

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL ESTADO DE MÉXICO

CENTRO UNIVERSITARIO UAEM-TEXCOCO



Licenciatura en Ciencias Políticas y  
Administración Pública

Tesina:

“Reglamentación Municipal. El caso del  
servicio público de Seguridad Pública en el  
municipio de Chicoloapan, Estado de México”

Que para obtener el título de Licenciada en  
Ciencias Políticas y Administración Pública

Presenta:

Katia Lucero Hernández Cruz

Asesor: Dr. En C. Alejandro Pompilio Aguilar  
Miranda

# Índice

Introducción.....	1
Capítulo I.....	6
<b>Teoría y Conceptos .....</b>	<b>6</b>
1.1.    Historia sobre el origen del municipio en México.....	6
1.2.    Concepto de Municipio.....	11
1.2.1 Reseña sobre el Municipio de Chicoloapan.....	13
1.3.    Principales actividades del Municipio .....	15
1.4.    Definición de Función Pública, Servicio Público y Obra Pública.....	18
1.5.    Teoría jurídica del Servicio Público .....	23
1.6.    Caracteres esenciales del Servicio Público.....	24
1.7.    Definición del Servicio Público .....	26
1.8.    Reglamentación.....	27
1.9.    Facultad Reglamentación en los Municipios de México .....	29
1.10.   Reglamentos municipales en el marco jurídico.....	31
1.11.   Reglamentación y realidad social .....	32
Capítulo II.....	33
<b>Reglamentación Municipal. El caso del servicio público de Seguridad Pública en el municipio de Chicoloapan de Juárez, Estado de México.....</b>	<b>33</b>
2.1.    El papel del Ayuntamiento en la Seguridad Pública Municipal .....	33
2.2.    Concepto de Seguridad Pública.....	35
2.3.    Responsabilidad del Ayuntamiento en la Seguridad Pública .....	38
2.4.    La importancia de la Seguridad Pública .....	42
2.5.    La Seguridad Pública Municipal en el Marco Jurídico .....	42
2.6.    Marco jurídico en el Orden Municipal.....	45
2.6.1.   Bando de Policía y Buen Gobierno .....	49
2.6.2.   Reglamento de Seguridad Pública.....	51
2.6.3.   Reglamento de la Administración Municipal.....	54
2.7.    Reglamento interior de la Policía Municipal .....	61
Capítulo III.....	64
<b>El servicio público de la Seguridad Publica en el Municipio de Chicoloapan. ....</b>	<b>64</b>

3.1. Organización del sistema de Seguridad Pública en el municipio de san Vicente Chicoloapan .....	64
3.2. Sistema de información de la policía municipal del municipio de Chicoloapan 68	
3.3. Organización del servicio de Seguridad Pública en el municipio de san Vicente Chicoloapan .....	70
3.4. Percepción social sobre el servicio público de Seguridad Pública .....	71
3.5. La técnica jurídica aplicada en el servicio de la Seguridad Pública en el municipio de Chicoloapan.....	77
3.6. Análisis FODA.....	79
<b>Conclusiones.....</b>	<b>82</b>
<b>Propuesta Plan De Acción.....</b>	<b>84</b>
<b>Exposición de Motivos.....</b>	<b>84</b>
<b>Matriz para la Elaboración del Plan de Acción .....</b>	<b>85</b>
<b>Propuesta de Estructura de Reglamentación de Seguridad Pública en el Municipio de Chicoloapan .....</b>	<b>89</b>
<b>Referencias Bibliográficas .....</b>	<b>91</b>

## Índice de Figuras

Figura 1. División de la Función Pública.....	21
Figura 2. División de la Función Administrativa.....	22
Figura 3. Jerarquización de las funciones administrativas .....	22
Figura 4. Análisis de Pertinencia Regulatoria.....	30
Figura 5. Jerarquía de las normas Jurídicas.....	31
Figura 6. Jerarquía de las normas jurídicas en México .....	32
Figura 7. Marco Jurídico Municipal .....	47
Figura 8. Marco Jurídico Municipal .....	48
Figura 9. Sistema Municipal .....	66
Figura 10. Sistema Municipal .....	67
Figura 11. Sistema Municipal .....	68

<b>Figura 12. La inseguridad social percibida .....</b>	<b>73</b>
<b>Figura 13. Población de 18 años y más, por tipo de conducta delictiva o antisocial que ha atestiguado en los alrededores de su vivienda .....</b>	<b>75</b>
<b>Figura 14. Población de 18 años y más, por tipo de acción que dejó de realizar por temor a ser víctima de algún delito .....</b>	<b>76</b>

# Introducción

El presente trabajo, se enfoca en la problemática de seguridad pública que existe en el municipio de Chicoloapan, Estado de México. Los municipios actualmente, se han consolidado como un centro de gobierno que pregona la democracia en la sociedad y que halla su legitimidad en lo que enmarca la constitución política del país y las normativas internas que propongan para la conducta de la sociedad. En ese sentido, el municipio se constituye como la base de la división territorial y la organización política y administrativa de los estados, el cual será administrado por un ayuntamiento de elección popular directa, sin autoridad intermedia entre éste y el Gobierno del Estado (Gobierno de México, 2021).

Por otro lado, es responsabilidad municipal salvaguardar la prestación de servicios de seguridad pública a la población del municipio de Chicoloapan, tal y como se establece en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por ese motivo la administración municipal debe velar porque la sociedad reciba este servicio como derecho humano ofreciendo un servicio de calidad.

Lamentablemente, falta compromiso por parte del municipio de Chicoloapan con respecto al apoyo que los elementos de policía deben resguardar, al no acudir en muchos casos a los lugares solicitados para brindar la seguridad que enmarca el reglamento de Seguridad Pública.

El argumento principal de este apartado se basa en lo que afirma Plan Nacional de Desarrollo (2022), en cuanto a los mecanismos de participación social, afirmando que la gestión para el desarrollo municipal se sustenta en el Sistema de Planeación Democrática del Estado de México y Municipios, el cual impulsa y coordina la participación entre los sectores público, social y privado, en donde los ciudadanos individualmente o a través de agrupaciones legalmente constituidas pueden participar en el proceso de planeación, ejecución,

seguimiento y evaluación de planes y programas de desarrollo implementados en la entidad (p.22).

Este aporte, sustenta la importancia que tiene la seguridad pública para la población, impulsando el trabajo mancomunado de la población de Chicoloapan, con el ayuntamiento, quienes en concordancia con la Secretaria Técnica del Consejo de Seguridad Pública del Municipio de Chicoloapan, establecen disposiciones en políticas y planificación que son pertinentes para llevar a cabo y pregonar la seguridad pública, considerando que en los últimos tiempos la delincuencia ha sido motivo de atención por parte del ayuntamiento.

Afirmando así, el Secretario de Gobierno del Estado de México, que Chicoloapan se posiciona entre los veinte municipios que comprenden el 82% de los delitos de impacto, razón por la cual es de primera necesidad que se tomen acciones prioritarias sobre la administración de la seguridad pública, en aras de salvaguardar a la ciudadanía.

Asociado a lo anterior, este trabajo integra elementos de investigación con respecto a la reglamentación municipal, orientada a la Seguridad Pública; por ello, el lector encontrará a través de este proyecto elementos recurrentes de este tipo de textos. De la misma forma, que se busca analizar cuál es la estructura de la seguridad pública y su contribución a la sociedad, posteriormente hacer una descripción sobre la gestión del ayuntamiento en materia de seguridad pública y, por último, proponer estrategias pertinentes para contribuir al control sobre los delitos y demás acciones ilegales que ponen en riesgo la seguridad de la comunidad del municipio de Chicoloapan.

Considerando lo anterior, se justifica la realización de la presente investigación, que será una herramienta informativa y accionaria para el equipo de gestión de seguridad pública, para que se tomen acciones necesarias en función de la seguridad del municipio de Chicoloapan, de la misma forma que será un punto de partida para analizar el rol de los ayuntamientos como administradores públicos en el ejercicio de sus funciones.

Por otro lado, Gonzáles (2014), en la investigación que realizó titulada “factores que inciden en la participación ciudadana y toma de decisiones en seguridad pública en el Municipio de Valle de Santiago, Guanajuato” la cual surgió como consecuencia de la problemática de la inseguridad vigente y de acuerdo a la información empírica existente, lo cual preocupaba a la ciudadanía a nivel nacional, por lo que motivó para que la ciudadanía participara con aportaciones que les beneficien en las políticas públicas implementadas por los gobiernos, pero no participaban.

En ese sentido, pudo concluir que hacen falta canales de comunicación entre el gobierno municipal y la ciudadanía para dar a conocer la existencia de la dependencia municipal a través de la cual pueden participar en el tema de seguridad pública; del contenido del Plan de gobierno municipal. Con lo anterior se daría respuesta al interés mostrado por la ciudadanía para participar en el tema de seguridad pública.

### **Objetivo General**

Analizar la estructura de la Seguridad Pública en el municipio de Chicoloapan, a través de los criterios aplicables a la seguridad pública, en aras de obtener un diagnóstico preciso que permita el diseño de una propuesta de solución de acorde a la necesidad.

### **Objetivos Particulares**

1. Identificar elementos claves del proceso de seguridad pública por parte del ayuntamiento, a través de la valoración de la literatura especializada. Con la finalidad de obtener un esquema claro sobre el modelo de seguridad pública apropiado para el municipio de Chicoloapan.
2. Diagnosticar la reglamentación encaminada a las políticas de seguridad pública, por medio de un análisis FODA, que permita conocer las debilidades, oportunidades, fortalezas y amenazas que presenta la estructura de seguridad pública en el municipio de Chicoloapan.

3. Proponer un plan de acción enfocado en seguridad pública, utilizando el Plan de Desarrollo Municipal De Chicoloapan 2019-2021, buscando presentar una propuesta solida respetando la reglamentación del ayuntamiento en materia de seguridad.

Para esta investigación se utilizará como método el análisis documental, considerando que el objetivo principal de la investigación parte de hacer un análisis sobre la estructura de la Seguridad Publica en el municipio de Chicoloapan, por lo que los recursos que serán fundamentales para llevar a cabo la investigación serán precisamente información de documentos públicos como por ejemplo el Plan de Desarrollo Municipal.

El análisis documental es una operación intelectual que da lugar a un subproducto o documento secundario que actúa como intermediario o instrumento de búsqueda obligado entre el documento original y el usuario que solicita información. El calificativo de intelectual se debe a que el documentalista debe realizar un proceso de interpretación y análisis de la información de los documentos y luego sintetizarlo (Castillo, 2005, p. 1)

De la misma forma, aunque la investigación tendrá un enfoque cualitativo, basado en un análisis documental, es importante mencionar que la aplicación de instrumentos como la entrevista a habitantes del municipio en función de la inseguridad, coadyuvaría a tener un mayor panorama correlacional a la hora de realizar el diagnóstico de la investigación. Las entrevistas implican que una persona calificada aplica el cuestionario a los sujetos participantes, el primero hace las preguntas a cada sujeto y anota las respuestas (Hernández et al., 2001, p. 52).

Por lo anterior, el presente documento consta de tres capítulos.

En el capítulo I, se aborda la teoría y los conceptos sobre el origen del municipio, así como la definición de función pública, servicio público y obra pública. Finalmente, se desglosan caracteres esenciales sobre la reglamentación. Por otro lado, el



Capítulo II, hace referencia al concepto y la importancia de la seguridad pública en el ayuntamiento. También se describen los conceptos del marco jurídico en el orden municipal. Por último, el capítulo III, enfatiza la seguridad pública en el municipio de Chicoloapan, por lo que se define la estructura y organización del mismo. Así, se propone una estructura de Reglamentación Municipal para la seguridad pública en el municipio de Chicoloapan.

# Capítulo I

## Teoría y Conceptos

### 1.1. Historia sobre el origen del municipio en México

De acuerdo con el Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (2019), desde el 22 de abril 1519 se fundó el primer ayuntamiento en la Villa Rica de lo que actualmente se conoce como Veracruz, siendo la “primera organización política y jurídica en México y el Continente Americano”.

Desde entonces el concepto de municipio ha evolucionado a través de los diversos gobiernos que dirigieron México. No obstante, se sabe que desde la era prehispánica existía algo similar a un ayuntamiento o municipio, el cual era conocido bajo el nombre de “calpulli”. Dicha organización estaba formada por un conjunto de ancianos consejeros, quienes eran representados por el Tlatoani. Como es sabido, la figura del Tlatoani fungía como legislador, juez y jefe militar, además de poseer cualidades divinas, “tenía la facultad de crear leyes y administra[r] la ciudad” (Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal, 2019).

El Calpulli contaba “con una comunidad agraria con autonomía y autosuficiencia alimentaria, tenía su propio gobierno, por lo que se consideraba una organización política que desempeñaba funciones sociales, económicas y militares”.

Cuando en 1519 se fundó el primer ayuntamiento, fue que se estableció por primera vez un sistema europeo en América, el cual fue desarrollándose, dependiendo de las modalidades que provinieran de España.

Uno de los primeros pasos que se realizaron para conformar propiamente la noción de municipio fue dividir por territorios a los señoríos que ya habían sido divididos por la milicia española.

El INAFED (2019) agrega que los primeros ayuntamientos se encargaban específicamente “de dictar las normas para el trazo de las localidades y emitir ordenanzas para regular a la población”.

Poco a poco, los ayuntamientos tuvieron una responsabilidad en la construcción de La Colonia, puesto que comenzaron por recolectar el “erario, control sobre las artesanías, vigilar la paz pública y administrar el municipio” (INAFED, 2019).

A partir de entonces, el Estado español era el encargado del control municipal, con la Independencia, dicho poder fue redistribuido:

El marco jurídico de la nueva organización política se inició durante el movimiento de independencia. Al inicio del siglo XIX, por causa de la invasión francesa en España la Corona dejó de tener poder en el sistema colonial, por lo que las élites de criollos en América comenzaron a ganar para su causa el poder que ya no le pertenecía a España y por ello, el ayuntamiento de la Ciudad de México, a través de su regidor Primo de Verdad y Ramos, sustentó la tesis de que el ayuntamiento debía resumir y convocar a la creación de una nación independiente (INAFED, 2019).

Con la Constitución de Cádiz, la cual fue diseñada por los liberales españoles, se estableció que un sistema organizacional para los municipios, “consolidando la institución como instancia básica del gobierno, así como su organización territorial y poblacional, permitiendo por otro lado la figura de los jefes políticos como instancia intermedia entre los municipios y el estado” (INAFED, 2019).

Posteriormente, el Plan de Iguala, promulgado el 21 de febrero de 1821, dictaba, además de la independencia del país, una organización monárquica de

corte constitucional, “la cual reconoció la existencia de los ayuntamientos dejando subsistentes las normas establecidas en la Constitución de Cádiz” (INAFED, 2019).

A inicios del siglo XIX, los ayuntamientos fungieron como los sujetos que procesaban la formación del Congreso Constituyente, en ese sentido, el INAFED (2019) afirma que desde ese momento es que surgió propiamente “la existencia del municipio mexicano”.

El Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (2019) señala los siguientes acontecimientos jurídicos que fundaron las bases de la noción de municipio en México:

- “El 4 de octubre de 1824 se aprobó el Acta Constitutiva de la Federación Mexicana, estableciéndose la República Federal en el artículo IV, con 19 estados, 4 territorios y un Distrito Federal. En este documento no se refiere a la forma del gobierno local, dejando en plena libertad a los estados para organizar sus gobiernos y administraciones, regulándose los municipios por la normatividad de la Constitución de Cádiz”.
- “Las Siete Leyes Constitucionales de 1836 consagraron constitucionalmente a los ayuntamientos, disponiendo que fueran popularmente electos y los hubiera en todas las capitales de los departamentos (Puertos con más de 4,000 habitantes y pueblos con más de 8,000)”.
- Los artículos 72, 31 y 36 de la Constitución de 1857 fueron clave para la conformación del municipio mexicano: el 72 se encargó de organizar el país como una “república representativa democrática, federal y popular”, por lo tanto, la elección de las autoridades públicas tanto municipales como judiciales será popular; el 31 “establece que todo mexicano debe contribuir a los gastos de la Federación, Estado o Municipio, así que estos últimos podían exigir impuestos para sus funciones y cierta independencia económica”; el 36 determina que es

“la obligación de todo ciudadano de inscribirse en el padrón de su municipio. De tal manera que los estados de la federación normaban y reglamentaban sus respectivos regímenes municipales”.

- “En 1897, se publicó la Ley general de ingresos municipales, estableciéndose los siguientes puntos: rentas propias, impuestos municipales, impuestos federales, subvenciones del gobierno federal, e ingresos extraordinarios”.

Ya para el inicio del siglo XX se podría decir que existía un modelo estable del municipio. El Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (2019) marca que, para 1903, los municipios estaban organizados así: “Los prefectos eran los jefes de todos los servicios en las municipalidades y estaban subordinados al gobierno del estado”.

No obstante, parte de los movimientos armados de la Revolución surgieron para darle libertad al municipio mexicano, el INAFED (2019) puntualiza lo siguientes acontecimientos:

- “El Plan del Partido Liberal Mexicano, el 1º de julio de 1906 se propuso consagrar la libertad municipal; en sus artículos 45 y 46 se señalaba la supresión de los jefes políticos y la reorganización de los municipios que habían sido suprimidos y restablecer el poder municipal”.
- “El Plan de San Luis expresaba que la división de los poderes, la soberanía de los estados, la libertad de los ayuntamientos y los derechos del ciudadano solo existen en nuestra Carta Magna, en este mismo plan Madero hizo resaltar el principio de no reelección desde el presidente de la República, gobernadores de los estados y presidentes municipales”.
- “El Plan de Ayala fue la base para que Emiliano Zapata en 1911 dictara la Ley general sobre libertades municipales en el estado de Morelos, en esa Ley se reglamentó la autonomía política, económica y administrativa del municipio”.

- “El 12 de diciembre de 1914, en las adiciones al Plan de Guadalupe se dan medidas para el establecimiento de la libertad municipal como una institución constitucional”.

El artículo 115 de la Constitución Política de 1917 promulga como “base de la organización política y de la administración pública de los estados” al Municipio Libre. De esta manera, el régimen interno se entiende como “un gobierno republicano, representativo y popular”, el cual tiene como base la división por territorio, así como una organización política y administrativa, según las siguientes bases:

I.- Cada municipio será administrado por un ayuntamiento de elección popular directa y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el gobierno del estado.

II.- Los municipios administrarán libremente su hacienda, recaudarán todos los impuestos y contribuirán al gasto público del estado en la proporción y término que señale la legislatura local.

III.- Los municipios estarán investidos de personalidad jurídica para todos los efectos legales (INAFED, 2019).

Ya a finales del siglo XX el municipio volvió a ser objeto de debate político: Entre 1981 a 1983 se buscó fortalecer el poder municipal con las reformas establecidas por el artículo 115 de la Carta Magna, la cual fue una propuesta del entonces presidente, Miguel de la Madrid Hurtado en el Congreso de la Unión. El 3 de febrero de 1983, cuando se promulgó dicha reforma en el Diario Oficial de la Federación, el Municipio quedó consolidado “como la primera entidad política, definiendo su campo de facultades propias, hablando por fin de tres niveles de gobierno: federal, estatal y municipal, otorgó a las administraciones públicas municipales un catálogo de competencias orientadas principalmente a la prestación de servicios públicos” (INAFED, 2019).

El 3 de mayo de 1984 se fundó el Centro Nacional de Estudios Municipales, el cual tenía la finalidad de “difundir e implementar” la reforma del artículo 115 de la Carta Magna. Aunque, para el 2 de noviembre de 1989 fue que se formalizó y se cambió el nombre de dicha institución por Centro Nacional de Desarrollo Municipal (INAFED, 2019).

Finalmente, el 30 de julio de 2002 se formó el Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal, el cual tenía la misma estructura que el Centro Nacional de Desarrollo Municipal, aunque conservó “su naturaleza jurídica de órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación dependiendo de la Subsecretaría de Gobierno” (INAFED, 2019).

## **1.2. Concepto de Municipio**

La noción de lo que en la actualidad se conoce como municipio proviene de Roma, dado que su gobierno celebraba a sus ciudades con “diversos pactos para formar una comunidad y prestarse auxilio en caso de conflicto. A cambio de ciertas imposiciones les concedió varios privilegios, tal como la posibilidad de adquirir tierras romanas” (Valencia Carmona, 2017, p. 42).

Valencia Carmona (2017) explica la etimología del término “municipio”:

[...] “municipio” proviene de *munus* (carga) y de *capere* (asumir o hacerse cargo), para referirse al hecho de que las ciudades dominadas por Roma debían pagar un cierto tributo, que recibía el nombre de *municipia*; así, en virtud de la obligación que se originaba para el latino de contribuir “hubo de convertirse en *municeps romano*, y como esta capacidad se concedió a todos los latinos, la comunidad de semiciudadanos latinos se llamó *municipium latinum*, de un modo análogo a como la denominación usual de la comunidad de semiciudadanos era la de *municipium civium romanorum*” (p. 42).

Con el crecimiento de Roma, se buscó crear instituciones encargadas de controlar el movimiento económico y social de la ciudad, por lo tanto, se crearon una serie de cuerpos de funcionarios:

Para defender a estos últimos [patricios y plebeyos], se creó el cargo de **tribuno de la plebe**, que era asistido por dos funcionarios llamados **ediles**, guardianes del Templo de Ceres. Ambos cargos (tribuno y edil) eran designados por el pueblo romano. Los tribunos de la plebe llegaron a gozar de un notable poder, virtud a la *intercesio* (facultad de impedir el voto de las leyes en ciertos casos o las decisiones de los propios cónsules), además de que adquirieron mucha importancia en el gobierno de la ciudad pues se encargaban del cuidado de sus servicios públicos; de estos funcionarios dejó dicho Plutarco: “cuando el tribuno aparece en público, hay que purificarse como si estuviese uno mancillado”.

Una vez que se fundieron patricios y plebeyos, hubo siempre cuatro ediles en Roma: los **ediles curules**, a los cuales se les permitía el uso de la silla jurisdiccional o curul y la toga *praetexta*, y los **ediles cereales**, que cuidaban de la distribución de grano al pueblo. Por lo demás, los ediles estuvieron a cargo de la administración de la ciudad y de sus servicios, como los de policía, vigilancia de mercados, pesas y medidas, cuidado de los edificios públicos, saneamiento y vialidades. Tenían también relación con el gobierno de la ciudad los **censores**, que determinaban la lista de personas que estaban obligadas a contribuir, y los **cuestores**, encargados de los fondos públicos, así como otros funcionarios indispensables para la marcha de las actividades municipales (Valencia Carmona, 2017, pp. 43-44).

En relación con lo anterior, se puede observar que la noción del orden municipal es muy antigua, además, su forma en términos generales sigue siendo la misma. La influencia romana en la concepción de la regulación del gobierno determina una manera de controlar y mantener en orden al pueblo en torno a lo social, económico y cultural.



El municipio, es pues, de acuerdo a la revista ABC del gobierno municipal, una comunidad territorial de carácter público con personalidad jurídica propia y, por ende, con capacidad política y administrativa.

Teniendo tres elementos básicos:

- Población: Es el conjunto de individuos que viven en el territorio del municipio, establecidos en asentamientos humanos de diversa magnitud, y que conforman una comunidad viva, con su compleja y propia red de relaciones sociales, económicas y culturales.

- Territorio. Es el espacio físico determinado jurídicamente por los límites geográficos que constituye la base material del municipio. La porción del territorio de un estado que, de acuerdo a su división política, es ámbito natural para el desarrollo de la vida comunitaria.

- Gobierno. Como primer nivel de gobierno del sistema federal, el municipal emana democráticamente de la propia comunidad. El gobierno municipal se concreta en el ayuntamiento, su órgano principal y máximo que ejerce el poder municipal (P.13)

### **1.2.1 Reseña sobre el Municipio de Chicoloapan**

El vocablo Chicoloapan se deriva de la palabra Chichiouilapan para algunos, o bien, Chicualapa para otros. No obstante, con el paso de los años este lugar se identifica con el nombre de Chicoloapan. Nombre que se compone de: chicoltic, cosa torcida, atl, agua, pan, en, por lo que significa: El lugar donde se tuerce el agua o desvía su curso, esto es, que culebrea. En el siglo XIX se dio el nombre de San Vicente al pueblo, que antecede al de Chicoloapan, además de ubicar su territorio en la actual área poblacional y junto con ello constituyeron la parroquia. Juárez es en honor a Benito Juárez, como promulgador de las Leyes de Reforma en México (INFEDM, 2005).

De ser un municipio que a principios del siglo XX expulsó habitantes, hoy se ha convertido en receptor de aquellas personas que, al no encontrar viviendas baratas en la Ciudad de México, buscan en la Zona Metropolitana espacios para vivir, por lo que se desplazan diariamente al Distrito Federal a trabajar, siendo la migración producto de la autorización de construcción de unidades habitacionales, las cuales contaron con el beneficio del gobierno local de origen perredista, partido que fue gobierno desde hace tres trienios (2000-2003, 2003-2006, 2006-2009).

La vialidad y tránsito es un verdadero problema en la cabecera municipal; trasladarse dentro de la localidad, evidencia la falta de conocimiento territorial y del sentido de sus calles, que están mal planificadas y el diseño de las mismas carecen de un sentido de adecuación al tránsito vehicular y peatonal, toda vez que no existe banquetas, peatonales adecuadas para las personas, las calles y avenidas no tienen un sentido adecuado, toda vez que no existe una reglamentación en la dimensión de la avenidas y calles del primer cuadro del centro y de la primera demarcación.

Existe una traza urbana antigua, impunidad de los transportistas de pasajeros pues actúan como mafias, sin ningún control por parte del Estado, imponen sus cuotas, dan un trato discriminatorio a usuarios, principalmente aquellos que dan servicio a la zona de las unidades habitacionales, transitan desordenadamente, circulan sin los permisos respectivos (placas), y sin los requisitos de seguridad que establece el Reglamento de Tránsito Estatal y Federal, al amparo de los mismos que se dedican a vigilar el tránsito. Subirse a un transporte público en esta localidad es riesgoso, pues existen varios de los llamados —toleradosll y no existe seguridad en este transporte.

El municipio en un corto tiempo (10 años) ha experimentado un cambio importante en su desarrollo social, económico, urbano y territorial, ya que anteriormente se fundaba en el sector agrícola, ganadero, ahora predomina la actividad terciaria dedicada al comercio y a los servicios fundamentalmente, el ligado a la vivienda de alto impacto, que genera una derrama económica. También

el comercio es de lo más trascendental en su desarrollo económico y es un municipio débil en términos de su economía local.

De acuerdo con la Jornada, Estado de México; Familias del municipio de Chicoloapan, Estado de México denuncian que en lo que va del año 2022 al menos 8 asaltos a transporte público han quedado grabados por cámaras de seguridad de las unidades, sin que esto se traduzca en detenciones, por lo que exigen seguridad a las autoridades municipales. Del mismo modo, existen lugares de Chicoloapan donde no llega la policía. según una noticia del 6 de septiembre del 2022 donde hubo una protesta de estudiantes Durante el ciclo pasado, después de diversos actos de protesta, lograron que la policía del estado de México realizará rondines de vigilancia en los puntos más inseguros y donde no se atreve a patrullar la policía de Chicoloapan; pero con el nuevo ciclo escolar que inició el pasado 22 de agosto, los elementos de la Secretaría de Seguridad, también se ausentaron.

### **1.3. Principales actividades del Municipio**

En las páginas anteriores se especificó que el Municipio en México se encuentra regulado por el artículo 115 desde la Constitución de 1917, al igual que, según agregan Cienfuegos Salgado y Jiménez Dorantes (2012), en las constituciones de cada una de las entidades federativas y en las respectivas leyes orgánicas del municipio (legislación de los estados)” (p. 37).

Para comprender mejor las actividades de las que está encargado el municipio mexicano, Cienfuegos Salgado y Jiménez Dorantes (2012) lo dividen en cinco partes:

1. Facultades exclusivas y autoridad intermedia:

“La CF [Constitución de 1917] establece una serie de competencias municipales con claro interés local (cementerios, agua potable, alumbrado público, etcétera) que ejercen los municipios a través de sus Ayuntamientos de manera *‘exclusiva y no habrá autoridad*

*intermedia alguna entre éste y el gobierno del Estado' (art. 115, fracción I CF)". Los autores consideran relevante mencionar que las competencias del municipio se diferencian entre las Federales y las Federativas, puesto que "el sistema de distribución de competencias que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se integra básicamente y en lo que atañe a las hipótesis examinadas por las facultades conferidas expresamente a la Federación, las potestades asignadas en el artículo 115 de la misma a los Municipios y, por las restantes que, de acuerdo con su artículo 124, corresponden a las entidades federativas. Así, el ámbito competencial de los Estados se integra, en principio, por las facultades no expresamente conferidas a la Federación o a los Municipios" (p. 38).*

2. Gobierno municipal:

Este incluye los miembros del Ayuntamiento, es decir, el presidente municipal, Regidores y Síndicos elegidos con base en las elecciones jurídicas. Cienfuegos Salgado y Jiménez Dorantes (2012) señalan: "Al igual de los que sucede en el ámbito federal y estatal, el principio democrático exige que los miembros del Ayuntamiento sean electos popularmente por elección directa y, conservando la evolución histórico-política mexicana, la CF prohíbe expresamente la reelección inmediata de los miembros 'propietarios' de los Ayuntamientos, de manera que, aquellos que han ejercido el cargo como 'suplentes' podrán ser electos para el período inmediato, en este caso, como 'propietarios'" (p. 40).

3. Servicios públicos municipales:

El artículo 115, fracción III de la Constitución de 1917 decreta que los servicios públicos municipales son:

- "Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales;"
- "Alumbrado público."

- “Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos;”
- “Mercados y centrales de abasto.”
- “Panteones.”
- “Rastro.”
- “Calles, parques y jardines y su equipamiento;”
- “Seguridad pública, en los términos del artículo 21 de esta Constitución, policía preventiva municipal y *tránsito*; y”
- “Los demás que las Legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socio-económicas de los Municipios, así como su capacidad administrativa y financiera” (p. 41).

Aunque, este punto será tratado con mayor detenimiento en el apartado siguiente.

#### 4. La facultad reglamentario municipal:

Uno de los puntos más importantes para la regulación del poder dentro del municipio mexicano, permite, además, establecer una conexión informativa entre entidades gubernamentales y con la población, ya que “consiste en la posibilidad de regular los asuntos o materias que tienen encomendados en régimen de exclusividad para estar en condiciones de aplicar políticas propias y someter dichos asuntos a su regulación. El reconocimiento de la autonomía municipal sin la correspondiente potestas normativa no tiene sentido jurídico ya que, de lo contrario, el resto de las entidades territoriales tendrán posibilidad de regular aspectos de relevancia local, lo que sería contradictorio con el Texto constitucional”. Algunas actividades con “dictar reglamentos, circulares, bandos de policía, y demás disposiciones administrativas de observancia general” (p. 43).

#### 5. Mecanismos constitucionales de defensa municipal:

Este punto se enfoca en defender los intereses del municipio ante los órganos jurisdiccionales. “En este sentido, desde un principio, la CF ha establecido que el municipio puede acudir al Poder judicial federal

para proteger sus competencias a través del mecanismo de la controversia constitucional. Cabe precisar que el sistema jurídico mexicano no hace la distinción —como ocurre en otros modelos comparados— entre conflicto de atribuciones (horizontal) y conflicto de competencia (vertical)” (p. 44).

#### **1.4. Definición de Función Pública, Servicio Público y Obra Pública**

Teniendo en cuenta que el derecho administrativo se entendía como “el derecho del servicio público”, para el siglo XX, dicha concepción de desarrolló de acuerdo con las consecuencias de las guerras. Para Yanome Yesaki (2008), se concibe como las características del servicio público como:

- “Se puede prestar por el Estado o por los particulares;”
- “puede prestarse con o sin propósito de lucro por el Estado o los particulares;”
- “es de naturaleza administrativa o económica (industrial o comercial)
- “su régimen jurídico es de derecho administrativo, aunque no exclusivamente; también se pueden aplicar normas de derecho privado” (p. 695).

Por otra parte, Alfonso Nava Negrete explica que la noción de servicios público ha sido trabajada de diversas maneras en México, las cuales reflejan las diferencias políticas que algunos gobiernos han trabajado:

[...] En el concepto no se apunta el régimen jurídico; es decir, no se dice que el servicio público se rige por el derecho administrativo... pues está reconocido que lo pueden prestar tanto el Estado como los particulares; luego entonces, su régimen puede ser de derecho administrativo, pero también por normas de derecho privado... Ya no tiene como elemento esencial el que se preste sin lucro... Es un servicio técnico, con esto se quiere decir que no cualquiera puede alcanzar esta categoría... Es un servicio prestado al público, (es decir,) existen servicios que prestan el

Estado o los particulares que no se ofrecen al público en general y, por ende, no se pueden considerar servicios públicos. (En esta categoría se encuentran lo que la doctrina denomina derechos, por ejemplo, la expedición de licencias, permisos, certificados, inspecciones, etc.). Es un servicio prestado por una organización pública, (lo que significa que no importa si se presta directamente por el Estado o bien por los particulares, a través de la figura de la concesión, pues en última instancia es un servicio público el que se brinda a la colectividad). Finalmente, es un servicio que se presta en forma regular y continua, (lo que significa) que debe reunir todos los elementos que aseguren su prestación eficaz, rápida, eficiente, oportuna, (para que se considere regular y por continuo, se entiende que) no puede suspenderse o interrumpirse sin causa plenamente justificada (2001, citado en Yanome Yesaki, 2008, pp. 696-697).

Marcel Waline define al servicio público como:

Una actividad de interés público en que, en unos casos, la Administración tiene directamente la responsabilidad financiera y en otros carece de ella, esto es, que algunas veces la administración del servicio público se efectúa, en forma directa y, en otras ocasiones, la Administración pública sólo provoca la organización del servicio público y se contenta con su control (citado en Yanome Yesaki, 2008, p. 697).

Por otra parte, Ernesto Gutiérrez y González considera que la idea del servicio público aporta una perspectiva amplia:

Es la actividad especializada que desarrolla una persona, para dar satisfacción, mediante prestaciones concretas y continuas a una necesidad, ya general o colectiva, mientras éstas subsistan. Mientras que el segundo lo expresa en los próximos términos: es la actividad especializada que desarrolla una persona particular o pública, ya por sí directamente, ya indirecta por medio de una persona empresa, para dar

satisfacción, mediante prestaciones concretas y continuas, a una necesidad ya general, ya colectiva, mientras ésta subsista (citado en Yanome Yesaki, 2008, p. 697).

Por último, Jorge Fernández Ruiz ofrece la siguiente definición de servicio público:

Es toda actividad técnica destinada a satisfacer una necesidad de carácter general, cuyo cumplimiento uniforme y continuo deba ser permanentemente asegurado, regulado y controlado por los gobernantes, con sujeción a un mutable régimen jurídico exorbitante del derecho privado, ya por medio de la Administración pública, bien mediante particularidades facultados para ellos por autoridad competente, en beneficio indiscriminado de toda persona (citado en Yanome Yesaki, 2008, p. 698).

Establecidas las diversas concepciones de lo que se entiende como “servicio público”, Yanome Yesaki (2008) propone comprender sus funciones dividiendo entre:

- Función pública: De acuerdo con Narciso Sánchez Gómez, la función pública puede ser el trabajo que toda persona física realiza en la organización de los Poderes del Estado.
- Función administrativa: La función administrativa es la actividad estatal de ciertos órganos jurídicos.
- Trabajo público: Son las actividades “de interés general ejecutadas sobre inmuebles, consistentes en la construcción, reparación, mantenimiento, modificación o remodelación desplegada total o parcialmente por la administración con fines de utilidad pública”.
- Obra pública: Del punto anterior proviene este punto, no obstante, Yanome Yesaki aclara que no deben tratarse como sinónimos porque “la obra pública es el objeto material que resulta de la actividad de la administración pública, entendida como trabajo público” (p. 699).



En ese sentido se puede entender que la función pública funge en tres ejes:

1. Función administrativa.
2. Función legislativa.
3. Función jurisdiccional.

Lo cual, puede ilustrarse de la siguiente manera:

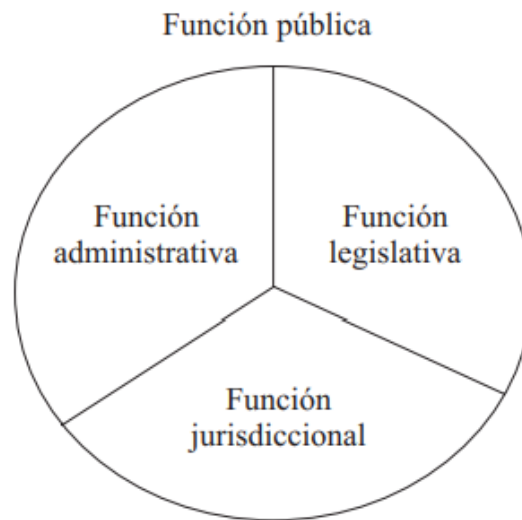


FIGURA 1 DIVISIÓN DE LA FUNCIÓN PÚBLICA

Fuente: Yanome Yesaki (2008).

Ahora bien, la función administrativa “tiene a su cargo la prestación de servicios públicos, como una de sus diversas atribuciones, según el orden jurídico vigente”:

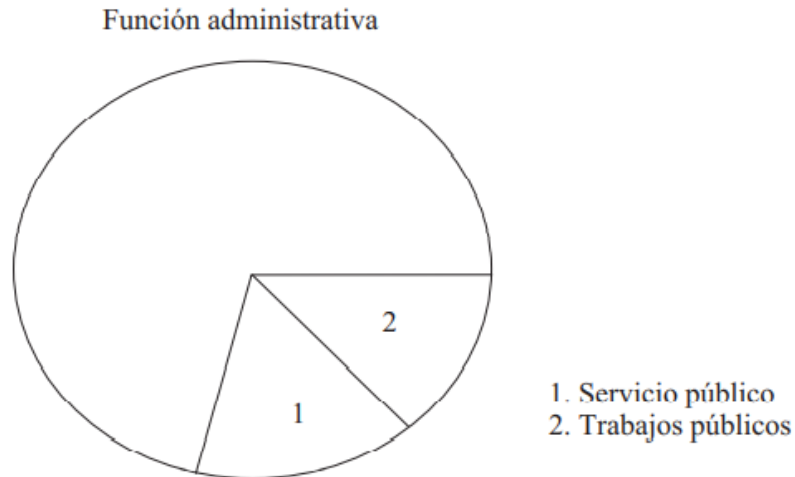


FIGURA 2 DIVISIÓN DE LA FUNCIÓN ADMINISTRATIVA

Fuente: Yanome Yesaki (2008).

Si bien, la división administrativa también tiene su propia jerarquización, Yanome Yesaki (2008) explica que “no deben ser utilizados como equivalentes los vocablos ‘servicio público’ y ‘trabajo público’, pues el primero se refiere a la prestación *per se*, mientras que el segundo comprende la actividad que el Estado despliega a fin de realizar una obra pública”.

Por lo tanto, la obra pública se entiende como “la base de los servicios públicos”, ya de la segunda necesita de la infraestructura de la primera. Para ilustrarlo mejor, Yanome Yesaki (2008) ofrece el siguiente esquema:

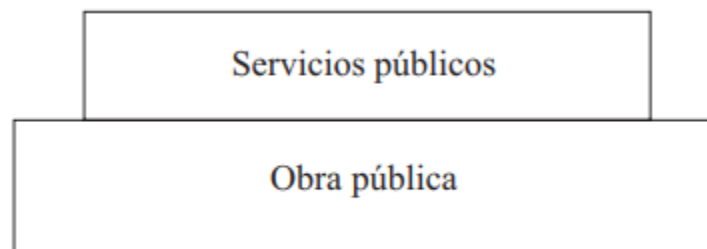


FIGURA 3 JERARQUIZACIÓN DE LAS FUNCIONES ADMINISTRATIVAS

Fuente: Yanome Yesaki (2008).

### **1.5. Teoría jurídica del Servicio Público**

La gestión pública parte de la administración entre el Estado y la Sociedad como dos entidades, cada una de ellas se consideran como los recursos reguladores del municipio en México, son los que establecen, además, la función jurídica de los derechos de los habitantes de entidades específicas (Cordero Torres, 2011)

Para su planeación, Cordero Torres aclara que se deben identificar los objetivos centrales de las respectivas instituciones a trabajar, los cuales incluyen estrategias o proyectos a corto, mediano y largo plazo.

Cordero Torres (2011) agrega que la planeación permite que la población pueda disfrutar de los servicios que el mismo municipio concede:

Por otra parte, el desarrollo establecería una condición de acceso a los servicios sociales y a la participación social activa. En el primero de los casos se hace referencia a los sistemas de educación, y a la satisfacción de las necesidades de sobrevivencia en términos de alimento, vivienda, vestido, salud y seguridad (p. 689).

Asimismo, Cordero Torres (2011) distingue entre tres bases para la aplicación de los servicios públicos:

#### **1. Bases jurídicas:**

Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos.

Constitución estatal

Ley orgánica municipal

Bando de policía y buen gobierno

Reglamento de servicios

2. Bases programáticas:

Plan nacional de desarrollo

Plan estatal de desarrollo

Plan municipal de desarrollo

Programas relacionados en los tres niveles

3. Bases de coordinación:

Convenios únicos de desarrollo en la prestación de servicios

Descripción de los servicios públicos municipales (p. 689).

Algunas de las teorías que Cordero Torres (2011) considera pertinentes para la aplicación de los servicios públicos en el ámbito administrativo del municipio mexicano, las clasifica de la siguiente manera:

- “Teorías que lo consideran como toda actividad del estado cuyo cumplimiento debe ser asegurado, reglado y controlado por los gobernantes”.
- “Teorías que consideran como servicio público toda la actividad de la administración sujeta a un procedimiento de derecho público”.
- “Teorías que consideran como servicio público solamente una parte de la actividad del estado” (p. 691).

## 1.6. Caracteres esenciales del Servicio Público

De acuerdo con las clasificaciones teóricas del Servicio Público, las cuales están basadas en la propuesta de Sayagués, rescata cuatro características relevantes al respecto:

1. “Es una actividad técnica, encaminada a una finalidad”.
2. “Esa finalidad es la satisfacción de necesidades básicas de la sociedad, es de interés general, que regula el derecho público, pero que, en opinión de algunos tratadistas, no hay inconveniente en que sea de derecho privado”.

3. “La actividad puede ser realizada por el estado, o por los particulares (mediante concesión)”.
4. “El régimen jurídico que garantice la satisfacción, constante y adecuada de las necesidades de interés general; régimen jurídico, que es de derecho público” (Cordero Torres, 2011, p. 691).

Existen ciertas clasificaciones del servicio público, por ejemplo, se considera:

- La razón de importancia: aquello esencial para la realización del Estado (esto incluye los servicios relacionados con la defensa nacional policía, etc.
- Necesarios y voluntarios: las entidades públicas que ya sea estén o no obligadas.
- Razón de utilización, obligación o facultativos: “Los primeros se imponen a los particulares por motivos de interés general; los segundos, su uso queda a libre voluntad del usuario”.
- Razón de su competencia: Divididos en exclusivos o concurrentes porque los primeros son atendidos por “entidades administrativas por encargo de éstas (policía, defensa nacional, correos, telégrafos); los concurrentes se refieren a necesidades que también satisfacen el esfuerzo particular”.
- Persona administrativa: Las cuales incluyen los marcos jurídicos federales, estatales y municipales.
- Razón de usuarios generales o especiales: “Los primeros consideran los intereses de todos los ciudadanos sin distinción de categoría, todos pueden hacer uso de ellos; los segundos sólo se ofrecen a ciertas personas en quienes concurren algunas circunstancias determinadas”.
- Forma de aprovechamiento: Servicios del “que se benefician los particulares uti singuli, es decir, mediante prestaciones concretas y determinadas, y otros que se aprovechan uti universi, es decir, que

satisfacen de una manera general e impersonal las necesidades, por ejemplo, el servicio de alumbrado público”.

- Manera de satisfacción de las necesidades colectivas, en donde “los servicios públicos pueden ser directos o indirectos”.
- Por composición: “pueden ser simples, cuando son únicamente servicios públicos; mixtos, cuando son servicios montados según normas de derecho privado” (Cordero Torres, 2011, pp. 692-693).

### **1.7. Definición del Servicio Público**

Los servicios públicos con parte de la atención de las necesidades colectivas que la administración municipal detecta en cada uno de sus habitantes, por lo tanto, Cordero Torres (2011) señala que a esta fase se le conoce por los nombres de “Estado Benefactor” o “Estado de Servicio”.

El autor explica:

Dentro del orden jurídico se reserva al municipio la responsabilidad de prestar servicios públicos. Es importante señalar que a partir de las reformas al artículo 115 constitucional, esa tarea adquirió el carácter de mandato constitucional al establecer en la fracción III que los municipios, con el concurso de los estados cuando así fuere necesario y lo determinen las leyes, tendrán a su cargo los servicios públicos que la misma enumera (p. 690).

Ya que los servicios públicos son en términos generales las obligaciones administrativas que tiene el municipio para los habitantes, se considera un cargo de suma relevancia para la misma regulación de poderes entre entidades. Es decir, los servicios públicos engloban todas las necesidades de los habitantes, por lo tanto, éstas deben encontrarse en continua realización.

Cordero Torres (2011) define los servicios públicos así:

Son todas aquellas actividades que realiza el ayuntamiento de manera uniforme y continua, para satisfacer las necesidades básicas de la comunidad. Son ejemplos de servicios públicos: agua potable, alcantarillado, mercados, panteones, rastros, calles, parques y transportes.

Los servicios públicos juegan un papel muy importante dentro de las funciones que desempeña el ayuntamiento, ya que a través de ellos se refleja la buena marcha de la administración y se responde a las demandas planteadas por la comunidad para mejorar sus condiciones de vida (p. 690).

En cambio, Reynoso Soto y Villafuerte y Eudave (2003) lo describen como:

La ordenación de elementos y actividades a fin de satisfacer de manera permanente, general, regular y continua las necesidades colectivas de la población, fundamentada esa actividad en leyes, reglamentos y disposiciones administrativas que regulen su prestación, se le denomina servicio público (p. 10).

## **1.8. Reglamentación**

Para llevar a cabo una correcta realización de la administración municipal se deben considerar ciertos aspectos. Reynoso Soto y Villafuerte y Eudave (2003) señalan que la gestión incluye una responsabilidad compleja, pues las necesidades de los habitantes en cada entidad difieren considerablemente. Los autores puntualizan que se requiere de “una amplia coordinación interinstitucional e intergubernamental, así como de la participación de los ciudadanos” (p. 14).

Reynoso Soto y Villafuerte y Eudave (2003) aclaran:

El propósito fundamental de un reglamento de protección civil es el de fortalecer las acciones de prevención que capaciten al gobierno

municipal y a la sociedad para generar respuesta de mayor velocidad y precisión, que reduzcan los efectos de los agentes perturbadores (p. 14).

En relación con la composición del reglamento, Reynoso Soto y Villafuerte y Eudave (2003) sugieren lo siguiente:

- “Fundamento legal”.
- “Disposiciones generales”.
- “El primer apartado debe contener la conceptualización, alcance y características de la reglamentación”.
- “Autoridades y Sistema Municipal de Protección Civil. En este apartado se debe establecer quienes son las autoridades en la materia, la integración y atribuciones del sistema y consejo municipal de protección civil”.
- “Participación ciudadana. Debe regular la relación entre el gobierno municipal, los grupos voluntarios y las organizaciones ciudadanas, así como las unidades internas de protección civil”.
- “Planes de Protección Civil. Establece el Programa Municipal de Protección Civil, sus estructura, subprogramas y acciones”.
- “Declaraciones formales. Establece las condiciones en que las autoridades municipales solicitan a la autoridad estatal la declaración de zona de emergencia o de desastre y la intervención de entidades estatales y federales”.
- “Inspecciones y medidas de seguridad. Regula las condiciones en las que la autoridad puede inspeccionar a los establecimientos regulados por el reglamento en materia de protección civil”.
- “Sanciones y recursos. Establece las sanciones de que son sujetos los particulares por incumplimiento al reglamento u obstrucción a las tareas de protección civil y los recursos administrativos que pueden interponer los particulares” (pp. 14-15)



Definiendo “Reglamentos” de acuerdo a la revista ABC de la reglamentación municipal, a los conjuntos de normas jurídicas que aprueban los titulares de los poderes ejecutivos con el objeto de detallar el alcance de las leyes que emiten los poderes legislativos. (Fernández. A, 2019:27)

### **1.9. Facultad Reglamentación en los Municipios de México**

Al paso del tiempo, el artículo 115 constitucional, ha experimentado cambios, dotando cada vez más de mayores facultades y atribuciones al municipio, comprometiéndolo a enfrentar exitosamente este reto. Dejando ver la desorganización reglamentaria que actualmente se padece. En este sentido, en esta época se ha producido un incremento delincencial, que ha conllevado a generar una gran incertidumbre en el Municipio de Chicoloapan, por lo que se hace necesario que se analice la pertinencia de la Reglamentación Municipal, enfatizando el servicio público de Seguridad Pública, en aras de diagnosticar su funcionalidad frente al delito de la región.

Existe una manera de evaluar la reglamentación de los municipios, Fernández Aceves (2019) menciona al Análisis de Pertinencia Regulatoria, como su nombre lo dice, evalúa la eficacia de la regulación con base en los resultados:

se aplica sometiendo la definición del problema a una serie de preguntas cuyas respuestas van condicionando la toma de decisiones recomendada para la autoridad municipal. Si bien el análisis del APR rebasa los objetivos de este documento, se puede apreciar que sólo en tres de las posibles soluciones se recomienda diseñar regulación que imponga restricciones a las actividades de las personas (p. 8).

Lo cual puede ilustrarse de la siguiente manera:

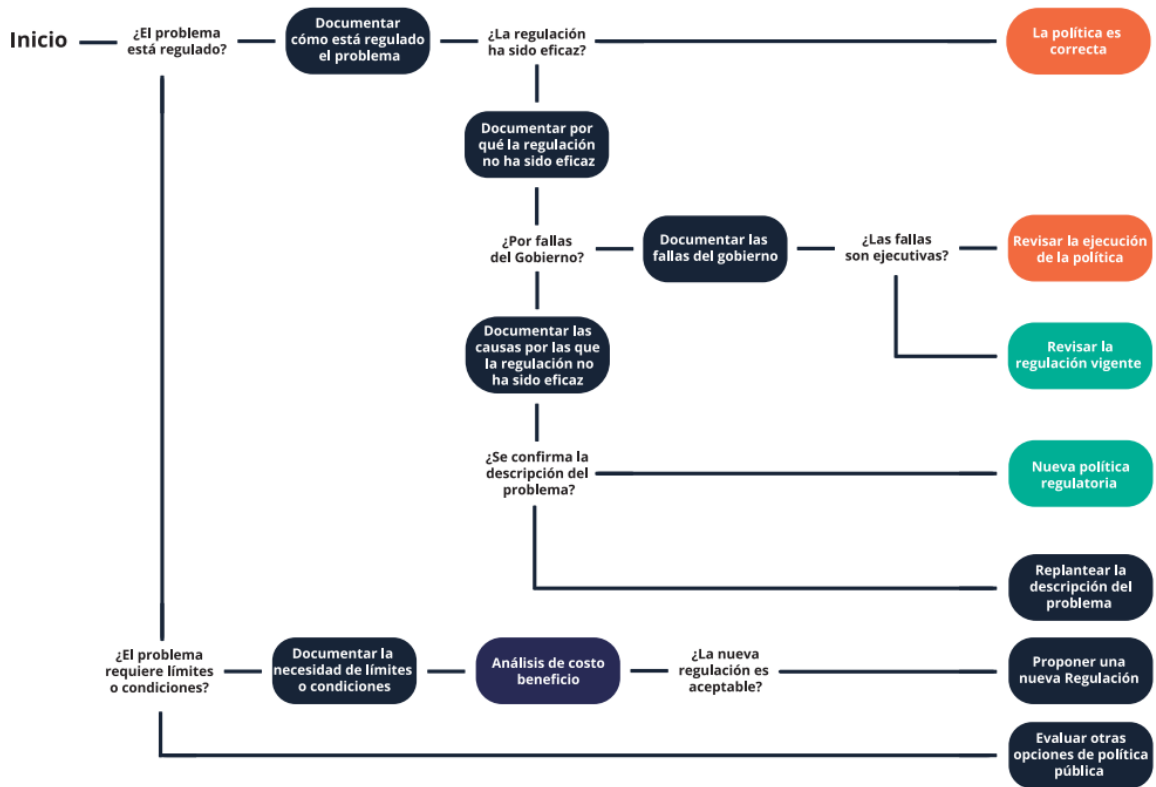


Figura 1: Flujo de Evaluación del Análisis de Pertinencia Regulatoria

FIGURA 4 ANÁLISIS DE PERTINENCIA REGULATORIA

Fuente: Fernández Aceves (2019).

Para los municipios mexicanos, la facultad reglamentaria se encuentra especificada en el artículo 115, fracción II de la Constitución:

Los ayuntamientos tendrán facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las legislaturas de los Estados, los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal (citado en Fernández Aceves, 2019, p. 17).

### 1.10. Reglamentos municipales en el marco jurídico

En el marco jurídico, los reglamentos municipales deben tener ciertas características respecto la Constitución, así como a sus leyes. Se considera lo siguiente:

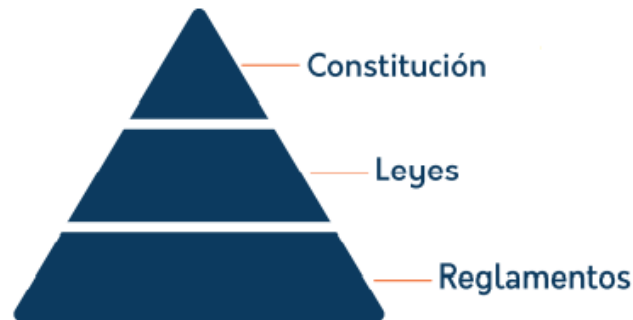


FIGURA 5 JERARQUÍA DE LAS NORMAS JURÍDICAS

Fuente: Fuente: Fernández Aceves (2019).

Fernández Aceves (2019) especifica que la sección de Reglamentos en la base de la pirámide incluye las “normas jurídicas que aprueban

los titulares de los Poderes Ejecutivos con el objeto de detallar el alcance de las leyes que emiten los Poderes Legislativos. Estos reglamentos se denominan administrativos y para el caso del presidente de la República encuentran su fundamento en la fracción I del artículo 89 Constitucional, que dispone que el presidente tiene entre sus facultades y obligaciones la de “Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia” (p. 12).

### 1.11. Reglamentación y realidad social

En el caso de México, la jerarquía incluye lo siguiente:



FIGURA 6 JERARQUÍA DE LAS NORMAS JURÍDICAS EN MÉXICO

Fuente: Fuente: Fernández Aceves (2019).

La facultad reglamentaria municipal tiene la misma jerarquía normativa que los derechos humanos y las facultades de la federación: todos estos conceptos están previstos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Las facultades de los gobiernos estatales deben entenderse como residuales en forma integral, es decir, no sólo en lo que se refiere a las atribuciones exclusivas de la federación sino también a las de los Municipios (Fernández Aceves, 2019, pp. 16-17)

## Capítulo II

### **Reglamentación Municipal. El caso del servicio público de Seguridad Pública en el municipio de Chicoloapan de Juárez, Estado de México.**

#### **2.1. El papel del Ayuntamiento en la Seguridad Pública Municipal**

En 1983, desde la promulgación de la reforma del artículo 115 de la Constitución de México, se decretó que las actividades acerca de la seguridad pública, tránsito vehicular y peatonal, cuidado de las calles, parques y jardines fueran catalogadas dentro de la administración municipal. Fernández Ruiz (2002) agrega también que, de acuerdo con la reforma al artículo 21, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* en diciembre de 1994, la seguridad pública fue descrita como una función pública, en vez de servicio público, la cual se encontraba regulada por la Federación del entonces Distrito Federal, o bien, de los respectivos estados y municipios, asimismo, “dispuso su coordinación, en términos que la ley señalase, para establecer un sistema nacional de seguridad pública” (p. 315).

En ese sentido, Fernández Ruiz (2002) explica acerca de dichas modificaciones:

De tal suerte, a partir de la reforma de 1994 al artículo 21 constitucional, este precepto, que considera a la seguridad pública como una función pública, contradijo al artículo 115 de la propia Constitución, que desde 1983 la consideró un servicio público, por incluirla en el catálogo de servicios públicos contenido en su fracción III (p. 315).

Ya para el 29 de diciembre de 1999, se realizó una décima reforma al artículo 115, la cual “introdujo nuevos elementos de confusión en torno de la naturaleza de la seguridad pública”, es decir, “lo mismo permite considerarla una función pública, como se establece en el artículo 21 constitucional, que mantener el criterio legal para explicarla como un servicio público”, de ahí que Fernández Ruiz (2002)

considere que a partir de entonces la seguridad pública puede definirse en términos de tanto función como servicio público (p. 315).

Para comprender alguna diferencia entre función y servicio, Fernández Ruiz (2002) propone retomar el estudio de las características de la seguridad pública en relación con la noción del tránsito, las cuales son entendidas como “hermanas” en el inciso h) de la fracción III del artículo 115, no obstante, éstas “conlleven el ejercicio de la potestad, del imperio y de la autoridad del Estado, lo que permite suponer su pertenencia a la misma categoría, dadas sus características similares” (p. 316).

Aunque, en el caso de su responsabilidad en el ámbito municipal, Fernández Ruiz (2002) menciona lo siguiente:

El análisis de la seguridad pública pone de manifiesto que se trata de una actividad del estado, mas no de una actividad estatal cualquiera, sino de una actividad esencial sin cuya realización sobreviene el caos y el Estado tiende a su desaparición, pues no se cumple —en la tesis de la teoría contractualista— el propósito del pacto social que movió a sus suscriptores a renunciar a una parte de sus libertades para asegurar el disfrute de las restantes, entre las que descuellan las derivadas de la paz, de la tranquilidad y del orden público, cuyo establecimiento y conservación están implícitos en el fin de la seguridad pública (p. 316).

Debido a las modificaciones legales que la definición de seguridad pública atravesó en las últimas décadas del siglo XX, se ha debatido la aplicabilidad municipal de la seguridad pública como función y servicio. Fernández Ruiz cita a Miguel S. Marienhoff y su rechazo por la catalogación como servicio público: “Las manifestaciones de la autoridad pública declarando que tal o cual actividad es un servicio público, no pasarán de meras declaraciones arbitrarias en el supuesto de que no exista de por medio la satisfacción efectiva de una necesidad de interés general” (citado en 2002, p. 317).

Ahora bien, en el caso de la seguridad pública como función dentro del municipio, Fernández Ruiz menciona:

La función pública está sujeta a un régimen de derecho público, en tanto que el servicio público a un régimen exorbitante del derecho privado, lo cual significa que en buena medida habrá de ser de derecho público. El ejercicio de la función pública no puede delegarse a particulares, lo que, en principio, sí puede ocurrir con la prestación del servicio público. La función pública tiene por fin satisfacer la necesidad pública, o sea la del estado o de las personas jurídicas públicas creadas por éste; a diferencia del servicio público, cuyo propósito es la satisfacción de la necesidad de carácter general, suma de muchas necesidades individuales iguales (2002, p. 317).

Entonces, el tipo de etiqueta que el legislador decida colocar sobre la seguridad pública determina la manera en la que ésta es concebida dentro del ámbito municipal.

## **2.2. Concepto de Seguridad Pública**

Así como Fernández Ruiz (2002) lo propone, para facilitar la comprensión de la naturaleza jurídica de la seguridad pública es necesario reconocer “en qué consiste y determinar su género próximo y diferencia específica, labor que dista mucho de ser sencilla” (p. 320). Teniendo en cuenta la dificultad que se ha presentado para establecer el tipo de actividad en la que consiste o se encuentra relacionada, por ejemplo, se pueden considerar ciertos “sucesos o acontecimientos inciertos, fortuitos, casuales o accidentales —sin que, por consiguiente, se pueda predecir, y mucho menos precisar, las circunstancias de tiempo, lugar y modo, de su eventual realización en el futuro” (p. 320).

Por lo tanto,

La seguridad pública cumple la función conservadora del orden social, con base en un orden jurídico que controle al poder y norme sus relaciones con los ciudadanos y de éstos entre sí. Es decir, la existencia y permanencia de un orden público y de un orden privado, como condición necesaria para la vida social. Así, la seguridad pública se constituye en la manifestación de la acción gubernamental, ejercida para salvaguardar la integridad, intereses y bienes de las personas, y de las entidades públicas y privadas (Augusto Sánchez Sandoval, citado en Fernández Ruiz, 2002, p. 320).

Con base en la etimología de la palabra “seguridad”, ésta alude al estado libre de todo peligro o riesgo, si bien, dentro del contexto del Estado, Fernández Ruiz (2002) aclara que “la seguridad es un *telos*”, puesto que

el ente estatal trata de preservar, salvaguardar y poner fuera de peligro, daño o riesgo a sus órganos e instituciones, al orden público —implícito en la pacífica convivencia social derivada de las reglas mínimas que la tutelan— y a todos y cada uno de los miembros de la población, tanto en sus personas, como en sus bienes y en sus derechos (p. 320).

Existe un factor importante de distinguir, esto es, el nivel nacional y público de la seguridad, las cuales son funciones públicas con grandes diferencias de las que el Estado depende. Se podrían caracterizar de la siguiente manera:

- Seguridad nacional: podría decirse que las fuerzas militares son las encargadas principales de esta función, lo cual incluye cualquier superficie: tierra (ejército), mar (armada) y aire (aviación).
- Seguridad pública: en este caso las encargadas son las corporaciones policiales, según lo dictamina el artículo 21: “La investigación y persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público, el cual se auxiliará con una policía que estará bajo su autoridad y mando inmediato”. Fernández Ruiz agrega que “Sin perjuicio de que, en casos extraordinarios —como los previstos en el



artículo 29 constitucional—, pueda fusionarse el ejercicio de ambas, por un tiempo limitado” (2002, p. 321).

El 11 de diciembre de 1995, se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el artículo 3 de la Ley General que las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública concretó a la seguridad pública en los siguientes términos: “la función a cargo del Estado que tiene como fines salvaguardar la integridad y derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos” (citado en Fernández Ruiz, 2002, p. 321).

Algunos de los medios que también se decretaron en dicha reforma fueron los fines de la seguridad pública: “la prevención, persecución y sanción de las infracciones y delitos, así como la reinserción social del delincuente y del menor infractor”; además de las autoridades a las que se les confirió dicha función: “Federación, Distrito Federal, Estados y municipios, a través de la policía preventiva y del Ministerio Público, entre otras autoridades” (Fernández Ruiz, 2002, pp. 321-322).

La función de seguridad pública se ejerce mediante la realización de diversas actividades, entre otras: la de vigilancia de la vía y lugares públicos; la de prevención de comisión de delitos; la de colaboración en la investigación y persecución de los delitos; la de prevención de comisión de infracciones a la normativa de policía y buen gobierno; la de mantenimiento del orden público; la de prevención de desastres y siniestros, la de avisos de alarma en casos graves de emergencia, así como las de evacuación, dispersión, albergue, socorro, rescate y salvamento, en casos de hecatombes, desastres y siniestros, casos estos últimos en los que se le conoce como protección civil (Fernández Ruiz, 2002, p. 322).

Por lo tanto, el municipio como autoridad se le confiere la correcta administración de la seguridad pública. Fernández Ruiz (2002) explica que, para el municipio, la seguridad pública se define como:

el conjunto de acciones que realiza la autoridad municipal para garantizar la tranquilidad, paz y protección de la integridad física y moral de la población, mediante la vigilancia, prevención de actos delictuosos y orientación ciudadana que proporciona la corporación de policía y los comités de protección civil al conjunto de la comunidad (p. 322).

### **2.3. Responsabilidad del Ayuntamiento en la Seguridad Pública**

Ahora bien, en cuanto a las actividades a las que el Ayuntamiento es responsable se encuentran administradas de una manera que le permita cubrir todos los puntos por atender. Como es sabido, el ayuntamiento deberá prestar los servicios públicos del municipio, de acuerdo con la fracción III del artículo 115. Por lo tanto, Hernández Gaona puntualiza que suministrar los servicios (drenaje, alumbrado público, limpieza, parques, panteones, seguridad y tránsito) es una responsabilidad del ayuntamiento “en forma continua, regular, general y uniforme” (p. 755).

Para comprender la aplicación del trabajo municipal es necesario comprender la conceptualización del término “municipalización”, el cual se entiende como:

La realización directa del poder comunal de un servicio público o de una actividad industrial, que tiene por fin, en unos casos, obtener productos o realizar actividades destinados a ser utilizados por la población a un precio de venta inferior al que se paga a la producción privada en libre concurrencia (sistema de transporte colectivo metro) y en otros, cuando el costo es superior, el allegar recursos al erario municipal para la realización de obras de interés general. Cuando el servicio se proporciona gratuitamente, su costo es soportado por la municipalidad y tiene por fin ofrecer un bienestar especial social o económico, a los habitantes de la ciudad (limpieza-seguridad pública) (Francisco de la Garza, 1947, p. 170, citado en Hernández Gaona, p. 755).

Debido a que el presupuesto gubernamental debe administrarse, es fundamental que se establezcan las responsabilidades que el ayuntamiento tiene respecto a la seguridad pública, esto con el fin de realizar una gestión proporcional a las actividades y recursos que esta función requiere.

La INAFED (2004b) determina que los roles de la autoridad municipal son:

1. Hacedores de políticas: “Involucra el establecimiento de metas, análisis de alternativas y definición de estrategias que guíen las actuales y futuras acciones en beneficio de la comunidad”.
2. Tomadores de decisiones: “Configurar su propia opinión cuando existe una opción o decisión por tomar”.
3. Comunicadores: “Dar y recibir información, ideas, y opiniones con precisión y conocimiento”.
4. Facilitadores: “Promover el esfuerzo colectivo; ayudar a otros a resolver sus problemas; asegurar encuentros productivos ya sea para deliberar o tomar decisiones; y, finalmente, resolver positivamente los conflictos”.
5. Posibilitadores: “Hacer que las cosas sean posibles, prácticas y más fáciles para quienes no están preparados para hacerlas por sí mismos”.
6. Negociadores: “Ayudar a que otros lleguen a soluciones de consenso cuando existen necesidades e intereses en disputa”.
7. Economistas: “Tomar decisiones acerca del aumento, asignación y gasto de los fondos público”.
8. Fiscalizadores: “Asegurar que el Cabildo y el personal municipal hagan las cosas adecuadas, y las hagan bien, mediante actividades tales como el monitoreo y la evaluación de políticas, programas y servicios”.
9. Mediadores: “Utilizar sus propias fuentes de poder, así como el poder que le confiere su cargo, para hacer que las cosas funcionen”.

10. Construcción de la institución: “Promover el desarrollo del personal y de la administración del gobierno local como responsabilidad inherente al representante electo” (pp. 12-17).

En virtud de lo anterior, Fernández Ruiz (2002) cita los artículos 2 y 6 de la Ley de Seguridad Pública y Tránsito del Estado de Guerrero, promulgados el 14 de enero de 1988:

Art. 2. Es propósito de la prestación del servicio de seguridad pública mantener la paz, la tranquilidad y el orden público y prevenir la comisión de delitos y la violación de las leyes, reglamentos y demás disposiciones jurídicas.

Art. 6. El servicio de seguridad pública en el estado constituye una función prioritaria, a cargo, concurrentemente, del estado y de los municipios y no podrá ser objeto de concesión a particulares (citado en Fernández Ruiz, 2002, p. 323).

Estos decretos plantean la discusión alrededor de la seguridad pública como función o servicio público, sin embargo, existen ciertos principios que deben aplicarse en el funcionamiento municipal de la seguridad pública.

Fernández Ruiz (2002) pone de ejemplo el artículo 63 de la Ley de Responsabilidades de los Servicios Públicos del Estado y de los Municipios, la cual fue expedida el 6 de abril de 1984:

Artículo 63.- Todo servidor público tendrá las siguientes obligaciones para salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben ser observada en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, y cuyo cumplimiento dará lugar al procedimiento y a las sanciones que correspondan, según la naturaleza de la infracción en que se incurra, y sin perjuicio de sus derechos laborales, previstos en las normas específicas que al respecto rijan en el servicio:

- I. Cumplir con la máxima diligencia y esmero el o los servicios que tuviere a su cargo;
- II. Abstenerse de todo acto u omisión que cause o pueda causar la suspensión o deficiencia del servicio;
- III. Abstenerse de todo acto u omisión que implique abuso o ejercicio indebido de su empleo, cargo o comisión;
- IV. Formular y ejecutar legalmente, en su caso, los planes, programas y presupuestos correspondientes a su competencia;
- V. Cumplir las leyes y normas que determinen el manejo de los recursos económicos públicos;
- VI. Utilizar los recursos que tenga asignados para el desempeño de su empleo, cargo o comisión, de acuerdo a los presupuestos por programas aprobados;
- VII. Ejercer las facultades que le sean atribuidas y utilizar la información a que tenga acceso por sus funciones, exclusivamente a los fines a que estén afectos;
- VIII. Custodiar y cuidar la documentación e información que, por razón de su empleo, cargo o comisión, conserve bajo su cuidado o a la cual tenga acceso, impidiendo o evitando el uso, la sustracción, destrucción, ocultamiento, utilización o inutilización de aquellas;
- IX. Observar buena conducta en su empleo, cargo o comisión, tratando con respeto, diligencia, imparcialidad y rectitud a las personas con las que tenga relación con motivo de aquél;
- X. Observar en la dirección de sus inferiores jerárquicos las debidas reglas del trato y abstenerse de incurrir en agravio, desviación o abuso de autoridad;
- XI. Observar respeto y subordinación legítimas con respecto a sus superiores jerárquicos mediatos o inmediatos, cumpliendo las disposiciones que éstos dicten en el ejercicio de sus atribuciones;
- XII. Comunicar por escrito al titular de la dependencia o entidad en la que presten sus servicios, las dudas fundadas que le suscite la

procedencia de las órdenes que reciba (citado en Fernández Ruiz, 2002, pp. 338-339).

#### **2.4. La importancia de la Seguridad Pública**

La importancia de la Seguridad Pública puede encontrarse en las discusiones acerca de su calidad como servicio y función pública. Ésta se encuentra

destinada a prevenir los riesgos, daños o peligros y, en su caso, salvaguardar a las personas y sus bienes, en casos de emergencias, siniestros o desastres, proporcionándoles auxilio y procediendo —con la colaboración de los particulares y de la sociedad civil en general— al restablecimiento de los servicios vitales y sistemas estratégicos de la comunidad (Fernández Ruiz, 2002, p. 146).

De ahí que Fernández Ruiz se incline más por la interpretación de la seguridad pública como una función y no tanto como un servicio. En otras palabras, la caracterización en términos de “función” le permite tener una actividad continua en la administración y gestión en los municipios, mientras que el servicio permite una aplicación más restringida de sus cargos.

A decir de Fernández Ruiz: “Lo anterior pediría que las actividades de protección civil pudieran atribuirse al municipio, mas no con el carácter de servicio público sino con el de función pública, que obedece a principios diferentes” (2002, p. 146).

#### **2.5. La Seguridad Pública Municipal en el Marco Jurídico**

A lo largo de las páginas anteriores se han citado algunas leyes, artículos y reformas que han influenciado en la concepción de la Seguridad Pública, por una parte, como función y servicio, por otra, las responsabilidades y obligaciones de su gestión. En ese sentido, el seguimiento estructural de su organización depende del marco

jurídico en el que se encuentra, algunos de los ejemplos citados por Fernández Ruiz (2002) demuestra que el sistema jurídico con el que se entiende y procede a la Seguridad Pública adquiere una diversidad de aplicación dependiendo del estado o locación en el que se encuentre, no obstante, la base será siempre la misma gracias a las reformas de la Constitución a nivel nacional.

Teniendo en cuenta que parte de las funciones públicas que la Seguridad Pública cubre están realizadas por las corporaciones policíacas municipales, la Ley General, publicada el 11 de diciembre de 1995 en el *Diario Oficial de la Federación*, decretó las bases para coordinar al sistema nacional de seguridad pública, o bien, consolidó el código ético de los agentes de policía.

ARTICULO 22.- Para que la actuación de los integrantes de las instituciones policiales se apegue a los principios constitucionales de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez, las instancias de coordinación del sistema nacional promoverán que en las normas aplicables se provean, como mínimo, los deberes siguientes:

- I. Conducirse siempre con apego al orden jurídico y respeto a los derechos humanos;
- II. Prestar auxilio a las personas amenazadas por algún peligro o que hayan sido víctimas de algún delito, así como brindar protección a sus bienes y derechos. Su actuación será congruente, oportuna y proporcional al hecho;
- III. Cumplir sus funciones con absoluta imparcialidad, sin discriminar a persona alguna por su raza, religión, sexo, condición económica o social, preferencia sexual, ideología política o por algún otro motivo;
- IV. Abstenerse en todo momento y bajo cualquier circunstancia de infligir, tolerar o permitir actos de tortura u otros tratos o sanciones crueles, inhumanos o degradantes, aun cuando se trate de una orden superior o se argumenten circunstancias especiales, tales como amenaza a la seguridad pública, urgencia de las

- investigaciones o cualquier otra; al conocimiento de ello lo denunciará inmediatamente ante la autoridad competente;
- V. Observar un trato respetuoso con todas las personas, debiendo abstenerse de todo acto arbitrario y de limitar indebidamente las acciones o manifestaciones que, en ejercicio de sus derechos constitucionales y con carácter pacífico realice la población;
  - VI. Desempeñar su misión sin solicitar ni aceptar compensaciones, pagos o gratificaciones distintas a las previstas legalmente. En particular se opondrán a cualquier acto de corrupción;
  - VII. Abstenerse de realizar la detención de persona alguna sin cumplir con los requisitos previstos en los ordenamientos constitucionales y legales aplicables;
  - VIII. Velar por la vida e integridad física de las personas detenidas en tanto se ponen a disposición de la autoridad competente;
  - IX. Participar en operativos de coordinación con otras corporaciones policiales, así como brindarles, en su caso, el apoyo que conforme a derecho proceda;
  - X. Obedecer las órdenes de los superiores jerárquicos y cumplir con todas sus obligaciones, siempre y cuando sea conforme a derecho; y
  - XI. Preservar el secreto de los asuntos que por razón del desempeño de su función conozcan, con excepciones que determinen las leyes (citado en Fernández Ruiz, 2002, pp. 341-342).

Siendo este uno de los ejemplos que determinan la estructura jurídica del funcionamiento de la Seguridad Pública. Algunos elementos que se pueden detectar son los valores, la responsabilidad, coordinación de la legalidad y la obligación que se tiene para la correcta gestión política y administrativa a nivel municipal.

Por ejemplo, Fernández Ruiz (1997) explica que la jurisdicción de los servicios públicos son parte de los elementos que reflejan la importancia que tienen éstos para la población y las autoridades correspondientes:



El criterio jurídico gana adeptos en la configuración del concepto de servicio público porque garantiza la prestación regular y continua del servicio público mediante un régimen jurídico especial de derecho público, modificable o sustituible en todo momento, conformado por catos legislativos o reglamentarios que vienen a ser las normas del servicio (p. 101).

Por otra parte, Fernández Ruiz (1997) agrega acerca de la importancia de establecer un marco jurídico en los servicios públicos con las palabras de Eustorgio Sarria:

Servicio público es toda actividad encaminada a satisfacer una necesidad de carácter general, en forma continua y obligatoria, *según las ordenaciones del derecho público*, bien sea que su prestación éste a cargo del Estado directamente o de concesionarios o administradores delegados, o a cargo de simples personas privadas (citado en Fernández Ruiz, 1997, p. 101).

## **2.6. Marco jurídico en el Orden Municipal**

Establecido lo anterior, es importante ahora explicar en términos generales la administración municipal y su marco jurídico.

El Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (2004a) realizó una guía que contiene la base estructural del funcionamiento municipal en torno a su marco jurídico, explica, por ejemplo, que éste está conformado por:

- Constitución federal: la cual es considerada una norma esencial en la estructuración de la política a nivel municipal.
- Constituciones estatales y leyes locales: éstas controlan “la estructura del gobierno y la administración, el funcionamiento del poder político municipal, las facultades de sus órganos y las finanzas municipales”.

- Reglamentos municipales: los cuales permiten hacer más accesible “el cumplimiento de las leyes federales y estatales” (p. 1).

Éstas, por su parte, están jerarquizadas de acuerdo con su legislación:

- “Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”.
- “Constitución Política de cada uno de los 31 estados soberanos que forman la federación mexicana”.
- “Legislación Local: leyes orgánicas municipales, leyes de hacienda municipales, leyes anuales de ingresos y presupuestos de egresos municipales y, en su caso, otras leyes dictadas por el Congreso local en cada entidad federativa”.
- “Reglamentos municipales, expedidos por el Ayuntamiento de que se trate” (INAFED, 2004a, p. 2).

En el caso del manejo jurídico de los servicios públicos se encuentra el ya citado artículo 115 de la Constitución. Aunque, es importante mencionar algunas de las diferencias que pueden presentarse en las jurisdicciones a nivel estatal, por ello, es elemental definir el papel de las constituciones estatales en el marco jurídico.

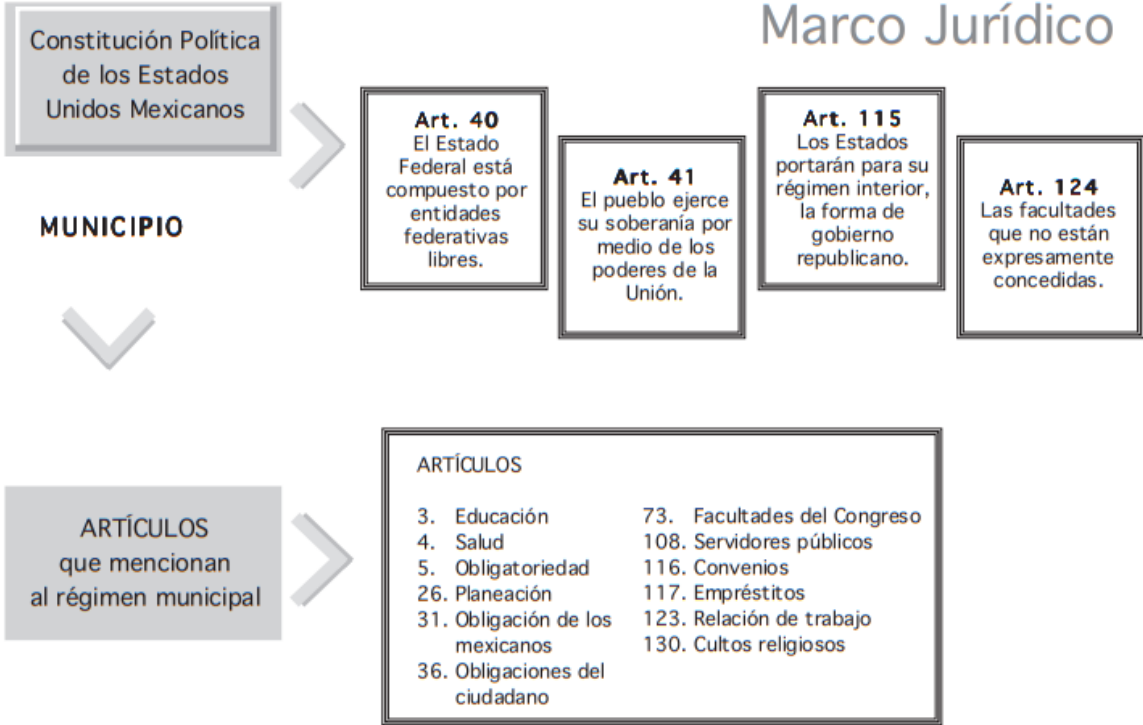
La INAFED (2004a) aclaran que las constituciones estatales se encargan de adaptar los artículos a su ubicación, considerando el tipo de ambiente, entorno, etc. De esta manera,

En las constituciones estatales se establece que cada municipio será administrado por un cuerpo colegiado denominado Ayuntamiento, el que será una asamblea deliberante y el órgano máximo del gobierno municipal, a través del cual, el pueblo ejerciendo su voluntad política, realiza la gestión de los intereses de la comunidad (p. 13).

Los ayuntamientos son instituciones que tienen la autoridad para administrar los asuntos señalados en las constituciones estatales, al igual que en las leyes orgánicas municipales.

Estos documentos ayudan a establecer un vínculo con la política y la particularidad de la población que habita en ciertas localidades, es decir, las constituciones locales aceptan la autoridad legislativa de los municipios en relación con sus habitantes, así como también funcionan como una herramienta intermediaria entre ambos.

En este sentido, las constituciones estatales otorgan a los ayuntamientos la facultad para elaborar y publicar, conforme a la normatividad que expidan las legislaturas estatales, los bandos de policía y buen gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general en sus circunscripciones territoriales. De esta manera, los ayuntamientos tienen la facultad reglamentaria para instrumentar y aplicar las leyes estatales en el ámbito territorial de su municipio, a través de reglamentos y disposiciones administrativas de carácter general (INAFED, 2004a, p. 13).



ARTÍCULOS que mencionan al régimen municipal

**ARTÍCULOS**

3. Educación	73. Facultades del Congreso
4. Salud	108. Servidores públicos
5. Obligatoriedad	116. Convenios
26. Planeación	117. Empréstitos
31. Obligación de los mexicanos	123. Relación de trabajo
36. Obligaciones del ciudadano	130. Cultos religiosos

FIGURA 7 MARCO JURÍDICO MUNICIPAL

Fuente: INAFED (2004a).

CONSTITUCIÓN POLÍTICA	LEYES REGLAMENTARIAS	CONSTITUCIONES ESTATALES
<p>Art. 3°. Educación.</p> <p>Art. 4°. Salud.</p> <p>Art. 5°. Obligación de desempeño de cargos concejiles.</p> <p>Art. 26°. Planeación.</p> <p>Art. 31°. Obligaciones de los mexicanos.</p> <p>Art. 36°. Obligaciones ciudadanas.</p> <p>Art. 73°. Facultades del Congreso Federal. Frac. XXV – XXIX</p> <p>Art. 108°. Servidores públicos.</p> <p>Art. 115°. Párrafo Segundo.- Carácter efectivo y definitivo de los miembros del Ayuntamiento; no reelección inmediata. Párrafo Tercero.- Suspensión o desaparición de Ayuntamientos. Párrafo Cuarto.- Concejos municipales. Frac. II, III, IV, V, VI, VII, VIII.</p> <p>Art. 116°. Convenios, Frac. VIII.</p> <p>Art. 123°. Relación de trabajo. Frac. XII, XXV, XXVI.</p> <p>Art. 130°. Culto religioso</p>	<p><i>Ley General de Educación.</i> D.O. 13 de julio de 1993.</p> <p><i>Ley de Salud.</i> D.O. 7 de febrero de 1993.</p> <p><i>Ley General de Asentamientos Humanos.</i> D.O. 15 de julio de 1992.</p> <p><i>Ley Sobre el Escudo, la Bandera y el Himno Nacional.</i> D.O. 17 de agosto de 1968.</p> <p><i>Ley Agraria.</i> D.O. 6 de enero de 1992.</p>	<p><i>Ley Orgánica Municipal.</i> 1.- Objeto.</p> <p>2.- Organización territorial.</p> <p>3.- Habitantes y vecinos del lugar.</p> <p>4.- Gobierno Municipal a) Elección de Ayuntamientos. b) Instalación. c) Procedimientos entrega-recepción.</p> <p>5.- Suspensión, desaparición de Ayuntamiento y suspensión y revocación del mandato de sus miembros.</p> <p>6.- Disposiciones jurídicas del Ayuntamiento.</p> <p>7.- Servicios públicos municipales.</p> <p>8.- Hacienda pública municipal.</p> <p>9.- Desarrollo urbano municipal.</p> <p>10.- Administración pública municipal.</p> <p>11.- Órganos de participación y colaboración ciudadana</p> <p>12.- Garantías, recursos, responsabilidades y sanciones</p>

FIGURA 8 MARCO JURÍDICO MUNICIPAL

Fuente: INAFED (2004a).

### **2.6.1. Bando de Policía y Buen Gobierno**

De acuerdo con la INAFED (2004a), cada ayuntamiento está encargado de elaborar reglamentos, los cuales le permitan mantener una gestión correcta entre su comunidad interna y externa. En otras palabras, por “facultad reglamentaria se entiende la posibilidad que tienen los ayuntamientos de traducir las leyes federales y estatales en medidas administrativas adecuadas al municipio” (p. 16).

Bajo esta línea, el Bando de Policía y Buen Gobierno es considerado “el principal reglamento para el gobierno municipal”. Éste contiene normas con las cuales se establece la función de la administración pública a nivel municipal (INAFED, 2004a, p. 17).

La INAFED (2004a) señala:

Este reglamento debe contener un conjunto de disposiciones que regulen la vida pública municipal, el ejercicio de los derechos y obligaciones de los habitantes y las normas administrativas que garanticen la tranquilidad y seguridad en el municipio.

Este ordenamiento otorga a la Contraloría Municipal la capacidad de evaluar y establecer un control en la operación de gobierno. También definirá las responsabilidades que los servidores públicos deberán cumplir (p. 17).

Entonces, los elementos contemplados son los siguientes:

1. “Disposiciones Generales. Objetivos y fines del Municipio”.
2. “Integración del Territorio Municipal. División política. Autoridades auxiliares”.
3. “Población Municipal. Habitantes del municipio. Vecinos del municipio. Ciudadanos del municipio. Sus derechos y obligaciones. Causas de la pérdida de la vecindad”.

4. "Gobierno y Administración Municipal. Autoridades municipales. Órganos administrativos. Sus atribuciones y funciones".
5. "Hacienda Municipal. Atribuciones y obligaciones del municipio. Derechos y obligaciones de los vecinos y habitantes. Lineamientos técnicos. Formas de participación comunitaria".
6. "Desarrollo Urbano y Obras Públicas. Atribuciones y obligaciones del municipio. Derechos y obligaciones de los vecinos y habitantes. Lineamientos técnicos. Formas de participación comunitaria".
7. "Protección Ecológica. Disposiciones generales para la prevención y control de la contaminación ambiental. Disposiciones para la descarga de aguas residuales y desechos sólidos. Medidas para la conservación de la flora y fauna silvestre. Lineamientos y acciones para la restauración y establecimiento de reservas ecológicas".
8. "Servicios Públicos Municipales. Definición e identificación. Formas de administración. Derechos y obligaciones de los usuarios. Disposiciones para el funcionamiento de agua potable, alcantarillado, mercados, rastros, panteones, limpia, calles, parques y jardines".
9. "Actividades de los Particulares. Disposiciones generales para el desarrollo de actividades agrícolas, ganaderas, industriales, comerciales y de servicios. Disposiciones para el establecimiento de fábricas, depósitos o expendios de materiales inflamables y explosivos. Normas para la expedición de licencias y permisos de funcionamiento. Disposiciones para ordenar los horarios de funcionamiento de comercios y establecimientos públicos. Normas sobre espectáculos públicos permitidos y juegos prohibidos por la ley".
10. "El Bienestar Social. Acciones para garantizar la impartición de la educación pública en el municipio. Disposiciones para la conservación de la salud pública. Tareas y acciones de asistencia social. Normas para la realización y fomento de actos cívicos, culturales y deportivos".
11. "El Orden y la Seguridad Pública. Disposiciones preventivas contra la vagancia, prostitución, drogadicción y alcoholismo. Obligaciones y

funciones de la Policía Preventiva Municipal. Normas para el tránsito de personas y vehículos en vía pública. Normas de seguridad contra incendios. Funcionamiento del Corral del Consejo. Normas para la realización de manifestaciones públicas”.

12. “Infracciones y Sanciones. Determinación de las faltas e infracciones al Bando de Policía y Buen Gobierno” (INAFED, 2004a, pp. 17-20).

### **2.6.2. Reglamento de Seguridad Pública**

Algunos de los parámetros que constituyen las responsabilidades de la Seguridad Pública como función pública recaen en la administración y coordinación municipal. Por ejemplo, dado que la Federación, los Estados y los municipios son los encargados de la aplicabilidad, se debe tener una organización apropiada de tales instituciones. De ahí la creación de la Ley general, la cual se encarga de forjar la estructura de coordinación del sistema nacional de la seguridad pública, la cual fue publicada el 11 de diciembre de 1995 en el *Diario Oficial de la Federación*. En general, se establece que:

el presidente municipal y el titular del área de seguridad pública de cada municipio deberían coordinarse con las autoridades competentes de la Federación, de los Estados y del Distrito Federal, para integrar el Sistema Nacional de Seguridad Pública, determinar las políticas de seguridad pública y evaluar sus acciones, a través de las instancias previstas en la propia ley (Fernández Ruiz, 2002, p. 346).

Fernández Ruiz (2002) agrega que dentro de los parámetros del reglamento de la seguridad pública se puede encontrar lo siguiente:

También fue propósito formal de dicha coordinación, desarrollar los lineamientos, mecanismos e instrumentos para la mejor organización y funcionamiento de las instituciones de seguridad pública y para la formación de sus integrantes; establecer, utilizar y mantener actualizados

todos los instrumentos de información del Sistema Nacional; formular propuestas para el Programa Nacional de Seguridad Pública, así como para llevarlo a cabo y evaluar su desarrollo, y tomar medidas y realizar acciones y operativos conjuntos.

En los términos del artículo 10 de la Ley en comentario, los rubros sobre los que versa la coordinación del municipio con las demás instancias responsables de la seguridad pública comprenden los concernientes a procedimientos e instrumentos de formación, reglas de ingreso, permanencia, promoción y retiro, disciplina, estímulos y recompensas de los miembros de los cuerpos policiales; aspectos organizacionales, administrativos, operacionales, presupuestales, financieros y de modernización tecnológica de dichos cuerpos; suministro, intercambio y sistematización de información; acciones policiales conjuntas; regulación y controles de los servicios privados de seguridad; relaciones con la comunidad, y fomento de la cultura de prevención de infracciones y delitos (pp. 346-347).

En ese sentido, Fernández Ruiz pone de ejemplo la Ley Orgánica del Municipio libre del estado de Guerrero:

Artículo 61.- Son facultades y obligaciones de los ayuntamientos en materia de Gobernación y Seguridad Pública las siguientes:

XXII-A. Establecer Centros Micro-regionales de Servicios Públicos de carácter administrativo y técnico, en aquellas zonas que los requieran por razones de dispersión o concentración poblacional, accesibilidad a dichos servicios, facilidades de comunicación y patrones de vida social, determinando su jurisdicción territorial;(...)

Artículo 182.- Los servicios públicos prestados directamente por el ayuntamiento serán administrados por el presidente municipal en los términos de esta Ley, sus reglamentos y acuerdos del ayuntamiento.



Artículo 197.- Las comisarías municipales son órganos de desconcentración administrativa de los ayuntamientos y de la administración municipal y de participación de la comunidad, de integración vecinal y de carácter honorífico.

Artículo 202.- En las cabeceras municipales con más de 20,000 habitantes, el Ayuntamiento, a propuesta del presidente municipal, podrá crear delegaciones municipales como órganos administrativos desconcentrados por territorio, jerárquicamente subordinados al presidente municipal, con el ámbito de competencia territorial que el propio ayuntamiento establezca.

Este artículo es aplicable para aquellas localidades en las que no existan Comisarías.

Artículo 203.- Las delegaciones tendrán las facultades delegadas en función del tamaño del ámbito territorial de competencia, la complejidad de problemas urbanos y sociales, los recursos técnicos y financieros de los servicios y obras públicas, el nivel de participación de los vecinos, así como la capacidad administrativa y técnica disponible.

Artículo 241-A.- La creación de los Centros Micro-regionales de Servicios Públicos a los que se refiere el artículo 61 fracción

XXII-A, surtirán sus efectos a partir de la aprobación del Congreso del Estado, y tendrán por objeto integrar equipamiento, servicios e infraestructura que puedan ser aprovechados por los ciudadanos de una región.

Artículo 241-B.- Los Centros Micro-regionales de Servicios Públicos son órganos de desconcentración territorial de los Ayuntamientos y de la Administración Municipal de carácter auxiliar; y estarán sujetos al poder jerárquico del cabildo, por conducto del presidente municipal.

El Centro contará con un coordinador que fungirá como su titular y quien será designado por el ayuntamiento a propuesta del presidente municipal.

Artículo 241 -C.- El gobierno del estado podrá transferir el uso de sus facultades a un Centro, siempre y cuando para su creación se haya firmado un convenio de coordinación en los términos del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo 241-E.- Las atribuciones del Centro Micro-regional de Servicios Públicos serán:

- I. Prestar los servicios que le sean delegados por el Ayuntamiento y/o el Gobierno del Estado; (...).
- II. Llevar a cabo funciones de policía y buen gobierno, así como cuidar la seguridad pública;
- III. Actuar como autoridad auxiliar del Gobierno del Estado y Gobierno Federal; (...) (citado en Fernández Ruiz, 2002, pp. 162-163).

### **2.6.3. Reglamento de la Administración Municipal**

Respecto a las obligaciones que las autoridades municipales deben cumplir, el Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (2004) señala algunos de los roles que ayudan a realizar ciertas responsabilidades y tareas del ayuntamiento, por ejemplo:

1. Hacedores de políticas: son aquellos que involucran algunas metas y análisis para crear estrategias que funcionen como guía para implementar actividades en beneficio de la comunidad. “Ese es el rol que provee el gran cuadro de la comunidad; establece metas de largo plazo; desarrolla planes estratégicos de acción y define con la comunidad sus prioridades y valores. Cuando las autoridades asumen

un rol pasivo en el quehacer político, otras fuerzas se mueven para llenar el vacío”.

2. Tomadores de decisiones: son quienes forman una opinión dependiendo de la decisión u opción que se debe tomar. “El de ‘tomador de decisiones’ es el rol más asociado con el proceso que define quién es usted y qué representa. Un escritor ha definido una decisión real como: un compromiso, libre, incondicional, total y personal con una opción o elección o con un grupo de ellas. Considerando también aquellas decisiones tomadas por grupos, de las cuales la más significativa es la que toman los ayuntamientos. De igual manera incluye la más elusiva de todas las decisiones: la decisión de no decidir”.
3. Comunicadores: la acción de proporcionar información, opiniones e ideas para que todos puedan acceder a ella. “El de comunicadores es el que usted usa con mayor frecuencia. Por lo tanto, casi siempre expresa su presencia política en el gobierno y la comunidad”.
4. Facilitadores: se encargan de promover lo que se considera como esfuerzo colectivo, tienen la cualidad de asegurar reuniones que puedan facilitar la toma de decisiones. “Este rol requiere diversas habilidades, como trabajar con comités o grupos comunitarios; intervenir para atender productivamente los conflictos; capacidad para ayudar a que otros resuelvan sus problemas, definiéndolos y diferenciando los síntomas de las soluciones”.
5. Posibilitadores: son quienes hacen las cosas más prácticas para aquellos que podría complicárseles. “El rol de posibilitador define el rol del gobierno local en función de lo que otros pueden hacer. Es decir, su capacidad para movilizar los recursos de la sociedad”.
6. Negociadores: son quienes ayudan a llegar a un consenso cuando existen diversas opciones y opiniones respecto a un problema. “El acuerdo ideal es aquel que satisface criterios de solución en el que todos ganan. Estos son acuerdos en donde todos los involucrados ven

mejoradas sus condiciones previas a la negociación, aunque no sean todo lo mejor que esperaban”.

7. Economistas: toman las decisiones sobre la asignación, el aumento y gasto de los fondos públicos. Es un rol bastante especial debido a que se consideran los presupuestos y los recursos, para lo cual se debe estar al tanto de las obligaciones municipales.
8. Fiscalizadores: son quienes aseguran que todos los cuerpos municipales realizan actividades adecuadas, en ese sentido, se encargan de vigilar y monitorear programas, políticas y servicios. “El rol de fiscalizador debe servir no sólo para vigilar el gasto, sino para controlar que sus políticas sirvan realmente a la comunidad. Con demasiada frecuencia el rol de supervisor se relaciona con aspectos como la mala conducta por parte del personal”.
9. Mediadores: son quienes usan sus fuentes de poder para que las cosas funcionen. Son un elemento importante porque evitan la corrupción en puestos gubernamentales.
10. Constructor de la institución: promueven “el desarrollo del personal y de la administración del gobierno local como responsabilidad inherente al representante electo” (INAFED, 2004b, pp. 12-17).

Establecido los roles que se deben cumplir en el rubro municipal, los reglamentos del ayuntamiento deben cubrir ciertos aspectos de la vida municipal. Aunque, para entenderlos es necesario definir a qué se refiere la idea del reglamento, el INAFED (2004a) lo define como: “un conjunto de normas generales de carácter administrativo y obligatorias para toda la comunidad, expedidas por el Ayuntamiento para garantizar el cumplimiento de la ley” (p. 21).

Asimismo, existen cuatro tipos de reglamentos municipales:

- “El que establece y regula la organización y funcionamiento interno del Ayuntamiento”.

- “Los que regulan la estructura y funcionamiento de la administración pública municipal”.
- “Los que regulan la organización y funcionamiento de los servicios públicos”.
- “Los que establecen y regulan las actividades de los particulares que afectan el desarrollo cotidiano de la vida comunitaria” (INAFED, 2004a, p. 21).

Respecto a la aplicación de los reglamentos, parte de las responsabilidades es “respetar y hacer que sean respetadas las normas en ellos establecidas”. El INAFED (2004a) señala lo siguiente:

El Ayuntamiento deberá vigilar la correcta observancia de los reglamentos y procurará en toda medida la aplicación de las sanciones a las personas que cometan infracciones o faltas a los mismos.

Una correcta aplicación y vigilancia de los reglamentos municipales nos llevará necesariamente a grandes beneficios, porque en la medida en que existan normas que regulen todos os aspectos de la vida municipal, la administración pública municipal se hará más dinámica y atenderá de mejor forma las necesidades de la comunidad. Sin embargo, no todos los aspectos de la vida municipal pueden o deben ser reglamentados, existen algunos elementos que condicionan o impiden de manera lógica la aplicación de una disposición reglamentaria, éstos son: las tradiciones, usos y costumbres de la comunidad; la autoridad tradicional de grupos étnicos; la participación comunitaria de autogestión y en actos cívicos; y la manifestación de sus demandas y requerimientos (INAFED, 2004a, pp. 22-23).

Por lo tanto, quienes pueden modificar los reglamentos deben realizar un análisis de las necesidades, proponer una iniciativa, la cual debe ser discutida, después será dictaminada, publicada y, finalmente, aplicada.

Además, el presidente municipal deberá revisar todos los reglamentos existentes para seleccionar cuáles deberán ser modificados.

Si bien, existen algunos ordenamientos que siguen las mismas pautas municipales, los cuales pueden funcionar como una guía o molde, el INAFED (2004a) menciona los siguientes:

- Constitución Política de la Entidad
- Ley Orgánica Municipal
- Ley de Hacienda Estatal
- Ley de Hacienda Municipal
- Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado y sus Municipios
- Ley Estatal de Obra Pública (p. 27).

Algunas de las características que pueden encontrarse en los reglamentos municipales:

1. “Son de carácter general, abstracto e impersonal”.
2. “Son de interés público y observancia obligatoria”.
3. “Se expiden solemne y formalmente en sesión de Cabildo en cumplimiento de la facultad reglamentaria de los ayuntamientos”.
4. “Extienden, interpretan y detallan las leyes que regulan el ámbito municipal”.
5. “Su orientación jurídica puede ser de carácter gubernativo y/o administrativo”.
6. “Regulan el ámbito local en un esquema federalista”.
7. “Su expedición cumple registros similares al proceso legislativo (iniciativa, revisión, discusión, adecuación, aprobación, expedición e inicio de vigencia”.
8. “Constituye una fuente de derecho en el ámbito municipal”.
9. “Son normas secundarias de las leyes dentro de la escala o pirámide jurídica” (INAFED, 2004a, pp. 29-30).

En cuanto a la importancia de los reglamentos de la administración municipal, se puede decir que el reglamento funciona como un instrumento jurídico, el cual se encarga de ordenar, racionalizar y regular las acciones gubernamentales en dos parámetros:

1. “del Ayuntamiento hacia la población”
2. “de la población entre sí y con relación al Ayuntamiento” (INAFED, 2004a, p. 34).

De ahí que el INAFED (2004a) puntualice que “El reglamento municipal es el modelo del deber ser y el punto de referencia para ubicar un acto en las fronteras jurídicas de lo permitido y lo prohibido en el ámbito municipal” (p. 34).

De lo cual se deduce que la reglamentación municipal sirve como una fuente que se encarga de establecer el derecho entre la población como con el cuerpo del ayuntamiento, para ello, el INEFED menciona los siguientes principios:

- “La Racionalidad Jurídica. Representa la manifestación normativa expresa, general y obligatoria de los actos, hechos y situaciones que la ley, la jurisprudencia, la costumbre y la suma de necesidades locales determine como indispensables para su reglamentación”.
- “Adaptabilidad. Bajo este principio se enmarca la suficiencia y simpleza de la norma reglamentaria determinada por la cultura ciudadana, política, jurídica y administrativa, preponderante en la municipalidad, de tal manera que la norma se apegue a la realidad y no la realidad al precepto normativo”.
- “Orden Jurídico Municipal. El reglamento representa la interpretación detallada y explícita de la legislación local y federal, en consecuencia, es el instrumento que instruye y educa a la autoridad municipal y a la población en los principios y preceptos del ámbito local y del estado en general, por lo que su existencia es fundamental para hacer efectivo el sistema de derechos y obligaciones de los gobiernos municipales” (2004a, pp. 34-35).

Ante la aplicación de dichos principios se puede decir que el reglamento de la administración municipal “es el elemento jurídico rector de los actos gubernativos del municipio, por lo cual rebasa su mera definición legalista debido a su acción en lo político, lo social y lo administrativo dentro del espacio de una municipalidad” (INAFED, 2004a, p. 35).

Algunos de los beneficios que el INAFED (2004a) señala sirven para ilustrar la importancia del papel de la organización administrativa en el ayuntamiento, por ejemplo, desde los niveles:

1. “Gubernativo: Aportan una imagen del Ayuntamiento ante la comunidad desde el punto de vista político y administrativo, ya que establecen los principios de actuación de la autoridad municipal con respecto a los gobernados”.
2. “Jurídico: Evitan la improvisación o actuación subjetiva de la autoridad municipal frente a sucesos, actos y situaciones de carácter legal; el reglamento resguarda jurídicamente la decisión validándose frente a cualquier posible recurso o interpretación”.
3. “Administrativo: Genera un orden al definir facultades, atribuciones, funciones, responsabilidades y obligaciones de las autoridades y servidores públicos municipales en el ejercicio de la función pública. El reglamento permite tomar un punto de referencia (norma escrita) para efectuar un acto o tomar una decisión”.
4. “Social: Garantiza a la comunidad que los actos del gobierno municipal se fundamentan en el principio de la legalidad, y en consecuencia, puede la población recurrir ante el Ayuntamiento para solicitar servicios de diversa índole con un conocimiento básico de su función en el ámbito local” (pp. 35-36).



## **2.7. Reglamento interior de la Policía Municipal**

Fernández Ruiz cita el Reglamento Orgánico del Municipio de Guadalajara del 29 de diciembre de 1997, capítulo II, artículo 281 para ilustrar sobre las medidas reglamentarias que se siguen en relación con el cuerpo de Seguridad Pública:

Artículo 281.- El cuerpo de seguridad pública deberá:

- I. Actuar dentro del orden jurídico respetando y haciendo que se respete la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Constitución Política del Estado de Jalisco, la Ley Orgánica Municipal del Estado de Jalisco, el presente Reglamento y demás leyes y reglamentos que de ellos emanen;
- II. Servir con honor, lealtad y honradez a la comunidad, con disciplina y obediencia a sus superiores y cuidar del entorno ecológico del área a su cuidado y vigilancia;
- III. Respetar y proteger los derechos humanos y la dignidad de las personas;
- IV. Actuar con la decisión necesaria y sin demora en la protección de las personas, en sus derechos y sus bienes;
- V. No discriminar en el cumplimiento de sus deberes a persona alguna en razón de su raza, nacionalidad, sexo, religión, condición social, preferencia sexual, ideología política o por cualquier otro motivo que dañe o menoscabe la integridad física o moral, así como la dignidad de la persona;
- VI. Desempeñar con honradez, responsabilidad, diligencia y veracidad el servicio encomendado, debiendo abstenerse de todo acto de corrupción o faltas a la ética, así como hacer uso de sus atribuciones para lucrar y obtener beneficio alguno por medio del tráfico de influencias;
- VII. Respetar estrictamente los derechos básicos de la mujer evitando cualquier forma de acoso sexual;

- VIII. Observar un trato respetuoso en sus relaciones con las personas, a quienes procurará auxiliar y proteger en todo momento, debiendo abstenerse de todo acto de abuso de autoridad y de limitar injustificadamente sus acciones o manifestaciones que en ejercicio de sus derechos constitucionales y con carácter pacífico realicen los ciudadanos, salvo que con ellas se ataque la moral o se lesionen los derechos de terceros, provoquen algún delito o se altere el orden público;
- IX. Prestar auxilio a quienes estén amenazados de un peligro y, en su caso, solicitar los servicios médicos de urgencia, cuando dichas personas se encuentren heridas o gravemente enfermas, así como dar aviso a sus familiares o conocidos, de tal circunstancia;
- X. En los casos de comisión de delitos, preservar las cosas en el estado en que se encuentren hasta el arribo de la autoridad competente, procurando la conservación de los objetos materiales relacionados con los mismos y acordonar el área para evitar la presencia de personas o autoridades ajenas a la investigación;
- XI. Usar y conservar con el debido cuidado y prudencia el equipo puesto a su cargo, durante el desempeño de sus labores;
- XII. Evitar el uso de la violencia, procurando el uso de la persuasión, antes de emplear la fuerza y las armas;
- XIII. Velar por la preservación de la vida, integridad física y los bienes de las personas detenidas o que se encuentren bajo custodia;
- XIV. No realizar, ni tolerar que se realicen, actos de tortura, tratos crueles, inhumanos o degradantes a aquellas personas que se encuentren bajo su custodia, aun cuando se trate de cumplir la orden de un superior o se argumenten circunstancias especiales, tales como amenazas a la seguridad pública, urgencia de las investigaciones o cualquier otra acción en que se protejan bienes jurídicamente tutelados. En el caso de tener conocimiento de tales

actos, deberán denunciarlos inmediatamente ante la autoridad competente;

- XV. Obedecer las órdenes de sus superiores jerárquicos y cumplir con todas las obligaciones que tengan a su cargo, siempre y cuando la ejecución de éstas o el cumplimiento de aquéllas no signifique la comisión de un delito;
- XVI. Observar un trato digno y decoroso hacia los elementos policiacos que se encuentren bajo su mando, con estricto apego a los derechos humanos y las normas disciplinarias aplicables;
- XVII. Guardar con la reserva necesaria las órdenes que reciban y la información que obtengan en el desempeño de sus funciones, salvo que la ley les imponga actuar de otra forma. Lo anterior, sin perjuicio de informar al Director General o a la Secretaría General del contenido de aquellas órdenes sobre las cuales tenga presunción fundada de ilegalidad;
- XVIII. Asistir a los cursos de formación policiaca, a fin de adquirir los conocimientos teóricos y prácticos que conlleven a su profesionalización;
- XIX. Observar las normas de disciplina que se establezcan en el capítulo respectivo de este título;
- XX. Actuar coordinadamente con otras corporaciones policiacas brindándoles en su caso el apoyo que legalmente proceda;
- XXI. Asistir puntualmente al desempeño de las comisiones y labores que le encomiende su superior jerárquico; y a responsabilidad de los empleados públicos, prevista en tres vertientes;
- XXII. Se entiende por asistir puntualmente, el que el elemento llegue exactamente a la hora señalada por su superior jerárquico (citado en Fernández Ruiz, 2002, pp. 342-344).

## Capítulo III

### El servicio público de la Seguridad Pública en el Municipio de Chicoloapan.

#### 3.1. Organización del sistema de Seguridad Pública en el municipio de san Vicente Chicoloapan

En términos generales, el capítulo II del Bando Municipal, artículo 6 señala que el municipio de Chicoloapan está guiado por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, asimismo, se basa de los anteriores para formular su Bando Municipal, los Reglamentos, Circulares, al igual que otras disposiciones jurídicas discutidas en el Cabildo (H. Ayuntamiento Chicoloapan, 2022).

En el título cuarto “Organización y funcionamiento del Gobierno Municipal”, capítulo I, artículo 38 se especifica que su gobierno municipal se encuentra depositado en un “cuerpo colegiado”, es decir, el Ayuntamiento, el cual está integrado por un presidente, un síndico y nueve regidores.

El capítulo II “De las comisiones”, se indica lo siguiente:

**Artículo 52.** El Ayuntamiento de Chicoloapan para el eficaz desempeño de sus funciones públicas se auxiliará de las comisiones siguientes:

- I. De gobernación, seguridad pública y protección civil;
- II. De planeación para el desarrollo;
- III. De hacienda;
- IV. Las demás que determine el Ayuntamiento, de acuerdo con las necesidades del Municipio.

**Artículo 53.** El Ayuntamiento constituirá las comisiones y consejos previstos en las Leyes Federales, Estatales, este Bando y sus Reglamentos para coordinar las acciones en materia de:

- I. Protección Civil;
- II. Medio Ambiente;
- III. Seguridad Pública;
- IV. Desarrollo Urbano;
- V. Desarrollo Económico;
- VI. Las demás que sean materia de su competencia (H. Ayuntamiento Chicoloapan, 2022).

En cuanto a su administración, el capítulo III “De la administración pública central”, artículo 54 menciona que “Para el ejercicio de sus atribuciones y responsabilidades ejecutivas el Ayuntamiento se auxiliará de las dependencias administrativas que sean admitidas por el Cabildo mediante la aprobación de este Bando Municipal, las cuales en todo momento estarán subordinadas a la Presidente Municipal” (H. Ayuntamiento Chicoloapan, 2022). De las cuales, en el ámbito de Dependencias, la Seguridad Pública entra en el lugar IX. “Dirección de Seguridad Pública y movilidad”, así como en las Áreas puede ubicarse en la Secretaría Técnica del Consejo de Seguridad Pública.

La organización sistemática de la administración pública se encuentra regulada desde la presidencia municipal, en donde los departamentos se dividen para auxiliar de manera individual diversos asuntos en torno a la jurisdicción del ayuntamiento.

La organización del sistema de Seguridad Pública está controlada por la Dirección de Seguridad Pública y Movilidad, la cual instituye el Centro de Mando Municipal.

Lo anterior puede ilustrarse en los siguientes organigramas:

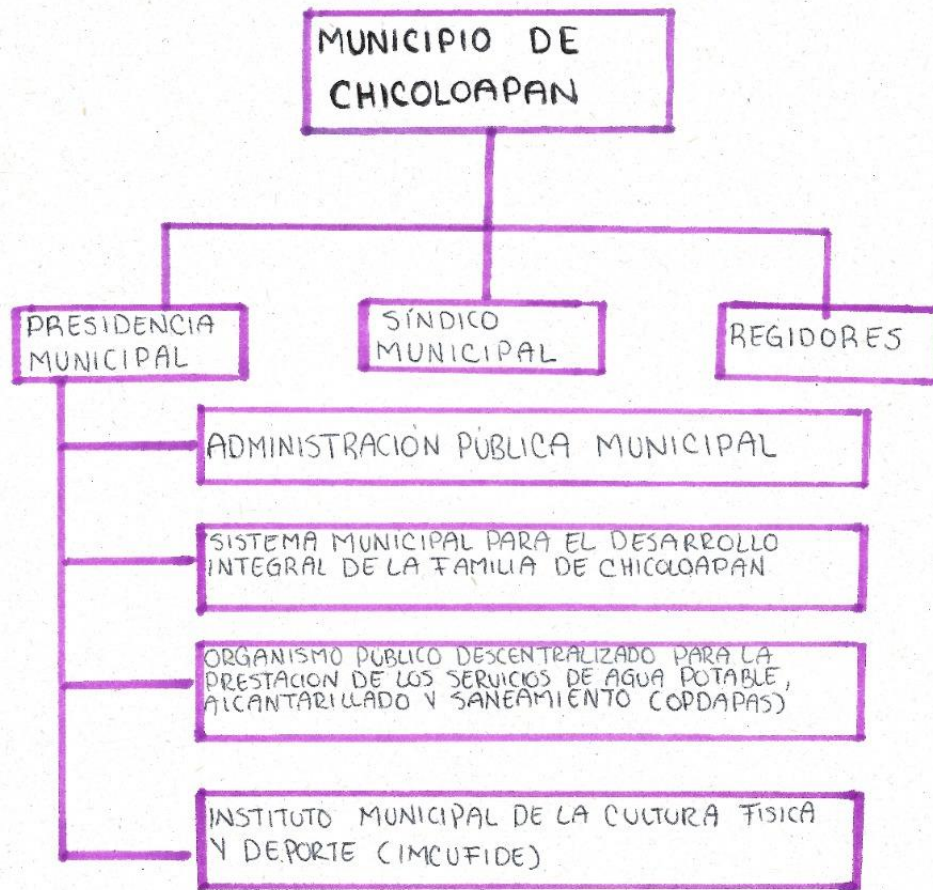


FIGURA 9 SISTEMA MUNICIPAL

Fuente: (H. Ayuntamiento Chicoloapan, 2022).

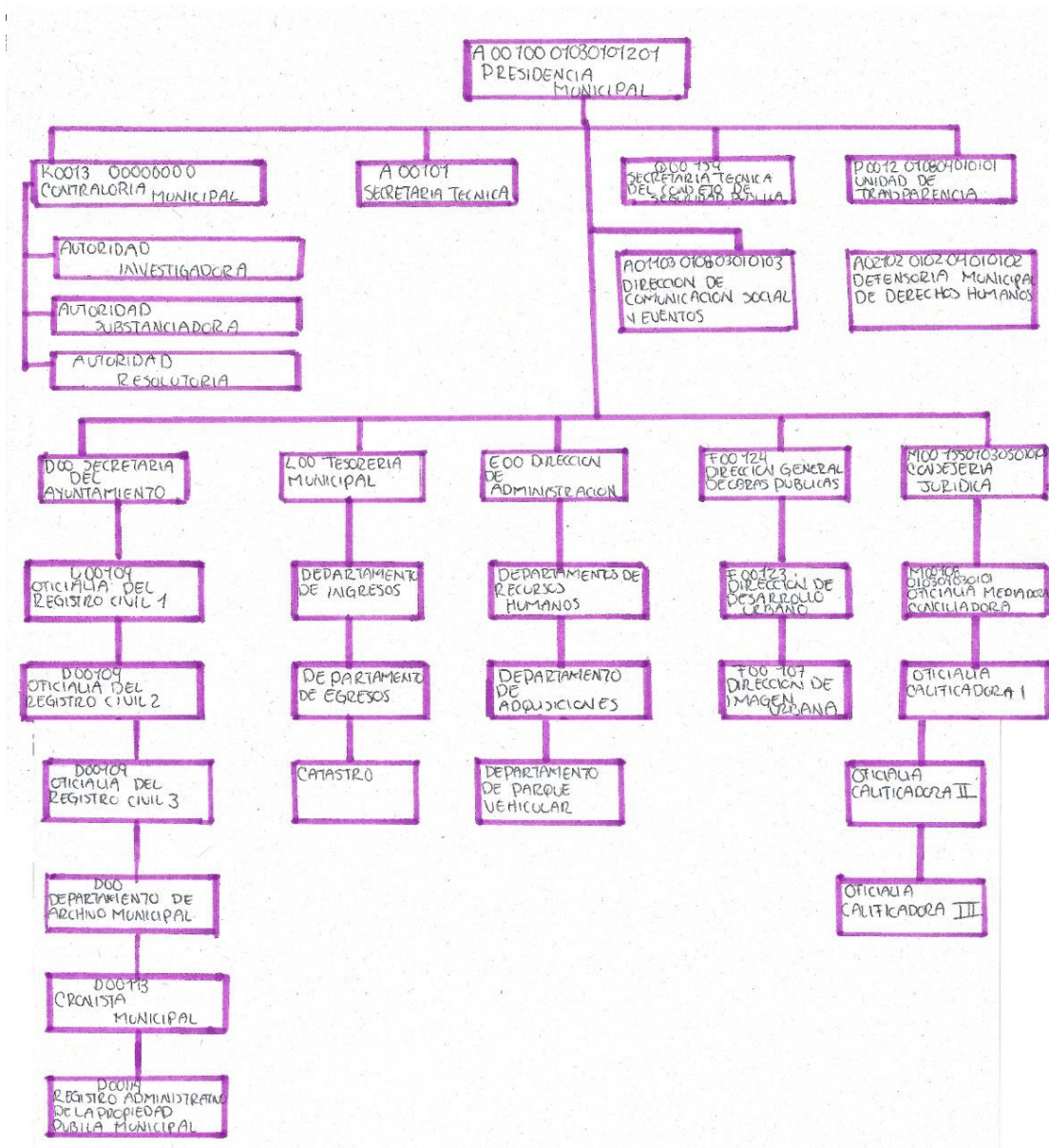


FIGURA 10 SISTEMA MUNICIPAL

Fuente: (H. Ayuntamiento Chicoloapan, 2022).

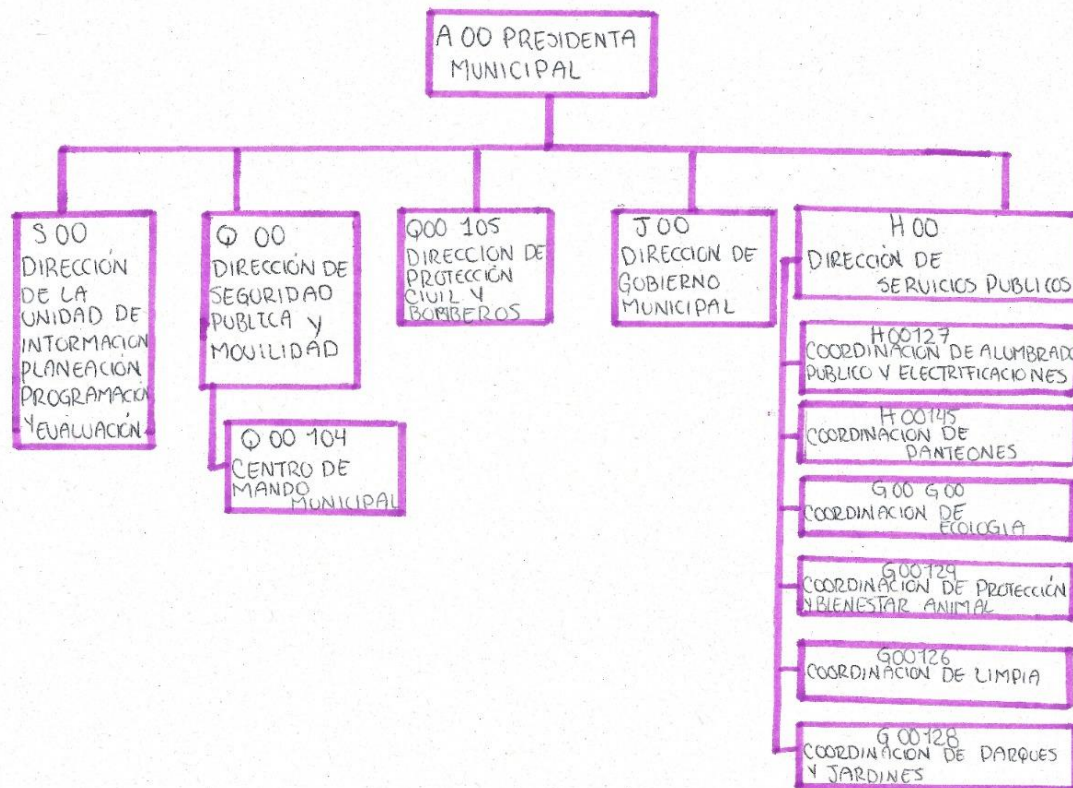


FIGURA 11 SISTEMA MUNICIPAL

Fuente: (H. Ayuntamiento Chicoloapan, 2022).

### 3.2. Sistema de información de la policía municipal del municipio de Chicoloapan

Dentro de las normas de usos de terrenos para los servicios municipales, el municipio de Chicoloapan clasifica las instalaciones para la Seguridad Pública y Procuración de Justicia los siguientes usos:

- Estaciones de bomberos y ambulancias.
- Casetas y/o comandancias.
- Delegaciones, cuarteles de policía y/o tránsito.
- Centros penitenciarios de readaptación social.



- Centros de justicia y juzgados y cortes (Gobierno del Estado de México y H. Ayuntamiento Chicoloapan, 2011, p. 230).

Las normas de dotación de equipamiento del departamento de policía de Chicoloapan están regidas por los artículos 57 al 65 del Reglamento del Libro Quinto del Código Administrativo del Estado de México. “Al mismo tiempo, las autoridades deberán considerar las siguientes normas de equipamiento urbano, indicadas en el Sistema Normativo de Equipamiento Urbano, elaborado por la SEDESOL en 1999” (Gobierno del Estado de México y H. Ayuntamiento Chicoloapan, 2011, p. 244).

En ese sentido, a continuación se especifica del subsistema de servicios urbanos, el departamento de Comandancia de Policía, el cual tiene una unidad básica de servicio de m<sup>2</sup> construidos, una población atendida, es decir, habitante por unidad básica de servicio de 16.5 habitantes por m<sup>2</sup> construido; el radio de servicio urbano está definido como “la localidad”; la superficie de terreno es de 2.5; la superficie construida de 1.00; en cuanto al tipo de módulo (el número de unidades básicas de servicio) tiene medidas mínimas, medias y máximas de 80, 600 y 3 060 m<sup>2</sup> construidos, respectivamente (Gobierno del Estado de México y H. Ayuntamiento Chicoloapan, 2011, p. 249).

En el Marco Jurídico Municipal del artículo 91, el Bando Municipal de Policía y Buen Gobierno de Chicoloapan señala lo siguiente:

las disposiciones relativas al desarrollo urbano, en las cuales se menciona que los Ayuntamientos en materia de planeación y desarrollo urbano tienen las siguientes atribuciones:

- I. Elaborar, Aprobar, Modificar y Aplicar el Plan Municipal de Desarrollo Urbano, de acuerdo al Plan Estatal respectivo, y expedir sus reglamentos.
- II. Coordinar la Administración de los Servicio Públicos Municipales con los objetivos del Plan Municipal de Desarrollo Urbano.

- III. Dar a conocer a la Ciudadanía el Plan Municipal de Desarrollo Urbano y vigilar su correcta aplicación.
- IV. Fomentar la inversión pública y privada en el Municipio, que coadyuve al Desarrollo Urbano Municipal.
- V. Participar en las comisiones nacionales, estatales o regionales relativas a la materia.
- VI. Crear, Administrar y preservar las zonas de reserva territoriales, ecológicas, históricas y arqueológicas del Municipio, en colaboración con los Gobiernos Federal y Estatal.
- VII. Expedir la licencia municipal de construcción informando a la ciudadanía de los requisitos para obtenerla.
- VIII. Las demás que le confieran a las Leyes respectivas (Gobierno del Estado de México y H. Ayuntamiento Chicoloapan, 2011, p. 13).

### **3.3. Organización del servicio de Seguridad Pública en el municipio de san Vicente Chicoloapan**

En el caso de las cualidades de la Seguridad Pública como servicio el Plan Municipal de Desarrollo Urbano de Chicoloapan especifica que ésta, al igual que la administración de justicia se considera:

necesaria la presencia de mayor número de elementos de policía en el territorio municipal, ya que el personal es insuficiente para cubrir el municipio este déficit de personal se agudiza con el hecho de que el Polígono 2 está fuera del radio de acción de la policía, por tratarse de una isla la conectividad entre estas zonas es de verdad difícil. Sólo existe un juzgado de cuantía menor en el municipio, las actividades derivadas de actos de justicia de mayor envergadura tienen que llevarse a cabo en municipios vecinos, como Texcoco, La Paz y Chimalhuacán (Gobierno del Estado de México y H. Ayuntamiento Chicoloapan, 2011, p. 65).

Asimismo, en el rubro de la protección civil, el Plan Municipal señala que su Ayuntamiento “cuenta con la Dirección de Protección Civil, aunque cabe resaltar que un área poco atendida, ya que no se cuenta con la capacitación adecuada, por lo que las actividades de rescate y auxilio son atendidas por los cuerpos de seguridad pública con uso de las unidades policíacas” (Gobierno del Estado de México y H. Ayuntamiento Chicoloapan, 2011, p. 66).

La organización del sistema de Seguridad Pública tiene una diferencia particular en cuanto a sus características como servicio, esto es, no entra dentro del parámetro de los servicios públicos como educación, recreación, limpieza, transporte, entre otros. No obstante, su estructura administrativa establece que es uno de los únicos servicios públicos que entran bajo las primeras comisiones de las que el mismo Ayuntamiento de Chicoloapan es responsable, lo cual se citó en el artículo 52.

Esto quiere decir que las responsabilidades de la Seguridad Pública adquieren un elemento crucial para el bienestar de su población, pues ésta se encuentra dividida entre la protección civil y la movilidad.

### **3.4. Percepción social sobre el servicio público de Seguridad Pública**

Existen diversos factores que influyen en la percepción social de la Seguridad Pública como servicio del Ayuntamiento. García Lirios (2012) aclaró que éstos se deben a los constantes cambios políticos e ideológicos sociales, las crisis económicas y los índices de seguridad como consecuencia global de lo anterior. En las últimas décadas de México se ha encontrado que la percepción de la Seguridad Pública es uno de los servicios más criticados, casi a la par de la educación.

García Lirios (2012) identificó cuatro etapas acerca de la percepción social:

- La década del 70 se destacó por los estudios de Paul Slovic y Baruch Fishoff sobre las dimensiones de incontrolabilidad e impredecibilidad

social ante el riesgo del miedo y enojo que algunas situaciones políticas ocasionaron. De esta manera, se realizaron diversos estudios para analizar el impacto social en los nuevos espacios de comunicación. “Las teorías de la Amplificación Social, el Estereotipo Social, la Disuasión Normativa, la Estigmatización Social, la Activación de la Norma, la Categorización Social y la Acción Razonada trataron de explicar las reacciones de los individuos ante eventos inconmensurables; inesperados e incontrolables”.

- La década del 80 se consolidaron algunas investigaciones psicométricas de Howard Kunreuther, Elke Weber y Bern Rorhmann, las cuales usaron “análisis multivariados para demostrar los efectos de los valores, las creencias, las percepciones, las actitudes, los conocimientos y las habilidades sobre el comportamiento de riesgo”.
- La década del 90 se diferenció por los modelos teóricos propuestos por Lenart Sjôberg, Midori Aoyagi, Henk Vinken, Atsuko Kuribayashi, Robert Bechtel, Víctor Corral, José Queirós, Javier Urbina y Marcos Bustos. En América Latina se estudiaron “más los eventos de riesgo en el comportamiento humano”, mientras que países más desarrollados se analizaron “los riesgos financieros y energéticos”.
- En lo que García Lirios considera “la actual década”, encontró que las investigaciones se adecuaron a las condiciones de su entorno, es decir, los eventos terroristas, el cambio climático, crisis económicas tanto internacionales como nacionales (p. 38).

Así fue como surgieron las teorías del conflicto y el cambio social. A decir de García Lirios:

Las TCS plantean que en las sociedades existen relaciones asimétricas de poder e influencia entre los individuos, los grupos y las instituciones. Es decir, la estructura social facilita la difusión de ideas (valores y creencias) de aquellos que tienen los recursos y las capacidades suficientes (2012, p. 39).

En ese sentido, los factores que intervienen en la percepción social de los cuerpos de la Seguridad Pública se encuentran regulados por las TCS, puesto que la estructura social se posiciona sobre ciertos actores (los medios de comunicación y la clase política) en el manejo informático de su difusión. García Lirios (2012) lo ilustra con el siguiente esquema:

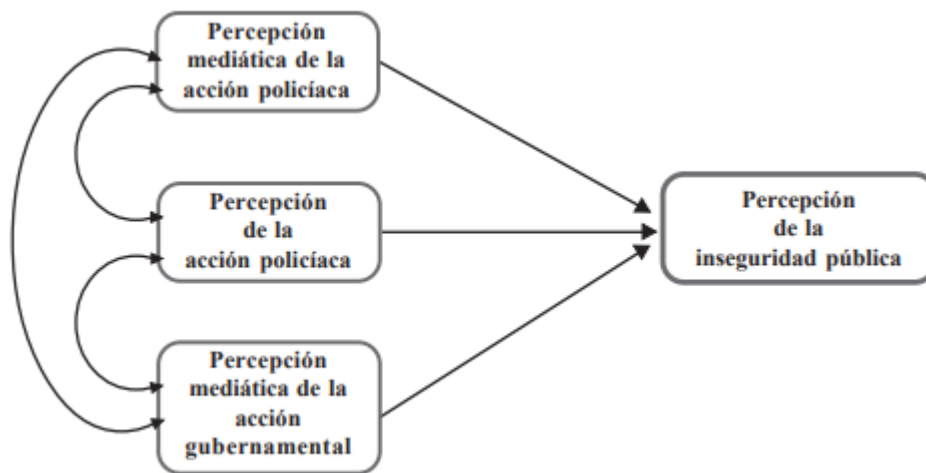


FIGURA 12 LA INSEGURIDAD SOCIAL PERCIBIDA

Fuente: García Lirios (2012).

De acuerdo con García Lirios (2012), estas variables son resultado de ciertos factores, por ejemplo:

- La percepción de la acción policiaca es el grado en el que los habitantes de zonas de alto riesgo consideran que el cuerpo policiaco interviene.
- La percepción de la inseguridad pública entra dentro de las teorías que los mismos habitantes conciben de su entorno a partir de su experiencia.
- La percepción mediatizada de la acción política es la manera en la que los medios de comunicación transmiten la información integral de los

hechos, lo cual puede definir el estado político, así como su intervención en los medios.

- La percepción mediatizada del gobierno, en relación con el punto anterior, es lo que el gobierno desea comunicar respecto a sus políticas sobre Seguridad Pública (p. 40).

Lo anterior demuestra el estado social y político, pero desde un sentido un tanto teórico, es decir, las conjeturas sociales sobre la administración de la Seguridad Pública encuentran respuestas en los medios y en sus vivencias. Por lo tanto, la opinión pública puede variar dependiendo de la zona o del gobierno en el que se encuentre su municipio.

En virtud de lo anterior, las estadísticas de la INEGI (2022) desglosan los porcentajes a nivel nacional de lo que sus habitantes consideran inseguridad. En una de sus tablas se puede apreciar que el Estado de México es de las entidades que su población considera más inseguras a lo largo de la última década, incluso sus datos no se han modificado, iniciando con un 83.9% y terminando con un 90.6%. A diferencia de Sinaloa que inició con un 80.08% y terminó con un 57.2%. Si bien, en términos generales, alrededor del 90% de los estados aumentaron significativamente sus estadísticas.

Ahora bien, algunas de las razones que se han observado para considerar a su entidad insegura recaen un tanto en lo que García Lirios describe como la Percepción de la acción policiaca. De ahí que, en la siguiente gráfica, se describan ciertas situaciones que pueden ser controladas por los cuerpos policiacos:

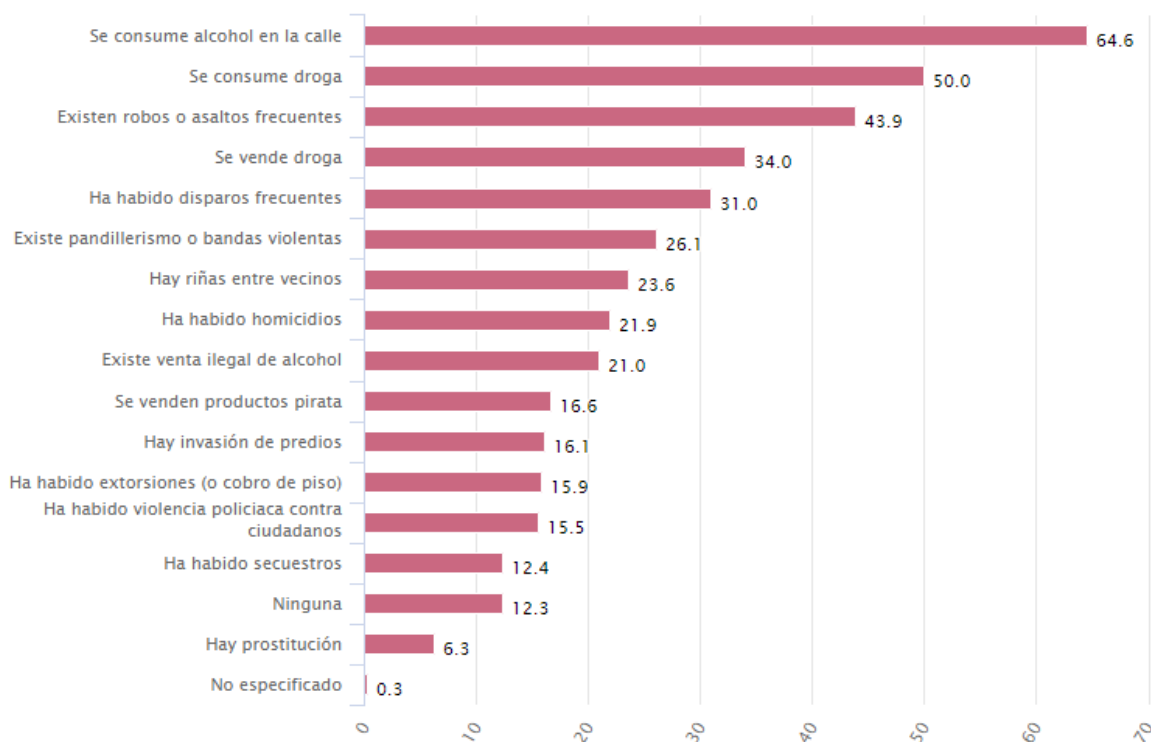


FIGURA 13 POBLACIÓN DE 18 AÑOS Y MÁS, POR TIPO DE CONDUCTA DELICTIVA O ANTISOCIAL QUE HA ATESTIGUADO EN LOS ALREDEDORES DE SU VIVIENDA

Fuente: INEGI (2022).

Como consecuencia, la INEGI (2022) encontró que la población ha dejado de realizar actividades que incluso pueden ser cruciales para su desarrollo. Algunas entran en el ámbito de recreación como usar joyas, salir a caminar, visitar a parientes o amigos, ir al cine, centros comerciales, teatro o estadio, salir a comer, viajar en carretera, etc. No obstante, se encontró que la percepción de la inseguridad pública modificó los hábitos educativos de los jóvenes.

Estos factores son por lo que el gobierno decide intervenir en los medios de comunicación, si bien, lo que la misma población percibe de su entorno es una administración de la Seguridad Pública deficiente.

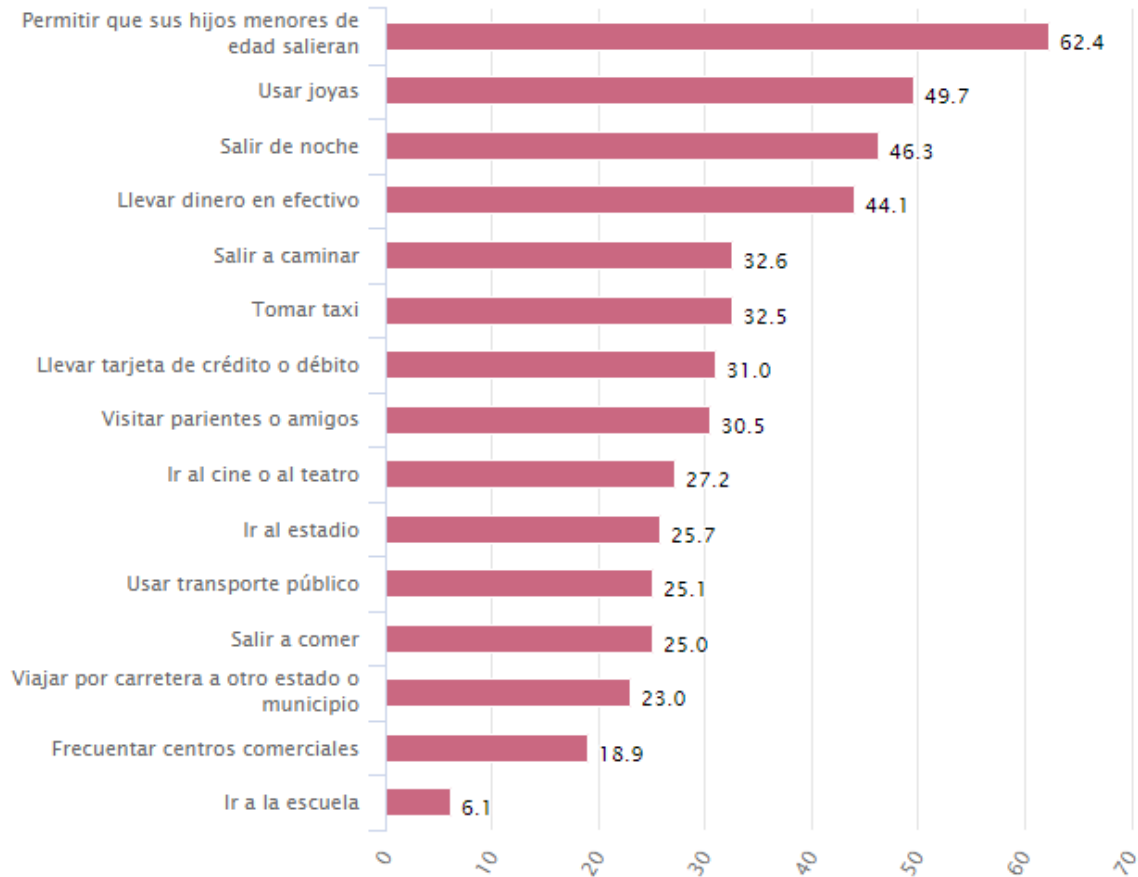


FIGURA 14 POBLACIÓN DE 18 AÑOS Y MÁS, POR TIPO DE ACCIÓN QUE DEJÓ DE REALIZAR POR TEMOR A SER VÍCTIMA DE ALGÚN DELITO

Fuente: INEGI (2022).

García Lirios (2012) concluye lo siguiente:

Los estudios en torno a la incertidumbre y la inseguridad han avanzado en la predicción de un comportamiento preventivo de los riesgos. A partir de variables valorativas, preceptuales, evaluativas y actitudinales se han establecido modelos explicativos del impacto de los riesgos sobre el comportamiento.

En la transmisión y el procesamiento de propaganda y publicidad con el propósito explícito de persuadir o disuadir a los ciudadanos a participar,



los medios de comunicación obtuvieron el privilegio de conectar a las elites económicas, políticas y sociales con los ciudadanos. Este poder mediático fue desregulado por el Estado y fue utilizado como instrumento de conflicto y cambio social (p. 44).

### **3.5. La técnica jurídica aplicada en el servicio de la Seguridad Pública en el municipio de Chicoloapan**

El título octavo “De la Seguridad Pública y movilidad”, capítulo I, “De la Seguridad Pública” se promulga como responsabilidades de dicho departamento lo siguiente:

**Artículo 118.** La Presidente Municipal, en términos de lo dispuesto en la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, tendrá el mando directo e inmediato de los cuerpos de seguridad pública y movilidad, protección civil y bomberos.

**Artículo 119.** El Ayuntamiento, a través de la Dirección de Seguridad Pública y Movilidad, será el responsable de garantizar el orden público, la paz social y la movilidad, así como la prevención de la comisión de cualquier delito, inhibir la manifestación de conductas antisociales, siempre con estricto respeto de los derechos humanos, de conformidad con la normatividad aplicable.

[...]

**Artículo 121.** Es de aplicación en la jurisdicción de este Municipio lo siguiente: I. Implementación del Servicio Profesional de Carrera Policial; II. La observancia del reglamento de la Dirección de Seguridad Pública Municipal y movilidad; así como demás disposiciones normativas aplicables; III. Actuación de la Comisión de Honor y Justicia, para el adecuado control disciplinario de los elementos de la dependencia encargada de la Seguridad Pública Municipal.

**Artículo 122.** Con el objeto de garantizar el cumplimiento de los principios constitucionales de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos, quienes se desempeñen en la Dirección de Seguridad Pública y Movilidad, tendrán los derechos y las obligaciones establecidas en la Ley de Seguridad del Estado de México, el Reglamento Interno del Servicio Profesional de Carrera, así como el Manual de Organización de la Dirección de Seguridad Pública y movilidad y las que le señalen otras disposiciones reglamentarias aplicables en las materias.

**Artículo 123.** En cumplimiento a la legislación aplicable en la materia y bajo el esquema de Sistema Nacional de Seguridad Pública, en coordinación con el Gobierno Federal y el Gobierno del Estado de México, se aplicarán de manera obligatoria a los elementos de los cuerpos de Seguridad Pública, los exámenes de Control de Confianza ante el centro autorizado para este fin. La permanencia de los elementos en la Corporación quedará sujeta a la aprobación de dichos exámenes; con lo que se dará certeza a la Ciudadanía respecto a la integridad de la policía municipal.

[...]

**Artículo 125.** Derivado de la importancia de llevar acciones desde la esfera más próxima a la población, el Consejo Municipal de Seguridad Pública, contará con funciones en materia de prevención social de la violencia y la delincuencia, en virtud de que la problemática de lo social se debe abordar desde este ámbito.

**Artículo 126.** En los lineamientos de organización y funcionamiento del Consejo Municipal de Seguridad Pública, se establecerán los principios y disposiciones para la organización y funcionamiento del Consejo Municipal de Seguridad Pública establecidos en la Ley de Seguridad del

Estado de México, en la Ley General para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia y en las demás disposiciones aplicables.

**Artículo 127.** Para alcanzar los fines previstos en este Bando y demás disposiciones legales en materia de seguridad pública y movilidad, el cuerpo preventivo de seguridad pública municipal realizará actividades operativas concurrentes en forma coordinada con los Cuerpos Preventivos de Seguridad Pública Federal y Estatal, estableciendo la unificación de criterio y la unidad de los mandos. Asimismo, mediante acuerdo, se podrá coordinar operativamente la función de la seguridad pública con otros municipios, que constituyan una continuidad geográfica, estableciendo instrumentos y mecanismos para tal fin (Gobierno del Estado de México y H. Ayuntamiento Chicoloapan, 2021).

### **3.6. Análisis FODA**

El análisis FODA es una herramienta de planificación estratégica, la cual está diseñada para realizar un análisis interno (Fortalezas y Debilidades) y externo (Oportunidades y Amenazas) en la empresa. Las siglas **FODA**, **DOFA** o **DAFO** son un acrónimo de las palabras **fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas**, e identifican una matriz de análisis que permite diagnosticar la situación estratégica en que se encuentra una empresa, organización, institución o persona, a fin de desarrollar con éxito un determinado proyecto. Cabe mencionar que en este caso el análisis se va a realizar con base al servicio Público de seguridad pública en el municipio de Chicoloapan.

A continuación, se realiza un cuadro, en donde se señalará:

FORTALEZAS	DEBILIDADES
<p>Actualmente, el municipio cuenta con la instalación de módulos de vigilancia en varios puntos claves.</p> <p>Además, cuenta con Actuación de la Comisión de Honor y Justicia, para el adecuado control disciplinario de los elementos de la dependencia encargada de la Seguridad Pública Municipal.</p>	<p>El cuerpo policial carece de personal dentro de los módulos de vigilancia.</p> <p>Falta de estrategias para difundir información sobre cómo puede solicitar una patrulla, o bombero.</p> <p>No existe conocimiento de los delegados correspondientes a la seguridad pública.</p> <p>Ya que el personal es insuficiente para cubrir el municipio este déficit de personal se agudiza con el hecho de que el polígono 2 está fuera del radio de acción de la policía, por tratarse de una isla la conectividad entre estas zonas es de verdad difícil</p>

Por otro lado, se señalan:

OPORTUNIDADES	AMENAZAS
<p>El Ayuntamiento de Chicoloapan, cuenta con recursos para salvaguardar los bienes y derechos para brindar una mayor protección a la población de la</p>	<p>Al no existir una difusión estratégica que permita al ciudadano estar informado de cómo o donde puede llevar a cabo una denuncia, o como</p>

<p>mano con otras instancias estatales y federales.</p> <p>Para alcanzar los fines previstos y disposiciones legales en materia de seguridad pública y movilidad, según el artículo 127 del título octavo “De la Seguridad Pública y movilidad”, capítulo I, “De la Seguridad Pública” el cuerpo preventivo de seguridad pública municipal realizará actividades operativas concurrentes en forma coordinada con los Cuerpos Preventivos de Seguridad Pública Federal y Estatal, estableciendo la unificación de criterio y la unidad de los mandos.</p>	<p>solicitar una patrulla, dejan pasar actos abusivos.</p> <p>Dejando ver el descontento por parte de la ciudadanía hacia el servidor público.</p> <p>La carencia de policías y patrullas en los módulos de vigilancia, no permite que la ciudadanía pueda ir a solicitar ayuda si lo llega a requerir.</p>
--	---

## Conclusiones

Actualmente en México, los problemas y retos que atraviesan los municipios con respecto a su reglamentación es de suma importancia, así como el conjunto de reformas que le conciernen. Siendo estos de interés no solo político-administrativo sino también social; comprendiendo al municipio como esa unión dinámica entre gobierno y sociedad. Principalmente en términos de gestión de seguridad pública preventiva es donde se genera la incertidumbre de la sociedad, al contar con poca intervención por parte de la fuerza pública, representados en múltiples delitos que se evidencian a diario en el municipio de Chicoloapan.

En este sentido, para la mayoría de los municipios la principal tarea de su administración es la prestación de servicios públicos, esto relacionado al bienestar y desarrollo de sus habitantes. Por tal razón, es de vital importancia ver este panorama donde muchos de los planes de gobierno están viciados y los programas están determinados por presiones e interés particulares y de grupos, dejando ver el deficiente diseño institucional del gobierno municipal.

Uno de los aspectos más interesantes señalados en la fracción II párrafo segundo del Artículo 115 Constitucional mexicano, es la conformación de atributos a los ayuntamientos, dotándolo con facultades para aprobar los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas dentro de su respectiva jurisdicción.

A fin de fortalecer al ámbito competencial reglamentario del municipio, los municipios expiden sus reglamentos y otras disposiciones administrativas de observancia general. Sin embargo, esto ha generado un enorme desorden en el campo de la reglamentación en México. Esto significa que existe;

“la necesidad de garantizar la claridad y seguridad del orden jurídico, plantea con carácter urgente la necesidad de simplificar, de depurar todo aquello

que se duplica, lo que es antagónico, lo que no concuerda, lo innecesario y obsoleto, e introducir las modificaciones para solucionar ciertos vacíos y omisiones que aún quedan, pese a la profusión de disposiciones” (Huerta, 2014, p.9)

Es preocupante la situación reglamentaria actual en México si se ve desde la perspectiva que señala Huerta (2014) a menudo pretenden que el problema se califique de irrelevante, por un ejercicio espurio de poder, ante el caos reglamentario que padecemos y que no solo queda evidenciado el enredo normativo, sino como se gobierna.

Para reforzar el párrafo anterior, sin duda alguna en el municipio de Chicoloapan, existen una serie de delitos, con los cuales, las autoridades no están preparadas, es por ello la importancia de crear estrategias que ayuden a regular estas prácticas lamentables, con el apoyo de cuerpos policiales que estén equipados, actualizados y sobre todo asuman la responsabilidad y profesionalismo de acuerdo a las necesidades de cada lugar.

Reconstruir la confianza de los ciudadanos que perciben que el cuerpo policial sólo existe para beneficiar a un grupo de personas, por lo que sienten que tienen que ellos tienen que hacer justicia por su propia mano e incluso las malas experiencias al interactuar con los policías refuerzan la desconfianza y hacen que las buenas experiencias se consideren excepciones.

# Propuesta Plan De Acción

## Exposición de Motivos

El plan de acción es un instrumento de planificación que nos ayuda a trazar la ruta que se debe seguir para poder alcanzar nuestros objetivos. El propósito final del Plan de Acción es trabajar en forma coordinada, las actuaciones que corresponden a cada uno de los miembros para avanzar y lograr los objetivos que se plantean en el marco de una eficiente gestión para el sector.

Sin duda, la seguridad pública es una de las principales atribuciones del municipio. Esta debe salvaguardar la vida comunitaria tanto en su integridad y derechos, así como preservar las libertades, el orden y la paz pública.

Por ello, Fernández Ruiz (2002) explica que, para el municipio, la seguridad pública se define como:

el conjunto de acciones que realiza la autoridad municipal para garantizar la tranquilidad, paz y protección de la integridad física y moral de la población, mediante la vigilancia, prevención de actos delictuosos y orientación ciudadana que proporciona la corporación de policía y los comités de protección civil al conjunto de la comunidad (p. 322).

Aunado a lo anterior, es necesario proponer un plan de acción enfocado en seguridad pública, utilizando el Plan de Desarrollo Municipal De Chicoloapan 2019-2021, buscando presentar una propuesta solida respetando la reglamentación del ayuntamiento de Chicoloapan en materia de seguridad.



## Matriz para la Elaboración del Plan de Acción

<i>Objetivo General</i>	<i>Meta</i>	<i>Actividades</i>	<i>Recursos</i>	<i>Alianzas necesarias</i>	<i>Responsable</i>
Reconstruir la confianza entre los cuerpos policiales y la comunidad mediante resultados eficaces en la prevención, contención y reducción de la violencia y los delitos.	mediante respuestas inmediatas a sus llamadas de emergencia y preocupaciones de inseguridad	Elaborar mecanismos de participación civil en el control de la actuación policial y controles internos.	difusión y distribución de folletos, trípticos, dípticos, postales y/o posters y la utilización de redes sociales	Son funciones de la Dirección de Seguridad Pública y movilidad	La presidenta Municipal, deberá encargarse de que los objetivos de la seguridad pública municipal y las atribuciones del Ayuntamiento en dicha materia sean cumplidos.

<i>Objetivos específicos</i>	<i>Meta</i>	<i>Actividades</i>	<i>Recursos</i>	<i>Alianzas necesarias</i>	<i>Responsable</i>
Participación de la policía de Chicoloapan con un enfoque de	Implementar el uso de medios electrónicos para mantener comunicación	Actividades informativas para sensibilizar a niños y adolescentes sobre el	Redes sociales Performance Teatro participativo Aplicaciones interactivas	hacer partícipe a la comunidad, a las autoridades	Son funciones de la Dirección de Seguridad

proximidad social.	n con la Policía Municipal, como radios, teléfono o cualquier otro medio que facilite el contacto, con la finalidad de salvaguardar la vida de la comunidad de Chicoloapan.	ciberbullying, sus consecuencias y como prevenirlo	Cortometraje	auxiliares y los Comités de Participación Ciudadana	Pública y movilidad
Verificar el correcto funcionamiento de la Dirección de Seguridad Pública y movilidad, que incluyan el uso de las tecnologías de información, páginas de internet o redes sociales	Que se dirija al ciudadano en un lenguaje que entienda los términos de comunicación y que estos sean compatibles con la forma que los ciudadanos consumen información.	Invitación directa en lugares de encuentro y esparcimiento de los jóvenes. o Material impreso (carteles, trípticos, folletos, entre otros). o Redes sociales.	Dinámicas lúdico-educativas para fomentar una cultura de paz e incentivar el respeto a las normas y los valores que rigen la convivencia	coordinada y supervisada por el área local de prevención	Son funciones de la Dirección de Seguridad Pública y movilidad

oficiales en materia de seguridad pública.					
Elaborar en conjunto con la secretaria técnica un Manual de Procedimientos para la Modernización y Simplificación de los Procedimientos de la Administración Pública Municipal	Identificación de faltas administrativas, delitos y violencias mayormente cometidos dentro del municipio de Chicoloapan	Difundir los números de emergencia para la atención y canalización de algún delito	Mediante foros organizados en la cabecera municipal y lugares estratégicos de las unidades habitacionales.	coordinada y supervisada por el área local de prevención	Son funciones de la Dirección de Seguridad Pública y movilidad
Promover en coordinación con el comandante de Policía programas y actividades encaminadas a fortalecer el respeto por los derechos	Aprovechar los módulos de vigilancia que están en lugares estratégicos del ayuntamiento dotando de más personal	Los mensajes que se deben transmitir en las estrategias de comunicación son  Importancia de la Justicia Cívica  Faltas administrativas	realizar talleres y mesas de trabajo con los elementos de la policía preventiva en todos sus niveles para sensibilizarlos sobre la	Son funciones de la Dirección de Seguridad Pública y movilidad	La presidenta Municipal, deberá encargarse de que los objetivos de la seguridad pública municipal y las

humanos y los valores cívicos.	policial, en estas aulas.	s y sanciones existentes Los principios de la cultura de la legalidad, permitiendo a los ciudadanos y actores gubernamentales entender cómo es que el promover el Estado de derecho ayuda a mejorar la calidad de vida.	finalidad de la Justicia Cívica y generar capacidades para la identificación de situaciones en las cuales es viable la solución in situ de un conflicto comunitario		atribuciones del Ayuntamiento en dicha materia sean cumplidos.
--------------------------------	---------------------------	--	---	--	--

Sin duda, para que lo explicado con anterioridad sea realizado con mayor fuerza, es necesaria la participación de la administración pública, ya que es una herramienta para dirigir e integrar a las autoridades, así como usar todos los recursos humanos suficientes para alcanzar resultados esperados.

## **Propuesta de Estructura de Reglamentación de Seguridad Pública en el Municipio de Chicoloapan**

Para reforzar esta investigación, se realiza una propuesta de estructura de Reglamentación de Seguridad Pública en el Municipio de Chicoloapan con el fin de aplicar herramientas pertinentes de coordinación con base a las propuestas y demandas de los habitantes de Chicoloapan, ya que uno de los factores es la fallida estrategia de seguridad y combate a la delincuencia que ha debilitado la confianza de la población en las policías. El desafío es contribuir en la transformación del municipio de Chicoloapan con servidores públicos con eficiencia y transparencia en su desempeño, y así recuperar la confianza de los chicoloapenses.

Es de suma importancia mencionar que los reglamentos se van a actualizar o modificar de acuerdo a las necesidades de cada municipio. Aunado a esto, Teniendo en cuenta los datos emitidos por DataMéxico: señalando que, en 2020, la población en Chicoloapan fue de 200,750 habitantes (48.4% hombres y 51.6% mujeres), Creciendo un 14.7%. a partir del 2010; ante este precipitado crecimiento poblacional, deja entre ver la necesidad de generar un reglamento que regule adecuadamente el servicio de seguridad pública, mismo que ha mostrado en cuanto a la percepción social como un servicio ineficiente.

El reglamentar permite establecer reglas y normas, misma que representa y establece el efectuar una organización institucional municipal, con la finalidad de ofrecer a sus habitantes mejores servicios. Es precisamente, en los reglamentos donde se establecen las normas que habrán de regir el actuar de los ciudadanos, habitantes y organizaciones, así como de la actuación y organización de la administración municipal y al mencionarse, se entenderá como el conjunto ordenado de reglas que contiene normas específicas para la aplicación de una ley. De aquí que la reglamentación municipal es una necesidad dentro de las administraciones municipales, ya que, sin ellos, es imposible establecer un orden de actuación y delimitación de sus funciones.

<b>Criterio</b>	<b>Justificación</b>
Disposiciones Generales	El Reglamento tiene por objeto establecer los elementos que conforman los cuerpos policiales en la adecuación del marco legal. Normar ciertas actividades policiales. las relaciones jerárquicas en la policía municipal, su organización, las atribuciones de cada mando de seguridad pública y movilidad. Así como la participación ciudadana en lo que corresponde a la materia de seguridad pública.
Objeto de regulación	Impulsar en coordinación con las instancias competentes, las acciones para fomentar una cultura de denuncia penal de los delitos y dar a conocer los mecanismos institucionales al alcance de la población con enfoque de derechos humanos
Carácter normativo	Fundamento que da sentido al actuar bajo la norma jurídica.
Organización administrativa	Definición de la organización y funcionamiento del servicio público de limpia, especificando el personal, unidades, autoridades y responsabilidades de las mismas.
De la estructura orgánica de la Dirección	Atribuciones correspondidas y en base a los marcos legales superiores, como lo es la Constitución, Ley Orgánica municipal y Bando municipal,
De las facultades del Director	Impulsar la respuesta inmediata de los actores institucionales ante el delito para prevenir su comisión y promover la resolución pacífica de conflictos.
De los principios y deberes del Cuerpo de la Policía	Identificar y generar intervenciones focalizadas, de acuerdo con la naturaleza de los problemas de seguridad en los distintos territorios del municipio.
De la capacitación, actualización para la participación ciudadana	Contribuir a facilitar el acceso a la justicia en los sectores donde hay mas delincuencia, por medio de la promoción del conocimiento y la garantía de sus derechos humanos.
Del Sistema de Información de Seguridad Pública Municipal	Implementar programas de proximidad social con perspectiva de derechos humanos e intercultural, ante diversos sectores de la población, para generar inteligencia social que permita identificar factores de riesgo para la seguridad publica
De la Participación Ciudadana	Atender y canalizar las denuncias ciudadanas para evitar y, en su caso, investigar la comisión de delitos.
Facultades del Consejo Ciudadano	Realizar los estudios relacionados con la situación municipal, en el área de la protección ciudadana, así como analizar la problemática en las zonas con mayor índice de delincuencia para proponer los objetivos y políticas para su adecuada solución Proponer normas y procedimientos que permitan mejorar la atención y seguridad al denunciar las quejas que formule la ciudadanía contra los abusos de los elementos de los cuerpos de seguridad pública;

## Referencias Bibliográficas

- Castillo L. (2005). *Tema 5.- Análisis documental*. Obtenido de Biblioteconomía. Segundo cuatrimestre. Curso 2004-2005. : <https://bit.ly/3lJaZZI>
- Delgadillo A. León M. y Huesca M. (2020). Factores que influyen en la percepción ciudadana respecto a la seguridad pública en el municipio de Culiacán, Sinaloa, México. *Revista Económica Número 40 Enero-Junio, ISSN 0185-6618*, 133-160.
- Gobierno de México. (28 de Mayo de 2021). *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Obtenido de Justia México: <https://bit.ly/3o55aMD>
- Gonzáles R. (20 de Julio de 2014). *“factores que inciden en la participación ciudadana y toma de decisiones en seguridad pública en el municipio de valle de santiago, guanajuato*. Obtenido de Universidad Autónoma de Nuevo León : <https://bit.ly/2CFup1j>
- Hernández R. Baptista C. y Baptista P. (2001.). *Hernández Sampieri, Roberto; et al. Metodología de la Investigación. 2ª. ed. ., Pág. 52 - 134*. México, D.F.: McGraw-Hill.
- Jasso L. (2018). El rescate de espacios públicos en México: una aproximación a la política pública de prevención situacional del delito. *Revista Criminalidad, 61 (1):* , 56-67.
- Plan Nacional de Desarrollo., (2022). *Mecanismos permanentes para la participación social* . Obtenido de Michoaclan: <https://bit.ly/3o3LCs9>
- Cienfuegos Salgado, D. y Jiménez Dorantes, M. (2012). El municipio mexicano: una introducción en D. Cienfuegos Salgado y G. Cordero Pinto (Coords.), *Ley Orgánica Municipal del Estado de Chiapas. Comentada* (pp. 15-54). Universidad Autónoma de Chiapas, Editorial Laguna.
- Cordero Torres, J. M. (octubre-diciembre, 2011). Los servicios públicos como derecho de los individuos. *Ciencia y Sociedad, XXXVI (4)*, 682-701.

Fernández Aceves, R. A. (2019). *El ABC de la Reglamentación Municipal*. Konrad Adenauer Stiftung.

Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (22 de abril de 2019). *500 años del primer municipio en México*. Gobierno de México. <https://www.gob.mx/inafed/es/articulos/500-anos-del-primer-municipio-en-mexico?idiom=es>

Reynoso Soto, S. R. M. y Villafuerte y Eudave, M. Á. (2003). *Manual básico para la administración pública municipal*. Instituto de Administración Pública del Estado de México, A. C.

Valencia Carmona, S. (2017). *El municipio mexicano: génesis, evolución y perspectivas contemporáneas*. Secretaría de Gobernación, Secretaría de Cultura, INEHR, Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ.

Yanome Yesaki, M. (2008). El concepto de servicio público y su régimen jurídico en México en D. Cienfuegos Salgado y L. G. Rodríguez Lozano (Coords.), *Actualidad de los servicios públicos en Iberoamérica* (pp. 693-707). Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ.

Fernández Ruiz, J. (1997). *Panorama del derecho mexicano. Derecho administrativo*. Universidad Nacional Autónoma de México, McGrall Hill.

Fernández Ruiz, J. (2002). *Servicios Públicos Municipales*. Instituto Nacional de Administración Pública. Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas.

Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal, INAFED (2004a). *Guía para el Buen Gobierno Municipal. Introducción al Gobierno y Administración Municipal. Tomo 2. El Marco Jurídico y la Facultad Reglamentaria de los Municipios*. Secretaría de Gobernación, SEGOB.

Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal, INAFED (2004b). *Guía para el Buen Gobierno Municipal. Introducción al Gobierno y*



*Administración Municipal. Tomo 10. Habilidades directivas de las autoridades municipales.* Secretaría de Gobernación, SEGOB.

H. Ayuntamiento Chicoloapan (2022). Bando municipal de Chicoloapan 2022. *Gaceta Municipal*, 1(2), s/p.

García Lirios, C. (2012). La estructura de la percepción de la inseguridad pública. *Liberabit*, 18(1), 37-44.

Gobierno del Estado de México y H. Ayuntamiento Chicoloapan (enero 2021). *Plan Municipal de Desarrollo Urbano de Chicoloapan, Estado de México.* Gobierno del Estado de México. <https://seduo.edomex.gob.mx/chicoloapan>

INEGI (2022). *Gobierno, Seguridad y Justicia. Percepción sobre seguridad pública.* <https://www.inegi.org.mx/temas/percepcion/>

FODA, (s.f.). Recuperado de: FODA: Matriz o Análisis FODA - Una herramienta fundamental. (analisisfoda.com)

DataMÉXICO, (s.f.) Chicoloapan Recuperado de: Chicoloapan: Economía, empleo, equidad, calidad de vida, educación, salud y seguridad pública | Data México (datamexico.org)