuesta del presidente municipal, se aprobará la integración de las comisiones anuales que se estimen necesarias para el desempeño de sus funciones [del Ayuntamiento]”. Es importante señalar que las Comisiones del Ayuntamiento tienen el objetivo de estudiar, dictaminar y elaborar propuestas de asuntos que competen a las distintas ramas de la administración pública municipal. En este sentido, representan una parte importante del trabajo cotidiano de los miembros del ayuntamiento, dentro de los cuales se inscribe la elaboración o modificación de la reglamentación municipal. En concordancia a mi formación académica y profesional<sup>21</sup>, me fue encomendada la responsabilidad de presidir la Comisión de Seguridad Pública y Tránsito, cuyas atribuciones señalo a continuación:

---

21 Máster Oficial en Relaciones Internacionales Seguridad y Desarrollo por la Universidad Autónoma de Barcelona, tengo estudios de Maestría en Política y Gestión Pública por el Instituto Tecnológico de Estudios

- I. Coadyuvar a preservar la seguridad pública, el orden y la paz social en el municipio;
- II. Procurar que se cumplan las disposiciones y acuerdos que en esta materia dicte el Ayuntamiento;
- III. Proponer campañas de difusión en materia de seguridad pública y tránsito;
- IV. Revisar y opinar sobre los proyectos de reglamentos de su competencia;
- V. Revisar y opinar sobre los programas municipales de la seguridad pública y de la prevención social de la violencia y la delincuencia; Fracción adicionada
- VI. Proponer al Ayuntamiento las dependencias y entidades del gobierno municipal que integraran la Comisión Municipal de la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia. Dicha propuesta será aprobada por mayoría simple de los integrantes del Ayuntamiento;
- VII. Solicitar y obtener de los demás titulares de las dependencias y entidades de la administración pública municipal, la información necesaria para el cumplimiento de sus funciones; y Fracción recorrida en orden;
- VIII. Las demás que le señale el Ayuntamiento, esta Ley u otras disposiciones aplicables.

Frente a estas atribuciones, mi intención era elaborar un Plan de Trabajo a tres años de manera coordinada con el Director General de Seguridad Pública, debido a que consideraba importante establecer un diagnóstico para conocer el estado de la corporación de policía, las capacidades institucionales con las que contaba la corporación (principalmente financiamiento), la composición del estado de fuerza y su coordinación con los mandos estatales (Fuerzas de Seguridad Pública del Estado de Guanajuato) y con el mando federal (Guardia Nacional), así como la concordancia de los reglamentos con la reforma al artículo primero constitucional en materia de derechos humanos y con el paradigma de la seguridad humana. Consideré que bajo dicha colaboración se podrían establecer objetivos específicos que nos permitieran plantear una agenda de trabajo para concretar acciones en los diversos planos de la Seguridad Pública Municipal, y poder rendir cuentas a la ciudadanía.

En un primer momento, de manera informal, le expresé a la Presidenta Municipal la necesidad de tener una reunión con el Director de Seguridad Pública Municipal para iniciar con la elaboración del diagnóstico. Sus respuestas frente a mi solicitud tendían a ser cordiales, pero difusas; me mencionaba

---

Superiores de Occidente (ITESO), cuento con una especialización sobre Políticas de Seguridad y Defensa en el Centro de Estudios Hemisféricos William J. Perry de la Universidad de la Defensa en Washington D.C, soy Licenciado en Derecho por la Universidad De La Salle Bajío Campus León, de igual manera me he desempeñado previamente al cargo de Regidor del Ayuntamiento en el servicio público en áreas de formación policial y la impartición de docencia en la Universidad Iberoamericana León entre otras instituciones académicas.

que sería importante sostener dicha reunión, pero no establecía una fecha para llevarla a cabo. Ante su falta de claridad, reiterada en diversas ocasiones, decidí integrar a la sesión ordinaria de Ayuntamiento –las cuales son de carácter público– la solicitud expresa de dar a conocer el Plan de Trabajo del Director General de Seguridad Pública, para que se turnara a la Comisión que presidía para su revisión y análisis, tal como lo marca la Ley Orgánica en su artículo 83-4, Fracción V. Las negativas continuaron, y, paralelamente, los cuestionamientos por parte de los medios de comunicación sobre el estado que guardaba la seguridad pública en el municipio eran cada vez más recurrentes, por lo que decidí externar mi preocupación por la falta de transparencia en materia de seguridad pública y, sobre todo, por la ausencia de un plan de seguridad coordinado. Mi intención era conocer el estado de la cuestión de la seguridad en el municipio para elaborar un reglamento acorde con la realidad y con las capacidades institucionales municipales.

Después de varios meses de insistencia, el 25 marzo del 2019 recibí, a través de la Secretaría del Ayuntamiento, un documento denominado *Plan Municipal de Seguridad Pública del Municipio de Salamanca Guanajuato*, en el que se señalaban una serie de acciones y programas, dentro de los que destacaban la conformación de un grupo suficiente de policía, grupos especiales, algunas medidas sobre prevención del delito y cultura de paz, y de forma muy escueta un rubro de tres renglones que mencionaba “mejora de la normatividad municipal”. Sin embargo, el Plan no tenía integrado un programa específico de qué reglamentos o los temas a tratar, cronograma de planeación, que procedimiento o metodología se llevaría a cabo para su análisis y objetivos claros para el desarrollo de este apartado, es decir desde mi perspectiva no había seriedad en el planteamiento y sólo obedecía a un catálogo de buenas intenciones en materia de Seguridad Pública. De igual forma, es importante señalar que dicho documento no fue aprobado previamente por la Comisión de Seguridad Pública y Tránsito, pasó directamente al pleno del Ayuntamiento porque se había consensado su dictaminación favorable con varios regidores de otras fracciones. Debido a esto mi voto no era trascendente para su aprobación. Aun así consideré pertinente señalar públicamente la falta de transparencia del manejo de la información y la omisión de turnar el plan de trabajo a la Comisión que presidía para su estudio y análisis. Esto abonó a que las diferencias políticas entre la alcaldesa y los regidores de mi fracción (PAN) adquirieran mayor fuerza, especialmente porque la falta de transparencia en torno a las decisiones en materia de seguridad y ordenamiento territorial comenzaron a vincularse con posibles actos de corrupción. Los ejemplos más evidentes fueron: la compra de 22,000 luminarias para la ciudad, por un monto de 36 millones de pesos, que no se apejó a los procesos marcados por la ley para su

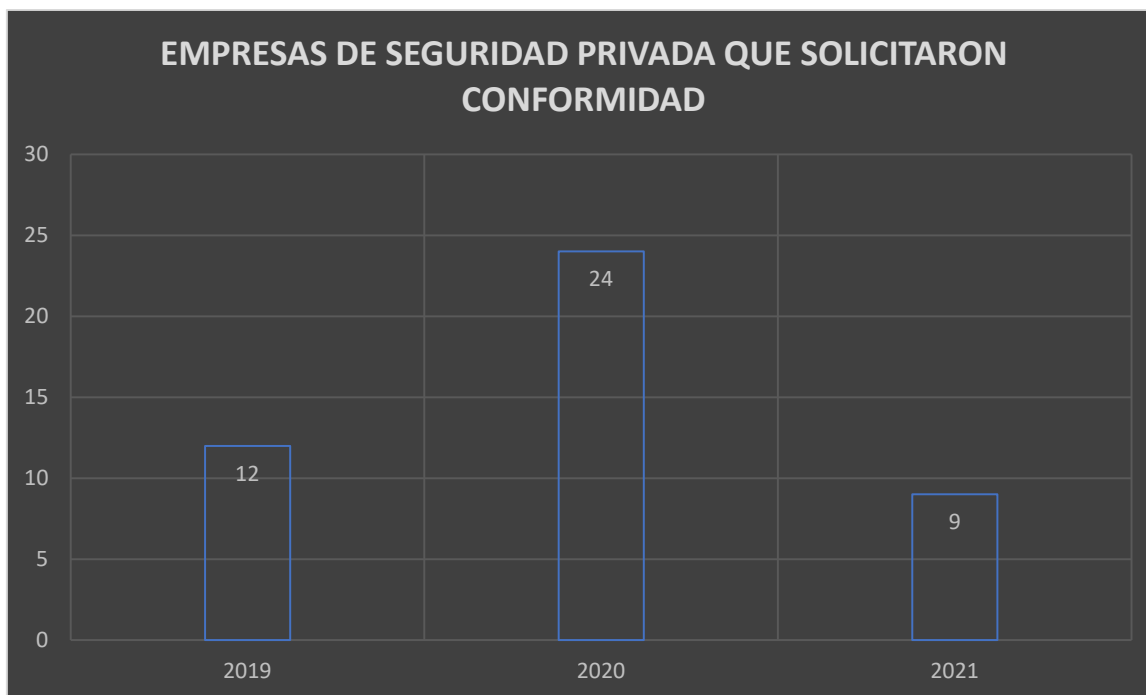
licitación, y una serie de adjudicaciones directas a empresas de seguridad privada, dentro de las que destaca la renta de una camioneta blindada en condiciones ampliamente cuestionables<sup>22</sup>

De forma paralela al desgaste político que se vivía al interior del Ayuntamiento, el municipio se enfrentaba a cifras cada vez mayores de homicidios dolosos. En adición, la delincuencia del fuero común, como los robos a casa habitación y de vehículos, estaban desbordados. En la ciudad se percibía un miedo generalizado y el principal reclamo constante de la ciudadanía a la administración era la falta de seguridad. Existieron tres sucesos que evidenciaron de forma decisiva la complejidad del fenómeno al que le planeábamos hacerle frente, los cuales enuncio brevemente a continuación. El primero fue una masacre en un centro nocturno llamado “La Playa”, en dónde quince personas fueron acribilladas; el segundo fue el asesinato en el restaurante bar “La Típica”, dónde cinco personas perdieron la vida; y, el tercero, el asesinato de un periodista que hacía cobertura de una nota sobre el hallazgo de un homicidio, mismo que fue perpetrado presuntamente por el crimen organizado. Cada uno de estos hechos delictivos brincarón a las agencias de noticias nacionales e incluso internacionales. La gravedad de la situación y la presión por parte de la ciudadanía derivó en seis cambios en la Dirección de Seguridad Pública, lo que interrumpía continuamente la ejecución del Plan de Trabajo y construía una percepción de volatilidad al interior de la Comisión de Seguridad Pública y Tránsito. Por mi parte, me gustaría señalar que, en momentos, llegué a compartir la desesperanza de la ciudadanía y la impotencia frente a la resolución de un problema que sólo recrudecía.

En el contexto de los hechos mencionados, que me parecían los de mayor relevancia, la Comisión de Seguridad Pública y Tránsito dedicaba la mayoría de sus esfuerzos al análisis y dictaminación del otorgamiento de conformidades de las empresas que prestaban servicios de seguridad privada. Al percatarme de la frecuencia con la que recibíamos este tipo de solicitudes integré una estadística de las solicitudes, la cual se señala en el siguiente gráfico.

---

22 Por ésta camioneta blindada para el uso personal de la Presidente Municipal se pagaron de renta durante casi año y medio la cantidad de \$2,805,000 y posteriormente se compró esa misma camioneta al proveedor por la cantidad de \$2,726,000, pagando un total de \$ \$5,531,000. Es decir se compró dos veces en términos reales, representando esto un daño patrimonial para el municipio, por lo que se presentaron las denuncias correspondientes ante la Auditoría Superior del Estado de Guanajuato.



Fuente: Elaboración propia con datos de la Comisión de Seguridad Pública y Tránsito del H. Ayuntamiento de Salamanca, Guanajuato.

Como se puede hacer notar, en el año 2020 se recibieron las solicitudes de 24 empresas de servicios de seguridad privada, situación que reflejaba un incremento significativo en el interés por parte de las empresas de dar cobertura a este servicio en la ciudad y por consecuencia era resultado muy probablemente de la demanda que se tenía en el contexto de inseguridad que prevalecía en el municipio y el Estado. Así mismo es importante señalar que existe una cifra negra de empresas de servicios de seguridad privada que de forma irregular presta sus servicios en el municipio y que es indispensable identificar y regularizar. En ese sentido se hacía evidente y necesario comenzar a trabajar en la regulación de una problemática que estaba inscrita en una responsabilidad del Ayuntamiento y por ende en la Comisión que presidía.

### 5.1. EL PROCESO DE NEGOCIACIÓN PARA LA ELABORACIÓN DEL REGLAMENTO DE SEGURIDAD PRIVADA

En el apartado anterior, señalé que, debido al alto grado de politización en torno al problema de la seguridad en el municipio, aunado a los constantes cambios en la Dirección de Seguridad Pública, no se me permitió tener la incidencia que consideraba necesaria para establecer contrapesos a la toma de decisiones en materia de seguridad. Sin embargo, tuve la oportunidad de formar parte de un espacio

institucional de participación ciudadana, el Consejo de Consulta y Participación Ciudadana, el cual estaba integrado por representantes de diversos sectores de la sociedad civil, el cual me permitió contar con espacio de diálogo con la ciudadanía a partir del cual mis argumentos adquirieron mayor legitimidad al tener el respaldo del consenso ciudadano<sup>23</sup>. Este órgano colegiado se encuentra sustentado legalmente en la legislación estatal<sup>24</sup>, y cuenta con su propio Reglamento municipal<sup>25</sup>. En ese sentido, fue de gran utilidad para tratar los temas de la seguridad en el municipio, especialmente porque fungió como el espacio de crítica abierta, de supervisión y seguimiento de las acciones de inseguridad. El Consejo se conformó por la Presidente Municipal, la Secretaria del Ayuntamiento, el Encargado de Despacho de Seguridad Ciudadana; el Encargado de Prevención del Delito, el titular de Protección Civil, la Directora General de Desarrollo Social y Humano; el Director de Fiscalización y Control; el Regidor Presidente de la Comisión de Seguridad Pública y Tránsito, quienes tenían la calidad de consejeros técnicos. Por otro lado, bajo la modalidad de consejeros ciudadanos, participaron los siguientes miembros: un representante de colonos del polo VII, un representante del sector empresarial, un representante del sector de comerciantes, un representante del sector de padres organizados, un representante de clubes sociales, un representante de profesionistas organizados en colegios, y una representante de instituciones educativas. Aproveché este espacio para externar las deficiencias que había en el Plan de Trabajo de la Dirección de Seguridad, dentro de las que destacué la de trabajar colectivamente en la actualización de los siguientes marcos normativos: el Reglamento de Policía, el Reglamento de los Servicios de Seguridad Privada; el Reglamento de la Academia de Policía y el Reglamento del Sistema de Emergencias 911. De igual forma, enfatiqué la importancia de valorar la creación de un programa específico de prevención de la violencia. Mi solicitud fue percibida de manera favorable por los miembros del Consejo, quienes aprovechaban el espacio para hacer catarsis sobre el estado de la seguridad en el municipio y en el Estado.

Paralelamente, después de casi dos años de diferencias políticas en el Ayuntamiento (2018-2020), las tensiones se aminoraron. Más allá de que hubiera una distinción clara entre el ámbito político y las funciones de los miembros de la comisión establecidos por la ley, se logró un impasse gracias a que los esfuerzos de los actores políticos se reorientaron hacia las campañas electorales del 2021. En ese sentido algunos integrantes del Ayuntamiento solicitaron licencia para ausentarse del cargo entre ellos la Presidente municipal, dejando al síndico del Ayuntamiento como Presidente provisional. La

---

23 El Consejo de Consulta y Participación Ciudadana se integró el 27 de junio de 2019, con un retraso importante. Tiene el propósito de coadyuvar en la implementación y evaluación de las políticas públicas municipales.

24 Ley para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia del Estado de Guanajuato y sus municipios.

25 Reglamento del Consejo Municipal de Consulta y Participación Ciudadana en Materia de Seguridad Pública del Municipio de Salamanca, Guanajuato.

dimensión micropolítica del Ayuntamiento pasó a un segundo término y esto favoreció a un diálogo más flexible por ambas partes (fracciones del PAN y Morena) sobre decisiones que eran relevantes para el avance del municipio. Esta coyuntura me abrió las puertas para exponerle nuevamente a la alcaldesa los temas que me interesaba concretar desde el inicio de la administración municipal, principalmente aquellos referidos a la reglamentación en materia de seguridad, así como la recuperación del Centro Histórico de la ciudad de Salamanca.

Finalmente, a finales de febrero de 2021, tuve una reunión con la Presidente y poco antes de que solicitara licencia a su cargo se acordó trabajar en el Reglamento de Servicios de Seguridad Privada. La presidenta municipal les indicó a la Secretaria del Ayuntamiento, al Director de Seguridad Pública y al Coordinador de Oficiales Calificadores atender el tema y asistir a las reuniones de trabajo que fueran necesarias para elaborar el marco normativo. Por mi parte, señalé la importancia de incluir en el equipo de trabajo a un especialista que pudiera orientarnos en los detalles técnicos implicados en su elaboración. De igual forma, sostuve que uno de los temas más urgentes era la abrogación del Reglamento de Policía para poder separar las atribuciones y reorganizar de una forma correcta lo que correspondía al tema de estructura en la policía y faltas administrativas, además de que se había publicado en el año 1993 y, por lo mismo, no respondía a las necesidades y al contexto contemporáneo del municipio. Es importante mencionar que, en febrero del año 2000, había tenido una modificación relevante para la regulación de los servicios de seguridad privada. En ese sentido se adicionó un Capítulo V Bis de la Seguridad Privada, compuesto por los artículos 46 Bis, 46 Ter, 46 Quarter y 46 Quinquies, en los cuales se establecían los requisitos para otorgar conformidades a las empresas de seguridad privada, así como el procedimiento que debía de seguir el Ayuntamiento para autorizarla. Sin embargo, más allá de lo señalado, no existía un instrumento jurídico que les otorgara facultades a las autoridades municipales –específicamente a la policía– para supervisar a las empresas que prestaran el servicio de seguridad privada, lo cual impedía tener estándares de control para su operación y coordinación con la policía municipal.

## 5.2. REUNIONES DE TRABAJO

Antes de describir el detalle de los actores y los acuerdos que se consensaron en las diversas mesas de trabajo que se integraron para sistematizar la elaboración del Reglamento de Seguridad Privada, me gustaría mencionar que no existía en la ley un procedimiento específico para hacerlo. A pesar de que la Ley Orgánica Municipal para el Estado de Guanajuato señala en su artículo 79, fracción IV, que una de las facultades de los regidores del Ayuntamiento es presentar iniciativas de reglamentos, bandos de policía y buen gobierno y demás disposiciones administrativas de observancia general o, en caso, de

reformas y adiciones a los mismos, no hay un proceso que trace el camino según el cual se deben elaborar. Esta realidad muestra que es un proceso de naturaleza arbitraria, que se ejecuta dependiendo de los recursos y de las capacidades institucionales diferenciadas de cada uno de los municipios.

Frente al escenario descrito, enfatiqué la importancia de contar con la asesoría de una integrante que tuviera experiencia específica en la elaboración de reglamentos de seguridad pública y de seguridad privada. En mis años como director en la Academia de Seguridad Pública del Municipio de León, había conocido en el medio a una persona especialista<sup>26</sup> que se dedicaba precisamente a eso. En este sentido, le extendí una invitación para participar en el proceso de elaboración del Reglamento de Seguridad Privada de Salamanca, a la cual accedí. Esta colaboración permitió que existiera claridad técnica sobre el proyecto que estaba en puerta. Por mi parte, le comenté las cuestiones que consideraba relevantes para adecuar el marco normativo a la realidad del municipio, las cuales señalo a continuación. Primero, enfatiqué la necesidad de ampliar las facultades de las autoridades municipales para garantizar un mayor control en el funcionamiento de las empresas de seguridad privada. En segundo lugar, se discutió sobre la importancia de alinear los marcos normativos a las legislaciones estatales y federales vigentes.

Finalmente, le externé que, debido a la capacidad institucional del municipio y a la asignación de las partidas presupuestales que había estudiado desde el 2018, era importante no crear más dependencias para el funcionamiento de este reglamento, es decir, no engrosar la estructura burocrática.

Después de tomar en cuenta estas consideraciones, realizamos una mesa de trabajo en la que analizamos los reglamentos de otros municipios, particularmente el de Irapuato y León, con el objetivo de rescatar algunos elementos. En este ejercicio comparativo fuimos conscientes de las posibilidades que la estructura orgánica de Salamanca permitía para su potencial aplicación.

Una vez que concretamos los puntos clave que deberían considerarse en el proyecto de elaboración del Reglamento, consideramos pertinente enriquecerlo con las opiniones de los funcionarios y actores involucrados, con el objetivo de integrar sus observaciones en la redacción de diversos artículos o capítulos en los que se aludía a sus funciones y competencias<sup>27</sup>. La consultora consideró que las personas encargadas de la Jefatura de Oficiales Calificadores, quién establece los criterios de las multas; el Jefe Técnico de la Policía, encargado de la planeación estratégica de la policía; el Comisario de Seguridad Pública, quien es el mando y coordinador operativo de la policía municipal; y el Director Jurídico, encargado de valorar y aplicar las notificaciones a las empresas de seguridad privada, eran la personas adecuadas para emitir una valoración sobre la regulación que se establecería

---

26 Consultora en seguridad con amplia experiencia en el servicio público y en el desarrollo de iniciativas de reglamentos en temas relacionados con el servicio profesional de carrera policial y seguridad privada en el municipio de León, Guanajuato y el Instituto de Formación en Seguridad Pública del Estado de Guanajuato.

27 Competencias: Responsabilidades y obligaciones de la autoridad mencionada en el reglamento.

en el marco normativo. Esto responde a la previsión de que en el Reglamento se establecerían artículos referentes a la aplicación de sanciones, visitas de supervisión y vigilancia, y se señalarían procedimientos jurídicos para otorgar conformidades y revalidaciones de permisos de operación de las empresas de seguridad privada.

En ese sentido, llevamos a cabo cuatro reuniones de trabajo que, debido a la apretada agenda de los funcionarios, debieron desahogarse en dos días. El lugar que se nos designó para concertar las mesas de trabajo fue en las oficinas de la Dirección General de Seguridad, conocidas como el C4.

La primera reunión de trabajo se llevó a cabo el 8 de marzo de 2021, con la asistencia de la consultora y el Jefe de Oficiales Calificadores. En este espacio, la consultora señaló que el municipio requería de un instrumento jurídico especializado en materia de Seguridad Privada, al considerarse insuficientes las disposiciones establecidas en los cuatro artículos del Reglamento de Policía para el Municipio de Salamanca. Se enfatizó que con la creación del reglamento se regularía la prestación de servicios conforme a las disposiciones jurídicas estatales y nacionales. De igual manera se informó que el Reglamento establecía que los prestadores de servicio de seguridad privada tendrían que cumplir con los procesos, tiempos y obligaciones señalados en la normativa, lo que brindaba certeza para su buen funcionamiento. Esto se concretaba a partir de procesos de supervisión y vigilancia, dentro de los cuales se señalaban las sanciones a las que pudieran ser acreedores los prestadores que incumplieran con las disposiciones en la materia. Por otro lado, se establecían los requisitos, procesos y marcos temporales para entregar la solicitud y la documentación respectiva a las autoridades competentes. Finalmente, se señaló que el marco normativo establecía que las empresas tenían que cumplir con los requisitos para obtener una revalidación. En ese sentido, se consideraba que la creación del Reglamento de Servicios de Seguridad Privada brindaba un beneficio a la ciudadanía al establecer estándares de calidad y control en la prestación de servicios.

Después de haber realizado nuestra exposición sobre el Reglamento, fue sorprendente para la consultora como para mí, que la respuesta del jefe de Oficiales Calificadores se supeditara a expresar que desconocía los procedimientos de la seguridad privada en el municipio, y que no tenía ninguna propuesta adicional. En ese sentido sólo mostro su beneplácito para la elaboración del instrumento jurídico.

La segunda reunión de trabajo se llevó a cabo el 8 de marzo de 2021 (mismo día) con el Comisario encargado de la operatividad de la policía, el Director Jurídico de la Dirección General de la Seguridad y con la consultora. Nuevamente se expusieron los temas señalados anteriormente. Después de la explicación, el Comisario señaló que los elementos a su cargo no daban seguimiento a las empresas de seguridad privada. Por su parte, el Director Jurídico expresó que no realizaban ningún tipo de seguimiento, supervisión o vigilancia a los prestadores de servicio, únicamente remitían un

expediente de personas físicas o jurídico colectivas que obtuvieron la conformidad, para integrarlo a un archivo y éste les era enviado por parte de la Secretaria del Ayuntamiento una vez que era aprobado en el pleno de las sesiones de cabildo, lo que evidenciaba que su intervención en el tema era nula.

Finalmente, las reuniones tres y cuatro se celebraron el 25 de marzo del 2021, y se realizaron sucesivamente. En la primera, me acompañaron el Jefe de Jueces Calificadores y la consultora. En esta sesión, se le dio a conocer la versión final del Reglamento de Seguridad Privada<sup>28</sup>, con el objetivo de incorporar alguna de sus observaciones; no expresó ningún comentario referente al contenido del reglamento, se supeditó a enfatizar su apoyo para el cumplimiento del mismo. En la segunda reunión, me acompañó la consultora y el Director Jurídico de la Dirección General de Seguridad Pública, a quien también se le dio a conocer la última versión del marco normativo; su respuesta fue muy similar, enfatizó lo relevante de su labor en la notificación de las posibles irregularidades presentes en la operación de las empresas de seguridad privada en el municipio.

Me gustaría señalar que a lo largo de las reuniones mi percepción osciló entre la sorpresa y la frustración. Por un lado, no tardé mucho en percatarme en que las personas que deberían mostrar un interés fundado por el tema de la regulación de la seguridad privada no tenían conocimiento del vacío jurídico bajo el que operaban los prestadores de dicho servicio. Por el otro, al concluir con la elaboración del reglamento y al presentarles la versión final, ciertos gestos delataron su incomodidad frente a las nuevas funciones y atribuciones que señalaba el Reglamento. Debido a esto, concluí su elaboración con la sensación de no tener interlocutores, lo cual, me parece, habría sido ideal para nutrir el espíritu y contenido del documento.

### 5.3. ANÁLISIS SOBRE EL REGLAMENTO DE SERVICIOS EN SEGURIDAD PRIVADA DE SALAMANCA Y SUS BENEFICIOS

Una vez agotadas las mesas de trabajo sobre el Reglamento de Servicios en Seguridad Privada se hace un desglose de los principales beneficios que este marco jurídico generó. En ese sentido el documento se integró por cincuenta y ocho artículos, tres transitorios y once Capítulos que describiremos subsecuentemente con sus respectivos comentarios:

En el Primer Capítulo se establecen las disposiciones generales, objeto y principios que se basan en la legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos.

---

<sup>28</sup> El Reglamento de Servicios de Seguridad Privada para el Municipio de Salamanca está compuesto por 11 Capítulos, que a su vez están integrados por 58 artículos (VER ANEXO II).

Por otra parte se hace mención de los fines de la seguridad privada en el municipio, mismos que se enuncian a continuación:

- I. Establecer los procesos para la obtención de la Conformidad Municipal o
- II. Revalidación;
- III. Supervisión, vigilancia y verificación de los prestadores de servicios de seguridad privada;
- IV. Seguimiento de las políticas establecidas por el H. Ayuntamiento en materia de seguridad privada;
- V. Evitar la prestación irregular del servicio en materia de seguridad privada;
- VI. Ser auxiliar de la seguridad pública, cumpliendo con su labor de prevención de delitos y faltas administrativas en el Municipio;
- VII. Profesionalización de los prestadores de servicios de seguridad privada;
- VIII. Realizar el padrón de los prestadores de servicios de seguridad privada;
- IX. Imponer medidas de seguridad y sanciones que se deriven del incumplimiento a la normatividad vigente por la prestación del servicio de seguridad privada; y,
- X. Las demás que se deriven de la normatividad jurídica aplicable en la materia.

Estos fines nos permiten establecer un encuadre general que tienen el propósito de fortalecer los mecanismos de control sobre los servicios de seguridad privada en el municipio de Salamanca.

En un Segundo Capítulo se hace mención de las autoridades competentes y de las respectivas atribuciones que tendrá la Secretaría del Ayuntamiento, la Comisión de Seguridad Pública, la Dirección General de Seguridad, la Dirección Jurídica y los Oficiales Calificadores; destacando las particularidades de su función y su obligación, en ese sentido se clarifican procesos y responsabilidades que no estaban considerados en la reglamentación previa como la vigilancia y supervisión de las empresas, el establecimiento de un programa anual de visitas por parte de la Dirección General de Seguridad que dará cuenta a la comisión y la obligación de realizar un padrón municipal de empresas de servicios de seguridad privada, en ese contexto estos mecanismos permiten que haya un mejor control regulatorio de la autoridad y por el otro se le da certeza jurídica al ciudadano sobre la contratación de los servicios.

En un Tercer Capítulo se hace mención de las modalidades de los servicios de seguridad privada circunscritas a siete, siendo las siguientes:

- 1) Seguridad y Protección de Bienes
- 2) Seguridad y Protección Personal
- 3) Seguridad y Protección en el Traslado de Bienes o Valores
- 4) Seguridad y Protección en la Información
- 5) Seguridad y Protección en Sistemas de Prevención y Responsabilidades

- 6) Servicios de Blindaje
- 7) Sistemas Electrónicos de Seguridad

Estas modalidades no estaban consideradas en la reglamentación anterior, en el instrumento actual la descripción permite alinear conceptos con la normatividad estatal y federal, precisando los servicios que se prestan al usuario.

En un Cuarto Capítulo se definen los requisitos de forma precisa sobre la conformidad municipal, es decir toda documentación necesaria y trámites que tendrá que cumplir el solicitante para poder obtener su permiso oficial.

En un Quinto Capítulo se hace mención de la revalidación, éste trámite establece de igual manera una serie de requisitos necesarios y plazos que deben de cumplir las empresas solicitantes que ya han obtenido previamente una autorización y pretenden actualizarla, en ese sentido es necesario que éstas tengan un buen comportamiento y no hayan reincidido en irregularidades.

En un Capítulo Sexto se hace mención de las condiciones de emisión de la conformidad y revalidación, precisando el tema del pago de derechos, vigencia, desechamiento de la solicitud, radicación, verificación, dictamen, entre otros; dichos procedimientos permiten establecer claridad al usuario y obliga a la autoridad a cumplir de forma precisa con los plazos para la expedición de los permisos.

En un Capítulo Séptimo se establecen de manera clara cuales son los derechos, obligaciones, prohibiciones e impedimentos de los prestadores de servicios, con ello se delimitan los alcances del servicio de seguridad privada, priorizando cuestiones relacionadas con la información actualizada que las empresas tiene que proporcionar a la autoridad, la utilización debidamente del uniforme e insignias y la obligación de profesionalizar a su personal, entre otras.

En un Capítulo Octavo se definen los criterios de las visitas de supervisión, verificación y vigilancia, dónde se establece cómo se llevarán a cabo estas diligencias, el procedimiento, los citatorios, la notificación, el contenido del acta de visita, y las condiciones del auxilio de la fuerza pública, en ese sentido es importante señalar que los artículos contenidos en éste rubro son relevantes, ya que le dan las atribuciones necesarias a la autoridad municipal para poder actuar y realizar un trabajo de supervisión apegado a derecho.

En un Capítulo Noveno se definen las condiciones sobre medidas de seguridad que puede establecer la autoridad municipal sin perjuicio de las sanciones que se den por la violación al reglamento, bajo este parámetro se define si es parcial o total y en su caso la temporalidad de la misma dependiendo de la gravedad del hecho, esta situación le permite a la autoridad actuar de manera preventiva.

En un Capítulo Decimo se establecen los tipos de sanciones que se podrán imponer a las empresas de servicios de seguridad privada que cometan irregularidades, éstas van desde la

amonestación, multa, suspensión de actividades hasta por un año y la revocación de la conformidad municipal.

Por último en un Capítulo Onceavo se describe el recurso de inconformidad, mismo que se aplica en contra de los actos y resoluciones con motivo de la aplicación del reglamento, esto con la finalidad de que el usuario que no esté de acuerdo con alguna resolución que se derive de la aplicación de éstos criterios pueda tener la opción de inconformarse.

Esta es la estructura bajo la que se constituye el reglamento, dónde se detallan los fines de la seguridad privada en el municipio, autoridades competentes, atribuciones, derechos, obligaciones de las empresas, procedimientos de vigilancia, visitas y requisitos. En ese orden de ideas podemos observar de forma articulada la estructura, beneficios y controles que nos aproximan a un gobierno, más abierto, transparente y de mayor solidez institucional.

#### 5.4. LA APROBACIÓN Y PUBLICACIÓN DEL REGLAMENTO

El 25 de marzo de 2021, conforme a lo que marca la Ley Orgánica Municipal, se llevó a cabo una sesión de la Comisión de Seguridad Pública y tránsito, en la que se convocó a la Comisión de Reglamentos, que se denomina formalmente Comisiones Unidas, la cual está integrada por seis regidores. En el orden del día se incluyó el análisis del Reglamento de Policía, que es complementario al de Seguridad Privada, especialmente porque, como se mencionó anteriormente, al abrogarse los artículos correspondientes a la prestación de dichos servicios, se modificaba de manera importante su composición. Los regidores señalaron algunas observaciones sobre el Reglamento de Policía, que tenían que ver con algunas cuestiones de forma en el sentido de incluir una cartilla dónde se leyeran los derechos a los infractores de faltas administrativas. En lo que respecta al de Seguridad Privada, no emitieron algún pronunciamiento, por lo que fue aprobado por mayoría, lo que permitió que pasara a votación al pleno del Ayuntamiento.

Previo a la sesión de Ayuntamiento, me di a la tarea de hablar con cada uno de las y los regidores, con el objetivo de sensibilizarlos frente al trabajo y reflexiones que había detrás del proyecto. Enfaticé las consecuencias y los costos sociales que tendría continuar en las mismas circunstancias, en caso de que no se aprobaran. Para mí era importante que el tema no se politizara nuevamente y era consciente de que necesitaba garantizar la mayoría calificada<sup>29</sup>, para que el reglamento se aprobara de forma definitiva en el pleno del Ayuntamiento. Pasé algunos días angustiado por la posibilidad de no lograr el consenso, pero después de amplios trabajos de negociación; que consistieron en dialogar

---

<sup>29</sup> La mayoría calificada se obtiene con diez votos de los quince integrantes del Ayuntamiento.

personalmente con cada uno de los regidores de las diferentes fracciones y argumentarles el rezago que había en el tema de la seguridad privada, además del costo social que esta situación generaba, logré obtener su consentimiento y el día de la sesión de Ayuntamiento su voto respectivo.

El Reglamento de Servicios de Seguridad Privada para el municipio de Salamanca se aprobó en la sexagésima cuarta sesión ordinaria, el 14 de abril de 2021, fue publicado el 1 de Junio del 2021 en la página 97 del Periódico Oficial del Estado de Guanajuato, número 108. Entrando en vigor para sus efectos legales el 3 de Junio del 2021.

Hasta el 17 de septiembre de 2021, la Comisión de Seguridad Pública y Tránsito ha otorgado cuatro conformidades a empresas que prestan servicios de seguridad privada en el municipio de Salamanca. Esto ha permitido tener un mayor control a partir de la implementación de diversos procesos, los cuales señalo a continuación. Al tener un control sobre las solicitudes de conformidad se comenzó a nutrir y sistematizar una base de datos en donde se incluye el nombre de la empresa y su domicilio fiscal que tienen dado de alta para los efectos legales. De igual forma, debido a que las empresas deben integrar un expediente con la información señalada, el proceso para que puedan solicitar permisos estatales y federales se simplifica, lo que genera un incentivo para que las empresas se apeguen a lo indicado en el reglamento.

Esto da paso al segundo proceso, que son las visitas directas que se hacen a las empresas en donde se toman evidencias fotográficas del funcionamiento de las empresas y se entrevistan a los elementos, con la finalidad de corroborar la veracidad de la información que proporcionan.

Aunado a esto, la corporación de policía ha realizado operativos aleatorios en los fraccionamientos y parques industriales, donde hay presencia de empresas de servicio de seguridad privada, cuyo objetivo es valorar sus prácticas y establecer protocolos de supervisión. Finalmente, los ciudadanos salmantinos que deseen contratar los servicios de una empresa de seguridad privada, tendrán mayor certeza sobre qué esperar de ellos. Esto se debe a que en el portal de transparencia del municipio se publica un listado con los datos de las empresas que tienen en regla su conformidad y que operan en la ciudad.

## SÍNTESIS

Al recordar el itinerario implicado en la elaboración del Reglamento de Seguridad Privada, no pude evitar sentir un aire de nostalgia, en el cual está implicado el reconocimiento a cierto grado de inocencia que tenía sobre la función pública y la gobernanza. Llegué al cargo con aspiraciones que deseaba materializar lo más pronto posible. A pesar de que exceden la experiencia concreta sobre la que se profundiza en este trabajo, considero que la tocan de cierta forma. En primer lugar, me tomó tiempo darme cuenta de la dificultad que implica romper con las inercias institucionales, con la falta de

capacidad institucional y con la politización facciosa de los temas. De igual forma, tomé consciencia de que, en ocasiones, trabajar y hacer propuestas resulta incómodo para las corporaciones que se han acostumbrado a mantener el *status quo* sobre su forma de proceder y de operar. Por otro lado, me sorprendió la manera en la que los medios de comunicación construyen y destruyen la agenda pública de forma arbitraria y alejada de la realidad. Frente a esto, obtuve una serie de aprendizajes que enriquecieron mi formación como servidor público y que abonaron a que construyera una visión más realista, pero no por eso menos comprometida, del servicio y representación de los ciudadanos.

## CAPÍTULO VI. LA POLÍTICA COMO LA ACTUACIÓN PÚBLICA DE PASIONES PRIVADAS

Elegí una frase del libro de Carlos Fuentes, *La Silla del Águila*, para analizar e interpretar la experiencia de la elaboración de un Reglamento de Seguridad Privada para el municipio de Salamanca, porque me pareció que es una metáfora que sintetiza tanto los obstáculos como los catalizadores a los que me enfrenté para su concreción. Después de haber explicado y desarrollado los diversos momentos que integran la experiencia profesional, procedo ahora a establecer una mirada analítica de sus elementos, a partir de un diálogo entre sus dimensiones empíricas e interpretativas. Para ordenar mis reflexiones, decidí establecer tres categorías analíticas de las cuales se desprende un puente entre el quehacer político cotidiano –a escala micro social– y los grandes debates de los paradigmas de la seguridad y del desarrollo. Mi argumento central es que el campo político cobra vida no en las grandes abstracciones discursivas, sino en las decisiones de actores que tienen la facultad para influenciar su curso (ciudadanos y autoridades).

### 6.1 LA DIMENSIÓN MICRO SOCIAL DE LA POLÍTICA MUNICIPAL

La implementación de mecanismos de transparencia y rendición de cuentas, así como la interiorización del enfoque de la nueva gerencia pública en las administraciones estatales, son elementos que permitirían convertir, con el paso del tiempo, las ocurrencias arbitrarias en objetivos políticos legítimos. Sin embargo, a pesar del impulso para garantizar que los términos en los que se encuadra la labor política respondan a marcos de eficiencia y sensibilidad ciudadana, esto no ha garantizado que las motivaciones individuales dejen de tener un impacto importante en la orientación de la política municipal. Cada vez más, en diversas disciplinas, se ha tratado de comprender el papel que juega el campo interpersonal y de las relaciones humanas para la toma de decisiones, tanto políticas como económicas. Me parece que este tipo de discusiones son relevantes para resaltar que, más allá de las grandes disertaciones teóricas sobre la democracia y su agotamiento, la política es un campo de emociones, deseos e intereses humanos.

En el caso del municipio de Salamanca, la administración 2018-2021, no contó con un Plan de Seguridad que estableciera los *qué*, los *cómo* y los *quienes*, a través de los cuales se pudieran operacionalizar indicadores de cumplimiento. Por el contrario, las propuestas se supeditaron a construir una bifurcación discursiva del clima político de la ciudad entre la “ineficiencia” panista y la solución a todas las problemáticas con la llegada de Morena a la presidencia municipal. Más allá de entrar en debates de corte ideológico o de hacer un análisis del discurso, que excedería los propósitos de este

trabajo, es importante deconstruir la simplificación de la realidad política de una ciudad de casi medio millón de habitantes, en un discurso maniqueo entre bandidos y vindicadores. Como establecí en los párrafos anteriores, mi preocupación inicial era que el Plan de Seguridad era profundamente ambiguo, y que, en el caso concreto de su retraso para hacerlo público respondía más a su inexistencia que a su perfeccionamiento.

Al presidir la Comisión de Seguridad Pública y de Transporte, me preocupaba no contar con elementos claros para realizar adecuadamente mi trabajo. La denostación de mi partido en el encuadre discursivo de la alcaldesa me parecía previsible; sin embargo, lo que no esperaba fue que mis intenciones para realizar el trabajo conforme a lo que marca la Ley Orgánica Municipal, se bloquearan *a priori*. En los pequeños actos cotidianos fui encontrando señales de cuál era mi lugar en la nueva administración, desde hechos tan pequeños como la falta de papelería y el reparto de las oficinas, hasta los grandes como mi descalificación en medios de comunicación locales<sup>30</sup>. Me percaté de que todo comunicaba que mi papel era periférico, e incluso irrelevante.

La trascendencia del golpeteo político se materializó en el momento en el que me percaté de que no contaría con la aprobación en el pleno del Ayuntamiento para aprobar los Reglamentos que debían ser actualizados. A partir de ese momento, comencé a detectar un elemento que, quizás, ha quedado relegado de las discusiones académicas sobre política municipal: la conducción personalista de los objetivos. Con esto me refiero a que los momentos de consenso y disenso de las decisiones políticas refieren más a los intereses personales y cortoplacistas, que al beneficio integral del municipio y de sus habitantes. Las discusiones y los esfuerzos giraban en torno al manejo mediático de presuntos actos de corrupción, de la crisis de seguridad del municipio y de la culpabilidad frente a la situación de violencia. Esto se debió a que el Ayuntamiento se convirtió en el único canal de comunicación que la alcaldesa habilitó para exponer algún disenso o propuesta, después de haber enfatizado su negativa para colaborar verdaderamente en alcanzar objetivos claros referentes a la corporación de policía, la prevención del delito, entre otros.

Lo anterior me parecía preocupante porque al transformar el cabildo en una arena de confrontación, la necesaria actualización de los marcos normativos del municipio quedaba relegada a los misceláneos. Este hecho es de particular interés, especialmente tomando en cuenta que, a partir de la reforma del 2011, al artículo primero constitucional en materia de derechos humanos, la homologación normativa debe de permear a los tres órdenes de gobierno. Mientras que los Reglamentos de Salamanca no fueran reformados, la gran transformación paradigmática de la seguridad,

---

<sup>30</sup> La columna editorial Garra de León del Periódico Milenio el 29 de Mayo del 2020 señaló que: Víctor Hugo Rueda Olmos, hasta el día de hoy nos dicen no ha presentado una sola iniciativa para mejorar la seguridad, cosa que sorprende con la trayectoria del personaje.

comprendida desde la persona (seguridad humana) no penetraría el campo de acción cotidiano. Este hecho trastocaba una parte importante del sentido que le otorgaba a mi función como miembro del Ayuntamiento, por lo que tuve que aprender a esperar momentos propicios para hacer nuevamente mi solicitud. Éstos se supeditaban nuevamente a un giro en las motivaciones e intereses personales, a pesar de que la requisición de conformidades iba en aumento y el vacío jurídico seguía presente.

En el periodo electoral, los intereses ya no apuntaban a la confrontación y al golpeo político en el Cabildo, sino a las motivaciones personales y de grupo para continuar o transformar sus proyectos. En este silencio encontré la vía para enfatizar que el tema de la seguridad privada era un elefante en el Ayuntamiento, y que era importante atenderlo con base en nuestras capacidades y en la composición orgánica del municipio. Hasta este momento, me llama la atención que el medio para llegar al fin se supeditó al encuentro de una voluntad que no está relacionada con un hecho pragmático, fundamentado en la ley, sino con la relajación de las relaciones interpersonales derivadas de un giro de intereses políticos de la alcaldesa en el periodo electoral. Aunado a esto, conté con el respaldo de una institución que le otorgó un lugar relevante en el debate político a la ciudadanía: el Consejo de Consulta y Participación Ciudadana.

## 6.2 EL CONTRAPESO DE LA CIUDADANÍA

El problema de la crisis de seguridad del municipio es el más sensible en la sociedad salmantina; basta preguntar a un par de personas para escuchar el contraste entre la realidad del municipio de hace diez años con el de la actualidad. En los momentos de mayor frustración y de dolor frente a las pérdidas humanas llegué a sentir una fuerte responsabilidad frente al tema, así como un reclamo constante por diversos frentes, desde familiares hasta personas que caminaban en la calle. Frente a esto, al reconocer mis facultades y las limitaciones de las funciones de mi cargo, aproveché para externar la importancia de que se conformara el Consejo de Consulta y Participación Ciudadana. Fue precisamente en este espacio de contacto directo con la ciudadanía en el cual resultó evidente que la falta de mecanismos de control para la operación de empresas de seguridad privada iba en detrimento de la ciudadanía. El tema estaba sobre la mesa y ya no podía ser eludido a través de enfrentamientos políticos de otra naturaleza que nunca debieron de confundirse con la labor que se nos encomendó como miembros del Ayuntamiento.

Mi reflexión frente a este hecho es que los ciudadanos deben estar informados sobre el estatus de sus derechos para que existan mecanismos adecuados de rendición de cuentas. A pesar de que un Reglamento de Seguridad Privada no atendía de manera directa sus preocupaciones más legítimas e inmediatas, no hubo un solo miembro del Consejo que no considerara que su creación era relevante.

Dentro de las opiniones de los consejeros ciudadanos sobre la regulación de la seguridad privada, me llamó la atención que se asumían muchas cosas que carecían de sustento. En primer lugar, debido a que están presentes en las actividades cotidianas, desde la entrada a un centro comercial, a un hotel, a un parque industrial, o a un clúster de vivienda, se asumía que las empresas contaban con algún tipo de garantía mínima de estándares, mismos que no eran claros en la normativa anterior. En segundo lugar, no existía claridad de las funciones complementarias de la policía municipal y las empresas de seguridad privada y, en ambos casos, se consideraba que su labor era insuficiente porque, de no ser así, el municipio no estaría sumido en una crisis de seguridad.

La complejidad del fenómeno de la inseguridad y la falta de resolución del problema, ha dejado a la ciudadanía desesperanzada y confundida frente a las atribuciones y facultades de los cuerpos de seguridad. Esta falta de claridad es similar al dilema de la seguridad<sup>31</sup>. Frente a esto, me percaté de que la ciudadanía juzga los resultados a partir de la mejora de un problema, pero rara vez se plantea el detalle de problemas más acotados como el hecho de que la empresa que vigila su hogar sea monitoreada y responda a estándares de calidad. En este sentido, la cultura cívica me parece un aspecto relevante en el estudio de la seguridad, especialmente a nivel local, en lo que refiere a establecer mecanismos de *accountability*.

Al constatar este hecho, también reflexioné sobre la ausencia del debate público en torno a la privatización de bienes públicos. Me llamó especialmente la atención que no era un tema que las personas encargadas de la operación de la seguridad del municipio tuvieran en la mira, particularmente el Director Jurídico y el Director de Seguridad Pública. Frente a esto, corroboré la importancia de que el Municipio señalara dentro de sus facultades –en el rubro de la seguridad–, el control y seguimiento a las empresas de seguridad privada. Al igual que sucedió con el Plan de Seguridad Pública, estos mecanismos fueron complicados de construir debido a que no existía una base de datos, ni un diagnóstico adecuado del estatus que guardaban las empresas de seguridad privada.

### 6.3 INERCIAS Y RESISTENCIAS: LA MODIFICACIÓN DE LAS ATRIBUCIONES Y FUNCIONES

En los años que he trabajado en la administración pública, me he percatado de un fenómeno interesante que responde a la capacidad de adaptación de la estructura orgánica de los municipios frente a nuevos problemas y necesidades. Este potencial para la transformación está relacionado con varios factores,

---

<sup>31</sup>El dilema de seguridad es la situación que se produce cuando un actor, tratando de mejorar su seguridad, adopta medidas que sin pretenderlo son consideradas como amenazantes por otro actor que, al reaccionar, perjudica la seguridad del primero.

dentro de los que destacan la voluntad política y las capacidades institucionales. En lo que refiere al primero, considero que es más complicado concretar propuestas valiosas cuando los temas tienen una carga simbólica tan intensa que opaca su dimensión empírica, como es el caso de la seguridad. Es difícil hablar en términos claros sobre el estatus de la seguridad sin desalentarse, sin aceptar omisiones y sin reconocer el trabajo pendiente que aún queda, por ejemplo, dignificar la labor policial. Sin embargo, existen diversos temas por atender que no se supeditan a los grandes indicadores de las violaciones a los derechos humanos, las tasas de homicidios, etc. En ningún momento éstos deben de ser negados como los temas prioritarios, sin embargo, no debe de implicar la ausencia de reconocimiento de otros.

Al entablar las reuniones con los funcionarios encargados de la seguridad del municipio, me percaté que sus esfuerzos estaban concentrados en las grandes tareas de seguridad, y que se dejaban de lado consideraciones importantes, como la regulación de la seguridad privada. Me parece importante mencionar que, en cierto sentido, son labores que comprenden de mejor forma y que acotan sus responsabilidades. En ese sentido, al conocer el documento final, se sorprendieron de las nuevas labores que debían realizar, lo que fue recibido con cierto recelo. Me parece que, frente a esto, deben de comenzarse a considerar algunas cuestiones en el municipio de Salamanca, como el hecho de que esta reglamentación debe de ser comprendida como un mecanismo de regulación temporal. Es decir, que si el número de solicitudes de conformidades y, por lo tanto, de empresas de seguridad privada sigue aumentando, los esfuerzos del Director Jurídico y del Director de Seguridad Pública, por mencionar los actores más relevantes, serán insuficientes para materializar la normativa.

En ese sentido, debido a que no se vislumbra que en el futuro las fuerzas de seguridad pública sean suficientes para garantizar la protección de la ciudadanía, las empresas de seguridad privada serán una opción viable para aquellos que puedan acceder a ellas. Esto pone de manifiesto un problema más profundo el hecho de que la privatización implica también la asignación de presupuesto para fines de control, mismo que podría destinarse a otros campos de la seguridad pública. Me parece que, por el momento, la normativa se adecúa a los ejercicios presupuestales del municipio y a su estructura orgánica; sin embargo, su contenido dejará de tener valor en el momento en que la realidad supere a las capacidades institucionales. Frente a esto, un primer paso es introducir su crecimiento exponencial como parte del debate público. Un segundo esfuerzo debería de estar encaminado a establecer claramente un umbral de requisiciones de conformidad frente al cual podría darse paso a la creación de una Dirección de Seguridad Privada. Esto ya es una realidad en el municipio de León, en donde existe una dependencia integrada a la Secretaría de Seguridad Pública, nombrada Dirección de Regulación de la Seguridad Privada, cuya misión es:

Establecer estrategias de orden y control que permitan regular la actividad de seguridad privada en el municipio con estricto apego a su reglamento, generando confianza y certidumbre a la ciudadanía sobre la actividad de las empresas de seguridad privada y de vigilantes.

(Dirección de Regulación de la Seguridad Privada, 2021)

Es importante destacar que en la página de internet de la dependencia se encuentra disponible un listado de las empresas con datos como ubicación, teléfono y email, lo que permite su fácil acceso para la ciudadanía. A pesar de que esto podría ser considerado una nimiedad, es relevante que se conozca de manera clara y accesible cuáles son las empresas que operan en los municipios. Esto cobra especial relevancia debido a que, dentro de la estructura institucional de la Dirección de Regulación de la Seguridad Privada del municipio de León, se indican los procedimientos a los que tiene derecho a acceder la ciudadanía en caso de que los prestadores causen daños y perjuicios por motivo de la prestación del servicio. La Dirección establece que los usuarios pueden presentar quejas y recibir asesoría, lo cual fortalece la aplicabilidad de la normativa y la ejecución de controles sobre las empresas.

La transición de la elaboración y puesta en vigor del Reglamento de Seguridad Privada hacia una Dirección de Regulación del servicio favorece que el contenido del marco normativo sea diseminado entre la ciudadanía. De igual forma, robustece su ejecución al tener certeza financiera en las partidas presupuestales para realizar las inspecciones constantes a las empresas. Por otro lado, permite que se integre a los planes de trabajo anuales del municipio, lo cual favorece su inserción en mecanismos de rendición de cuentas, como los informes de gobierno.

El punto clave de este esfuerzo por transformar la composición de la estructura orgánica municipal es establecer límites claros que le permitan a la ciudadanía contar con mecanismos de protección. Esto es relevante en términos de la seguridad ciudadana porque pone sobre la mesa la necesaria *accountability* en materia de derechos humanos y de prevención a la cual se deben de sujetar las empresas. En síntesis, no hay que perder de vista que la elaboración de un reglamento también debe derivar en la elaboración de políticas públicas más amplias, que incluyan las etapas de diseño, ejecución y evaluación. Para que la normativa adquiera vida, debe ir acompañada de una transformación de la manera en la que se aborda el tema de la seguridad privada, lo cual implica reflexionar sobre su papel en el combate a la delincuencia. Es importante inscribirla dentro del paradigma de la seguridad ciudadana y establecer mecanismos que garanticen esquemas de gobernanza cuyo objetivo sea la protección de la ciudadanía.

## SÍNTESIS

En este quinto y último capítulo se nombran las experiencias y se trata de reconstruir e interpretar categorizando tres momentos clave de la experiencia, en el primero subyace la dimensión micro social de la política municipal adquiriendo especial relevancia el empleo de emociones, deseos e intereses humanos, que son parte de la discusión sobre una regulación necesaria en los servicios de seguridad privada en el municipio de Salamanca. En una segunda categoría se aborda el contra peso de la ciudadanía, dónde se explica la importancia de los instrumentos de participación ciudadana, su legitimidad y el juego que estos tienen como fuerza que materializa acciones en beneficio social y que a su vez desarticulan los perversos juegos políticos de los tomadores de decisiones en un ayuntamiento, haciendo énfasis en que la cultura cívica debe de seguir siendo un tema central en la agenda de los gobiernos y por último en una tercera categoría; se establece la importancia de la voluntad política y la capacidades institucionales como variables que son relevantes para la construcción de acuerdos que permitan avanzar a los gobiernos con límites claros y diseñando estructuras que respondan a los principales desafíos de los gobiernos locales en materia de seguridad privada.

## CONCLUSIONES

A lo largo de este trabajo he expuesto algunas concepciones sobre la seguridad y su evolución, a inicios del siglo pasado dominaron los paradigmas estado-céntricos de la seguridad nacional y de la seguridad pública, que se materializaron en marcos normativos autoritarios que regían la convivencia social. Posteriormente, en la década de los noventa bajo la inercia de una serie de premisas establecidas en la Declaración de los Derechos Humanos y en el Pacto de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, emergió un nuevo paradigma de la seguridad; la Seguridad Humana, a partir de la cual se desprende el concepto de Seguridad Ciudadana, el cual retoma las nociones de la seguridad personal y comunitaria. La diseminación e interiorización de un nuevo encuadre de la seguridad, interpeló a los gobiernos, quienes debieron de tomar en cuenta a los ciudadanos como actores partícipes en la procuración de seguridad. Sin embargo, este reto de materializar el paradigma de la Seguridad Humana, en general, y de la Seguridad Ciudadana, en particular no ha sido sencillo para los estados, ya que se caracterizan por su tradición castrense y por la poca o nula fortaleza de sus instituciones, como es el caso de México. Aunado a esto, a lo largo de los últimos quince años, el país ha experimentado un recrudecimiento de los niveles de violencia, lo que ha puesto en entredicho la capacidad del Estado para hacerle frente a las nuevas amenazas a la seguridad, particularmente al crimen organizado.

Frente a este escenario, y ante una inercia de la privatización de los bienes públicos, ha aumentado la presencia de los servicios de seguridad privada en el país. Existe una legitimidad y respaldo jurídico para la existencia de la seguridad privada, que puede ser constatada en la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, en dónde se establece como auxiliar de la seguridad pública. Este hecho es relevante en diversos sentidos, algunos de los cuales exceden los propósitos de este trabajo; sin embargo, vale la pena mencionar que la distribución de dichos servicios dista de ser equitativa y responde más a la capacidad adquisitiva de dichos servicios que al acceso a un derecho.

El estado de Guanajuato no ha sido una excepción de la tendencia del crecimiento exponencial de las empresas de seguridad privada. Desde el 2016, la entidad comenzó a acaparar la atención nacional, e incluso internacional, por las graves condiciones de inseguridad. En este contexto, la presión por parte de la ciudadanía hacia el gobierno estatal y los gobiernos municipales se incrementó, a la par de la denuncia cotidiana de los medios de comunicación sobre la incapacidad gubernamental para enfrentar la crisis de seguridad. Gran parte de estos reclamos se inscriben en la complejidad de la coordinación de los tres órdenes de gobierno para combatir la violencia y la delincuencia, que deja una percepción de confusión y opacidad en la ciudadanía. En lo que respecta al orden municipal en el Estado de Guanajuato, el énfasis se coloca en la profesionalización de las policías, el reclutamiento y en las políticas de prevención del delito.

Sin embargo, con excepción del municipio de León, no existe un reconocimiento expreso del papel de la seguridad privada en la estructura orgánica municipal, en el contexto de la crisis de inseguridad del Estado, lo que derivaba en la ausencia de marcos normativos integrales que la regularan. En ese sentido, la reconstrucción de la experiencia profesional de la elaboración del Reglamento de Servicios de Seguridad Privada que desarrollé como presidente de la Comisión de Seguridad Pública y Tránsito, es relevante no sólo en el sentido estricto del documento que entró en vigor en junio del presente año, sino porque da cuenta de las dinámicas en ocasiones imperceptibles de la labor política cotidiana que entorpecen y frenan las iniciativas necesarias en beneficio de la ciudadanía. Más allá de entrar en disertaciones más profundas sobre la existencia misma de la seguridad privada, me parece importante establecer que la excesiva politización de temas tan sensibles, dañan la posibilidad de generar mecanismos de control de servicios privados que generen mejores condiciones de certeza jurídica para los ciudadanos y fortalecimiento institucional para los gobiernos municipales.

## REFERENCIAS

- Acharya, A. (2004). A Holistic Paradigm. *Security Dialogue*, 35(3), 355-356.
- Álvarez, X. (22 de Marzo de 2019), Salamanca: pobladores bajo el yugo del miedo. El Universal. Recuperado de: <https://www.eluniversal.com.mx/estados/pobladores-de-salamanca-bajo-el-yugo-del-miedo>
- Badillo, D. (20 de septiembre de 2020). Refinería de Salamanca: 70 años siendo motor de desarrollo económico... y fuente de contaminación. *El Economista*.
- Bailey J. & Damert L. (2005) “*Reforma policial y participación Militar en el combate a la delincuencia. Análisis y Desafíos para America Latina*”, *Revista Fuerzas Armadas y Sociedad*, vol. 19, núm I (2005), págs. 133 a 152.
- Benítez, R. (2014). La guerra al narcotráfico en América Latina: ¿victoria militar? Fracaso social y político. (pp. 37-57). En G. Maihold, & S. Jost (Eds.), *El narcotráfico y su combate, sus efectos sobre las relaciones internacionales*. México: Konrad Adenauer Stiftung.
- Buzan, B. (1997) “Security after the Cold War”, en *Cooperation and Conflict*, n° 32 (5), ps. 5-28
- Bravo, J. (11 de octubre de 2020). Guanajuato, el segundo estado con más desaparecidos; familias denuncian falta de atención. *Animal Político*.
- Cabrera, O. & Díaz, R. (2018). *Micropolítica y macropolítica en las organizaciones educativas*. Article in *Libre Empresa*. Colombia.
- Cave, D. (11 de enero de 2020). Mexico updates death toll in drug war to 47, 515, but critics dispute the data. *New York Times*.
- Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional “Modelo español de seguridad y defensa”, Documentos de seguridad y defensa, núm 8, febrero de 2007, p.6. Disponible en [http://www.ceseden.es/centro\\_documentación/documentos/documentos/8.pdf](http://www.ceseden.es/centro_documentación/documentos/documentos/8.pdf)
- CONEVAL. (2020). Informe de Pobreza y Evaluación 2020, Guanajuato. Recuperado de [https://www.coneval.org.mx/coordinacion/entidades/Documents/Informes\\_de\\_pobreza\\_y\\_evaluacion\\_2020\\_Documentos/Informe\\_Guanajuato\\_2020.pdf](https://www.coneval.org.mx/coordinacion/entidades/Documents/Informes_de_pobreza_y_evaluacion_2020_Documentos/Informe_Guanajuato_2020.pdf)
- Creswell, J. W. (2003). *Research design: Qualitative, quantitative, and mixed methods approaches*. Thousand Oaks, CA: Sage.
- Data México. (2020, Diciembre). Guanajuato. Entidad Federativa. Recuperado de: <https://datamexico.org/es/profile/geo/guanajuato-gt>

Fraser, N. (1996). Social justice in the age of identity politics: Redistribution, recognition and participation. Presentado en las Tanner Lectures on Human Values, Universidad de Stanford, California.

Galtung, J. (1969). Violence, Peace and Peace Research. *Journal of Peace Research*. 6(3). P.p. 167-191.

García, C. (10 de Noviembre de 2020) Matan en Guanajuato al periodista Israel Vázquez cuando realizaba su labor. *La Jornada*. Recuperado en: <https://www.jornada.com.mx/ultimas/estados/2020/11/10/matan-en-guanajuato-al-periodista-israel-vazquez-cuando-realizaba-su-labor-809.html>

García, U. (15 de Marzo del 2020) Ataque a Bar "La Típica" en Salamanca deja 5 muertos y 21 lesionados. *Periodico Milenio*. Recuperado en: <https://www.milenio.com/politica/comunidad/salamanca-ataque-bar-tipica-deja-5-muertos-21-lesionados>

González, M. (25 de junio de 2020). El Marro: la peligrosa lucha que se libra en el “triángulo de las Bermudas” de Guanajuato, el dominio del cartel de “huachicoleo” de Santa Rosa de Lima. *BBC*.

González H. (23 de Octubre de 2018). Ya se tardó Valladares con Plan de Seguridad. *El Sol de Salamanca*. Recuperado de <https://www.pressreader.com/mexico/el-sol-de-salamanca/20181023/281612421384451>

González, H. (16 de Julio de 2019). Presentan denuncia regidores por la compra de luminarias. *Meganoticias*. Recuperado en: <https://www.meganoticias.mx/salamanca/noticia/presentan-denuncia-regidores-por-la-compra-de-luminarias/85935>

Guardia Nacional, Seguridad, Justicia y Paz: Posicionamiento desde Guanajuato. (22 de enero de 2019). Recuperado de <https://lamericalatina.net/2019/01/22/guardia-nacional-seguridad-justicia-y-paz-pronunciamiento-y-rueda-de-prensa-desde-guanajuato-22-01-19/>

Hernández, G. y Romero, C. (2019). La Guardia Nacional y la Militarización de la Seguridad en México. *Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad*. 25. P.p. 87-106.

Hernández, H. y Narro-Robles, J. (2010). El Homicidio en México, 2000-2008. *Papeles de Población*. 63. P.p. 243-271.

Hopenhayn, M. “Inclusión social y exclusión social en la juventud latinoamericana”, *Pensamiento Iberoamericano*, España, AECID y Fundación Carolina, núm. 3, 2008, pp. 49-72, y Reguillo, Rossana, “Las múltiples fronteras de la violencia: jóvenes latinoamericanos entre la precarización y el desencanto”, *Pensamiento iberoamericano*, España, AECID y Fundación Carolina, núm. 3, 2008, pp. 273-294.

INEGI. (2018). Aportación al Producto Interno Bruto Nacional. Recuperado de <http://cuentame.inegi.org.mx/monografias/informacion/gto/economia/pib.aspx?tema=me&e=11>

Informe sobre la Situación de Fosas Clandestinas en el estado de Guanajuato. (2020). Recuperado de <https://fosas-guanajuato.datacivica.org/#intro>

InSight Crime.org Recuperado de <https://es.insightcrime.org/noticias/analisis/balance-homicidios-capitales-2019/>

Keohane, R.O. & Nye, J.S. 1997. Interdependence in World Politics. In Crane, G.T. & Amawi, A., The Theoretical evolution of international political economy: a reader. New York: Oxford University Press.

Loredo, D. (15 de julio de 2020). Huachicoleo a Ductos en Guanajuato se redujo 83%, señala Pemex. Energy21.

Lorusso, F. (2020). Violencias en Guanajuato: las fosas. La Jornada.

Lorusso, F. (4 de febrero de 2019). Guardia Nacional: criticidades, alternativas y discursos de guerra. Zona Franca.

Moreno, C. (2007). *Los límites políticos de la capacidad institucional: un análisis de los gobiernos municipales en México*. Revista de Ciencia Política, vol. 27, núm. 2, 2007, pp. 131-153. Pontificia Universidad Católica de Chile. Santiago de Chile.

Nájar, A. (9 de Marzo de 2019). Masacre en Guanajuato: asesinan a 15 personas en un ataque armado en un bar en la ciudad de Salamanca, en el centro de México BBC News Mundo, México. Recuperado en: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-47510955>

Pérez, M. (2015). Ambientes innovadores en México: el caso del Corredor Industrial El Bajío. Revista de Geografía Norte Grande. 62. P.p. 203-221.

Pérez, S. (11 de agosto de 2020). El Cartel Jalisco llegó a León hace 9 años y se adueñó de la plaza. La Silla Rota Guanajuato.

Piñeyro, J. "La seguridad nacional con Zedillo" Foro Internacional, Colegio de México, Vol. XLI, núm 4, octubre – diciembre de 2001, p.939.

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. (2015). Índice de Desarrollo Humano para las Entidades Federativas, México 2015, Avance continuo, diferencias persistentes. Recuperado de [file:///D:/ljimenez/Downloads/PNUD\\_boletinIDH.pdf](file:///D:/ljimenez/Downloads/PNUD_boletinIDH.pdf)

Redacción. (SF). Fosas Clandestinas en Guanajuato. DW

Reyes, O. (15 de agosto de 2020). Bajan robos al tren desde hace meses. El Sol del Bajío.

Richards A. & Smith H. Addressing the Role of Private Security Companies within Security Sector Reform Programmes (Londres, Safeworld, 2007).

Rodríguez, E. (2008) “Políticas públicas de la juventud en América Latina: experiencias”, Pensamiento Iberoamericano, España, AECID y Fundación Carolina, núm. 3, 2008, pp. 273 y ss.

Royo, A. (2020). From the Everyday to the Extraordinary: Cherán as a story of hope in the midst of war. [Tesis de maestría no publicada]. University of Amsterdam.

Sánchez, F. y Juárez, C. (2018). Política de seguridad en México: combate al narcotráfico. Entre la seguridad nacional y la seguridad pública. Revista IUS. 13 (44). P.p. 229-250.

Sánchez, V. (28 de enero de 2018). La disputa por el control de Guanajuato. Animal Político. Secretaría de Economía (2020). Guanajuato. Recuperado de <http://www.2006-2012.economia.gob.mx/delegaciones-de-la-se/estatales/guanajuato>.

Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública. (2008, diciembre). Incidencia Delictiva del Fuero Común 2008. Recuperado de <https://drive.google.com/file/d/1KTq1xVLifnVbk9RbmW4oMNIGKR0SBweL/view>

Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública. (2008, diciembre). Incidencia Delictiva del Fuero Común 2008. Recuperado de <https://drive.google.com/file/d/1KTq1xVLifnVbk9RbmW4oMNIGKR0SBweL/view>

Sen, A. (2010). La idea de la justicia. Madrid: Taurus.

Sistema Nacional de Alerta de Violación a los Derechos Humanos. (2020, diciembre). Indicadores por Entidad Federativa. Recuperado de [http://appweb2.cndh.org.mx/SNA/ind\\_EF\\_SM\\_1.asp?Id\\_Estado=14&lst=1](http://appweb2.cndh.org.mx/SNA/ind_EF_SM_1.asp?Id_Estado=14&lst=1)

Solís, J. (2013). Neoliberalismo y crimen organizado en México: El Surgimiento del Estado Narco. Frontera Norte. 25(25). P.p. 7-34.

Sotomayor, A. (2013). Militarization in Mexico and Its Implications. En B. Bow y A. Santa-Cruz. The State and Security in Mexico: Crisis and transformation in Regional Perspective. Routledge Studies in North American Politics. P.p. 42-60.

Torres, B. (2 de julio de 2019). Arranca Guardia Nacional en Guanajuato; vienen 1,800 elementos. Milenio.

Turati, M. y Rea, D. (2012). Entre las cenizas. Historias de vida en tiempos de muerte. México: Sur + Ediciones.

Vélez Quero, S. (2000). Globalización y narcotráfico: El dúo dinámico de la Posguerra Fría. El Cotidiano , 16 (100), P.p. 28-41.

Villafaña, L. (28 de Agosto de 2020) Salamanca va por el sexto director de Seguridad Pública, lo envió la Coordinación Estatal de GN. Zona Franca. Recuperado en: <https://zonafranca.mx/politica-sociedad/salamanca-va-por-el-sexto-director-de-seguridad-publica-lo-envio-la-coordinacion-estatal-de-gn/>

Villanueva, C. (2019). “Mucho ruido, pocas nueces”: la diplomacia cultural y la imagen-país de México en el Sexenio de Enrique Peña Nieto. *Foro Internacional*. 59 (3). P.p. 1145 – 1178.

Vizcaíno, A.. (7 de Julio del 2019). Tardía integración del Consejo de Participación Ciudadana. *El Sol de Salamanca*. Recuperado en: <https://www.elsoldeirapuato.com.mx/incoming/tardia-integracion-del-consejo-de-participacion-ciudadana-3866130.html>

Watt, P., & Zepeda Martínez, R. (2012). *Drug war Mexico: politics, neoliberalism and violence in the new narcoeconomy*. Londres; Nueva York: Zed Books.

Weber, Max. (1993). *Economía y Sociedad*. Ed. FCE, México.

Young, I. (2000). *Inclusion and Democracy*. Reino Unido: Oxford University Press.