



Universidad Autónoma de Querétaro
Facultad de Derecho
Campus Jalpan

**REINCIDENCIA POR MENORES INFRACTORES EN EL
MUNICIPIO DE JALPAN DE SERRA, QUERÉTARO
(2016-2019)**

Tesis

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

Presenta

Ma. De la Luz Muñoz Cosme

Dirigido por:

Mtro. José Enrique Rivera Rodríguez

Santiago de Querétaro, Qro., noviembre de 2022.



Dirección General de Bibliotecas y Servicios Digitales
de Información



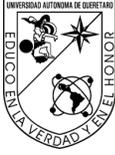
REINCIDENCIA POR MENORES INFRACTORES EN EL
MUNICIPIO DE JALPAN DE SERRA, QUERÉTARO
(2016-2019)

por

Ma. De la Luz Muñoz Cosme

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-234028



**Universidad Autónoma de Querétaro
Facultad de Derecho
Campus Jalpan**

**REINCIDENCIA POR MENORES INFRACTORES EN EL
MUNICIPIO DE JALPAN DE SERRA, QUERÉTARO
(2016-2019)**

**Mtro. José Enrique Rivera Rodríguez
Presidente**

**Dra. Margarita Cruz Torres
Secretario**

**Mtro. Humberto Vega Perales
Vocal**

**Dra. Karla Elia Mosqueira Valencia
Suplente**

**Dr. Gerardo Servín Aguilón
Suplente**

**Centro Universitario, Querétaro, Qro.
noviembre de 2022.
México**

RESUMEN

Esta investigación analiza los factores que llevan a los menores infractores a cometer faltas administrativas, problema social que preocupa de manera creciente en el municipio de Jalpan de Serra, Querétaro, pues genera graves consecuencias sobre la calidad de vida de las personas. Se concluye que los menores de edad que incurrir en estas conductas presentan un riesgo alto de incurrir en otras conductas violentas. Para ello es necesario plantear políticas públicas que favorezcan los procesos de retorno a la sociedad de este grupo en particular con la finalidad de evitar formar adolescentes con futuros inciertos.

Palabras claves: (menores, reincidencia, prevención)

SUMMARY

This research analyzes factors that lead minor offenders to commit administrative misdemeanors, a social problem that worries on a crescent way in Jalpan de Serra county, because produces severe consequences on people's life quality. In conclusion, minor offenders that produce this kind of behavior present a highly risk of committing other violent conducts. So, it's necessary to develop public policies that favor return to society processes of this particular social group to avoid the developing of teenagers with an uncertain future.

Key words: (minors, recurrence, prevention)

Dedicatoria

A mis padres: Por su constante apoyo en mi formación profesional. Siendo testigos silenciosos de mis fracasos y triunfos.

A mis maestros: Por constituirse en verdaderos paradigmas de lucha constante y superación personal, en aras de lograr la excelencia académica.

A mis hijos: Marco Antonio Núñez Muñoz y Yatziry Itzamna Núñez Muñoz, quienes siempre fueron mi fuerza y apoyo moral en todo momento.

Agradecimientos

Agradezco a todas aquellas personas que siempre confiaron en mi persona y me exhortaban a seguir adelante.

Agradezco a la Universidad Autónoma de Querétaro, la cual a través del Programa Titúlate de la Facultad de Derecho, hizo posible participar y concluir exitosamente la tesis que hoy es materia de estudio.

ÍNDICE

RESUMEN	3
SUMMARY	3
DEDICATORIA	4
AGRADECIMIENTOS	5
ÍNDICE	6
INTRODUCCIÓN	7
CAPITULO I.- MARCO TEÓRICO.....	9
I.I.- CONCEPTO DE MENOR, INFRACTOR Y REINCIDENCIA.....	9
I.II.- FACTORES QUE INCIDEN EN LA REINCIDENCIA DE MENORES	21
I.III.- CONSECUENCIAS DE LA REINCIDENCIA	25
CAPÍTULO II	27
EL MARCO INSTITUCIONAL A NIVEL LOCAL: REGLAMENTO DE GOBIERNO Y CULTURA CIVICA DEL MUNICIPIO DE JALPAN DE SERRA, QRO.....	27
II.I.- LA REGLAMENTACIÓN MUNICIPAL, CONCEPTO Y CARACTERÍSTICAS.	27
II.II.- CLASIFICACIÓN DE LOS REGLAMENTOS MUNICIPALES.	29
II.III.- FACULTADES ADMINISTRATIVAS, INFRACCIONES, SANCIONES Y MULTAS.	34
CAPÍTULO III	58
CONTEXTO MUNICIPAL Y RELEVANCIA DE LA PROPUESTA.....	58
III.I GENERALIDADES	58
III.II REVISIÓN Y ANÁLISIS ACTUAL DE LA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA MUNICIPAL DE JALPAN DE SERRA.	59
III.III PERTINENCIA DE LA PROPUESTA DE REGLAMENTO DE GOBIERNO Y CULTURA CÍVICA DEL MUNICIPIO DE JALPAN DE SERRA.	60
III.IV DIAGNÓSTICO DE LA REGLAMENTACIÓN MUNICIPAL EN JALPAN DE SERRA.	61
III.V. DÉFICIT REGLAMENTARIO EN JALPAN DE SERRA Y ALCANCES DE LA PROPUESTA DE REGLAMENTO DE GOBIERNO Y CULTURA CÍVICA DEL MUNICIPIO DE JALPAN DE SERRA.	63
CONCLUSIONES	66
BIBLIOGRAFÍA	69

INTRODUCCIÓN

La tesis “REINCIDENCIA POR MENORES INFRACTORES EN EL MUNICIPIO DE JALPAN DE SERRA, QUERÉTARO (2016-2019)”, analiza las causas de mayor relevancia que originan la reincidencia de los menores infractores, entre las cuales destaca la falta de bases legales adecuadas dentro del *Reglamento de Gobierno y Cultura Cívica* del municipio de Jalpan de Serra, Querétaro.

En dicha investigación, en el Primer Capítulo, se analizaron los conceptos de menor, infractor y reincidencia, así como los factores que inciden en la reincidencia de menores y sus consecuencias; en el Segundo Capítulo se revisa el marco institucional a nivel local, especialmente el *Reglamento de Gobierno y Cultura Cívica* del municipio de Jalpan de Serra, Qro., al igual que la reglamentación municipal, su concepto y características, la clasificación de los reglamentos municipales, así como las facultades administrativas, infracciones, sanciones y multas. Por último, en el Tercer Capítulo se analizó el contexto municipal y relevancia de la propuesta, la revisión y análisis actual de la organización administrativa municipal de Jalpan de Serra, la pertinencia de la propuesta de *Reglamento de Gobierno y Cultura Cívica* del municipio de Jalpan de Serra, y se realizó el diagnóstico de la Reglamentación en dicho municipio, así como el déficit reglamentario y los alcances de la propuesta a la reforma en el *Reglamento de Gobierno y Cultura Cívica* del municipio de Jalpan de Serra.

Uno de los fines del gobierno municipal es buscar satisfacer las demandas ciudadanas mediante el cumplimiento de sus obligaciones, las cuales están estipuladas en el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Por ello, en el presente trabajo a la luz del artículo 115 fracción II analizaremos la facultad reglamentaria del municipio, entendiendo esta como la posibilidad que se le brinda a los ayuntamientos para adecuar el marco jurídico ya sea federal o estatal en reglas administrativas acordes a la realidad social de cada municipio. La reglamentación

municipal es una de las herramientas de gobierno más importantes para los ayuntamientos; el municipio mediante su facultad reglamentaria hace uso de su autonomía para otorgarse una estructura de gobierno y estipular las reglas y procesos bajo los cuales se relacionarán los actores políticos en ese orden de gobierno. Es precisamente en los reglamentos donde se establecen las normas que habrán de regir el actuar de los ciudadanos, habitantes y organizaciones, así como de la actuación y organización de la administración municipal. Es de suma importancia contar con una reforma al *Reglamento de Gobierno y Cultura Cívica* del municipio de Jalpan de Serra, Qro., ya que es una necesidad dentro de la administración municipal a fin de que se actúe con legalidad con los menores infractores, sin ellas, es imposible establecer un orden de actuación legal y delimitación en las funciones.

Por lo tanto, la propuesta de una reforma al *Reglamento de Gobierno y Cultura Cívica* de Jalpan, brindará a los servidores públicos del aparato gubernamental: certeza sobre su ámbito de acción y competencia, rescindiendo la falta de concordancia y se deberá señalar la facultad legal para la actuación del Juez Cívico Municipal, estableciéndolo en dicho reglamento.

Se concluye que la reforma contribuirá a tener el municipio una administración pública con actuación dentro de la legalidad, dinámica, flexible, efectiva, otorgando facultades que a su vez permitirá brindar una mejor atención a la ciudadanía alcanzado los objetivos planteados y sobre todo será con un enfoque preventivo en seguridad. Quiero agradecer al Programa Titúlate el poder concluir mi investigación permitiéndome lograr así un grado más profesionalmente.

CAPITULO I

MARCO TEÓRICO

I.I.- CONCEPTO DE MENOR, INFRACTOR Y REINCIDENCIA.

¿QUÉ ES UN MENOR?

No se puede hablar de leyes para menores o derechos para menores sin tener bien en claro quiénes son catalogados como menores de edad, por eso es importante su definición.

Siguiendo las recomendaciones de los diversos autores que escriben sobre derecho de menores, así como de los ponentes de congresos, respecto a la unificación de criterios en el uso de términos atinentes a los menores, es preciso definir previamente los siguientes términos.

El autor Rafael Sajón, define al menor de edad, como una expresión de contenido jurídico y se refiere a la condición de la persona que, por razones de edad, no ha alcanzado la plena capacidad.¹

El termino menor según el vocabulario multilingüe, polivalente y razonado en la terminología usual de la protección de menores, elaborado por los doctores Rafael Sajón, Pedro Achard y Ubaldino Calvento, publicado por el Instituto Interamericano del Niño, organismo especializado de la OEA, señala que es la “condición jurídica de la persona que no ha alcanzado cierta edad señalada por la ley para su plena capacidad”, consecuentemente no es como afirma Emilio García Méndez un término peyorativo que implica una inferioridad y marca una diferencia entre los menores de edad. Es simplemente una etapa de la vida del ser humano en que mayormente rige la capacidad de goce y no, a plenitud, la capacidad de ejercicio.

¹ (Sajon s.f.)

La Convención sobre los Derechos del Niño promulgada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 20 de noviembre de 1989, en su artículo 1 definió al niño como: “para los efectos de la presente Convención se entiende por niño todo ser humano menor de 18 años de edad, salvo en virtud de la ley que le sea aplicable haya alcanzado la mayoría de edad”.²

De acuerdo de a la Ley de las y los jóvenes del Distrito Federal en su Artículo 2 define:

b) Menor de edad. El rango entre los 14 años cumplidos y los 18 incumplidos, identificado como un actor social estratégico para la transformación y el mejoramiento de la ciudad;³

Se considera menores de edad, conforme al artículo 1 del Título Preliminar del Código del Niño y Adolescente - Ley 27337- a todo ser humano desde su concepción hasta cumplir los 12 años de edad y adolescentes desde los 12 hasta cumplir los 18 años de edad. Encontrando aquí una definición precisa de menor de edad, y una distinción entre niño y adolescente. Definición con la que se trabajará de aquí hacia adelante.⁴

De acuerdo a Las Reglas Mínimas De Las Naciones Unidas Para La Administración de la Justicia de Menores “Reglas de Beijing”

Adopción: Asamblea General de la ONU Resolución 40/33, 29 de noviembre de 1985.

En el punto. 2. Alcance de las Reglas y definiciones utilizadas.

Menor es todo niño o joven que, con arreglo al sistema jurídico respectivo, puede ser castigado por un delito en forma diferente a un adulto.⁵

² (UNICEF 1989)

³ (Ley de las y los jóvenes del Distrito Federal 2000)

⁴ (Alba Meraz 2016)

⁵ (ONU 1985)

LEY PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS DE LAS NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES DEL ESTADO DE QUERÉTARO

“Artículo 3. Para efectos de esta Ley, son niñas y niños las personas menores de 12 años y adolescentes los que tienen entre 12 años cumplidos y menos de 18 años.”⁶

LEY GENERAL DE LOS DERECHOS DE NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES

“Artículo 5. Son niñas y niños los menores de doce años, y adolescentes las personas de entre doce años cumplidos y menos de dieciocho años de edad”.⁷

Como primer acercamiento al ordenamiento constitucional mexicano, tenemos que, en materia penal, el artículo 18, párrafo cuarto, se refiere cuando las personas menores de doce años que hayan realizado una conducta prevista como delito, solo serán sujetas a rehabilitación y asistencia social.

La Federación y las entidades federativas establecerán, en el ámbito de sus respectivas competencias, un sistema integral de justicia para los adolescentes, que será aplicable a quienes se atribuya la comisión o participación en un hecho que la ley señale como delito y tengan entre doce años cumplidos y menos de dieciocho años de edad. Este sistema garantizará los derechos humanos que reconoce la Constitución para toda persona, así como aquellos derechos específicos que por su condición de personas en desarrollo les han sido reconocidos a los adolescentes. Las personas menores de doce años a quienes se atribuya que han cometido o participado en un hecho que la ley señale como delito, sólo podrán ser sujetos de asistencia social.⁸

De lo anterior podremos decir que existen dudas sobre el significado y empleo del término menor, quiere decir que éste genera incertidumbre acerca de las soluciones que supuestamente provee el sistema jurídico para algunos casos en específico, es decir, que en ciertas ocasiones se entiende de la lectura de la norma que hace referencia a incapaces y no a menores de edad; sin embargo, esto es falaz, ya que en todo caso, la

⁶ (La sombra de Arteaga 2009)

⁷ (Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes 2014)

⁸ (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos 2017)

legislación trata de personas con minoría de edad, por lo que se refiriere a una cuestión cuantitativa.

Ahora bien, la disposición constitucional maneja el termino de menores que debe ser entendida dentro de un aspecto de normas referidas al derecho de los niños, niñas, adolescentes, por lo que sistemáticamente, debemos interpretar que estas disposiciones se refieren a la protección de un grupo de personas que se distinguen de otro únicamente por su edad y no por razones de capacidad o aptitudes, sin duda y desde el punto de vista jurídico, la expresión menor es utilizada en nuestra legislación como simple sustantivo, que hace distinción solamente de las personas menores que otras en cuanto a su edad.

Considero que la utilización del término menor en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no conlleva, en absoluto, connotaciones de carácter despectivo, discriminatorio o encaminado a lastimar psicológicamente el desarrollo integral de los niños, niñas y adolescentes, además, jurídicamente, la imposibilidad para utilizar el concepto, como se hace actualmente por legisladores y juristas, acarrear por consecuencia, no solo la limitación del lenguaje, si no que resulta también en la posible violación del derecho a la libertad de expresión.⁹

Atendiendo al principio del interés superior de la infancia y vulnerabilidad social del niño, reconoce que el menor por su falta de madurez física y emocional, requiere de protección y cuidados especiales, por lo que el fenómeno de la conducta infractora debe visualizarse desde diversos ámbitos; siendo el primero de ellos el interés superior de la infancia, principio rector de la protección de los derechos de los niños, y atendiendo a este principio, las normas aplicables a ellos se entenderán dirigidas a procurarles los cuidados y la asistencia que requieran para lograr un crecimiento y desarrollo pleno dentro de un ambiente de bienestar familiar y social.

⁹ (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos 2017)

Principio fundamental de respeto a los derechos humanos de los menores que hayan infringido las leyes penales o las de carácter administrativo, es el ser tratado con dignidad y pleno respeto a sus derechos y libertades fundamentales.¹⁰

¿QUÉ ES UN INFRACTOR?

El diccionario de la Real Academia Española define la palabra infractor, ra. Como el adjetivo “Que quebranta una ley o un precepto”¹¹

Dentro del marco legal la enciclopedia jurídica explica como Infractor:

“Transgresor, Delincuente; ya sea autor de delito propiamente dicho o de falta.”¹²

Cuando hablamos de menores con calidad de infractores sufren una doble victimización: la primera, por la deficiente actuación de las instituciones que deben garantizar el respeto pleno de los derechos fundamentales de las niñas, los niños y los adolescentes; como lo es la familia, el sistema educativo nacional y la comunidad a la que pertenece el menor.

Es incuestionable, que, en la formación de una persona, la familia participa de manera determinante, brindándole la protección que requiere, dada su minoría de edad, proporcionándoles los recursos necesarios para su alimentación, para la atención de su salud, y en general, todos los medios para su subsistencia, en las mejores condiciones, así como en la transmisión de valores, propiciando un medio adecuado de carácter familiar para su desarrollo.

La gran mayoría de los menores infractores que reinciden en la violación a las faltas administrativas provienen de familias desintegradas en las que se ha ejercido la violencia; y en numerosos casos, ésta es la causa de que los menores abandonen el hogar familiar. Los menores resultan ser víctimas de la familia que no realizó de manera responsable la función amorosa, protectora y formativa, que necesita un menor para ser

¹⁰ (Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes 2014)

¹¹ (Real Academia Española 2014)

¹² (Enciclopedia jurídica 2017)

una persona positiva para sí mismo y para la sociedad. Otra de las bases determinantes en el buen desarrollo de los menores es el sistema educativo nacional; y es indudable, la deficiente presencia que le corresponde en la educación de los menores de edad. Finalmente, la participación del grupo social al que pertenece el menor es fundamental en su sana evolución.

¿QUÉ ES UN MENOR INFRACTOR?

En México se considera que el menor de edad infractor es inimputable, es decir, que no tiene la capacidad de querer y entender lo negativo del delito. Siendo inimputable, faltaría un elemento en la teoría del delito, que se forma por la acción, tipo, antijuricidad y culpabilidad, siendo la imputabilidad el presupuesto de la culpabilidad. Nadie puede ser culpable si no tiene la capacidad de saber que lo que hace está mal. Por este motivo, el menor de edad no comete delitos y, por lo tanto, no es posible aplicarle una pena. Pero, tampoco podemos dejarlo en libertad, una vez que ha demostrado que tiene una tendencia hacia las conductas antisociales. Por ello, lo aplicable al caso es la medida de seguridad. Esta medida de seguridad será determinada por el Consejo Tutelar para Menores, organismo que tiene por objeto promover la readaptación de los menores mediante el estudio de personalidad, medidas correctivas de protección y vigilancia del tratamiento.¹³

Según la Ley para el tratamiento de menores infractores para el Distrito Federal en Materia Común, y para toda la República en Materia Federal vigente desde 1991, define aquellos sujetos entre 11 y 18 años de edad que han infringido las leyes penales, a los cuales es preciso garantizar un procedimiento en el que facilite todas las posibilidades y recursos necesarios para su defensa; y es el Consejo de Menores el órgano encargado de administrar e impartir justicia en el ámbito del menor infractor.

El juzgador debe apegarse al interés superior del niño, el término interés superior describe de manera general el bienestar del niño. Se considera que a raíz que cada caso

¹³ (De Tavira y Noriega 2017)

es único, no se puede dar una definición general de lo que es el interés superior del niño. Por esta misma razón, el interés superior del niño debe de ser evaluado de manera individual, tomando en cuenta las características especiales de cada caso.

Sin embargo, si se nos exigiera una definición del mismo, “es posible afirmar que el interés superior del niño es la plena satisfacción de sus derechos. El contenido del principio son los propios derechos; interés y derechos, en este caso, se identifican. Todo interés superior pasa a estar mediado por referirse estrictamente a lo ‘declarado derecho’; por su parte, sólo lo que es considerado derecho puede ser interés superior.

DERECHO DE MENORES

Es la rama del derecho que, tomando en consideración la calidad del sujeto en razón de su especificidad, regula las relaciones jurídicas e instituciones referidas al menor de edad. El Derecho de Menores presenta como su más destacada nota distintiva el carácter tutelar y protectorio, que orienta todas sus normas y pertenece a la esencia de esta rama del derecho.

Como principios generales, establece que el menor de edad merece una consideración especial dentro del ordenamiento jurídico, ya que su presencia es garantía de continuidad y de futuro, pero por encontrarse en una etapa evolutiva, especial, debe ser tratado de un modo singular, que comprende una educación humanística, amplia, de medios y de posibilidades.¹⁴

Por lo antes expuesto, se puede decir que el menor infractor constituye un aspecto de innegable importancia el estudio de la problemática de los llamados “menores infractores”, su análisis, implica atender el futuro de la humanidad.

¹⁴ (Solís Quiroga 1959)

El conflicto inicia en la denominación misma de menores infractores. Para muchos es controversial y aun ofensivo utilizar este calificativo; partiendo de la idea de que los menores, por estar en un proceso de maduración psicológica, bajo ningún concepto puede considerarse que infrinjan las leyes, si no que sus acciones son el resultado de las influencias del medio social o de sus progenitores, quienes de las mayorías de las ocasiones los determinan a incurrir en actividades delictivas.

De esta manera, el menor, debido a su edad que implica falta de experiencia, insuficiente de su inteligencia, conocimientos elementales y predominio de las emociones en sus actos, además de su desinterés permanente en todo lo relativo a antecedentes y consecuencias de sus propios actos; es un incapaz desde el punto de vista jurídico, que normalmente y con el solo transcurso del tiempo, devendrá capaz, al desarrollarse y madurar como el ser humano.¹⁵

¿QUÉ ENTENDEMOS POR INFRACCIÓN?

El diccionario de la Real Academia Española, define infracción así:

“(Del lat. *infractio*, *-ōnis*). 1. f. Transgresión, quebrantamiento de una ley, pacto o tratado, o de una norma moral, lógica o doctrinal”.¹⁶

En el Diccionario de ciencias jurídicas, políticas, sociales y de economía, se define así: Quebrantamiento de lo dispuesto por una ley, contrato o norma moral o lógica. Asimismo, acción u omisión sancionada con una pena por ser considerada como delito.¹⁷

El artículo 21 Constitucional reza en el cuarto párrafo, Compete a la autoridad administrativa la aplicación de sanciones por las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, las que únicamente consistirán en multa, arresto hasta por treinta y seis horas o en trabajo a favor de la comunidad; pero si el infractor no pagare la

¹⁵ (Solís Quiroga 1959)

¹⁶ (Ramírez 2011)

¹⁷ (De Santo 1999)

multa que se le hubiese impuesto, se permutará esta por el arresto correspondiente, que no excederá en ningún caso de treinta y seis horas.¹⁸

Si el infractor de los reglamentos gubernativos y de policía fuese jornalero, obrero o trabajador, no podrá ser sancionado con multa mayor del importe de su jornal o salario de un día. Tratándose de trabajadores no asalariados, la multa que se imponga por infracción de los reglamentos gubernativos y de policía, no excederá del equivalente a un día de su ingreso.

Reglamento de Gobierno y Cultura Cívica del municipio de Jalpan de Serra, Qro en su artículo 219

“Se considera infracción toda acción u omisión que contravenga las disposiciones contenidas en este reglamento, circulares y disposiciones administrativas que emita el Ayuntamiento en ejercicio de su actividad, así como toda acción u omisión individual o de grupo, realizada en un lugar público o privado, si sus efectos se manifiestan en la alteración del orden público o poniendo en peligro la vida, salud, libertad, seguridad, derechos, propiedades o posesiones de las personas”.¹⁹

De acuerdo con ello, cuando la trasgresión se realiza en detrimento de una norma jurídica de carácter administrativo, diremos que cobra este y corresponde a un órgano del poder ejecutivo imponer la sanción de ley.

Paralelamente, debemos reafirmar la diferencia entre las infracciones administrativas y los delitos: las primeras son materia de conocimiento de la autoridad administrativa, en tanto que los segundos le corresponden al órgano judicial.

Ahora nos referimos particularmente a las infracciones administrativas, donde se considera una distinción básica entre las infracciones cometidas contra la administración pública, por cuyo medio se violan normas reguladoras de su organización y orden interno

¹⁸ (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos 2017)

¹⁹ (Reglamento de Gobierno y Cultura 2006, Pag. 1193)

(por ejemplo, la no presentación por un servidor público de la declaración patrimonial cuando señale la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos) y las infracciones de normas jurídicas sobre el orden social en general (como los reglamentos de tránsito o de policía).

En el primer caso, la administración tutela sus particulares requerimientos de funcionamiento; y en el segundo el orden social.²⁰

Por lo tanto, la infracción administrativa del ordenamiento social se refiere a la violación de dicho ordenamiento, y compete a la autoridad administrativa la aplicación de sanciones por las infracciones de los reglamentos gubernativos, facultad que es otorgada en el Art. 21 de la Carta Magna con lo que instituye la potestad de la Administración Pública para obtener sanciones en la materia.

Si seguimos textualmente lo expresado en el precepto constitucional interpretaríamos que este excluye la mayoría de las leyes administrativas (las fiscales entre ellas) de la posibilidad para el poder ejecutivo de hacerlas cumplir en forma coactiva o reprimir su violación. El art. 21 de la Constitución Federal aparentemente se desprende una gran limitación de la potestad sancionadora de la administración pública: señala que esta podría consistir solo en poner multa, arresto hasta por 36 horas y trabajo a favor de la comunidad, con lo que deja fuera de los medios de acción del poder ejecutivo la clausura, el decomiso y la cancelación de licencias, tipos de sanción utilizados de manera común por el derecho mexicano.²¹

Al respecto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha dicho que el art 21 no pretende limitar las clases de sanción sino, únicamente, separar la competencia en materia de actos ilícitos: lo penal corresponde al poder judicial y las infracciones administrativas al ejecutivo. La competencia en la materia es generalmente de naturaleza municipal y se lleva a cabo mediante un procedimiento muy sencillo, expedito y oral.

²⁰ (Cordero Quinzacara 2019)

²¹ (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos 2017)

Es necesario, por un lado, potenciar las actuaciones desde la prevención en este colectivo, diseñando programas de detección e intervención efectivos en familias de riesgo, aumentando los factores de protección y disminuyendo los factores de riesgo presentes y así evitar en la medida de lo posible la implicación de los hijos en conductas problemáticas. Por otro lado, también resulta imprescindible dirigir una buena parte de los esfuerzos a lograr una mayor implicación de la familia en el proceso de resocialización de los y las menores que es llevado a cabo con la intervención educativa durante la ejecución de la medida judicial.

¿QUÉ ES REINCIDENCIA?

De acuerdo con la Real Academia Española, desde su punto de vista la reincidencia se refiere a:

1. f. Reiteración de una misma culpa o defecto.

2. f. Der. Circunstancia agravante de la responsabilidad criminal, que consiste en haber sido el reo condenado antes por un delito análogo al que se le imputa.²²

Etimológicamente, reincidencia quiere decir “recaída; pero en lenguaje jurídico-penal se aplica el vocablo para significar que un sujeto ya sentenciado ha vuelto a delinquir”.²³

Asimismo, la reincidencia, se clasifica en genérica y específica. La primera existe cuando un sujeto ya condenado, vuelve a delinquir mediante una infracción de naturaleza diversa a la anterior. Es específica si el nuevo delito es de especie semejante al cometido y por el cual ya se ha dictado una condena.²⁴

De acuerdo al artículo 20 del Código Penal Federal: “hay reincidencia siempre que el condenado por sentencia ejecutoria, dictada por cualquier tribunal de la república

²²22 (Real Acedemia Española 2014)

²³ (Castellanos 2007, pag. 312)

²⁴ (Castellanos 2007, pag.312)

o del extranjero, cometa un nuevo delito, si no ha transcurrido, desde el cumplimiento de la condena o desde el indulto de la misma, un término igual al de la prescripción de la pena, salvo las excepciones fijadas en la ley”.²⁵

En el artículo 21 del Código Penal Federal cita: Si el reincidente en el mismo género de infracciones comete un nuevo delito procedente de la misma pasión o inclinación viciosa, será considerado como delincuente habitual, siempre que las tres infracciones se hayan cometido en un periodo que no exceda de diez años.²⁶

Eduardo López Betancourt citando a Cuello Calón, define la reincidencia como: “la situación del individuo que después de haber sido juzgado y definitivamente condenado por un delito, comete otro, u otros, en determinadas condiciones”²⁷

Por último, de acuerdo al art. 246 del Reglamento de Gobierno y Cultura Cívica del municipio de Jalpan de Serra, Qro., refiere que “se considerará reincidente al que haya cometido la misma falta en dos ocasiones ó más, dentro de un lapso de seis meses entre la primera y la segunda”.²⁸

De los conceptos anteriores podremos decir que la reincidencia es una agravante para el sujeto que comete el mismo delito o falta administrativa de la misma naturaleza en un determinado periodo.

Por lo tanto, el tema de la reincidencia va inevitablemente ligado al hecho de tener un delincuente más y, por otra parte, a la necesidad de agravarle a ese delincuente o infractor su sanción. La agravación de la pena o falta administrativa ha sido analizada desde tiempos remotos como una necesidad, puesto que no fue suficiente la pena ordinaria, para evitar se cometiera un nuevo delito o falta administrativa.

²⁵ (Federal 2020, pag.9)

²⁶ (Federal 2020)

²⁷ (Betancourt 2005, pag17)

²⁸ (Reglamento de Gobierno y Cultura 2006, Pag. 1199.)

I.II.- FACTORES QUE INCIDEN EN LA REINCIDENCIA DE MENORES

El problema de la adaptación social de menores data de tiempo atrás, pero ha adquirido especial gravedad en esta época y por ello amerita una cuidadosa reflexión y un adecuado análisis.

Ciertamente, en los últimos años, se ha registrado un aumento en la conducta antisocial de los menores y esto se debe a que el fenómeno de reincidencia de faltas administrativas en el municipio de Jalpan de Serra, obedece a situaciones de desintegración familiar, violencia, pobreza, insatisfacción de necesidades básicas, desempleo, salud, así como al rápido crecimiento demográfico, entre otros.

De acuerdo al autor Ferrari García quien aborda diversas causas de la conducta encaminada a las faltas administrativas de niños y adolescentes se deben a diferentes factores, entre los cuales se pueden señalar los siguientes:

A) Factor Personal: consiste en las anormalidades mentales (idiocia, imbecilidad y retardo), la psicopatía, la psicosis, las desviaciones psíquicas y demás enfermedades mentales, que se encuentran en la mayor parte de los jóvenes delincuentes y que provienen de alteraciones de concepciones del germen, que pueden determinarse mejor así:

1. Padres anormales, en quienes existen neuropatías fijadas en la familia, engendran hijos predispuesto a las mismas neuropatías o que sufren de tensiones en el desarrollo intelectual.

2. Padres alcohólico, sifilíticos o tuberculosos, tienen descendientes degenerado, que resultan epilépticos, neurasténicos, histéricos, débiles mentales o anómalos del sentido y del carácter.

3. Concurrencia en ambos padres de una condición anormal neuropática con una infección toxica, que agrava los caracteres de degeneración del descendiente.

B) Factores Sociales: estos resultan del ambiente familiar o extra familiar; esto es, hogar y medio social. Acerca del hogar adecuado e inadecuado se señalan los

hogares incompletos miserables e incompetentes como causa del abandono del niño y jóvenes.

Se hace referencia al medio escolar y al medio profesional a tratar de los derechos del niño, bien a ser educado, y a no ser sometido a trabajos ni empleos que destruyan su salud física y su moralidad.

C) Factores Extra familiares: Se han estimado como tales: el urbanismo, que desintegra la familia, porque aleja los obreros de su casa obligados a trabajar todo el día en fabrica y talleres distantes.

D) El Cinematógrafo: que es una clase de dos horas, por lo menos, acerca de los temas frecuentes de las películas: Crímenes, adulterios, seducciones, amores ilícitos, enseñanza sobre caricias, obscenidades, desarrollo de pasiones innobles como el odio, la venganza, el rencor. El Artículo 231, fracción VIII del Reglamento de Gobierno y Cultura Cívica del municipio de Jalpan de Serra, Qro. prohíbe a los menores de dieciocho años la entrada a cantinas, expendios de cerveza y en cualquier otro lugar prohibido.²⁹

Entre los lugares de moralidad dudosa pueden incluirse, además de los locales de cine, los night clubs, bares, botiquines, juegos prohibidos, galleras, carrera de caballo, apuesta, casa de citas y espectáculos de obscenos.

E) Las malas compañías, que se explican por varias causas: espíritu de asociación; una vida desagradable en un hogar frío, donde no exista comprensión, la influencia que ejercen en los niños los jóvenes depravados y de costumbre pernicioso una vez el espíritu errabundo; la pandilla; la vida callejera; el espíritu de burla a la policía y a la vigilancia, y la inasistencia escolar.

F) El vicio en las ciudades, que propicia el libertinaje. Este se presenta en los adolescentes por desenfreno en las obras y en las palabras. Niños que juegan, beben licor, fuman cigarrillos, insultan a los demás, cometen irrespetos frecuentes o malas

²⁹ (Reglamento de Gobierno y Cultura 2006, Pág. 1196)

acciones. Niñas entregadas prematuramente a la prostitución, que se emborrachan y bailan en el cabaret, gritan y cantan canciones inmorales y ofenden a la moralidad pública con sus expresiones, gestos y actos indecentes.

G) La vagancia, que, en los adolescentes, es distinta de la del adulto. Sus causas pueden situarse en el propio carácter vicioso, en sus tendencias nomádicas, deportivas o aventureras; en sus defectos mentales, como la fuga del epiléptico y el anhelo ambulatorio; en la atracción al riesgo, que se han denominado causas endógenas. O bien, en el hogar desecho la pobreza, la insuficiencia escolar, el comercio callejero de venta de billetes, granjerías, limpieza de zapatos, etc., la atracción de las pandillas, que son causas erógenas, y originan frecuentes fugas de la casa y de la escuela.

H) La mendicidad, estado habitual que presenta al joven ambulando por calles o lugares públicos. La mendicidad se divide en tres periodos: el primero, cuando va en brazo del padre o explotador que lo presenta en estado lastimoso para excitar a la compasión; el segundo, de la escuela, cuando la vida de mendigo le priva de una educación por inasistencia escolar; y el tercero, del aprendizaje, en que se usa de mentiras denigrantes y condescendencias peores.

I) Los errores educativos, La ausencia de reglas y control puede producir indecisión e inseguridad, y la ansiedad de éste proceso puede producir también en el niño agresividad e inadaptación; de ahí la búsqueda ulterior de compensación y el refugio en la banda.³⁰

Como se puede apreciar, la multiplicidad de orígenes de los factores de riesgo contribuye a la complejidad del estudio de la génesis y mantención de determinados comportamientos problemáticos. Antiguamente, se pensaba que ciertos factores podían tener una influencia causal directa sobre el desarrollo de algunos problemas, sin embargo, al avanzar se ha ido descubriendo que los factores coexisten, interactúan y son mediados por una gran variedad de otras variables que intervienen en la cadena causal

³⁰ (Ferrari García 2010)

del desarrollo de los comportamientos problemáticos. De este modo, características individuales pueden interactuar con características contextuales.

Los factores de riesgo pueden influir de modo directo o indirecto en el desarrollo de conductas problemáticas.

Entre las fuentes del comportamiento de niños y adolescentes que cometen faltas administrativas podemos mencionar que uno de los factores que se une en multitud de ocasiones a este proceso es la presión social emanada de un medio o unas condiciones de vida atosigante, el ambiente enrarecido del suburbio sin otras alternativas culturales o la progresiva frustración a lo largo del desarrollo, que va generando unos niveles de respuesta violenta imposibles de contener al llegar a la adolescencia.

Los modelos sociales, a veces presentados en la misma familia, constituyen así mismo otra importante fuente del comportamiento de niños y adolescentes. No hay que olvidar lo susceptible que es el niño o adolescente a la imitación y a la influencia que ésta puede ejercer como método de afirmación personal, capaz de superar al propio modelo.

También se les atribuye culpabilidad a las alteraciones física o perturbaciones afectivas o de personalidad. Sin embargo, parece más oportuno tener en cuenta el conjunto de los diversos factores que afectan a la conducta del adolescente, y poner de relieve la interrelación de todas las fuerzas y condiciones, internas y externas, que intervienen en su desarrollo.

La influencia de las teorías afecta, en definitiva, a un reducido o irrelevante número, de individuos, y en ningún caso sirve para explicar las complejas causas que conducen a ciertos jóvenes a la violación de faltas administrativas o en su efecto a la delincuencia. Aunque sea cierto que el niño nace con unas características genéticas muy concretas que determinan su grado de agresividad, introversión, actividad, etc. lo cierto es que los estímulos maternos y la interacción que crean son muy importantes para la posterior relación del niño con el medio en que se desenvuelve.

I. III.- CONSECUENCIAS DE LA REINCIDENCIA

Como consecuencias se tendrá un aumento en la conducta antisocial de los menores ya que las faltas administrativas surgen constantemente por situaciones de desintegración familiar, violencia, pobreza, insatisfacción de necesidades básicas, desempleo, salud, así como al rápido crecimiento demográfico, entre otros, tales factores propician un aislamiento de los menores y a su vez un reto a la autoridad. Tales conductas traen aparejada una consecuencia, mencionando algunas de ellas a continuación:

Desintegración familiar. - La desintegración familiar se manifiesta con la ruptura de los lazos principales que unen el núcleo familiar, situación que sin duda cobra influencia en el desarrollo de sus miembros, provocando así el quiebre en los roles de sus integrantes, por su incapacidad de desempeñarlos en forma consciente y obligatoria dando como resultado la insatisfacción de las necesidades primarias de sus miembros.

Violencia intrafamiliar. - La violencia intrafamiliar o maltratos desde temprana edad, es habitual en la trayectoria de vida de un/a reincidente. De esta manera, la exposición a la violencia puede generar sentimientos negativos en el/a adolescente, que hacen más probable que responda con agresión al estrés; sentimientos como la ira se asociarían con una tendencia a percibirse a sí mismo como víctima, lo que energiza la acción del individuo, disminuyendo sus inhibiciones.³¹

En casos de constante violencia y hostilidad, los niños/as toman la decisión de huir o abandonar el hogar, lo que los pone en una situación de riesgo más fuerte aún.³²

Esta situación es de máxima vulnerabilidad, donde el niño/a o adolescente queda a la deriva y debe generarse recursos para sobrevivir. Esta situación está altamente relacionada con la nueva comisión de delitos, pues la exclusión social en que se encuentran los aleja de las redes sociales de apoyo, no asisten a la escuela y la

³¹ (Hein s/f, pág. 11)

³² (Metiffo y Sepúlveda 2005, pág. 48)

subsistencia solo dependerá de sus capacidades por generar recursos económicos o especies.

Pobreza: se ve expuesta a desarrollar problemas como depresión familiar, conflicto, hostilidad parental y desorganización de funciones familiares. Esto se traduciría en un deterioro de su capacidad de brindar apoyo y supervisión de las actividades del niño. ³³

Desempleo: Se refleja como una frustración respecto a las aspiraciones laborales y económicas por los medios tradicionales. Al respecto, la frustrada inserción laboral se transforma en un elemento que refuerza la identidad infractora del adolescente, quien percibe este fracaso “como una fatalidad, asociada a una imposibilidad de “surgir” de otro modo. Tiene que ver con la imposibilidad o percepción de imposibilidad de obtener un trabajo estable, con la estigmatización sufrida, con una experiencia de fracasos sucesivos”.³⁴

³³ (Hein s/f, pág.13)

³⁴ (Metiffo y Sepúlveda 2005, pág. 54)

CAPÍTULO II

EL MARCO INSTITUCIONAL A NIVEL LOCAL: REGLAMENTO DE GOBIERNO Y CULTURA CIVICA DEL MUNICIPIO DE JALPAN DE SERRA, QRO.

II.I.- LA REGLAMENTACIÓN MUNICIPAL, CONCEPTO Y CARACTERÍSTICAS.

Definición; “El Reglamento es un ordenamiento en el que se establece la estructura organizacional, las atribuciones y la adscripción de las unidades administrativas; asimismo determina la forma en que los titulares de las dependencias, los Directores Generales o sus equivalentes, de las entidades y los titulares de las unidades administrativas adscritas podrán ser suplidos en sus ausencias”.³⁵

“El objeto del Reglamento Municipal es determinar con claridad cuál será la estructura organizacional de las dependencias y organismos descentralizados; señalar las atribuciones de los titulares de las mismas, así como de cada una de las unidades administrativas que las conforman, dichas atribuciones deben agotar el ámbito de competencia que se le otorgue a las dependencias y organismos descentralizados por el Reglamento de la Administración Pública Municipal y a los organismos descentralizados en los que se regulan sus órganos de gobierno.”³⁶

Para entender este concepto de Reglamento es importante, entender primero que es el municipio, el cual entenderemos al municipio como “una asociación de personas radicadas en una circunscripción territorial, que tenga entre sus componentes relaciones de carácter vecinal y que satisfaga sus intereses comunes a través de órganos político-administrativos propios” , bajo esta concepción en la actualidad gracias a la facultad otorgada por el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,

³⁵ (Torres Morales 2015, Pag. 18)

³⁶ (Torres Morales 2015, Pag.18)

a partir de la reforma realizada en el año de 1983, los Municipios gozan de personalidad jurídica, y también se les otorga la facultad para expedir normatividad.³⁷

A través de su función reglamentaria el Municipio hace efectiva su autonomía para darse una estructura de gobierno, concreta las reglas y procesos bajo los cuales se relacionarán los actores políticos en ese nivel de gobierno. Además, en los reglamentos se determinan las normas que habrán de regir el comportamiento de los ciudadanos y sus organizaciones, así como se establecen las normas de actuación para la administración pública municipal, tal como lo reza el artículo 115 fracción I Constitucional,

“Cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un presidente o Presidenta Municipal y el número de regidurías y sindicaturas que la ley determine, de conformidad con el principio de paridad. La competencia que esta Constitución otorga al gobierno municipal se ejercerá por el Ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna entre éste y el gobierno del Estado...”³⁸

La facultad reglamentaria de los Ayuntamientos significa una amplia gama de posibilidades para otorgar a la población en general, las normas de gobierno que garanticen la protección de sus derechos y garantías ante la actuación de las autoridades municipales, quien actúan con legalidad; mientras que a los servidores públicos les brinda certeza jurídica en el ejercicio de sus funciones dentro de la administración pública. Dicha facultad se otorga a los municipios en virtud de que las Constituciones y las Leyes (federales y locales) por su naturaleza general, no pueden ser aplicables por sí mismas, por lo que resulta ser en los reglamentos en donde se hace la particularización con vista a la aplicación de estas en un entorno específico.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha declarado que los reglamentos municipales son normas de pleno derecho siempre y cuando se sujeten a las bases

³⁷ (Salazar 2019, Pag. 43)

³⁸ (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos 2017, pag. 114)

normativas expedidas por las legislaturas y no invadan la competencia de otras autoridades ni se opongan a disposiciones establecidas en la legislación federal o estatal o de sus respectivas constituciones.

Los reglamentos Municipales constituyen uno de los elementos gubernamentales vitales para el ejercicio de la autoridad de los Ayuntamientos a través del cual se fundamenta y se otorga seguridad jurídica a la actuación de la autoridad, y provee certeza a la ejecución de los actos de la administración pública; al mismo tiempo facilitan el cumplimiento de las disposiciones relativas al Municipio contenidas en la Carta Magna, así como el cumplimiento de las Leyes Federales y Estatales dentro del ámbito municipal.

Por lo tanto, se entiende que el reglamento es una colección ordenada de reglas y preceptos que emite el Ayuntamiento, se da para la ejecución de una ley o para el régimen de una corporación, dependencia y otro servicio.

El principal reglamento en el ámbito municipal es el Bando de Policía y Buen Gobierno, siendo este el de nuestro interés y análisis; los Ayuntamientos deben expedir reglamentos sobre los diferentes aspectos de la vida municipal, con el objetivo de regular un sin número de hechos y actos que corresponden al Municipio en cuanto a su gobierno interior; por ejemplo, la forma en que se prestarán los servicios públicos, las normas en materia de orden y seguridad pública que regularán la sana convivencia, el ordenamiento del ámbito urbano, las actividades de los particulares, y cualquier asunto de interés público que afecte la vida municipal.

II. II.- CLASIFICACIÓN DE LOS REGLAMENTOS MUNICIPALES.

Derivado de los estudios realizados en lo municipal y la administración, existen opiniones diversificadas sobre la tipificación del marco institucional municipal; hay quienes opinan que existen 4 tipos de reglamentos y otros que opinan que tan solo tres, sin embargo los criterios convergen de alguna forma en la clasificación estipulada en la Guía Técnica 2 “Marco Jurídico y Reglamentación Municipal”, elaborada por el Instituto

Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED), bajo este supuesto discernimiento, los reglamentos se clasifican en:

1) Reglamentos para la Organización y Funcionamiento Interior del Ayuntamiento;

2) Para la organización y funcionamiento de los Servicios Públicos, y

3) En los que participan los particulares incidiendo en el desarrollo del Municipio.³⁹

1) Reglamentos para la Organización y Funcionamiento Interior del Ayuntamiento.

Sus disposiciones rigen el funcionamiento de la vida interna Municipal, tanto del Ayuntamiento como órgano colegiado de gobierno “cabildo”; así como de la estructura orgánica que conforma a la administración pública. Por lo tanto, son la piedra angular del marco institucional a nivel local, dada la relevancia de los mismos para el adecuado funcionamiento del Gobierno en turno. En este grupo se encuentran los: Reglamentos de Personal, el Reglamento Interior del Ayuntamiento y el Reglamento Interno de la Administración Pública Municipal.

El Reglamento Interior del Ayuntamiento: regulará el ejercicio de las actividades del Presidente Municipal, Síndico y Regidores como órgano colegiado de gobierno; estableciendo con claridad y bajo lo estipulado por las leyes supremas Federales y Estatales, las funciones y obligaciones de cada uno, de la misma forma establecerán sus límites en el ejercicio de la autoridad que ostentan. Como puntos básicos el Reglamento Interior del Ayuntamiento debe contener:

- Definir el lugar en que radicará legalmente el Ayuntamiento, así como el procedimiento para su instalación.

³⁹ (Guí Técnica 2 Marco Jurídico y Reglamentacion Municipal s/f)

- Funciones y Comisiones de los integrantes del Ayuntamiento.
- Mecanismo para las votaciones del Cabildo.
- Procedimiento para a revocación de acuerdos.
- Aspectos relacionados con las sesiones de cabildo, periodicidad entre otros
- Procedimiento para la elaboración de Bando y Reglamentos, así como circulares y disposiciones administrativas.
- Disposiciones generales.

El Reglamento Interno de la Administración Pública Municipal: contiene las normas que regulan la estructura y funcionamiento de los órganos que integran a la administración pública, delimitando de forma clara sus responsabilidades y funciones; al mismo tiempo establece los procedimientos para administrar los recursos financieros, humanos y materiales con que cuenta el Ayuntamiento.

El número de entidades administrativas se relaciona directamente con las necesidades y visión de la autoridad y Municipio en turno; generalmente el contenido mínimo del reglamento interno de la administración pública municipal contiene:

- Fundamento y Objeto de Reglamento
- Titular – Presidente Municipal
- Secretaría del Ayuntamiento
- Secretaría de la Presidencia
- Oficialía Mayor
- Tesorería

Direcciones (se establecen de acuerdo a los requerimientos del Municipio)

- Definición de cada uno de los órganos
- Competencia y Delimitación de funciones de cada uno de los órganos que integran la administración pública municipal.
- Titulares de dichos órganos

- Requisitos para ser Titular
- Nombramientos, suplencia (procedimiento)
- Facultades y obligaciones de cada uno de los titulares
- Administración de los recursos municipales

Se establecen las bases de los sistemas para la administración de los recursos

- Organismos descentralizados, constitución, organización y funcionamiento.
- Empresas de participación Municipal, constitución, organización y funcionamiento.
- Fideicomisos constituidos por los Municipios, constitución, organización y funcionamiento.
- Vigencia del Reglamento.⁴⁰

2) Para la organización y funcionamiento de los Servicios Públicos

Constitucionalmente el Municipio es el ente de gobierno encargado de la prestación de los servicios públicos fundamentales; para una prestación más eficiente de los mismos es necesaria su regulación en el marco institucional, dicha reglamentación se puede hacer en un solo ordenamiento o dependiendo de los procesos y complejidad de los servicios públicos pueden existir reglamentos específicos para su prestación.

En términos generales la normatividad externa relativa a los servicios públicos, está destinada principalmente a los habitantes del Municipio y debe contener de forma clara y concreta las condiciones que deben imperar para una eficaz prestación del servicio; así como los requisitos para tener acceso al servicio en cuestión; además de:

- Definición del servicio o servicios públicos que va a regular.
- Derechos y obligaciones del Ayuntamiento con relación a cada servicio.
- Autoridad u órgano encargado de la operación y de la eficaz prestación:

⁴⁰ (Guí Técnica 2 Marco Jurídico y Reglamentacion Municipal s/f)

- Atribuciones de la autoridad u órgano.
- Requisitos para ser titular de dicho órgano encargado.
- Facultades y obligaciones del titular del órgano correspondiente.
- Lineamientos sobre los cuales debe prestarse cada servicio
- Forma de administración:
- Directa
- En Colaboración con los particulares
- Por Convenios con el Estado o con otros Municipios
- Por Concesión a particulares, Condiciones para otorgar dicha concesión
- Por Empresa Paramunicipal creada por el Ayuntamiento con aprobación del

Congreso Estatal

- Cuotas o tarifas señalando formas de pago
- Aportaciones, fijando los montos, formas y responsables de enterarlas
- Subsidios y Transferencias, señalando porcentajes
- Derechos y Obligaciones de los Usuarios.
- Infracciones y Sanciones, establecidas para el abuso o mal uso de los

servicios.

Como ejemplo de este tipo de reglamentos podemos mencionar los de Limpia y Recolección; Rastros, Mercados y Centrales de Abasto; de Agua Potable y Alcantarillado; de Calles, Parques y Jardines; así como de Panteones.⁴¹

3) En los que participan los particulares incidiendo en el desarrollo del Municipio.

Finalmente, dentro del marco institucional municipal se encuentran los reglamentos que regulan los derechos y obligaciones de los particulares respecto de sus actividades y la afectación de la vida comunitaria, por ejemplo, las licencias necesarias para el desempeño de sus actividades comerciales, entre otras.

⁴¹ (Guí Técnica 2 Marco Jurídico y Reglamentacion Municipal s/f)

A grandes rasgos, el contenido debe incluir asuntos primordiales como la vigencia y el pago de derechos por las licencias, faltas e infracciones y hacer énfasis en la autoridad responsable de imponerlas.

Entre los reglamentos que regulan las actividades de los particulares podemos mencionar, entre otros los siguientes:

- De Comercio en la Vía Pública
- De Construcción y Desarrollo Urbano
- De Obras Públicas
- De Espectáculos y Diversiones Públicas
- De Anuncios y Letreros
- De Establecimientos y Expendios de Bebidas Alcohólicas
- De Participación Ciudadana
- De Planeación
- Del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente
- De la Asistencia Social (DIF Municipal)⁴²

II.III. - FACULTADES ADMINISTRATIVAS, INFRACCIONES, SANCIONES Y MULTAS.

I. De las Facultades Administrativas

De acuerdo al Reglamento de Gobierno y Cultura Cívica del municipio de Jalpan de Serra, Qro., en su artículo 237, refiere que

“son autoridades competentes para conocer de las infracciones al presente reglamento, así como para la imposición de sanciones y las medidas para su cumplimiento, las siguientes:

I. Con el carácter de autoridades ordenadoras:

⁴² (Guí Técnica 2 Marco Jurídico y Reglamentacion Municipal s/f)

- a. El Ayuntamiento;
- b. El Presidente Municipal;
- c. El Secretario del Ayuntamiento;
- d. El Tesorero Municipal;
- e. El Director de Obras Públicas;
- f. El Director de Servicios Municipales; y
- g. El Juez Cívico Municipal.

II. Con el carácter de autoridades ejecutoras:

- a. Los elementos de las corporaciones de Policía Preventiva Tránsito Municipal y Protección Civil; y
- b. Los Inspectores Municipales.”⁴³

Cabe señalar que el Juez Cívico Municipal, al tomar conocimiento del hecho considerara que, si no se trata de una falta administrativa, sino de la comisión de un probable delito, turnará inmediatamente el asunto, mediante oficio que contenga el informe correspondiente, a la agencia del Ministerio Público para lo cual pondrá a su disposición al o a los detenidos, conjuntamente con los objetos relacionados con los hechos, lo cual lo hará en caso de no ser competente.

El Juez Cívico Municipal será la Autoridad Competente para conocer las conductas que presuntamente constituyan faltas o infracciones a las normas contenidas en los reglamentos, disposiciones y circulares administrativas de observancia general que dicte el Ayuntamiento, así como para imponer las sanciones correspondientes, mediante un procedimiento breve y simple para calificarla infracción o la falta de que se

⁴³ (Reglamento de Gobierno y Cultura 2006, Pag.1198)

trate y a su vez este tendrá las siguientes competencias para conocer y resolver los siguientes asuntos, por lo que ve al estudio de la presente investigación solo se estudiara las fracciones II y III del Reglamento de Gobierno y Cultura Cívica Municipal de Jalpan de Serra, Qro.

II. Resolver sobre la responsabilidad ó la no responsabilidad de los presuntos infractores.

“Artículo 252.- El Juez Cívico Municipal será la Autoridad Competente para conocer las conductas que presuntamente constituyan faltas o infracciones a las normas contenidas en los reglamentos, disposiciones y circulares administrativas de observancia general que dicte el Ayuntamiento, así como para imponer las sanciones correspondientes, mediante un procedimiento breve y simple para calificar la infracción ó la falta de que se trate.

Artículo 253.- La designación del Juez Cívico Municipal será facultad exclusiva del Presidente Municipal, quien podrá nombrarlo y removerlo libremente.

Artículo 254.- El Juez Cívico Municipal tendrá competencia para conocer y resolver los siguientes asuntos:

I. Conocer las infracciones establecidas en el presente Reglamento de Gobierno y Cultura Cívica Municipal y demás ordenamientos de observancia general que expida el Ayuntamiento, en los cuales se le otorgue competencia expresa;

II. Resolver sobre la responsabilidad o la no-responsabilidad de los presuntos infractores;

III. Aplicar las sanciones establecidas en el presente Reglamento, así como en los demás reglamentos y disposiciones administrativas que dicte el Ayuntamiento, cuya aplicación no corresponda a otra autoridad administrativa;

IV. Ejercer a petición de parte las funciones conciliatorias, cuando de la infracción cometida se deriven daños y perjuicios que deban reclamarse por vía civil y, en su caso, obtener la reparación del daño o dejar a salvo los derechos del ofendido;

V. Intervenir en materia del presente Reglamento, en conflictos vecinales ó familiares con el único fin de avenir a las partes;

VI. Expedir constancia únicamente sobre hechos asentados en los libros de infracciones, cuando lo soliciten las partes que intervienen en ellas ó quienes acredite tener interés legítimo; y

VII. Las demás atribuciones que le confiere el presente Reglamento y demás disposiciones de carácter municipal.”⁴⁴

III. Aplicar las sanciones establecidas en el presente Reglamento, así como en los demás reglamentos y disposiciones administrativas que dicte el Ayuntamiento, cuya aplicación no corresponda a otra autoridad administrativa;

De acuerdo al artículo 255 del citado reglamento señala:

“Dentro de sus fallos este está obligado a que sus resoluciones ó determinaciones que realice deberán apegarse a estricto derecho, debiendo fundar y motivar las sanciones impuestas a los infractores, precisando la falta ó infracción cometida, la sanción correspondiente y la forma de su cumplimiento por parte del infractor. Al imponer una sanción, el juez cívico fundará y motivará su resolución tomando en cuenta:

I. Los daños que se hayan producido o puedan producirse;

II. Las circunstancias de la comisión de la infracción, así como su gravedad;

⁴⁴ (Reglamento de Gobierno y Cultura 2006, Pag. 1200)

III. Las condiciones socioeconómicas del infractor, edad, instrucción, pertenencia alguna etnia, situación económica y cualquier característica especial que pudiera haberlo influenciado;

IV. La calidad de reincidente del infractor;

V. El carácter intencional, la negligencia o impericia manifiesta de la acción u omisión constitutiva de la infracción; y

VI. Los vínculos del infractor con el ofendido”⁴⁵

El Juez Cívico Municipal, deberá tomar en cuenta para el ejercicio de su función, la naturaleza y las consecuencias individuales y sociales de la infracción, las condiciones en que esta se hubiere cometido, las circunstancias personales del infractor y los antecedentes de éste.

IV. De las infracciones

Se considera infracción artículo 219

“toda acción u omisión que contravenga las disposiciones contenidas en este reglamento, circulares y disposiciones administrativas que emita el H. Ayuntamiento en ejercicio de su actividad, así como toda acción u omisión individual o de grupo, realizada en un lugar público o privado, si sus efectos se manifiestan en la alteración del orden público o poniendo en peligro la vida, salud, libertad, seguridad, derechos, propiedades o posesiones de las personas”⁴⁶

No se considera infracción o falta administrativa el legítimo ejercicio de los derechos.

⁴⁵ (Reglamento de Gobierno y Cultura 2006, Pag. 1201)

⁴⁶ (Reglamento de Gobierno y Cultura 2006, Pag.1193)

En el artículo 220 el reglamento señala que las infracciones administrativas serán sancionadas por la reglamentación vigente cuando dichos actos u omisiones sean manifestados en:

I. Lugares públicos de uso común o libre tránsito, como plazas, calles, avenidas, pasos a desnivel, vías terrestres de comunicación, paseos, jardines, parques y áreas verdes;

II. Sitios de acceso público, como mercados, centros de recreo, deportivos o de espectáculos;

III. Inmuebles públicos;

IV. Medios destinados al servicio público de transporte.

V. Inmuebles de propiedad particular en lo referente a la producción de ruidos, acciones u omisiones que alteren la paz y tranquilidad de los vecinos; y

VI. Áreas deportivas, de recreo y esparcimiento que formen parte de los inmuebles sujetos al régimen de propiedad en condominio.

VII. Los inmuebles de acceso general, tales como centros de espectáculos, diversiones o recreo, así como los transportes de uso público, independientemente del régimen jurídico al que se encuentren sujetos.”⁴⁷

Si las infracciones a que se refiere este ordenamiento se cometen en domicilios particulares, para que las autoridades puedan ejercer sus funciones, deberá mediar petición expresa y permiso del ocupante del inmueble para introducirse al mismo, debiendo estas registrar en bitácora los datos de quien autorizó el acceso al lugar.

Cuando una infracción se realice con la intervención de dos o más personas y no constare la forma en que dichas personas actuaron, pero sí su participación en el hecho,

⁴⁷ (Reglamento de Gobierno y Cultura 2006, Pag. 1193)

a cada una se le aplicará igual sanción que para dicha infracción señale este reglamento. Se podrá aumentar la sanción sin rebasar el límite máximo señalado para la infracción cometida.

Cuando el infractor haya cometido varias infracciones derivadas de una o más conductas, se le acumularán las sanciones económicas correspondientes a cada una de ellas. En caso de no pagar las multas respectivas éstas se conmutarán por arresto, que en ningún caso excederá de 36 horas.

De acuerdo al Artículo 227 del *Reglamento de Gobierno y Cultura Cívica* del municipio de Jalpan de Serra, Qro., se consideran infracciones que afectan al patrimonio público o privado:

I. Fijar anuncios de cualquier clase, inclusive de propaganda política, fuera de las carteleras establecidas para el objeto, sin contar con autorización para ellos;

II. Usar mecanismos como rifles de munición, resorteras, o cualquier otro, para arrojar piedras u objetos que puedan causar daño en animales desprotegidos, así como en las propiedades públicas o privadas;

III. Hacer mal uso de los servicios públicos municipales e instalaciones destinadas a la prestación de los mismos;

IV. No tener a la vista o negar la exhibición a la autoridad municipal que lo requiera, de la autorización, licencia o permiso expedida por el Municipio para la realización de la actividad que se autorice en el documento;

V. Pintar o permitir que pinten de color el borde de las aceras frente a sus domicilios o negocios, para aparentar que el espacio es de uso exclusivo o sitio de taxis, sin contar con el permiso correspondiente de la autoridad municipal;

VI. Colocar o permitir que coloquen señalamientos en las banquetas, frente a sus domicilios o negocios, que indiquen exclusividad en el uso del espacio de estacionamiento, sin contar con el permiso de la autoridad municipal;

VII. Realizar cualquier obra de edificación en un predio, sea por el propietario como el poseedor, sin contar con la licencia o permiso correspondiente;

VIII. Omitir informar al Ayuntamiento sobre las variaciones que realicen los propietarios o poseedores con respecto al inmueble que ocupan y que den como resultado la variación del impuesto predial; y

IX. Rayar, raspar o maltratar un vehículo ajeno, siempre que el daño causado sea de baja consideración.”⁴⁸

Artículo 228, Son infracciones que afectan el tránsito público:

I. Obstruir las aceras y las calles con puestos de comestibles, golosinas, bebidas y tras mercaderías, sin el permiso correspondiente;

II. Transitar con vehículos o bestias por las aceras, jardines, plazas públicas y otros sitios análogos;

III. Interrumpir el paso de los desfiles o cortejos fúnebres con vehículos, bestias o cualquier objeto;

IV. Destruir o quitar señales colocadas para indicar algún peligro o camino;

V. Efectuar excavaciones o colocar objetos que dificulten el libre tránsito en calles o banquetas sin permiso de las autoridades municipales;

VI. Estacionar cualquier vehículo en las banquetas, andadores, plazas públicas, jardines y camellones;

⁴⁸ (Reglamento de Gobierno y Cultura 2006, Pag. 1194)

VII. Permitir el propietario o poseedor de un animal que este transite libremente por la vía pública;

VIII. Obstruir las calles con materiales de construcción, carga o descarga de mercancía, o cualquier otro objeto sin contar con la licencia o permiso respectivo”⁴⁹

Artículo 229 Son infracciones que afectan la salud pública:

“I. Lavar animales, vehículos, ropa o cualquier otro objeto o dejar correr agua sucia en la vía pública;

II. Arrojar animales muertos en las calles o dejarlos a la intemperie;

III. Omitir la limpieza de establos, caballerizas y corrales cuya propiedad o custodia se tenga;

IV. Tener establos o criaderos de animales dentro de las zonas urbanas;

V. Permitir que corran hacia las calles, ríos o arroyos, las corrientes que procedan de cualquier fábrica o establecimiento que utilice o deseche sustancias nocivas a la salud;

VI. Conducir cadáveres en vehículos que no estén destinados a tal objeto, sin el permiso de las autoridades correspondientes;

VII. A quienes vendan dulces, bebidas, frutas, carnes, etc., sin la providencia de vidrieras o instalaciones análogas;

VIII. Omitir la vacunación contra la rabia de animales domésticos ó no comprobar su debida vacunación;

IX. Abstenerse, el propietario, de bardar un inmueble sin construcción o no darle el cuidado necesario para mantenerlo libre de plagas o maleza, que puedan ser dañinas para los colindantes;

⁴⁹ (Reglamento de Gobierno y Cultura 2006, Pag. 1194)

X. Colocar en la vía pública los desperdicios, escombros y otros objetos.”⁵⁰

Artículo 230, Son infracciones que afectan el medio ambiente:

“I. Emitir o permitir que se descarguen contaminantes que alteren la atmósfera en perjuicio de la salud, rompiendo con el equilibrio ecológico;

II. Descargar o depositar desechos contaminantes o tóxicos en los suelos, sin sujetarse a las normas correspondientes;

III. Desperdiciar el agua potable en su domicilio, tener fugas en la red sin que lo comunique a la autoridad correspondiente o cualquier uso inmoderado del agua potable;

IV. Impedir u obstruir a las autoridades municipales el cumplimiento de los programas y actividades tendientes a la forestación y reforestación de áreas verdes, parques, andadores y jardines, o dañar los árboles plantados.

V. Arrojar basura o desechos en los lotes baldíos, avenidas, camellones o en cualquier lugar público dentro del Municipio; y

VI. Omitir la limpieza de las calles y banquetas en los frentes de los predios que posean los particulares;

VII. Mantener dentro de las zonas urbanas, sustancias putrefactas y malolientes o cualquier otro material que expida mal olor y que sea nocivo para la salud;

VIII. Arrojar en la vía pública sustancias o materiales tóxicos;

IX. Derribar o aplicar podas letales a cualquier tipo de árbol sin la autorización correspondiente expedida por la Autoridad Municipal.

X. Realizar actos u omisiones intencionadas o por negligencia que causen daño al ambiente o los recursos naturales que se encuentran en el municipio.

⁵⁰ (Reglamento de Gobierno y Cultura 2006, Pag. 1195)

XI. Realizar actos que amenacen la vida de los recursos forestales, tales como el linchamiento u ocote de los árboles.

XII. Ejecutar actos que afecten el hábitat y desarrollo de la fauna silvestre (migratoria y nativa) que se encuentre dentro de la jurisdicción del municipio.

XIII. Transportar tablas, vigas, morrillos, rajas para cabo o talas, cuando estos productos sean de procedencia ilegal.

XIV. Destruir, recolectar o vender especies de flora silvestre, sin la autorización correspondiente”.⁵¹

Artículo 231, Son infracciones que afectan el orden público, la seguridad y la moral de las personas:

I. Detonar cohetes y otros fuegos artificiales, sin el permiso expreso de la autoridad Municipal;

II. Causar escándalos en la vía pública, así como ocasionar molestias a transeúntes, vecindarios y población en general por medio de palabras, actos o signos obscenos;

III. Molestar al vecindario con aparatos musicales usados con sonora intensidad, incluyendo aparatos musicales de automóviles en movimiento o estacionados.

IV. Fabricar, aportar, distribuir, o comerciar impresiones de papel, fotografías, láminas, material magnetofónico o filmado, y en general, cualquier material que contengan figuras, imágenes, sonidos o textos que vayan contra la moral y las buenas costumbres, que sean obscenos o mediante los cuales se propague la pornografía;

⁵¹ (Reglamento de Gobierno y Cultura 2006, Pag. 1195)

V. El empleo, en todo sitio público, de rifles o pistolas de municiones, postas de plomo, diábolos o pelletas, dardos peligrosos o cualquier otra arma de fuego fuera de las instalaciones permitidas por la autoridad;

VI. Organizar bailes públicos sin el correspondiente permiso de la autoridad municipal;

VII. Provocar escándalo o alarma infundada en casa particular, en cualquier reunión pública ó sitios de espectáculos, que puedan infundir pánico y molestias a los asistentes;

VIII. Permitir el acceso o permanencia de menores de edad en cantinas, expendios de cerveza y en cualquier otro lugar prohibido, debiendo instalar anuncio público de la prohibición en la entrada del negocio.

IX. Subirse a bardas o cercos para espiar el interior de las casas;

X. Efectuar juegos o prácticas de deportes en la vía pública, si se causa molestia al vecindario o si se interrumpe el tránsito;

XI. Circular en patines o patinetas por las aceras o andadores siempre y cuando se ponga en riesgo a terceros;

XII. Arrojar sobre las personas, objetos o substancias que causen molestias o daños en su físico o indumentaria;

XIII. Usar disfraces, en cualquier tiempo que propicien la alteración del orden público o atenten contra la seguridad de las personas;

XIV. Producir ruido con el escape abierto o aparatos especiales al conducir vehículos o motocicletas;

XV. Azuzar su perro contra alguna persona, o mantenerlos sueltos fuera de la casa o propiedad inmueble;

XVI. Desobedecer un mandato legítimo de la autoridad municipal;

XVII. Faltar al cumplimiento de las citas que expidan las autoridades administrativas municipales;

XVIII. Faltar al respeto y consideración a los representantes de la autoridad o empleados públicos municipales durante el desempeño de sus labores y con motivo de las mismas;

XIX. Proferir palabras o ejecutar actos irrespetuosos dentro de cualquier dependencia de la administración Pública Municipal;

XX. Solicitar el auxilio, por teléfono o cualquier otro medio de los acostumbrados, de la policía, bomberos, hospitales, puestos de socorro y otros, cuando se originen en una falsa alarma;

XXI. Consumir, ingerir, inhalar o aspirar estupefacientes, psicotrópicos, enervantes o sustancias tóxicas en lugares públicos, independientemente de los delitos en que se incurra por la posesión de los estupefacientes, psicotrópicos, enervantes o sustancias tóxicas;

XXII. Destruir o maltratar documentos, bandos, reglamentos, leyes o disposiciones contenidas en los mismos que se coloquen en oficinas, instituciones y sitios públicos;

XXIII. Presentarse en público sin ropa, de manera intencional, y en la vía pública y tratándose de los espectáculos, hacerlos sin sujetarse a los reglamentos, permisos y disposiciones dentro de la competencia y materia de la autoridad municipal;

XXIV. Realizar en lugares públicos o privados, actividades que inviten o introduzcan a la práctica de cualquier vicio o favorezcan la prostitución;

XXV. Satisfacer las necesidades fisiológicas en la vía pública o en cualquier lugar distinto a los destinados para ese objeto;

XXVI. Faltar el respeto a los ancianos, personas de diferente origen racial o etnia, discapacitados, menores de edad, y en general, a cualquier persona;

XXVII. Incitar a la práctica de actos sexuales y del comercio sexual en la vía ó lugares públicos;

XXVIII. Fumar dentro de las salas de espectáculos o en cualquier lugar público o privado donde este expresamente prohibido;

XXIX. Ingerir bebidas embriagantes en lugares públicos o privados que no estén expresamente autorizados por autoridad competente, para la venta, distribución, comercialización y consumo de las mismas;

XXX. Mendigar en la vía pública, solicitando dádivas de cualquier especie;

XXXI. Los padres de familia o las personas que por razón de la Ley o por resolución judicial, ejerzan la patria potestad o la tutela sobre los menores de edad, permitan que estos, debido a la falta de atención, cuidado que requieren para su formación y educación, incurran en acciones que causen molestias a las personas o a sus propiedades; o bien cuando los que ejerzan la patria potestad, custodia o tutela, reincidan en lo establecido en artículo 176 del presente reglamento.

XXXII. Permitir, quienes tengan bajo su custodia y cuidado a personas que sean enfermos mentales, que por descuido estos incurran en acciones con las cuales causen molestias a las personas o a sus propiedades, derivados de la falta de atención ó descuido;

XXXIII. Dejar, quienes sean encargados ó responsables de la guarda ó custodia de enfermos mentales, que deambulen libremente por lugares públicos o privados;

XXXIV. Pedir gratificaciones por la custodia de vehículos estacionados en lugar público;

XXXV. Asear vehículos en la vía pública cuando la acción cause molestias o altere la libre circulación de los vehículos;

XXXVI. Circular en bicicleta, patines o cualquier otro vehículo, por banquetas y andadores de las plazas y parques de uso público, siempre que con ello se altere la tranquilidad pública;

XXXVII. Utilizar las vías o lugares públicos, con el propósito de efectuar labores propias de un comercio o industria, sin contar para ello con el correspondiente permiso de ocupación temporal de la vía pública que expida la autoridad correspondiente;

XXXVIII. Impedir u obstaculizar la realización de una obra de servicio social o beneficio colectivo, sin causa justificada;

XXXIX. Presentar o permitir que se presenten en su establecimiento espectáculos o variedades que atenten contra la moral y las buenas costumbres de la población del Municipio, esto sin perjuicio de la inmediata clausura a la que pueda dar lugar;

XL. Cuando la persona que realice cualquier actividad comercial o industrial no cuente con el permiso correspondiente de la autoridad municipal;

XLI. Cuando aquellos comercios que funcionen con instalaciones abiertas al público destinadas a la presentación de espectáculos y diversiones públicas, los hagan sin la autorización o permiso de la autoridad municipal;

XLII. Cuando la persona que se dedica a trabajos o actividades, mediante las cuales se pueda propagar alguna de las enfermedades transmisibles aludidos por la Ley General de Salud de los Estados Unidos Mexicanos; carezca de los medios documentales de control que determine la Dirección de Servicios Médicos Municipales, debidamente actualizados y vigentes;

XLIII. Cuando el empresario que administre negociaciones mercantiles en las que emplee a personas aludidas por la fracción inmediata anterior, no cuente con la documentación exigida por la Dirección de Servicios Médicos Municipales debidamente actualizada y vigente;

XLIV. Vender bebidas embriagantes, cigarrillos o algún tipo de enervante a menores de edad;

XLV. Invitar a los menores de edad a la ingesta de bebidas alcohólicas, drogas o cigarrillos;

XLVI. Realizar festejos privados en la vía pública sin el permiso de la autoridad correspondiente;

XLVII. Propinar golpes simples a alguna persona o mutuos;

XLVIII. Faltar de obra a las Autoridades o a sus agentes por medio de actos que no constituyan delito;

XLIX. Ocultar a las Autoridades o a sus agentes el verdadero nombre, apellido y ocupación habitual o datos de identificación al ser requerido para ello;

L. Los juegos de azar o de apuesta, en público o privado, salvo los expresamente autorizados por las Autoridades correspondientes; y

LI. Negarse a pagar la prestación de un servicio de transporte público.”⁵²

Artículo 232, Son infracciones que atentan contra el impulso y preservación del civismo:

⁵² (Reglamento de Gobierno y Cultura 2006, pag. 1195-1198)

“I. No conducirse con el respeto y la consideración debidas en ceremonias y festividades cívicas, en especial cuando se encuentren ante la Bandera y Escudo Nacional;

II. Abstenerse de rendir con respeto, los honores a la Bandera Nacional durante la celebración de actos y festividades cívicas;

III. No interpretar de manera respetuosa, en las festividades cívicas, al Himno Nacional;

IV. No observar la misma conducta de respeto ante el Escudo del Estado y ante el del Municipio de Jalpan de Serra, Qro.; y

V. Negarse, sin causa justificada, al desempeño de funciones declaradas obligatorias por las leyes electorales.”⁵³

De las sanciones y Multas

De acuerdo con el artículo 222 señala que “Los menores de edad, invidentes, sordomudos y personas con discapacidad física, serán sancionados por sus faltas, siempre que se les compruebe que sus impedimentos de edad y físicos no han influido en la comisión de los hechos. Para la aplicación de las sanciones, deberán tomarse en cuenta sus limitaciones, como causa de atenuación”⁵⁴.

Así, las infracciones o faltas a las normas contenidas en el presente reglamento, serán sancionadas con amonestación, multa o arresto y, en su caso, trabajo a favor de la comunidad; o bien, cancelación de licencia, permiso o autorización, suspensión temporal de la misma, clausura de la obra ó inhabilitación temporal ó definitiva para ejercer licencia, permiso ó concesión similar y decomiso o destrucción de los bienes relacionados con la falta cometida.

⁵³ (Reglamento de Gobierno y Cultura 2006, Pag. 1198)

⁵⁴ (Reglamento de Gobierno y Cultura 2006, Pag. 1193)

Para la imposición de cualquier multa se tendrá como base de cómputo el salario mínimo general vigente en el Estado de Querétaro. La aplicación de la sanción se hará en función de la gravedad de la infracción cometida.

Para la aplicación de sanciones, si el infractor fuere jornalero, obrero, campesino ó indígena, no podrá ser sancionado con multa mayor del importe de su jornal ó salario de un día; y tratándose de trabajadores y estudiantes no asalariados, la multa no excederá del equivalente a un día de salario mínimo. Los infractores que se encuentren intoxicados por el alcohol o por cualquier otra sustancia, serán sometidos a examen médico para certificar su estado, de cuyo resultado dependerá la aplicación de la sanción administrativa o su remisión a la autoridad competente, en el caso de que se presuma la comisión de un delito.

Se impondrá el doble de la sanción inicial a quien reincida en la comisión de la infracción. Se considerará reincidente al que haya cometido la misma falta en dos ocasiones ó más, dentro de un lapso de seis meses entre la primera y la segunda. Para este caso, el Juez Cívico Municipal vigilará que se mantengan actualizados los libros de Registro que se deban llevar a este respecto.

Después de indagar y tener la certeza de la infracción cometida no se le sancionara al adolescente solamente, sino que se vera la forma de ayudar para que realmente retorne a la sociedad con una mentalidad innovadora y con fuerza de voluntad para continuar su vida de manera honrada y productiva

Las sanciones de multa podrán permutarse por arresto hasta por treinta y seis horas. De cumplirse con la sanción de arresto, en cualquier momento del cumplimiento del mismo, se podrá solicitar nuevamente el cambio de sanción por trabajos a favor de la comunidad. Únicamente el Juez Cívico Municipal; podrá conmutar parcial o totalmente una multa impuesta a un infractor, especialmente cuando éste, por su situación económica, así lo demande.

Compete al Juez Cívico Municipal conocer de las conductas que constituyan faltas o infracciones a las normas contenidas en los reglamentos y disposiciones administrativas que dicte el Ayuntamiento, así como imponer las sanciones correspondientes. Será obligación del Juez Cívico Municipal, cuidar que se respete la integridad física y los derechos humanos de los infractores; impidiendo que se cometa en perjuicio de las personas que sean presentadas o comparezcan ante él, cualquier tipo de incomunicación o se ejerza en su contra cualquier tipo de coacción física ó moral.

De las Multas

“Artículo 240.- Corresponderán por las infracciones que afectan al patrimonio público o privado contempladas en el artículo 227, las siguientes sanciones:

a. Multa de 1 a 5 días de salario mínimo vigente a quien incurra en las siguientes fracciones: I, V, VI, VII; y

b. Multa de 5 a 10 días de salario mínimo vigente las siguientes fracciones: II, III, IV, VIII, IX.

Artículo 241.- Corresponderán por las infracciones que afectan al tránsito público contempladas en el artículo 228, las siguientes sanciones:

a. Multa de 1 a 5 días de salario mínimo vigente, a quien incurra en las Fracciones I, II, III, V, VI; y b. Multa de 5 a 10 días de salario mínimo vigente, a quien incurra en la Fracción IV, sin perjuicio de aquella sanción que por la comisión del delito pueda ser aplicada, VII, VIII.

Artículo 242.- Corresponderán por las infracciones que afectan a la salud pública contempladas en el artículo 229 las siguientes sanciones:

a. Multa de 3 a 7 días de salario mínimo vigente a quien incurra en las fracciones I, III, VII y IX;

b. Multa de 5 a 20 días de salario mínimo vigente a quien incurra en las fracciones II, IV, VI y X;

c. Multa de 10 a 30 días de salario mínimo vigente a quien incurra en las fracciones V y VIII.

Artículo 243.- Corresponderán por las infracciones que afectan el medio ambiente contempladas en el artículo 230, las siguientes sanciones:

a. Multa de 3 a 7 días de salario mínimo vigente a quien incurra en las Fracciones I, II, IV, IX;

b. Multa de 5 a 20 días de salario mínimo vigente a quien incurra en las Fracciones III, V, VII, VIII, XII;

c. Multa de 10 a 30 días de salario mínimo vigente a quien incurra en las Fracciones VI, X, XI; y

d. Multa de 30 a 50 días de salario mínimo vigente a quien incurra en las Fracciones XIII, XIV.

Artículo 244.- Corresponderán por las infracciones que afectan el orden público, la seguridad y la moral de las personas contempladas en el artículo 231, las siguientes sanciones:

a. Multa de 3 a 7 días de salario mínimo vigente a quien incurra en las Fracciones I, VII, IX, X, XI, XVIII, XIX, XXV, XXVII, XXXIII, XXXIV, XXXV, XXXVII, XLIX;

b. Multa de 5 a 20 días de salario mínimo vigente a quien incurra en las Fracciones II, VI, XIII, XIV, XV, XVII, XXII, XXIII, XXVI, XXVIII, XXIX, XXX, XXXI, XXXII, XXXVI, XXXIX, XLI, LI;

c. Multa de 10 a 30 días de salario mínimo vigente a quien incurra en las Fracciones III, IV, V, XII, XVI, XX, XXI, XXIV, XL, XLV, XLVI, XLVII, XLVIII; y

d. Multa de 30 a 50 días de salario mínimo vigente a quien incurra en las Fracciones VIII, XXXVIII, XLII, XLIII, XLIV, L

Artículo 245.- Corresponderán por las infracciones que atentan contra el impulso y preservación del civismo, contempladas en el artículo 232, las siguientes sanciones:

a. Multa de 3 a 7 días de salario mínimo vigente a quien incurra en todas las Fracciones.”⁵⁵

De lo anterior se aprecia que, dentro del presente reglamento en mención, no es claro y deja en estado de indefensión a los menores que son detenidos por la comisión de faltas administrativas. En México con frecuencia leemos noticias sobre menores de edad que cometen faltas administrativas o algún delito y se ven involucrados en lo que formalmente se conoce como un conflicto con la ley. Sin embargo, poco se sabe sobre la respuesta de las autoridades municipales frente a este fenómeno, y mucho menos sobre los resultados ya sean éxitos o fracasos, se aplica la sanción al menor infractor por la autoridad municipal Juez Cívico aun sin ser competentes para proceder legalmente, violentando así el principio de legalidad y los derechos del menor, reconocidos en la Convención sobre los Derechos del Niño que México ratificó en 1990.

En el mes de diciembre del año 2005 se publicó una reforma constitucional en el país para crear un sistema integral de justicia para adolescentes (jóvenes entre 12 y 18 años) que garantizara todos sus derechos. Los centros de reclusión de menores pasaron de llamarse “Tutelares para menores”, a “Comunidades para adolescentes en conflicto con la ley”. Así, se pasó de un modelo tutelar diseñado para el control y protección de jóvenes con conductas problemáticas o irregulares a uno en el que los adolescentes son reconocidos como sujetos titulares de derechos y obligaciones.

“La Federación y las entidades federativas establecerán, en el ámbito de sus respectivas competencias, un sistema integral de justicia para los adolescentes, que será

⁵⁵ (Reglamento de Gobierno y Cultura 2006, PAg. 1198,199)

aplicable a quienes se atribuya la comisión o participación en un hecho que la ley señale como delito y tengan entre doce años cumplidos y menos de dieciocho años de edad. Este sistema garantizará los derechos humanos que reconoce la Constitución para toda persona, así como aquellos derechos específicos que por su condición de personas en desarrollo les han sido reconocidos a los adolescentes. Las personas menores de doce años a quienes se atribuya que han cometido o participado en un hecho que la ley señale como delito, sólo podrán ser sujetos de asistencia social. Párrafo reformado DOF 02-07-2015, 29-01-2016”⁵⁶

En el artículo 18 de la Constitución se estableció que el sistema integral de justicia debe tener como fin la reintegración social y familiar del adolescente, así como el pleno desarrollo de su persona; que debe ser operado por instituciones, tribunales y autoridades especializados, y que debe respetar el debido proceso legal en todo momento. La ley también dicta que los menores de 12 años sólo serán sujetos a rehabilitación y asistencia social, y que el internamiento es una medida extrema reservada para mayores de 14 años por conductas calificadas como graves. Sin embargo, cuando el menor comete una falta administrativa o delito, este solo se sanciona con la detención emitida por un Juez Cívico, cuando la ley señala que será puesto ante la autoridad competente para su sanción, no refiere que sean los Jueces Cívicos quienes sancionen, tal como lo refiere el reglamento en mención, no se encuentra reglamentado la sanciona para menores.⁵⁷

Ahora bien, hay que resaltar que actualmente no contamos con información suficiente para evaluar si estas medidas son efectivas o no. Es decir, no hay datos sobre el grado en el que los jóvenes se reintegran a la sociedad y a sus familias ni sobre la medida en que alcanzan el pleno desarrollo de su persona. Tampoco contamos con información detallada sobre las condiciones de vida de los jóvenes (acceso a servicios educativos, culturales, deportivos, de salud, buena alimentación) ya sea al interior de los

⁵⁶ (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos 2017, Pag, 19,20)

⁵⁷ (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos 2017)

centros o cumpliendo una sanción en externación, pues la Comisión Nacional de Derechos Humanos no incluye en su Diagnóstico Nacional de Supervisión Penitenciaria a las Comunidades para adolescentes en conflicto con la ley. Esto es un reflejo más del olvido en que se encuentra este tema para muchos sectores de la sociedad.

En 2014 el UNICEF fortaleció los sistemas de justicia para los niños en por lo menos 116 países, tanto para niños en conflicto con la ley como niños víctimas y testigos de delitos, acciones que no han sido ampliadas dentro del ámbito municipal y que vulnera los derechos de los menores reincidentes violentando los compromisos internacionales y a su vez generando una afectación social que impulsa a través de dichas acciones heroínas la violación de los derechos de los menores.⁵⁸

Cuando los jóvenes al cumplir una sanción vuelven al mismo entorno social donde no existen oportunidades reales para su desarrollo, se observa que son posibles candidatos a reincidir nuevamente en su falta administrativa, ya que no existe un plan o programa que contrarreste la reincidencia de los menores o se incluyan estos al campo laboral o educativo. Es por ello que las autoridades municipales se niegan abundar y brindar información sobre sus resultados en el caso de los menores.

Por supuesto, existen casos de éxito en los que los jóvenes que han sido detenidos por faltas administrativas no vuelven a ser detenidos, teniendo así resultados positivos y se logra transformar la vida de estos jóvenes. Por desgracia, éstos no son tan numerosos. Señala el director de la Policía Municipal de Jalpan de Serra, Qro., que los menores quienes fueron detenidos algunas ocasiones por la policía municipal y puesto a disposición del Juzgado Cívico, reportaron haber estado detenidos en las celdas de Seguridad Publica de Jalpan. De los que habían sido detenidos recientemente. Esto nos indica que al no contar con un reglamento con un procedimiento adecuado para menores y la falta de competencia, no cumple necesariamente en reinsertar socialmente al menor y procurar que no vuelva a delinquir.

⁵⁸ (UNICEF s/f)

Del presente análisis se desprenden que es necesario que se garantice el pleno respeto a los derechos de los jóvenes mientras son investigados y en su caso procesado, así como durante la ejecución de la sanción administrativa o penal. Si esto no es así, debe existir un mecanismo de fácil acceso en el que se puedan denunciar tales abusos, con miras a corregirlos, es urgente contar con información y datos sobre las condiciones de vida al interior de las Comunidades para adolescentes en conflicto con la ley. Por ejemplo, ¿hay suficientes alimentos, agua potable, actividades educativas, culturales y deportivas? ¿Los servicios de salud son óptimos?, entre otras.

Es de suma importancia que la Dirección de Prevención, que forma parte de la Dirección de Seguridad Pública y Tránsito Municipal, de seguimiento a los adolescentes que egresan de las celdas municipales y que la información sea pública (salvo los datos personales que por ley no pueden serlo), para evaluar hasta qué grado se logra cumplir con el cometido del sistema “integral” de justicia. El sistema de justicia debe evitar la estigmatización de los adolescentes una vez que se reintegren a sus familias y a la sociedad. Además, los jóvenes deben poder regresar a entornos seguros con verdaderas oportunidades educativas y laborales entre otras, para desarrollarse plenamente. Cabe destacar que la falta de supervisión y de apoyo para encontrar un empleo tras salir, parece aumentar las posibilidades de reincidencia.

Necesitamos que las acciones encaminadas a prevenir la violencia y el delito entre los jóvenes estén correctamente diseñadas (con base en evidencia sólida), así como efectivamente implementadas con el fin de que los jóvenes que alguna vez cometieron faltas administrativas o delinquieron puedan desarrollarse de una forma más positiva en sus comunidades. Sin embargo, parece ser que la justicia para adolescentes es un tema olvidado y no contamos con la información necesaria para tener la certeza de que el sistema garantice la reinserción social ni el pleno desarrollo de los jóvenes que se ven involucrados en algún conflicto legal. Hay que recordar que lo que se puede evaluar se puede mejorar.

CAPÍTULO III

CONTEXTO MUNICIPAL Y RELEVANCIA DE LA PROPUESTA

En los capítulos previos se ha planteado la relevancia del marco jurídico dentro del paradigma burocrático; así como, la utilidad de la reglamentación municipal a nivel general. El presente numeral significa el punto central de la investigación en curso, ya que a continuación se dará a conocer el impacto de una propuesta al Reglamento de Gobierno y Cultura Cívica del municipio de Jalpan de Serra, Qro., es conveniente, ofrecer al lector aspectos generales y por su puesto del contexto actual de la Administración Pública en referencia.

III.I. GENERALIDADES

El Municipio de Jalpan de Serra, Qro., forma parte de la división territorial y de la organización Política del Estado de Qro., es un municipio investido de personalidad jurídica, capacidad política y administrativa con fundamento en el Artículo 115 de la Constitución Federal, 35 de la Constitución local y 1 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Querétaro; para la consecuencia de sus fines, así mismo goza de autonomía en lo concerniente a su régimen interior; cuenta con territorio, población y gobierno propios; y está gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa.⁵⁹

Su nombre es: Jalpan, es una palabra de origen náhuatl.

Se deriva de la palabra *Xall* que significa arena y *Pan* que significa sobre.

XALPAN

Significa “LUGAR SOBRE ARENA”.

Jalpan de Serra, es la población cabecera del municipio de Jalpan de Serra, situada al norte del Estado de Querétaro, México. Tiene alrededor de 26,902 habitantes, sus coordenadas son 21° 13' 2" Norte y 99° 28' 23" Oeste, se fundó el 21 de abril de

⁵⁹ (Ley Orgánica Municipal del Estado de Querétaro 2015)

1744, cuenta con una superficie de 1185 km², cuenta con una altitud media de 760 m s. n. m, con una densidad de 9,29 hab/km². El municipio se encuentra limitado al Norte con el estado de San Luis Potosí, al Sur con los municipios de Landa de Matamoros, San Joaquín y el Estado de Hidalgo, al Este con Landa de Matamoros y el Estado de San Luis Potosí y al Oeste con los municipios de Pinal de Amoles y Arroyo Seco.

El territorio del Municipio de Jalpan de Serra, está integrado por 73 localidades divididas en cinco delegaciones que son Yerbabuena, Saucillo, Tancoyol, Valle Verde y Laguna de Pitzquintla.⁶⁰

De conformidad con el Censo de Población y Vivienda del 2015, publicado por el INEGI, Jalpan de Serra cuenta con una población total de 26,902 habitantes, de los cuales 12,548 son hombres, 14,354 son mujeres, 2,822 jóvenes entre 15 y 19 años, 1335 son hombres y 1,487 mujeres. Parámetro importante para diseñar un equilibrado programa de trabajo.⁶¹

El Gobierno Municipal, para poder cumplir con los objetivos y satisfacer las necesidades de los habitantes de Jalpan de Serra, requiere de una estructura administrativa suficiente, capaz y acorde al tamaño de la población y a la medida de los recursos económicos, sociales, culturales y políticos del municipio. Asimismo, debe estar siempre abierto para hacer las adecuaciones necesarias en la reglamentación y mejora de procesos para la impartición de justicia a menores de edad con una base jurídica sustentable.

III.II REVISIÓN Y ANÁLISIS ACTUAL DE LA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA MUNICIPAL DE JALPAN DE SERRA.

En la actualidad el Gobierno Municipal 2018-2021 de acuerdo al Manual General de Organización del Municipio de Jalpan de Serra, Qro., en su organigrama vigente, se integra en su estructura orgánica 30 de la que interesa al tesista analizar la siguiente:

⁶⁰ (Enciclopedia de los Municipios y Delegaciones de México s/f)

⁶¹ (INEGI 2015)

- "Dirección de Gobierno"
- Juez Cívico Municipal.⁶²

Podemos decir que existe una gran incongruencia de Organización y aplicación jurídica, ya que el reglamento de Gobierno y Cultura Cívica no señala los procedimientos legales a seguir cuando un menor de edad comete una falta administrativa.

La situación descrita anteriormente, evidencia la necesidad de reformar el Reglamento de Gobierno y Cultura Cívica, agregando un apartado para el procedimiento legal a seguir cuando un menor comete una falta administrativa. Es importante que se cuente con un respaldo normativo que le permita legalizar y legitimar su actuación de un Juez Cívico Municipal ante la presencia de menores infractores por la violación a las faltas administrativas, ya que es violatorio de derechos humanos el actuar del juez Cívico al sancionar con arresto y multa a menores de edad, cuando su Reglamento de Gobierno y Cultura Cívica no lo faculta, ni se estipula. Por lo que existe discrepancias entre la estructura administrativa reconocida por el máximo ordenamiento jurídico del Municipio y la reglamentación representada; en este supuesto es conveniente en primera instancia realizar las adecuaciones pertinentes al Reglamento de Gobierno y Cultura Cívica del Municipio de Jalpan de Serra a fin de que se faculte y señale los procedimientos a seguir al estar en presencia de un menor de edad, cuando este comete faltas administrativas.

III.III. PERTINENCIA DE LA PROPUESTA DE REGLAMENTO DE GOBIERNO Y CULTURA CÍVICA DEL MUNICIPIO DE JALPAN DE SERRA.

Como es de observarse la estructura orgánica municipal de Jalpan de Serra presenta diversas inconsistencias que hacen evidente la necesidad de un ordenamiento interno, que de consistencia y subsane de forma ordenada las deficiencias encontradas, partiendo de un marco institucional que dé certeza a la organización interna de la Administración Municipal.

⁶² (Manual General de Organización Del Municipio de Jalpan de Serra, Qro. 2018)

Se considera pertinente la propuesta de una reforma al Reglamento de Gobierno y Cultura Cívica del Municipio de Jalpan de Serra, que funcionalmente permita una actuación legal para poder sancionar a un menor de edad, o en su caso sea puesto a disposición de un DIF municipal para que este someta a tratamientos psicológicos u orientación educativa al menor infractor y a su vez realice un análisis familiar del contexto en el que se desenvuelve el menor y realice acción de prevención enfocadas a erradicar las malas conductas que a temprana edad, el menor comete. Para este fin es menester prescindir de algunas dependencias cuyas funciones puedan ser desempeñadas como parte de otras dependencias, sin que se vea afectado el servicio que brindan a la ciudadanía.

Una vez que se exponga la propuesta de Reglamento quedaran manifiestas de mejor forma las atribuciones y funciones en lo referente a la actuación del Juez Cívico municipal para actuar en casos de menores infractores.

III.IV. DIAGNÓSTICO DE LA REGLAMENTACIÓN MUNICIPAL EN JALPAN DE SERRA.

El Municipio de Jalpan de Serra, se ha caracterizado por ejercer acciones legales contra menores infractores por el Juez Cívico Municipal, cuando legalmente no se encuentra facultado ni reglamentado su actuación tratándose de menores infractores, se han mostrado los resultados arrojados por la Encuesta Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Justicia Municipal 2009 (ENGSPJM 2009) se levantó del 19 de octubre al 11 de diciembre de 2009.⁶³

Derivado de la entrevista con el Juez Cívico Municipal actual en Jalpan de Serra, Qro., Lic. Humberto Reséndiz Sánchez, refirió no tener números exactos de los menores que en los últimos tres años, fueron puestos a disposición del Juez Cívico municipal y el procedimiento que iniciaron contra ellos.

La finalidad de corroborar los datos arrojados por la entrevista y corroborar la veracidad a los argumentos expresados en la presente investigación, se dio a la tarea de

⁶³ (Encuesta Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Justicia Municipal 2009)

ingresar una solicitud a la Dirección de Seguridad Pública y Tránsito Municipal en Jalpan de Serra, en la que se requiere el número de menores detenidos y puestos a disposición del Juzgado Cívico Municipal de Jalpan, así como los lineamientos a seguir contra ellos durante los últimos tres años.

La respuesta a la solicitud, indica que la información proporcionada por el Lic. Mauricio y el Director de Seguridad Pública de Jalpan el Lic. José Antonio Domínguez Castro, no coincide con la realidad, ya que en los últimos años se está actuando de manera arbitraria en la impartición de justicia con menores de edad en Jalpan de Serra.

Por ende, la situación actual del Municipio continúa siendo de un nulo ejercicio de la facultad reglamentaria por parte del Ayuntamiento en turno; por lo que es pertinente iniciar con la presentación de propuestas de los reglamentos elementales para un mejor funcionamiento de la administración pública municipal, de esta forma no solo se estará coadyuvando a mejorar el desarrollo y actuación legal del Municipio, sino que se estará incrementando el acervo referente al marco institucional municipal.

La presentación de una reforma al Reglamento de Gobierno y Cultura Cívica del Municipio de Jalpan de Serra, constituiría la primera de las acciones a ejercer para actuar en el marco legal de la ley y de forma adecuada el aparato administrativo del Municipio; el esfuerzo tendría que ser complementado con la modificación pertinente en la elaboración y de Procedimientos Administrativos correspondientes.

Además, se debe elaborar una política pública encaminada a inculcar en los niños una Cultura de Paz, la cual se debe entender como la construcción en las escuelas de una cultura para la crítica y la responsabilidad, para la disidencia de forma responsable, con una cosmovisión pacifista, es decir, con una serie de creencias e ideas en contra de la guerra y a favor de la Paz y la no violencia, es trabajar para formar alumnos y alumnas con autonomía. Finalmente la propuesta al reglamento, pretende lograr una convivencia que integre los elementos señalados anteriormente y un actuar del gobierno dentro del marco de la ley, en los que abiertamente las escuelas y dependencias públicas se manifiesten en contra de las conductas de violencia y a favor de, lograr jóvenes

autónomas que sean capaces de tomar decisiones y de desarrollar habilidades para solucionar los conflictos de forma creativa, trabajar cooperativamente y tolerar las diferentes ideas y creencias, que puedan disentir con argumentos y llegar a acuerdos a través del consenso, así como utilizar su tiempo en pro de su futuro.

III.V. DÉFICIT REGLAMENTARIO EN JALPAN DE SERRA Y ALCANCES DE LA PROPUESTA DE REGLAMENTO DE GOBIERNO Y CULTURA CÍVICA DEL MUNICIPIO DE JALPAN DE SERRA.

Es evidente el rezago en materia de reglamentación en el Municipio; pues de la diversidad de ordenamientos normativos considerados por el marco institucional local, es necesario impulsar la facultad reglamentaria del Ayuntamiento no solo en reglamentos de observancia interna, sino también de obediencia general.

Sabedores de la coyuntura actual en materia reglamentaría del Municipio y con la finalidad de iniciar una cultura de la reglamentación en Jalpan de Serra, considero conveniente iniciar con los reglamentos para la Organización y funcionamiento Interior del Ayuntamiento, en específico con el Reglamento Interno de la Administración Pública Municipal.

Es importante que se actualice y se reforme el Reglamento de Gobierno y Cultura Cívica de Jalpan, ya que es una normativa de aplicación más limitada y acotada.

Por lo tanto, consideramos pertinente la propuesta anterior del Reglamento con mayores alcances y un ámbito de aplicación más amplio; razón por la cual, nos inclinamos por presentar una propuesta de Reglamento de Gobierno y Cultura Cívica de Jalpan, brindará a los servidores públicos del aparato gubernamental: certeza sobre su ámbito de acción y competencia, de la misma forma establecerá de forma sistemática la estructura orgánica municipal, rescindiendo la falta de concordancia y facultad legal para la actuación del Juez Cívico Municipal, estableciéndolo en el Reglamento de Gobierno y Cultura Cívica de Jalpan.

Con ello estaremos contribuyendo a tener una administración pública municipal, con actuación dentro de la ley, dinámica, flexible, efectiva, con funciones delimitadas y sobre todo acorde a su contexto; lo que a su vez permitirá brindar una mejor atención a la ciudadanía y alcanzar los objetivos planteados y sobre todo prevenir la creación de futuros delincuentes.

La propuesta a la reforma al Reglamento de Gobierno y Cultura Cívica responde a una necesidad detectada en la administración pública municipal para atender las demandas sociales.

Por ende, la situación actual del Municipio en materia administrativa, continúa siendo deficiente e irregular en la reglamentaria por parte del Ayuntamiento en turno; por lo que es pertinente iniciar con la presentación de propuestas de los reglamentos elementales para un mejor funcionamiento de la administración pública municipal, de esta forma no solo se estará coadyuvando a mejorar el desarrollo organizacional del Municipio, sino que se estará incrementando el acervo referente al marco institucional municipal. Las acciones a ejercer para estructurar de forma adecuada el aparato administrativo del Municipio; el esfuerzo tendría que ser complementado con la modificación pertinente al Reglamento de Gobierno y Cultura Cívica del municipio de Jalpan de Serra, Qro., estableciendo Procedimientos Administrativos actuales y competentes.

Considerando que uno de los propósitos de la Administración Pública es realizar una mejor cobertura de los servicios que otorga a la ciudadanía; el perfeccionar el funcionamiento de su estructura orgánica para hacerla más funcional, dinámica y eficiente que le permitirá al Municipio la implementación de estrategias de calidad en la atención a las demandas de la comunidad. Consiente que para el perfeccionamiento de la estructura administrativa deben imperar el orden, la disciplina y la racionalización de los recursos públicos, evitando la duplicidad de funciones, procurando coadyuvar para el equilibrio en la distribución y cumplimiento cabal de las atribuciones de la Administración Pública.

Además, la facultad reglamentaria permite regular el actuar de la autoridad, en tanto se establecen los alcances de sus atribuciones, lo que permite al ciudadano tener certeza en cuanto a los límites del que hacer del gobierno. Sin embargo, antes de que el gobierno municipal haga uso de dicha facultad reglamentaria para garantizar una convivencia armónica y un desarrollo constante y gradual de la sociedad, debería preocuparse por organizarse a su interior, ya que esto será el punto de partida para establecer y distribuir funciones, obligaciones y responsabilidades. En la práctica se demuestra que municipios con las características del caso que nos ocupa, tienen escasa normatividad que delimite el actuar de la autoridad tanto al interior como al exterior.

CONCLUSIONES

La parte medular de la presente investigación está por desarrollarse, se ha expuesto la propuesta de reforma al *Reglamento de Gobierno y Cultura Cívica* del municipio de Jalpan de Serra, en la que sistemáticamente se ha destacado la relevancia del marco institucional en los Municipios; la clasificación del reglamento en el ámbito municipal, sus características y contenidos.

Una vez que se ha presentado en los capítulos previos, el análisis de la reforma y la estructura orgánica municipal, se requiere de su particularización en ordenamientos normativos específicos.

El artículo 115 fracción II dota de personalidad jurídica al Municipio y se le faculta para expedir el bando, reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general, dentro de su jurisdicción territorial.

Para asegurar el pleno ejercicio de las nuevas facultades, la Constitución Local en su artículo 35 y el artículo 1 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Querétaro, se reafirma la facultad para que los Ayuntamientos del Estado reformen, formulen, aprueben y publiquen sus propios reglamentos.

Considerando que uno de los propósitos de la Administración Pública es realizar una mejor cobertura de los servicios que otorga a la ciudadanía; el perfeccionar el funcionamiento de su estructura orgánica para hacerla más funcional, dinámica y eficiente que le permitirá al Municipio la implementación de estrategias de calidad en la atención a las demandas de la comunidad.

Consiente que para la aplicación de justicia administrativa en menores infractores deben imperar los derechos humanos, el orden, la disciplina y la racionalización de los recursos públicos, evitando la duplicidad de funciones, procurando coadyuvar para el equilibrio en la distribución y cumplimiento cabal de las atribuciones de la Administración Pública; así como las atribuciones de las dependencias y entidades municipales. La

reforma al *Reglamento de Gobierno y Cultura Cívica* para el municipio de Jalpan de Serra, representará un parteaguas en la historia de Jalpan, que se desprende del ejercicio de la facultad reglamentaria del Municipio el cual constituirá el primer ordenamiento de su tipo para sancionar a menores de edad. Es por ello que con la reforma al Reglamento de Gobierno y Cultura Cívica de Jalpan, es una facultad que estipula la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 115 con la finalidad de que estos puedan expedir normas que les permita tener un orden y control para garantizar los derechos de unos y otros, y así tenga el juez Cívico Municipal facultades para sancionar a un menor de edad que cometa faltas administrativas de acuerdo con lo señalado por la Suprema Corte de la Nación tal como lo ha reconocido y señalado que solo podrán sancionar con amonestación y en caso de reincidencia con multa, pero en ningún momento con arresto, ya que esto sería violatorio de los derechos humanos.

Además, la facultad reglamentaria permite regular el actuar de la autoridad, en tanto se establecen los alcances de sus atribuciones, lo que permite al ciudadano tener certeza en cuanto a los límites del que hacer del gobierno. Sin embargo, antes de que el gobierno municipal haga uso de dicha facultad reglamentaria para garantizar una convivencia armónica y un desarrollo constante y gradual de la sociedad, debería preocuparse por organizarse a su interior, ya que esto será el punto de partida para establecer y distribuir funciones, obligaciones y responsabilidades de las autoridades municipales.

En la práctica se demuestra que dicho municipio con las características del caso que nos ocupa, tiene escasa normatividad que delimite el actuar de la autoridad tanto al interior como al exterior. En la actualidad el contar con un reglamento adecuado al contexto social actual y con facultades legales y procedimientos que regule el funcionamiento de la administración pública municipal, como la facultad del Juez Cívico Municipal para poder sancionar menores infractores por faltas administrativas, es una necesidad latente, que de no atenderla traerá como consecuencia inmediata la violación de los Derechos Humanos del individuo y una deficiente organización, duplicidad de

funciones, falta de responsabilidades y mal desempeño del servicio público; lo que impactará directamente en la percepción social del desempeño gubernamental.

En el caso que investigamos y desarrollamos como ya se mencionó con anterioridad encontramos varias cuestiones que requieren atención urgente, la reforma y actualización del *Reglamento de Gobierno y Cultura Cívica Municipal* de Jalpan es una de ellas.

Las ventajas que traería consigo el realizar las acciones arriba mencionadas son de gran trascendencia, se estará actuando con un marco legal por parte de las autoridades municipales competentes para ello, puesto que; en la administración en turno no se ve un interés por hacer estos cambios, pues para los funcionarios y servidores públicos actuales en dicha administración, las cosas marchan bien.

De reformarse el Reglamento, sería el primero en su tipo en la historia del municipio y tal vez el segundo en operación. Por ello, la importancia que tiene la propuesta que realizamos, no solo para la administración en turno sino para las futuras.

Cabe hacer mención que de poco o nada sirven este tipo de propuestas administrativas si estas no inciden de manera directa en el beneficio de la población, pues no debemos olvidar que el fin último de la administración pública municipal es la prestación de bienes y servicios de calidad, que respondan a las demandas de la ciudadanía y logren un ambiente de gobernabilidad y prosperidad local.

Es decir, entendemos que todo esfuerzo para mejorar la administración pública de nuestro municipio se verá reflejada en la mejor prestación de los servicios y la eficiencia de los trámites que se prestan a los ciudadanos, por lo que invariablemente incidirá de manera positiva en el mejoramiento de la administración pública municipal de Jalpan.

Bibliografía

Betancourt. *Introducción al Derecho Penal*. México: Porrúa, 2005.

Castellanos, Fernando. *Lineamientos Elementales de Derecho Penal*. México: Porrúa, 2007.

De Santo, Victor. *Diccionario de ciencias jurídicas, políticas, sociales y de economía*. Buenos Aires: Universidad, 1999.

Hein, Andreas. *Factores de riesgo y deincuencia juvenil: revisión de la literatura nacional e internacional*. Santiago, Chile: Fundación Paz Ciudadana, s/f.

Metifogo, Decio, y Rodrigo Sepúlveda. *Trayectorias de vida de jóvenes infractores*. Santiago, Chile: CESC, 2005.

Salazar, Julian. *Elementos Básicos de la Administración Municipal*. México: L.D.G. Erika Rodríguez De Gress, 2019.

Solís Quiroga, Hector. *Situación procesal de los tribunales para menores*. México: Criminalia, 1959.

Sitios web

Alba Meraz, Alejandro Roberto. «Fundamentos para una revisión del lenguaje jurídico del trabajo infantil a partir de la noción kantiana de dignidad.» 13 de Junio de 2016. https://www.unicef.org/mexico/spanish/17054_17505.htm (último acceso: 24 de Junio de 2017).

Cordero Quinzacara, Eduardo. *Los reglamentos como fuente del derecho administrativo y su control jurisdiccional*. Abril de 2019. https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-00122019000100285 (último acceso: 23 de Junio de 2019).

De Tavira y Noriega, Juan Pablo. *Enciclopedia Jurídica Online*. 2017. <https://mexico.leyderecho.org/menores-infractores/> (último acceso: 20 de Abril de 2017).

Enciclopedia de los Municipios y Delegaciones de México. *Enciclopedia de los Municipios y Delegaciones de México*. s/f. <http://www.inafed.gob.mx/work/enciclopedia/EMM22queretaro/municipios/22009a.html> (último acceso: 16 de Marzo de 2020).

Enciclopedia jurídica. *Enciclopedia jurídica*. 2017. <http://www.encyclopedia-juridica.com/d/infractor/infractor.htm> (último acceso: 28 de Marzo de 2017).

Encuesta Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Justicia Municipal. *Justicia Municipal en Seguridad Pública*. 2009. https://datos.gob.mx/busca/dataset/encuesta-nacional-de-gobierno-seguridad-publica-y-justicia-municipal-2009/resource/7a36e1de-8b68-4778-8066-57b0a0f13444?inner_span=True (último acceso: 27 de Abril de 2020).

Ferrari García, Arnaldo. *FACTORES QUE INFLUYEN EN LA DELINCUENCIA JUVENIL*. 1 de Julio de 2010. <https://arnaldoferrari.wordpress.com/2010/07/01/factores-que-influyen-en-la-delinquencia-juvenil/> (último acceso: 10 de Febrero de 2020).

Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia. s/f. <https://www.un.org/ruleoflaw/es/un-and-the-rule-of-law/united-nations-childrens-fund/> (último acceso: 27 de Febrero de 2020).

Guí Técnica 2 Marco Jurídico y Reglamentacion Municipal. «Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal.» s/f. http://www.inafed.gob.mx/work/models/inafed/Resource/335/1/images/guia02_marco_juridico.pdf (último acceso: 21 de Julio de 2018).

INEGI. *Cuentame INEGI*. 2015. <http://cuentame.inegi.org.mx/monografias/informacion/queret/poblacion/default.aspx?tema=me> (último acceso: 21 de Febrero de 2020).

Ramírez, Rebeca. *Palestra Filológica*. 27 de Abril de 2011. <http://palestrafilologica.blogspot.com/2011/04/infraccion.html> (último acceso: 28 de Abril de 2017).

Real Acedemia Española. *Diccionario de la lengua española*. 21 de Octube de 2014. <https://dle.rae.es/> (último acceso: 28 de Abril de 2017).

Sajon, Rafael. *Derecho de menores*. s.f. https://books.google.com.mx/books?redir_esc=y&id=ugQpAQAAMAAJ&focus=searchwithinvolume&q=+menor+de+edad (último acceso: 16 de enero de 2019).

Torres Morales, Oscar. «GUÍA PARA LA ELABORACIÓN DE REGLAMENTOS MUNICIPALES .» *Instituto de Administración Pública del Estado de México, A.C.* s/f de s/f de 2015. <http://iapem.dyndns.org:8080/libros/GUIA-REGLAMENTOS-MUNICIPALES-web.pdf> (último acceso: 25 de Mayo de 2018).

UNICEF. «Convención sobre los derechos del niño.» 2 de Noviembre de 1989. [https://www.unicef.org/ecuador/convencion\(5\).pdf](https://www.unicef.org/ecuador/convencion(5).pdf) (último acceso: 24 de junio de 2017).

Legislaciones

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. *Diario Oficial de la Federación.* 5 de Febrero de 2017. <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum.htm> (último acceso: 27 de Marzo de 2017).

Federal, Código Penal. «Camara de Diputados.» 24 de Enero de 2020. http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/9_240120.pdf (último acceso: 10 de Febrero de 2020).

La sombra de Arteaga . «Periodico Oficial del Gobierno del Estado de Queretaro.» *Tomo CXLII.* 31 de Julio de 2009. <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Estatal/QUERETARO/Leyes/QUERLEY15.pdf> (último acceso: 27 de Marzo de 2017).

«Ley de las y los juvenes del Distrito Federal.» 25 de julio de 2000. www.sideso.cdmx.gob.mx/documentos/legislacion/ley_de_las_y_los_jovenes_del_distrito_federal.pdf (último acceso: 24 de junio de 2017).

Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes. «Diario Oficial de la Federación.» 4 de Diciembre de 2014. http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lgdonna/LGDNNA_orig_04dic14.pdf (último acceso: 27 de Marzo de 2017).

Ley Orgánica Municipal del Estado de Querétaro. «Poder Legislativo del Estado de Querétaro Dirección de Investigación y Estadística Legislativa.» *Biblioteca “Manuel Septién y Septién”.* 29 de Septiembre de 2015. <http://legislaturaqueretaro.gob.mx/app/uploads/2016/01/LO003.pdf> (último acceso: 27 de Febrero de 2020).

Manual General de Organización Del Municipio de Jalpan de Serra, Qro. «Periodico Oficial .» *La Sombra de Arteaga.* 18 de Febrero de 2018. <https://municipiodejalpan.gob.mx/transparencia/reglamentos/MANUAL%20GENERAL%20DE%20ORGANIZACION%20DEL%20MUNICIPIO%20DE%20JALPAN%20DE%20SERRA.pdf> (último acceso: 24 de Abril de 2020).

ONU . «Reglas mínimas de las naciones unidad para la administración de la justicia de menores. .» *“Reglas de Beijing”* . 29 de Noviembre de 1985.

<http://www.ordenjuridico.gob.mx/TratInt/Derechos%20Humanos/OTROS%2018.pdf>
(último acceso: 3 de Marzo de 2017).

Reglamento de Gobierno y Cultura, Civica del Municipio de Jalpan de Serra, Qro. «La sombra de Arteaga.» *Periodico Oficial Estatal de Queretaro*. 31 de Marzo de 2006. <https://municipiodejalpan.gob.mx/transparencia/reglamentos/Reglamento%20de%20Gobierno%20y%20Cultura%20Civica%20del%20Municipio%20de%20Jalpan%20de%20Serra.pdf> (último acceso: 30 de Abril de 2017).