



**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE QUERÉTARO**

**Facultad de Derecho**

**Maestría en Administración Pública Estatal y  
Municipal**



**Políticas públicas, gobernabilidad y regulación del espacio  
público.**

**El espacio público como derecho a la ciudad en el Municipio de Querétaro.**

**Tesis**

QUE COMO PARTE DE LOS REQUISITOS PARA OBTENER EL GRADO DE

Maestra en Administración Pública Estatal y Municipal

PRESENTA

**Abril Michelle Rodriguez Olvera**

DIRIGIDO POR

**Dr. José Fernando Vázquez Avedillo**

CENTRO UNIVERSITARIO  
QUERÉTARO, QRO.  
ABRIL DE 2024



Dirección General de Bibliotecas y Servicios Digitales  
de Información



Políticas Públicas, gobernabilidad y regulación del  
espacio público: El espacio público como derecho a la  
ciudad en el Municipio de Querétaro

**por**

Abril Michelle Rodríguez Olvera

se distribuye bajo una [Licencia Creative Commons  
Atribución-NoComercial-SinDerivadas 4.0 Internacional](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/).

**Clave RI:** DEMAN-215918

*A mi amado esposo por su sacrificio y esfuerzo, por creer en mi capacidad y hacerme este regalo para nuestro futuro...*

## **Agradecimientos**

*Agradezco a Dios y a mis padres por su amor y apoyo incondicional en cada momento de mi vida.*

*Gracias papá, primero te lo debo a ti, por mi educación y por ser mi ejemplo de una persona trabajadora y responsable.*

*Gracias mamá por enseñarme a amar, a ser valiente, a luchar incansablemente por lo que uno desea y no rendirse.*

*Gracias a mis hermanos por su amor y apoyo incondicional en cada momento de mi vida.*

*Gracias a mis amigos, a los que estuvieron, a los que están ahora y a los que siempre van a estar.*

*A mi esposo, por su gran amor que es mi motor, por ser mi pauta profesional, por apoyarme cada día incondicionalmente.*

*Gracias a los docentes de la Universidad Autónoma de Querétaro, en especial a mi director de tesis, que ha dedicado su tiempo, conocimientos y paciencia para el logro de este proyecto de vida.*

*Gracias al Municipio de Querétaro por permitirme servir y formarme profesionalmente dentro de la administración pública por más de una década, gracias a todas aquellas personas que colaboran en él y que han sido parte fundamental de mi desarrollo profesional.*

*Y no menos importante, quiero agradecerme a mí, por hacer el trabajo duro, por no tomar días libres, por no rendirme, por siempre esforzarme para dar lo mejor de mí...*

## Índice

<b>Dedicatoria</b> .....	I
<b>Agradecimientos</b> .....	II
<b>Resumen</b> .....	1
<b>Abstract</b> .....	2
<b>Introducción</b> .....	3
<b>Capítulo primero. El espacio público.</b>	
1.1 ¿Qué es el espacio público?.....	5
1.2 Participación ciudadana en la gestión de la ciudad.....	7
1.3 Derechos a la ciudad.....	11
1.4 Derecho al espacio público democrático.....	14
1.5 El espacio público en el Municipio de Querétaro, particularidades.....	16
<b>Capítulo segundo. Autoridades y normatividad que administran o regulan el espacio público en el Municipio de Querétaro.</b>	
2.1 ¿Quién debe regular el espacio público?.....	21
2.2 ¿Qué dependencias están involucradas o tienen la facultad para regular el espacio público en el Municipio de Querétaro?.....	24
<b>Capítulo tercero. Gobernabilidad y espacio público.</b>	
3.1 Gobernabilidad.....	33
3.2 Nueva Gestión Pública y Gobernabilidad.....	36
3.3 Gobernabilidad y espacios públicos. ¿Debate, conflicto, negociación o mediación?.....	38
<b>Capítulo cuarto. Propuesta orgánica estructural y normativa para una regulación efectiva del espacio público en el Municipio de Querétaro.</b>	
4.1 Marco jurídico.....	47
4.2 Departamento de comercio en vía pública.....	50
4.3 Modificaciones complementarias.	
4.3.1 Departamento de comercio establecido.....	52
4.3.2 Sobre la verificación a los espectáculos.....	53
4.4 Otras consideraciones.....	55

<b>Conclusiones</b> .....	57
<b>Referencias bibliográficas</b> .....	58

## **Resumen**

El aprovechamiento del espacio público es un derecho dentro de la ciudad, su uso y disfrute debe estar destinado a la recreación y generación de cohesión social, es por ello que en esta investigación se describe como un problema público el predominio del comercio informal en los espacios públicos del Municipio de Querétaro descritos como la vía pública, plazas y jardines, asimismo se plantea que esta problemática inicial genera también ingobernabilidad e imposibilita la toma de decisiones y la creación e implementación de políticas públicas.

El objetivo de esta investigación es el de proponer una reestructura orgánica y normativa referente a las dependencias encargadas de la regulación del espacio público dentro del Municipio de Querétaro, que coadyuve a la gobernabilidad y a un aprovechamiento de los espacios públicos por parte de la ciudadanía.

La metodología utilizada en esta investigación es de tipo inductiva, bajo una perspectiva de investigación cualitativa, con técnicas de investigación documental, bibliográfica, hemerográfica y archivística, donde se realiza el análisis y revisión bibliográfica de diversos textos, así como el análisis de legislación y normatividad vigente aplicable a la administración pública municipal.

Dentro de los principales resultados obtenidos puede mencionarse que el espacio público es de competencia municipal y que la dependencia idónea para su regulación es la Secretaría de Servicios Públicos Municipales, que debe realizarse una reestructura orgánica y normativa ya que la regulación del espacio público desde el enfoque de la Secretaría General de Gobierno ha traído consigo problemas de gobernabilidad, mismos que imposibilitan el buen funcionamiento de la administración municipal así como la implementación de políticas públicas de forma eficiente y eficaz.

## **Palabras clave**

Administración Pública Municipal, Políticas Públicas, Derechos a la Ciudad, Espacio Público, Gobernabilidad.

## **Abstract**

The use of public space is a right within the city, its use and enjoyment must be intended for recreation and generation of social cohesion, which is why this research describes the predominance of informal commerce in spaces as a public problem. Public areas of the Municipality of Querétaro described as public roads, squares and gardens, it is also proposed that this initial problem also generates ungovernability and makes decision-making and the creation and implementation of public policies impossible.

The objective of this research is to propose an organic and regulatory structure regarding the agencies in charge of regulating public space within the Municipality of Querétaro, which contributes to governability and the use of public spaces by citizens.

The methodology used in this research is inductive, from a qualitative research perspective, with documentary, bibliographic, newspaper and archival research techniques, on the bibliographic analysis and review of various texts is carried out, as well as the analysis of legislation and regulations. Current applicable to the municipal public administration.

Among the main results obtained, it can be mentioned that public space is under municipal jurisdiction and the appropriate agency for its regulation is the Secretariat of Municipal Public Services, which must carry out an organic and regulatory restructuring since the regulation of public space from the of the General Secretariat of Government has brought with it governance problems, which make the proper functioning of the municipal administration as well as the implementation of public policies in an efficient and effective manner impossible.

## **keywords**

Municipal Public Administration, Public Policies, Rights to the City, Public Space, Governance.

## **Introducción**

La presente investigación pretende analizar el espacio público del Municipio de Querétaro desde una perspectiva de los derechos a la ciudad y el derecho al espacio público, donde se busca demostrar que no existe una regulación eficaz derivado de una crisis de gobernabilidad generada por la presencia de comerciantes en la vía pública.

Dicha investigación se encuadra en un marco teórico del derecho administrativo, políticas públicas y la relación entre ciudad y ciudadanía para definir el concepto de espacio público dentro de la ciudad.

La metodología de la presente investigación es de tipo inductiva, bajo una perspectiva de investigación cualitativa.

La técnica de investigación es de tipo documental, bibliográfica, hemerográfica y archivística; consistente en el análisis y revisión bibliográfica de diversos textos.

Asimismo, se analiza la legislación y normatividad vigente aplicable a la administración pública municipal.

Es una investigación de tipo aplicada al tener como objetivo servir como pauta para realizar una reestructura de tipo orgánica y normativa, que coadyuve a la gobernabilidad y de igual forma ayude en la consecución de una regulación eficaz del espacio público.

La investigación se divide en cuatro capítulos, en el primero de estos, se habla sobre los derechos a la ciudad como un enfoque desde el que se pueden atender las necesidades colectivas dentro de una ciudad, de donde surgen y como alcanzan relevancia en los gobiernos en México, haciendo hincapié en el derecho al espacio público, en el que se hace una recopilación de definiciones más relevantes a fin de contar con elementos que permitan identificar el espacio público en el Municipio de Querétaro, determinar cuáles son sus características y desde que perspectiva es atendido.

En el capítulo segundo, se atiende el análisis a la normatividad identificada, que atiende el tema del espacio público, a fin de definir qué dependencias o entidades están involucradas directa o indirectamente en la regulación del espacio público y de forma particular establecer quien debería regularlo en el Municipio de Querétaro.

De forma posterior en el capítulo tercero, se analiza la relación entre gobernabilidad y espacio público, denotando la problemática que existe en el Municipio de Querétaro y que vincula las variables de espacio público, gobernabilidad y comercio en vía pública; dentro de este capítulo se menciona como el espacio público ha sido confiscado por el interés particular de ciertos grupos de comerciantes frente al interés colectivo y la función social del espacio público como generador de cohesión social y recreación.

Para el capítulo cuarto, y final de esta investigación, se presenta una propuesta de reestructura orgánica y normativa que puede servir como alternativa para reducir los riesgos de corrupción y negociación del espacio público al no vincular de forma directa el comercio informal con la gobernabilidad; de igual forma se perfila su administración desde un enfoque más a fin desde una dependencia que por facultad constitucional crea estos espacios, da mantenimiento, y en este caso, estaría a cargo de su vigilancia y control.

## **CAPÍTULO PRIMERO. EL ESPACIO PÚBLICO.**

### **1.1 ¿Qué es el espacio público?**

Este primer capítulo va a versar sobre la conceptualización del espacio público retomando algunos de los principales autores que han descrito tal concepto. De forma introductoria se presenta un extracto de un texto de Jorge Omar Amado urbanista argentino quien presenta una noción histórica del espacio público.

“Los espacios públicos surgen al mismo tiempo que el ser humano comienza a asentarse en comunidades sedentarias...; y su funcionamiento como tal, se observa a medida que las relaciones sociales y la especialización del trabajo se multiplican y van adquiriendo mayor complejidad.

Es así que los caminos y luego las calles, concebidas históricamente para delimitar y organizar la propiedad privada, así como para dividirla de la pública; y los espacios intersticiales que quedaban libres, sin edificar; adquieren connotaciones que tienen que ver con las necesidades naturales, sociales y culturales de los hombres para relacionarse entre sí, circular y acceder a las demás edificaciones y estructuras de la ciudad.

Un hecho fundamental en el origen y desarrollo de los espacios públicos sería la aparición del comercio, con la creciente necesidad de intercambios constantes de mercadería, se empiezan a utilizar los caminos y los espacios remanentes entre las edificaciones, otorgando nuevas funciones a los lugares comunes y generando tanto espacios de circulación como de comercio y de socialización. Con el tiempo, se observa como estos espacios se diversifican y comienzan a responder a nuevas demandas y a actividades cada vez más diversas y complejas que se desarrollan en la ciudad”.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Omar Amado Jorge. Plataforma Urbana, Análisis Urbano y Territorial, Orígenes y evolución del espacio público: Desafíos y oportunidades para la gestión urbana actual, 24 de abril 2012, Buenos Aires, Argentina. <https://www.plataformaurbana.cl/archive/2012/04/24/origenes-y-evolucion-del-espacio-publico-desafios-y-oportunidades-para-la-gestion-urbana-actual/>

Como ya lo describe Jorge Omar Amado en líneas anteriores, el espacio público puede situarse históricamente y al mismo tiempo tiene un fundamento legal y una base política de acuerdo al tipo de gobierno y Estado Nación; de este modo el concepto de espacio público es abordado desde la concepción predominantemente jurídica, donde el espacio público es representado por el Estado y este garantiza el interés general de sus habitantes como administrador.

Fernando Carrión M. Arquitecto y Urbanista argentino, habla del espacio público más como una relación que como un espacio físico, donde el concepto de espacio público surge como una contradicción entre el modelo de ciudad neoliberal y la ola democratizadora de los gobiernos de la ciudad a finales los años ochenta y principios de la década de los años noventa; explica que hasta ese momento se tenía una ciudad expansiva (debido a la migración rural-urbana) inscrita en un modelo de desarrollo de sustitución de importaciones, hacia adentro, desde el planteamiento de Estado de Bienestar.

“En este contexto, los elementos urbanos fundamentales estaban dados por las demandas sociales de localización de la población y la industria a través de la vivienda, servicios e infraestructuras. El espacio público era un tema menor suscrito a plazas y parques relacionado con el ornato y con vías vinculadas a la accesibilidad. Desde esta coyuntura, se pasó hacia una ciudad de la calidad y a la democratización del gobierno municipal, tendiente a expresar no sólo demandas sino también la posibilidad de influir en las políticas urbanas”.<sup>2</sup>

Bajo la perspectiva del urbanismo, el espacio público es un concepto que hace referencia a todo aquello dentro de la ciudad que no es privado, a la apropiación del espacio de uso común por parte de los habitantes de una ciudad, donde elementos socio culturales, socio económicos, socio políticos e históricos, marcan la pauta de convivencia de una sociedad y el uso de estos espacios dentro de la ciudad destinados al tránsito y esparcimiento de la colectividad y como espacios de uso colectivo multifuncionales. Bajo esta premisa, el espacio

---

<sup>2</sup> Carrión M. Fernando. El espacio público es una relación no un espacio; colaboración con Ramírez Kuri Patricia en La reinención del espacio público, México: Universidad Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Sociales, Programa de Maestría y Doctorado en Urbanismo, enero 2016, Pág. 14.

público es entendido bajo la relación entre habitantes, espacio y ciudadanía. Lo anterior materializado en calles, plazas, parques, lugares de encuentro ciudadano donde se genera diversidad social y cultural.

Desde el enfoque de la sociología comprensiva el espacio público representa historia, cultura, economía y gestión política, es signo de pertenencia, apropiación, significados, representación simbólica, construcción de identidad, ciudadanía y reproducción de relaciones sociales. Este enfoque cualitativo es considerado como una variable muy relevante en la elaboración de políticas públicas, ya que, al analizar la acción social y sus motivaciones, podrán elaborarse programas o proyectos involucrando aquellos elementos propios de una comunidad, resaltando sus costumbres y motivando la apropiación del espacio público.

Aunque se comparten ciertas definiciones de expertos, academia y sociedad civil respecto de la definición de espacios públicos, las definiciones se destacan por identificar los espacios públicos como espacios en la ciudad que tienen por objeto el disfrute de las personas, concebidos regularmente como jardines, parques, plazas y calles.

Para efectos de la presente investigación se tomará por concepto de espacio público, lo siguiente: espacio público representando por el Estado, como administrador para garantizar el interés general, como espacio físico ubicado en calles, jardines, parques y plazas; como contexto histórico y cultural que permea la identidad y pertenencia.

## **1.2 Participación ciudadana en la gestión de la ciudad.**

Participación Ciudadana ¿qué es? y ¿cómo acceder a ella?

De acuerdo a la teoría de derecho público, la participación ciudadana tiene sus antecedentes en la república romana y en sus principales instituciones, donde gobernantes sabios dirigían a los hombres con su consentimiento y las resoluciones de los conflictos se realizaban en la esfera pública.

El Estado mexicano es de tipo democrático y por tanto debe contar con mecanismos de participación ciudadana. Con el enfoque económico neoliberal, el Estado mexicano optó por implementar una organización mediante un sistema de planeación democrática y la atención de problemas públicos a través de políticas públicas, con mecanismos de evaluación que midieran la eficiencia, eficacia y promovieran la transparencia y la rendición de cuentas con la modernización de las instituciones gubernamentales.

Repensar el papel del Estado y buscar la creación de valor público, le da al ciudadano un doble papel, el de beneficiario, destinatario del valor público y el de participe en la validación social de políticas públicas.

Es de suma importancia considerar las perspectivas ciudadanas y de actores sociales clave en la solución de problemas públicos, ya que estos cuentan con información importante para la toma de decisiones y la creación de políticas públicas.

Para entender la participación ciudadana en México, es necesario entender a la sociedad civil y los movimientos sociales y políticos en México.

“Los movimientos sociales tienen como objetivo principal lograr un cambio; son una acción colectiva de participación ciudadana en la cual se expresan valores, creencias e ideologías. En ellos se manifiesta el descontento e inconformidad con el sistema, se lucha por los derechos y por poner fin a las injusticias; son claves a la hora de añadir nuevas demandas al proponer, reivindicar y pedir mejoras en conjunto para toda la sociedad.

Surgen porque existen tensiones estructurales, porque existen carencias organizativas y porque a la gente no le gusta cómo se vive y la resolución de injusticias, por lo que creen que los problemas deben solucionarse de forma

participativa, igualitaria y cooperativa, de manera que buscan organizarse, moverse de forma solidaria, participativa para remediar esos problemas.”<sup>3</sup>

La historia de México está construida a partir de diversos movimientos sociales, desde la conquista española, la independencia de México, la Revolución Mexicana, movimientos obreros en la revolución industrial, movimientos indígenas, estudiantiles, movilizaciones contra desaparecidos y contra la violencia a las mujeres, entre muchos otros.

En México la situación política tiene características específicas que han permeado el tipo de participación ciudadana.

“Existen cuatro condiciones básicas para que la participación ciudadana exista en un régimen democrático, a saber: el respeto de las garantías individuales, los canales institucionales y marcos jurídicos, la información y la confianza por parte de los ciudadanos hacia las instituciones democráticas. Con base en estos cuatro requisitos explica la injerencia de la ciudadanía en los asuntos públicos en México durante el siglo XX.”<sup>4</sup>

Puede decirse que antes de 1968 no había participación ciudadana debido al sistema político; el único medio ante las inconformidades eran movilizaciones cargadas del uso de la violencia. No se contaba con los requisitos mínimos citados en el párrafo anterior, necesarios para que exista la participación ciudadana.

El año de 1968 es un parteaguas en la historia de la participación ciudadana en México, ya que con el movimiento estudiantil y los hechos ocurridos en Tlatelolco el día 02 de octubre, el régimen perdió legitimidad, control y estabilidad, generando una crisis de gobernabilidad;

---

<sup>3</sup> Plácido, Sandra. Movimientos sociales: motores de cambio para nuestra sociedad. En Gaceta UAEH, Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo. Año 1/Número 8/Octubre 2019. [www.uaeh.edu.mx/gaceta/1/numero8/octubre/movimientos-sociales.html](http://www.uaeh.edu.mx/gaceta/1/numero8/octubre/movimientos-sociales.html)

<sup>4</sup> Bautista Miranda Miguel, La participación polifacética en seis barrios nuevos del Municipio de Chimalhuacán, Estado de México, Universidad Nacional de la Plata, México, marzo 2019, pág.45.

aunado a esto la inflación dejaban ver las limitaciones del modelo económico de sustitución de importaciones, generando con ello poco crecimiento económico, estancamiento en la producción, desempleo, devaluaciones y servicios públicos insuficientes.

Ante esta crisis se realizaron modificaciones a la ley a fin de permitir la creación de nuevos partidos políticos y con ello generar participación política, gracias a las cuales las elecciones empezaron a ser más reales y dieron inicio a una transformación del régimen político en México.

A partir de esta transformación se buscó involucrar a los ciudadanos en la toma de decisión para la resolución de los problemas públicos, generando con esto ciudadanos más críticos.

En este contexto se adopta el modelo económico neoliberal, que redefine el papel y las funciones del Estado. Uno de los esfuerzos más significativos para fomentar la participación ciudadana fue la creación de la Ley Federal de Planeación en 1983 donde se institucionalizaron las consultas populares. De igual forma se creó el Sistema Nacional de Planeación Democrática, de la cual resultó el Plan Nacional de Desarrollo, metodología que sigue en aplicación.

Otro factor relevante fue la descentralización en el país, derivada de recomendaciones internacionales y con el fin de generar eficacia y eficiencia en la prestación de servicios públicos. En 1983 se reforma el Artículo 115 constitucional, que regula la figura del Municipio, le da personalidad jurídica y le otorga facultades conforme a la ley.

Gracias a lo anterior, poco a poco se empiezan a crear mecanismos de democracia directa y reglamentos de participación ciudadana en algunos estados del país.

Para principios del siglo XXI, la participación de la ciudadanía, se vuelve un elemento más o menos establecido en temas políticos y sociales; se habla de su necesidad para la eficacia y eficiencia en la gestión pública, así como para la gobernabilidad y la legitimación.

En 2008 se aprobó la *Ley Federal de Acceso a la Información Pública Gubernamental*, asimismo algunos estados ya contaban con una ley de participación ciudadana, presupuesto participativo y realizaban consultas públicas.

Ahora ya se cuenta con medios institucionales y un marco jurídico para la participación de la ciudadanía en políticas públicas y asuntos gubernamentales, aunque en general todavía es bajo el nivel de participación ciudadana en el país.

De acuerdo con el tipo de democracia, la participación podrá ser, ya sea ésta directa (para tomar decisiones y llegar a acuerdos), representativa (para formar los órganos de gobierno y elegir a nuestros representantes), deliberativa (es la forma en que los ciudadanos se hacen escuchar en la toma de decisiones públicas), o bien participativa (para concurrir con el gobierno en la elaboración y evaluación de políticas públicas).<sup>5</sup>

Se puede concluir que, para que exista realmente una incidencia de la ciudadanía en los asuntos públicos, debe primero garantizarse los derechos humanos, deben existir canales de información (tanto para informar a los ciudadanos, como de retroalimentación de los mismos), debe existir también confianza en las instituciones y un marco jurídico.

### **1.3 Derechos a la ciudad.**

*Derechos a la ciudad, ¿cuáles son, de donde surgen, a que refieren?*

Los derechos a la ciudad es un concepto surgido a finales siglo XXI, en distintas partes del mundo, donde se busca mejorar las condiciones de las ciudades a partir de la participación ciudadana y el cumplimiento a sus derechos básicos. La ciudad de derechos humanos puede considerarse una práctica de gobierno abierto a nivel local que busca la inclusión formal de la participación ciudadana en la resolución de problemas públicos con enfoque de derechos humanos.

---

<sup>5</sup> Majul Zamudio Yazmin. Los métodos participativos en prospectiva. Universidad Autónoma de México, México, 2016. Pág.14

El primer referente fue en 1998 en la conferencia “Ciudades por los Derechos Humanos” en Barcelona, España donde se firmó la Carta Europea de Salvaguarda de los Derechos Humanos en la Ciudad; para el año 2000 se firma en México la Carta por los Derechos a la Ciudad, orientada a garantizar el reconocimiento legal y la implementación de la participación y aportaciones ciudadanas. En el año 2010 se realiza el Foro Urbano Mundial, convocado por Hábitat-Naciones Unidas y el mismo año el Foro Mundial de las Ciudades por los Derechos Humanos en Gwangju en Corea del Sur, en ambos foros se promueve la gobernanza urbana y una ciudad inclusiva y equitativa.

Tanto la Carta Europea de Salvaguarda de los Derechos Humanos en la Ciudad como la Carta por los Derechos a la Ciudad de México, refieren el derecho a una ciudad, democrática, incluyente, sostenible, productiva, segura, educadora, saludable, convivencial y culturalmente diversa.

La estructura y metodología que presentan dichos documentos muestra una gran similitud con los Planes de Desarrollo Federal, Estatal y Municipal en México, al integrar programas y proyectos en ejes de desarrollo y líneas de acción, donde se agrupa la atención a los derechos y necesidades de la población a través de programas y proyectos.

En el caso del Municipio de Querétaro dentro del Plan Municipal de Desarrollo para el período 2021-2024 se contemplan ejes de desarrollo con enfoque transversal de derechos humanos, entre estos se encuentran el eje de desarrollo humano integral, donde se prevén temas de educación, salud, igualdad de género, entre otros; un eje de seguridad, enfocado a la paz y la justicia; un eje de economía sostenible, enfocado a la generación de empleo; un eje de recuperación y conservación ambiental; un eje de planeación, ordenamiento y funcionalidad, con infraestructura y movilidad; así como el eje de gobierno abierto y resultados, enfocado a la transparencia y rendición de cuentas, así como la eficiencia y la eficacia del gasto público.

Podemos ver una gran similitud entre los derechos que contiene la Carta por los Derechos a la Ciudad de México y cómo son agrupados y el Plan Municipal de Desarrollo del Municipio

de Querétaro 2021-2024 a través de ejes de desarrollo, los cuales están orientados con la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible que han adoptado los miembros de las Naciones Unidas.

A continuación, se enuncian algunos de los derechos contenidos en la Carta por los Derechos de la Ciudad de México, y que resultan más relevantes para efectos de la presente investigación.

En tanto a derechos democráticos y de participación ciudadana resaltan el derecho a participar en la toma de decisiones en los asuntos públicos, incluyendo a poblaciones en situación de discriminación; derecho a la manifestación y el debate en los espacios públicos; derecho al acceso, investigación y difusión de la información pública y el derecho a participar en la producción de la ciudad.

Estos derechos enuncian la participación de la ciudadanía en la construcción de la ciudad y en el fortalecimiento de dicha participación en la toma de decisiones y en la elaboración de políticas públicas.

Relativo al tópico de la movilidad en la ciudad, destaca el derecho al transporte público y a la movilidad urbana.

En cuanto a desarrollo sustentable puede señalarse el derecho a la protección, preservación y mejoramiento del medio ambiente.

También destaca en el ámbito cultural, el derecho a la conservación, desarrollo y difusión de la ciencia y la cultura.

En cuanto a temas de seguridad y protección civil, se enuncia el derecho a la seguridad personal e integridad física, frente a los riesgos y desastres; así como el derecho a espacios seguros donde desarrollar actividades individuales y colectivas.

De igual manera se considera el derecho a la convivencia pacífica, solidaria y multicultural; refiriendo la mediación como mecanismo de resolución de conflictos.

Para abordar la atención de servicios públicos, parte medular de las facultades conferidas en los Municipios del país y que toca de forma directa el uso y disfrute de los espacios públicos desde una perspectiva física se consideran los siguientes: derecho a contar con servicios públicos básicos (en el ámbito de competencia); derecho de las personas a disponer de espacios públicos accesibles para la convivencia y el encuentro, adecuados a la libre expresión de sus manifestaciones culturales y espacios lúdicos y deportivos de calidad.<sup>6</sup>

Para efectos de la presente investigación el cumplimiento a los derechos antes descritos daría por satisfecho el goce y disfrute de los derechos a la ciudad para los habitantes del Municipio de Querétaro a través de los diferentes programas y proyectos incluidos en el Plan Municipal de Desarrollo.

Sin embargo, la parte medular de la presente investigación se centra específicamente en la satisfacción del derecho al espacio público. Tomando como referencia la Carta por los Derechos a la Ciudad de México, el derecho al espacio público refiere a disponer de espacios públicos accesibles para la convivencia y el encuentro, adecuados a la libre expresión de sus manifestaciones culturales, deportivas y de calidad.

#### **1.4 Derecho al espacio público democrático.**

Los derechos a la ciudad y al espacio público refiere a los ciudadanos como agentes activos en la comunidad política, quienes colaboran en la planificación, diseño o rediseño de los espacios públicos, ya que los ciudadanos cuentan con perspectivas invaluable para la resolución de los problemas que los envuelven.

El espacio público se enfrenta actualmente a problemas como privatización de espacios, desigualdad social que genera periferias, modelo de urbanización producto de la convergencia de interés, entre otros.

---

<sup>6</sup> Extracto de la Carta por los Derechos a la Ciudad, junio 2010, Ciudad de México.

Puede decirse que el espacio público está desapareciendo rápidamente, por causa de los procesos de globalización y privatización y también por las nuevas formas de control social; incluso las plazas, espacios cívicos de las ciudades latinoamericanas, están siendo cerradas, rediseñadas y reglamentadas en formas que restringen sus usos sociales y políticos tradicionales.

Se explora el modo en que los objetivos artísticos no satisfacen las necesidades de los usuarios de la plaza, pero se acomodan a las del creciente comercio turístico.

En esta discusión, las preocupaciones de los usuarios son contrastadas con las intenciones de los diseñadores gubernamentales.<sup>7</sup>

Es por ello, que el ciudadano debe participar en el desarrollo de políticas urbanas y en la construcción del proyecto urbano, a fin de moldear su entorno a través de sus necesidades; debe haber una participación activa de los agentes sociales y económicos, públicos y privados, de manera que se garantice la máxima articulación entre los productores de la ciudad, participar para ser parte, para hacer valer su derecho a hacer ciudad y hacer espacio público.

Para evaluar la calidad del espacio público es necesario considerar los siguientes elementos como condición de ciudadanía.

- Vialidades
- Seguridad
- Equipamiento
- Distribución

Debe entenderse entonces al espacio público como espacio de la ciudadanía.

---

<sup>7</sup> SETHA LOW, Transformaciones del espacio público en la ciudad latinoamericana: cambios espaciales y prácticas sociales, Bifurcaciones: revista de estudios culturales urbanos, ISSN-e 0718-1132, Nº. 5, 2005.

Borja hace alusión al espacio como una expresión o forma de democracia y de derechos individuales y colectivos en su dimensión territorial, ya que a través de este puede reflejarse la igualdad de oportunidades y de incidencia dentro del espacio, así como las brechas de desigualdad, al ser un espacio de uso colectivo.<sup>8</sup>

### **1.5 El espacio público en el Municipio de Querétaro, particularidades.**

Ningún espacio público es igual, debe entenderse su dinámica y elementos culturales, así como su contexto o características particulares, para perfilar el tipo de espacio público que se posee y de esta manera coadyuvar a su fortalecimiento.

Las calles bien planificadas pueden convertirse en el símbolo de una ciudad; por ejemplo, Los Campos Elíseos (París, Francia), Las Ramblas (Barcelona, España) y Nanjing Road (Shanghai, China).

Pero ¿Cómo es el espacio público en el Municipio de Querétaro? ¿Qué lo identifica?

Querétaro se caracteriza por ser una ciudad histórico-cultural, de modo que su espacio público refleja historia y la mezcla de distintas culturas que han formado parte de esta, por ello, es importante resaltar los principales acontecimientos de relevancia nacional que han sucedido y que enmarcan el contexto socio cultural de la ciudad.

En la historia prehispánica, el territorio de Querétaro se inscribe en una región conocida como centro-norte de México; los primeros grupos nómadas llegaron a Querétaro hace aproximadamente 10 mil años, luchando por la sobrevivencia y dedicados a la recolección y a la cacería. Se infiere que en la época prehispánica el actual Querétaro era un asentamiento conocido como Tlachco, donde se destacaba la presencia de asentamientos agrícolas.

Con la llegada de los españoles, es fundada la Ciudad de Santiago de Querétaro en 1531 por Fernando de Tapia, chichimeca convertido al catolicismo; para entonces la región se vuelve

---

<sup>8</sup> Borja Jordi, Espacio Público y Derecho a la Ciudad, Editorial Viento Sur, Número 116, mayo 2011.  
[https://cdn.vientosur.info/VScompletos/VS116\\_Borja\\_EspacioPublico.pdf](https://cdn.vientosur.info/VScompletos/VS116_Borja_EspacioPublico.pdf)

un sitio estratégico al ser punto de conexión con la ciudad de Guanajuato, Zacatecas y la Ciudad de México.

En 1712 el Rey Felipe V de España da el título de “muy noble y muy leal Ciudad de Querétaro”, nombrada así la tercera ciudad más importante del reino español.

En septiembre de 1810 Querétaro se convierte en la cuna del movimiento de la Independencia de México.

Para 1824 se instaura la Republica Federal en México, donde Querétaro queda establecido como Estado de la Federación.

Entre 1846 y 1848 México pierde más de la mitad de su territorio en una guerra con Estados Unidos, quien buscaba extender su territorio, y es en Querétaro, donde se firma el Tratado Guadalupe Hidalgo, documento que establece las condiciones para dar fin a la guerra.

De 1858 a 1861 aconteció en México la Guerra de Reforma, una guerra civil donde se buscaba la libertad de culto y expropiar los bienes con que contaba la Iglesia; esta guerra trajo consigo crisis económica, por lo que se suspendió el pago de la deuda externa, originando la invasión francesa, y el establecimiento del segundo imperio en México.

Con el apoyo de los Estados Unidos, culmina la guerra en contra del ejército francés, y en 1867 es fusilado en el Cerro de las Campanas, Maximiliano de Habsburgo junto a los generales Miguel Miramón y Tomás Mejía.

En 1876 Porfirio Díaz llega al poder y para 1878 se inicia la construcción del ferrocarril que enlaza a Querétaro, San Juan del Río y Ciudad de México. Para 1910 se inaugura el monumento a la Corregidora para conmemorar el primer centenario de la independencia, mismo año en que se da el levantamiento de la revolución mexicana.

En 1917, en el Teatro de la República se proclama la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En México, alrededor de los años 60 se presentó un fenómeno migratorio del campo hacia los centros urbanos que se desarrollaban gracias a la industrialización; en Querétaro para 1967 se instalaron once plantas industriales, esto derivado de su ubicación privilegiada y la cercanía con la capital del país.

El crecimiento económico de una población, trae consigo migración y por tanto crecimiento poblacional, así como el desarrollo de nuevas formas de vivienda y estilos de vida.

Es así que Querétaro empezó a tener un crecimiento poblacional más allá del primer cuadro de la ciudad, conocido como Centro Histórico.

Se generaron nuevos puntos poblacionales alrededor de las plantas industriales, zonas habitacionales para obreros de clase media baja, que poco a poco a lo largo del tiempo han sido equipadas por los gobiernos municipales, y que han dejado de ser periferias, conectando de esta forma a nuevas colonias al centro de la ciudad.

Los espacios públicos que existen en estas zonas están enfocados más a parques y jardines que ayudan a disuadir la contaminación que existe alrededor de las zonas industriales, así como zonas destinadas al deporte y la recreación.

Una de las grandes críticas al desarrollo de las ciudades es que su sistema de uso de suelo está impuesto por los intereses particulares del mercado y la productividad de la ciudad, por encima de las necesidades colectivas, situación que se refleja con la industrialización.

Y, aunque existen esfuerzos significativos por parte de los gobiernos por mejorar las condiciones de los habitantes de dichas zonas, éstas fueron originalmente generadas como producto del interés del mercado, al ubicar de forma cercana a los centros de trabajo, las

zonas habitaciones de sus empleados o trabajadores, por lo que a partir de este elemento es que se va construyendo espacios de recreación y deporte donde se genere cohesión social.

Por otro lado, siguiendo con el enunciado de un sistema de uso de suelo impuesto por los intereses del mercado y la productividad de la ciudad, se encuentra de forma paralela otro fenómeno social, los nuevos modelos habitacionales, una forma de vivir privatizada, donde existen cierta cantidad de casas conglomeradas dentro de un fraccionamiento o privada, completamente excluida del entorno, con casetas de vigilancia y plumas para el acceso y acceso casi exclusiva mediante vehículos.

Este diseño de viviendas trae consigo áreas de recreación, que pueden ser desde zonas para juegos, alberca, canchas o salones de usos múltiples que son reservados por los habitantes para su uso. Esta nueva manera de vivir existe principalmente para la clase alta de la sociedad, aunque también existen fraccionamientos para las clases medias e incluso se ha buscado replicar para las clases bajas, la diferencia de estos se encuentra en su ubicación y equipamiento; sin embargo, la gran crítica a este modelo de vivienda, es que deja de lado el espacio público y privatiza los espacios, generando poca o nula cohesión social en sus habitantes como núcleos sociales.

Es de esta forma que más allá de pequeños jardines o espacios deportivos en las colonias populares o con modelos abiertos, el espacio público en Querétaro es primordialmente catalogado como el centro de la ciudad y dicho espacio lleva consigo un tratamiento distinto, al invertir una gran cantidad de recursos públicos en el mantenimiento de sus zonas de monumentos, así como de parques y jardines, pero principalmente en la limpieza que guarda el primer cuadro de la ciudad. Se fomenta la cultura y las artes en las principales plazas y jardines del Centro Histórico, ya que es ahí, donde la mayor parte de la población acude, y son puntos de encuentro social y cultural.

De igual manera la administración pública municipal realiza esfuerzos para mantener habilitados parques y jardines públicos en las zonas urbanas donde se fomenta el deporte y convivencia social, sobre todo en las zonas más alejadas del primer cuadro de la ciudad.

Sin embargo, puede decirse que es en el espacio público en Querétaro tiende a concentrarse a través de sus plazas públicas, jardines y calles.

Incluso cuando la ciudadanía realiza manifestaciones políticas y sociales recurre a su Centro Histórico, a sus principales plazas públicas y jardines, o a las principales vialidades del centro de la ciudad, al igual que los eventos culturales y políticos.

Es interesante como el crecimiento demográfico no ha disminuido la importancia y conglomeración en el principal cuadro de la ciudad; sin embargo, habría que potencializar nuevos puntos de encuentro social, cultural y político dentro de la ciudad y buscar un contra peso a los nuevos modelos privatizadores de habitar la ciudad y del uso del espacio público.

## **CAPÍTULO SEGUNDO. AUTORIDADES Y NORMATIVIDAD QUE ADMINISTRAN O REGULAN EL ESPACIO PÚBLICO EN EL MUNICIPIO DE QUERÉTARO.**

En este capítulo se enunciarán las dependencias vinculadas con el espacio público en el Municipio de Querétaro, realizando un análisis de las dependencias que participan directa o indirectamente en el tema, señalando el alcance de su actividad respecto a la administración y regulación del espacio público a través de normas o de su estructura administrativa a fin de determinar quién tiene la facultad de regular el espacio público y cuál es su sustento jurídico.

### **2.1 ¿Quién debe regular el espacio público?**

Como se menciona en el capítulo anterior, las nuevas funciones otorgadas a los espacios públicos generan la necesidad de crear normas o modificar las estructuras del Estado a fin de velar por la protección de estos espacios y garantizar su destino al uso común y de este modo satisfacer las necesidades de la población.

De este modo es el Estado quien debe intervenir a fin de proveer de un acceso equitativo al espacio público y a la igualdad de derechos de la ciudad.

Ahora bien, ¿en qué nivel administrativo el Estado se debe atender las cuestiones del derecho al espacio público?

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que los Municipios están investidos de personalidad jurídica y manejan su patrimonio; no ofrece una definición clara sobre los espacios públicos, de ahí que se podría interpretar el reconocimiento a lo público en las atribuciones que da el artículo 115° en sus fracciones II y III, particularmente respecto del mantenimiento de calles, parques y jardines, mismo que a la letra dice:

## **Artículo 115**

### **Fracción II.**

*Los municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley.*

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

...

### **Fracción III**

*Los Municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes:*

- a) Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales;*
- a) Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales;*
- b) Alumbrado público.*
- c) Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos;*
- d) Mercados y centrales de abasto.*
- e) Panteones.*
- f) Rastro.*
- g) Calles, parques y jardines y su equipamiento;***
- h) Seguridad pública, en los términos del artículo 21 de esta Constitución, policía preventiva municipal y tránsito; e*
- i) Los demás que las Legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socio-económicas de los Municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.*

*Sin perjuicio de su competencia constitucional, en el desempeño de las funciones o la prestación de los servicios a su cargo, los municipios observarán lo dispuesto por las leyes federales y estatales.*  
... (sic)<sup>9</sup>

La Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano define al espacio público en el artículo 3° fracción XVIII y señala que el espacio público comprende áreas, espacios abiertos o predios de los asentamientos humanos destinados al uso, disfrute o aprovechamiento colectivo de acceso generalizado y libre tránsito.

El artículo 6° fracción VIII de la misma Ley señala que la creación, recuperación, mantenimiento y defensa del espacio público será para uso comunitario y para la movilidad y se les atribuye esta responsabilidad a los municipios.<sup>10</sup>

En cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 9, fracción de la Ley antes mencionada, se crea la Norma Oficial Mexicana que señala que corresponde a la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano expedir normas oficiales mexicanas con el propósito de homologar la terminología para la jerarquización de espacios públicos en los planes o programas de desarrollo urbano, ser una herramienta de planeación urbana que esté a disposición de todos los niveles de gobierno con el objetivo de mejorar las condiciones de bienestar de todas las personas y su derecho al uso y disfrute de espacios públicos de calidad, entre sus objetivos se encuentra el de generar indicadores confiables; y brindar herramientas de autoevaluación para que las autoridades formulen acciones específicas para la promoción y protección de sus espacios públicos.<sup>11</sup>

---

<sup>9</sup> Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. México, 2024. <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf>

<sup>10</sup> Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, 2024. [https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGAHOTDU\\_010621.pdf](https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGAHOTDU_010621.pdf)

<sup>11</sup> Diario Oficial de la Federación. NORMA Oficial Mexicana NOM-001-SEDATU-2021, Espacios públicos en los asentamientos humanos. 22 de febrero de 2022. [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5643417&fecha=22/02/2022#gsc.tab=0](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5643417&fecha=22/02/2022#gsc.tab=0)

En el artículo 30 fracciones I, VII y XXVII de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Querétaro se contempla que los Ayuntamientos son competentes para aprobar 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.<sup>12</sup>

Es por ello que se puede decir que el espacio público debe ser creado, ordenado y vigilado por el nivel gubernamental más cercano a la gente, es decir a nivel municipal.

De este modo el gobierno local es el más indicado para definir y programar los espacios públicos, desarrollarlos, gestionarlos, darles mantenimiento, administrarlos y vigilar su correcto uso.

De esta forma el espacio público es sometido a una regulación específica por parte de la administrativa pública, propietaria o que posee la facultad de dominio sobre el suelo y que garantiza la accesibilidad a todos y fija las condiciones de utilización de actividades.”<sup>13</sup>

El Municipio entonces a través de su respectiva estructura orgánica y la normatividad que lo faculta, desarrollará los mecanismos a fin de garantizar el derecho al espacio público en la ciudad a sus habitantes.

## **2.2 ¿Qué dependencias están involucradas o tienen la facultad para regular el espacio público en el Municipio de Querétaro?**

El Plan Municipal de Desarrollo 2021-2024 del Municipio de Querétaro está alineado a la Agenda 2030 de la Organización de las Naciones Unidas a través de una perspectiva de Gobierno Abierto, enmarcado en la metodología del Presupuesto Basado en Resultados y el Sistema de Evaluación del Desempeño.

---

<sup>12</sup> Poder Legislativo del Estado de Querétaro. Ley Orgánica Municipal del Estado de Querétaro, 2024. <http://legislaturaqueretaro.gob.mx/app/uploads/2016/01/LO003.pdf>

<sup>13</sup> Borja Jordi, El espacio público, ciudad y ciudadanía, Jordi Borja, Ed. Electa, Barcelona, 2003, pág. 33.

Esto que quiere decir que se busca alinear el plan de trabajo de la administración pública municipal no solo con los objetivos a nivel estatal y federal sino también a nivel internacional, empatando con la Organización de las Naciones Unidas y la Agenda 2030 con el cumplimiento a los 17 objetivos que buscan lograr la sostenibilidad medio ambiental, económica y social.

De igual forma se busca la eficiencia y la eficacia del gasto público a través de la medición y rendición de cuentas; así como la transparencia y el acceso a la información pública.

De este modo, las dependencias trabajan de forma conjunta en la consecución de objetivos, en donde algunas de sus acciones o actividades se ven involucradas o se complementan con las de otras dependencias sin que esto implique duplicidad de tareas o mala administración del gasto público, así desde distintas perspectivas la administración atiende las problemáticas a través de grupos temáticos de necesidades, mismos que en el plan municipal de desarrollo serán nombrados ejes de desarrollo.

Es así que el tema del espacio público al ser un tópico social que puede estudiarse desde distintas perspectivas teóricas, también son varias las dependencias municipales sobre las que recae la regulación, administración o mantenimiento.

Las dependencias involucradas de forma directa son:

- Secretaría General de Gobierno

Dicha Secretaría tiene entre algunas de sus funciones la de asegurar y mantener la gobernabilidad del Municipio de Querétaro, al interior de la Administración Municipal y en la sociedad, definiendo y ejecutando las políticas de comunicación, concertación o mediación con los involucrados; procurar la atención de las demandas sociales presentadas por las organizaciones, actores políticos y sociales existentes en el territorio del Municipio de Querétaro y regular el ordenamiento de las actividades de comercio establecido y/o comercio

en vía pública, tianguis, mercados, espectáculos y de actividades comerciales en el uso de plazas y vialidades públicas.

Es a través de la Dirección de Gobernación y la Dirección de Inspección en Comercio y Espectáculos, áreas adscritas a dicha secretaría, que se ordena y regula el espacio público, de acuerdo a las facultades expedidas en el Reglamento de actividades comerciales, de servicios y eventos en vía pública del Municipio de Querétaro.

Bajo la lente de esta dependencia, el espacio público es definido a través del concepto de vía pública, como el espacio de dominio público y uso común, dentro de los que se encuentran los “...caminos, calzadas, puentes y sus accesorios, plazas, calles, avenidas, paseos, andadores y parques públicos o cualquier espacio abierto al libre tránsito de las personas o vehículos...”<sup>14</sup>.

Entre algunos de los cambios más relevantes que se han realizado a su estructura orgánica que se relacionan con la presente investigación se pueden destacar los siguientes:

El 25 de mayo de 2004 el H. Ayuntamiento aprueba la transferencia de la Dirección Única de Inspección adscrita a la Secretaría de Gestión Delegacional a la Secretaría General de Gobierno Municipal como Dirección de Inspección integrada por el Departamento de Inspección en la Vía Pública y el Departamento de Inspección en Espectáculos.

El 1 de febrero del 2008, como parte de la continuidad de la reingeniería de la Secretaría General de Gobierno Municipal publicada en Gaceta Municipal No.30 se realizó un cambio en la nomenclatura de la Dirección de Inspección por la de Dirección de Inspección en Comercio y Espectáculos, de igual forma se suprimió el Departamento de Comercio en Vía pública, adscrito a la Dirección de Gobernación, trasladando sus funciones a la Dirección de Inspección en Comercio y Espectáculos.

---

<sup>14</sup> Sistema Municipal de Control Documental. Reglamento de actividades comerciales, de servicios y eventos en vía pública del Municipio de Querétaro, pág. 1-2.

## Dirección de Inspección en Comercio y Espectáculos

Tiene por objetivo coadyuvar en la correcta aplicación de las leyes y reglamentos que norman la actividad comercial establecida en vía pública, tianguis, mercados, espectáculos, uso de plazas y vialidades públicas en el Municipio de Querétaro con el propósito de dar cumplimiento a los programas de inspección, vigilancia permanente y organizada por parte de la autoridad municipal.

Dentro de sus principales funciones se encuentra el 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, tianguis, mercados, espectáculos públicos, uso de plazas y vialidades públicas; autorizar y regular la apertura, renovación, modificación o baja de licencia municipal en la vía pública, conforme a la normatividad aplicable.

A través del Departamento de Inspección en Comercio y a su vez del Área de Comercio en Vía Pública se busca verificar el cumplimiento de la normatividad aplicable a las actividades de comercio en vía pública en sus modalidades fija, semifija, fiestas patronales y rotativas, así como de la autorización y préstamo de plazas públicas.

- Secretaría de Seguridad Pública Municipal:

Para que exista el pleno uso y disfrute de los espacios públicos es necesario que exista la seguridad, la cual es una responsabilidad conjunta que se desarrolla en sus respectivos ámbitos de competencia y tiene como finalidad la prevención de la violencia y la delincuencia, conductas antisociales y faltas administrativas, para preservar las libertades, el orden público y la paz social.

En el ejercicio de la función de seguridad corresponde a los policías en activo, vigilar el tránsito de vehículos y peatones en las calles, caminos, carreteras y áreas de su competencia.<sup>15</sup>

---

<sup>15</sup> Consejo Estatal de Seguridad. Ley de Sistema de Seguridad Ciudadana en el Estado de Querétaro. <https://sscqro.gob.mx/wp-content/uploads/2020/07/Ley-de-la-Secretari%C3%A1-de-Seguridad-Ciudadana-del-Estado-de-Quere%CC%81taro.pdf>

De acuerdo con datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) en su Encuesta Nacional de Seguridad Pública Urbana (ENSU) en septiembre de 2023, 61.4 % de la población de 18 años y más, consideró inseguro vivir en su ciudad<sup>16</sup>, esto especialmente cuando se encontraban en espacios en la vía pública.

Sin embargo, por parte de la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE) 2023, el Estado de Querétaro ocupa el tercer lugar del ranking nacional con mejor percepción de seguridad entre sus habitantes.<sup>17</sup>

Para el Estado de Querétaro el tema de seguridad es un tema prioritario en la agenda pública, esto se ve reflejado en los índices de medición y su comparativo anual.

Actualmente se trabaja por brindar una atención con enfoque de Derechos Humanos y Perspectiva de Género, así como promover los medios de denuncia y vincular a la sociedad civil en temas de prevención, asimismo se busca que a través del crecimiento económico y social y la articulación de la oferta artística, cultural, deportiva y recreativa disminuya la incidencia delictiva en el ámbito comunitario.

- Secretaría de Movilidad:

Es obligación del Estado garantizar el derecho de los ciudadanos al tránsito libre y seguro por las calles; a través del Reglamento para la Movilidad y el Tránsito del Municipio de Querétaro se busca proteger, regular y garantizar un ejercicio pleno de este derecho, considerando las diferentes maneras en la que se desplazan las personas dentro del municipio: la regulación para el desplazamiento de los sujetos activos, las vialidades, la seguridad vial y su ordenamiento, procurar el cuidado del ambiente y la reivindicación de la ciudad como un espacio para las personas y no para los medios de transporte motorizados.<sup>18</sup>

---

<sup>16</sup> Instituto Nacional de Estadística y Geografía. Encuesta Nacional de Seguridad Pública Urbana 2023, 19 de octubre de 2023, pág. 1.

[https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2023/ensu/ensu2023\\_10.pdf](https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2023/ensu/ensu2023_10.pdf)

<sup>17</sup> Instituto Nacional de Estadística y Geografía. Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública 2023, 11 de septiembre de 2023.

<https://www.inegi.org.mx/rnm/index.php/catalog/913/data-dictionary>

<sup>18</sup> Municipio de Querétaro. Reglamento para la Movilidad y el Tránsito del Municipio de Querétaro.

Para crear estrategias de movilidad eficientes se necesita planear la ubicación de las zonas habitacionales, espacios públicos y zonas de comercio e industria; sin embargo, el reto es aún mayor cuando el crecimiento de la población es producto del crecimiento económico.

Es importante mencionar que el tema de la movilidad dentro de la administración pública municipal es muy reciente, y su objetivo se centra en generar reingenierías que atiendan a las distintas funciones de la ciudad y a las necesidades de la población, así como trabajar bajo un enfoque de educación y cultura de la movilidad.

Dentro de los principales objetivos del plan municipal de desarrollo del Municipio de Querétaro se encuentran el crear acciones de infraestructura y equipamiento urbano, para fortalecer la movilidad y la conectividad en el municipio, con el fin de fortalecer los espacios y servicios públicos en las áreas prioritarias para promover el desarrollo urbano.

- Secretaría de Servicios Públicos Municipales

De acuerdo con las facultades conferidas en el Artículo 115 Constitucional, fracción III, la Secretaría de Servicios Públicos es la dependencia encargada de atender siete de las ocho facultades conferidas, las cuales comprenden:

- a) Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales;
- b) Alumbrado público.
- c) Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos;
- d) Mercados y centrales de abasto.
- e) Panteones.
- f) Rastro.
- g) *Calles, parques y jardines y su equipamiento;*

Es por ello que dicha dependencia se vuelve prioritaria dentro de la estructura orgánica del Municipio y es de las principales demandas de la población de acuerdo con la agenda de gobierno y su objetivo es el de proporcionar servicios públicos eficientes y de calidad a los habitantes.

Para efectos de esta investigación su importancia reside en la regulación del orden, uso y administración de los parques, jardines y áreas verdes, donde a través de sus diversas dependencias se llevan a cabo acciones de desmalezado, limpieza, recolección, riego, fumigación, poda, forestación, reforestación y recuperación de espacios públicos en parques y jardines, así como el embellecimiento, conservación, mantenimiento y restauración de la infraestructura de plazas públicas en el Centro Histórico, para el esparcimiento y descanso de los habitantes del Municipio de Querétaro.

Dentro de sus objetivos se encuentra el de mejorar la infraestructura urbana y los servicios públicos municipales desde un enfoque socio espacial que permita accesibilidad a todos los sectores de la población, implementando las políticas y mecanismos que garanticen una mejor calidad de vida para todos.

Otras dependencias involucradas y que coadyuvan al fortalecimiento del espacio público en el Municipio de Querétaro desde una perspectiva de derecho y función social de la ciudad, y no simplemente control o regulación, son:

- Secretaría de Gestión Delegacional

La Secretaría de Gestión Delegacional es la encargada de coordinar la cuestión técnica y administrativa de las delegaciones municipales, polígonos que funcionan como instrumentos de planeación territorial en los que se busca generar subcentros urbanos o puntos estratégicos de actuación.

Las delegaciones del Municipio de Querétaro son: Delegación Centro Histórico, Cayetano Rubio, Josefa Vergara y Hernández, Felipe Carrillo Puerto, Epigmenio González, Félix Osoreo Sotomayor y Santa Rosa Jáuregui.

Dichas Delegaciones tienen por objeto ser un vínculo entre las dependencias municipales y la ciudadanía, ofrecer los servicios públicos básicos para una población determinada en una demarcación delimitada, así como preservar y mantener el orden. Puede decirse entonces que son órganos administrativos para la desconcentración de funciones del gobierno municipal, que en primer nivel generan la interacción entre gobierno y ciudadanía.

Al ser un órgano que vincula o acerca los servicios municipales a la población, atiende una gran variedad de temas o problemáticas sociales, provenientes de forma directa de la población, de aquí que tenga una función más de atención ciudadana que canaliza; dentro de sus principales labores también se encuentran las de mantenimiento y rehabilitación de espacios públicos dentro de la delegación, así como la de generar cohesión social entre su población.

- Secretaría de Turismo

Dicha Secretaría es la encargada de desarrollar e impulsar estrategias integrales para planear, fomentar y promover productos y servicios turísticos de calidad que atraigan un mayor número de visitantes e incrementen la derrama económica en el Municipio de Querétaro.

Se busca promover los lugares más icónicos de la ciudad, rutas turísticas y culturales, así como gastronómicas, es decir un turismo artístico, cultural y ecológico.

El Municipio de Querétaro se distingue a nivel nacional por su competitividad, prosperidad y valor cultural, factores que han propiciado óptimas condiciones para el Turismo.

Es importante resaltar que los puntos turísticos más importantes se localizan en el Centro Histórico de la Ciudad, en sus principales plazas y jardines, lo que genera un flujo abundante de turistas. Esto hace que los espacios públicos se vuelvan multiculturales e interculturales al ser punto de interacción e intercambio entre distintas personas del país y del mundo.

- Secretaría de Cultura

Se encarga de promover el desarrollo artístico y cultural, así como difundir el patrimonio cultural; con ello se pretende crear cohesión social en los diferentes espacios públicos del Municipio de Querétaro, incentivar la creación artística, así como la producción, difusión y disfrute de las bienes y servicios artísticos y culturales en la memoria social y el patrimonio cultural que garanticen el pleno ejercicio de los derechos culturales; elaborar, implementar y difundir programas artísticos y culturales que coadyuven al fortalecimiento del tejido social. Dicha Secretaría tiene por objetivo posicionar al deporte, arte, cultura y al patrimonio cultural como elementos catalizadores de la cohesión social y la identidad colectiva, así como herramientas para fomentar un ambiente sano y libre de violencia.

De igual forma se busca generar estrategias para la promoción de nuevos elementos patrimoniales, culturales, hitos o espacios que puedan generar sentimiento de pertenencia en áreas urbanas o rurales que no cuenten con ninguna designación o reconocimiento.

### **¿Entonces quién debe regular el espacio público?**

En este capítulo puede concluirse que la regulación del espacio público no puede recaer sobre una sola dependencia, al ser un tema que puede ser analizado y atendido desde distintas perspectivas y enfoques administrativos, sin embargo, de acuerdo con lo ya señalado en este capítulo y para efectos de la presente investigación, se considera que el espacio público en el Municipio de Querétaro debiera ser regulado a través de la Secretaría de Servicios Públicos Municipales, ya que a través de esta se da la regulación del orden, uso y administración de los parques, jardines y áreas verdes, parques y jardines, así como el embellecimiento, conservación, mantenimiento y restauración de la infraestructura de plazas públicas en el Centro Histórico, para el esparcimiento y descanso de los habitantes del Municipio de Querétaro. Lo anterior de acuerdo a lo señalado en el Art. 115 Constitucional.

Siendo el resto de las dependencias mencionadas, colaboradoras o de apoyo en la satisfacción del derecho al espacio público en el Municipio de Querétaro.

## **CÁPITULO TERCERO. GOBERNABILIDAD Y ESPACIO PÚBLICO.**

Este capítulo versará en señalar qué es la gobernabilidad, cuáles son sus características y elementos y cómo esta se vincula con el espacio público; así como enunciar la hipótesis de que en el Municipio de Querétaro el derecho al espacio público se ve amenazado por una crisis de gobernabilidad generada por comerciantes en vía pública.

### **3.1 Gobernabilidad.**

Existe una serie diversa de definiciones sobre lo que implica la gobernabilidad, en este apartado se ofrecerán distintos puntos de vista, a fin de contar con un panorama más amplio de la significación de tal definición.

Primero, el tema de la gobernabilidad surge en los años setenta derivado de la desaceleración económica de la industrialización que generó desempleo, desigualdad social y crisis económica, así como de la disfuncionalidad del Estado de Bienestar (al hablar de ineficiencia e ineficacia de los gobiernos, por la sobrecarga del Estado derivado de su intervención en el mercado), la llegada del neoliberalismo como nuevo modelo económico, así como el proceso de globalización. Todo lo anterior, generó problemas de legitimación del gobierno, descrédito del Estado y una pérdida de confianza en su capacidad de resolver los grandes problemas sociales.

La gobernabilidad entonces puede entenderse como una dimensión de la relación entre gobernantes y gobernados, en la que se muestran las condiciones bajo las que se desarrolla esta relación.

Para Juan Rial, politólogo uruguayo, la gobernabilidad es una propiedad específica de los gobiernos para encuadrar a sus gobernados para la consecución de las metas establecidas.<sup>19</sup>

---

<sup>19</sup> Rial Juan, "Gobernabilidad, partidos y reforma política en Uruguay" (1987), Revista Mexicana de Sociología, núm. 2, abril-junio 1988, pág.11

En cambio, para Ángel Flisfisch, abogado y politólogo chileno, la gobernabilidad refiere a la calidad del desempeño gubernamental de acuerdo a dimensiones como efectividad, aceptación social, eficiencia y coherencia en las decisiones.<sup>20</sup>

Pero ¿a qué refiere Flisfisch con calidad en el gobierno? Podría hacerse alusión a la consecución de la paz social, la seguridad, gobernar mediante leyes y de forma imparcial y la consecución del bienestar social y el crecimiento económico.

La gobernabilidad también puede definirse como una cualidad propia de una comunidad política de acuerdo a Xavier Arbós y Salvador Giner, juristas españoles quienes lo describen como la obediencia cívica de los ciudadanos frente a un gobierno democrático legítimo y sus instituciones.<sup>21</sup>

Se puede enunciar que los componentes básicos de la gobernabilidad son la estabilidad política, la legitimidad, la eficacia y eficiencia en el ejercicio del poder.

Se habla también de la gobernabilidad como la capacidad del gobierno para dar respuestas a las demandas sociales a través de la formulación de políticas públicas.

De acuerdo con Manuel Alcántara Sáez, politólogo español, el contexto es determinante para valorar el grado de gobernabilidad, ya que cada situación deberá analizarse de acuerdo a las condiciones particulares en que se desarrolla, tomando en cuenta elementos institucionales, la forma en que se diseñan sus políticas públicas, la capacidad del gobierno para garantizar el crecimiento económico sostenido, el nivel de representación ciudadana, la confianza y legitimidad con la que cuente, entre otras; de igual forma Alcántara menciona que los problemas no son exclusivos de una sola sociedad.<sup>22</sup>

---

<sup>20</sup> Flisfisch Ángel, "Gobernabilidad y consolidación de la democrática" (1987), Revista Mexicana de Sociología, núm. 3, julio-septiembre 1989, pág.113.

<sup>21</sup> Arbós Xavier y Giner Salvador. La gobernabilidad, ciudadanía y democracia en la encrucijada mundial. Editorial Siglo XXI. Madrid, 1993. Pág. 13.

<sup>22</sup> Alcántara Sáez Manuel. Gobernabilidad, crisis y cambio. Elementos para el estudio de la gobernabilidad de los sistemas políticos en épocas de crisis y cambio. Fondo de Cultura Económica. México, 1995.

El autor nos habla de variables cualitativas y cuantitativas para analizar el grado de gobernabilidad de los Estados, por ejemplo, el índice anual de crecimiento del producto interno bruto, la inflación, la deuda externa, el índice anual de desempleo, la capacidad para institucionalizar el conflicto, número y tipo de manifestaciones, entre otras.

Analiza la crisis de gobernabilidad como una crisis de legitimidad y ciudadanía de los sistemas políticos, menciona que mientras un Estado presente crisis de gobernabilidad, será imposible pensar en conceptos como buen gobierno, tomando este concepto como un gobierno legítimo, eficaz y eficiente, con calidad en el desempeño gubernamental, con participación ciudadana y validación social de políticas públicas, promover el desarrollo socio económico y ser oportuno en la resolución de problemas públicos.

También puede analizarse por medio de la definición de la ingobernabilidad, vista desde una perspectiva gradual y no definitiva de la ausencia de la gobernabilidad, ya que no existe sociedades ingobernables, ¿pero esto qué significa?

La pérdida o capacidad de un gobierno para resolver problemas públicos; es decir no es eficaz ni eficiente para brindar a la ciudadanía resultados o soluciones a las demandas sociales, diseña políticas públicas inadecuadas, costosas e ineficientes, la toma de decisiones es carente de información y análisis, existe una falta de representación, confianza ciudadana y corrupción.

Un ejemplo que podría ilustrar la ingobernabilidad se refleja cuando en una sociedad existen presiones excesivas de demandas de ciertos grupos sociales, no como forma de participación ciudadana o contraloría social, sino en forma de liderazgos que obligan a un gobierno atender sus demandas sobreponiendo el interés de unos cuantos frente a los derechos del resto de la ciudadanía y, cuando estos ejercen control o no permitan el buen desarrollo de la administración pública se dice que existen grados de ingobernabilidad.

Ahora bien, cuando en sentido contrario a ingobernabilidad los estos elementos mencionados se cumplen en sentido positivo entonces se puede decir que se habla de la existencia de gobernabilidad.

Para que exista la gobernabilidad debe existir una estabilidad política básica; orden, progreso económico y paz social; lo anterior, sumado a un adecuado marco jurídico y la capacidad de garantizar su aplicación, es decir, la capacidad de gobernar. Esto es percibido por los ciudadanos, generando confianza social en la toma de decisión del gobierno y en su administración.<sup>23</sup>

### **3.2 Nueva Gestión Pública y Gobernabilidad**

En el siglo XX surge la Nueva Gestión Pública como una reconceptualización en la conducción de las sociedades contemporáneas, como una reforma administrativa del Estado ante la desconfianza de la capacidad directiva de los gobiernos, el objetivo de introducir disciplina financiera, lograr la eficiencia y la eficacia en los recursos públicos (iniciativas de medición y evaluación, sistemas de presupuestación y control, reingeniería de procesos administrativos), promover la calidad en el servicio público, la transparencia y la rendición de cuentas, así como promover la participación ciudadana.

La Nueva Gestión Pública retoma metodologías del sector privado, como la estrategia de gestión gerencial, el modelo organizacional y la visión del ciudadano similar a un cliente, donde se busca la satisfacción de sus demandas o necesidades, es por ello, que este modelo toma principal relevancia en los resultados y la calidad de estos, más allá de los procesos.

Estos resultados deben poder ser medidos y controlados para conocer el impacto de las decisiones del gobierno, es decir, debe conocerse el beneficio de la ciudadanía en cada una

---

<sup>23</sup> Montero Bagatella Juan Carlos. Gobernabilidad: Validez/Invalidez o moda del concepto. Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales, vol. LVII, núm. 216, septiembre-diciembre, 2012, pp. 9-23. Universidad Nacional Autónoma de México, Distrito Federal, México.  
<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=42125016001>

de las acciones implementadas por un gobierno que justifiquen la gestión más adecuada del gasto público.

La aceptación y relevancia de este enfoque de gestión para la administración pública reside en la recuperación de la credibilidad como generador de bienestar social ante la crisis del Estado de bienestar.

Bajo este modelo, el gobierno permite la descentralización de los servicios públicos, al poder contratar a empresas privadas para la prestación de ciertos servicios públicos o servicios complementarios, desahogando de esta forma tareas o actividades de las que el Estado no cuenta con la infraestructura, permitiendo su contratación externa mediante instrumentos jurídicos, asegurando la calidad, la eficiencia y la eficacia.

De igual forma se desarrollaron códigos de ética para los servidores públicos a fin de guiar su actuar, comprometiéndolos a contar con visión, misión y objetivos claros en beneficio de la ciudadanía.

Se desarrollaron sistemas de gestión de la calidad para medir el compromiso de los gobiernos en la consecución de los objetivos planteados por la Nueva Gestión Pública.

Ahora bien, ¿porque aún con la constante modernización del Estado en pro de la legitimación y confianza ciudadana siguen presentándose crisis de gobernabilidad?

Se presume que es derivado de una cuestión político electoral, que da pauta a negociaciones y corrupción con grupos sociales.

Si bien en un sistema democrático es imposible separar la cuestión política de las cuestiones de gobierno y administración pública, estas no debieran afectar su buen desarrollo y la aplicación eficiente y eficaz de políticas públicas.

Debería gobernarse sin tintes políticos y con igualdad, asimismo los servidores públicos deberían ser seleccionados por sus capacidades, y las demandas sociales deberían ser atendidas sin interés político electoral alguno, trabajando en pro de la disminución de la pobreza y la desigualdad; es por ello que todavía se requieren cambios democráticos y estructurales.

### **3.3 Gobernabilidad y espacios públicos. ¿Debate, conflicto, negociación o mediación?**

Ahora bien, ¿de qué forma se vincula la gobernabilidad con los derechos a la ciudad y propiamente con el derecho al espacio público?

La regulación del espacio público es también una variable desde la que se puede analizar el grado de gobernabilidad de un gobierno.

El Estado democrático a través de la administración pública debe promover una política de ciudad que produzca espacios públicos ciudadanos.

La política de ciudad que promueve el Municipio de Querétaro identifica al espacio público a través de plazas públicas del Centro Histórico, vialidades, calles y parques públicos, y estos son regulados por varias dependencias según su ámbito de competencia.

Pero, ¿cuál es el problema que enfrenta el Municipio de Querétaro y propiamente la Secretaría General de Gobierno en el cumplimiento de sus deberes?, ¿por qué no puede enunciarse que existe una regulación eficiente del espacio público en el Municipio de Querétaro que asegure el derecho al espacio público de sus habitantes?

Para responder a los anteriores cuestionamientos es necesario precisar que el espacio público estimula la economía local informal como consecuencia positiva y al mismo tiempo negativa, esto derivado de las interacciones que se generan ya que muchas personas de la periferia de la ciudad o de otros municipios e incluso de otros estados, se trasladan a la ciudad para comercializar de manera informal sus productos en calles y plazas públicas del primer cuadro

de la ciudad con aquellas personas que visitan dichos espacios como parte del turismo o la recreación. De este modo, el espacio público es muy rentable en términos sociales, culturales y civiles, pero sobre todo en términos económicos y políticos.

En el Municipio de Querétaro no se promueve el comercio en vía pública, incluso se ha buscado disuadirlo a lo largo del tiempo, pero ante la incesante existencia del mismo, la Secretaría General de Gobierno por medio de la Dirección de Inspección en Comercio y Espectáculos mantiene operativos de vigilancia y retiro de comerciantes, principalmente en el Centro Histórico, donde los inspectores municipales buscan que los comerciantes en la vía pública se mantengan rotativos y no se establezcan en algún punto del espacio público de forma semifija o fija, es por ello que se les apercibe y de hacer caso omiso se les decomisa la mercancía realizándose un acta de decomiso para poder solicitar la devolución de sus artículos de forma posterior, sin embargo estos deben pagar una multa que en muchas ocasiones dicha penalidad puede ser más alta que los costos de la mercancía que se les retira, incluso la ubicación de la bodega municipal a donde se trasladan los artículos decomisados se encuentra en la zona norte de la ciudad por lo que en muchas ocasiones estos ya no acuden a recuperar sus productos. Los artículos decomisados se identifican en dos categorías, perecederos y no perecederos, cuando no se solicita su devolución son donados a casas hogar o de beneficencia.

Ahora bien, al no promoverse el comercio en vía pública, tampoco se otorga permisos formales para comercializar en la vía pública; algunos gobiernos han manejado proyectos como la instalación de carritos semi fijos que se colocan en ciertas plazas y con ciertos giros a fin de solventar esta necesidad, sin embargo, es insuficiente ante la demanda social y los resultados no han sido los esperados, ya que estas acciones no disminuyen el porcentaje de comerciantes en la vía pública; por otro lado, se han otorgado permisos temporales o tolerancia a ciertos grupos de comerciantes, esto ante la formación de alianzas o liderazgos de comerciantes que presionan al gobierno en la consecución de espacios en la vía pública, aunque esto amenaza con ello a la gobernabilidad.

Estos liderazgos confrontan a la autoridad municipal exigiendo espacios en la vía pública para ofrecer sus productos, al ser esta la autoridad competente para su regulación y la forma de gobierno más cercana a la ciudadanía.

El espacio público es un concepto jurídico: el espacio está sometido a la regulación específica por parte de la Administración pública, propietaria o que posee la facultad de dominio del suelo y que garantiza su accesibilidad a todos y fija las condiciones de su utilización y de instalación de actividades.<sup>24</sup>

El espacio público supone pues dominio público, uso social colectivo y multifuncional; este dominio está a cargo del Estado, quien a través del gobierno municipal regula su uso, primordialmente el de asegurar que las actividades comerciales en la vía pública no se apropien del espacio público, así como mantener el orden y la paz social.

Para entender la problemática de gobernabilidad que se presenta en el Municipio de Querétaro en relación al espacio público es importante retomar variables ya mencionadas en líneas anteriores: “el espacio público es rentable en términos económicos y políticos”; el municipio es quien regula el espacio público a través de la Secretaría General de Gobierno; los líderes comerciantes presionan por la obtención de espacios públicos.

Ahora bien, a estas variables ya mencionadas debe sumarse una muy importante, la cuestión electoral y es entonces al vincular todos estos elementos que surge la problemática social, la corrupción y los vicios de la administración pública.

Al darse cuenta que los grupos de comerciantes comprendían un gremio considerable y eran dirigidos fuertemente por líderes, el problema se reducía a negociar con una o un par de personas, a las que bastaba de inicio disuadir muchas veces a través de investigar puntos débiles personales que pudieran hacerse públicos (muy al estilo de los gobiernos autoritarios y poco democráticos), más adelante al otorgar un par de espacios en vía pública para su

---

<sup>24</sup> Borja Jordi en compilación de Jiménez H. David. Laberintos Urbanos en América Latina. Ciudadanía y espacio público. Ediciones ABYA-YALA 2000, Quito, Ecuador, pág. 12-13.  
[https://digitalrepository.unm.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1163&context=abya\\_yala](https://digitalrepository.unm.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1163&context=abya_yala)

gremio bastaban para disuadir a los que se manifestaban en la consecución de espacios para comerciar en vía pública, posteriormente las presiones se volvieron exigencias por parte de quienes lideraban estos grupos al encontrar en estas negociaciones un modo de vida, ya que vendían entre sus agremiados los espacios que el gobierno otorgaba en forma de permisos temporales o espacios que simplemente no serían sancionados por los inspectores.

Más adelante las compensaciones surgieron a manera de apoyos económicos que poco a poco se convirtieron en cuotas y en corrupción.

Fue convirtiéndose en algo tan viciado que los mismos gobiernos cayeron en la trampa de exigir a los líderes comerciantes contraprestaciones en el ámbito electoral, en el que acordaban acudir con sus gremios a eventos político incluso caer en la desfachatez de acudir a la presentación de programas de la administración como quórum para denotar supuesta participación ciudadana o satisfacción pública de la administración y sus políticas públicas.

Esto llevó a los gobiernos a pasar de administradores a negociadores, padecer de constantes manifestaciones simuladas, en las que los líderes comerciantes no solo exigían más y más beneficios de la administración pública sino que desestabilizaban su actividad, además de perder el control sobre el comercio en vía pública y desacreditar el papel y las normativas de los inspectores municipales quienes en sus operativos solo podían amonestar a los comerciantes que no pertenecieran a un gremio con el que se hubiese negociado, sumado a la pérdida de autoridad con el resto de los ambulantes que poco a poco ya conocían esta realidad imperante.

Bajo esta situación, no solo los inspectores perdieron credibilidad institucional y poder, sino también los directores de inspección y los secretarios de gobierno, dejando el espacio público vulnerable y con una crisis de gobernabilidad, al tener que negociar con comerciantes a fin de que estos no alteren el orden público o desestabilicen la actividad de la administración municipal.

Ahora bien, dentro de la administración pública también se han enfrentado grandes problemáticas en cuanto a la comprobación de los recursos públicos que se otorgan a estos comerciantes ya que como bien se menciona, la administración pública ha pasado por un proceso de modernización, donde se busca la eficiencia y la eficacia, se promueve la transparencia y la rendición de cuentas; ¿entonces cómo se logra la entrega de apoyos económicos constantes?

La entrega de apoyos económicos cada día es más cuestionable por los entes fiscalizadores, ya que se ha detectado que es un medio para desviar recursos para cuestiones como las que se mencionan en este documento, por lo que esta situación ha presionado a las autoridades a recurrir a la simulación de programas o proyectos para el pago de estas cuotas, eventos o regalos de grupos de comerciantes u organizaciones, buscando que al persuadir a estos liderazgos, no desestabilicen a la administración o cooperen para mantener la gobernabilidad, esto no solo genera corrupción sino dificultades para las dependencias ante la revisión de los entes fiscalizadores para la integración de expedientes que serán revisados, aunado a que estos recursos no están siendo utilizados para su fin específico, que debiera ser el de ayudar a la población más vulnerable o de escasos recursos.

Hablar de esta corrupción resulta una afectación para el desarrollo eficiente y eficaz de una administración, no solo en la regulación del espacio público sino en todas y cada una de las actividades que desarrolla la administración, incluso para garantizar los derechos a la ciudad de sus habitantes y dar cumplimiento a la normativa y legalidad.

Es importante resaltar que esta corrupción no es propia del Municipio de Querétaro, ni siquiera del Estado de Querétaro, es un tema que se ve reflejado en todo México, aun en distintos niveles de gobierno y con distintos partidos políticos al mando.

Uno de los esfuerzos significativos en pro de la recuperación de los espacios públicos que realizó el Municipio de Querétaro fue la recuperación de la Alameda Hidalgo en junio de 2016, a través de un operativo en el que se llevó a cabo el retiro de más de 350 carritos comerciales ubicados en el denominado “Andador Comercial Alameda Hidalgo”,

delimitados por las Avenidas Zaragoza, Corregidora y Pasteur, en la Colonia Centro, Delegación Centro Histórico.

La Alameda Hidalgo es uno de los principales pulmones de la ciudad, un parque público para la recreación y convivencia social que durante muchos años fue arrebatado por los comerciantes y la prostitución, donde incluso se comercializaba piratería y drogas.

Con este operativo se buscaba la recuperación de este espacio público en beneficio de la ciudadanía que diariamente acudía a dicho espacio público por esparcimiento, tránsito y recreación.

Ante la posible presencia de manifestantes o inconformes, se garantizó la seguridad e integridad de los ciudadanos que en ese momento se encontraban en el lugar, así como de los servidores públicos designados para desahogar dicha diligencia, al realizar dicho operativo en conjunto con la Secretaría de Seguridad Pública Municipal con el apoyo de la Guardia Municipal de Querétaro.

Se rehabilitó y dio mantenimiento a la Alameda Hidalgo y sus alrededores y durante algunos meses se pudo disfrutar de dicho espacio público, sin embargo una vez que llegó el cambio de gobierno subsecuente y con la llegada de nuevos titulares en las dependencias involucradas, no solo disminuyó nuevamente su afluencia sino que el problema de prostitución y venta de drogas incrementó considerablemente, razón por la que las familias no acuden recurrentemente a dicho espacio, sino que se reduce a un espacio de tránsito diario de miles de personas que se desplazan en transporte público, ya que en este punto se concentran una gran cantidad de rutas.

Otro de los esfuerzos que llevó a cabo el Municipio de Querétaro a través de la Secretaría General de Gobierno, fue la instalación de cámaras corporales para los inspectores en vía pública, equipos de alta tecnología con el objetivo de fortalecer los medios de transparencia en el actuar diario de los servidores públicos, fomentando una cultura de la honestidad bajo un esquema de anti corrupción, transparencia y rendición de cuentas que recuperará la

confianza en la ciudadanía; sin embargo esta medida no daría los resultados que se esperaban nuevamente ya que el problema de fondo no estaba siendo atendido, los inspectores municipales nunca se acercaban dentro de sus recorridos a los comerciantes que ya contaban con la autorización previa que sus líderes habían negociado con las autoridades.

Y así como los ejemplos mencionados, cualquier esfuerzo que no atacara de fondo la problemática mencionada, traería consigo resultados deficientes.

La regulación del espacio público está a cargo del Estado, por la necesidad de asegurar el acceso de todos los ciudadanos al goce y utilización común de tales espacios colectivos, sin embargo, ante la deficiencia en la regulación del mismo se ha generado ingobernabilidad y corrupción.

La protección del espacio público tiene el carácter de legítimo y la función de regular su uso corresponde a una verdadera necesidad colectiva, es por ello que un gobierno democrático de la ciudad debe garantizar la prioridad de la calle como espacio público bajo un proyecto de ciudad con una triple legitimidad: normativa, política y sociocultural. Es decir, una base legal (planes, leyes, presupuestos, ordenanzas, o reglamentos), un acuerdo político entre la administración pública y los distintos actores sociales.

Si bien los espacios públicos expresan los avances y retrocesos de la democracia también debe priorizarse como un ámbito social y cultural. El espacio público entendido como espacio de uso colectivo donde se manifiestan los conflictos, emergen las demandas y contrastan con las políticas públicas.<sup>25</sup>

Sin embargo, el espacio público debe ser un espacio de concertación, en el sentido único de involucrar la participación ciudadana a la toma de decisión y apropiación de los espacios, más no en la negociación del mismo.

---

<sup>25</sup> Borja Jordi, Espacio Público y Derecho a la Ciudad, Editorial Viento Sur, Número 116, mayo 2011, pág. 44. [https://cdn.vientosur.info/VScompletos/VS116\\_Borja\\_EspacioPublico.pdf](https://cdn.vientosur.info/VScompletos/VS116_Borja_EspacioPublico.pdf)

Por otro lado, el comercio es una actividad que coexiste con el derecho colectivo al espacio público, por lo que el derecho al espacio público debe ser flexible frente a otros derechos del mismo rango constitucional; en ciertas condiciones debe ceder para poder hacer efectivos otros derechos de importancia similar, como por ejemplo el cierre de vías, para permitir el paso a manifestantes, con lo cual se hace efectivo el derecho a la protesta.

Las autoridades competentes tienen el deber constitucional de estudiar la situación de los ocupantes del espacio público con toda la diligencia, prolijidad y sensibilidad social que esta requiere, haciendo énfasis en la incorporación de variables socioeconómicas reales dentro del proceso de formulación y ejecución señalado con el propósito de evitar el acaecimiento de efectos contrarios al goce efectivo de los derechos fundamentales.<sup>26</sup>

Es por ello que los programas o proyectos que se desarrollen para la recuperación del espacio público deben contemplar alternativas para las personas que realizan el comercio informal en el mismo, como la reubicación de los mismos en zonas de tolerancia o programas de reactivación económica a fin de no transgredir ningún tipo de derecho; debe llevarse un debido proceso administrativo que remueva a los comerciantes sin que estos queden desamparados.

Finalmente podría decirse que el espacio público no debe ser motivo de negociaciones de ningún tipo, se debe realizar concertación, mediación, activarse programas que reactiven la economía y favorezcan a la población más vulnerable, políticas públicas que promuevan y fomenten el uso y aprovechamiento del espacio público, pero no debe permitirse ceder el control a grupos o intereses particulares por encima de los intereses generales ni el bien común ni por encima de los derechos humanos, la ley, las normas, los derechos a la ciudad ni al propio derecho al espacio público.

---

<sup>26</sup> López Taborta Jhon Anderson, Rodríguez Pimienta Elkin. El derecho colectivo al uso del espacio público frente a la actividad de carga y descarga de mercancía en vía pública en la Ciudad de Calí. Universidad Libre Seccional Pereira, 2017.

<https://repository.unilibre.edu.co/bitstream/handle/10901/16933/EL%20DERECHO%20COLECTIVO%20AL%20USO%20DE%20ESPACIO%20P%c3%9aBLICO.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

El Estado a través de sus estructuras gubernamentales debe asegurar su administración y regulación, priorizando el aprovechamiento y disfrute de los ciudadanos donde se genere cohesión social.

De igual modo debe asegurar la gobernabilidad y el control para la consecución de la paz social y la seguridad de sus ciudadanos.

## **CAPÍTULO CUARTO. PROPUESTA ORGÁNICA ESTRUCTURAL Y NORMATIVA PARA UNA REGULACIÓN EFECTIVA DEL ESPACIO PÚBLICO EN EL MUNICIPIO DE QUERÉTARO.**

La deficiente administración del espacio público en el Municipio de Querétaro ha generado crisis de gobernabilidad ante la pérdida de control de espacios públicos de uso colectivo ante líderes de grupos de comerciantes que operan en la informalidad; es por ello que este capítulo está destinado a la presentación de una propuesta de modificación orgánica estructural y normativa que permita garantizar el derecho al espacio público a los habitantes del Municipio de Querétaro, así como su máximo aprovechamiento para la recreación y generación de cohesión social, y que de igual forma coadyuve en el fortalecimiento de la gobernabilidad.

### **4.1 Marco jurídico.**

De conformidad con el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los Ayuntamientos se encuentran facultados para organizar la administración pública municipal, regular las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia.

Los ayuntamientos tendrán facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las legislaturas de los Estados, los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal.<sup>27</sup>

La Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, en su Artículo 8, fracción V, menciona que corresponde a los Municipios la creación y administración de

---

<sup>27</sup> Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. México, 2024. Artículo 115, fracción II.

<https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf>

zonas de preservación ecológica de los centros de población, parques urbanos, jardines públicos y demás áreas análogas previstas por la legislación local.<sup>28</sup>

La Constitución Política del Estado de Querétaro en el Artículo 35 reconoce al Municipio Libre como la base de la división territorial y de la organización política y administrativa del estado de Querétaro.<sup>29</sup>

De acuerdo con la Ley Orgánica Municipal del Estado de Querétaro en su Artículo 146, los Ayuntamientos están facultados para organizar su funcionamiento y estructura, así como para regular adjetiva y sustantivamente las materias de su competencia a través de instrumentos normativos que contengan disposiciones administrativas de observancia general y obligatoria.<sup>30</sup>

La administración pública municipal en el ámbito de sus respectivas competencias y de acuerdo a su normatividad y leyes aplicables, puede realizar modificaciones a su estructura orgánica para la adecuada prestación de servicios públicos a fin de fortalecer la economía y el desarrollo social y demás condiciones que beneficien a la población.

De igual forma en el Reglamento Interior de la Secretaría de Servicios Públicos Municipales establece que es de su competencia la prestación de los servicios públicos municipales de mercados y centros de abasto, alumbrado público, rastros, operación de panteones, limpia y calles, parques, jardines y su equipamiento.<sup>31</sup>

---

<sup>28</sup> Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Medio Ambiente. México, 2024. Artículo 8, fracción V.

<https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGEEPA.pdf>

<sup>29</sup> Legislatura Querétaro. Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Querétaro. México, 2024. Artículo. 35.

[https://site.legislaturaqueretaro.gob.mx/CloudPLQ/InvEst/Leyes/001\\_60.pdf](https://site.legislaturaqueretaro.gob.mx/CloudPLQ/InvEst/Leyes/001_60.pdf)

<sup>30</sup> Legislatura Querétaro. Ley Orgánica Municipal del Estado de Querétaro. México, 2024. Artículo. 146.

<http://legislaturaqueretaro.gob.mx/app/uploads/2016/01/LO003.pdf>

<sup>31</sup> Reglamento Interior de la Secretaría de Servicios Públicos Municipales del Municipio de Querétaro publicado en la Gaceta Oficial del Ayuntamiento del Municipio de Querétaro de fecha 17 de noviembre de 2015 número 3 tomo II y en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Querétaro la “Sombra de Arteaga” de fecha 13 de noviembre de 2015 número 87.

Asimismo en el Reglamento de Parques, Jardines y Áreas Verdes del Municipio de Querétaro, en su capítulo quinto denominado prohibiciones y sanciones, menciona que considerarán infracciones a dicho ordenamiento cuando se destruyan áreas verdes, se dañe la infraestructura urbana, se realice eventos recreativos, culturales o deportivos o instalen juegos mecánicos sin autoridad previa, se instalen puestos fijos, semifijos o ambulantes para el comercio que no cuenten con autorización; menciona también las sanciones a que serán aplicables, mismas que van desde una amonestación, hasta una multa o servicio en favor de la comunidad; en el artículo 28 del mismo reglamento, menciona que dichos espacios públicos no pueden ser destinados a otro uso que no sea el de esparcimiento y que su ocupación no generará ningún derecho real o personal.<sup>32</sup>

Actualmente el espacio público es regulado por medio de la Secretaría General de Gobierno a través de la Inspección en Comercio y Espectáculos, con la implementación de herramientas de monitoreo y supervisión en la vía pública que busca garantizar la gobernabilidad; sin embargo de acuerdo a lo analizado en el capítulo tercero de esta investigación, la manera en cómo se desarrolla la administración del espacio público bajo la tutela de esta dependencia está generando efectos contrarios; es por ello que se plantea la siguiente propuesta de reestructura orgánica dentro del Municipio de Querétaro, buscando una mejora en administración eficaz y eficiente del espacio público.

De acuerdo con el fundamento jurídico citado en supra líneas la Secretaría de Servicios Públicos Municipales debiera ser la dependencia encargada de la administración del espacio público, así como la vigilancia de uso correcto y su aprovechamiento.

---

[https://webservices.municipiodequeretaro.gob.mx/mejora\\_regulatoria/bin/files/REGLAMENTO%20INTERIOR%20DE%20LA%20SECRETAR%C3%8DA%20DE%20SERVICIOS%20P%C3%9ABLICOS%20MUNICIPALES%20DE%20QUER%C3%89TARO.pdf](https://webservices.municipiodequeretaro.gob.mx/mejora_regulatoria/bin/files/REGLAMENTO%20INTERIOR%20DE%20LA%20SECRETAR%C3%8DA%20DE%20SERVICIOS%20P%C3%9ABLICOS%20MUNICIPALES%20DE%20QUER%C3%89TARO.pdf)

<sup>32</sup> Reglamento de Parques, Jardines y Áreas Verdes del Municipio de Querétaro publicado en la Gaceta Oficial del Municipio de Querétaro de fecha 1 de agosto de 2023, Número 50, Tomo I y en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Querétaro “La Sombra de Arteaga”, número 77, Tomo CLVI, de fecha 7 de octubre de 2023.

[https://webservices.municipiodequeretaro.gob.mx/mejora\\_regulatoria/bin/files/PROMULGACI%C3%93N%2025-07-2023%20-%20Reglamento%20Parques%20y%20Jardines.pdf](https://webservices.municipiodequeretaro.gob.mx/mejora_regulatoria/bin/files/PROMULGACI%C3%93N%2025-07-2023%20-%20Reglamento%20Parques%20y%20Jardines.pdf)

Bajo dicha propuesta se deben trasladar las funciones del Departamento de Comercio en Vía Pública adscrito actualmente a la Dirección de Inspección en Comercio y Espectáculos de la Secretaría General de Gobierno a la Coordinación de Normatividad e Inspección de Servicios Municipales de la Secretaría de Servicios Públicos Municipales, por ser la dependencia más afín de acuerdo a sus facultades para crear, dar mantenimiento, administrar y vigilar el correcto uso y aprovechamiento del espacio público en el Municipio de Querétaro.

De esta forma, la Secretaría General de Gobierno no se encargaría de la regulación del espacio público en el Municipio de Querétaro, únicamente cumpliría con su función de mantener la gobernabilidad por medio de la Dirección de Gobernación y la Dirección de Justicia Cívica.

Asimismo, la Secretaría de Servicios Públicos Municipales como administrador de plazas públicas y jardines, creará, dará mantenimiento, administrará, supervisará y sancionará el uso y aprovechamiento de espacios públicos de acuerdo a las leyes, reglamentos y demás normativa.

La propuesta que se plantea tiene un enfoque integral, donde no solo se propone el cambio de adscripción de un departamento, sino que se plantean además modificaciones secundarias, a fin de suprimir la Dirección de Inspección en Comercio y Espectáculos, tal y como se compone hoy en día.

Es importante mencionar que las modificaciones señaladas trasladan las funciones y recursos humanos, financieros y materiales propios de cada una de las áreas que se mencionan, sin que esto genere un incremento al gasto público.

#### **4.2 Departamento de comercio en vía pública.**

El Departamento de comercio en vía pública actualmente se encuentra adscrito a la Dirección de Inspección en Comercio y Espectáculos de la Secretaría General de Gobierno.

De acuerdo al Manual de Organización de dicha Secretaría, el departamento tiene por objetivo verificar el cumplimiento de la normatividad aplicable a las actividades de comercio en vía pública en sus modalidades fija, semifija, fiestas patronales y rotativas.

Entre sus funciones se encuentran el de coordinar e implementar operativos de inspección y verificación en el ámbito de su competencia; ejecutar por medio de los inspectores asignados a su departamento las órdenes de inspección que emita la autoridad competente; resguardar e iniciar por instrucción de el/la Director/a de Inspección en Comercio y Espectáculos el procedimiento para el resguardo y destino legal correspondiente a enseres, bienes o mercancías aseguradas; y supervisar el actuar del personal respecto del cumplimiento de sus funciones y obligaciones.

Se propone entonces que dicho Departamento sea trasladado a la Coordinación de Normatividad e Inspección de la Secretaría de Servicios Públicos Municipales, misma que tiene por obligación realizar diligencias, ejecutar órdenes de inspección, realizar procedimientos administrativos para la imposición de sanciones debidamente fundadas y motivadas en lo que respecta al alumbrado público, aseo público, áreas verdes, mercados y rastro.<sup>33</sup>

Con ello, la actuación de los inspectores municipales, quedaría mayormente justificado, al pertenecer a la dependencia que no solo crea los espacios públicos y les da mantenimiento, sino también vigilar su correcto uso y aprovechamiento.

Ahora bien, ¿cómo pueden transferirse las funciones de un departamento, de una secretaría a otra? La respuesta es mediante acuerdo de cabildo.

---

<sup>33</sup> Reglamento Interior de la Secretaría de Servicios Públicos Municipales del Municipio de Querétaro publicado en la Gaceta Oficial del Ayuntamiento del Municipio de Querétaro de fecha 17 de noviembre de 2015 número 3 tomo II y en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Querétaro la “Sombra de Arteaga” de fecha 13 de noviembre de 2015 número 87.

[https://webservices.municipiodequeretaro.gob.mx/mejora\\_regulatoria/bin/files/REGLAMENTO%20INTERIOR%20DE%20LA%20SECRETAR%C3%8DA%20DE%20SERVICIOS%20P%C3%9ABLICOS%20MUNICIPALES%20DE%20QUER%C3%89TARO.pdf](https://webservices.municipiodequeretaro.gob.mx/mejora_regulatoria/bin/files/REGLAMENTO%20INTERIOR%20DE%20LA%20SECRETAR%C3%8DA%20DE%20SERVICIOS%20P%C3%9ABLICOS%20MUNICIPALES%20DE%20QUER%C3%89TARO.pdf)

La Secretaría de Administración de acuerdo a sus facultades y por solicitud de la Secretaría General de Gobierno y de la Secretaría de Servicios Públicos Municipales debe ingresar mediante oficio el dictamen técnico administrativo a la Secretaría de Ayuntamiento para consideración del H. Ayuntamiento, donde se amplíen las competencias de la Coordinación de Normatividad e Inspección de Servicios Municipales, enunciando que le corresponderá la vigilancia del cumplimiento al reglamento en cuanto a las actividades correspondientes al alumbrado público, aseo público, áreas verdes, mercados, rastro y comercio en vía pública.

Una vez aprobado el acuerdo de cabildo en sesión ordinaria, la Secretaría de Administración a través del área de Mejora Continua tendría la obligación de notificar el cambio de nomenclatura del número único de identidad (NUE); una vez realizado esto se notifica a la Secretaría de Finanzas, para que en conjunto con la Secretaría de Administración por medio de Recursos Humanos y la Coordinación de Apoyo Administrativo, así como la dependencia ejecutora, realicen los movimientos presupuestales correspondientes a nómina, cuentas concentradoras y gasto de programas y proyectos con los que contaba el departamento para que sea alineados al nuevo NUE.

Asimismo, se deberán realizar la actualización de reglamentos, manuales de procedimiento, descripciones de puesto y demás normativa.

### **4.3 Modificaciones complementarias.**

#### **4.3.1 Departamento de comercio establecido.**

El Departamento de comercio establecido tiene por objetivo verificar el cumplimiento de la normatividad aplicable en las actividades de comercio establecido, así como en la realización de espectáculos públicos autorizado en el Municipio de Querétaro.

Entre sus funciones se encuentran el de coordinar e implementar operativos de inspección y verificación en el ámbito de su competencia; ejecutar por medio de los inspectores asignados las órdenes de inspección que emita la autoridad competente; resguardar e iniciar por

instrucción del el/la Director/a de Inspección en Comercio y Espectáculos, implementando el procedimiento para el destino legal correspondiente a enseres, bienes o mercancías aseguradas; supervisar el actuar del personal respecto del cumplimiento de sus funciones y obligaciones. Entre algunas de sus actividades más importantes se encuentran el de monitorear y vigilar que los comercios establecidos cuenten con la licencia de funcionamiento correspondiente, se apeguen el giro y horario autorizado.

Es por ello que de acuerdo a su naturaleza se propone trasladar dicha área a nivel de departamento como se viene manejando dentro de la Dirección de Inspección en Comercio y Espectáculos de la Secretaría General de Gobierno, a la Dirección de Desarrollo Económico y Emprendedurismo de la Secretaría de Desarrollo Sostenible, dependencia encargada de impulsar estrategias para el ordenamiento estratégico del desarrollo sostenible, así como de regular y fortalecer la normatividad que deben seguir los establecimientos públicos y comerciales.

La Secretaría de Desarrollo Sostenible es la dependencia que se encarga de analizar el ordenamiento territorial, valorar los cambios de uso de suelo, factibilidades y que puede otorgar las licencias de funcionamiento municipales; es por ello que resulta oportuno que dicha dependencia sea la encargada de verificar que la actividad comercial cumpla con lo establecidos en los permisos municipales expedidos.

En el caso de ser aprobado dicho planteamiento por el H. Ayuntamiento mediante acuerdo de cabildo, se iniciarán los trámites correspondientes con la Secretaría de Administración y la Secretaría de Finanzas.

#### **4.3.2 Sobre la verificación a los espectáculos.**

Por otro lado, el Departamento de comercio establecido también se encarga de verificar que los espectáculos cuenten con el permiso correspondiente y que su desarrollo se lleva a cabo de acuerdo a los términos en que este se otorga; se supervisa que el boletaje permitido coincida con la cantidad de personas que ingresan al evento, que no se realicen cobros

adicionales, la venta de bebidas alcohólicas, así como comercio en general que se desarrolle dentro del evento y a sus alrededores.

En conjunto con la Coordinación Municipal de Protección Civil se verifica el aforo el día del evento, también se verifica que se cuente con las medidas de seguridad necesarias, como ambulancia, atención médica y primeros auxilios, además de elementos de seguridad para prevenir situaciones de riesgo y garantizar el bienestar de los asistentes, entre otros.

Sin embargo, se considera oportuno que esta cuestión sea atendida desde la Dirección de Gobernación dentro de la misma Secretaría General de Gobierno, en el Departamento de Espectáculos, quien tiene objetivo recibir, revisar y autorizar la celebración de espectáculos públicos en el Municipio de Querétaro, siguiendo los procedimientos técnicos, administrativos y jurídicos establecidos en la normatividad vigente, con el propósito de mantener un orden, seguridad y certidumbre para el organizador y ciudadanía.

Dentro de las funciones del Departamento de Espectáculos está el de revisar la documentación emitida por las dependencias municipales competentes y particulares, para otorgar la aprobación o negativa del espectáculo solicitado; revisar y aprobar los boletos impresos que presente el organizador y/o representante, boleto que permite al portador del mismo, el ingreso al espectáculo público; expedir el formato de pago al organizador y/o representante para amparar el pago del impuesto correspondiente mediante el depósito en garantía para la realización de espectáculos públicos, así como expedir el permiso aprobatorio del espectáculo público al organizador y/o representante.

Es por ello que se sugiere determinar una cantidad considerable de los inspectores asignados al Departamento de comercio establecido para que sean asignados al Departamento de Espectáculos, a fin de que se sigan realizando las verificaciones correspondientes.

#### **4.4 Otras consideraciones.**

De igual forma en el anteproyecto de presupuesto debe considerarse la distribución del presupuesto autorizado a fin de no incrementar el costo de ambas actividades que serán atendidas desde dos dependencias distintas.

Como en los dos casos anteriores de ser aprobado por acuerdo de cabildo deberán realizarse los trámites correspondientes con la Secretaría de Administración y la Secretaría de Finanzas.

Por otro lado, en todos los casos anteriores debe realizarse las modificaciones en cuanto al Presupuesto Basado en Resultados y la construcción de la Matriz de Indicadores del Desempeño, indicadores que permiten el seguimiento puntual a través de la Evaluación del Desempeño; a fin de alinear los programas y proyectos mencionados a sus nuevos componentes, de modo que su medición sea propia de las dependencias que lo ejecutarían.

Dicho trámite debe realizarse de forma puntual por medio de la Coordinación de Gabinete y la Secretaría de Finanzas.

Con la reestructura planteada se busca crear ciudades sostenibles que de acuerdo a la Organización de las Naciones Unidas permitan la existencia de espacios públicos que garanticen el desarrollo humano.

Promover la creación de espacios públicos seguros, inclusivos, accesibles, verdes y de calidad, incluidas calles, aceras y carriles para ciclistas, plazas, jardines y parques, que sean zonas multifuncionales para la interacción social y la inclusión, la salud y el bienestar humanos, el intercambio económico y la expresión cultural, y el diálogo entre una amplia diversidad de personas y culturas, y que estén diseñados y gestionados de manera tal que garanticen el desarrollo humano, construyan sociedades pacíficas, inclusivas y participativas, y promuevan la convivencia, la conectividad y la inclusión social.<sup>34</sup>

---

<sup>34</sup> ONU-Habitat - El espacio público: componente clave de una ciudad sostenible ([onuhabitat.org.mx](http://onuhabitat.org.mx))

Los espacios públicos deben ser bien diseñados dentro de los planes de desarrollo municipal y bien administrados para garantizar un modelo de protección al espacio público.

De igual forma el Municipio de Querétaro debe desarrollar programas y proyectos que incentiven la economía para los sectores más vulnerables de la población, a fin de garantizar no solo el derecho al espacio público sino salvaguardar los derechos sociales de sus ciudadanos, pero sobre todo de los más vulnerables que se encuentran en situación de pobreza o marginación a fin de mejorar su calidad de vida.

El Municipio de Querétaro debe generar políticas públicas que generen un desarrollo incluyente y un crecimiento sustentable para la concesión del bien común, haciendo uso de las estructuras y recursos públicos, realizando las adecuaciones pertinentes para su consecución, elaborando análisis y estudios necesarios para la toma de decisión que incluyan la participación de sus ciudadanos.

## **Conclusiones**

De acuerdo con la investigación desarrollada en este documento, se pueden concluir los siguientes enunciados.

Primero, que el espacio público son aquellos espacios dentro de la ciudad destinados al uso y disfrute de la población, donde se genera cohesión social y recreación; que estos espacios deben ser administrados y regulados por la administración pública municipal de acuerdo a sus competencias y facultades.

Que el Municipio de Querétaro cuenta con problemas de gobernabilidad y ha caído en posibles actos de corrupción derivado de un mal manejo de la problemática que presenta en temas de comercio informal en la vía pública.

Que la Secretaría de Servicios Públicos Municipales es la dependencia idónea para llevar a cabo la regulación del espacio público, ya que de acuerdo a las facultades conferidas en el Artículo 115 constitucional y demás normativa vigente aplicable, es la dependencia encargada de parques, jardines y plazas públicas y su mantenimiento, por lo que resulta eficaz que sea quien realice la verificación y control de los espacios públicos con que cuenta el Municipio de Querétaro.

Que el espacio público no debe negociarse ni debe prevalecer otro derecho sobre el mismo, la administración pública municipal debe tener la capacidad de generar políticas públicas que den solución a problemas públicos de manera eficaz y eficiente y que permitan el buen funcionamiento y destino de estos espacios dentro de la ciudad.

## Referencias bibliográficas

Alcántara Sáez Manuel. Gobernabilidad, crisis y cambio. Elementos para el estudio de la gobernabilidad de los sistemas políticos en épocas de crisis y cambio. Fondo de Cultura Económica. México, 1995.

Arbós Xavier y Giner Salvador. La gobernabilidad, ciudadanía y democracia en la encrucijada mundial. Editorial Siglo XXI. Madrid, 1993.

Bautista Miranda Miguel, La participación polifacética en seis barrios nuevos del Municipio de Chimalhuacán, Estado de México, Universidad Nacional de la Plata, México, marzo 2019.

Borja Jordi, El espacio público, ciudad y ciudadanía, Editorial Electa, Barcelona, 2003.

Borja Jordi, en compilación de Jiménez H. David. Laberintos Urbanos en América Latina. Ciudadanía y espacio público. Ediciones ABYA-YALA 2000, Quito, Ecuador.  
[https://digitalrepository.unm.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1163&context=abya\\_yala](https://digitalrepository.unm.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1163&context=abya_yala)

Borja Jordi, Espacio Público y Derecho a la Ciudad, Editorial Viento Sur, Número 116, mayo 2011. [https://cdn.vientosur.info/VScompletos/VS116\\_Borja\\_EspacioPublico.pdf](https://cdn.vientosur.info/VScompletos/VS116_Borja_EspacioPublico.pdf)

Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. México, 2024.  
<https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf>

Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, 2024.  
[https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGAHOTDU\\_010621.pdf](https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGAHOTDU_010621.pdf)

Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Medio Ambiente. México, 2024.  
<https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGEEPA.pdf>

Carrión M. Fernando. El espacio público es una relación no un espacio; colaboración con Ramírez Kuri Patricia en La reinención del espacio público, México: Universidad Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Sociales, Programa de Maestría y Doctorado en Urbanismo, enero 2016.

Consejo Estatal de Seguridad. Ley de Sistema de Seguridad Ciudadana en el Estado de Querétaro. <https://sscqro.gob.mx/wp-content/uploads/2020/07/Ley-de-la-Secretari%CC%81a-de-Seguridad-Ciudadana-del-Estado-de-Quere%CC%81tar.pdf>

Diario Oficial de la Federación. NORMA Oficial Mexicana NOM-001-SEDATU-2021, Espacios públicos en los asentamientos humanos. 22 de febrero de 2022.  
[https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5643417&fecha=22/02/2022#gsc.tab=0](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5643417&fecha=22/02/2022#gsc.tab=0)

Extracto de la Carta por los Derechos a la Ciudad, junio 2010, Ciudad de México.  
[https://www.right2city.org/wp-content/uploads/2021/04/CARTA\\_CIUDAD\\_2011-muestra.pdf](https://www.right2city.org/wp-content/uploads/2021/04/CARTA_CIUDAD_2011-muestra.pdf)

Flisfisch Ángel, “Gobernabilidad y consolidación de la democrática” (1987), Revista Mexicana de Sociología, núm. 3, julio-septiembre 1989.

Instituto Nacional de Estadística y Geografía. Encuesta Nacional de Seguridad Pública Urbana 2023, 19 de octubre de 2023.  
[https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2023/ensu/ensu2023\\_10.pdf](https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2023/ensu/ensu2023_10.pdf)

Instituto Nacional de Estadística y Geografía. Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública 2023, 11 de septiembre de 2023.

<https://www.inegi.org.mx/rnm/index.php/catalog/913/data-dictionary>

Legislatura Querétaro. Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Querétaro. México, 2024.

[https://site.legislaturaqueretaro.gob.mx/CloudPLQ/InvEst/Leyes/001\\_60.pdf](https://site.legislaturaqueretaro.gob.mx/CloudPLQ/InvEst/Leyes/001_60.pdf)

Legislatura Querétaro. Ley Orgánica Municipal del Estado de Querétaro. México, 2024.

<http://legislaturaqueretaro.gob.mx/app/uploads/2016/01/LO003.pdf>

López Taborta Jhon Anderson, Rodríguez Pimienta Elkin. El derecho colectivo al uso del espacio público frente a la actividad de carga y descarga de mercancía en vía pública en la Ciudad de Calí. Universidad Libre Seccional Pereira, 2017.

<https://repository.unilibre.edu.co/bitstream/handle/10901/16933/EL%20DERECHO%20COLECTIVO%20AL%20USO%20DE%20ESPACIO%20PUBLICO.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Majul Zamudio Yazmin. Los métodos participativos en prospectiva. Universidad Autónoma de México, México, 2016.

Montero Bagatella Juan Carlos. Gobernabilidad: Validez/Invalidez o moda del concepto. Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales, vol. LVII, núm. 216, septiembre-diciembre, 2012. Universidad Nacional Autónoma de México, Distrito Federal, México. <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=42125016001>

Omar Amado Jorge. Plataforma Urbana, Análisis Urbano y Territorial, Orígenes y evolución del espacio público: Desafíos y oportunidades para la gestión urbana actual, 24 de abril 2012, Buenos Aires, Argentina.

<https://www.plataformaurbana.cl/archive/2012/04/24/origenes-y-evolucion-del-espacio-publico-desafios-y-oportunidades-para-la-gestion-urbana-actual/>

Plácido, Sandra. Movimientos sociales: motores de cambio para nuestra sociedad. En Gaceta UAEH, Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo. Año 1/Número 8/octubre 2019. [www.uaeh.edu.mx/gaceta/1/numero8/octubre/movimientos-sociales.html](http://www.uaeh.edu.mx/gaceta/1/numero8/octubre/movimientos-sociales.html)

Poder Legislativo del Estado de Querétaro. Ley Orgánica Municipal del Estado de Querétaro, 2024. <http://legislaturaqueretaro.gob.mx/app/uploads/2016/01/LO003.pdf>

Reglamento Interior de la Secretaría de Servicios Públicos Municipales del Municipio de Querétaro publicado en la Gaceta Oficial del Ayuntamiento del Municipio de Querétaro de fecha 17 de noviembre de 2015 número 3 tomo II y en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Querétaro la “Sombra de Arteaga” de fecha 13 de noviembre de 2015 número 87. [https://webservices.municipiodequeretaro.gob.mx/mejora\\_regulatoria/bin/files/REG LAMENTO%20INTERIOR%20DE%20LA%20SECRETAR%C3%8DA%20DE%20SERVICIOS%20P%C3%9ABLICOS%20MUNICIPALES%20DE%20QUER%C3%89TARO.pdf](https://webservices.municipiodequeretaro.gob.mx/mejora_regulatoria/bin/files/REG%20LAMENTO%20INTERIOR%20DE%20LA%20SECRETAR%C3%8DA%20DE%20SERVICIOS%20P%C3%9ABLICOS%20MUNICIPALES%20DE%20QUER%C3%89TARO.pdf)

Reglamento de Parques, Jardines y Áreas Verdes del Municipio de Querétaro publicado en la Gaceta Oficial del Municipio de Querétaro de fecha 1 de agosto de 2023, Número 50, Tomo I y en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Querétaro “La Sombra de Arteaga”, número 77, Tomo CLVI, de fecha 7 de octubre de 2023. [https://webservices.municipiodequeretaro.gob.mx/mejora\\_regulatoria/bin/files/PROMULGACI%C3%93N%2025-07-2023%20-%20Reglamento%20Parques%20y%20Jardines.pdf](https://webservices.municipiodequeretaro.gob.mx/mejora_regulatoria/bin/files/PROMULGACI%C3%93N%2025-07-2023%20-%20Reglamento%20Parques%20y%20Jardines.pdf)

Reglamento para la Movilidad y el Tránsito del Municipio de Querétaro. [https://webservices.municipiodequeretaro.gob.mx/mejora\\_regulatoria/bin/files/REG](https://webservices.municipiodequeretaro.gob.mx/mejora_regulatoria/bin/files/REG)

[LAMENTO%20PARA%20LA%20MOVILIDAD%20Y%20EL%20TR%3%81N  
SITO%20DEL%20MUNICIPIO%20DE%20QUER%3%89TARO%20\(1\).pdf](#)

Rial Juan, “Gobernabilidad, partidos y reforma política en Uruguay” (1987), Revista Mexicana de Sociología, núm. 2, abril-junio 1988.

Setha Low, Transformaciones del espacio público en la ciudad latinoamericana: cambios espaciales y prácticas sociales, Bifurcaciones: revista de estudios culturales urbanos, ISSN-e 0718-1132, N°. 5, 2005.

Sistema Municipal de Control Documental. Reglamento de actividades comerciales, de servicios y eventos en vía pública del Municipio de Querétaro, 2024.