

La regulación de las armas de fuego en México

Por Gerardo Álvarez¹



Prólogo

De acuerdo con el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), en 2022 cerca del 68% de los más de 32,000 homicidios registrados en el país fueron cometidos por disparo de arma de fuego (INEGI, 2023). Esta cifra muestra que la amplia disponibilidad de armas de fuego y municiones se posiciona como un factor determinante de la violencia, la inseguridad y la incidencia delictiva en México. La reducción de la violencia armada, en este sentido, es indispensable para la urgente pacificación del país.

Se estima que existen unas 16,800,000 armas de fuego en manos de civiles en México: 13 por cada 100 habitantes (Karp, 2018). Si bien no se trata de una tasa tan elevada como las de Estados Unidos (120.5), Yemen (52.8) o Serbia (39.1), el impacto que las armas de fuego tienen en la comisión de delitos violentos en contra de la población mexicana es alarmante.

México tiene un marco regulatorio bastante restrictivo en materia de armas de fuego, sus partes y municiones. Sin embargo, hacerse de un arma de fuego de forma ilegal es relativamente sencillo. Un estudio estimó que, en los años 2010, 2011 y 2012 fue traficado anualmente un aproximado de 253,000 armas de fuego a México desde la frontera norte (McDougal, Shirk, Muggah, & Patterson, 2013). En este entendido, una dimensión primordial de la problemática de la disponibilidad indiscriminada de armas de fuego en México es eminentemente binacional.

¹ Investigador de México Unido Contra la Delincuencia (MUCD).

No obstante, una carencia importante del país actualmente es una política nacional de reducción de la violencia armada enfocada en la contención de la disponibilidad de armas. Ni siquiera contamos con datos precisos y actualizados sobre calibres o marcas, por ejemplo, que permitan elaborar políticas públicas eficaces en este sentido.

México Unido Contra la Delincuencia (MUCD), como organización conformada por ciudadanos y ciudadanas activistas que trabajan por un México más seguro, más justo y en paz, ha decidido publicar una serie de documentos que buscan abordar este fenómeno desde distintos ángulos. Estas entregas se enfocarán en temáticas como las siguientes:

- Nos interesa identificar las obligaciones nacionales e internacionales de las autoridades mexicanas en materia de control de armas. En esta misma línea, nos parece que es de suma importancia conocer a cabalidad las atribuciones y facultades del principal regulador de las armas en México, la Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA), así como de otras instituciones del Estado.
- Esta serie también busca dar cuenta de las maneras en las que otros países han ejercido funciones de control de armas de forma exitosa e ideado soluciones de política pública en la materia que se puedan replicar en el contexto de México. De esta forma, nos dimos a la tarea de analizar distintos mecanismos, instituciones y programas que se han emprendido en cuestiones tan elementales como el registro de armamento, la coordinación de autoridades o el desarme voluntario desde la ciudadanía.
- Con la idea de no dejar de lado el componente fronterizo de la situación, ofrecemos un recuento histórico de la relación bilateral México-EEUU en materia de armas de fuego, haciendo especial énfasis en los contrastes encontrados en la Iniciativa Mérida de 2008 y el Entendimiento Bicentenario de 2021. La relación bilateral tiene componentes legales, económicos y diplomáticos cuyo análisis es esencial para tener una comprensión integral sobre el fenómeno de la amplia disponibilidad de armas de fuego en territorio mexicano.

Con esta serie de documentos informativos, la intención de MUCD es aportar elementos que alimenten tan importante discusión pública. No es ninguna exageración decir que la pacificación del país será imposible si no entendemos y atendemos a la violencia (y especialmente a la violencia armada) como un producto inseparable de la amplia disponibilidad de armas.

Introducción

Existe la noción generalizada de que las armas de fuego están reguladas en México. En este sentido, es ampliamente conocido que la portación de armas sin licencia o de un arma de uso exclusivo de las Fuerzas Armadas (FFAA) incluso implica la comisión de un delito. Como ocurre en otras partes del mundo, en México tendemos a extrañarnos, además, al conocer o recordar que existen jurisdicciones en las que las armas de fuego son artefactos de libre circulación comercial.

Pero algunas dudas permanecen: ¿en verdad el país tiene una buena regulación de las armas de fuego y municiones? ¿Qué características tiene tal regulación? ¿Cuál o cuáles son los órganos reguladores en esta materia? ¿Son implementadas de forma efectiva las leyes que regulan las armas de fuego?

El objetivo de esta entrega es plasmar de forma sucinta y esquemática el estado actual de la regulación de las armas de fuego en México. De esta manera, el documento se configura como un repaso por todos los instrumentos normativos que contienen disposiciones relativas al control de armas dentro del orden jurídico mexicano, con dos metas claras: 1) describir el modelo regulatorio adoptado formalmente por México en la materia; e 2) identificar de manera precisa las obligaciones que tienen las distintas autoridades del Estado Mexicano con relación al control de armas de fuego. Este texto forma parte de los esfuerzos de MUCD para abordar el fenómeno de la disponibilidad de armas de fuego como uno de los factores principales de la violencia, la inseguridad y la incidencia delictiva en el país.



1. Reconocimiento constitucional

El artículo 10 de la Constitución Mexicana establece los límites para la posesión legal de armas. Dicha disposición establece que “los habitantes de los Estados Unidos Mexicanos tienen derecho a poseer armas en su domicilio, para su seguridad y legítima defensa, con excepción de las prohibidas por la Ley Federal y de las reservadas para el uso exclusivo de la Fuerza Armada permanente y los cuerpos de reserva”. Por último, ordena que “la ley federal determinará los casos, condiciones, requisitos y lugares en que se podrá autorizar a los habitantes la portación de armas” (CPEUM, 1917).

Dado el texto constitucional vigente, se puede afirmar que México restringe fuertemente la capacidad de las personas para la portación legal de armas de fuego. Lo anterior, ya que el Constituyente decidió otorgar amplia discrecionalidad al Congreso Federal para definir los casos, condiciones, requisitos y lugares en que se puede ejercer el derecho a portar armas, y para establecer qué armas no pueden ser objeto de este derecho por ser de uso exclusivo de las FFAA.

Debido a que el artículo 10 constitucional es el que habilita al Congreso de la Unión para instaurar un régimen encaminado al control de las armas de fuego en el país a través de la legislación federal, es indudable que ésta es la disposición fundamental respecto al tratamiento que el orden constitucional hace de las armas de fuego. No obstante, dentro de la Constitución también hay otras disposiciones que tocan el tema. Por ejemplo, el catálogo de delitos que ameritan el decreto oficioso de la prisión preventiva como medida cautelar (art. 19) comprende a los “delitos cometidos con medios violentos como armas y explosivos”, así como aquellos “en materia de armas de fuego y explosivos de uso exclusivo del Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea”.²

Dicho lo anterior, veamos entonces cuáles son las características del marco regulatorio de las armas de fuego habilitado por la Constitución. Para ello, el punto de partida es la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos (LFAFE).

“México restringe fuertemente la capacidad de las personas para la portación legal de armas de fuego”

² Al respecto, cabe recordar que las disposiciones constitucionales que contemplan a la prisión preventiva oficiosa evidentemente transgreden principios y derechos tan básicos como la presunción de inocencia o el debido proceso, como ya ha resuelto la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) (Tzompaxtle Tecpile, 2022).

2. Legislación federal



2.1 Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos

La LFAFE es precisamente la ley que reglamenta al artículo 10 de la Constitución. En ésta se especifican los casos, condiciones, requisitos y lugares para la portación legal de armas, además de que se establecen las obligaciones y facultades de las autoridades de la Administración Pública Federal para el control de las armas de fuego y explosivos.

La LFAFE es resultado de la primera reforma constitucional que sufrió el artículo 10 de la Constitución en 1971, cuando, por iniciativa del Presidente Luis Echeverría Álvarez, se buscó: 1) combatir el pistoleroismo; 2) sujetar la posesión y portación de armas en el país a las limitaciones exigidas por la paz y la tranquilidad de sus habitantes; y 3) expedir una ley de carácter federal que, acorde con las circunstancias imperantes de territorio mexicano, determinara los casos, condiciones y lugares para el otorgamiento de licencias de portación de armas y actividades relacionadas (Echeverría Álvarez, 1971).

En su iniciativa, el titular del Poder Ejecutivo expuso la necesidad de armonizar la norma constitucional y el imperativo del Estado de controlar más efectiva y unitariamente todo lo relacionado con las armas, “de acuerdo con la evolución y desarrollo político, económico y social del pueblo mexicano”. Luego del proceso legislativo, la LFAFE fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 11 de enero de 1972.

De conformidad con su artículo 2°, la aplicación de la LFAFE corresponde al Presidente de la República, a la Secretaría de Gobernación (SEGOB), a la SEDENA y a las demás autoridades federales en los casos de su competencia. Por otro lado, el artículo 4° establece que el control de todas las armas de país corresponde al Ejecutivo por conducto de la SEGOB y la SEDENA, “para cuyo efecto se llevará un Registro Federal de Armas”.

Límites a la posesión de armas de fuego

Continuando con las características formales del marco regulatorio de las armas de fuego en México, resulta preciso hablar de aquellas que son susceptibles de portación legal. Así, en seguimiento de las bases establecidas por el artículo 10 de la Constitución, los artículos 9°, 10°, 21 y 22 de la LFAFE contienen la lista de las únicas armas de fuego que pueden ser portadas legalmente. En general, dicha lista contiene armas pequeñas y ligeras de bajo calibre (por debajo de los 9mm o .38); armas deportivas; armas que pertenezcan a colecciones o museos; armas prohibidas por la ley, pero que tienen valor cultural, científico, artístico o histórico; y rifles o escopetas en el caso de ejidatarios, comuneros y jornaleros fuera de zonas urbanas.

Respecto a las armas para el deporte, la ley contiene un listado específico de las armas que pueden ser destinadas a dicho fin, haciendo referencia directa a la caza (cinegética), el tiro deportivo y la charrería. En este último caso, sobresale el permiso para que, como complemento del atuendo charro, las personas puedan llevar calibres mayores al .38, siempre que se encuentren descargados.

Armas, municiones y materia para el uso exclusivo de las FFAA

En la línea de lo dispuesto por la Constitución, el artículo 11 de la ley contiene las armas que únicamente pueden ser utilizadas por las FFAA. Se tratan, grosso modo, de armas con mayor calibre o tamaño, por ejemplo: revólveres con calibres superiores a los 9 mm o .38; armas pistolas, carabinas y fusiles con sistema de ráfaga; ametralladoras, sub-ametralladoras y metralletas.

Sistema de licencias

De acuerdo con el artículo 24 de la LFAFE, para portar armas se requiere una licencia, a menos de que quien la porte sea miembro de las FFAA. Adicionalmente, en su artículo 15, la ley sostiene que toda posesión de arma de fuego debe ser manifestada ante la SEDENA.

Es preciso apuntar que licencia y manifestación no son lo mismo: el Reglamento de la Ley, en su artículo 15, dispone que la manifestación y el registro de armas no significan reconocimiento alguno de propiedad y legitimidad de su posesión, ni licencia de portación. Esta última únicamente se concederá previo el cumplimiento de los requisitos legales.

Ahora bien, la LFAFE distingue entre dos tipos de licencias: las particulares y las oficiales. Todas las licencias particulares deben ser revalidadas cada dos años y pueden ser para personas físicas (individuos para defensa y seguridad en el domicilio) o colectivas (clubes de caza o tiro deportivo; empresas de seguridad privada).

“La ley exige que todas las armas de fuego aseguradas sean inscritas en el Registro Federal de Armas”

Por su parte, las licencias oficiales tienen validez mientras se desempeña el cargo público que las motivó, independientemente de que éstas también pueden ser individuales (para un funcionario por separado) o colectivas (por institución de seguridad pública).

De acuerdo con el artículo 30, corresponde a la SEDENA la expedición, suspensión y cancelación de las licencias de portación de armas, así como su registro, control y vigilancia. Dicho lo anterior, resulta evidente que México sí cuenta con un sistema que exige la obtención de una licencia para poder portar un arma de fuego. De ahí que, por lo menos en el papel, contamos con una manera de conocer el tamaño del universo de las armas destinadas a usos legales: portación individual para defensa y seguridad; armas autorizadas a empresas de seguridad privada; armas destinadas a instituciones de seguridad pública; armas asignadas a miembros de las FFAA.

Por otro lado, la ley también exige que todas las armas de fuego aseguradas sean inscritas en el Registro Federal de Armas. No obstante, no existe una cifra oficial actualizada y precisa respecto al tamaño total de la disponibilidad total de armas de fuego para uso lícito, lo que nos impide hacer estimaciones respecto al desvío al mercado ilícito y conocer algo tan elemental como la capacidad de fuego del Estado Mexicano.

Fabricación y comercio

De conformidad con el artículo 37 de la LFAFE, la autorización para establecer fábricas y comercios de armas de fuego es una facultad exclusiva del Presidente de la República. Actualmente, en el territorio nacional solamente la SEDENA se encuentra autorizada para fabricar y comercializar armas de fuego (Linthicum, 2018).

Por otro lado, son funciones de la SEDENA el control y vigilancia de las actividades y operaciones industriales y comerciales que se realicen con armas, municiones, explosivos, artificios y sustancias químicas. De acuerdo con el mismo artículo 37, los permisos específicos en esas materias serán expedidos por SEDENA y se harán del conocimiento de SEGOB.

¿Qué régimen se desprende entonces de la LFAFE?

Partiendo de un ejercicio de comparación, se puede observar que la SEDENA tiene atribuciones de control de carácter más sustancial que, por ejemplo, la SEGOB.

A la SEDENA corresponde llevar el Registro Federal de Armas y emitir la correspondiente constancia de registro para cada arma de fuego inscrita (arts. 7° y 15); expedir, suspender y cancelar la gran mayoría de licencias de portación de armas, así como su registro, control y vigilancia (art. 30); autorizar la portación de armas de uso exclusivo de las FFAA a instituciones policiales (art. 11); determinar caso por caso la viabilidad legal de un arma destinada para tiro o cacería (art. 19); otorgar permisos para poseer colecciones o museos de armas antiguas o modernas (art. 21); expedir permisos extraordinarios de ingreso y portación de armas a servidores públicos extranjeros (arts. 27, 28 y 28 bis); inspeccionar periódicamente el armamento autorizado a instituciones policiales (art. 29); o controlar y vigilar las actividades y operaciones industriales y comerciales en materia de armas y municiones (art. 37).³

Por otro lado, a la SEGOB únicamente le corresponden facultades más residuales o de mero trámite como emitir opiniones respecto a la justificación de necesidad para la portación de armamento, en el caso de los servicios de seguridad privada (art. 26); ser el conducto para las solicitudes de expedición de licencias colectivas para instituciones policiales (art. 29); solicitar a la SEDENA la suspensión temporal de licencias por considerar que ésta sea necesaria para mantener o restituir la tranquilidad de poblaciones o regiones (art. 31); o expedir, suspender y cancelar licencias de portación únicamente en el caso de licencias oficiales individuales de portación de empleados federales (art. 31).

“El control de las armas de fuego en México se encuentra fundamentalmente en las manos de una autoridad castrense”

³ Las atribuciones de los distintos componentes de la SEDENA que participan en sus atribuciones de control de armas de fuego, como la Dirección General de Industria Militar (DGIM) y la Dirección General del Registro Federal de Armas de Fuego y Control de Explosivos (DGRFACE), se detallan en otra entrega de esta serie.

De tal forma, es posible afirmar que el control de las armas de fuego en México se encuentra fundamentalmente en las manos de una autoridad castrense, quien es la designada para llevar a cabo las atribuciones centrales de dicha tarea estatal. Esta cuestión resulta de especial relevancia para conocer qué modelo regulatorio formal mantiene México y las características políticas, económicas y jurídicas de los mecanismos y políticas encaminadas al control de las armas de fuego.

Igualmente, del análisis de la LFAFE es posible concluir que ésta es omisa en asignar atribución alguna a la autoridad civil en materia de seguridad pública —la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana (SSPC)— en materia de control de armas, lo que al menos resulta incoherente dado su mandato en materia de reducción de la violencia, la inseguridad y la incidencia delictiva. Dado su componente central en las dinámicas de violencia y comisión del delito en México, resulta por lo menos extraño que las armas de fuego y su control no sean cuestiones centrales dentro del mandato institucional de una institución como la SSPC.

2.2 Ley Orgánica de la Administración Pública Federal

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF) es el instrumento normativo que establece la estructura administrativa del Poder Ejecutivo Federal. Esta ley contiene todas las facultades y obligaciones asignadas a las secretarías de las que se asiste la Presidencia de la República para gobernar. El objetivo de este apartado es identificar cualquier cuestión contenida en la LOAPF que guarde algún tipo de relación con las armas de fuego y su control regulatorio.

SEDENA

De acuerdo con el artículo 29 de la LOAPF, corresponde a la SEDENA adquirir y fabricar armamento, municiones, vestuario y toda clase de materiales y elementos destinados al Ejército y a la Fuerza Aérea; intervenir en la expedición de licencias para la portación de armas de fuego, así como vigilar y expedir permisos para el comercio, transporte y almacenamiento de armas de fuego, municiones, explosivos, agresivos químicos, artificios y material estratégico; e intervenir en la importación y exportación de toda clase de armas de fuego, municiones y los demás objetos señalados en la atribución anterior.

Secretaría de Marina (SEMAR)

El artículo 30 de la LOAPF dispone que corresponde a la SEMAR adquirir, diseñar y fabricar armamento, municiones, vestuario y toda clase de medios navales e ingenios materiales, así como intervenir en la importación y exportación de éstos, cuando sean de su uso exclusivo.

¿Qué se desprende de la LOAPF para el régimen de control de armas?

En primer lugar, que, al igual que como ocurre en el caso de la LFAFE, podemos observar que en este ordenamiento tampoco se hace mención explícita alguna de funciones relacionadas con armas de fuego a autoridades civiles como la Secretaría de Seguridad Pública y Protección Ciudadana (SSPC).

Por otro lado, se desprende que de este ordenamiento deviene una de las atribuciones más importantes en materia de control de armas: las FFAA son las únicas autoridades facultadas para la adquisición y fabricación de armamento.

2.3 Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza

La Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza (LNUF) es el instrumento legal encaminado a regular el uso de la fuerza que ejercen las instituciones de seguridad pública del Estado, así como los miembros de las FFAA cuando actúen en tareas de seguridad pública (art. 1°). Esta fue una de las leyes, junto con la Ley de la Guardia Nacional (LGN) y la Ley Nacional del Registro de Detenciones (LNRD), cuya expedición fue ordenada por el decreto de creación de la Guardia Nacional en 2019.⁴

La LNUF es un instrumento de control de armas en tanto su artículo 11 contempla como quinto y último nivel del uso de la fuerza pública a la utilización de armas de fuego o de fuerza letal para repeler “resistencias de alta peligrosidad” (LNUF, 2019).

⁴ En su momento, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) impugnó la LNUF por incurrir en diversas omisiones legislativas y contener normas violatorias de los derechos humanos. En relación con el tema de este documento, la CNDH señaló que el artículo 27, primer párrafo, de la LNUF es inconstitucional “al posibilitar la utilización de armas en contra de quienes participen manifestaciones o reuniones que sean calificadas por la autoridad como no pacíficas o carentes de objeto lícito, vulnera los derechos fundamentales de seguridad jurídica, libertad de expresión y libertad de reunión, así como el principio de legalidad” (CNDH, 2019).

No obstante, aunque sí ordenó al Congreso Federal subsanar algunas omisiones, la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) resolvió validar el citado artículo 27, primer párrafo. La redacción de éste quedó tal y como fue aprobado en 2019: “por ningún motivo se podrá hacer uso de armas contra quienes participen en manifestaciones o reuniones públicas con objeto lícito”.

De acuerdo con la ley, las armas de fuego son aquellas autorizadas para el uso de miembros de instituciones de seguridad pública de conformidad con la LFAFE. Por otro lado, las armas letales son las que, por su diseño y mecanismo, ocasionan o pueden ocasionar lesiones graves o la muerte.

De conformidad con el artículo 14 de la LNUF, las instituciones de seguridad asignarán las armas solamente al agente que apruebe la capacitación establecida para su uso. Además, dichos agentes sólo podrán usar las armas que les hayan sido asignadas.

La LNUF contiene las armas que pueden ser utilizadas por los agentes del Estado, y establece la siguiente división (art. 15):

Incapacitantes menos letales	Letales
Bastón PR-24, tolete o su equivalente	Armas de fuego permitidas
Dispositivos que generan descargas eléctricas	
Esposas o candados de mano	Explosivos permitidos
Sustancias irritantes en aerosol	
Mangueras de agua a presión	

Existen críticas respecto a la regulación del uso de la fuerza a partir del tipo de arma, como la que sostiene Daniel Gómez-Tagle. De acuerdo con su análisis, la letalidad o no del actuar de un agente estatal no depende del tipo de arma, sino en la magnitud de la fuerza (Gómez-Tagle, 2019). En este sentido, considera que la LNUF incumple con el principio de mensurabilidad: todo uso de la fuerza debe ser medible.

Principios del uso de la fuerza

Los principios contenidos en el artículo 4° de la ley resultan relevantes para el presente documento, ya que deben ser aplicados por los agentes del Estado al momento de hacer uso de cualquier arma o instrumento incapacitante.

Absoluta necesidad. El uso de la fuerza debe ser la última alternativa para tutelar la vida e integridad de las personas o evitar que se vulneren bienes jurídicamente protegidos o con el fin de mantener el orden y la paz pública, al haberse agotado otros medios para el desistimiento de la conducta del agresor.

Legalidad. Apego a la Constitución, a las leyes y a los tratados internacionales.

Prevención. Que los operativos sean planificados y se lleven a cabo, en la medida de lo posible, minimizando el uso de la fuerza y, cuando esto sea inevitable, reduciendo al mínimo los daños que de ello puedan resultar.

Proporcionalidad. Que el nivel de fuerza utilizado sea acorde con el nivel de resistencia ofrecido por el agresor y el nivel de riesgo exhibido, de tal forma que los agentes apliquen medios y métodos bajo un criterio de uso diferenciado y progresivo de la fuerza.

El establecimiento de estos principios, en este sentido, se configurarían como una herramienta de control regulatorio de armas de fuego, al establecer una guía para su uso por parte de agentes del Estado. No obstante, instituciones defensoras de derechos humanos han considerado que la LNUF no cumple con los principios básicos de las Naciones Unidas sobre el uso de la fuerza (Centro Prodh, 2019). Dichos principios resultan mucho más estrictos y garantistas que los contemplados por la LNUF (ONU-DH, 1990).

Informes del uso de la fuerza

El artículo 32 de la ley establece que cuando los agentes utilicen la fuerza deberán realizar un reporte pormenorizado a su superior jerárquico inmediato. Dichos superiores tienen la responsabilidad de impedir o denunciar cualquier uso ilícito de la fuerza empleado por agentes bajo su mando.

De emplear armas letales, el informe debe contener los siguientes puntos:

- a) Detallar las razones para hacer uso del arma de fuego o explosivo.
- b) Identificar número de disparos o detonaciones.
- c) Especificar el tipo de lesiones, el número e identidad de personas lesionadas, así como los daños materiales causados.
- d) En su caso, especificar el número e identidad de las personas fallecidas.

De acuerdo con los artículos 34 y 35, las instituciones de seguridad deben establecer un programa de evaluaciones periódicas, así como presentar informes públicos anuales que permitan conocer el desarrollo de las actividades que involucren el uso de la fuerza.

La existencia de la LNUF era una exigencia de larga data desde los colectivos de víctimas y las organizaciones de derechos humanos. Sin embargo, de acuerdo a expertas y activistas, ésta se quedó sumamente corta como instrumento para la efectiva regulación del uso de la fuerza por parte de los agentes del Estado, además de causar importantes problemas de seguridad jurídica por su imprecisión.

2.4 Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública

En su artículo 21, la Constitución dispone que el Ministerio Público y las instituciones policiales de los tres órdenes de gobierno deberán coordinarse entre sí para cumplir los fines de seguridad pública, conformando el Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSP). La Constitución también establece las bases mínimas para el SNSP:

- a) Regulación de selección, ingreso, formación, permanencia, evaluación, reconocimiento y certificación de quienes integran las instituciones de seguridad pública.
- b) Un sistema nacional de información en seguridad pública a cargo de la Federación.
- c) Políticas públicas de prevención.
- d) Participación comunitaria en la evaluación de las políticas de seguridad.
- e) Fondos de ayuda federal para la seguridad pública.

Para llevar a la realidad las líneas generales marcadas por la Constitución, existe la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública (LGSNSP), que se encuentra vigente desde enero de 2009. Se trata de la ley que distribuye las competencias y bases de coordinación entre la Federación, las entidades federativas y los municipios en materia de seguridad pública.

Algunas disposiciones relacionadas con el control de armas dentro de la LGSNSP son las siguientes:

Centro Nacional de Prevención del Delito y Participación Ciudadana

En primer lugar, el artículo 20 de la ley establece la existencia del Centro Nacional de Prevención del Delito y Participación Ciudadana (CNPDPCC) como un organismo del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP). Dentro de sus facultades se encuentra la emisión de opiniones y recomendaciones, dar seguimiento y evaluar los programas implementados por las instituciones de seguridad pública para prevenir la violencia generada por el uso de armas, alcohol y drogas. Se trata, en este sentido, de una función que sí guarda relación con las armas de fuego, pero que es eminentemente consultiva.

Registro Nacional de Armamento y Equipo

En 2019, el Congreso Federal reformó la LGSNSP para crear el Sistema Nacional de Información en Seguridad Pública (SNISP). El objetivo de este sistema es que el Estado y sus instituciones cuenten con bases de datos certeras en cuestiones como las detenciones, el personal realizando funciones de seguridad pública, las medidas cautelares o, el que interesa a este documento, el armamento y equipo disponible y autorizado para el uso de las instituciones de seguridad pública.

De conformidad con el artículo 124 de la ley, las autoridades competentes de la Federación, las entidades federativas y los municipios deben manifestar y mantener actualizado el Registro Nacional de Armamento y Equipo.⁵ Dicha base de datos deberá contener los siguientes datos:

- La información de los vehículos asignados, registrando el número de matrícula, las placas de circulación, la marca, modelo, tipo, número de serie y motor.
- La información de las armas y municiones autorizadas, registrando el número de registro, la marca, modelo, calibre, matrícula, huella balística y demás elementos de identificación que exijan la ley de la materia y su reglamento.

⁵ Durante el evento "Armas de fuego y violencia: impacto, reformas y futuro", organizado en septiembre de 2022 por el Programa de Seguridad Ciudadana de la Universidad Iberoamericana (Campus de la Ciudad de México), el entonces titular del Centro Nacional de Inteligencia (CNI) del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP) señaló lo siguiente respecto a la falta del Registro Nacional de Armamento y Equipo exigido por la ley: "el RENAE, en efecto, está en la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública de 2010. Entonces, digamos, como país tenemos 13 años de retraso. No es un tema menor el RENAE porque, en efecto, lo que hace es nutrirse de otros subsistemas (...) El RENAE se convierte entonces en un repositorio de algunos registros, buenos o malos, que ya existen en el país y lo que permite es justamente centralizar la información y garantizar, de alguna manera, la trazabilidad de las armas. Ese es un proyecto en el que estamos trabajando. No es un tema menor porque hay múltiples actores vinculados (...). Justo en estos momentos estamos desarrollando una especie de lineamiento que hemos socializado con algunas Secretarías, pero no hemos ni siquiera llegado a un piloto. Estamos todavía en una fase muy inicial (...)". La discusión íntegra puede consultarse en: <https://www.youtube.com/watch?v=hqI2kmfg6T4>

El Registro de Armamento y Equipo no debe ser confundido con el Registro Federal de Armas. El primero únicamente debe contabilizar y registrar las armas de fuego aprobadas para el uso de instituciones de seguridad pública. Por otro lado, el mandato del segundo es más comprehensivo: debe registrar todas y cada una de las armas autorizadas para uso lícito (incluidas las de las instituciones de seguridad pública; las autorizadas a individuos para defensa y seguridad; las autorizadas para caza y tiro deportivo; las de las FFAA), así como todas aquellas que se decomisan, aseguran o destruyen.

El artículo 125 de la ley, a su vez, dispone que cualquier persona que ejerza funciones de seguridad pública únicamente podrá portar las armas de fuego que le hayan sido autorizadas individualmente o aquellas que se le hubiesen asignado por encontrarse registradas colectivamente a la institución de seguridad pública de su adscripción, de conformidad con la LFAFE.

El artículo 126 dispone que, en caso de aseguramiento de armas y municiones, se deberá dar aviso inmediato al Registro Nacional de Armamento y Equipo, además de poner éstas a disposición de las autoridades competentes.

El artículo 124 habla de la obligación de las autoridades competentes de la Federación, las entidades federativas y los municipios de manifestar y mantener actualizado el Registro. El Centro Nacional de Información (CNI), también adscrito al SESNSP, es la autoridad responsable de regular el Sistema Nacional de Información y, por tanto, tiene la atribución de conocer, integrar y analizar las bases de datos del mismo, incluido el Registro Nacional de Armamento y Equipo. En este entendido, es el CNI quien al momento de la publicación de este documento se encuentra incumpliendo la obligación del Estado de contar con una base de datos que contenga todas las armas de fuego y municiones destinadas para uso lícito por parte de las corporaciones de seguridad. En mayo de 2019, el régimen transitorio del decreto de reforma que creó el Sistema Nacional de Información otorgó 180 días naturales a las autoridades para cumplir con las obligaciones relativas a éste. Tal plazo venció hace más de tres años y el Registro Nacional de Armamento y Equipo aún no existe.

2.5 Ley Federal de Seguridad Privada

En julio de 2006, aún dentro del periodo presidencial de Vicente Fox Quesada, fue publicada en el Diario Oficial de la Federación la Ley Federal de Seguridad Privada (LFSP). De acuerdo con su exposición de motivos, tal ley obedece al hecho de que “el monopolio de la seguridad pública, en manos del Estado, ha tenido que ceder espacios a personas de carácter privado para satisfacer las demandas de las sociedades modernas en la materia” (Grupo Parlamentario del PRI, 2006).

Dado que las empresas de seguridad privada son de las entidades que, de acuerdo con la LFAFE, pueden solicitar a la SEDENA una licencia particular de uso colectivo de armas de fuego, se hace necesario entender cómo éstas son reguladas por el Estado.

Es importante notar que la LFSP es un ordenamiento que únicamente aplica para el ámbito federal. En este sentido, el artículo 1° de la ley señala que dicha Ley sólo tiene por objeto la regulación de la prestación de servicios de seguridad privada cuando éstos se presenten en dos o más entidades federativas, así como la infraestructura, equipo e instalaciones inherentes a las mismas. Tal como se menciona en el artículo 150 de la LGSNSP, las empresas que sólo operen en una entidad federativa serán reguladas por el marco jurídico estatal, por lo que será una autoridad local la que expida la autorización respectiva.

Órgano regulador

En su artículo 5°, la ley dispone que la Dirección General de Registro y Supervisión a Empresas y Servicios de Seguridad Privada (DGRSESP), adscrita a la SSPC, es la facultada para autorizar la prestación de servicios de seguridad en dos o más entidades federativas; revalidar, revocar, modificar o suspender dichas autorizaciones; establecer y operar el registro de empresas, personal y equipo de seguridad privada; comprobar que el personal operativo se encuentre debidamente capacitado; expedir la cédula de identificación del personal operativo; y emitir la opinión favorable (en su caso) respecto a la justificación de necesidad de portación de armas de fuego, para la posterior solicitud de licencia particular colectiva ante la SEDENA.

Registro de empresas, personal y equipo

Otra cuestión de importancia en la LFSP respecto al control de armas es la obligación que tiene la DGRSESP de implementar y mantener actualizado un registro nacional con la información necesaria para la supervisión, control, vigilancia y evaluación de los prestadores de servicios, así como su personal, armamento y equipo. De acuerdo con el artículo 8°, dicho registro se configura como un sistema de consulta y acopio de información integrado por un banco de datos suministrado por el prestador de servicios y las autoridades locales competentes.

En este sentido, el registro sí va más allá del ámbito federal y exige que también se incluya a las empresas, personal, armamento y equipo autorizadas en el fuero local para ejercer servicios de seguridad privada.

Con relación al tema de las armas de fuego, de acuerdo con el artículo 12 de la ley, en el registro deben constar todas las opiniones de la DGRSESSP sobre consultas de servicios respecto a la justificación para que su personal porte armas. Por otro lado, también debe constar la totalidad del armamento, vehículos y equipo relacionados con los servicios de seguridad privada. Por otro lado, el artículo 32 dispone que es obligación del prestador de servicios utilizar únicamente el equipo y armamento registrado ante la DGRSESSP.

En el ámbito de la seguridad privada, podemos observar que hay un regulador federal y 32 reguladores locales, con sus características particulares. No obstante, la cuestión del registro de empresas, personal, armamento y equipo sí es una que se encuentra centralizada en el ámbito federal en la DGRSESSP de la SSPC.

En mayo de 2021, la Constitución fue modificada para que su artículo 73, fracción XXIII bis, facultara al Congreso Federal para expedir la ley general en materia de seguridad privada, que establezca: a) las reglas y la autoridad facultada para autorizar y regular a los prestadores de servicios de seguridad privada en todo el territorio nacional; b) las reglas de coordinación entre las personas autorizadas a prestar los servicios de seguridad privada y las autoridades correspondientes de la Federación, las entidades federativas y los municipios, para la adecuada organización y funcionamiento como auxiliares de la seguridad pública; c) la coordinación de esos prestadores con las instituciones de seguridad pública en situaciones de emergencia y desastre, y d) los aspectos vinculados a la coordinación y supervisión de las policías complementarias en el país.

El artículo segundo transitorio del decreto de reforma estableció un plazo de 180 días naturales para la expedición de la referida ley general de seguridad privada. No obstante, el Congreso actualmente se encuentra incurriendo en una omisión legislativa, ya que dicho ordenamiento aún no existe y el plazo otorgado por la CPEUM ya venció.

El objetivo de la reforma era unificar la regulación en materia de seguridad privada y distribuir de mejor manera las competencias de la Federación y las autoridades locales. En este sentido, habremos de estar pendientes ante cualquier cambio legislativo al respecto, pues, dado que las empresas de seguridad privada son un actor importante dentro del ecosistema de la portación lícita de armas de fuego, que cuenten con una regulación clara y comprehensiva resulta de suma importancia.

Conclusión

Entonces, ¿qué modelo regulatorio de las armas de fuego tiene México en su legislación interna? ¿Qué características se le podrían atribuir?

En primer lugar, cabría señalar que se trata de un modelo rígido que no admite la existencia de un derecho absoluto a la portación de armas de fuego por parte de privados. En tal sentido, este documento nos dejó ver que la comercialización de armas está fuertemente centralizada en el Estado, particularmente en sus autoridades castrenses; que existe un sistema de licencias que llega a exigir la justificación de necesidad de la portación; que la lista de armas de fuego susceptibles de ser portadas legalmente por privados se limita a armas pequeñas y ligeras de calibres bajos. A lo anterior hay que sumar el hecho de que la LFAFE contienen tipos penales para distintos delitos de armas, como el acopio o el tráfico ilícito.

En segundo lugar, se trata de un modelo regulatorio bastante fragmentado. Este documento identifica cómo existen distintas autoridades en México que tienen atribuciones en materia de control de armas. Si bien predomina el papel de la SEDENA, podemos observar cómo la SEGOB también tiene algunas funciones relevantes en la materia.

Por último, no se puede omitir el hecho de que es la autoridad castrense la encargada del control de armas de fuego. De tal forma, el tema del control de armas sería uno de defensa y no uno de seguridad pública. O, viéndolo desde el otro lado, el control de armas es otra de las tareas de seguridad pública que las FFAA realizan en desapego a la Constitución desde hace décadas. Resulta revelador al respecto que las funciones de la SSPC respecto a las armas de fuego sean mínimas y se limiten al registro de armas en posesión de policías y guardias de seguridad privada.

El Estado mexicano actualmente carece de una institución civil especializada y profesional específicamente creada para el control de las armas de fuego y la reducción de la violencia armada. Dada la preponderancia que tiene la amplia e indiscriminada disponibilidad de armas como factor de la violencia en México, quizás una institución en este sentido, que sea parte de una política de Estado en la materia, sea una muy importante área de oportunidad.



En la misma línea, el análisis abordado en este documento permite observar que las autoridades mexicanas actualmente se encuentran incumpliendo obligaciones importantes en materia de control de armas. Sobresale el tema del registro: a pesar de que la LGSNSP exige el mantenimiento y actualización de un Registro Nacional de Armamento y Equipo, el CNI del SESNSP aún no lo ha integrado. Respecto al Registro Federal de Armas que lleva la SEDENA, hay que señalar que existen críticas a su falta de actualización y transparencia (Pérez Ricart & Hamo Yeger, 2022).

Lo que nos lleva a un último punto: no contamos con cifras oficiales sobre la magnitud de la problemática de la disponibilidad de armas. No tenemos bases de datos elaboradas por la autoridad sobre los calibres, marcas y tipos de arma utilizados en hechos delictivos. Gracias a Con Copia Oculta, la investigación de Data Cívica e Intersecta sobre los reportes ocultos que la SEDENA elabora sobre sus enfrentamientos, sabemos que dicha institución sí recolecta los datos específicos sobre las armas que toman parte en dichos enfrentamientos (Data Cívica & Intersecta, 2023). No obstante, cifras de ese tipo, al no figurar en registro alguno, tampoco son visibles en las estadísticas sobre incidencia delictiva del INEGI o del mismo gobierno.

Esto impide la elaboración de políticas públicas focalizadas para la reducción de la violencia armada. En este sentido, el marco regulatorio se vería beneficiado de elementos que propicien la transparencia, la rendición de cuentas y la supervisión democrática.



Mapeo de obligaciones en materia de control de armas		
Obligación o atribución	Autoridad	Fundamento legal
Determinar los casos, condiciones, requisitos y lugares en que se podrá autorizar a los habitantes la portación de armas; determinar las armas prohibidas por la ley federal y aquellas de uso exclusivo de las FFAA.	Congreso de la Unión	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (art. 10)
Autorizar el establecimiento de fábricas o comercios de armas de fuego.	Presidente de la República	LFAGE (art. 37)
Llevar y actualizar el Registro Federal de Armas, emitir la constancia de registro para cada arma de fuego.	SEDENA	LFAGE (art. 7°)
Expedir, suspender y cancelar las licencias de portación de armas, así como su registro, control y vigilancia; exceptuando aquellas particulares de uso oficial para empleados federales.	SEDENA	LFAGE (art. 30); LOAPF (art. 29)
Autorizar la portación de armas de uso exclusivo de las FFAA a instituciones policiales.	SEDENA	LFAGE (art. 11)
Dictaminar la viabilidad legal de las armas destinadas a la práctica deportiva.	SEDENA	LFAGE (art. 19)
Otorgar permisos para poseer colecciones de armas antiguas o modernas.	SEDENA	LFAGE (art. 21)
Expedir permisos extraordinarios de ingreso y portación de armas a servidores públicos extranjeros.	SEDENA	LFAGE (arts. 27, 28 y 28 bis)
Controlar y vigilar las actividades y operaciones industriales y comerciales en materia de armas y municiones.	SEDENA	LFAGE (art. 37)
Adquirir y fabricar armamento, municiones y materiales y elementos destinados al Ejército y la Fuerza Aérea.	SEDENA	LOAPF (art. 29)
Vigilar y expedir permisos para el comercio, transporte y almacenamiento de armas de fuego y municiones.	SEDENA	LOAPF (art. 29)
Llevar el sistema de licencias de importación, exportación y tránsito; incluida la categoría de obligación de evaluar riesgos de las exportaciones.	SEDENA	LFAGE (art. 56); LOAPF (art. 29)
Ser el conducto con SEDENA para las solicitudes de portación de armamento en el caso de los servicios de seguridad privada.	SEGOB	LFAGE (art. 26)

Mapeo de obligaciones en materia de control de armas		
Obligación o atribución	Autoridad	Fundamento legal
Solicitar a SEDENA la suspensión temporal de licencias para mantener la tranquilidad en determinadas regiones.	SEGOB	LFAFE (art. 31)
Expedir, suspender y cancelar licencias de portación únicamente en el caso de licencias oficiales individuales de empleados federales.	SEGOB	LFAFE (art. 31)
Adquirir, diseñar y fabricar armamento y municiones, así como intervenir en la importación y exportación de estos.	SEMAR	LOAPF (art. 30)
Emitir opiniones y recomendaciones para prevenir la violencia armada.	CNPDP del SESNSP (SSPC)	LGSNSP (art. 20)
Integrar la base de datos del Registro Nacional de Armamento y Equipo.	CNI del SESNSP (SSPC)	LGSNSP (arts. 19 y 124)
Implementar y mantener actualizado el registro nacional de empresas de seguridad privada, su personal, armamento y equipo.	DGRSESP (SSPC)	LFSP (art. 8°)

Registros de armas de fuego contemplados por el orden jurídico mexicano			
Registro	Descripción	Autoridad competente	Fundamento legal
Registro Federal de Armas	Debe incluir todas las armas de fuego autorizadas por la SEDENA	Dirección General del Registro Federal de Armas y Control de Explosivos de la SEDENA	LFAFE (art. 4°)
Registro Nacional de Armamento y Equipo	Debe incluir todas las armas de fuego autorizadas a instituciones de seguridad pública	Centro Nacional de Información del SESNSP	LGSNSP (art. 124)
Registro Nacional de Empresas, Personal y Equipo de Seguridad Privada	Debe incluir todas las armas de fuego autorizadas a empresas de seguridad privada	Dirección General de Registro y Supervisión a Empresas y Servicios de Seguridad Privada de la SSPC	LFSP (art. 8°)

Referencias

- Centro Prodh. (2019). *La Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza, deficiente*. Recuperado el 10 de julio de 2023. Disponible en: bit.ly/44VZast
- CPEUM. (1917). Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Data Cívica & Intersecta. (2023). *Con Copia Oculta: la guerra que cuenta la SEDENA*. Recuperado el 14 de agosto de 2023. Disponible en: <https://concopiaoculta.org>
- Echeverría Álvarez, L. (28 de octubre de 1971). Iniciativa del Ejecutivo. Ciudad de México. Recuperado el 10 de julio de 2023. Disponible en: <https://bit.ly/46ku1Ak>
- Gómez-Tagle, D. (11 de marzo de 2019). El riesgo de legislar a medias el uso de la fuerza. nexos. Disponible en: <https://bit.ly/3t6wIN2>
- Grupo Parlamentario del PRI. (2006). Exposición de motivos de la Iniciativa de Ley Federal de Seguridad Privada. Disponible en: <https://bit.ly/45W18KM>
- INEGI. (2023). *Defunciones por homicidio. Enero a diciembre de 2022*. Disponible en: <https://bit.ly/3EMYTOI>
- Karp, A. (2018). *Estimating global civilian-held firearms numbers*. Geneva: Small Arms Survey. Disponible en: <https://bit.ly/3PLF4gc>
- Linthicum, K. (24 de mayo de 2018). There is only one gun store in all of Mexico. So why is gun violence soaring? *Los Angeles Times*. Disponible en: <https://lat.ms/3PKVUf8>
- LNUF. (2019). Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza.
- McDougal, T., Shirk, D. A., Muggah, R., & Patterson, J. H. (2013). *The Way of the Gun: Estimating Firearms Traffic Across the U.S.-Mexico Border*. University of San Diego, San Diego. Disponible en: <https://bit.ly/3PMX4Hi>
- ONU-DH. (1990). *Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley*. La Habana. Disponible en: <https://bit.ly/3rl2aRE>
- Pérez Ricart, C. A., & Hamo Yeger, M. B. (2022). La política de México en torno a las armas de fuego: "¿candil de la calle, oscuridad de la casa?". *Foro Internacional*, 62(4), 839-876. Disponible en: <https://bit.ly/3ZDJ3Pw>