

## 8. Análisis del marco jurídico y propuesta de instrumentos de seguridad ciudadana aplicables al municipio de Toluca, Estado de México



GRACIELA MARGARITA SUÁREZ DÍAZ\*

NORMA HERNÁNDEZ RAMÍREZ\*\*

DOI: <https://doi.org/10.52501/cc.401.08>

### Resumen

En México se ha fortalecido el marco legal para implementar una estrategia integral y participativa de seguridad ciudadana; pese a esto, la percepción de inseguridad es crítica alcanzando porcentajes de más del 80% de población que se siente insegura, dentro de lo que destacan ciudades como Ecatepec y Toluca, donde el robo es el delito predominante. En este artículo se analizan las disposiciones legales y normativas en el ámbito federal, estatal y municipal que regulan la participación del Estado para otorgar seguridad a los habitantes. Bajo el enfoque de la prevención situacional, se identifican deficiencias críticas en municipios como Toluca, donde la prevención se limita a la vigilancia operativa y carece de un enfoque de género; mientras que instrumentos como el Bando de Policía y Buen Gobierno resultan insuficientes para articular políticas de prevención social. Por tanto, es imperativo que la seguridad conduzca la agenda gubernamental a través de instrumentos de planeación que incorporen la participación comunitaria permanente. Aunque existe un sustento normativo federal y estatal,

---

\* Doctora en Gobierno. Docente de tiempo completo en la Universidad Autónoma del Estado de México. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-9160-455X> ; correo electrónico: [gsuarezd@uaemex.mx](mailto:gsuarezd@uaemex.mx)

\*\* Doctora en Administración. Docente de tiempo completo en la Universidad Autónoma del Estado de México. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-8898-3616>

el éxito municipal depende de mecanismos de comunicación innovadores. Es urgente alinear la política gubernamental con instrumentos normativos locales eficaces.

**Palabras clave:** *marco jurídico, seguridad ciudadana, prevención situacional, planeación municipal.*

## Introducción

En los últimos años, el país ha logrado avances significativos en el fortalecimiento de su Sistema de Seguridad Pública; en enero de 2009 se aprobó la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública cuyo aporte se enfocó en constituir las capacidades y esfuerzos de todos los niveles de gobierno para desarrollar una estrategia integral de seguridad pública a nivel nacional que atendiera las exigencias sociales con base en responsabilidades compartidas entre federación, estados y municipios.

En 2012 entró en vigor la Ley General para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia, donde se enfatiza el enfoque de integralidad del Estado para que se desarrollen políticas públicas eficaces para la prevención de la violencia y la delincuencia, señalando el valor de la participación comunitaria. Según la Encuesta Nacional de Seguridad Pública Urbana 2017 que publica el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) de manera trimestral (estudio que centra su análisis en rubros tales como: las características del delito, la percepción sobre justicia y la percepción sobre la seguridad pública), para junio de 2017 reportó que casi el 75% de la población del país, mayor de 18 años, percibe inseguridad; cifra que para el Estado de México osciló entre el 70% y 80%.

Además, señala que Ecatepec se ubica como la segunda ciudad más insegura del país, solo después de Villahermosa y Chilpancingo, con porcentajes del 96.6, 94.6 y 94.1%, respectivamente. Con respecto a los tres sitios más inseguros en el país, el 81% opina que son los cajeros automáticos; el 73%, el transporte público, y el 68%, el banco; caso contrario ocurre con la escuela, la casa y el trabajo, considerados los sitios más seguros.

En el caso de la ciudad de Toluca la percepción social sobre inseguridad pública fue del 83%; lo anterior muestra la gravedad de la situación que se vive en el contexto estatal y municipal, por lo que se considera a la violencia e inseguridad como una limitante al desarrollo tanto económico como social; factor que incide directamente en la calidad de vida de los habitantes del municipio de Toluca.

El Plan de Desarrollo Municipal señala que en 2016 se registraron un total de 19 248 denuncias de delitos cometidos en el municipio, de las cuales casi el 42% corresponden a los relacionados con robo, que es el más recurrente y en donde casi el 17% causaron daños corporales. En 2017 estas cifras aumentaron, registrando un total de 26 107 incidentes, que representa un incremento del 26.2%, lo que demuestra que el robo, en sus diversas formas, tiene el mayor impacto. Ante esta realidad persiste la preocupación de que, si bien existe el marco legal, no se han logrado los resultados esperados, especialmente en el ámbito municipal, puntualmente en la capital del Estado de México. Por lo tanto, es necesario conocer las disposiciones legales que regulan la actuación de autoridades locales, así como la implementación de acciones que desde la planeación del territorio inhiban la comisión de delitos, principalmente, en el espacio público.

La información que se expone forma parte de un apartado del proyecto de investigación sobre la revisión documental del marco legal que regula la seguridad ciudadana y la planeación del territorio, con la finalidad de identificar los elementos que permitan definir la política gubernamental en materia de seguridad ciudadana y su abordaje dentro de los instrumentos normativos de planeación.

## Referente conceptual

### De la seguridad pública a la seguridad ciudadana

En la evolución del concepto de seguridad destaca la dicotomía entre los conceptos de *seguridad pública* y *seguridad ciudadana*; en este se plantea que:

la seguridad pública debe referirse al bienestar de individuos concretos, por lo que se ha acuñado el término de “seguridad ciudadana” para incluir el acceso a la protección de la seguridad jurídica y la seguridad social a los miembros de una sociedad y donde sea fundamental la participación ciudadana y el criterio básico, la legalidad. (Romero, 2011, p. 7)

La seguridad pública comprende la prevención, investigación y persecución de los delitos, así como la sanción de las infracciones administrativas [...] La actuación de las instituciones de seguridad pública se regirá por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos. (*Diario Oficial de la Federación [DOF]*, 2019, p. 24)

Este concepto ha evolucionado debido a la participación de otros agentes sociales en la prevención del delito y la impartición de justicia, por lo que en publicaciones de organismos internacionales tales como la Organización de las Naciones Unidas (ONU), ahora lo denomina seguridad ciudadana.

Seguridad ciudadana significa no temer una agresión violenta, saber respetada la integridad física y, sobre todo, poder disfrutar de la privacidad del hogar sin miedo a ser asaltado y circular tranquilamente por las calles sin temer un robo o una agresión. (Arriagada, 2000, p. 107)

El Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) plantea la definición de seguridad ciudadana señalando que “la seguridad ciudadana es el proceso de establecer, fortalecer y proteger el orden civil democrático, eliminando las amenazas de violencia en la población y permitiendo una coexistencia segura y pacífica” (PNUD, 2013).

Con base en lo anterior, se define la *seguridad ciudadana* como el objetivo principal del Estado de garantizar el pleno goce de los derechos fundamentales de los ciudadanos, especialmente de aquellos que permiten desarrollar y salvaguardar su integridad personal, así como la protección de sus derechos fundamentales.

## Prevención del delito y seguridad ciudadana

Ahora bien, para lograr la seguridad ciudadana es fundamental la prevención del delito; en la medida en que se logró atender y reducir la incidencia delictiva, y se atiendan las demandas ciudadanas en materia de seguridad, se podrá aspirar a una mejor la calidad de vida de la población.

La prevención del delito

tiene como principal objetivo incidir en los factores de riesgo vinculados a la violencia y a la delincuencia, así como de protección del orden social y la paz. Un factor de riesgo es un estímulo que aumenta la probabilidad de que una persona actúe con violencia, cometa delito o realice actividades antisociales. Por el contrario, un factor de protección es un elemento que disminuye o atenúa el impacto de un factor de riesgo en un individuo o comunidad. (México Evalúa, 2017, p. 4)

Desde el enfoque teórico, tenemos a la escuela de la prevención situacional que tiene un vínculo con la planeación territorial ya que se analizan los elementos del medio o entorno urbano que influyen en la conducta delictiva. En México, la prevención situacional es la base metodológica que retomó la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol, 2007) para su programa Espacios Seguros, donde señala que

la prevención situacional se refiere a las medidas orientadas a disuadir la comisión de delitos y mejorar la percepción de seguridad, a través de crear o intervenir los espacios públicos. Se orienta a reducir el margen de oportunidad, restringir la posibilidad y limitar el marco de acción de las actividades ilícitas, con el fin de desalentar a los infractores potenciales. (p. 59)

Así que los referentes conceptuales de este trabajo son la seguridad ciudadana, la planeación del territorio y las disposiciones legales vigentes que permitan el desarrollo y aplicación de instrumentos normativos en el ámbito municipal. A continuación, se identifican los ordenamientos jurídicos y normativos en materia de seguridad, y se especifican las áreas responsables de su ejecución.

## **Marco legal federal**

### **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

El artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece la competencia tripartita en la función de seguridad pública mediante los principios de profesionalismo, honradez, legalidad y objetividad. Establece también que el Ministerio Público y la policía son responsables de investigar los delitos, pero que la autoridad judicial es la única que puede impartir penas.

En consecuencia, se establece que el Ministerio Público y las instituciones policiales de la federación sí como los estados y municipios: formarán el Sistema Nacional de Seguridad Pública; se establece que la federación, las entidades federativas y los municipios tendrán la responsabilidad de llevar a cabo y desarrollar las actividades relacionadas con la seguridad pública, además de la creación de bases de datos criminalísticas y de personal para las instituciones de seguridad pública.

En cuanto a la prestación de los servicios públicos por parte de los municipios, el artículo 115 establece que corresponde a estas otorgar el servicio de alumbrado público, de calles, parques y jardines, así como de su equipamiento, seguridad pública, policía preventiva municipal y de tránsito, y que la policía preventiva será liderada por el ciudadano presidente municipal bajo los términos de la Ley de Seguridad Pública Estatal, la cual acatará las órdenes estatales cuando se presente una alteración grave del orden público o una causa de fuerza mayor.

También se hace hincapié, que, cuando sea necesario la prestación de dichos servicios entre municipios de dos o más estados es viable siempre y cuando se cumpla con la autorización de las respectivas legislaturas.

En lo referente a la planeación del territorio, el artículo 26 establece que el Estado contará con un sistema nacional de planeación democrática y un plan nacional de desarrollo que sentará las bases y quehacer de las dependencias de la administración pública federal a través de sus programas y proyectos.

## Ley Orgánica de la Administración Pública Federal

Publicados en 2017, los artículos 2 y 3 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal establecen las bases para el funcionamiento de la Administración Pública Federal. Indican que, para llevar a cabo las funciones del Poder Ejecutivo de la Unión, se apoyará de secretarías de Estado, Consejería Jurídica, órganos reguladores, organismos descentralizados, empresas de participación estatal y fideicomisos. Se establecen 18 secretarías de Estado para llevar a cabo tareas, la primera de ellas es la Secretaría de Gobernación, que según el artículo 27 es responsable de formular y llevar a cabo políticas, programas y acciones para asegurar la seguridad pública de la nación y sus ciudadanos, así como de dirigir el Consejo de Gobernación, además de

proponer en el seno del Consejo Nacional de Seguridad Pública, políticas, acciones y estrategias de coordinación en materia de prevención del delito y política criminal para todo el territorio nacional [...] el diseño de las políticas en materia de prevención del delito [...] auxiliar a las autoridades federales, estatales, municipales y del Distrito Federal competentes, que soliciten apoyo en el marco del Sistema Nacional de Seguridad Pública [...] en aras de lograr la efectiva coordinación y funcionamiento del Sistema Nacional de Seguridad Pública y el combate a la delincuencia. (DOF, 2017, p. 9)

El artículo 41 establece las funciones de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, entre las que destaca la coordinación con las autoridades estatales y municipales para impulsar la planificación, la planificación regional del desarrollo y el ordenamiento del territorio nacional con criterios de desarrollo sustentable y la disposición de agua con información de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales.

## Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública

El objetivo de la seguridad pública es proteger la integridad, los derechos y la libertad de las personas, así como el orden público y la libertad de

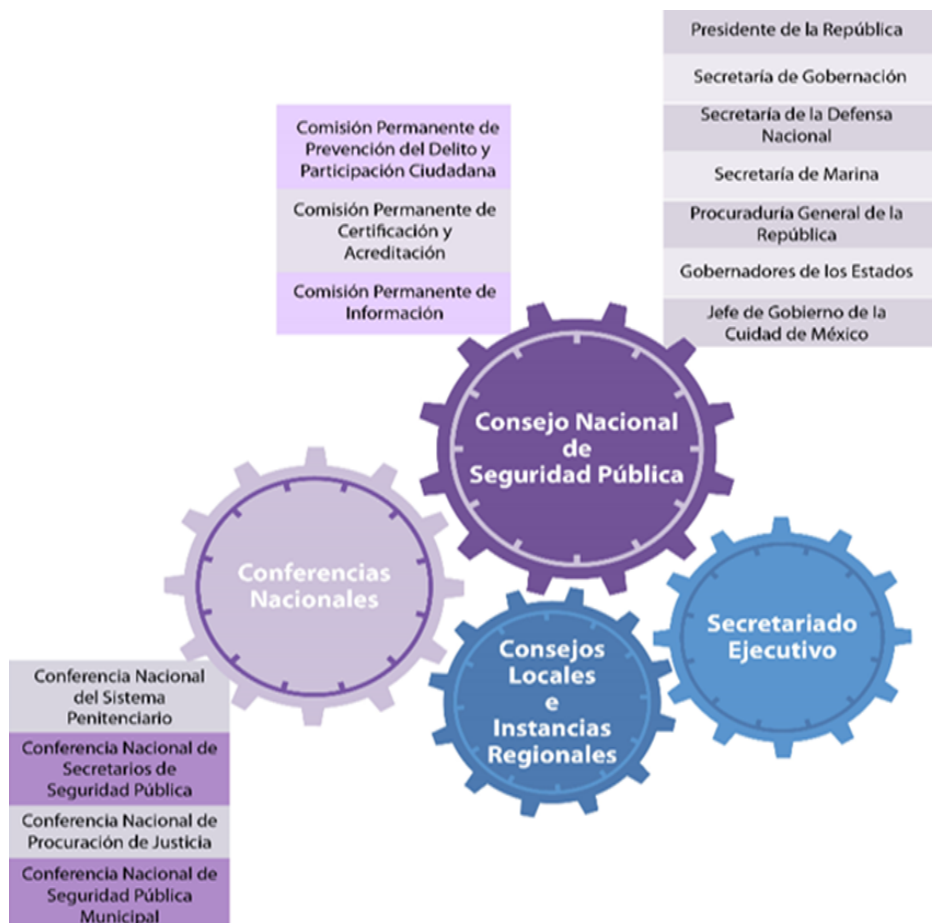
los ciudadanos, según los artículos 2 y 3. La seguridad pública se llevará a cabo a través de las instituciones policiales y de procuración de justicia.

El artículo 10 manifiesta que el Sistema Nacional de Seguridad Pública, integrando por el Consejo Nacional de Seguridad Pública, es el órgano superior de coordinación y definición de políticas públicas. El Sistema Nacional de Seguridad Pública incluye la Conferencia Nacional de Procuración de Justicia, la Conferencia Nacional de Secretarios de Seguridad Pública, o sus equivalentes, la Conferencia Nacional del Sistema Penitenciario, la Conferencia Nacional de Seguridad Pública Municipal, así como las instancias regionales y consejos Locales, como el Secretariado Ejecutivo del Sistema.

En cuanto a la participación de la población, los artículos 128, 130 y 131 establecen que el Centro Nacional de Prevención del Delito y Participación Ciudadana contará con un servicio de comunicación para recibir reportes sobre emergencias, faltas y delitos. De esta forma, la sociedad puede participar en la elaboración, implementación y evaluación de la política pública en materia de seguridad pública.

El servicio tendrá comunicación directa con instituciones de seguridad pública, salud, protección civil y otras instituciones de atención médica, tanto públicas como privadas (véase la Figura 8.1).

Por lo tanto, podemos concluir que el Sistema Nacional de Seguridad Pública se compone de instancias federales, estatales y municipales; que la seguridad pública es una responsabilidad del estado y que cada ámbito de gobierno tiene competencias específicas dependiendo del tipo de delito cometido. En particular, en el ámbito federal, existe el Sistema Nacional de Seguridad Pública, que cuenta con el máximo órgano normativo que es el Consejo Nacional de Seguridad Pública, el cual se alimenta con información de la sociedad civil.

Figura 8.1. *Sistema Nacional de Seguridad Pública*

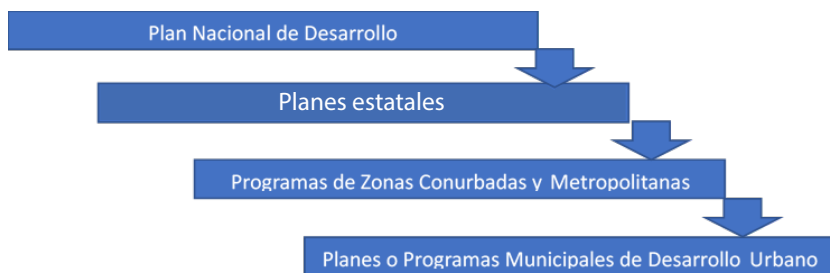
Fuente: <https://www.gob.mx/sesnsp/acciones-y-programas/quienes-integran-al-sistema-nacional-de-seguridad-publica>

## Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano

La Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano establece las disposiciones generales para regular los

asentamientos humanos y el uso del territorio nacional en los ámbitos de competencia de la federación, los estados y los municipios.

Figura 8.2. *Sistema Nacional de Planeación Democrática*



Fuente: elaboración propia con base en Ley General de Asentamientos Humanos Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano.

## Marco estatal

### Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México

En cuanto a la planificación territorial, el artículo 15 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México establece que las entidades civiles podrán colaborar en la elaboración del Plan de Desarrollo del Estado, los planes municipales y los programas correspondientes.

El artículo 77 establece las facultades del Gobernador del Estado, entre las que se encuentran “planear y conducir el desarrollo integral del Estado; formular, aprobar, desarrollar, ejecutar, controlar y evaluar el Plan Estatal de Desarrollo, planes sectoriales, metropolitanos y regionales, y los programas que de éstos se deriven” (*Gaceta de Gobierno*, 2020, p. 36), en particular la fracción VI menciona que en los procesos de planeación metropolitana y regional deberá consultarse a los ayuntamientos.

Relativo a la seguridad, la fracción IX menciona que el C. Gobernador del Estado tiene la atribución de “conservar el orden público en todo el territorio del Estado; mandar personalmente las fuerzas de seguridad pública

del Estado y coordinarse en esta materia con la Federación, otras entidades y los municipios en términos de ley” (*Gaceta de Gobierno*, 2020, p. 37).

También, el artículo 81 define que le corresponde al Ministerio Público y a las policías la investigación de los delitos, y que todas las autoridades del Estado y los municipios deberán cumplir los requerimientos del Ministerio Público, que se integra por una Fiscalía General de Justicia,

órgano público autónomo, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios con autonomía presupuestal, técnica y de gestión, así como con capacidad para decidir sobre el ejercicio de su presupuesto, en los términos que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, esta Constitución y las demás leyes aplicables, la cual estará a cargo de un Fiscal General. (*Gaceta de Gobierno*, 2020, p. 40)

## **Ley de Seguridad del Estado de México**

Según sus artículos 2 y 3 de la Ley de Seguridad del Estado de México, la seguridad pública es una función que ejercerá el Estado y los municipios, y tiene como objetivo salvaguardar la integridad y los derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz públicas. Se regirá bajo los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, honradez y respeto a los derechos humanos.

Los artículos 4 y 5 indican que tanto el Estado como los municipios desarrollarán políticas integrales de prevención social del delito y que la seguridad pública se llevará a cabo a través de la policía y la procuración de justicia del Sistema Estatal de Seguridad Pública.

Los artículos 20 y 21 mencionan las atribuciones de los ayuntamientos y del ciudadano director de seguridad pública dentro del Sistema Estatal de Seguridad, entre las que destacan: participar en la elaboración del Programa Municipal de Seguridad Pública y del Programa Municipal de Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia.

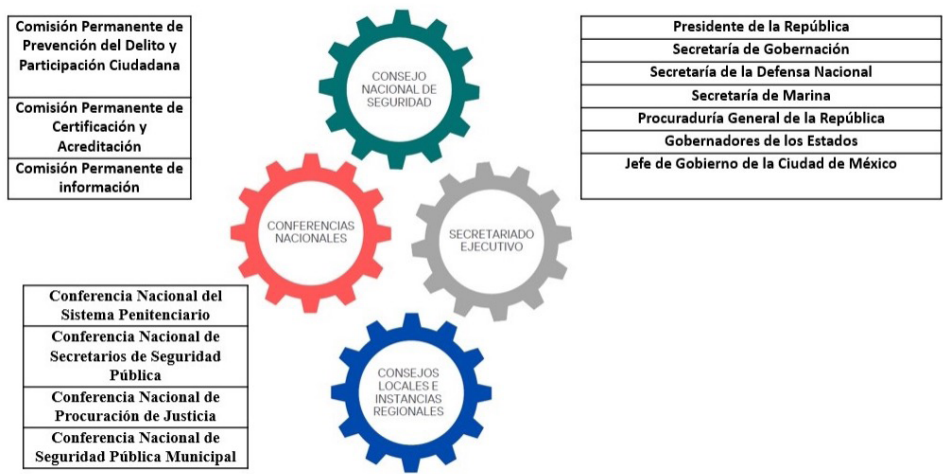
En relación con la generación de información, los artículos 26 y 27 señalan que es una obligación de las instancias policiales generar estadísticas

para proporcionarlas al Sistema Estatal, no obstante se hace la aclaración de que será clasificada como confidencial y reservada.

Referente a la estructura operativa y a la coordinación con autoridades municipales, el artículo 34 menciona que el Consejo Estatal es la máxima instancia de consulta donde se dará seguimiento a los acuerdos y políticas emanadas del Sistema Nacional, y, a su vez, serán auxiliados por los consejos intermunicipales.

Además, los artículos 84 y 85 establecen la creación de un Consejo Ciudadano de Seguridad Pública, el cual será un órgano autónomo de consulta, análisis y opinión auxiliar del secretariado ejecutivo del Consejo Estatal de Seguridad Pública del Estado de México. Este órgano tiene la tarea de llevar a cabo investigaciones y estudios, así como establecer vínculos con instituciones académicas públicas, privadas, nacionales y del extranjero, y con la sociedad civil; además de la difusión de programas y acciones (véase la Figura 8.3).

Figura 8.3. Sistema Estatal de Seguridad Pública



Fuente: elaboración propia con base en SESNSP (2025).

Respecto a los instrumentos normativos los artículos 94 y 95 se señala que compete al Consejo Estatal de Seguridad la expedición del Programa

Estatad, que será el instrumento que se presente como política integral de seguridad pública, y el documento que retomará las aportaciones y opiniones de los consejos intermunicipales y municipales.

Finalmente, el artículo 98 señala que la implementación del Programa Estadad de Seguridad será competencia de los titulares de las instituciones de seguridad pública y de los ciudadanos presidentes municipales.

## **Ley para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia con Participación Ciudadana del Estado de México**

El artículo 3 establece que el Estado y los municipios tienen la responsabilidad de formular e implementar políticas públicas integrales de prevención social de la violencia y la delincuencia en conformidad con los Sistemas de Seguridad Pública Nacional y Estadad.

Los artículos del 7 al 12 describen los diferentes tipos de prevención, que pueden ser en el ámbito social, comunitario, situacional y psicosocial. Por lo tanto, en las zonas o grupos de atención prioritaria, la prevención en el ámbito social debe atender los factores que generan las conductas delictivas y violentas, evitando la segregación y marginación y mejorando la calidad de vida de la población: tales como salud, educación, vivienda, empleo, deporte, desarrollo urbano, respeto a la identidad cultural y fomento a la cultura de paz.

La prevención comunitaria considera la participación de la comunidad a nivel local mediante la elaboración de diagnósticos participativos donde se identifiquen las prioridades en prevención del entorno, con lo que se fomenta la cultura de la autoprotección; además se promueve la denuncia ciudadana. Dentro de la prevención situacional se considera transformar el entorno para reducir los factores que propician la violencia y la delincuencia; esta consiste en rescatar y mejorar los espacios públicos, el uso de tecnologías, la regulación del desarrollo urbano y rural, el desarrollo industrial y ambiental, así como los sistemas de transporte público y la vigilancia; lo que implica elaborar estudios cualitativos y cuantitativos para realizar diagnósticos de violencia y delincuencia.

La prevención social en el ámbito psicosocial consiste en atender motivaciones individuales hacia la violencia a través de programas en la familia, la escuela o la comunidad.

En cuanto a las responsabilidades dentro de la administración pública, los artículos 13 y 15 establecen que el Consejo Estatal es la máxima instancia para coordinar y definir las políticas de prevención social de la violencia y la delincuencia, y que el secretario general de gobierno coordinará las políticas públicas bajo la perspectiva de la prevención social para reducir los factores que propician la violencia y la delincuencia.

Uno de los aspectos que se reiteran es el de la participación ciudadana; aspecto que se regula en los artículos 34, 35 y 36, donde se señala que se podrá realizar a través de redes vecinales, consejos ciudadanos, comités de participación, observatorios ciudadanos o cualquier otro mecanismo para emitir su opinión respecto a la intervención en el espacio público.

## **Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de México (LOAP)**

La Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de México contiene las disposiciones generales para el funcionamiento de la administración estatal, así como para la coordinación de acciones en el territorio estatal; en ese sentido, el artículo 5 menciona que el Titular del Ejecutivo podrá acordar con otros municipios, o la federación, la prestación de servicios públicos. Además de que contará con 18 secretarías para la atención de la población del estado; entre ellas, destaca la Secretaría General de Gobierno, cuyas atribuciones se enuncian en el artículo 21, donde se estipula que deberá

proponer políticas y estrategias, así como acciones de coordinación entre las dependencias encargadas de la seguridad pública estatal y nacional, en materia de prevención social del delito; así como [...] coordinar e instrumentar las actividades en materia de control de confianza de los cuerpos de seguridad pública y privada estatales. (LOAP, 2017, p. 8)

El artículo 21Bis señala que “la Secretaría de Seguridad es la dependencia encargada de planear, formular, conducir, coordinar, ejecutar, supervisar y evaluar las políticas, programas y acciones en materia de seguridad pública” (LOAP, 2017, p. 9). Debe entre otros asuntos: asegurar el orden y la paz pública, garantizar la participación ciudadana en diseño de políticas de seguridad pública, vigilar carreteras y caminos, realizar investigación para la prevención del delito, coordinarse con el Secretariado Ejecutivo del Sistema Estatal de Seguridad Pública, así como compartir información para la prevención e investigación de delitos.

En cuanto a la planeación del desarrollo, el artículo 24 establece que la Secretaría de Finanzas es responsable de planificar, programar, presuponer y evaluar la actividad económica y financiera del estado. Además, es responsable de integrar el Plan Estatal los planes regionales y sectoriales de desarrollo en coordinación con las distintas dependencias de la administración estatal. El artículo 31 menciona que la Secretaría de Desarrollo Urbano y Metropolitano está encargada de regular el desarrollo urbano de los centros de población, así como el ordenamiento territorial de los asentamientos humanos, además de “formular, ejecutar y evaluar el Plan Estatal de Desarrollo Urbano, los planes regionales de desarrollo urbano y los planes parciales que de ellos se deriven” (LOAP, 2017, p. 24), así como promover obras de equipamiento e infraestructura urbana y urbanización.

### **Código Administrativo del Estado de México y Municipios (CAEMyM)**

El Libro Quinto del Código Administrativo del Estado de México y Municipios trata sobre el ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y el desarrollo urbano de los centros de población. En particular, el artículo 5.8 establece que el ciudadano gobernador del estado tiene la responsabilidad de aprobar y publicar el Plan Estatal de Desarrollo Urbano, los planes regionales de desarrollo urbano y los planes parciales derivados de estos planes.

El artículo 5.17 describe el Sistema Estatal de Planes de Desarrollo Urbano, que incluye el Plan Estatal de Desarrollo Urbano, los planes regionales, los planes municipales y los planes parciales. Estos planes deben abordar una variedad de temas, como la vialidad, el agua potable, los desechos sólidos, el desarrollo económico, la sustentabilidad y la seguridad pública.

## **Ley de Planeación del Estado de México y Municipios (LPEMyM)**

La Ley de Ley de Planeación del Estado de México y Municipios establece las regulaciones para el Sistema de Planeación Democrática del Estado de México y Municipios, que es un

Conjunto de procesos, planes, programas, proyectos, acciones e instrumentos sociales, políticos, económicos, ambientales, legales y técnicos, así como de mecanismos de concertación, coordinación y cooperación entre las tres órdenes de gobierno, grupos y organizaciones sociales y privadas, que se relacionan entre sí, con el fin de llevar a cabo los objetivos del desarrollo estatal. (LPEMYM, 2017, p. 9)

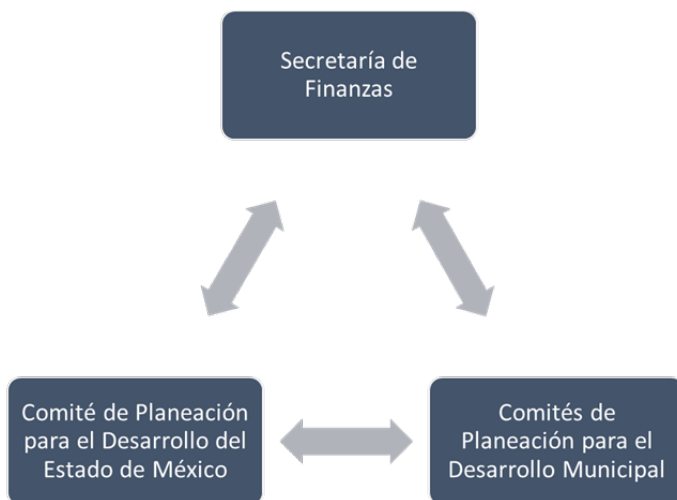
El artículo 44 de la LPEMYM habla acerca del Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de México, señalando que

es un organismo público descentralizado del Gobierno del Estado, cuyo objeto es el operar los mecanismos de concertación, participación y coordinación del Gobierno del Estado de México, con los ciudadanos, grupos y organizaciones sociales y privados, así como con los gobiernos federal, de las entidades federativas y de los municipios, así mismo será coadyuvante en la integración, elaboración, evaluación y seguimiento de los planes y programas de desarrollo. (LPEMYM, 2017, p. 18)

Además, el artículo 51 menciona que deberán constituirse dicho comité en los municipios del Estado de México y participar en los programas que

deriven de los planes de desarrollo municipal en coordinación con autoridades estatales y federales.

Figura 8.4. *Sistema de Planeación Democrática para el Desarrollo del Estado de México y Municipios*



Fuente: elaboración propia con base en Ley de Planeación del Estado de México y Municipios.

## Legislación municipal

### Ley Orgánica Municipal del Estado de México (LOM)

Regula el quehacer de la administración pública municipal, el territorio y la población de los municipios que integran el Estado de México. El artículo 31 presenta las atribuciones que tiene el H. Ayuntamiento, entre las que se encuentran la de suscribir convenios con instancias estatales para la prestación de servicios públicos o construcción de obras con otros municipios; formular y ejecutar los planes de desarrollo municipal y sus programas respectivos; así como “promover las acciones y ejecutar los programas sociales necesarios para la recuperación de espacios públicos, a fin de fortalecer la seguridad jurídica, mantenimiento, sostenibilidad, control y la apropiación social de éstos” (LOM, 2017, p. 25).

El artículo 48 establece las funciones del ciudadano presidente municipal, incluyendo el liderazgo de los cuerpos de seguridad pública, bomberos y tránsito. Además, deberá cumplir con los mandatos del Consejo Estatal, los consejos intermunicipales y el Consejo Municipal de Seguridad Pública; así como colaborar en operativos conjuntos con las fuerzas de seguridad federales, estatales y de otros municipios.

Con respecto a los artículos 82, 83 y 84, se establece que la Comisión de Planeación para el Desarrollo Municipal será responsable de supervisar y evaluar el Plan de Desarrollo Municipal. Esta comisión está compuesta por representantes de diferentes sectores de la sociedad y también propone obras y acciones que se ajusten a las metas establecidas en el plan.

Con relación a los cuerpos de seguridad pública y tránsito, el capítulo octavo del artículo 144 señala que

Los cuerpos municipales de seguridad pública, de protección civil, de bomberos y de tránsito, se coordinarán en lo relativo a su organización, funcionamiento y aspectos técnicos con la Secretaría General de Gobierno por conducto del Secretariado Ejecutivo del Sistema Estatal de Seguridad Pública, la Secretaría de Seguridad, el Centro de Control de Confianza, el Instituto Mexiquense de Seguridad y Justicia y la Dirección General de Protección Civil. (LOM, 2017, p. 64)

## **Bando Municipal Toluca 2017**

Este ordenamiento jurídico contiene la atribuciones de la administración pública municipal, así como las normas cívicas que regulan la convivencia de sus habitantes y vecinos; considerando que Toluca, capital del Estado de México, forma parte de una Zona Metropolitana, las acciones tendrán esa visión, tal como lo estipula el artículo 5; es decir, se apoyarán los mecanismos de coordinación y colaboración con instancias federales y estatales: el diseño de políticas integrales, la suscripción de convenios metropolitanos, la elaboración de estudios y la participación de los vecinos en la atención de la problemática metropolitana a través de programas sectoriales.

En cuanto a la labor de la administración pública, el C. Presidente Municipal se auxiliará de una serie de direcciones, tal como lo estipula el artículo 23; entre ellas, se encuentra la Dirección de Prevención Social de la Delincuencia y la Violencia y la Dirección de Seguridad Ciudadana, además del órgano autónomo Defensoría Municipal de Derechos Humanos de Toluca.

Los artículos 29, 30 y 31 mencionan que las autoridades auxiliares del H. Ayuntamiento, compuestas por los ciudadanos delegados, subdelegados municipales, jefes de sección o jefes de manzana, y consejos de participación ciudadana, trabajarán juntos para garantizar la paz social, el orden, la seguridad y la protección de los ciudadanos. Estas autoridades forman parte de los esquemas de participación ciudadana.

El artículo 44 establece las responsabilidades del H. Ayuntamiento en cuanto a los servicios públicos municipales, incluyendo la seguridad pública y el tránsito, el embellecimiento y la conservación de las ciudades y centros urbanos, así como las áreas verdes, jardines, calles, plazas y el alumbrado público.

Según el artículo 49, la política pública se regirá con base en el Plan de Desarrollo Municipal, y la planeación municipal estará a cargo del H. Ayuntamiento, del C. Presidente Municipal y del Comité de Planeación para el Desarrollo Municipal.

El título décimoprimer o aborda la seguridad pública, la prevención social, la gobernación, la seguridad vial, la protección civil y los bomberos. En lo que respecta a la seguridad pública, el artículo 71 establece que el C. Presidente Municipal tiene la autoridad sobre los cuerpos de seguridad pública municipal, y tiene la facultad de firmar acuerdos de cooperación o coordinación con el Gobierno del Estado de México, a través de la Secretaría de Seguridad Ciudadana.

El artículo 72 establece que las responsabilidades de las autoridades municipales están sujetas a la Ley General para la Prevención Social de la Violencia y de la Delincuencia, así como con las leyes estatales relacionadas con el Bando Municipal y el Código Reglamentario de Toluca. Adicionalmente el H. Ayuntamiento contará con un Centro de Mediación, Conciliación y Justicia Restaurativa que se especializa en infracciones a la reglamentación municipal, alcoholímetro y tránsito, donde el procedimiento de mediación lo inicia el Segundo Regidor o las partes interesadas.

## Código Reglamentario 2016 del Municipio de Toluca

Regula la actividad interna de la administración pública municipal. En su artículo 2.6 señala que existen una serie de comisiones permanentes entre las que destacan la de gobernación, seguridad pública, tránsito y protección civil, la comisión de planeación para el desarrollo, la de alumbrado público y limpia, la de parques, jardines y panteones, la comisión de prevención social de la violencia y la delincuencia.

El artículo 3.18 menciona que entre las direcciones que auxiliarán al ciudadano presidente municipal, estará la dirección de planeación, programación, evaluación y estadística encargada de integrar los programas sectoriales, especiales y anuales que deriven del plan de desarrollo municipal y en general coordinar lo relativo a la planeación del desarrollo municipal.

Según el artículo 3.19, la Dirección de Prevención Social de la Delincuencia y de la Violencia creará el Programa Municipal de Prevención Social de la Delincuencia y de la Violencia para reducir los factores de riesgo que promueven la violencia y fomentar el respeto y la tolerancia entre la ciudadanía y las autoridades.

El titular de la Dirección de Seguridad Ciudadana tendrá la categoría de comisario y propondrá el proyecto de Programa Municipal de Seguridad Pública con la participación de vecinos, autoridades y ciudadanos. Será responsable de proteger la integridad y los derechos de las personas, así como de generar informes estadísticos sobre actividades delictivas en el municipio, según el artículo 3.20.

Los espacios de consulta y participación social se fundamentan en el artículo 5.53, que señala al Consejo Ciudadano y lo define como “la instancia pública de representación consulta y participación ciudadana para el desarrollo integral del Municipio, donde confluyen todas las expresiones sociales; foro donde se debatirán y acordarán los temas trascendentales para el desarrollo del municipio” (Código, 2016, p. 87).

El Consejo Ciudadano tiene como atribuciones la propuesta y seguimiento de políticas públicas, ya que es la máxima instancia de participación ciudadana, así como su contribución a la integración de la agenda municipal con temas estratégicos, donde se contará con un observatorio ciudadano que funcionará como una comisión temática con la finalidad

de retroalimentar políticas públicas con especial atención de los servicios públicos municipales. Estará integrado de manera permanente por diversas comisiones y consejos conformados al interior de la administración pública.

## Resultados

Una vez expuesto el marco legal de seguridad y planeación del territorio aplicable al municipio de Toluca, se destaca el concepto de seguridad ciudadana que se retoma desde el nivel Federal bajo el enfoque de prevención del delito; es entonces desde esta arista donde se puede intervenir en la planeación territorial.

A continuación, se mencionan algunas acciones de prevención del delito que derivan de las leyes vigentes y que proponemos que se incorporen a las funciones de planeación del territorio:

- Elaborar de diagnósticos de prevención situacional a nivel Colonia, mediante la vinculación con instituciones de educación superior a través de prácticas profesionales o servicio social.
- Una vez concluidos los diagnósticos, diseñar políticas públicas de seguridad ciudadana con enfoques de prevención situacional y prevención del delito en las colonias o lugares que presentan mayor incidencia delictiva.
- Fortalecer y especializar la policía a través del monitoreo de seguridad y control mediante el centro de control, comunicación, comando, computo y calidad para la seguridad, acompañado del nuevo modelo policial y de seguridad que se distingue por encauzar sus acciones cubriendo protocolos de derechos humanos, inteligencia policial y enfoque de prevención.
- Definir indicadores de seguimiento y evaluación del desempeño de la función de seguridad ciudadana a nivel micro (colonia).
- Formar personal capacitado y certificado para impulsar la mediación comunitaria como herramienta de conciliación en aquellos conflictos vecinales en los cuales no es necesario recurrir a la vía

judicial; esto con el propósito de generar una cultura de paz en las comunidades, colonias o barrios.

- Los tres niveles de legislación coinciden en implementar programas de cooperación en materia de seguridad pública a través de la coordinación interinstitucional por tanto, se propone suscribir convenios de coordinación para la prevención del delito.
- Elaborar de un programa de seguridad ciudadana municipal acompañado de una estructura programática y financiera.

## Conclusiones

En los ordenamientos legales para los tres niveles de gobierno destaca el objetivo de incentivar la participación de la ciudadanía organizada y no organizada, ya que es la sociedad la que evalúa la percepción de seguridad y retroalimenta con su participación en la elaboración de los diagnósticos de prevención situacional, así como en las acciones a implementar derivada de los mismos.

Las deficiencias que identificamos son la ausencia del enfoque de género, actualmente; en el municipio de Toluca la prevención del delito queda reducida al ámbito de la seguridad municipal y se limita a la vigilancia urbana; es decir, al auxilio y asistencia ciudadana, seguridad de proximidad en algunos espacios públicos y atención de las denuncias y detención de presuntos sospechosos de delitos.

En tanto que el Bando de Policía y Buen Gobierno queda limitado a establecer facultades y atribuciones en lo general, y es el Código Administrativo Municipal el ordenamiento jurídico que de manera indicativa establece el presupuesto legal administrativo.

Los problemas de inseguridad presentes, en la actualidad son resultado de múltiples factores, sin embargo, podemos afirmar que se cuenta con un marco legal que contiene las bases y requerimientos técnicos y normativos para que las instituciones responsables de su implementación los ejecute.

Es imprescindible la participación ciudadana mediante innovadores mecanismos de comunicación que permita la retroalimentación y ajuste a

las acciones de prevención y de atención a la situación de seguridad en la colonia o el barrio.

Del mismo modo, es importante retomar la supervisión y vigilancia de las intervenciones en el espacio público a través de la Contraloría Municipal y de manera coordinada con las autoridades auxiliares; así como definir una cartera de proyectos prioritarios derivados de los diagnósticos locales.

Es, sin lugar a duda, la seguridad el tema que deberá conducir las agendas de los gobiernos; de ahí la necesidad de proponer instrumentos de planeación con enfoque de prevención en el ámbito municipal que incorpore la participación comunitaria permanente para retroalimentar las acciones pertinentes en la estrategia de atención en la prevención del delito.

## Referencias

- Alavez T., J. A. (2003). Avances en el marco jurídico y administrativo de las instituciones de seguridad pública. *Estudios Fronterizos*, 4(8), 33-56. <https://doi.org/10.21670/ref.2003.08.a02>
- Arriagada, I. y Godoy, L. (2000). Prevenir o reprimir: Falso dilema de la seguridad ciudadana. *Revista de la CEPAL*, 70. <https://doi.org/10.18356/cef3a45a-es>
- Bernal de C., J. y González T. (2009). Medidas de prevención situacional en la nueva cultura del ocio juvenil. *Revista de Derecho Penal y Criminología*.
- Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de México. (2017). *Plan de Desarrollo del Estado de México 2017-2023*. [https://copladem.edomex.gob.mx/plan\\_estatal\\_desarrollo\\_2017\\_2023](https://copladem.edomex.gob.mx/plan_estatal_desarrollo_2017_2023)
- Diario Oficial de la Federación*. (2012). Ley General para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia. [https://www.shcp.gob.mx/LASHCP/MarcoJuridico/MarcoJuridicoGlobal/Leyes/370\\_lgpsvd.pdf](https://www.shcp.gob.mx/LASHCP/MarcoJuridico/MarcoJuridicoGlobal/Leyes/370_lgpsvd.pdf)
- Diario Oficial de la Federación*. (2016). Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública. [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/213243/Ley\\_General\\_del\\_Sistema\\_Nacional\\_de\\_Seguridad\\_P\\_blica.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/213243/Ley_General_del_Sistema_Nacional_de_Seguridad_P_blica.pdf)
- Diario Oficial de la Federación*. (2017). Reglamento de la Ley para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia. <https://legislacion.edomex.gob.mx/sites/legislacion.edomex.gob.mx/files/files/pdf/gct/2017/feb165.pdf>
- Diario Oficial de la Federación*. (2018). Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos. [https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/169\\_210618.pdf](https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/169_210618.pdf)
- Diario Oficial de la Federación*. (2019a). Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. [https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1\\_060619.pdf](https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_060619.pdf)
- Diario Oficial de la Federación*. (2019b). Ley General de Asentamientos Humanos, Orde-

- namiento Territorial y Desarrollo Urbano. [https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGAHOTDU\\_140519.pdf](https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGAHOTDU_140519.pdf)
- Diario Oficial de la Federación. (2019c). Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. [https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/153\\_140519.pdf](https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/153_140519.pdf)
- Diario Oficial de la Federación. (2019d). Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024. [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5565599&fecha=12/07/2019](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5565599&fecha=12/07/2019)
- Diputados de la LVII Legislatura del Estado Libre y Soberano de México. (2011). *Ley de Seguridad del Estado de México*. <https://legislacion.edomex.gob.mx/sites/legislacion.edomex.gob.mx/files/files/pdf/ley/vig/leyvig015.pdf>
- Diputados Secretarios de la Honorable LII Legislatura del Estado. (s/f). *Constitución Política Libre y Soberana de México*. <https://www.ordenjuridico.gob.mx/Documentos/Estatal/Estado%20de%20Mexico/wo31242.pdf>
- Dirección de Legalización y del Periódico Oficial Gaceta del Gobierno. (1981). *Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de México*. <https://legislacion.edomex.gob.mx/sites/legislacion.edomex.gob.mx/files/files/pdf/ley/vig/leyvig017.pdf>
- Gaceta Municipal. (2017, 5 de febrero). Bando de Policía Municipal 2016. H. Ayuntamiento de Toluca 2016-2018. <https://www.toluca.gob.mx/archivos/2017/bando2017.pdf>
- Gobierno del Estado de México. (2001) *Código Administrativo del Estado de México*. <https://legislacion.edomex.gob.mx/sites/legislacion.edomex.gob.mx/files/files/pdf/cod/vig/codvig008.pdf>
- Gobierno del Estado de México. (2001). *Código Administrativo del Estado de México y Municipios*. <https://legislacion.edomex.gob.mx/sites/legislacion.edomex.gob.mx/files/files/pdf/cod/vig/codvig008.pdf>
- Gobierno del Estado de México. (2017). *Plan de Desarrollo del Estado de México 2017-2023*. <https://transparenciafiscal.edomex.gob.mx/sites/transparenciafiscal.edomex.gob.mx/files/files/pdf/marco-programatico-presupuestal/PED2017-2023/Pilar-Territorial-v.pdf>
- H. Ayuntamiento de Toluca. (2016). *Código Reglamentario 2016 del Municipio de Toluca*. <https://www.toluca.gob.mx/archivos/C.Reglamentario%20de%20Toluca%202016.pdf>
- H. Ayuntamiento de Toluca. (2016). *Plan de Desarrollo Municipal de Toluca 2016-2018*. [https://www.ipomex.org.mx/recursos/ipo/files\\_ipo/2016/47/4/7d04108d35d7d865e074fa23cdc48a5e.pdf](https://www.ipomex.org.mx/recursos/ipo/files_ipo/2016/47/4/7d04108d35d7d865e074fa23cdc48a5e.pdf)
- H. Ayuntamiento de Toluca. (2017). *Programa Municipal de Seguridad Pública del Municipio de Toluca 2016-2018*.
- H. Ayuntamiento de Toluca. (2019). *Bando Municipal de Toluca 2019*. <https://legislacion.edomex.gob.mx/sites/legislacion.edomex.gob.mx/files/files/pdf/bdo/bdo2019/bdo108.pdf.pdf>
- H. XLIX Legislatura del Estado. (1999). *Ley de Seguridad Pública del Estado de México*. <https://legislacion.edomex.gob.mx/sites/legislacion.edomex.gob.mx/files/files/pdf/ley/abr/leyabr004.pdf>

- Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática. (s/f). *Encuesta Nacional de Seguridad Pública Urbana*. [https://www.inegi.org.mx/programas/ensu/Ley de Planeación del Estado de México y Municipios](https://www.inegi.org.mx/programas/ensu/Ley%20de%20Planeaci%C3%B3n%20del%20Estado%20de%20M%C3%A9xico%20y%20Municipios.pdf). (2017). <https://legislacion.edomex.gob.mx/sites/legislacion.edomex.gob.mx/files/files/pdf/ley/vig/leyvig087.pdf>
- Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano*. (2016). <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGAHOTDU.pdf>
- Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de México*. (s/f). <https://legislacion.edomex.gob.mx/sites/legislacion.edomex.gob.mx/files/files/pdf/ley/vig/leyvig017.pdf>
- Ley Orgánica Municipal del Estado de México y Municipios*. (2017). <https://legislacion.edomex.gob.mx/sites/legislacion.edomex.gob.mx/files/files/pdf/ley/vig/leyvig022.pdf>
- México Evalúa. (2017). *Manual de capacitación para el diseño y la evaluación de políticas públicas de prevención del delito*. [https://mexicoevalua.org/wp-content/uploads/2017/05/2017\\_05\\_08\\_Manual\\_prevenccion.pdf](https://mexicoevalua.org/wp-content/uploads/2017/05/2017_05_08_Manual_prevenccion.pdf)
- Organización de Estados Americanos (OEA), Secretaría General. (2008). *La seguridad pública en las Américas: Retos y oportunidades*.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). (2013). *Sinopsis: Seguridad ciudadana: Prevención de crisis y recuperación*. [https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/publications/08022013\\_citizen\\_security\\_issue\\_brief%20\(spanish\).pdf](https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/publications/08022013_citizen_security_issue_brief%20(spanish).pdf)
- Romero V., B. (2011) Modelo de seguridad integral. En Valenzuela A., A. (Coord.), *Ciudades Seguras. Cultura ciudadana, eficacia colectiva y control social del espacio*. Universidad Autónoma del Estado de Morelos / Porrúa.
- Ruiz R., L. R. (s/f). *La gestión urbana de la seguridad: Política criminal y municipios*. Universidad de Cádiz.
- Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública [SESNSP]. (2025, 16 de julio). *¿Quiénes integran al Sistema Nacional de Seguridad Pública?* <https://www.gob.mx/sesnsp/acciones-y-programas/quienes-integran-al-sistema-nacional-de-seguridad-publica>
- Sozzo, M. (2000), Seguridad urbana y tácticas de prevención del delito. *Cuadernos de Jurisprudencia y Doctrina Penal*, (10).
- Zepeda, Gutiérrez, y Rivera (2012) *Seguridad y justicia penal en los estados: 25 indicadores de nuestra debilidad institucional*. México Evalúa / Centro de Análisis de Políticas Públicas.