



**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE QUERÉTARO**

**FACULTAD DE DERECHO**

**MAESTRÍA EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA ESTATAL Y MUNICIPAL**

**PROTOCOLO DE ACTUACIÓN PARA EL CASO DE LA DETECCIÓN  
DE LA POSIBLE COMISIÓN DE DELITOS EN EL EJERCICIO DE UNA  
INSPECCIÓN**

TESIS

QUE COMO PARTE DE LOS REQUISITOS PARA OBTENER EL GRADO DE  
MAESTRO EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA ESTATAL Y MUNICIPAL

PRESENTA

**MARCO ANTONIO COLÍN MOLINA**

DIRIGIDO POR

MTRA. MAGALY DE LEÓN CUEVAS

CENTRO UNIVERSITARIO

QUERÉTARO, QRO.

ENERO 2020.



Universidad Autónoma de Querétaro

Facultad de Derecho

Maestría en  
Administración Pública Estatal y Municipal

**Protocolo de Actuación para el caso de la detección de la posible comisión  
de delitos en el ejercicio de una inspección**

**Tesis**

Que como parte de los requisitos para obtener el Grado de Maestro en  
Administración Pública Estatal y Municipal

**Presenta:**

Marco Antonio Colín Molina

Dirigido por:

Mtra. Magaly De León Cuevas  
Presidente

Dr. José Alberto Posadas Juárez  
Secretario

Dr. Oscar Ángel Gómez Terán  
Vocal

Dra. Margarita Cruz Torres  
Suplente

Mtra. Teresita de Jesús Arroyo Córdoba  
Suplente

Centro Universitario  
Querétaro, Qro.  
ENERO 2020.

## Resumen

La seguridad para cualquier administración pública es fundamental, aún más en tiempos recientes, cuando las condiciones en esta materia son adversas en todo el país. Ante este panorama el Estado de Querétaro no es completamente ajeno, ya que las estadísticas recientes demuestran que en nuestra entidad la comisión de delitos del fuero común van a la alza; por ello, la implementación de estrategias y acciones para mejorar las condiciones de seguridad en el Municipio de Querétaro resulta necesario y urgente. Esta tarea a favor de la seguridad no es impropia a la Dirección de Inspección en Comercio y Espectáculos del Municipio de Querétaro, ya que como organismo encargado de vigilar el cumplimiento de la normativa en materia de comercio y espectáculos, realizó en el primer semestre de 2019, de manera conjunta con la Secretaría de Seguridad Pública Municipal, más de 40 operativos de revisión de negocios que fueron denunciados por situaciones relacionadas a la seguridad. A fin de abonar en el rubro de seguridad, se realizó un análisis de los procedimientos registrados en la Secretaría de Administración del Municipio de Querétaro, aplicables a la Dirección de Inspección en Comercio y Espectáculos, sin encontrar ningún lineamiento que instruya para ejecutar una actuación adecuada cuando se detecta la posible comisión de un delito. Ante ello, se propone el establecimiento de un Protocolo de Actuación cuando se detecte la posible comisión de un delito, que guíe la aplicación fundada y motivada del procedimiento administrativo, basado éste en las facultades y las competencias de la Dirección de Inspección en Comercio y Espectáculos, dando aviso al organismo de seguridad competente, o haciendo un registro amplio de las circunstancias encontradas para la posterior presentación de las denuncias procedentes, y así evitar la comisión de errores, improvisaciones u omisiones que permitan, a quienes fueron sorprendidos en un posible acto ilícito, la obtención de beneficios legales que dejen sin efecto las actuaciones de la Dirección de Inspección en Comercio y Espectáculos, y se entorpezca el proceso judicial en contra de quienes por su actividad delictiva están generando un daño a la sociedad.

Palabras Clave (seguridad, acto administrativo, protocolo, competencias, facultades, procedimiento).

Dirección General de Bibliotecas UAQ

## Summary

Security for any public administration is of the essence, even more in recent times, when conditions in this area are adverse throughout our country. The State of Querétaro cannot fully disregard this scenario, since recent statistics show that in our state the commission of common law crimes is on the rise. Therefore, implementing strategies and actions to improve security conditions in the Municipality of Querétaro is necessary and urgent. This task in pro of security is not foreign to the Directorate of Commerce and Entertainment Inspection in the Municipality of Querétaro, since as an agency responsible for monitoring compliance with commerce and entertainment regulations, it carried out in the first term of 2019, jointly with the Department of Municipal Public Security, over 40 business inspection operations that were denounced as security-related situations. To abound in the security issue, an analysis was made regarding procedures recorded by the Administration Department in the Municipality of Querétaro, applicable to the Directorate of Commerce and Entertainment Inspection, having found there are no guidelines to direct the execution of an appropriate action in the event of detecting the commission of a possible crime. Given the above, this proposal is to establish an Action Protocol to be used upon detecting the commission of a possible crime, which may guide a well-founded and motivated application of the administrative procedure on the basis of the powers and competencies of the Directorate of Commerce and Entertainment Inspection, giving notice to the competent security agency or making a comprehensive record of the circumstances found for subsequent submission of the complaints, and thus avoid errors, improvisations or omissions to be made, which allow anyone that was caught in a possibly illegal act, to obtain any such legal benefits that leave the actions of the Directorate of Commerce and Entertainment Inspection without effect, and hinder the judicial process against those that due to their criminal activity, are damaging society.

Keywords (security, administrative act, protocol, competencies, powers, procedure).

**Dedicatoria**

A mi esposa, a mi hijo, a mis padres, a mis hermanos, suegros y cuñados.

**Agradecimientos**

A Dios por permitir tanto a tan poco.

A mi Madre del Cielo por estar tan cerca estando yo tan lejos.

Al Programa Titúlate por la oportunidad de concluir lo que parecía interminable.

Dirección General de Bibliotecas UAQ

## Índice

<b>Resumen</b>	<b>1</b>
<b>Summary</b>	<b>3</b>
<b>Dedicatoria</b>	<b>4</b>
<b>Agradecimientos</b>	<b>5</b>
<b>Índice</b>	<b>6</b>
<b>Introducción</b>	<b>7</b>
<b>Capítulo 1</b> <i>Inseguridad ¿Un reto para la Dirección de Inspección en Comercio y Espectáculos del Municipio?</i>	<b>10</b>
<b>Capítulo 2</b> ¿Pueden las actuaciones de la Dirección de Inspección en Comercio y Espectáculos abonar en la búsqueda de una sociedad más segura?	<b>21</b>
<b>Capítulo 3</b> Protocolo de Actuación en el caso de que durante la ejecución de una inspección se detecte la posible comisión de un delito.	<b>36</b>
<b>Conclusiones</b>	<b>49</b>
<b>Fuentes de Consulta</b>	<b>50</b>
<b>Anexos</b>	<b>53</b>

## Introducción

La presente tesis tiene como objetivo general elaborar de un protocolo de actuación que ejecute el inspector perteneciente a la Dirección de Inspección en Comercio y Espectáculos del Municipio de Querétaro, cuando en la realización de una inspección detecte la posible comisión de delitos; lo anterior, con base en la hipótesis de que en la actualidad los procedimientos registrados en la Secretaría de Administración del Municipio de Querétaro, e implementados por los inspectores adscritos a la Dirección de Inspección en Comercio y Espectáculos del Municipio de Querétaro son deficientes cuando en la ejecución de una actuación se detecta la posible comisión de delitos, lo cual puede derivar en condiciones que afecten la seguridad y salud pública del Municipio de Querétaro.

Para el desarrollo del presente trabajo de investigación también se postularon los siguientes objetivos: Detectar las necesidades sociales en las materias de salud y seguridad que hacen necesaria la implementación de un protocolo de actuación que otorgue mayor certeza al acto de autoridad realizado. Analizar los procedimientos registrados ante la Secretaría de Administración del municipio de Querétaro a fin de identificar lineamientos que instruyan la actuación de los inspectores cuando en un procedimiento de inspección se detecta la posible comisión de delitos. Estudiar las facultades y competencias con las que cuentan los inspectores como autoridad administrativa.

Cabe resaltar que se utilizó el método descriptivo para la elaboración del presente trabajo, exponiendo la caracterización de elementos jurídicos para la actuación de la Dirección de Inspección en Comercio y Espectáculos del Municipio de Querétaro, cuando en el ejercicio de una inspección se detecte la posible comisión de delitos.

En el primer capítulo se describen los antecedentes, las funciones y adscripción de la Dirección de Inspección en Comercio y Espectáculos del Municipio de Querétaro. Más adelante se presentan las definiciones de acto de autoridad y de interés público; aspectos fundamentales en la tarea de la vigilancia

del comercio. También se enuncian las dependencias que participan en el otorgamiento de licencias municipales de funcionamiento, como organismos responsables de garantizar la adecuada realización de actividades comerciales, de prestación de servicios, entre otras. Igualmente se menciona la importancia de la colaboración de la Dirección de Inspección en la construcción y preservación del orden público, así como el trabajo que realiza actualmente en conjunto con la Secretaría de Seguridad Pública Municipal. Posteriormente, a fin de mostrar un panorama general del tema de seguridad, hace mención de la incidencia delictiva en nuestro estado, en lo que respecta a delitos del fuero común y su incremento en los últimos años. Además se agregan datos que presenta la Encuesta Nacional de Consumo de Drogas, Alcohol y Tabaco (ENCODAT) en el periodo 2016-2017 respecto del delito de narcomenudeo, la cual nos exhibe información importante en el tema de adicciones.

En el segundo capítulo se revisa la normativa que involucra el actuar de la Dirección de Inspección en Comercio y Espectáculos en lo relativo a la ejecución de inspecciones a espectáculos, comercio establecido, alcoholes y las medidas de seguridad en los casos en que se amerite, las cuales son: clausura o suspensión de actividades o el aseguramiento de mercancía, herramientas, vehículos, equipo o de los implementos que sean utilizados en el establecimiento o comercio. De igual forma se muestra una síntesis de los procedimientos vigentes y registrados ante la Dirección de Organización de la Secretaría de Administración del Municipio de Querétaro, que son ejecutados de manera habitual en la Dirección de Inspección en Comercio y Espectáculos, resaltando que en este momento no se cuenta con ningún lineamiento de actuación para los inspectores que llegan a detectar la posible comisión de un delito; sin embargo el artículo 9 del Reglamento de Inspección y Verificación del Municipio de Querétaro, señala la obligatoriedad de que cuando se detecte la comisión de algún delito, la autoridad que lo identifica debe presentar la denuncia correspondiente, sin que exista ningún planteamiento estructurado para dar cumplimiento a este mandato. Adicionalmente en el segundo capítulo, se estudian los conceptos de competencia y facultad, de suma importancia en el quehacer de cualquier dependencia de la

administración pública. Posteriormente se abordan las competencias y facultades que tiene la Dirección de Inspección en Comercio y Espectáculos del Municipio de Querétaro, a fin de establecer de manera clara los alcances y límites de las actuaciones de la dependencia.

Por último, el capítulo 3 muestra un concepto de protocolo, el cual se apega a la visión del presente documento, enuncia algunos ejemplos de éxito en la implementación de protocolos y presenta el Protocolo de Actuación de la Dirección de Inspección en Comercio y Espectáculos del Municipio de Querétaro en el caso de que durante alguna actuación se detecte la posible comisión de un delito, el cual contiene la fundamentación legal para su elaboración e implementación, la definición de posibles conductas delictivas, las facultades y competencias con que cuenta la Dirección de Inspección en Comercio y Espectáculos del Municipio de Querétaro, las medidas de seguridad que pueden aplicarse a fin de colaborar con las instancias de investigación del delito, además de una propuesta de valoración del sentido de oportunidad y urgencia que debe realizarse al momento de detectar la posible comisión de un delito y los pasos a seguir en el caso de que la presentación de la denuncia se realice de manera posterior a la ejecución de la inspección.

## Capítulo 1

### ***Inseguridad ¿Un reto para la Dirección de Inspección en Comercio y Espectáculos del Municipio?***

Los órganos de la Administración Pública, independiente del nivel en que se encuentra (municipal, estatal o federal), incide en la sociedad y el individuo. Su adecuado y responsable desempeño aporta condiciones que permiten una mayor cantidad de oportunidades laborales, académicas, de salud y, por supuesto, el aumento de ambientes seguros, mismos que promueven convivencia en la comunidad y construcción de municipios más seguros.

La Dirección de Inspección en Comercio y Espectáculos del Municipio de Querétaro no es la excepción, en el cumplimiento o incumplimiento de su labor pueden mejorar o empeorar las condiciones del ejercicio del comercio, profesión, industria, espectáculos o la prestación de servicios, aspectos en los que toda persona se relaciona de manera cotidiana y permanente. Ahora bien, para lograr las condiciones de vida adecuadas, es necesario que la Administración Pública trabaje en colaboración con diferentes organismos, como los que procuran seguridad y justicia.

La Dirección de Inspección en Comercio y Espectáculos del Municipio de Querétaro, es un organismo centralizado de la Administración Pública Municipal de Querétaro que depende de la Secretaría General de Gobierno y tiene como función "...vigilar el cumplimiento de la normatividad en materia de comercio establecido, comercio en vía pública y espectáculos en el municipio de Querétaro"<sup>1</sup>.

Anteriormente, de acuerdo a la sesión de cabildo del 27 de marzo de 2001 y al Reglamento de Inspección para el Municipio de Querétaro<sup>2</sup>, el cumplimiento de la función de vigilancia en comercio y espectáculos se concentraba en la Dirección Única de Inspección, mismo que dependía de la

---

1 H. Ayuntamiento de Querétaro, *Manual de Organización de la Secretaría General de Gobierno del Municipio de Querétaro*, Querétaro, México p. 25.

2 H. Ayuntamiento de Querétaro, *Gaceta Municipal, Órgano Oficial de Difusión del H. Ayuntamiento de Querétaro, Año V, No. 10*, Querétaro, México, 1 de agosto de 2001, p.23

Secretaría del Ayuntamiento que a su vez, estaba integrada por el Departamentos de Inspección al Comercio en la Vía Pública, el Departamento de Inspección de Espectáculos e Inspección Especializada (dedicado a la revisión de construcciones principalmente).

Posteriormente, en el año 2004, se modifica el nombre de la Dirección Única de Inspección para ser solamente Dirección de Inspección y se traslada el organismo a la Secretaría General de Gobierno que deja en esta institución el enfoque de inspección en materia de comercio y de espectáculos<sup>3</sup>. Es hasta el 29 de enero de 2008, en sesión de cabildo que son aprobadas modificaciones a la estructura orgánica de la Secretaría General de Gobierno entre ellas, nuevamente, el cambio de nomenclatura de la Dirección de Inspección a Dirección de Inspección en Comercio y Espectáculos<sup>4</sup>.

Por otro lado, si tomamos en cuenta lo indicado en el artículo 249 del Código Municipal: “El ejercicio del comercio, profesión, industria, espectáculos, diversiones y demás prestaciones de servicios efectuados por particulares dentro del municipio, requerirán la licencia o permiso correspondiente”<sup>5</sup>, podemos observar que en los ámbitos de competencia de la Dirección de Inspección en Comercio y Espectáculos, también se encuentran; el comercio, profesión, industria, espectáculos y diversiones.

De la misma manera, para realizar un análisis de los aspectos que ejecuta la Dirección de Inspección en Comercio y Espectáculos, es necesario tomar en cuenta las funciones que señala el Manual de Organización de la Secretaría General de Gobierno, documento que instruye a la Dirección de Inspección en Comercio y Espectáculos para:

- Establecer mecanismos de coordinación con las dependencias federales, estatales y municipales, en materia de inspección y verificación.

---

3 H. Ayuntamiento de Querétaro, *Gaceta Municipal, Órgano Oficial de Difusión del H. Ayuntamiento de Querétaro, Año I, No. 14*, Querétaro, México, 26 de mayo de 2004, p.46

4 *Gaceta Municipal, Órgano Oficial de Difusión del H. Ayuntamiento de Querétaro, 19 de febrero de 2008, Año II, No.30* p.69

5 H. Ayuntamiento de Querétaro, *Código Municipal de Querétaro*, Querétaro, México, 11 de Mayo de 2004, p. 51.

↗ Organizar e implementar los dispositivos de inspección y verificación, a fin de observar el cumplimiento de la normatividad aplicable a las actividades de comercio establecido, en vía pública y espectáculos públicos.

↗ Ejecutar las órdenes de inspección emitidas por la autoridad municipal competente.

↗ Emitir órdenes de inspección en el ámbito de su competencia.

↗ Elaborar las resoluciones para determinar las sanciones correspondientes al ámbito de su competencia<sup>6</sup>

Como se puede observar, al dar cumplimiento a sus funciones, la Dirección de Inspección en Comercio y Espectáculos del Municipio de Querétaro ejecuta actos de autoridad, esto si tomamos en cuenta el concepto de autoridad que presenta el Diccionario de Derecho editado por Porrúa en el año 2000, el cual señala: "Autoridad: Potestad legalmente conferida y recibida para ejercer una función pública, para dictar al efecto resoluciones cuya obediencia es indeclinable bajo la amenaza de una sanción y la posibilidad legal de su ejecución forzosa".<sup>7</sup>

En cuanto a la definición de acto de autoridad, la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, en su Diccionario Jurídico especifica que:

Actos de Autoridad: Son los que ejecutan las autoridades actuando en forma individualizada, por medio de facultades decisorias y el uso de la fuerza pública y que con base en disposiciones legales o de facto pretenden imponer obligaciones, modificar las existentes o limitar los derechos de los particulares.<sup>8</sup>

De acuerdo a lo anterior, y con base en la descripción de las funciones contenidas en el Manual de Organización de la Secretaría General de Gobierno

<sup>6</sup> H. Ayuntamiento de Querétaro, *Manual de Organización de la Secretaría General de Gobierno*, Querétaro, México, p. 25

<sup>7</sup> DE PINA, Rafael y Rafael De Pina Vara, *Diccionario de Derecho*, Porrúa, México, 2000, p. 117

<sup>8</sup> (2019). *Diccionario Jurídico*. Recuperado de [http://cmas.siu.buap.mx/portal\\_pprd/work/sites/fdcs/resources/PDFContent/419/Diccionario%20Jur%C3%ADdico.pdf](http://cmas.siu.buap.mx/portal_pprd/work/sites/fdcs/resources/PDFContent/419/Diccionario%20Jur%C3%ADdico.pdf)

del Municipio de Querétaro, y su comparación con las definiciones de autoridad y acto de autoridad presentadas, la Dirección de Inspección en Comercio y Espectáculos cumple con ambas circunstancias, es decir, cuenta con facultades de inspección e imposición de sanciones, pero no con la finalidad de imponer castigos sin intención u objetivo, sino con el propósito de *garantizar el interés público*, dado que es éste el que se obtiene cuando el ciudadano cumple con la normativa, mediante el funcionamiento autorizado de su establecimiento comercial, prestación de servicios, ejercicio de la actividad profesional o la realización apropiada de espectáculos.

Es de precisar que el Diccionario Jurídico Mexicano del Instituto de Investigaciones Jurídicas, define al interés público como “el conjunto de pretensiones relacionadas con las necesidades colectivas de los miembros de una comunidad y protegidas mediante la intervención directa del Estado.”<sup>9</sup>

En este tenor de ideas, el interés público sirve para justificar diversas formas de intervención del Estado en la esfera de los particulares, previendo límites de distinto grado, ya sea a través de prohibiciones o la imposición de requisitos para el otorgamiento de permisos.

En la definición de interés público anteriormente citada, se mencionan las “necesidades colectivas” que protege el Estado, y es donde la Dirección de Inspección en Comercio y Espectáculos del Municipio de Querétaro juega un papel importante, ya que es este organismo el que junto con las dependencias que intervienen en el otorgamiento de la licencia municipal de funcionamiento, garantizan la adecuada realización de la actividad comercial, industrial, de prestación de servicios, el ejercicio de la actividad profesional o la ejecución de espectáculos.

Las dependencias con mayor participación en el otorgamiento de licencias municipales de funcionamiento, son:

---

<sup>9</sup> Diccionario Jurídico Mexicano, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas – Porrúa, 1996, t. III, p.1979

1. Servicio de Administración Tributaria, órgano dependiente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público dependiente del Ejecutivo Federal.
2. Dirección de Gobierno, dependencia integrante de la Secretaría de Gobierno del Estado de Querétaro.
3. Dirección de Ingresos, de la Secretaría de Finanzas de Finanzas del Municipio de Querétaro.
4. Coordinación Estatal de Protección Civil del Estado de Querétaro, dependiente de la Secretaría de Gobierno.
5. Dirección de Desarrollo Urbano, dependiente de la Secretaría de Desarrollo Sostenible del Municipio de Querétaro.
6. Departamento de Licencias de Funcionamiento, dependiente de la Dirección de Desarrollo Económico de la Secretaría de Desarrollo Sostenible del Municipio de Querétaro.
7. Dirección de Ecología, de la Secretaría de Desarrollo Sostenible del Municipio de Querétaro.
8. Coordinación Municipal de Protección Civil del Municipio de Querétaro, dependiente de la Secretaría General de Gobierno Municipal.
9. Las siete delegaciones municipales del Municipio de Querétaro.

Las dependencias antes mencionadas, dentro del área de su competencia y con la implementación de sus procedimientos, garantizan que el titular del comercio o el responsable de la prestación del servicio u organizador del espectáculo, cuenta con los espacios o métodos adecuados para su instalación y además se asegura que cuentan con la capacitación o el personal competente para ejecutar los programas que garanticen una mayor seguridad a los usuarios, asegurando con ello la cobertura de las necesidades colectivas en cuanto al funcionamiento de estos negocios.

Expuesto lo anterior, es de reconocer igualmente que la labor de inspección abona a la construcción del orden público, observando a éste como el “conjunto de reglas en que reposa el bien común y ante los cuales ceden los

derechos particulares porque interesan a la sociedad colectivamente más que a los ciudadanos aisladamente considerarlas”.<sup>10</sup>

Precisamente en su tarea a favor del orden público, la Dirección de Inspección en Comercio y Espectáculos en la presente administración municipal, tiene como premisa fundamental dar cumplimiento a la primer función señalada en el Manual de Organización de la Secretaría General de Gobierno, la cual instruye a generar mecanismos de coordinación con otras dependencias involucradas en temáticas coincidentes en cuanto a la vigilancia de la actividad comercial, profesional, industrial, de prestación de servicios o la realización de espectáculos, *con el objetivo de atender de manera integral las diversas problemáticas* que se generan por el posible funcionamiento no autorizado de comercios y lugares de prestación de servicios.

Ahora bien, una de las dependencias con las que se ha trabajado con mayor cercanía en la presente administración (2018-2021), es la Secretaría de Seguridad Pública Municipal, ya que de octubre de 2018 a julio de 2019 se han realizado 41 operativos de manera conjunta y en los que se han realizado inspecciones a 382 comercios en los que el organismo de seguridad ha recibido algún tipo de denuncia que involucra el tema de la posible comisión de diversos delitos.<sup>11</sup>

De estos 382 comercios inspeccionados se han elaborado 143 Actas de Inspección con el consecuente encausamiento del procedimiento administrativo contemplado por el Reglamento de Inspección y Verificación del Municipio de Querétaro, al detectarse alguna irregularidad en el funcionamiento de estos negocios, efectuando la suspensión de actividades en 87 casos<sup>12</sup>.

Con los datos anteriores, podemos recalcar que las inspecciones en estos operativos se han realizado a comercios dedicados a diversas actividades

---

<sup>10</sup> Fuente: Sentencia del Expediente 596/2011, pp. 8 y 9. Juez Quincuagésimo Sexto de lo Civil del Distrito Federal. 7 de noviembre de 2011

<sup>11</sup> Reporte de la Dirección de Inspección en Comercio y Espectáculos de Operativos con la SSPM, Corte al mes de junio de 2019. Anexo 1 p. 1

<sup>12</sup> Reporte de la Dirección de Inspección en Comercio y Espectáculos de Operativos con la SSPM, Corte al mes de junio de 2019. Anexo 1 p. 1

tales como: talleres mecánicos, vulcanizadoras, bazares, bares, cantinas, cocinas económicas, casas de empeño, tlapalerías o ferreterías y misceláneas con venta de bebidas alcohólicas, bodegas de materiales para reciclaje y hostales, en los cuales existió alguna denuncia ciudadana.

Ahora bien, para realizar un análisis adecuado en el tema de seguridad, observemos algunos datos de incidencia delictiva que se han presentado en los últimos años en la entidad, lo que nos permitirá esclarecer en temas de seguridad cuál es la situación del Estado de Querétaro. En cuanto al registro de comisión de delitos, el Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática (INEGI), en la publicación del Anuario Estadístico y Geográfico de Querétaro 2013, 2014, 2015 y 2016, consigna cifras que llaman la atención en cuanto al incremento en la comisión de delitos del fuero común, precisando que se presenta la información de estos años ya que esta información es la más reciente y que se tiene disponible a través de publicaciones electrónicas tanto por el INEGI, así como en la página web de la Secretaría de Desarrollo Sustentable del Estado de Querétaro.

**Comparativo de la cantidad de delitos del fuero común registrados en averiguaciones previas de los años 2012, 2013, 2014 y 2015 en el Estado de Querétaro.**

	2012 <sup>13</sup>	2013 <sup>14</sup>	2014 <sup>15</sup>	2015 <sup>16</sup>	% 2012-2015
<b>Total de presuntos delitos consumados registrados en averiguaciones previas.</b>	31,790	34,199	36,614	36,223	+13.94%

<sup>13</sup> Anuario Estadístico y Geográfico de Querétaro 2014, INEGI-Poder Ejecutivo del Estado de Querétaro, México, 2014, p. 240.

<sup>14</sup> Anuario Estadístico y Geográfico de Querétaro 2015, INEGI-Poder Ejecutivo del Estado de Querétaro, México, 2015, p. 230.

<sup>15</sup> Anuario Estadístico y Geográfico de Querétaro 2016, INEGI-Poder Ejecutivo del Estado de Querétaro, México, 2016, p. 271.

<sup>16</sup> Anuario Estadístico y Geográfico de Querétaro 2017, INEGI-Poder Ejecutivo del Estado de Querétaro, México, 2017, p. 267.

**Comparativo de incidencia de los presuntos delitos del fuero común más cometidos en el Estado de Querétaro en los años 2012, 2013, 2014 y 2015.**

<b>Presuntos delitos con mayor incidencia</b>	<b>2012<sup>17</sup></b>	<b>2013<sup>18</sup></b>	<b>2014<sup>19</sup></b>	<b>2015<sup>20</sup></b>	<b>% 2012-2015</b>
Lesiones	4,359	4,636	4,505	4,016	- 8.9%
Robo a casa habitación	1,896	2,211	2,331	2,568	+35.4%
Robo de vehículo	3,129	2,881	3,997	3,941	+25.9%
Robo a negocio	1,059	1,109	1,822	1,902	+79.6%
Narcomenudeo	96	75	251	325	+339%

Como podemos observar, en la primera tabla respecto de los presuntos delitos del fuero común registrados en averiguaciones previas, se presentó un incremento de prácticamente 14% del año 2012 al 2015; sin embargo, en el registro de delitos con mayor incidencia en el Estado, el de narcomenudeo es el que mayor crecimiento presenta ya que aumentó en más de 300% en sólo 4 años.

Este incremento en las averiguaciones previas por el delito de narcomenudeo no se puede dimensionar de manera completa sin analizar la estadística de consumo de estupefacientes en la entidad, ya que ambas circunstancias se relacionan de manera definitiva. En este caso la Encuesta Nacional de Consumo de Drogas, Alcohol y Tabaco 2016-2017, nos señala que en

<sup>17</sup> Anuario Estadístico y Geográfico de Querétaro 2014, INEGI-Poder Ejecutivo del Estado de Querétaro, México, 2014, p. 240-241.

<sup>18</sup> Anuario Estadístico y Geográfico de Querétaro 2015, INEGI-Poder Ejecutivo del Estado de Querétaro, México, 2015, p. 230-231.

<sup>19</sup> Anuario Estadístico y Geográfico de Querétaro 2016, INEGI-Poder Ejecutivo del Estado de Querétaro, México, 2016, p. 271,272, 273.

<sup>20</sup> Anuario Estadístico y Geográfico de Querétaro 2017, INEGI-Poder Ejecutivo del Estado de Querétaro, México, 2017, p. 267-268.

2008 el 6.8 % de la población del Estado de Querétaro consumía algún tipo de droga, circunstancia que se elevó para el año 2016 hasta llegar al 12.3 %<sup>21</sup>.

En ese mismo periodo llama especialmente la atención que el consumo en mujeres pasó del 1.9 % en 2008 a un 6 % en 2016<sup>22</sup>, siendo el rango de edad con mayor incremento el de entre los 12 a los 17 años, ya que en 2008 un 2.8 % de esta población consumía algún tipo de enervante, pero para el 2016 esta cifra aumentó hasta llegar al 8.8 %<sup>23</sup>.

Un aspecto interesante y a la vez importante de identificar es el tipo de droga que más ingesta tiene en la población, identificando en esta misma encuesta a la marihuana, ya que en todas las categorías de edad analizadas en la ENCODAT 2016-2017 es la sustancia más utilizada<sup>24</sup>, pero destacando en el rango de edad de entre los 12 a los 17 años ya que incrementó su consumo de un 2.7 % en el año 2008 a un 7.8 % en 2016<sup>25</sup>.

Igualmente el consumo de bebidas alcohólicas supone un reto para las diferentes autoridades que intervienen en la regulación de negocios con este giro, ya que como también se presenta en la Encuesta Nacional de Consumo de Drogas, Alcohol y Tabaco 2016-2017, el incremento en la ingesta de estas bebidas, principalmente en la población adolescente es significativo.

Este estudio señala un crecimiento importante en el consumo consuetudinario de alcohol en la población de entre 12 y 17 años en el país, al pasar de 1% en 2011 a 4 % en 2016 y la elevación es más notoria en el consumo diario de alcohol al pasar de 0.2 % a 2.6 por ciento en ese mismo rango de edad<sup>26</sup>.

---

<sup>21</sup> Encuesta Nacional de Consumo de Drogas, Alcohol y Tabaco 2016-2017 Reporte de Drogas, Secretaría de Salud, México, 2017, p. 168.

<sup>22</sup> Encuesta Nacional de Consumo de Drogas, Alcohol y Tabaco 2016-2017 Reporte de Drogas, Secretaría de Salud, México, 2017, p. 170.

<sup>23</sup> Encuesta Nacional de Consumo de Drogas, Alcohol y Tabaco 2016-2017 Reporte de Drogas, Secretaría de Salud, México, 2017, p. 171.

<sup>24</sup> Encuesta Nacional de Consumo de Drogas, Alcohol y Tabaco 2016-2017 Reporte de Drogas, Secretaría de Salud, México, 2017, p. 176, 177, 178.

<sup>25</sup> Encuesta Nacional de Consumo de Drogas, Alcohol y Tabaco 2016-2017 Reporte de Drogas, Secretaría de Salud, México, 2017, p. 179.

<sup>26</sup> Encuesta Nacional de Consumo de Drogas, Alcohol y Tabaco 2016-2017 Reporte de Drogas, Secretaría de Salud, México, 2017, p. 179.

También en el mismo estudio es significativo el caso de consumo excesivo de bebidas alcohólicas por parte de las mujeres, ya que se elevó de un 2.2 por ciento en el año 2011 a 7.7 % en 2016<sup>27</sup>.

Un aspecto de relevancia a tomar en cuenta es que de acuerdo con los estudios mencionados en el artículo “Las drogas y la salud pública, ¿hacia dónde vamos? Es que

El inicio temprano se ha asociado con un mayor riesgo de dependencia a drogas cuando los adolescentes se encuentran con ellas, de manera que cuando anteceden problemas de ansiedad o depresión, el riesgo de consumir drogas y desarrollar dependencia a ellas se incrementa entre 3 y 10 veces<sup>28</sup>.

Por ende es importante la observación de la problemática del consumo de drogas y alcohol no sólo desde el punto de vista de la seguridad, sino igualmente habría que recordar que el tema de las adicciones es un asunto de salud pública, y esta dependencia finalmente deriva en situaciones de inseguridad social ya que, al requerir de recursos económicos para su consumo, el adicto recurre a la comisión de actos delictivos para dar satisfacción a su necesidad del uso de drogas.

El panorama que nos muestran las estadísticas aquí señaladas es preocupante; aún más si tomamos en cuenta que los estados vecinos, principalmente el de Guanajuato, está viviendo una crisis de seguridad, alcanzando esta situación a comunidades y colonias colindantes con el Estado de Querétaro<sup>29</sup>, por lo que el Municipio de Querétaro no puede ser ajeno a la

---

<sup>27</sup> Encuesta Nacional de Consumo de Drogas, Alcohol y Tabaco 2016-2017 Reporte de Drogas, Secretaría de Salud, México, 2017, p. 179.

<sup>28</sup> Medina-Mora, María Elena; et al, Las drogas y la salud pública: ¿hacia dónde vamos? Salud Pública de México, vol. 55, núm. 1, enero-febrero, p. 69 Instituto Nacional de Salud Pública, México, 2013.

<sup>29</sup> González, Víctor (2018, Marzo 11). *Asesinado a balazos*. Diario de Querétaro. Recuperado de <https://www.diariodequeretaro.com.mx/policiaca/asesinado-a-balazos-1194985.html>

Redacción AM (2019, Abril 28). *Maniatado y con múltiples balazos, vecinos hallan a hombre sin vida*. AM. Recuperado de <https://www.am.com.mx/guanajuato/noticias/Maniatado-y-con-multiples-balazos-vecinos-hallan-a-hombre-sin-vida-20190428-0002.html>

problemática de seguridad que se le avecina si no atiende de manera integral los diversos retos que se van presentando en todos los ambientes de la vida cotidiana, incluyendo desde luego la vigilancia de las actividades comerciales, de negocios y espectáculos que se realizan en la demarcación, a fin de que desde esta tarea se abone a la construcción de una sociedad más segura.

Es de reconocer que de manera directa la comisión de delitos, ni las violaciones a la ley en materia de narcomenudeo o el consumo de alcohol se relacionan con la labor de Inspección, con sus atribuciones o facultades, pero sí desde el punto de vista en que la vigilancia de los negocios que se instalan en el territorio municipal, permite la detección de espacios en los que en ocasiones se comercializa mercancía robada, se consumen enervantes o se propician ambientes de riesgo al expender bebidas alcohólicas sin las autorizaciones correspondientes, u otras tantas circunstancias (trata de personas, distribución de drogas, etc.) que motivan ambientes de inseguridad, por lo que una atención adecuada cuando se presenten estas situaciones es obligada, no sólo para la Dirección de Inspección en Comercio y Espectáculos sino para cualquier dependencia que tenga conocimiento de situaciones de este tipo.

## Capítulo 2

### **¿Pueden las actuaciones de la Dirección de Inspección en Comercio y Espectáculos abonar en la búsqueda de una sociedad más segura?**

Una vez analizado el entorno en materia de seguridad, y señalado la forma en la que la Dirección de Inspección en Comercio y Espectáculos ha colaborado en este rubro de manera coordinada con la Secretaría de Seguridad Pública Municipal de Querétaro, y a fin de elementar un procedimiento administrativo bien fundamentado, eficiente y enfocado a la colaboración institucional, resulta básico desarrollar una revisión de la normativa que involucra el actuar de la Dirección de Inspección, así como de los procedimientos con los que cuenta, ambos elementos que pudieran ser aplicados en la detección de la probable comisión de un delito.

En materia legal, el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos<sup>30</sup>, así como los artículos 7° y 35 de la Constitución Política del Estado de Querétaro<sup>31</sup> dota a los Municipios de autonomía, patrimonio propio y los faculta para emitir disposiciones administrativas de carácter general dentro de su respectivo ámbito de competencia, lo cual les permite la emisión de reglamentos en diversas materias y aprobar las disposiciones administrativas de observancia general dentro de su jurisdicción.

Asimismo, la Ley Orgánica Municipal del Estado de Querétaro, en su artículo 30 fracción I y 50 fracción XVII<sup>32</sup>, establecen la competencia a favor de los ayuntamientos para aprobar los bandos de policía y gobierno, reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia.

---

<sup>30</sup> H. Congreso de la Unión, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México, Febrero 1917, art. 115

<sup>31</sup> Congreso del Estado de Querétaro, *Constitución Política del Estado de Querétaro*, Querétaro, México Abril de 2008, arts. 7 y 35

<sup>32</sup> Congreso del Estado de Querétaro, *Ley Orgánica Municipal del Estado de Querétaro*, Querétaro, México Mayo de 2001, arts. 30 y 50

Todo lo anterior ha permitido que el Municipio de Querétaro emita ordenamientos de carácter general en las materias de comercio establecido, comercio en vía pública y espectáculos, implantando en ellas disposiciones, procedimientos y organismos que permitan su observación y vigilancia; tal es el caso de la Dirección en Comercio y Espectáculos del Municipio de Querétaro, que encuentra su principal fundamento de actuación en el Código Municipal y en el Reglamento de Inspección y Verificación del Municipio de Querétaro, siendo estos ordenamientos los que especifican que para el desarrollo de actividades comerciales es necesario contar con autorización otorgada por la autoridad municipal en la materia, así como requisitos y lineamientos en la ejecución de una inspección.

Otros ordenamientos que involucran la labor de la Dirección de Inspección en Comercio y Espectáculos son el Reglamento para el Desarrollo de las Actividades Comerciales en la Vía Pública del Municipio de Querétaro, el Reglamento de Espectáculos Públicos del Municipio de Querétaro, el Reglamento de Estacionamientos y Servicio de Recepción y Depósito de Vehículos del Municipio de Querétaro, así como el Reglamento para el Almacenaje, Venta, Porteo y Consumo de Bebidas Alcohólicas del Municipio de Querétaro.

De manera específica, en lo que se refiere a la detección de la probable comisión de un delito cuando se realiza alguna inspección, el único ordenamiento que hace mención de ello, es el artículo 9 del Reglamento de Inspección y Verificación del Municipio de Querétaro, el cual indica:

**“ARTÍCULO 9.** En aquellos casos en que, como resultado de sus funciones de inspección o verificación, alguna autoridad tenga conocimiento de actos u omisiones que pudieran constituir delitos e infracciones conforme a lo previsto en la legislación aplicable,

formulará ante la autoridad competente la denuncia correspondiente.”<sup>33</sup>

Frente a esta obligatoriedad presento un breve análisis respecto de los procedimientos vigentes al interior de la Dirección de Inspección en Comercio y Espectáculos del Municipio de Querétaro, mismos que han sido autorizados y registrados ante la Dirección de Organización de la Secretaría de Administración del Municipio de Querétaro y que son aplicables en este momento, con la finalidad de identificar si en ellos se encuentra algún lineamiento en el caso de que durante la realización de una inspección se detecte la posible comisión de un delito.

1.- Inspección a espectáculos, comercios establecidos, alcoholes y clausuras.<sup>34</sup>

Este procedimiento especifica los lineamientos de actuación que se deben observar al momento de realizar una inspección ante la realización de un espectáculo, en un comercio establecido, en un negocio con venta de bebidas alcohólicas en envase abierto o cerrado, así como el procedimiento en caso de clausurar la actividad o el establecimiento.

2.- Disposición de Producto Asegurado mediante la destrucción de bebidas alcohólicas, bienes muebles y el aprovechamiento de materiales valorizables.<sup>35</sup>

Define el procedimiento para la destrucción de bebidas alcohólicas decomisadas, así como el aprovechamiento que se le puede dar a materiales que puedan tener algún valor, así como los bienes muebles disponibles.

3.- Eventos deportivos en vía pública.<sup>36</sup>

---

<sup>33</sup> H. Ayuntamiento del Municipio de Querétaro. *Reglamento de Inspección y Verificación del Municipio de Querétaro*, Querétaro, México, Junio de 2005 art.9

<sup>34</sup> Manual de Procedimientos de la Dirección de Inspección en Comercio y Espectáculos del Municipio de Querétaro (Código PR-140520-001)

<sup>35</sup> Manual de Procedimientos de la Dirección de Inspección en Comercio y Espectáculos del Municipio de Querétaro (Código PR-140510-013)

<sup>36</sup> Manual de Procedimientos de la Dirección de Inspección en Comercio y Espectáculos del Municipio de Querétaro (Código PR-140510-014)

Determina la forma en la que se realiza la labor de inspección en el caso de la ejecución de un evento deportivo que se lleve a cabo en la vía pública.

#### 4.- Clausura a comercio establecido y espectáculos.<sup>37</sup>

Explica los pasos a seguir en el caso de la procedencia de clausura de un comercio establecido o ante la ejecución de un espectáculo no autorizado.

#### 5.- Levantamiento de sellos de clausura y/o suspensión.<sup>38</sup>

Expone el procedimiento para el retiro de sellos de clausura y/o suspensión colocados con anterioridad como medida de seguridad.

#### 6.- Administración de plazas públicas.<sup>39</sup>

Define la forma en la que se otorga una autorización para el uso de una plaza pública.

#### 7.- Credencialización.<sup>40</sup>

Señala los pasos a seguir para el otorgamiento de credencial a los comerciantes de la vía pública.

#### 8.- Determinación e imposición de sanciones.<sup>41</sup>

Define el procedimiento para la elaboración de la resolución de la sanción a imponer.

#### 9.- Verificación de Integridad de sellos de clausura y/o suspensión.<sup>42</sup>

---

<sup>37</sup> Manual de Procedimientos de la Dirección de Inspección en Comercio y Espectáculos del Municipio de Querétaro (Código PR-140520-005)

<sup>38</sup> Manual de Procedimientos de la Dirección de Inspección en Comercio y Espectáculos del Municipio de Querétaro (Código PR-140520-006)

<sup>39</sup> Manual de Procedimientos de la Dirección de Inspección en Comercio y Espectáculos del Municipio de Querétaro (Código PR-140510-016)

<sup>40</sup> Manual de Procedimientos de la Dirección de Inspección en Comercio y Espectáculos del Municipio de Querétaro (Código PR-140510-015)

<sup>41</sup> Manual de Procedimientos de la Dirección de Inspección en Comercio y Espectáculos del Municipio de Querétaro (Código PR-140500-003)

<sup>42</sup> Manual de Procedimientos de la Dirección de Inspección en Comercio y Espectáculos del Municipio de Querétaro (Código PR-140520-008)

Especifica la forma en la que se realiza la verificación de integridad de los sellos colocados como medida de seguridad en un establecimiento.

10.- Apertura, modificación, renovación o baja de licencia municipal para el desarrollo de actividades comerciales en la vía pública.<sup>43</sup>

Explica el procedimiento para la apertura, modificación, renovación o baja de una licencia municipal de funcionamiento para el desarrollo de las actividades comerciales en la vía pública.

11.- Reportes de inspecciones.<sup>44</sup>

Indica la forma en la que se realizan los reportes de las labres de inspección.

12.- Asignación de lugares para fiestas tradicionales.<sup>45</sup>

Expone los pasos a seguir para realizar la asignación de espacios comerciales en la vía pública ante la realización de fiestas tradicionales.

13.- Entrada y salida del almacén de mercancía asegurada en vía pública.<sup>46</sup>

Detalla la manera en la que se realiza el registro de entrada y salida de mercancía asegurada en la vía pública.

14.- Inspección de actividades comerciales en la vía pública.<sup>47</sup>

Dicta la manera en la que se debe efectuar una inspección de las actividades comerciales en la vía pública.

---

<sup>43</sup> Manual de Procedimientos de la Dirección de Inspección en Comercio y Espectáculos del Municipio de Querétaro (Código PR-140510-005)

<sup>44</sup> Manual de Procedimientos de la Dirección de Inspección en Comercio y Espectáculos del Municipio de Querétaro (Código PR-140500-002)

<sup>45</sup> Manual de Procedimientos de la Dirección de Inspección en Comercio y Espectáculos del Municipio de Querétaro (Código PR-140510-012)

<sup>46</sup> Manual de Procedimientos de la Dirección de Inspección en Comercio y Espectáculos del Municipio de Querétaro (Código PR-140510-002)

<sup>47</sup> Manual de Procedimientos de la Dirección de Inspección en Comercio y Espectáculos del Municipio de Querétaro (Código PR-140510-001)

De acuerdo a lo señalado en los procedimientos enlistados anteriormente el que debemos analizar más detenidamente es el 1, ya que es el que se refiere a la inspección de comercios establecidos, con venta de productos con contenido alcohólico y sus clausuras, así como a la implementación de la medida de seguridad de clausura de un comercio establecido, siendo éstos en los que existe mayor posibilidad de que se detecte la posible comisión de un delito, por lo que se presenta de manera íntegra a continuación:

Procedimiento Inspección a espectáculos, comercios establecidos, alcoholes y clausuras.

Objetivo: Inspeccionar y verificar comercios establecidos y espectáculos a fin de que cuenten con la licencia de funcionamiento, autorización y/o permiso correspondiente, así como en su caso contar con la licencia, autorización o permiso para el almacenaje, venta o porteo de bebidas alcohólicas, o en su defecto, ejecutar la suspensión de actividades, clausura y/o aseguramiento de bienes y/o bebidas alcohólicas.

Procedimiento:

1. El/la Jefe/a de Departamento de Inspección en Espectáculos recibe denuncia vía telefónica o por escrito, designa a un/a Inspector/a para que acuda a verificar un espectáculo o comercio establecido.
2. El/la Inspector/a verifica si se trata de comercio o inspección de alcoholes.

¿Se trata de un comercio o inspección de alcoholes?

No se trata de un comercio o inspección de alcoholes.

3. El/la Inspector/a, previa elaboración de la orden de inspección, acude a realizar la inspección correspondiente y verifica si tiene

licencia de funcionamiento, autorización y/o o permiso vigente y si cumple con las observaciones y condicionantes especificadas.

¿Tiene licencia, autorización o permiso, está vigente y cumple con las observaciones y condicionantes especificadas?

Sí tiene, está vigente y cumple con las observaciones y condicionantes.

---

4. El/la Inspector/a asienta los datos en el formato de denuncia.

Fin del procedimiento.

No tiene, no está vigente o no cumple con las observaciones y condicionantes.

5. El/la Inspector/a elabora acta de inspección (que corresponda al tipo de infracción detectada), recibe firma en la orden del/de la visitado/a o quien se encuentre al frente del establecimiento y el acta, entrega orden original con copia de acta y suspende actividades o clausura y en su caso asegura bienes y/o bebidas alcohólicas, según corresponda.

6. El/la Inspector/a turna copia de orden de inspección con acta de inspección original al/a la Jefe/a de Departamento de Inspección en Espectáculos para su archivo.

Va la actividad 14 de este procedimiento.

Sí se trata de un comercio o inspección de alcoholes.

7. El/la Inspector/a acude a realizar la inspección correspondiente y notifica al/a la Jefe/a de Departamento de Inspección en Espectáculos para que determine que procede.

8.- El/la Jefe/a de Departamento de Inspección en Espectáculos en coordinación con el/la directora/a de Inspección en Comercio y

Espectáculos determinan si procede la ejecución de medidas cautelares (sic): como: suspensión de actividades, clausura, aseguramiento de bienes y/o bebidas alcohólicas o producto. Instruye al/la Inspector/a.

9.- El/la Inspector/a, previa elaboración de la orden de inspección, verifica si se procede a la ejecución de medidas cautelares (sic).

¿Se procede a la ejecución de medidas cautelares?

No se procede a la ejecución de medidas cautelares.

10.- El/la Inspector/a turna elabora el acta de inspección, le solicita su firma en la orden y en el acta, le entrega orden original con copia del acta.

11.- El/la Inspector/a turna copia de orden de inspección con acta de inspección original al/a la Jefe/a del Departamento de Inspección en Espectáculos para su archivo.

Va a la actividad 14 de este procedimiento.

Si procede a la ejecución de medidas cautelares.

12.- El/la Inspector/a elabora acta de inspección, solicita firma en la orden y el acta, entrega orden original con copia del acta y asegura o clausura el lugar según corresponda.

13.- El/la Inspector/a ingresa al almacén la mercancía asegurada (en caso de haberla), turna copia de orden de inspección con acta de inspección original al/a la Jefe/a del Departamento de Inspección en Espectáculos para su archivo.

Se conecta al procedimiento PR-1405020-009 "Disposición de Producto Asegurado mediante la destrucción de bebidas

alcohólicas, bienes muebles y el aprovechamiento de materiales valorizables”.

14.- El/la Director/a de Inspección en comercio y Espectáculos procede a la imposición de multa en base a lo estipulado.

Se conecta con el procedimiento Reporte de Inspecciones PR-140500-002.

Fin del procedimiento<sup>48</sup>.

Habiendo conocido entonces el contenido y alcances de los procedimientos que pudieran haber mencionado la posibilidad de la detección de la probable comisión de un delito y el procedimiento a seguir en ese caso, y al no encontrar en ellos ningún lineamiento ni la forma de dar cumplimiento al artículo 9 del Reglamento de Inspección y Verificación, en cuanto a la obligatoriedad de presentar la denuncia ante las autoridades correspondientes respecto de la identificación de la posible comisión de algún delito, nos encontramos con una problemática seria, ya que al no existir ninguna guía o indicación ante esta situación, la actuación de los inspectores se deja a criterio del mismo, exponiendo la ejecución del acto administrativo a improvisaciones y a la probable invasión de competencias.

Dado lo anterior, antes de desarrollar el protocolo de actuación en caso de que durante la ejecución de alguna inspección se detecte la posible comisión de un delito, resulta necesario efectuar un análisis de las competencias y facultades de la Dirección de Inspección del Municipio de Querétaro, a fin de puntualizar y establecer de manera clara los alcances y límites de las actuaciones de este organismo.

Iniciemos este análisis con la postura teórica de lo que significan estos conceptos desde la visión de la administración pública, a fin de tener una mejor comprensión de ellos.

---

<sup>48</sup> Manual de Procedimientos de la Dirección de Inspección en Comercio y Espectáculos del Municipio de Querétaro (Código PR-140520-001) Anexo 3

La palabra competencia encuentra su raíz etimológica en las voces latinas *competentia*, *ae* (*competens*, *entis*), relación, proposición, aptitud, *apto*, *competente*, *conveniencia*... En un sentido jurídico general, la competencia se alude a una idoneidad atribuida a un órgano de autoridad para conocer o llevar a cabo determinadas funciones o actos jurídicos<sup>49</sup>

“En materia administrativa la competencia se puede definir como el complejo de facultades, obligaciones y poderes atribuidos por el derecho positivo a un determinado órgano administrativo...”<sup>50</sup>

La competencia es tan importante, que la encontramos en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual determina que nadie puede ser molestado en su persona, familia domicilio, documentos o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento.

Igualmente es de tomar en cuenta que la palabra facultad viene del latín *facultas-atis*: capacidad, facilidad, poder, y desde la perspectiva de la Administración Pública la facultad es la atribución de un derecho por una norma jurídica que posibilita a alguien a realizar algo dentro del marco legal.<sup>51</sup>

Así, en administración pública, la facultad se refiere a la aptitud otorgada por las normas vigentes a servidores públicos determinados para realizar actos administrativos válidos, de los cuales surgen obligaciones, derechos y atribuciones.

Expuesto lo anterior, cuando alguien no está facultado para celebrar un determinado acto jurídico, el acto se nulifica ya que de origen carece de validez.

---

<sup>49</sup> Diccionario Jurídico Mexicano. Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. Página 167. 1982, México.

<sup>50</sup> CUARTO TRIBUNAL COLEGIADO DEL DÉCIMO QUINTO CIRCUITO. Revisión fiscal 59/2005. Administrador Local Jurídico de Mexicali. 24 de noviembre de 2005. Unanimidad de votos. Ponente: Inocencio del Prado Morales. Secretario: Juan Manuel Serratos García.

<sup>51</sup> Diccionario Jurídico Mexicano. Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. Páginas 175 y 176. 1982, México

Por ende, en las actuaciones de la Dirección de Inspección en Comercio y Espectáculos, es fundamental que se considere las competencias y facultades al momento de la actuación, dado que si no se limita la misma al ejercicio de lo estrictamente señalado en la ley, se otorga al posible infractor elementos que generan la automática invalidez del acto administrativo.

Luego entonces, al estar fundamentadas las competencias y facultades de la Dirección de Inspección en Comercio y Espectáculos del Municipio de Querétaro en diversas normativas, es importante conocer cuáles son las que se otorgan para su aplicación al momento de realizar una inspección o verificación, ya que al momento de detectar la posible comisión de algún delito hay que agotar todas las posibilidades de ejecución de las mismas, pero tomando en cuenta no poner en riesgo la probable intervención de organismos de seguridad o de investigación.

En el ámbito estatal encontramos la Ley de Procedimientos Administrativos del Estado de Querétaro y la Ley de Hacienda de los Municipios del Estado de Querétaro, ambas normativas enfocadas tanto al procedimiento administrativo que se debe seguir, así como a la imposición de sanciones económicas.

En la esfera municipal el Reglamento de Inspección y Verificación del Municipio de Querétaro, así como el Código Municipal constituyen las normas más importantes para la Dirección de Inspección en Comercio y Espectáculos, ya que indican de manera específica las competencias de este organismo, así como las facultades que se pueden ejercer durante la visita de inspección.

Del Reglamento de Inspección y Verificación vigente, el capítulo segundo es de suma importancia, ya que toca el tema del procedimiento administrativo; en este apartado se establecen las formalidades que debe tener la inspección y/o verificación, mencionándose las exigencias que deben satisfacerse al emitirse una orden de visita, y los requisitos que deben contener las actas que se levanten con motivo de dicho acto, y se otorga al ciudadano plazos para que

pueda exponer lo que a su derecho convenga y ofrecer pruebas antes de que se emita la resolución administrativa correspondiente.

El Reglamento de Inspección y Verificación del Municipio de Querétaro faculta en sus artículos 3, 7, 8, 10, 11, 14, 15 y 18 a los inspectores nombrados para:

- Realizar visitas de inspección.
- Realizar actas de Inspección.
- Solicitar la exhibición de licencias, permisos o autorizaciones objeto de la visita.
- Levantar las pruebas que requiera.
- Accesar a zonas y lugares sujetos a la inspección o verificación para contar con elementos que permitan determinar la posible ejecución de actividades comerciales.
- Requerir toda clase de información necesaria para el desarrollo de la visita.
- Solicitar el auxilio de la fuerza pública, para efectuar la inspección o verificación.
- Ejecutar las sanciones y medidas de seguridad que procedan, cuando alguna o algunas personas obstaculicen o no permitan la práctica de la diligencia.
- Cuando exista riesgo inminente de daño o deterioro a la salud y seguridad de las personas, el inspector puede asegurar, aislar o retirar temporalmente de forma parcial o total, los bienes, materiales, productos o subproductos, vehículos, utensilios, herramientas, equipo y cualquier instrumento directamente relacionado con la acción u omisión que origine la imposición de la medida.
- Suspender temporalmente de forma parcial o total, las obras y actividades, así como de las licencias, permisos o autorizaciones, en caso de que estas no sean cumplidas en los términos por las cuales se expidieron.

En caso de que el visitado se niegue a firmar el Acta, el inspector que encabeza la diligencia podrá anotar en la misma el conde correspondiente.<sup>52</sup>

Como podemos observar, entre estas facultades mencionadas está la de imponer medidas de seguridad, mismas que refieren a las acciones que toma el inspector al realizar las diligencias, las cuales pueden ser la de suspender las actividades en el lugar, restringir el acceso a determinados espacios, retirar bienes, materiales, productos, herramientas, equipo, etc., con el objetivo de que con estas medidas se garantice la salud y seguridad de la comunidad, derechos fundamentales consagrados en nuestra Carta Magna.

Es de resaltar también que el capítulo quinto del Reglamento de Inspección y verificación habla acerca de las sanciones que se aplicarán a los infractores, las cuales pueden ir desde una amonestación, multa económica de 1 hasta 2000 salarios mínimos (aplicando actualmente el monto especificado como Unidad de Medida Administrativa), arresto administrativo hasta por 36 horas, o hasta la suspensión temporal, parcial o total de licencias y/o permisos y/o de las actividades que se realicen, así como la clausura temporal, definitiva, parcial o total de las instalaciones.<sup>53</sup>

Por otro lado, se cuenta con la facultad de revisión de los espectáculos, siendo el Reglamento de Espectáculos Públicos del Municipio de Querétaro, el que en su artículo 11 precisa que le corresponde a la Dirección de Inspección vigilar el cumplimiento de esa normativa.

Sin embargo el comercio y los espectáculos no son los únicos rubros que le corresponde vigilar, ya que si recordamos lo que establece el artículo 249 del Código Municipal, éste determina que también el ejercicio de profesión, industria y prestación de servicios, requerirán licencia o permiso para su

---

<sup>52</sup> H. Ayuntamiento del Municipio de Querétaro, *Reglamento de Inspección y Verificación del Municipio de Querétaro*, Querétaro, México, Junio de 2005, arts. 3, 7, 8, 10, 11, 14, 15 y 18

<sup>53</sup> H. Ayuntamiento del Municipio de Querétaro, *Reglamento de Inspección y Verificación del Municipio de Querétaro*, Querétaro, México, Junio de 2005, art. 28.

desarrollo<sup>54</sup>, por lo que de manera indirecta se involucra estos temas en las competencias de la Dirección de Inspección.

Existen además otras normativas que estipulan la intervención de la Secretaría General de Gobierno, los cuales determinan temas específicos que obligan a la Dirección de Inspección a atenderlos. Tal es el caso del Reglamento de Estacionamientos y Servicio de Recepción y Depósito de Vehículos del Municipio de Querétaro, que en su artículo 8, fracciones II y III establecen la participación de la Dirección de Inspección en Comercio y Espectáculos a fin de realizar visitas e inspección, así como de imponer sanciones.<sup>55</sup>

Otras de las normativas que establecen la intervención de la Dirección de Inspección en Comercio y Espectáculos en materias específicas y que se refieren a rubros ya mencionados son: el Reglamento para el Almacenaje, Venta, Porteo y Consumo de Bebidas Alcohólicas del Municipio de Querétaro, el Reglamento para el Desarrollo de Actividades Comerciales en la Vía Pública del Municipio de Querétaro.

Uno de los aspectos a recordar en el ejercicio de las competencias y facultades de la Dirección de Inspección en Comercio y Espectáculos del Municipio de Querétaro es la circunstancia territorial, dado que únicamente puede ejecutarlas dentro del territorio del Municipio de Querétaro.

Una vez observadas las competencias y facultades con las que cuentan los Inspectores que integran la Dirección de Inspección en Comercio y Espectáculos, podemos afirmar que un procedimiento administrativo que se inicia por la verificación del espacio en el que se presumen actos de comercialización, prestación de servicios, ejercicio profesional o de ejecución de espectáculos y se detecta la posible comisión de algún delito, si en el mismo se aplican de manera correcta las competencias y facultades existen altas probabilidades de cooperación con las autoridades de investigación del delito, ya que se pueden

---

<sup>54</sup> H. Ayuntamiento de Querétaro, *Código Municipal de Querétaro*, Querétaro, México, Mayo de 2004

<sup>55</sup> H. Ayuntamiento de Querétaro, *Reglamento de Estacionamientos y Servicio de Recepción y Depósito de Vehículos del Municipio de Querétaro*, Querétaro, México, Julio de 2018.

tomar medidas importantes como es la identificación de posibles de pruebas, la verificación de áreas y la suspensión de actividades, acciones que sin lugar a dudas serían de gran ayuda en el inicio de la investigación en el caso de la posible comisión de un delito.

Cabe destacar que la experiencia que se ha tenido en la Dirección de Inspección en los últimos 6 meses, es que a pesar de no ser muy recurrente la detección de la posible comisión de delitos durante la ejecución de alguna inspección, sí es muy importante que el inspector tenga a la mano algún documento que le indique cómo proceder ante esa situación, ya que en ese periodo, cuando se ha presentado esta situación se ha actuado por la intuición y experiencia de quien está a cargo del procedimiento, lo que no garantiza la adecuada realización del acto de autoridad y mucho menos otorga la certeza de que no se incurrió en alguna circunstancia que ponga en riesgo la labor de las dependencias de investigación del delito que el caso involucre.

Teniendo entonces la Dirección de Inspección en Comercio y Espectáculos del Municipio de Querétaro la obligación legal de denunciar ante las autoridades competentes cuando se identifique la posible comisión de algún delito, sin que para ello exista una metodología clara y específica, y con la finalidad de aportar a la cultura de la legalidad y del Estado de Derecho, se realiza este trabajo de conformación del Protocolo de Actuación en el caso de que durante la ejecución de alguna actuación se detecte la posible comisión de algún delito, con el objetivo de ser colaboradores en la construcción de una sociedad más justa y segura.

### Capítulo 3

#### **Protocolo de Actuación en el caso de que durante la ejecución de una inspección se detecte la posible comisión de un delito.**

El diccionario de la Real Academia Española define al protocolo como la “secuencia detallada de un proceso de actuación científica, técnica, médica, etc.”<sup>56</sup>. En el caso de nuestro país, este esquema se ha venido utilizando a fin de implementar procedimientos que, al no estar especificados dentro del texto de la norma jurídica, pero que al referirse a temas nodales en los órganos de ejecución o vigilancia de esa ley, se elaboran a fin de alinear la actuación de todos los que participan en esa institución o a determinados sectores que dan cumplimiento a aspectos muy definidos, pero de amplia relevancia.

Ejemplos en la implementación de protocolos en las materias de seguridad y justicia existen varios,

... la Procuraduría General de Justicia de Querétaro en el año 2010 emitió el Protocolo de Atención de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Querétaro; otro ejemplo lo es el Protocolo de atención a víctimas de secuestro de la Procuraduría General de Justicia de Sonora del año 2013<sup>57</sup>,

o bien en lo que se refiere a ciertos aspectos de la puesta en operación del Sistema de Justicia Penal Acusatorio en algunos de los Estados, en los que la utilización de protocolos ha permitido mejores resultados en los procedimientos de estos organismos.

En el caso de la presente propuesta de protocolo, ésta se realiza con la finalidad de establecer lineamientos claros, que sirvan de guía al inspector que encabeza la actuación al momento de identificar la posible comisión de un delito, evitando con ello que con la ejecución del procedimiento administrativo invada

---

<sup>56</sup> Diccionario de la Real Academia Española <https://dle.rae.es/?id=USpE7gg>

<sup>57</sup> Ortega Barrera, Cristian, Protocolos Operativos en el Sistema de Justicia Penal Acusatorio, México, p. 2

competencias, sobre todo de organismos de seguridad o de investigación del delito, o ejecute acciones que otorguen argumentos jurídicos al visitado para obtener la nulidad de la actuación de la Dirección de Inspección en Comercio y Espectáculos del Municipio de Querétaro.

Cabe hacer la precisión que ante la necesidad de implementar un protocolo que guíe la actuación de los inspectores, estaríamos proponiendo la realización de un protocolo operativo, entendido éste como “una descripción detallada de los pasos para una actuación en cualquier materia”<sup>59</sup>, aumentando las posibilidades de un procedimiento fundado y motivado, y por ende eficaz.

Otro aspecto a considerar en la elaboración del protocolo es la conceptualización de delito y su diferenciación de las faltas administrativas, esto con la finalidad de enfocar la atención hacia las situaciones que dañan más al entorno social.

Una vez que se concluye la parte teórica del protocolo se propone la utilización de la Matriz de Covey<sup>58</sup>, esquema planteado originalmente para mejorar la gestión del tiempo y optimizar resultados en las empresas, el cual toma en cuenta dos variables: lo importante y lo urgente, los cuales trasladados al análisis de la circunstancia que se presenta, ayudará a calificarla y determinar la forma en la que se desarrollará el procedimiento administrativo.

Un tema relevante durante la ejecución de una inspección en la que se detecte la posible comisión de un delito es la implementación adecuada de las medidas de seguridad, por lo que también este aspecto será considerado dentro del protocolo a presentar.

Finalmente, y a fin de dar cumplimiento al artículo 9 del Reglamento de Inspección y Verificación, el cual estipula que “En aquellos casos en que, como resultado de sus funciones de inspección o verificación, alguna autoridad tenga conocimiento de actos u omisiones que pudieran constituir delitos e infracciones

---

<sup>58</sup> VARGAS Vargas, Samuel Antonio, La Administración de lo urgente y lo importante en la empresa moderna, Revista Hojas y Hablas, No. 15, Año 2018, p. 136 file:///C:/Users/Bere/Downloads/Dialnet-LaAdministracionDeLoUrgenteYLoImportanteEnLaEmpres-6628822.pdf

conforme a lo previsto en la legislación aplicable, formulará ante la autoridad competente la denuncia correspondiente”, el protocolo de actuación contiene los lineamientos a seguir para la presentación de la denuncia de manera posterior a la ejecución del acto administrativo, en el caso de que al momento de la actuación no se haya dado parte a los organismos de seguridad ya sea porque la situación no lo permitió o porque el caso no lo ameritaba.

Dados todos los elementos mencionados se presenta la Propuesta de Protocolo de Actuación de la Dirección de Inspección en Comercio y Espectáculos, cuando al momento de realizar una inspección se detecta la probable comisión de un delito.

Dirección General de Bibliotecas UJAQ

Marco Antonio Colín Molina, Director de Inspección en Comercio y Espectáculos del Municipio de Querétaro, con fundamento en el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 35 de la Constitución Política del Estado de Querétaro de Arteaga; 30 fracción I y 50 fracción XVII de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Querétaro; 70 fracción V y 75 fracción XXIII del Código Municipal de Querétaro y punto 9 del documento 6.1.4 del Manual de Organización de la Secretaría General de Gobierno Municipal y

### **Considerando**

Que el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos reconoce que los municipios están investidos de personalidad jurídica y poseen facultades para la aprobación de bandos de policía y gobierno, así como para la emisión de reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general, además de pueden organizar la administración pública municipal y regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal.

Que el artículo 35 de la Constitución Política del Estado de Querétaro, reconoce que los Municipios son la base de la división territorial y de la organización política y administrativa del Estado de Querétaro.

Que la Ley Orgánica Municipal del Estado de Querétaro, en su artículo 30 fracción I establece la competencia a favor de los ayuntamientos para aprobar los bandos de policía y gobierno, reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, que regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y que aseguren la participación ciudadana y vecinal; de igual forma el artículo y 50 fracción XVII, determina que la dependencia encargada de la administración al interior de cada municipio, es la responsable de la elaboración, con el concurso de las demás dependencias de la administración pública municipal, de los manuales administrativos de las mismas.

Que el Código Municipal de Querétaro en su Artículo 70 fracción V, establece que para el estudio, planeación y despacho de los diversos asuntos de la administración pública municipal, el Presidente Municipal, se auxiliará de diversas dependencias, entre ellas la Secretaria de Administración, y determina en su Artículo 75 fracción XXIII, la facultad de establecer y expedir los manuales que regulen el funcionamiento de los procedimientos de control de la administración pública municipal, siendo competente para requerir a las dependencias del municipio y organismos desconcentrados, la instrumentación de medidas complementarias para el ejercicio de facultades que aseguren dicho control;

Que como mecanismo de control el Manual de Organización, de la Secretaria General de Gobierno, en el punto 6.1.4 Dirección de Inspección en Comercio y Espectáculos, establece que este organismo tiene como objetivo principal el “vigilar el cumplimiento a la normatividad en materia de comercio establecido, comercio en vía pública y espectáculos en el Municipio de Querétaro”.

Que el mismo Manual de Organización de la Secretaria General de Gobierno señala que una de las funciones de la Dirección de Inspección en Comercio y Espectáculos es “establecer mecanismos de coordinación con las dependencias federales, estatales y municipales, en materia de inspección y verificación”.

Que el Manual de Organización de la Secretaria General de Gobierno establece que otra de las funciones de la Dirección de Inspección es la de “vigilar que el actuar del personal a su cargo respecto a sus facultades y obligaciones sea de conformidad con el marco normativo.

Que resulta necesario que cuando en una inspección se detecta la posible comisión de un delito, existan lineamientos claros que sirvan de apoyo al inspector a fin de que ejecute el procedimiento administrativo de manera adecuada, a fin de que su actuación no ponga en riesgo la probable intervención de organismos de seguridad o de investigación del delito.

Que es fundamental que los inspectores conozcan las facultades y competencias que poseen y la forma en la que pueden implementarlas en el caso de que durante una inspección detecten la posible comisión de un delito.

Que a pesar de que los problemas de inseguridad no son tan graves en Querétaro como en otras partes del país, sí es importante que se realicen esfuerzos por establecer mecanismos de mejora en los procedimientos de la Dirección de Inspección en Comercio y Espectáculos a fin de que este organismo sea coadyuvante en la construcción de un Querétaro más seguro.

Que el presente instrumento se emite a fin de dar cumplimiento al artículo 9 del Reglamento de Inspección y Verificación del Municipio de Querétaro, el cual establece que “En aquellos casos en que, como resultado de sus funciones de inspección o verificación, alguna autoridad tenga conocimiento de actos u omisiones que pudieran constituir delitos e infracciones conforme a lo previsto en la legislación aplicable, formulará ante la autoridad competente la denuncia correspondiente”.

Que dada la importancia de contar con un instrumento que guíe la actuación de los inspectores en el caso de que durante una inspección se detecte la posible comisión de un delito, se tiene a bien emitir el siguiente:

**Protocolo de Actuación de la Dirección de Inspección en Comercio y Espectáculos para el caso de que durante la ejecución de algún procedimiento de inspección se detecte la posible comisión de un delito.**

**Artículo 1.** El presente protocolo es de observancia para los inspectores adscritos a la Dirección de Inspección en Comercio y Espectáculos del Municipio de Querétaro y tiene como objetivo establecer los lineamientos de actuación que se deben implementar en el caso de que durante la ejecución de una inspección se detecte la posible comisión de un delito, restringiendo su participación a la implementación del acto administrativo fundado y motivado en el ejercicio de las facultades y competencias otorgadas por la legislación y normativa vigente.

**Artículo 2.** Para los efectos del presente protocolo, además de las definiciones contenidas en las disposiciones jurídicas aplicables, se entenderá por:

- I. Seguridad: Desde el punto de vista psicosocial se puede considerar como un estado mental que produce en los individuos un particular sentimiento de que se está fuera o alejado de todo peligro ante cualquier circunstancia<sup>59</sup>.
- II. Acto Administrativo: Declaración de voluntad, deseo, conocimiento o juicio formulada por un sujeto de la Administración pública en ejercicio de una potestad administrativa<sup>60</sup>.
- III. Protocolo: Secuencia detallada de un proceso de actuación científica, técnica, médica, etc.<sup>61</sup>
- IV. Competencia: Alude a una idoneidad atribuida a un órgano de autoridad para conocer o llevar a cabo determinadas funciones o actos jurídicos<sup>62</sup>. En materia administrativa la competencia se puede definir como el complejo de facultades, obligaciones y poderes atribuidos por el derecho positivo a un determinado órgano administrativo<sup>63</sup>.
- V. Facultad: Atribución de un derecho por una norma jurídica que posibilita a alguien a realizar algo dentro del marco legal<sup>64</sup>
- VI. Procedimiento: Modo de tramitar o ejecutar una cosa.

**Artículo 3.** El elemento distinguible para la aplicación del presente protocolo es la posible comisión de un delito; por lo tanto es imprescindible tener en claro en qué consiste la conducta delictiva. Se debe entonces entender por delito a la conducta que altera el orden y la armonía social. El artículo 7º del Código Penal Federal define al delito de la siguiente forma: “delito es el acto u omisión que sancionan las leyes penales.”

<sup>59</sup> (2016, Octubre 17). *Seguridad*. Recuperado de <https://conceptodefinicion.de/seguridad/>

<sup>60</sup> (2014). *Enciclopedia jurídica*. Recuperado de <http://www.encyclopedia-juridica.biz14.com/d/acto-administrativo/acto-administrativo.htm>

<sup>61</sup> Diccionario de la Real Academia Española <https://dle.rae.es/?id=USpE7gg>

<sup>62</sup> Diccionario Jurídico Mexicano. Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. Página 167. 1982, México

<sup>63</sup> CUARTO TRIBUNAL COLEGIADO DEL DÉCIMO QUINTO CIRCUITO. Revisión fiscal 59/2005. Administrador Local Jurídico de Mexicali. 24 de noviembre de 2005. Unanimidad de votos. Ponente: Inocencio del Prado Morales. Secretario: Juan Manuel Serratos García

<sup>64</sup> Diccionario Jurídico Mexicano. Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. Páginas 175 y 176. 1982, México

Las diferencias entre los delitos y las faltas administrativas son las siguientes:

Origen. El delito se motiva de los códigos penales locales o el federal, la falta administrativa de un reglamento municipal.

Gravedad. El delito es una conducta más grave que la falta administrativa, esto tiene relevancia por la perturbación que existe en el orden público, por lo tanto los delitos ameritan una sanción mayor. En este tenor de ideas, el delito compromete bienes jurídicos más importantes, como lo es la vida y la libertad.

Sanción. El delito se castiga con pena corporal o multa y la falta administrativa amerita una sanción económica, trabajo a favor de la comunidad o bien un arresto de hasta 36 horas.

Autoridades involucradas. El delito incita un proceso penal en el que interviene la fiscalía local o federal y la autoridad judicial. En la falta administrativa intervienen la Secretaria de Seguridad Pública Municipal, la Secretaria de Seguridad Ciudadana y la Policía Federal, además del juez calificador.

**Artículo 4.** Consideraciones cuando en la ejecución de una inspección se detecta la posible comisión de un delito:

- I. Facultades del Inspector:
  - A. Realizar visitas de inspección.
  - B. Realizar actas de Inspección.
  - C. Solicitar la exhibición de licencias, permisos o autorizaciones objeto de la visita.
  - D. Levantar las pruebas que requiera.
  - E. Accesar a zonas y lugares sujetos a la inspección o verificación para contar con elementos que permitan determinar la posible ejecución de actividades comerciales.
  - F. Requerir toda clase de información necesaria para el desarrollo de la visita.
  - G. Solicitar el auxilio de la fuerza pública, para efectuar la inspección o verificación.

- H. Ejecutar las sanciones y medidas de seguridad que procedan, cuando alguna o algunas personas obstaculicen o no permitan la práctica de la diligencia.
- I. Cuando exista riesgo inminente de daño o deterioro a la salud y seguridad de las personas, el inspector puede asegurar, aislar o retirar temporalmente de forma parcial o total, los bienes, materiales, productos o subproductos, vehículos, utensilios, herramientas, equipo y cualquier instrumento directamente relacionado con la acción u omisión que origine la imposición de la medida.
- J. Suspender temporalmente de forma parcial o total, las obras y actividades, así como de las licencias, permisos o autorizaciones, en caso de que estas no sean cumplidas en los términos por las cuales se expidieron.
- K. En caso de que el visitado se niegue a firmar el Acta, el inspector que encabeza la diligencia podrá anotar en la misma el conste correspondiente.<sup>65</sup>

## II. Medidas de Seguridad y su implementación:

Ante la situación de que durante la ejecución de una inspección se detecte la posible comisión de un delito, es muy importante considerar la aplicación de las medidas de seguridad previstas en el Artículo 26 del Reglamento de Inspección y Verificación del Municipio de Querétaro, el cual señala:

Artículo 26. Cuando de las visitas de inspección o verificación, se determine que existe riesgo inminente de daño o deterioro a la salud y seguridad de las personas, la autoridad competente, fundada y motivadamente, podrá ordenar alguna o algunas de las siguientes medidas de seguridad:

- I. El aseguramiento, aislamiento o retiro temporal en forma parcial o total, de los bienes, materiales, productos o

---

<sup>65</sup> H. Ayuntamiento del Municipio de Querétaro, *Reglamento de Inspección y Verificación del Municipio de Querétaro*, Querétaro, México, Junio de 2005.

subproductos, vehículos, utensilios, herramientas, equipo y cualquier instrumento directamente relacionado con la acción u omisión que origine la imposición de la medida; y

- II. La suspensión temporal, parcial o total de obras y actividades, así como de las licencias, permisos o autorizaciones, en caso de que estas no sean cumplidas en los términos por las cuales se expidieron y consecuencia de ello se generen los efectos previstos en el primer párrafo de este artículo.

Se debe recordar entonces que estas medidas sólo podrán ser impuestas cuando se determine que existe riesgo inminente de daño o deterioro a la salud o seguridad de las personas, por lo que de ninguna manera es una facultad discrecional ni puede aplicarse como reacción en situaciones ajenas a la salud o seguridad, ya que, cuando se presentan circunstancias de confrontación hacia la autoridad o resistencia de particulares las alternativas de abordar estas situaciones son distintas e incluso ajenas a la Dirección de Inspección en Comercio y Espectáculos.

Otro aspecto que se debe cubrir en el caso de la imposición de la medida de seguridad de suspensión de actividades, es que en el apartado de ese rubro contenido en el Acta de Inspección se debe precisar considerando las circunstancias de modo, tiempo y lugar acerca del riesgo inminente de daño o deterioro a la salud y seguridad de las personas, así como una mediante una adecuada fundamentación y motivación respecto de la imposición de la medida.

En cuanto a la protección a la salud de las personas es de reconocer que el porcentaje de menores de edad que consumen habitualmente alcohol o tienen contacto con drogas va en aumento, y si además se toma en consideración que cuanto más temprano es su encuentro con estos elementos, mayor es la posibilidad de adquirir la adicción, entonces resulta imperioso que cuando se observen circunstancias de clandestinaje es importante la imposición de la medida de seguridad de la suspensión de actividades, ya que en estos espacios es donde de manera más frecuente se pone en riesgo la salud de los jóvenes, ya sea por la

adquisición de este tipo de bebidas en un establecimiento irregular o incluso por la posible comercialización de productos adulterados.

**Artículo 5.** Categorización del nivel de importancia y urgencia en la atención a la circunstancia encontrada.

Para poder determinar la forma en la que se procederá, en el caso de que durante alguna actuación se detecte la posible comisión de un delito, se implementará la Matriz de Covey, la cual consiste en ubicar en un plano la situación tomando en consideración los ejes de importancia y urgencia; en consecuencia si la problemática localizada es muy importante y muy urgente, este hecho entonces supone la intervención inmediata de fuerzas de seguridad en apoyo al procedimiento de inspección iniciado, dado que las condiciones encontradas son de un alto nivel de riesgo para la salud y seguridad de la ciudadanía. En este caso la implementación del procedimiento se queda pendiente hasta en tanto los organismos de seguridad o de investigación del delito nos permita continuar y concluir, coadyuvando en lo que, de acuerdo a las facultades y competencias, se pueda realizar.

Cuando la situación identificada es importante pero no urgente habría que continuar con el procedimiento de manera normal, considerando la imposición de medidas de seguridad, siempre tomando en cuenta la intervención posterior de organismos de seguridad o de investigación del delito. Cuando el cuadrante nos señala que la situación es urgente pero no importante se procede a dar aviso a los organismos de seguridad para que ellos determinen la actuación en cuanto a la atención a la posible comisión de un delito, dado que por alguna circunstancia en específico el posible infractor puede evadir su responsabilidad en la posible comisión de un delito. Cuando la situación no es ni urgente ni importante se continúa con el procedimiento de manera normal dando aviso a su conclusión al Jefe del Departamento correspondiente.

Para la identificación de lo anterior se presenta la imagen de la Matriz de Covey a fin de reconocer la herramienta de manera visual:



**Artículo 6.** En el caso de que no se realice la denuncia al momento de ejecutar el procedimiento de inspección los lineamientos para la presentación de la denuncia serán:

1.- El inspector a cargo de la inspección debe estructurar bien el procedimiento administrativo, recabando la mayor cantidad de información posible, tomando en cuenta que su actuación se restringe a la indagación de hechos o actividades relacionadas a la actividad comercial, a la prestación de un servicio, etc.

2.- El Jefe del Departamento de Inspección al que esté asignado el inspector que encabezó el procedimiento donde fue detectada la posible comisión de un delito recaba la documentación y las pruebas recopiladas y las pone a disposición del

Coordinador de Gestión de la Dirección de Inspección en Comercio y Espectáculos.

3.- El Coordinador de Gestión de la Dirección de Inspección en Comercio y Espectáculos revisa la documentación y pruebas recopiladas durante la realización de la inspección y redacta el oficio con el que se turnará a la Dirección General Jurídica del Municipio de Querétaro y con el que se solicitará que el representante jurídico presente las denuncias que correspondan.

4.- El Director de Inspección en Comercio y Espectáculos revisa y firma la solicitud de presentación de denuncia.

5.- El Coordinador de Gestión de la Dirección de Inspección en Comercio y Espectáculos se encarga de la entrega de la petición de presentación de denuncia a la Dirección General Jurídica del Municipio de Querétaro y le da seguimiento al asunto hasta su conclusión.

## Conclusiones

Una vez comprobada la hipótesis de que los procedimientos de actuación de la Dirección de Inspección en Comercio y Espectáculos son insuficientes, pues no consideran ningún lineamiento cuando en la ejecución de una actuación se detecta la posible comisión de delitos, se plantea la implementación inmediata del Protocolo de Actuación para el caso de la detección de la posible comisión de delitos en el ejercicio de una inspección, a fin de atender esta situación, lo que permitirá la ejecución de procedimientos administrativos mejor fundados y motivados, los cuales apliquen de manera más precisa las facultades que posee el inspector, limitando su actuación a las competencias que le atañen.

Sin embargo, durante la elaboración de la presente tesis, se detectó que, aunado a la existencia de serias deficiencias en los contenidos de los procedimientos registrados ante la Secretaría de Administración del Municipio de Querétaro, hay una necesidad urgente de capacitación a los elementos de inspección, pues el conocimiento de sus facultades y competencias que demostraron en el ejercicio de sus actuaciones fue muy limitado y fundamentado principalmente en la experiencia.

Dado lo anterior, la Dirección de Inspección en Comercio y Espectáculos del Municipio de Querétaro tiene grandes retos y muchas acciones que debe implementar para que durante la ejecución de las inspecciones, los elementos de esta Dirección apliquen de manera consciente y suficiente las normativas referentes a la actividad comercial.

## Fuentes de consulta

### Anexos

Anexo 1 Reporte de la Dirección de Inspección en Comercio y Espectáculos de Operativos con la SSPM, Corte al mes de junio de 2019. (Disponible a través de petición realizada a la Unidad de Acceso a la Información)

### Bibliografía

Anuario Estadístico y Geográfico de Querétaro 2014, INEGI-Poder Ejecutivo del Estado de Querétaro, México, 2014

Anuario Estadístico y Geográfico de Querétaro 2015, INEGI-Poder Ejecutivo del Estado de Querétaro, México, 2015

Anuario Estadístico y Geográfico de Querétaro 2016, INEGI-Poder Ejecutivo del Estado de Querétaro, México, 2016

Anuario Estadístico y Geográfico de Querétaro 2017, INEGI-Poder Ejecutivo del Estado de Querétaro, México, 2017

Código Municipal de Querétaro.

Constitución Política del Estado de Querétaro

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Diccionario de Derecho, Porrúa, México, 2000, De Pina, Rafael y Rafael De Pina Vara.

Diccionario de la Real Academia Española

Diccionario Jurídico Mexicano, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas – Porrúa, 1996, t. III

Encuesta Nacional de Consumo de Drogas, Alcohol y Tabaco 2016-2017 Reporte de Drogas, Secretaría de Salud, México, 2017

Gaceta Municipal, Órgano Oficial de Difusión del H. Ayuntamiento de Querétaro, Año I, No. 14, Querétaro, México, 26 de mayo de 2004.

Gaceta Municipal, Órgano Oficial de Difusión del H. Ayuntamiento de Querétaro, Año II, No.30, 19 de febrero de 2008.

Gaceta Municipal, Órgano Oficial de Difusión del H. Ayuntamiento de Querétaro, Año V, No. 10, Querétaro, México, 1 de agosto de 2001.

La Administración de lo urgente y lo importante en la empresa moderna, Revista Hojas y Hablas, Vargas Vargas, Samuel Antonio, No. 15, Año 2018.

Las drogas y la salud pública: ¿hacia dónde vamos?, Medina-Mora, María Elena; et al, Salud Pública de México, vol. 55, núm. 1, enero-febrero, Instituto Nacional de Salud Pública, México, 2013.

Ley Orgánica Municipal del Estado de Querétaro.

Manual de Organización de la Secretaría General de Gobierno del Municipio de Querétaro.

Manual de Procedimientos de la Dirección de Inspección en Comercio y Espectáculos del Municipio de Querétaro (Código PR-140520-001)

Manual de Procedimientos de la Dirección de Inspección en Comercio y Espectáculos del Municipio de Querétaro (Código PR-140510-013)

Manual de Procedimientos de la Dirección de Inspección en Comercio y Espectáculos del Municipio de Querétaro (Código PR-140510-014)

Manual de Procedimientos de la Dirección de Inspección en Comercio y Espectáculos del Municipio de Querétaro (Código PR-140520-005)

Manual de Procedimientos de la Dirección de Inspección en Comercio y Espectáculos del Municipio de Querétaro (Código PR-140500-002)

Manual de Procedimientos de la Dirección de Inspección en Comercio y Espectáculos del Municipio de Querétaro (Código PR-140510-012)

Manual de Procedimientos de la Dirección de Inspección en Comercio y Espectáculos del Municipio de Querétaro (Código PR-140510-002)

Manual de Procedimientos de la Dirección de Inspección en Comercio y Espectáculos del Municipio de Querétaro (Código PR-140510-001)

Protocolos Operativos en el Sistema de Justicia Penal Acusatorio, Ortega Barrera Cristian, México.

Reglamento de Estacionamientos y Servicio de Recepción y Depósito de Vehículos del Municipio de Querétaro.

Reglamento de Inspección y Verificación del Municipio de Querétaro

Revisión fiscal 59/2005. Colegiado Décimo Quinto Circuito. Administrador Local Jurídico de Mexicali. 24 de noviembre de 2005. Ponente: Inocencio del Prado Morales.

Sentencia del Expediente 596/2011, Juez Quincuagésimo Sexto de lo Civil del Distrito Federal. 7 de noviembre de 2011.

### Fuentes electrónicas

2019. *Diccionario Jurídico*. Recuperado de [http://cmas.siu.buap.mx/portal\\_pprd/work/sites/fdcs/resources/PDFContent/419/Diccionario%20Jur%C3%ADdico.pdf](http://cmas.siu.buap.mx/portal_pprd/work/sites/fdcs/resources/PDFContent/419/Diccionario%20Jur%C3%ADdico.pdf)

González, Víctor. 2018. *Asesinado a balazos*. Recuperado de <https://www.diariodequeretaro.com.mx/policiaca/asesinado-a-balazos-1194985.html>

2019. *Maniatado y con múltiples balazos, vecinos hallan a hombre sin vida*. Recuperado de <https://www.am.com.mx/guanajuato/noticias/Maniatado-y-con-multiples-balazos-vecinos-hallan-a-hombre-sin-vida-20190428-0002.html>

2018. *Balean a 2 en los límites de Querétaro y Guanajuato*. Recuperado de <https://queretaro.quadratin.com.mx/balean-a-2-en-los-limites-de-queretaro-y-guanajuato/>

2014. *Enciclopedia jurídica*. Recuperado de <http://www.encyclopedia-juridica.biz14.com/d/acto-administrativo/acto-administrativo.htm>

2016. *Seguridad*. Recuperado de <https://conceptodefinicion.de/seguridad/>

**Anexo 1**

Dirección General de Bibliotecas UAQ