

Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente

Reconocimiento de validez oficial de estudios de nivel superior según acuerdo secretarial 15018,
publicado en el Diario Oficial de la Federación del 29 de noviembre de 1976.

Departamento de Estudios Sociopolíticos y Jurídicos

Maestría en Derecho Constitucional y Argumentación Jurídica



Diagnóstico general de la creación y desempeño de la Policía Metropolitana de Guadalajara

TRABAJO RECEPCIONAL que para obtener el **GRADO** de
**MAESTRO EN DERECHO CONSTITUCIONAL Y ARGUMENTACIÓN
JURÍDICA**

Presenta: **HÉCTOR EDUARDO LICONA SALAZAR**

Tutor: Maestro Jesús Rivera Ferman

Tlaquepaque, Jalisco. 13 de abril de 2020.

Resumen. A finales del año 2016, con el afán de combatir la situación de inseguridad que aqueja en los municipios que integran el área la Junta de Coordinación Política del Área Metropolitana de Guadalajara, se creó la Agencia Metropolitana de Seguridad. En 2017, la Agencia comenzó a funcionar con atribuciones y evidencias poco claras. La denominación de la institución se modificó a partir del mes de agosto de 2019 a la de Policía Metropolitana de Guadalajara sin realizar cambios sustanciales a su constitución como entidad pública. En el presente trabajo, se identifican los posibles problemas de la institución objeto de estudio y se exponen los elementos de seguridad pública y metropolización como marco teórico. De esta exposición, se extraen 6 categorías que determinan si la creación y operación actual de la institución cumple con el objetivo de su creación.

Palabras clave: Seguridad pública, metropolización, Policía, municipios, gobierno del estado, categorías, operación, marco normativo, ley, funciones, convenio, adenda.

INTRODUCCIÓN	4
CAPÍTULO 1. ANTECEDENTES DE LA INSTITUCIÓN	7
1.1 La Policía Metropolitana del Área Metropolitana de Guadalajara	7
1.2 Características del Convenio	9
1.3 Reglamento Interno de la Agencia Metropolitana de Seguridad	12
1.4 Adenda al Convenio	13
1.5 Reformas al Reglamento Interno del O.P.D. Intermunicipal	15
Conclusiones del apartado	16
CAPÍTULO 2. IDENTIFICACIÓN DEL PROBLEMA	17
2.1 Ideas	17
2.2 El proceso para definir la investigación	19
2.3 Las variables en la Investigación	35
2.4 Pregunta de Investigación:	39
2.5 Hipótesis de la Investigación	40
CAPÍTULO 3. MARCO TEÓRICO	40
3.1 Metropolización	41
3.2 Seguridad Pública	61
Conclusiones del apartado	72
CAPÍTULO 4. ANÁLISIS DE DATOS	73
4.1 En Jalisco, las áreas metropolitanas tienen un límite territorial que incluyen dos o más municipios y requieren un mínimo de población para ser consideradas como tal.	76
4.2 Las áreas metropolitanas se distinguen por tener problemas comunes que buscan resolver y soluciones que pretendan desarrollar de manera coordinada entre los municipios que las integren.	82
4.3.- Las áreas metropolitanas tienen un marco normativo que facilita la coordinación entre quienes la integran para resolver las circunstancias que se presenten en su delimitación territorial.	91
4.4 La Seguridad Pública se distingue por ser una función y servicio brindada por el Estado, cuyo fin es salvaguardar la integridad de las personas preservando en todo momento la paz y el orden público	95
4.5. La Seguridad Pública se distingue por tener un marco normativo específico en todos los niveles de gobierno	103
4.6.- Las instituciones encargadas de la seguridad pública se distinguen por regirse de acuerdo a los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos	110
CONCLUSIONES	119
BIBLIOGRAFÍA	129

INTRODUCCIÓN

En Jalisco, la última década del siglo XX, a raíz de las circunstancias políticas que originaron la conformación del Área Metropolitana de Guadalajara, se han intentado de muchas formas resolver los problemas que existen dentro de las múltiples responsabilidades que corresponden a los municipios.

Particularmente en el Área Metropolitana de Guadalajara, en el Estado de Jalisco, se ha intentado afrontar el reto de la inseguridad con la creación de la Agencia Metropolitana de Seguridad, que como lo define su portal de internet, “es el resultado de un proceso de construcción de acuerdos y voluntad política, es un gran compromiso institucional en materia de seguridad en el que participan los presidentes municipales de la Zona Metropolitana de Guadalajara, así como el Gobernador del Estado”. (Agencia Metropolitana de Seguridad, 2017).

Como su mismo nombre lo indica, esta institución tiene dos particularidades que definen su existencia, la metropolización y la seguridad. El que sea una Agencia Metropolitana le da una connotación especial de tareas de coordinación a quienes la conforman y el que sea de seguridad le da un sentido de fondo a las tareas que deben realizar.

De acuerdo al Convenio Específico de Coordinación y Asociación Metropolitana para la creación del Organismo Descentralizado Intermunicipal denominado Agencia Metropolitana de Seguridad del Área Metropolitana de Guadalajara (Convenio Específico de Coordinación y Asociación Metropolitana para la Creación del Organismo Descentralizado Intermunicipal denominado Agencia Metropolitana de Seguridad del Área Metropolitana de Guadalajara, 2016), la agencia se define como un organismo público descentralizado por acuerdo de los municipios que integran el Área Metropolitana de Guadalajara y que tiene, entre sus diversas atribuciones, la creación de políticas públicas para la prevención del delito y el respeto de derechos humanos.

Este organismo creado en 2016, por acuerdo de todos los integrantes de la Junta de Gobierno de Coordinación Política Metropolitana del Área Metropolitana de Guadalajara y desde su conformación busca ser un auxilio en labores de seguridad para el Gobierno del Estado y los

municipios del Área y afrontar el reto que desde hace años es prioritario para cada nivel de la administración pública en México.

En agosto de 2019, hubo una propuesta de adenda al convenio específico y su denominación cambió al de “Policía Metropolitana de Guadalajara”. A partir de la adenda propuesta al citado convenio, la institución sufrió una transformación orgánica en términos prácticos, modificando totalmente su organigrama y pasando la Agencia Metropolitana a ser parte de la Policía Metropolitana.

La presente investigación abordará el escenario que existe en la institución antes mencionada para analizar si ha cumplido la expectativa que originó su creación. En términos jurídicos, la seguridad pública está prevista en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en sus artículos 21 y 115, y en la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Jalisco en su artículo 79.

Referente al término metropolitano, el 26 de octubre de 2009, el Gobernador de Jalisco aprobó el decreto 23021/LVIII/09, en el cual se declaró la creación del Área Metropolitana de Guadalajara y ello se convierte en el antecedente más importante para la coordinación en conjunto de municipios y el gobierno del Estado. Previo a este decreto, no existía una forma real en la que se autorizará el trabajo en conjunto de diversas dependencias en todos los servicios públicos y en especial, en la materia de seguridad.

El 03 de febrero de 2011, entró en vigor el decreto 23486/LIX10, que expidió la Ley de Coordinación Metropolitana del Estado de Jalisco, que establece la conformación de áreas y regiones metropolitanas en el Estado y la instauración de las áreas de coordinación, entre ellas, la Junta de Coordinación Política.

El 31 de octubre de 2016, tuvo lugar la firma del convenio celebrado entre los 9 municipios metropolitanos y el poder ejecutivo del estado, depositado en el Gobernador, para la creación del Nuevo Modelo de Seguridad Metropolitana. Actualmente, la Policía Metropolitana de Guadalajara no tiene un documento fundatorio por el que actúa, es decir, solamente se tiene el convenio referido; la propuesta de adenda al mismo y su reglamento interno como parámetros legales, sin embargo, ninguno de ellos indica que se trate de una institución de seguridad pública de acuerdo a los principios y ordenamientos legales vigentes.

En agosto de 2019, se propuso y se firmó una adenda al convenio entre los 9 municipios integrantes del Área Metropolitana de Guadalajara para modificar la denominación de la institución de “Agencia Metropolitana de Seguridad” a “Policía Metropolitana de Guadalajara”. Con lo anterior, se buscó que la institución fuera un revulsivo a la estrategia operativa en términos del combate a la inseguridad en la zona y como herramienta para ofrecer mejores servicios de manera coordinada en materia de seguridad pública, pero distintos motivos no hicieron posible la debida integración y operación de la misma, por lo que no se ha logrado, hasta el momento, el objetivo principal que originó su creación.

Por consiguiente, la presente investigación tiene como objetivo general determinar las circunstancias y las características que propician el desempeño cotidiano de la “Agencia Metropolitana de Seguridad” y - hoy en día - “Policía Metropolitana de Guadalajara” para establecer si su integración y operación cumplen con el objetivo de su creación.

Para ello fue necesario realizar un diagnóstico general de lo que en su momento fue la Agencia Metropolitana de Seguridad del Área Metropolitana de Guadalajara y que hoy es denominada como Policía Metropolitana de Guadalajara. Por lo mismo, esta investigación se va a separar en dos conceptos teóricos para generar una discusión respecto de los antecedentes e implicaciones que tienen. Una vez realizado este desarrollo, se extraerán diversas categorías de análisis susceptibles de ser convertidas en referentes de observación aplicables a las circunstancias de la institución que es el objeto de estudio.

Una vez hecho este análisis, se describirán las categorías que se desprenden del marco teórico y se analizarán los datos que en ellas contienen. Para finalizar, se realizarán conclusiones pertinentes que podrán determinar si la institución cumple con su objetivo de creación para el que fue conformado.

Con los puntos planteados previamente, se busca fijar si la institución ha logrado el objetivo que tuvo cuando fue creada y las razones de ello. En segunda instancia, encontrar los impedimentos que ha originado la falta de operación de la institución.

La investigación se dividirá en cuatro apartados; el primero consta de los antecedentes de la institución denominada actualmente como Policía Metropolitana de Guadalajara. Esto, con el objetivo de mencionar los datos más relevantes y pertinentes de la institución que es objeto de estudio.

En el segundo apartado se identifica el problema de manera general y particular, con el uso del método de la lógica fluida que enlista los posibles problemas que pudiera tener la institución y se presenta un diagrama que señala, uno a uno, los principales inconvenientes que presenta la institución para determinar el problema central.

Con relación al capítulo número 3, se desarrollarán los conceptos de metropolización y de seguridad pública como marco teórico, describiendo los dos elementos fundamentales de la institución, que son la cuestión metropolitana y la seguridad pública.

El cuarto apartado desarrollará las categorías presentadas en el marco teórico y se enlazarán con la realidad que presenta la Policía Metropolitana actualmente.

De este modo, a partir del análisis conceptual de los componentes de la institución es como se espera encontrar su naturaleza jurídica, la integración, la operación y consolidación que tiene la Policía Metropolitana.

CAPÍTULO 1. ANTECEDENTES DE LA INSTITUCIÓN

1.1 La Policía Metropolitana del Área Metropolitana de Guadalajara

A partir del año 2009, el veintiséis de diciembre en el Estado de Jalisco, existe el Área Metropolitana de Guadalajara por medio del decreto número 23021/LVIII/09 integrada por los municipios de Guadalajara, Zapopan, San Pedro Tlaquepaque, Tonalá, Tlajomulco de Zúñiga,

El Salto, Juanacatlán e Ixtlahuacán de los Membrillos. La realidad en la que se encontraban los municipios en ese momento permitió que se diera este paso de connotaciones muy importantes.

Dos años después, entro en vigor la Ley de Coordinación Metropolitana del Estado de Jalisco, en la cual se establecen los requisitos y el proceso que debe de llevar la conformación de zonas, áreas y regiones metropolitanas a lo largo del territorio de Jalisco, así como la constitución de instancias de coordinación entre estas mismas para una mejor proyección de los servicios públicos.

En febrero de 2014, se suscribió el Convenio de Coordinación Metropolitana para el Área Metropolitana de Guadalajara, entre el Gobierno del Estado de Jalisco y los municipios que en ese momento integraban el Área Metropolitana de Guadalajara (en adelante AMG).

El objetivo de dicho convenio, era fortalecer las relaciones interinstitucionales entre quienes en ese momento conformaban la delimitación metropolitana de Guadalajara para construir distintas soluciones a la ciudadanía en materia de seguridad pública preventiva.

El año 2015 fue un parteaguas en la búsqueda de un modelo metropolitano en el área antes descrita, ya que se incluyó al municipio de Zapotlanejo como el noveno municipio que la íntegro y se constituyeron diversas instancias de coordinación metropolitana.

Los resultados electorales que se dieron en el año 2015 específicamente en el AMG, otorgaron una nueva dinámica en la relación de los municipios y el Gobierno del Estado, al favorecer estos resultados a un partido político distinto del Gobernador en turno.

En la primera parte de esta investigación, se señala el escenario social en el que se encuentra el área metropolitana de Guadalajara. Existe aún una problemática muy grande en materia de seguridad pública y que hasta el año 2020 sigue persistiendo en niveles de percepción de inseguridad y de incidencia delictiva de alto impacto.

Partiendo de la importancia que debe de tener la tarea en conjunto de todos los municipios que involucran un sector poblacional como el de Guadalajara y sus alrededores, implicaba en ese momento tomar en cuenta el de un factor elemental que es la seguridad pública y lo que esta

implica en la convivencia de cualquier sociedad como se refiere en el marco teórico de la presente investigación.

Fue entonces que a partir de la necesidad de cubrir de manera metropolitana una obligación constitucional de todos los municipios y en este caso, también el Gobierno del Estado, que es la seguridad pública, se optó por instrumentar un nuevo modelo de seguridad, creando el organismo público descentralizado denominado “Agencia Metropolitana de Seguridad”.

1.2 Características del Convenio

El nombre del convenio de creación es el siguiente: Convenio específico de Coordinación y Asociación Metropolitana para la Creación del Organismo Descentralizado Intermunicipal denominado Agencia Metropolitana de Seguridad del Área Metropolitana de Guadalajara.

A partir de finales del año 2016, se requirió primero que todos los municipios integrantes de la Junta de Coordinación Política aprobaran en sus respectivos órganos colegiados denominados comúnmente como “Ayuntamientos” la pertinencia de optar por un modelo de seguridad metropolitana que culminará con la creación de la Agencia. Una vez que se logró de manera unánime la aprobación de este proyecto, la Junta de Coordinación Política, órgano colegiado máximo en materia metropolitana sesionó y aprobó la creación de la institución por medio del convenio.

Entre otras cosas, lo que el convenio refiere son las obligaciones que tienen las partes que lo suscriben y el objetivo que tiene la institución en ese entonces recién creada. Uno de ellos, era el de cumplir con un derecho elemental de cada ciudadano que habita en un determinado territorio, que es el de la seguridad pública.

El clausulado del convenio, marca de manera muy general las acciones a lograr y los fines en materia de seguridad pública que deben preservar en la zona por parte de los municipios que suscribieron el documento.

Otra característica esencial de la que en su momento fue la Agencia Metropolitana esta prevista en la cláusula tercera. En ella, se establece el propósito institucional de la agencia y la obligación

de elaborar un reglamento interno en consonancia con lo previsto en el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Este párrafo ilustra el objetivo que debe satisfacer la institución de manera específica. Para una mayor comprensión, a continuación se transcribe lo señalado en el párrafo anterior:

“Cláusula Tercera.- “Los Municipios” conviene crear la Agencia Metropolitana de Seguridad como un organismo público descentralizado intermunicipal de carácter metropolitano que tendrá la participación del Gobierno del Estado de Jalisco con el propósito de formular, instrumentar y proponer programas y políticas públicas municipales, así como realizar estudios y análisis que permitan encontrar los mecanismos de interés público que garanticen el Derecho Humano a la seguridad a quienes habitan o transitan en el Área Metropolitana de Guadalajara, con las atribuciones, facultades y obligaciones, a que se refiere el presente convenio cuya estructura orgánica se desarrollará en su Reglamento Interno, el cual corresponderá aprobar a la Junta de Gobierno, con apego a lo dispuesto en el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.” (Convenio Específico de Coordinación y Asociación Metropolitana para la Creación del Organismo Descentralizado Intermunicipal denominado Agencia Metropolitana de Seguridad del Área Metropolitana de Guadalajara, 2016, pág. Cláusula Tercera)

La cita anterior busca precisar el escenario central que debe presentar la institución de reciente. Sus facultades, obligaciones y el marco constitucional base que debe contener su reglamentación interno. Puede también ser discutible la denominación que presenta, ya que su carácter intermunicipal lo hace también metropolitano y por ende, el que las dos palabras estén relacionadas entre sí, hace confundir la manera en la que se debe referir al acto jurídico en cuestión.

A continuación, se transcribe una de las partes más importantes del convenio, ubicado en la misma cláusula referida anteriormente: “La Agencia no tendrá competencia ni funciones sobre la operación policial y mando, conservando los municipios íntegra sus facultades en la materia”. (Convenio Específico de Coordinación y Asociación Metropolitana para la Creación del Organismo Descentralizado Intermunicipal denominado Agencia Metropolitana de Seguridad del Área Metropolitana de Guadalajara, 2016)

Derivado de lo anterior, se desprende la imposibilidad suscrita por todos los integrantes del área metropolitana de Guadalajara de conformar una institución policial de manera metropolitana. Ello a partir de la conformación de una institución que se redujo en la práctica a un laboratorio de “políticas públicas” Así lo refieren la gran mayoría de las cláusulas pactadas en el acuerdo antes referido y sobre todo la sexta, la que indica las obligaciones de la institución.

A continuación, se desarrollarán algunos de los puntos que en esta investigación se consideran importantes para definir lo que en ese momento tenía como deber la Agencia:

- Realizar procesos en materia de prevención del delito.
- Generar propuestas sobre derechos humanos, Estado de derecho y cultura de la legalidad.
- Analizar y evaluar las políticas públicas instrumentadas de manera coordinada por los municipios del Área Metropolitana de Guadalajara.
- Articular modelos de cooperación descentralizada, responsabilidad social empresarial, inversión social y proyectos gubernamentales.
- Articular políticas públicas en coordinación con el IMEPLAN, centradas en la regulación de los espacios públicos y de políticas públicas municipales.
- Proponer políticas sociales de desarrollo, infraestructura y equipamiento, en el orden municipal que tiene incidencia directa o indirecta en la seguridad de la ciudad.
- Crear unidades de medición, indicadores, mecanismos de calificación de las políticas públicas del Área Metropolitana de Guadalajara.

En consonancia con lo anterior, se opta por no exponer la gran mayoría del clausulado incluido en el convenio, ya que este sigue dictando solo temas formales y sin ningún elemento que desarrolle la idea de conformar una institución que busque definir funciones de coordinación y operación en materia de seguridad pública de los municipios.

El órgano superior a la institución es la Junta de Gobierno que la integran las mismas entidades públicas que integran la Junta de Coordinación Política, siendo representadas por los presidentes municipales y el Gobernador, respectivamente. Entre una de sus muchas facultades de la referida junta, está la de nombrar al Secretario Técnico de la institución, que a la postre se convertiría en el Administrador General. La operación plena de la Agencia fue a partir del primer día de enero de 2017. A partir de ese momento, entró en vigor el convenio.

El convenio consta de trece cláusulas, que en su gran mayoría forman un parámetro formal de lo que la institución debe realizar. Las desarrolladas en el presente, conforman los ejes principales de lo que esta investigación pretende abarcar: definir el marco normativo por el que esta institución debe actuar y si su operación es eficaz.

1.3 Reglamento Interno de la Agencia Metropolitana de Seguridad

En la sesión de instalación del 31 de octubre de 2016, en un mismo orden del día se convocó a la primera sesión, se propuso y se aprobó su presupuesto de ingresos y egresos, y la plantilla de personal mínima que constaba de 9 personas y el Reglamento Interno del Organismo Público Descentralizado Intermunicipal Denominado Agencia Metropolitana de Seguridad del Área Metropolitana de Guadalajara. De manera general, se enuncian a continuación algunas partes del citado reglamento que son pertinentes para la investigación, ya que el ejercicio de transcribirlo en su totalidad no abonaría al objetivo que se ha mencionado más arriba.

La forma en la que se plantea el reglamento es de 3 vertientes: cuestiones de forma, cuestiones de fondo y de estructura interna. El artículo 5 del Reglamento establece las atribuciones que tiene la agencia. Son similares a las que se expresan en el convenio específico y que da a luz a lo que debe de hacer la institución. En este precepto se expresan funciones muy formales respecto a actividades científicas orientadas a la evaluación, verificación, análisis de políticas públicas en materia de planeación y seguridad ciudadana.

Es importante agregar, que en ninguna de las XIV fracciones que contiene este artículo, está depositada expresamente la palabra seguridad pública. El artículo 9 y 10 es concerniente a la Junta de Gobierno de la Institución. Esta es la encargada de autorizar cualquier tipo de reglamento, presupuesto, informe, convenios, plantilla y procedimientos de la Agencia.

Para el cumplimiento del objeto de su creación, contará con la estructura organizacional, así como la plantilla del personal que la misma junta de gobierno autorice y será de la siguiente manera: Administrador General, Coordinación de Administración, Coordinación de Finanzas, Coordinación de lo Jurídico, Coordinación de Información, Coordinación de Concertación, Coordinación de Comunicación, Coordinación de Evaluación y Contralor.

Estos nombramientos, son los que, de acuerdo con el reglamento, debieron haberse expedido por la junta y haber funcionado para lograr los objetivos trazados.

El reglamento continúa desglosando distintos campos de acción que la institución debe conformar. No se expondrá de manera completa y solo se mencionarán los apartados que para objeto de esta investigación sean los más pertinentes.

1.4 Adenda al Convenio

El proyecto de la Agencia Metropolitana, como de manera general hemos desglosado, no busca en ningún momento contrarrestar un índice de criminalidad en campo abierto. Simplemente se creó una institución para que de manera específica se estudien los fenómenos que tengan una relación con la seguridad pública.

Si bien, se buscó por algunos de los municipios integrantes de la junta de coordinación hacer una institución con elementos policiales de manera metropolitana, no se logró el objetivo y quedó en una dependencia científica.

Después de las elecciones del año 2018, hubo cambio en la titularidad del Poder Ejecutivo en el Estado de Jalisco y en los municipios integrantes del área metropolitana de Guadalajara. A la postre, se dio la circunstancia de que la gran mayoría de los integrantes de las Juntas de Coordinación fueran de la misma extracción política. La simpatía generada a partir de los cambios de gobierno generaba la posibilidad de replantear el uso que se le quería dar a la institución. Fue hasta Junio de 2019 cuando se propuso crear un nuevo organismo con una denominación similar y firmar un nuevo convenio específico con el objetivo de ahora sí, crear un Estado de fuerza que combata la inseguridad que aqueja en los municipios.

El proyecto tuvo mucho empuje y se realizaron mesas de trabajo para delimitar hasta donde se podía acordar en los respectivos ayuntamientos la posibilidad de que este proyecto fuese una realidad.

El resultado de estos acuerdos fue realizar una adenda al convenio ya existente que denomino a la que era “Agencia Metropolitana de Seguridad”, como “Policía Metropolitana de Guadalajara”. Para que esto sucediera, hubo sesiones de los órganos colegiados superiores de la que en su momento fue la Agencia, hoy Policía Metropolitana.

Fue por ello, que el 20 de agosto de 2019 se suscribió el acuerdo para autorizar el proyecto de adenda al convenio específico ya existente. Pudo haber sido un error conformar un nuevo organismo público descentralizado como originalmente se planteó, pero se logró a un acuerdo de modificar la denominación y aprovechar lo que ya se tenía.

Uno de los puntos que se modificó fue el nombre oficial de la institución, de Agencia Metropolitana de Seguridad a Policía Metropolitana de Guadalajara. En lo concerniente a la seguridad pública, se hace la misma referencia directamente a los términos del artículo 21 de la Constitución Federal y los principios que de ella emanan y el artículo 115 Constitucional. La única modificación sustancial que existe hasta este momento y de manera oficial, es la de la cláusula tercera y la denominación oficial de la institución.

Lo que dice la cláusula tercera es lo siguiente:

“CLÁUSULA TERCERA.- LOS MUNICIPIOS convienen crear la Policía Metropolitana de Guadalajara como un organismo público descentralizado intermunicipal de carácter metropolitano que tendrá la participación del Gobierno del Estado de Jalisco que tiene como objetivo coordinar a los órdenes de gobierno en los términos del artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para proveer la seguridad y el orden público, a través de la concentración, organización, operación y administración de los bienes y personal que forma parte de las estructuras municipales y estatal en materia de seguridad del Área Metropolitana de Guadalajara, en los términos del artículo 115 Constitucional, con el fin de proteger y respetar la vida, la integridad y los derechos de las personas, así como de sus bienes, además de formular, instrumentar y proponer programas y políticas públicas municipales metropolitanas, realizar estudios y análisis que permitan encontrar mecanismos de interés público que garanticen el Derecho Humano a la Seguridad a quienes habitan o transitan en el área metropolitana de Guadalajara. La Policía Metropolitana de Guadalajara se regirá por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos reconocidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y tendrá como labor principal cumplir con los mandatos constitucionales, legales y

reglamentarios en materia de seguridad pública, los alcances y objetivo del presente convenio, los acuerdos e instrucciones que sean aprobados en su Junta de Gobierno y sus ayuntamientos parte, para las acciones que ésta determine para la coordinación con la Federación y el Estado. (Adenda al Convenio específico de Coordinación y Asociación Metropolitana, para la creación del Organismo Público Descentralizado Denominado Policía Metropolitana de Guadalajara, 2020)

Esta cláusula es fundamental para entender lo que la institución en este momento pretende lograr: que todos los mandos policiales existentes en las corporaciones municipales, o por lo menos un grueso de estos, pasen a conformar a esta policía de naturaleza metropolitana por lo agregado en esta adenda.

1.5 Reformas al Reglamento Interno del O.P.D. Intermunicipal

Hubo algunas reformas al reglamento interno del Organismo Público Descentralizado intermunicipal de lo que en su momento era la Agencia Metropolitana y que por cuestiones de lógica, pero no aún de derecho para efectos del reglamento, es la Policía Metropolitana. Aún el reglamento tiene la denominación que anteriormente tenía la institución objeto de estudio.

Las modificaciones que se realizaron fueron pocas, entre ellas la de su estructura y las atribuciones que tendrán quienes integran la nueva policía. Para una mayor ilustración se transcribe a continuación el artículo sexto del citado reglamento:

Artículo 6.- La Agencia para el cumplimiento del objeto de su creación, contará con la estructura conformada de la siguiente manera: I. Junta de Gobierno, II.- Administrador General, III.- Secretario Técnico, IV.- Director de Políticas Públicas, V.- Comisario General y VI.- Contralor. Los funcionarios señalados en las fracciones II a V tendrán las atribuciones que expresamente determine la Junta. (Reformas al Reglamento Interno del Organismo Público Descentralizado Intermunicipal denominado Agencia Metropolitana de Seguridad del Área Metropolitana de Guadalajara, 2020)

A diferencia del planteamiento original, la estructura de la institución cambia por completo. Aunque el nombre de la misma predispone las funciones que debería de tener, a excepción del Comisario General, los demás integrantes que establece el reglamento no dan pie a que esta institución procure la materia de seguridad pública. Otra de las cuestiones fundamentales de señalar, es la obligación que tienen los funcionarios de la policía metropolitana frente a la junta de gobierno.

El que la junta expresamente atribuya funciones sin precisar, como por ejemplo no requerir alguna toma de decisión a los integrantes de la junta de gobierno de la institución, se podría prestar a una laguna reglamentaria y por ende, a un vacío de atribuciones, en donde se podría hacer todo pero al mismo tiempo nada.

El reglamento sigue y deroga algunas cuestiones formales que para nada abonaban a la institución desde una perspectiva de seguridad pública. Señalan las mismas modificaciones que artículos ya no son vigentes y en la propuesta que se obtuvo por medio de una solicitud de transparencia, en sus transitorios, se especifica su futura publicación en el periódico oficial del Estado, pero hasta el día de hoy no se ha tenido éxito en aseverar si esto ha sido así.

Conclusiones del apartado

Esta parte del trabajo busca definir primero de manera cronológica los sucesos que han propiciado la conformación primero de la Agencia Metropolitana y segundo de la Policía Metropolitana. El paso de Agencia a Policía podría ser un reflejo de corrección por parte de quienes son los responsables de la agenda de seguridad pública. También pudiera ser un poco de desorden formal, ya que el proceso que tuvo la conformación de la institución a su posición actual denota muchos caminos, pero aún pocos resultados tangibles por los menos ante la opinión pública.

Empezando por la conformación en el año 2016 de la Agencia, del convenio se desprende muy poco para efectos de una institución policial. Es probable, que la constitución de la dependencia con esa denominación fue el resultado de una incompatibilidad política y no de estrategia de naturaleza metropolitana.

En ambos convenios, el original como su adenda, denominan el problema de una manera muy general y poco o nada utilizan conceptos relacionados con la seguridad pública. Parece, que, si bien, la ruta que se dio para conformar una institución con mayores oportunidades de cumplir con el objeto de creación fue correcta, el proyecto en sí puede en determinado momento parecer equivocado.

Para la Constitución General, los principios depositados en el artículo 21 son fundamentales para el eje estratégico de las instituciones policiacas en México. Por esa misma razón, es difícil entender el motivo por el que estos convenios y a su vez la estrategia de su conformación, estos no hubieran sido tomados con la importancia debida.

La adenda al convenio aún no resuelve el problema territorial suscitado en el Área Metropolitana y tampoco toma en cuenta las distintas realidades de cada municipio que integra la junta de gobierno, pero abarca de una manera más eficaz la posibilidad de tener una institución policial metropolitana.

Si bien, lo que se busca es similar a tener un mando único, su planteamiento es incorrecto, ya que una cosa son tareas de coordinación policial establecidas en los respectivos marcos normativos y otra, la intención real que debiese buscar la institución.

CAPÍTULO 2. IDENTIFICACIÓN DEL PROBLEMA

2.1 Ideas

A partir de este apartado, se buscará enunciar las razones que motivaron la realización de este trabajo y la selección del particular del tema que hoy nos atiene a definir la naturaleza jurídica de la que en su momento fue la Agencia Metropolitana de Seguridad del Área Metropolitana de Guadalajara y que a partir de Agosto de 2019 paso a formar la Policía Metropolitana de Guadalajara.

El primer paso para realizar la identificación del problema, previo a utilizar la metodología que se llevo a cabo en esta investigación, fue la de seleccionar los elementos generales que concentra la Policía Metropolitana de Guadalajara de acuerdo al marco normativo vigente y que son pertinentes para este trabajo. Estos son los siguientes:

1. Coordinación en materia de seguridad entre autoridades municipales y el Gobierno del Estado en el Área Metropolitana de Guadalajara.

2. El concepto de metropolización en México.
3. Políticas públicas para la prevención del delito.
4. Operación de la Agencia Metropolitana de Seguridad del Área Metropolitana de Guadalajara, hoy denominada como Policía Metropolitana.
5. Normatividad en materia de seguridad pública en el Estado Libre y Soberano de Jalisco.
6. Autonomía de los Municipios frente al Gobierno del Estado y la Federación en implementación de estrategias de seguridad y políticas públicas.
7. Condiciones sociales que propician el estado de seguridad que permanece inmerso en el Área Metropolitana de Guadalajara.

Estos siete elementos, conforman un panorama general y un punto de partida del cual se pueden extraer distintos conceptos en la presente investigación. No se utilizarán todos, pero nos ilustran ciertas condiciones que presenta una institución como la que se pretende analizar.

La Coordinación en materia de prevención del delito y generación de políticas públicas de los municipios integrantes del Área Metropolitana de Guadalajara y el Gobierno del Estado de Jalisco es vital para el funcionamiento de la Policía Metropolitana de Guadalajara. Por ello, una vez analizado el funcionamiento actual de la institución, se puede presumir que el objetivo de su creación y sobre todo el escenario político que existió, busca contrarrestar la actualidad que suscita en la zona en materia de seguridad pública.

La situación en materia de seguridad entre los municipios del Área Metropolitana de Guadalajara, también conocida por su acrónimo AMG, y el Gobierno del Estado de Jalisco es importante para preservar el Estado de Derecho en la zona y establecer las condiciones en las cuáles la seguridad pública puede ser atajada por las autoridades. Como los límites territoriales de los municipios no son tan extensos, en ciertas ocasiones el primer respondiente puede llegar a tener problemas de generar los resultados que la sociedad espera de él.

El que exista una institución que busque no solo coordinar, sino atender la seguridad pública entre los municipios y el Gobierno del Estado fue el motivo que generó el proyecto de la Agencia Metropolitana de Seguridad, con el propósito de ir armonizando la estrategia en materia de seguridad en todos los municipios de la zona, con la eventual colaboración y coordinación entre las autoridades involucradas.

El término “metropolización” es fundamental por lo menos en el nombre de la institución parte de la investigación, este tiene muchas implicaciones aún por resolver y una influencia cierta prevista en la Constitución Política del Estado de Jalisco. Este concepto tiene pocas referencias literarias y hace que su denominación sea propensa a la constante investigación. El otro componente que refiere a la institución es el de seguridad pública.

La operación del organismo público descentralizado que primero fue denominado como Agencia Metropolitana de Seguridad, hoy conocida como Policía Metropolitana de Guadalajara, para efectos de la investigación es de sumo interés, ya que busca identificar los elementos que construyen a la dependencia, que son la seguridad pública y la materia metropolitana.

2.2 El proceso para definir la investigación

Para realizar un diagnóstico inicial, primero se definió la metodología con la cual se llevaría a cabo. El método que se utilizó para la identificación de los problemas fue el de lógica fluida, siguiendo 7 pasos fundamentales para la construcción de los problemas centrales de una investigación (Ramírez Macías, Metodología para la Identificación de las Áreas Críticas y Estratégicas del Desarrollo Municipal y Regional, 2007), de acuerdo a la Guía para la Metodología para la identificación de las Áreas Críticas y Estratégicas del Desarrollo Municipal y Regional del Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de Jalisco.

Esta guía se realizó con el objetivo de que las autoridades municipales del Estado de Jalisco se informaran y obtuvieran herramientas metodológicas a fin de consolidar equipos técnicos locales, unidades técnicas de apoyo en conjunto con las distintas dependencias que tuvieran que ver con la materia de planeación y desarrollo municipal en el Estado (Ramírez Macías, Metodología para la Identificación de las Áreas Críticas y Estratégicas del Desarrollo Municipal y Regional, 2007, pág. 1)

Por ello, se utilizó esta herramienta como base para definir si la hoy Policía Metropolitana realmente funciona para lo que fue creada. Por ello, se siguió una serie de pasos previstos en la obra antes citada.

Los 7 pasos que se utilizaron para la identificación de los problemas centrales fueron los siguientes:

Paso 1.- La Integración de Equipo Técnico Local (ETL): Este primer paso, consiste en la integración de un equipo para conformar las rutas a seguir de la investigación y en participación de más de dos personas, aglutinar la mayor información posible de un tema en particular. En el presente trabajo, no se buscó integrar un equipo en específico, sino, de acuerdo a una problemática, de manera individual, se partió sobre el origen normativo de la que en su momento se denominó como Agencia Metropolitana de Seguridad del Área Metropolitana de Guadalajara.

En este paso, se determinó utilizar la técnica de entrevistas semiestructuradas dirigidas a actores relevantes para conocer el estado general de la institución sujeta a la presente investigación. Se seleccionaron tales actores relevantes con base en su experiencia académica y su cercanía o participación con la entonces agencia metropolitana.

Para dirigir la entrevista a profundidad se elaboró un cuestionario de 10 reactivos que se presenta a continuación:

1. ¿Para usted cuál era el escenario político y social que existía en materia de seguridad en el Área Metropolitana de Guadalajara previo a la conformación de la Agencia Metropolitana de Seguridad?
2. Previo a la conformación de la AMS, ¿Cuál le parece a usted que haya sido el motivo para proponer su creación?
3. ¿Para usted existen condiciones que no se pudieron cumplir a la hora de conformar la Agencia Metropolitana de Seguridad? ¿Cuáles?
4. ¿Puede enumerar los problemas que prevalecían en materia de seguridad en el AMG previo a la creación de la AMS?
5. ¿Puede enumerar los problemas asociados a la Agencia Metropolitana de Seguridad actualmente?
6. Para usted, ¿Perjudica o beneficia nuestro actual marco normativo en materia de metropolización para el eficaz desempeño de la Institución?
7. Para usted, ¿Cuál es la necesidad o problema público que actualmente atiende la AMS? ¿Cumple su objetivo de creación?
8. Para usted, ¿Cuáles son las principales actividades y/o procesos que tiene la institución actualmente?

9. ¿Cómo es el proceso de planeación presupuestal de la institución?
10. De acuerdo a su estructura de personal, ¿Esta cumple con las necesidades reales que tiene la institución?

De forma ágil, se respondieron a todos los cuestionamientos básicos de la integración y funcionamiento de la institución, que en ese entonces se llamaba Agencia Metropolitana de Seguridad del Área Metropolitana de Guadalajara. Con esto, se identificó de modo sustancial y eficaz, las características más importantes que tiene la agencia y a su vez, reunir la mayor cantidad de elementos para lograr éxito en la identificación de los problemas.

El cuestionario referido fue realizado en los meses de enero y febrero del año 2019. El perfil de los entrevistados es muy variado, en el primer cuestionario, se tuvo la intención que fuera un personaje cercano a la creación del proyecto y que hubiera participado de viva voz con los personajes que en ese momento dominaban la escena política de Jalisco. En el segundo de los casos, se entrevisto a un personaje que viniera desde uno de los municipios involucrados en la constitución de la institución y que desde su ámbito de trabajo, influyera en la consolidación del proyecto. En el tercer caso, se cuestiono a un perfil administrativo, con experiencia directa de lo que significa trabajar en la Agencia Metropolitana de Seguridad y con el pulso diario que implicó el haber colaborado por lo menos desde su comienzo.

Las respuestas de los entrevistados tienen un común denominador, todas parten de la premisa que existe un problema de coordinación y de falta de voluntad política entre las autoridades correspondientes, pero también, de que la Institución nunca determinó un camino fijo de acción, es decir, nunca se valoró que debía hacer la Agencia desde un principio y solo se dejó llevar por tintes políticos.

Es pertinente señalar que las entrevistas se realizaron únicamente para identificar los posibles problemas que se presentan en la institución y en ese sentido, su valor probatorio es exclusivamente de identificación de los problemas. En este trabajo, no se pretende generar una línea discursiva respecto lo que un entrevistado pudo o quiso decir respecto a alguna circunstancia de la institución que es objeto de estudio. El único objetivo que se tuvo al momento de realizarlas, fue de soporte para iniciar la investigación sobre ciertos problemas que pudieran existir en la institución y poder delimitar la pregunta de investigación, las variables de la problemática y su hipótesis.

Las respuestas al cuestionario realizado fueron las siguientes:

Diez preguntas a tres distintos perfiles que tuvieron una relación directa ó indirecta con la Agencia Metropolitana de Seguridad del Área Metropolitana de Guadalajara guardan una relación muy similar entre sí. De entrada, los tres coinciden en que la existencia de la Institución se debió a una crisis de seguridad en los municipios conurbados de la zona. Es decir, debido a un momento social en específico es que se procedió a la creación de la institución. En segunda instancia, coinciden en que imperaba una clara falta de coordinación entre autoridades municipales y el Gobierno del Estado, por lo tanto era necesaria y urgente una transformación del modelo de seguridad.

La carencia de claridad en los objetivos trazados desde su invención, agrupa la falta de presupuesto, de personal de objetivos a largo y corto plazo y se reduce a la falta de operación de la institución.

En todas las entrevistas también se menciona que hubo una clara falta de voluntad política entre los actores involucrados y poca claridad entre lo que es lo que debió haber sido la Institución. La falta de objetivos claros y en general, el panorama poco alentador que existió desde su creación, resumen de manera sencilla cuál fue el centro de las réplicas que todos contestaron.

Los perfiles de las personas entrevistadas son las siguientes:

1.- Maestro Omar Lenin Luna Osorio: Coordinador Jurídico de la Agencia Metropolitana de Seguridad. Desde el proceso de las mesas de trabajo entre los municipios, el Gobierno del Estado y el Imeplan, esta persona desempeñó un papel muy activo desde antes de la constitución y a partir de la creación de la Agencia. Una vez que la Institución fue creada, tuvo desempeño dentro del organismo como el encargado jurídico.

2.- Maestro Nestor Tello: Jefe de Gestión y Coordinación Metropolitana en la Dirección de Gestión y Coordinación Metropolitana en el Municipio de Zapopan, Jalisco en la Administración 2015-2018. Esta Dirección, fue la encargada del vínculo entre este Municipio y la Junta de Coordinación Política del Área Metropolitana de Guadalajara. La función de esta persona, era la de analizar el papel que desempeñada el municipio en dicha junta desde el punto de vista

metropolitano y en el proceso de creación de la Agencia, en la que en muchas ocasiones fungió como representante y auxiliar del mismo en el proceso de creación e integración de la Institución por parte de esta autoridad municipal.

3.- Licenciado Abimael Montufar López: Su puesto era de Analista dentro de la Agencia Metropolitana de Seguridad. Su ingreso a la institución fue posterior a la creación de la misma y su función era la de encargarse de la seguridad universitaria, es decir, el vínculo con diferentes centros universitarios públicos y privados para realizar mesas de trabajo de planeación y prevención del delito fuera de los plazas universitarias.

Paso 2.- Conformación del listado de los principales problemas: Para que la identificación de los problemas sea mucho más rápida, este paso ayudó a compilar toda la información recaudada para enlistar todos los problemas que surjan. Una vez que se tuvo definido el problema de investigación, se enlistó, de acuerdo a las entrevistas realizadas a distintos actores que tuvieron que ver en la conformación de la institución y en su operación misma.

A raíz de la entrevista de 10 preguntas, se buscaron todos los problemas posibles para hacer una lista predeterminada. Una vez identificando todos los problemas suscitados, se enumeraron, obteniendo en una primera instancia 22 problemas identificados.

El Listado obtenido de la identificación de los problemas fue el siguiente:

Tabla 1: Listado de Identificación de Problemas

Número	Problema
--------	----------

1	Alta Percepción de Inseguridad
2	Delitos a la Alza
3	Falta de políticas públicas en materia de seguridad
4	Falta de coordinación entre autoridades
5	Falta de voluntad política
6	Falta de visión Metropolitana
7	Falta de policía metropolitana
8	Falta de modelo reactivo de seguridad
9	Falta de operación de la AMS
10	Presupuesto de la AMS

11	Falta de personal de la Institución
12	Poca cooperación entre los involucrados
13	Política
14	Modelo Actual de la Institución fue negociado
15	Recursos Financieros
16	Restricciones legales a la Metropolización
17	No existen evidencias Claras del Trabajo de la AMS
18	Poca claridad en ejercicio Presupuestal
19	Poca claridad en funciones de la Institución
20	No existen objetivos claros

21	Homologación de salarios
22	No hay definición de que va ser la Institución

Fuente: Elaboración propia, en base a las entrevistas realizadas con personas relacionadas a la institución objeto de estudio.

Paso 3.- Asociación de problemas: El tercer numeral que indica el rumbo que debe tomar el método es el de asociación de los problemas. En este paso, se busca asociar la relación de los problemas obtenidos en el paso número dos transcribiendo todos los problemas y relacionándolos entre sí de manera causal. A raíz enlistar todos los problemas derivados del cuestionario, se intento asociar causalmente todos los problemas entre sí.

Es decir, de la lista de 22 problemas, analizando cada problema, se asocia de acuerdo al orden en el que fueron anotados en la lista con el que se asemeja más de todos los demás problemas y una vez que se haga esto con todos, se realiza un cuadro de frecuencias que señala de forma concatenada, que problemas fueron los que obtuvieron más relaciones de la lista.

Tabla 2 que muestra la relación entre sí de los problemas presentados en la tabla 1

Número	Problema	Relación	Se mencionó
1	Alta Percepción de Inseguridad	2	0
2	Delitos a la Alza	22	1
3	Falta de políticas públicas en materia de seguridad	9	0
4	Falta de coordinación entre autoridades	5,12,14	6
5	Falta de voluntad política	4,13	4
6	Falta de visión Metropolitana	4	2
7	Falta de policía metropolitana	5,4	0
8	Falta de modelo reactivo de seguridad	4	0

9	Falta de operación de la AMS	5	5
10	Presupuesto de la AMS	4	0
11	Falta de personal de la Institución	4	0
12	Poca cooperación entre los involucrados	21	1
13	Política	5	1
14	Modelo Actual de la Institución fue negociado	4	0
15	Recursos Financieros	4,21	0
16	Restricciones legales a la Metropolización	6	0
17	No existen evidencias Claras del Trabajo de la AMS	9	0
18	Poca claridad en ejercicio Presupuestal	9	0

19	Poca claridad en funciones de la Institución	9	0
20	No existen objetivos claros	9	1
21	Homologación de salarios	6	0
22	No hay definición de que va ser la Institución	5	1

Fuente: Elaboración propia, en base a la identificación de problemas de la tabla número 1.

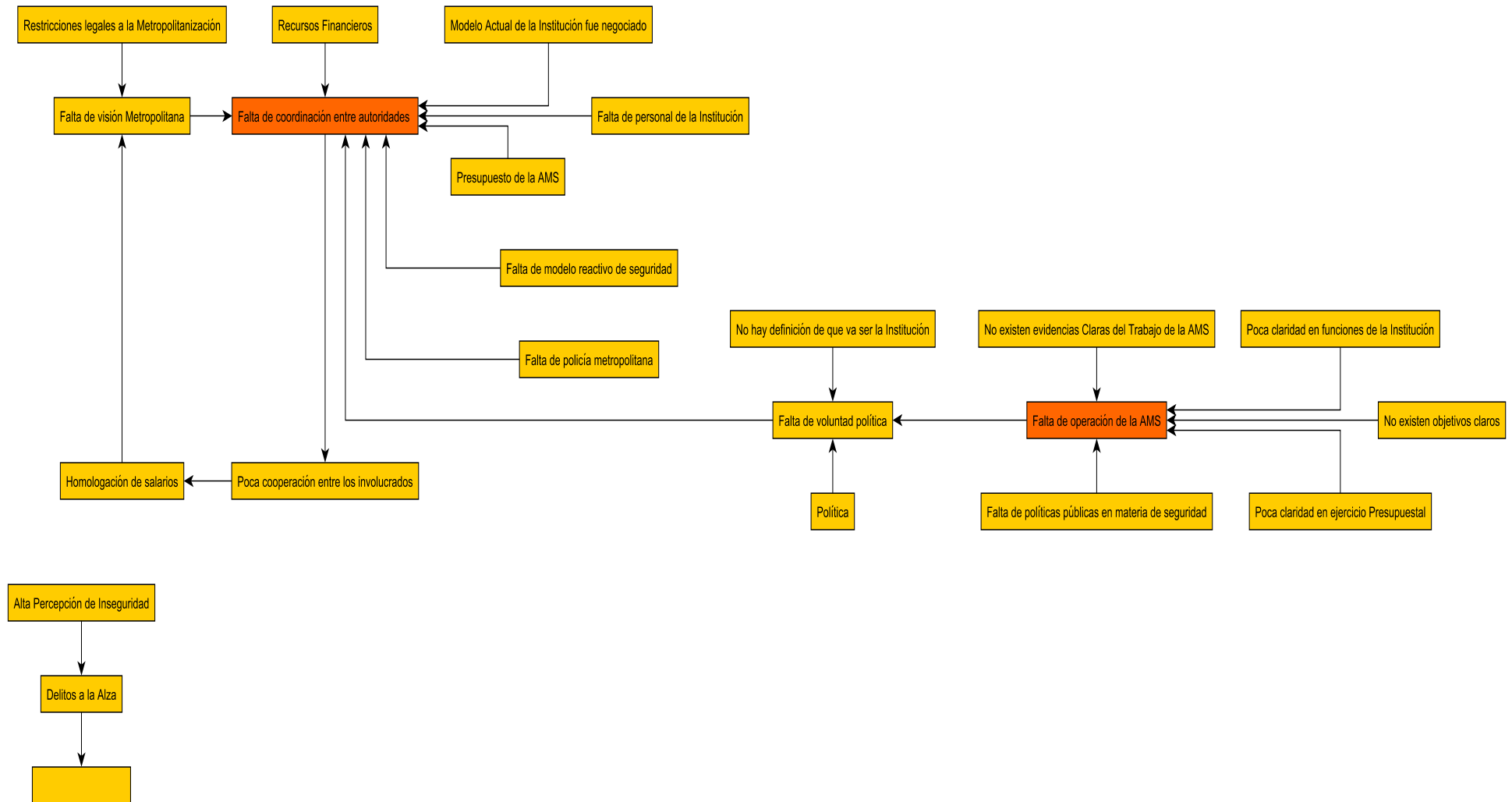
Paso 4.- Diagrama de problemas Asociados: Concluida la asociación de los problemas y determinando que frecuencia se tiene, se busca elaborar el mapa de la identificación de los problemas. En base al cuadro de frecuencias, en este paso se busca asociar por medio de puntos conectores todos los problemas. El punto central son los problemas con las mayores frecuencias, esta actividad se puede realizar de distintas maneras, ya que el objetivo primordial es que se identifique si los problemas con mayores frecuencias tienen relación con todos los problemas de la lista.

El Listado de las Mayores frecuencias de todos los problemas es el siguiente:

Tabla 3: Mayores Frecuencias de la tabla 1

MAYORES FRECUENCIAS	
1.- Falta de Coordinación entre Autoridades (Número 4)	
2.- Falta de Voluntad Política entre los involucrados (Número 5)	
3.- Falta de operación de la Agencia Metropolitana de seguridad(Número 9)	

Se presenta el diagrama realizado a partir de la relación de problemas centrales:



Paso 5.- Identificación de los Problemas Centrales: Una vez que se haya realizado el diagrama de los problemas asociados, es de vital importancia que se haya hecho con mucha claridad. Esto, con el objetivo de señalar cuál de todos los problemas son los centrales. En el caso de esta investigación, fue muy sencillo debido a que la lista de problemas desde el cuadro de frecuencias marcaba una tendencia sobre un problema en específico que a la postre vendría siendo el problema central de acuerdo al diagrama de problemas asociados.

El Listado de la relación de todos los problemas es el siguiente:

Tabla 4: Relación de Problemas Centrales de la Tabla 1

RELACIÓN DE PROBLEMAS CENTRALES
Problema 4: 6,8,17,23,15,14,13,12,10,9,17,22
Problema 5: 7, 9,1,12,17,22,23,22
Problema 9: 3,18,19,20,21,11,16

Fuente: Cuadro de elaboración propia basado en la relación del listado de problemas de la tabla número 1.

Paso 6.- Redacción de problemas estratégicos: Una vez que se tienen identificados los problemas centrales, se hace una redacción de todos los problemas de acuerdo a la relación que tienen en la identificación de los problemas centrales. En este caso, se buscó de acuerdo a la relación que tiene cada problema central, hacer una redacción en la que se incluyeran todos los problemas de la primera lista.

El listado de los problemas estratégicos es el siguiente:

- 1.- Falta de Coordinación Política y Metropolitana entre las autoridades municipales y estatales del Estado de Jalisco para la creación y operación de la Agencia Metropolitana de Seguridad en el Área Metropolitana de Guadalajara, hoy denominada Policía Metropolitana de Guadalajara.
- 2.- Falta de cooperación institucional para la integración de un modelo legal adecuado para la conformación de la Agencia Metropolitana del Área Metropolitana de Guadalajara, hoy denominada Policía Metropolitana de Guadalajara.
- 3.- A raíz de su falta de operación, existe una carencia de pruebas que manifiesta algún aporte institucional a raíz de su creación.

Paso 7.- Validación de los problemas estratégicos: En el caso de esta investigación, la validación de los problemas estratégicos no aplica en el mismo sentido. La presente identifica una vez redactados los problemas estratégicos, el problema central de la investigación acotado con el resultado de este método

El problema central elegido de acuerdo a los resultados obtenidos del cuestionario es el siguiente:

En relación al ejercicio que durante el presente se ha realizado, integrando las características de los problemas seleccionados con el método de la lógica fluida, se llega a la conclusión que el problema idóneo para este trabajo es el número 3 del listado de los problemas estratégicos debido a que puede de distintas formas abarcar todos los problemas de dicha lista.

El problema número tres dicta lo siguiente: La Policía Metropolitana de Guadalajara a raíz de su falta de operación, existe una carencia de pruebas que manifieste algún aporte institucional a partir de su creación. Con ello, se busca definir porque existe una presunta falta de operación y en esa misma falta, cabe perfectamente la de coordinación política e institucional que marca el problema 1 y 2. En la carencia de pruebas, prácticamente nos auxilia a definir los otros dos problemas y demostrar porque no existen datos e información precisa que comprueben el presunto trabajo de la institución para lo que se tenía previsto en un principio. Por ello, se toma el problema número 3 como problema central y a lo largo de la investigación se desarrollará el mismo.

La razón por la que se presentan distintos cuadros es para delimitar el número de veces que cada entrevistado menciona el problema y si es pertinente seguir con su limitación como algo pertinente en la investigación. No tiene mayor representación que la gráfica los cuadros antes señalados, ya que se pretende que de manera posterior le den utilidad a la investigación.

2.3 Las variables en la Investigación

De la construcción del método de lógica fluida, se identificaron tres problemas centrales y se eligió un problema principal. En relación a este, se busca demostrar que los Municipios integrantes del área metropolitana de Guadalajara y el Gobierno del Estado no hay claridad sobre a que principios responde una vez que fue creada la institución.

La ruta marcada no establece la forma en la que la institución debe conformarse, mucho menos como debe ser su actuar. Se menciona esto, porque en realidad la institución fue pensada para contrarrestar problemas específicos que existían en el AMG, como lo son: alto índice de

criminalidad, percepción de inseguridad en la ciudadanía, falta de coordinación en materia de seguridad, impunidad, etc.

De acuerdo a lo establecido en la introducción, en ese apartado se identificarán las variables que se obtuvieron del diagnóstico relativo al método de investigación antes mencionado. Con ello, se busca reflexionar y determinar las variables dependientes, independientes y las intervinientes, con el objetivo de establecer la ruta indicada para el desarrollo de la investigación.

Tanto el Gobierno del Estado como los Municipios propusieron diversas cuestiones para contrarrestar la ola de violencia que existía. La idea para conformar un organismo descentralizado metropolitano devino de la propuesta de tener una especie de policía metropolitana. Es decir, que en conjunto, los Municipios y el Estado, buscaron tener una institución que conglomerará personal, competencia y territorio, para poder enfrentar el reto de bajar el índice de criminalidad y que la percepción frente a este tema fuera más positivo para la ciudadanía, pero todo esto, sin una aparente coordinación.

La Variable Independiente de la investigación es que se requiere un marco normativo con las características que conforman la materia metropolitana y de seguridad pública para la Agencia Metropolitana de Seguridad del área metropolitana de Guadalajara, hoy denominada Policía Metropolitana del Área Metropolitana de Guadalajara.

La variable interviniente que se identifica en la presente es la falta de coordinación existente entre las autoridades municipales del área metropolitana de Guadalajara y el Gobierno del Estado. Esto es así debido a que en ningún momento durante la integración de la institución se buscó determinar qué tipo de actividades se iban a realizar en conjunto y que alcances iban a tener entre sí. Lo anteriormente descrito era lo que se escuchaba podía proponerse, incluso, en algunas mesas de trabajo fue un tema discutido, pero sin pruebas de registro es difícil comprobar que eso era lo que buscaba la creación de esta institución.

En el mismo tenor de ideas, es importante señalar que la institución ha realizado y promovido el ejercicio de políticas públicas para contrarrestar los valet parking irregulares, aportando en

varios casos posturas interesantes que sirvieron a los Ayuntamientos establecer y modificar lineamientos de actuación.

También, ha participado en varias mesas de trabajo de prevención de delitos en las que participaron distintos funcionarios públicos de todos los niveles. Todas estas aportaciones y participaciones las podríamos considerar como variables independientes en nuestra investigación.

La operación eficaz de acuerdo a las necesidades que tengan los municipios que integran la Agencia Metropolitana de Seguridad del Área Metropolitana de Guadalajara, hoy denominada Policía Metropolitana del Área Metropolitana de Guadalajara es la variable dependiente que existe en el caso.

Desde el año 2017, el marco rector que rige las directrices de la Agencia es el convenio. En dicho convenio, se establecen lineamientos que devienen de diversos marcos normativos estatales y que a su vez, solo confunden las atribuciones ciertas del organismo. Actualmente, existe una propuesta de adenda al citado convenio, en el cuál la institución tiene una modificación en su denominación general y en su integración.

A partir de agosto de 2019, se propuso a la Junta de Coordinación Política del Área Metropolitana de Guadalajara, un adenda al Convenio Específico de la Agencia Metropolitana para que su denominación sea la de Policía Metropolitana de Guadalajara. En esta propuesta, se realizaron algunas modificaciones orgánicas entre la institución y la anuencia para modificar algunos tareas de coordinación entre las corporaciones municipales.

Uno de los elementos que origina que la institución esté prácticamente parada es la falta de coordinación política. Un organismo creado para prevenir el delito, pero sin estructura ni facultades para hacerlo es en lo que se convirtió la Agencia, hoy Policía Metropolitana.

Tanto el Ejecutivo Estatal, como las autoridades municipales, deben ceder para resolver el problema por el que fue creada la institución, pero al momento de integrarla, no tomaron en

cuenta ninguna de las circunstancias necesarias para su operación efectiva y crearon algo que no era ni lo esperado y mucho menos lo discutido en distintos foros públicos.

En relación a lo anterior, se enlistan las tres variables principales de la investigación:

- Variable Independiente: Es un Marco normativo con las características que conforman la materia metropolitana y de seguridad pública para la Agencia Metropolitana de Seguridad del área metropolitana de Guadalajara, hoy denominada Policía Metropolitana del Área Metropolitana de Guadalajara.
- Variable Interviniente: Coordinación Política, Administrativa y Metropolitana entre los Municipios integrantes del Área Metropolitana de Guadalajara y el Gobierno del Estado de Jalisco.
- Variable Dependiente: Operación eficaz de acuerdo a las necesidades que tengan los municipios que integran la Agencia Metropolitana de Seguridad del Área Metropolitana de Guadalajara, hoy denominada Policía Metropolitana del Área Metropolitana de Guadalajara.

Con las variables definidas, lo que se plantea es que una vez integrada la institución y lista para iniciar actividades, se generó una expectativa social y política alrededor de la misma para contrarrestar el problema de seguridad que aquejaba a la zona.

La institución busca contrarrestar un problema en específico de seguridad pública que aqueja en el territorio comprendido por el Área Metropolitana de Guadalajara. De momento, la solución al problema no ha llegado ni con la constitución de la Policía Metropolitana, específicamente porque no ha logrado contener un marco normativo adecuado y no hay vestigios de que su operación sea hasta este momento, eficaz.

La indefinición de los elementos jurídicos de fondo que supuestamente dan vida a la institución, limitan su actuar y lo encierran en un camino sin salida, acotado y sin atribuciones para cumplir los objetivos trazados y por ello, el incumplimiento de las expectativas que debiera cumplir.

Con ello, el que la institución tenga una falta de operación a raíz de su integración, nos demuestra que desde que se formó, era probable que esta institución tuviera complicaciones para funcionar de acuerdo a los propósitos que se tuvieron una vez que se discutía su creación.

Sin una debida coordinación entre los actores involucrados en el desarrollo de la institución y sin un marco normativo que le de herramientas a la misma, es probable que la Agencia no cumpla los requerimientos para los que fue creado y en ese tenor, la investigación aportará lo conducente.

2.4 Pregunta de Investigación:

¿En que medida la ausencia de un marco normativo con características que desarrollan los elementos constitutivos de las cuestiones metropolitana y de seguridad pública obstaculiza el cumplimiento de las expectativas generadas de la Policía Metropolitana del Área Metropolitana de Guadalajara?

Una vez descrito a profundidad el método que auxilia directamente a encontrar el debido análisis de la institución, señalando los tres problemas centrales en el apartado de identificación de los problemas, en el siguiente, describiremos de manera concisa los elementos que forman la pregunta de la investigación propuesta.

El cuestionamiento inicia con determinar la función de la institución objeto de estudio, es decir, propiamente hablando, existe un objeto de estudio que tiene determinadas actividades que estan establecidas en un marco normativo y por ende, estas son llamadas funciones.

Los estándares jurídicos que debiese cumplir la institución son los principios del derecho que operan en la iniciativa de un organismo metropolitano que deben ser observados atendiendo a las circunstancias del momento y lugar. En este caso, deben asemejarse a lo establecido en la Constitución Federal , Leyes Generales, Constitución Estatal y leyes estatales en materia de seguridad pública y metropolización.

Los estándares políticos, son todos aquellos escenarios que convergen entre los personajes responsables de la conformación, integración y operación de la institución. Los estándares sociales se refieren a las inquietudes que la misma ciudadanía reserva para motivar la creación de la institución y a la postre, su eficaz y correcta operación.

El objetivo de la pregunta tiene como punto de partida la operación cotidiana de la institución, una vez que se analice por completo si esta es de acuerdo al motivo de existencia, se puede dilucidar si a partir de la integración de la misma, esta cumple legalmente con el objetivo de su creación y por descontado, si social y políticamente ha funcionado.

2.5 Hipótesis de la Investigación

La institución objeto de estudio, aparentemente demuestra tener vicios en su conformación y operación al día de hoy. Del listado de problemas presentados , se desprende un común denominador y es un poco claridad en las bases normativas que originan su creación. Otra característica que se presentan también en los problemas estrategicos, es que derivada de su aparente falta de operación eficaz, no se han cumplido los propósitos para los que esta institución fue diseñada en su momento.

Por ello, la falta de leyes que establecan como pueden actuar los municipios en materia metropolitana y de coordinación originan la problemática del objeto de estudio y los factores que desprenden su falta de satisfacción social. Es por ello, que la hipótesis para esta investigación es la siguiente:

La falta de un marco normativo para la Policía Metropolitana del Área Metropolitana de Guadalajara con características que cubran los elementos constitutivos en materia metropolitana y de seguridad pública, es un factor que explica por qué la institución no cumple con la expectativa social generada a partir de su constitución.

CAPÍTULO 3. MARCO TEÓRICO

En cualquier trabajo de investigación, es importante dejar en claro el camino que se tuvo que tomar para abordar los temas pretendidos. Una vez explorado lo que la Agencia Metropolitana de Seguridad del Área Metropolitana de Guadalajara fue en sus primeros momentos como

institución, con base al cuestionario presentado en el apartado anterior en el cuál se demuestra su operación y funcionamiento hasta el año 2019, se pretende a continuación desarrollar los elementos que se consideran fundamentales para su debido análisis.

Por otra parte, una vez dilucidado cómo se integró en su momento la institución referida, es importante descifrar cuáles son los elementos más importantes de este estudio. Para ello, en este marco teórico, se pretende definir dos conceptos que son considerados en la presente investigación como fundamentales para el adecuado comportamiento de la institución objeto de estudio.

Después de mencionar los aspectos que definen a estos elementos, se desarrollará por qué son determinantes y como se expresan las categorías que contienen para el estudio de la institución. Por esta razón, se busca tener la capacidad de identificar dentro del marco normativo mexicano la Metropolización dentro del sistema jurídico mexicano y en el mismo sentido, a la seguridad pública.

Ambos elementos son fundamentales para el debido estudio de la institución que se pretende analizar. La Metropolización como la seguridad pública son los elementos que se pretenden desarrollar a continuación.

3.1 Metropolización

El concepto de ciudad a lo largo del tiempo ha tenido connotaciones diferentes. Desde los comienzos de cualquier civilización, las personas optaban por buscar una manera eficaz de convivir en sociedad de acuerdo a sus costumbres y objetivos que se trazaban, por ello, este término tiene un origen primitivo, que busca en todo momento organizar a las personas que habitan un determinado territorio y sistemáticamente regularlas.

Si observamos que toda ciudad es una cierta compañía, y que toda compañía se ajusta por causa de algún bien- porque todos hacen las cosas por parecerles buenas-. Claramente se echa de ver que todas sus compañías pretenden algún bien, y muy señaladamente aquélla, que es la más principal de todas, y que comprende en sí todas las demás compañías, habrá de pretender el bien principal de todos (Aristóteles, 2006, p. 11).

Para Aristóteles, a la ciudad se le tenía que ver desde un aspecto antropológico; es decir, como el resultado de la convivencia que tenían las personas entre sí, por ello las hace “compañías” y el oportuno objetivo que tienen estas en “compañía” es el de organizarse, regularse, comportarse bajo su propia tutela.

El "primer recurso" que estima Aristóteles en el planteamiento de su ciudad ideal es el de fijar el número y la clase de sus ciudadanos. No debe confundirse una ciudad grande, en el sentido de que sea "feliz", con una que contenga mucha población. El "índice de una gran ciudad" lo señala el elevado número de sus ciudadanos, pues "se deberá tener en cuenta únicamente a los que son parte de" ella constituyendo "sus partes propias", y en una "muy populosa" pudieran encontrarse en manifiesta desproporción con los "obreros manuales". (Cervera Vera, 1983, p. 24)

Los valores que Aristóteles concibió como ciudad devienen del origen del Estado como ente fundacional de un determinado territorio en el cuál se ejerce poder con el apoyo de todos los habitantes del mismo. Si bien, las definiciones tanto de ciudad como de Estado devienen de un mismo inicio histórico, son distintas, ya que ciudad, manifiesta el primer planteamiento de organización que tienen las personas en un territorio no tan extenso y que agrupe las costumbres y necesidades de las personas que lo cohabiten.

No hay punto de comparación con lo especializado que hoy en día se determina el concepto, pero desde que se intentó describir en qué consistía el término, se tomaban en cuenta todas las coyunturas sociales que presentaban las personas. Desde necesidades económicas, de agricultura, sociales y políticas, las ciudades expresaban las características que como habitantes las personas representaban entre sí.

“una ciudad es un cierto número de ciudadanos, de modo que debemos considerar a quién hay que llamar ciudadanos y quién es el ciudadano...” “Llamamos, pues, ciudadanos de una ciudad al que tiene la facultad de intervenir en las funciones deliberativa y judicial de la misma, y ciudad en general, al número total de estos ciudadanos que basta para la suficiencia de la vida”. (Aristóteles, 2006)

Aristóteles no distingue al Estado de la ciudad, pero aportaba criterios muy interesantes de cómo había que ver al Estado- Nación y al Estado- Ciudad; si bien, no diferenciaba directamente, si propiciaba un análisis serio de lo que conllevaba una necesidad de una persona

y una necesidad del Estado. Así es como de entrada se podría hacer una escala de que representaba en ese entonces y hoy, la ciudad respecto de la nación.

El origen de una ciudad nace por la existencia de personas agrupadas que quieren manifestar su voluntad por una serie de pasos concatenados que les sirvan de apoyo para vivir entre sí. Por ello, en una ciudad, sus habitantes buscan comportarse adecuadamente entre sí para buscar organizarla adecuadamente y quienes la componen, logren desarrollarse plenamente identificando sus reglas de convivencia.

La cultura occidental tiene adoptado en casi su totalidad un modelo de forma gobierno muy similar. En él, su estructura política y social es muy parecida y prácticamente el primer respondiente frente a sus conciudadanos es lo equivalente al municipio en México.

El diccionario de la Real Academia española, establece que el origen latino de la palabra municipio es *municipium* y su definición es la siguiente: Entidad local formada por los vecinos de un determinado territorio para gestionar autónomamente sus intereses comunes. (Real Academia Española, 2019)

La definición que ilustra la Real Academia para efectos del presente, la vamos a dividir en dos. En un primer punto, el Municipio es una “Entidad local para gestionar autónomamente sus intereses” y en un segundo punto “Es formado por los vecinos de un determinado territorio para gestionar sus intereses comunes”. Se distingue de esta manera, para identificar las dos características que se desprenden de este concepto. La necesidad de que existan personas con intereses similares y con una autosuficiencia para construir en “compañía” las necesidades que surjan en la vida cotidiana.

Si partimos del origen histórico de ciudad, Aristóteles es el inicio más certero para comprender que se necesitaba construir para definirla; en este caso, se necesitan personas, territorio, necesidades, connotaciones políticas, necesidades económicas, biológicas e incluso cuestiones de agricultura y cualquier tipo de conducta que genere un beneficio o perjuicio a alguna persona. Partiendo de este contexto histórico, a lo largo del tiempo de la humanidad, el concepto fue perfeccionándose de acuerdo a las necesidades de las personas. En una ciudad, quienes la habitan buscan intervenir y tomar decisiones que convengan y beneficien directamente a su desarrollo como personas.

En el caso mexicano, fue hasta que los españoles llegaron a conquistar el territorio y fundaron el primer Ayuntamiento, que en este caso podría denominarse el primer municipio y para efectos de este trabajo, la primera ciudad formalmente en México.

Si bien, en Latinoamérica como en el resto del mundo, existían figuras que complementaban el significado de ciudad-estado que daba Aristóteles, no fue hasta en el periodo de la conquista en el continente americano, en el cuál se marcaron los inicios formales de una concepción de ciudad, que por lo menos en México se reduce a la comprensión y adecuación que se le dé al término de Municipio.

El Municipio en México, históricamente, agrupa en primera instancia las necesidades básicas que la ciudadanía requiere y denomina como servicios públicos y que deben ser ofrecidos por el Estado y en determinados momentos, concesionados a particulares. En este tenor de ideas, el papel que juega cualquier autoridad municipal es fundamental para la vida de las personas.

La funcionalidad de un Municipio en México radica, “como la costumbre lo marca, en seguir al pie de la letra lo establecido en la Constitución General dentro del sistema jurídico mexicano” (Adame García, 2011), estriba la característica doctrinal muy arraigada del municipio.

Esta, impide actualizarse, analizar y dilucidar la circunstancia actual que se presentan en las ciudades y por ello, representa una evidente falta de interpretación de lo que dice la norma y lo que necesita la sociedad. Entorno a esta problemática, el municipio se ha visto involucrado en problemas como los límites territoriales entre sí, de coordinación con otros niveles de gobierno, de autonomía en sus funciones frente a otros niveles de gobierno.

Desde 1917, el municipio se rige de acuerdo a lo establecido por el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que establece lo siguiente:

“Los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular, teniendo como base de su división territorial y de

su organización política y administrativa, el municipio libre”. (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos)

Dicho numeral, le da, entre otras características trascendentales, la de la autonomía frente a los distintos órdenes de gobierno. “La autonomía municipal supone que las atribuciones de los ayuntamientos deben corresponder exclusivamente a ellos y a ninguna otra autoridad.” (Andrade Sánchez, 2016, p. 313) La autonomía municipal es uno de los atributos más descriptivos de la concepción mexicana hacia los municipios. Su historia en México radica desde la época colonial y por ende, hoy en día, el reto del crecimiento exponencial que han tenido distintas ciudades en México hace un reto su perfeccionamiento.

Un elemento igual de importante para el Municipio es el territorio. Su distancia y sus límites marcan en el mismo sentido, un parámetro de en donde habita su población y hasta cuándo y cuánto debe la autoridad municipal ejercer sus funciones.

Autonomía y territorio son dos características esenciales para la conformación y futura operación de cualquier municipio en México. La realidad que hoy permea sobre el país dicta una situación bastante compleja para dilucidar que solo con estos elementos la obligación constitucional de los ayuntamientos se cumple.

La cuestión urbana ha transformado la realidad municipal y por ende, ha convertido y establecido nuevos conceptos que aún no existían cuando la Constitución Mexicana se redactó y desde ahí, se imaginó un proyecto de nación. Hoy en día, la necesidad que tiene el municipio es totalmente distinta a la que se presentaba en 1917, fecha en la cual se promulgó la actual Constitución.

Eso no quiere decir que cada cierto tiempo se debe redactar un documento fundacional, pero si tiene un punto significativo; hubo un error o no se tomó en cuenta a profundidad el concepto del municipio y sobre todo, sus alcances. En las discusiones del Constituyente de 1917, la función del municipio no sobrepasaba los conceptos ya previamente aludidos. Aún después de la primera reforma política importante en México, que fue la de 1977, no se contemplaba una visión a largo plazo entorno a los alcances y límites que debe tener un Municipio.

En ese momento, quizás, como hoy, solo se veía a los municipios como los primeros respondientes en todo lo concerniente a la ciudadanía. Hoy en día, esa posible falta de precaución entorno a la figura municipal, le cuesta a la población un rezago social, económico, político y en materia de seguridad pública, una situación que tiene consecuencias no siempre cuantificadas.

Por ejemplo, constitucionalmente el municipio tiene libertades en lo que respecta a la recaudación y ejercicio de sus recursos, sin obligación de recaudar eficientemente y con gran cantidad de participaciones federales. Derivado de esto, la recaudación puede ser mínima, y los municipios pequeños pueden ejercer anualmente, casi exclusivamente el presupuesto proveniente del Estado o de la Federación, como lo muestra el Estudio del IMCO “Índice de información Presupuesto Municipal. (IMCO, 2019, pág. 12)

En atención a la situación autónoma de las entidades municipales, una de las obligaciones constitucionales que tiene cualquier Municipio es la de proveer servicios públicos, como lo establece el Artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que son desde la recolección de la basura hasta brindar seguridad pública, que además de servicio, es una función propia del Estado, prevista en el numeral 21 de la Constitución General.

Para construir una adecuada definición de Municipio, es necesario enunciar tres definiciones de distintos autores:

“El municipio mexicano es la entidad jurídica integrada por un pueblo, asentada en un espacio físico, que sirve de base a la división política y administrativa de las entidades federativas, las cuales le otorgan su categoría política, su personalidad jurídica y le reconocen su órgano de gobierno, llamado ayuntamiento”. (López, 1999, p. 26)

En México, el municipio propiamente es visto como una forma de dividir el territorio y funciones de distintos niveles de gobierno. Tal coyuntura, se reduce a un positivismo muy añejo que le otorga un reconocimiento netamente jurídico y con las características formales que cualquier

tipo de definición básica tiene del mismo y que se basa en lo establecido en la Constitución Federal.

El Diccionario Jurídico editado por el Instituto de Investigaciones jurídicas de la UNAM, señala que el municipio es:

La organización político-administrativa que sirve de base a la división territorial y organización política de los estados miembros de la federación. Integran la organización política tripartita del Estado Mexicano, Municipios, Estados y Federación. (Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1994)

Base de división territorial, el diccionario jurídico nos marca una pauta para reconocer al municipio. Similar al concepto anterior, queda claro que el Municipio debe ser reconocido como el centro del sistema jurídico en el cual habitan personas –por ello es organización política- y que establece un marco de acción dentro de los niveles de gobierno.

El municipio implica en esencia una forma jurídica-política según la cual se estructuran a una denominada comunidad asentada sobre el territorio de un Estado. El Municipio es la Institución Jurídica, política y social, que tiene como finalidad organizar a una comunidad en la gestión autónoma de sus intereses de convivencia primaria y vecinal, que está regida por un consejo o ayuntamiento, y que es con frecuencia la base de división territorial y de la organización política y administrativa de un Estado. (Burgoa Orihuela, 2002)

Esta última definición, describe lo previsto en las anteriores y asume que el municipio también es una comunidad en la cual las personas que allí habitan se organizan entre sí para gestionar sus intereses de convivencia, haciendo mención la característica peculiar de vecino, que podríamos equipararla con la de compañía que prevé Aristóteles en su libro La Política.

A diferencia de otros conceptos, este último complementa la cuestión prevista en la ley con la de la necesidad social de una comunidad, que, si bien no se centra en ninguna generalidad, deja en claro que se requieren de ambas connotaciones para poder conformar una definición adecuada.

En tenor de los 3 conceptos antes descritos, es menester agilizar la comprensión del término. Las palabras del municipio en consonancia con lo anterior son las siguientes: División Territorial, forma, institución, autonomía, entidad política, organización, gestión, intereses, base, vecinos, sociedad, niveles de gobierno.

Atendiendo estas palabras, una definición de municipio seria la siguiente: Organización integrada por personas vecinas con intereses comunes, en búsqueda de regirse bajo cierta autonomía en consonancia con el Estado que forman parte y de acuerdo a la base y división territorial que posean, con el objetivo de perseguir en todo momento el bien común de la sociedad en general.

De acuerdo a todos los conceptos antes citados, el resultado del párrafo anterior tiene un poco de ambigüedad, pero con ello, se busca identificar las características que tiene el municipio y algunas formas de explicar su significado.

La pertinencia de analizar el concepto de municipio es significativo, ya que en México, cualquier territorio en el cuál exista un desarrollo urbano, tiene relación directa con esta figura debido a que es en los municipios, en donde este fenómeno se ha realizado.

Según el Diccionario de la Real Academia Española, ciudad tiene el siguiente significado:

- 1.- Conjunto de edificios y calles, regidos por un ayuntamiento, cuya población densa y numerosa se dedica por lo común a actividades no agrícola.
- 2.-Lo urbano, en oposición a lo rural.
- 3.-Ayuntamiento o cabildo de cualquier ciudad. (Real Academia Española, 2019)

Estas tres definiciones que la Real Academia observa de ciudad nos ilustran la relación permanente y directa que tiene con el concepto de municipio previamente descrito. Si desarrollamos los 3 significados obtenemos el siguiente resultado: Conjunto de personas, bienes y un determinado territorio regidos por una autoridad común con un desarrollo urbano permanente.

En relación con lo anterior, el municipio es denominado como la entidad primer respondiente de las necesidades básicas de las personas que habitan un Estado, por tener una forma básica de autonomía territorial reconocida jurídicamente.

A partir de la idea que forma el municipio, nace una ciudad. Con la necesidad de cumplir ciertas características, las ciudades se han conformado de acuerdo con los requerimientos internacionales que se realizan para que sean denominados como tales. Una de las características principales que deben tener es que deben estar sometidas a un poder público, a una autoridad, que en este estricto sentido sería al Ayuntamiento en cuestión y, por ende, el municipio.

La relación que tiene la figura del municipio con la de ciudad es trascendental. La costumbre indica que toda ciudad debe ser considerada como un municipio, pero no todo municipio puede ser denominado como ciudad. En parte, esto es así por un crecimiento urbano acelerado que especialmente ha expresado su incremento en muchos lugares.

La estructura interna de las grandes ciudades latinoamericanas ha experimentado cambios significativos, entre los que destacan el desplazamiento de población, industrias y servicios desde la ciudad central a la periferia así como la creación de nuevos centros con dinámica económica y social propias en diversos puntos del vasto territorio urbanizado. (Banco Interamericano de Desarrollo, 2005)

La responsabilidad que tiene cualquier autoridad de este nivel de gobierno es la más directa, la más inmediata, la más evaluada y la más juzgada a la hora de exigir resultados por parte de la ciudadanía.

En México, la planeación urbana se ha visto en muchas ocasiones rebasada por el panorama estructural que ofrecen las autoridades municipales a las situaciones actuales y por ende, existen casos en los cuáles las ciudades se ven superadas por la realidad.

Las metrópolis mexicanas enfrentan un problema de carácter estructural que deviene del marco institucional de nuestro orden político, en el sentido de que las grandes manchas urbanas que las constituyen no coinciden en términos geográficos con la estructura básica de nuestra organización política: el municipio. (Arias de la Mora, 2017, p. 35).

La problemática actual radica desde la concepción actual del Municipio en México. El hecho de que existan medidas proteccionistas alrededor de la figura en cuestión, convierte la realidad de las metrópolis en figuras muy dependientes de un marco normativo y por ende, estructuralmente hablando, un problema de orden político.

En la actualidad, la idea que se tiene de las metrópolis es que constituyen una herencia del proceso de industrialización de la segunda mitad del siglo XIX, son consideradas como formas urbanas que representan la consumación de la modernidad, y que rompen con los patrones de la sociedad preindustrial. (Duhau, 2001, pp. 131-161)

Históricamente, la concepción de las grandes ciudades ha tenido la acepción de reconocimiento como “metrópoli”. En México, esta singularidad no es tan común, ya que desde la época colonial, concretamente una vez que se fundó el primer Ayuntamiento en el territorio mexicano, el término de municipio se ha forjado durante estos años como una figura trascendental en el sistema jurídico.

La cuestión Metropolitana es una característica urbana que se presenta a raíz del crecimiento urbano de las ciudades, particularmente las que colindan territorialmente a una distancia específica.

“El término Metrópolis proviene del griego cuya traducción literal es ciudad madre, era utilizado por esta cultura para designar a las Ciudades- Estados (polis) en las que basaban su organización político-administrativa”. (Arias de la Mora, 2017, p. 62)

La nueva realidad nacional y estatal, desarrolla un incremento monumental en cuestión urbana, por ende, las circunstancias que existían hace 50 años en el territorio es totalmente diverso a la realidad presentada en estos tiempos. La urbanización marca una pauta importante en términos de desarrollo para cualquier municipio.

Este proceso de urbanización, caracterizado por el crecimiento vegetativo o natural constante en lo general y una fuerte migración del campo a las ciudades, ha tenido una tendencia muy acelerada al grado que de la relación 72% rural-28% urbano que tenía en 1950, se ha revertido radicalmente en un plazo de 55 años a una relación de 30% rural-70% urbano, (INEGI; censos) pero además con una irracionalidad en su distribución territorial, toda vez que en principio de una dispersión de asentamientos rurales y una concentración en las ciudades, sus dimensiones e impacto en la estructura económica muestran una distorsión en el sistema urbano nacional en el que las ciudades

medias han tenido un importante crecimiento, de tal manera que para el año 2030 se tendrán alrededor de 20 con más de un millón de habitantes, cuando se proyecta que la población total será de 121 millones de habitantes. (Contreras Gallegos, 2016)

El crecimiento demográfico y territorial que ha tenido México en los últimos 70 años ha sido de un nivel exponencial. El grado de aceleración que ha presentado la urbanización en las zonas rurales de México ha sido muy grande. Tan solo en un plazo de 55 años, este se revirtió totalmente. Todo esto nos lleva a pensar si quienes ejecutaron los documentos fundantes que como país se tiene, previeron en algún momento este crecimiento.

Así pues, ¿La planeación como país que marco el Constituyente de 1917 cumple hoy con las necesidades la población? Es posible que la respuesta a esta pregunta no sea posible contestarla en este trabajo, pero es menester cuestionar a quienes son responsables de que esto no afecte.

Un concepto cercano a lo urbano, es lo metropolitano. Ambos devienen de una misma necesidad de responder lo que de manera se presenta para las personas en su entorno.

La Real Academia Española define Metropolitano de la siguiente manera:

1. adj. Perteneciente o relativo a la metrópoli.
 2. 2. adj. Perteneciente o relativo al conjunto urbano formado por una ciudad y sus suburbios
- (Real Academia Española, 2019)

Si reunimos ambas definiciones en una sola, nos resulta el siguiente concepto: Formado por una ciudad y sus suburbios relativos a lo urbano. En este tenor, la cuestión metropolitana tiene que ver directamente con lo urbano y por ende, se refiere a una unidad territorial sobre la cuál una ciudad está compuesta.

Por ello, la necesidad imperiosa de encontrar soluciones a los crecimientos exponenciales ha radicado en buscar nuevos conceptos que definan los escenarios que se presentan en las ciudades.

Este concepto, es trascendente para la realidad en México y en Jalisco, conglomerando las necesidades actuales de replantearnos para donde debemos dirigirnos en materia urbana y como debemos desarrollarnos en materia de coordinación en todos los niveles de gobierno.

El proceso de urbanización en México inició aproximadamente desde 1950. A partir de ese año, el crecimiento a lo largo del país ha sido muy desigual y sin un modelo similar al que en otros países se lleva a cabo.

Esto debido a lo riguroso del sistema jurídico mexicano y las complejidades locales que se presentan día con día, ello no impide a que se intenten imitar las tendencias internacionales.

La aceleración del proceso de urbanización mundial en las últimas décadas consolida un modelo de concentración desigual de la población, que genera (sobre en ámbitos con déficits de tradición urbana áreas con sistemas urbanos poco articulados o poco descentralizados) problemas de desequilibrio territorial. La polarización de estos crecimientos ha dado lugar a las grandes megalópolis o metrópolis mundiales, como asentamientos con grandes problemas ambientales, sociales y urbanísticos, i que en determinados ámbitos (sobre todo de países menos desarrollados) son muy difícil de paliar o abordar. (TORNÉ, 2019)

El crecimiento internacional ha logrado aterrizar actualmente en el territorio México. El proceso que han padecido diversas zonas rurales ha permitido valorar en cifras lo positivo de esta conurbación y a conocer las megalópolis y las metrópolis, formas de mencionar a las ciudades que cumplen con ciertas características para ser considerada como tal; como su número de habitantes, su crecimiento demográfico, público, económico y social.

Megalópolis y metrópolis son ciudades grandes, más de un centenar, y menos de 200, en todo el mundo. Pero no son ni uniformes ni universales. No todas las regiones tienen ese tipo de ciudad. Veamos sino, en función de una composición de los datos de población, sacados de bases de datos estadísticos a la ONU, una composición por tamaños. Haciendo entrar en juego a ciudades intermedias, cuya definición hará entrar luego, pero que vamos a acotar por debajo de los dos millones de habitantes. (TORNÉ, 2019)

Una de las primeras características que deben presentar las ciudades para ser denominadas de una forma, es la cantidad de personas que habitan en su territorio. En segundo lugar, la división territorial que expresa una determinada situación demográfica y en tercer lugar, la colindancia con otras entidades públicas, en este caso, el número de ciudades en las cuáles comparte divisiones y territorio. Si esta situación se presenta, la connotación “metro” puede llegar a predominar.

La necesidad de resolver las realidades presentadas en materia de planeación, organización y crecimiento urbano en los municipios en México, conlleva proyectar la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano. Un ordenamiento que busca desde el nivel más cercano con la ciudadanía, establecer los lineamientos de conurbación entre las ciudades y las reglas de operación urbana de manera general. Para efectos del presente, la palabra clave en dicho ordenamiento es la de Zona Metropolitana.

“Zona Metropolitana: Centros de Población o conurbaciones que, por su complejidad, interacciones, relevancia social y económica, conforman una unidad territorial de influencia dominante y revisten importancia estratégica para el desarrollo nacional”. (Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, 2016) Según esta Ley General, zona metropolitana es aquella que se conforma dentro de un determinado territorio y que puede amalgamar distintas ciudades.

En algunas entidades federativas, las zonas metropolitanas son reconocidas como áreas metropolitanas y viceversa, pero es la Ley General de Asentamientos el ordenamiento jurídico superior que establece esta peculiar característica que se presenta cuando más de un municipio colinda territorialmente con otro.

A finales de 2016, se promulgó la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano en México y entre otras cosas, una de sus novedades principales fue la de establecer que era una zona metropolitana, que características debían de tener las ciudades para ser consideradas como tal y las regulaciones de los centros de propiedad de la población. Es de los primeros ordenamientos legales que establece de manera directa distintos escenarios metropolitanos.

Cuando uno o más centros urbanos situados en territorios municipales o demarcaciones territoriales de dos o más entidades federativas formen una continuidad física y demográfica, la Federación, las entidades federativas, los municipios o las Demarcaciones Territoriales respectivas, en el ámbito de sus competencias, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros urbanos con apego a lo dispuesto por esta ley, y constituirán una Zona Metropolitana o conurbada interestatal. (Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, 2016)

Una característica fundamental para ser considerada una ciudad como zona metropolitana es la demarcación territorial y la situación demográfica de las ciudades. La misma Ley General establece ciertos parámetros, pero no los suficientes para considerar las áreas o las zonas como metropolitanas.

Este ordenamiento de índole federal, no da mucha información respecto en qué condiciones debe proceder la conformación de una zona metropolitana, solo la define y en ese mismo sentido, le da a las legislaturas locales, la opción de establecer los requisitos y los distintos escenarios que deben presentar los municipios conurbados para ser considerados como zonas metropolitanas.

La misma Ley, en su artículo 3 fracción XIV define el desarrollo metropolitano de la siguiente manera:

Proceso de planeación, regulación, gestión, financiamiento y ejecución de acciones, obras y servicios, en zonas metropolitanas, que por su población, extensión y complejidad, deberán participar en forma coordinada los tres órdenes de gobierno de acuerdo con sus atribuciones (Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, 2016)

Es vital tomar en cuenta la existencia del desarrollo metropolitano para considerar que existan zonas como tal, ya que en cierto sentido, el artículo 115 constitucional no establece que los municipios conurbados deban coordinarse en algunas tareas, solo deja abierta la posibilidad de una futura coordinación, pero sin la necesidad de definir desde ese numeral la necesidad municipal de también ser metropolitano.

Se intenta desarrollar en el párrafo anterior, que desde el artículo que establece la integración fundacional del municipio, exista también la posibilidad de que está prevista la característica

esencial que hoy en día demanda una gran extensión territorial a lo largo del territorio mexicano, que es un reconocimiento metropolitano.

La cuestión metropolitana es una realidad que ha superado los escenarios en los cuáles han estado previstos. Tan solo en México, a raíz de datos derivados de la Encuesta Intercensal 2015, se delimitaron 74 zonas Metropolitanas a lo largo de la República Mexicana. (CONAPO, 2019)

Son pocas las entidades federativas que prevén en su sistema jurídico esta figura e incluso, algunas no las toman de ninguna forma en cuenta. Son solo dos estados quienes tienen figuras jurídicas que establecen el fenómeno metropolitano, Jalisco y Oaxaca; “sólo dos, las de Jalisco y Oaxaca, son propiamente leyes para el Desarrollo Metropolitano”. (Arias de la Mora, 2017, p. 45)

De acuerdo con este autor, existen solo dos entidades federativas que prevén procesalmente la integración de un programa metropolitano. Por ello, la complejidad primero de definir la “Metropolización” o “Lo Metropolitano”, ya que existen muchos impedimentos legales, políticos y económicos que complican la comprensión de este concepto.

En México existen zonas metropolitanas y ciudades. Solo la Ciudad de México es considerada como una “Megalópolis”. “Una megalópolis es una gran concentración urbana que tuvo sus inicios a partir de la sociedad industrial del siglo XX que pueden enfrentar complejas situaciones en materias de agua, transporte y medio ambiente.” (Comisión Ambiental, 2019)

El reconocimiento de las zonas metropolitanas previstas por la Ley General antes señalada es solo el inicio de la positivización de este término en el sistema jurídico mexicano. Pero a lo largo del mundo, existen distinciones a las ciudades que cumplan distintas características, como los habitantes, el territorio, sus problemáticas generales y pueden ser denominadas como:

Las llamadas mega ciudades (más de cinco millones de habitantes) y las grandes ciudades (más de un millón) son paisajes cotidianos para los habitantes de esta región, incluyendo las áreas metropolitanas que las rodean, esto es, municipios aledaños que viven integrados física y económicamente a la metrópoli, donde vive el 14% de la población total de la región. (Green, 2017, p. 44)

Tanto las megas ciudades como las grandes ciudades son de las zonas metropolitanas más comunes en el mundo. Es decir, para ser considerada como zona metropolitana requiere distintos escenarios en el territorio poblacional para ser tal y en uno de los grandes casos, el nivel poblacional tiende a ser una descripción cotidiana para resolver si un territorio es metropolitano o no.

Algunas estimaciones que permiten dimensionar el proceso de crecimiento urbano en México indican que, a lo largo del siglo pasado, el porcentaje de habitantes en las ciudades del país, pasó de 10.6 –equivalente a 13.6 millones de personas- a 67.3 por ciento del total de la población nacional; esto es, 97.5 millones de habitantes. (Perló Cohen, 2017)

Es decir, el crecimiento urbano alrededor del territorio mexicano ha incrementado el nivel poblacional en la mayoría de las ciudades y por ende, la problemática existente en los municipios hace 50 años es hoy en día totalmente distinta. Como consecuencia de lo anterior, el concepto del Municipio, previsto por la Constitución promulgada en 1917, pudiera verse en la necesidad de adaptarse a la realidad urbana que viven muchas ciudades y que se ven en la necesidad de replantear su necesidad histórica para resolver la actualidad.

El fenómeno metropolitano, entendido simplemente como la manifestación de una concentración urbana de grandes dimensiones, en torno o a partir de un asentamiento poblacional histórico y cultural, que mantiene una sostenida influencia política, económica y social sobre un territorio integrado por múltiples jurisdicciones administrativas, es una cuestión universal directamente relacionada con la tendencia a la urbanización creciente de los asentamientos humanos en el planeta, el fortalecimiento de los mercados regionales en una economía mundial abierta y en ese sentido, es un producto cultural característico de nuestra civilización.

El problema metropolitano en cambio, es la expresión universal, en las formas más variadas, de la inadecuación de los modelos históricos de organización territorial del poder en los estados nacionales a dicha realidad y más específicamente, es el producto de la rigidez, insuficiencia y obsolescencia de las instituciones políticas tradicionales de gobierno local, para planificar, gestionar y gobernar con eficacia la convivencia social, el desarrollo económico y la sustentabilidad de las ciudades metropolitanas o conurbaciones, cualquiera que sea su tamaño. (Garza, 18 de Abril de 2007.)

De acuerdo con José Luis Cuéllar, la cuestión metropolitana la podríamos entender como la circunstancia que presenta un cambio urbano de grandes dimensiones entorno a un determinado territorio con un específico número de habitantes y que busca hacer sinergia en tareas políticas, administrativas económicas.

En el caso del problema metropolitano, este se puede expresar como la realidad que presentan las ciudades respecto al crecimiento urbano y la inconveniencia que esto suscita para entender las nuevas necesidades de la población.

La Metropolización se entiende como un proceso que sirve para entender un problema de índole urbano con una lógica municipal. Es decir, una situación específica derivada del crecimiento de las ciudades que colindan entre sí territorialmente y que su coordinación en tareas fundamentales para el desarrollo armonioso y eficaz de sus municipios resolvería las situaciones cotidianas que se presentan día con día.

“La discusión ha partido de delimitar o precisar la dimensión territorial, espacial o funcional, de un espacio urbano que pueda ser considerado ciudad, área, zona o región metropolitana, ciudad-región o megalópolis.” (Arellano, 2013)

La longitud de su territorio, la temporalidad de espacio, su funcionalidad y el número de personas que lo habitan, definen si un espacio urbano puede ser considerado su situación como metropolitana.

En la República Mexicana el reconocimiento de las zonas metropolitanas a lo largo de su espacio territorial ha sido de forma lenta e ineficaz. Existen un número de zonas ya establecidas y con distintos servicios públicos ofrecidos a la ciudadanía, pero hasta el momento, son pocas las zonas en las cuáles se desarrolla de manera cotidiana estos modelos.

La actualidad en muchas de las áreas o zonas metropolitanas a lo largo de la república, es que devienen de una circunstancia rural que poco a poco se transforma en una realidad urbana.

En Jalisco, en el año 2009, mediante el decreto número 230921/LVIII/09 se creó el Área Metropolitana de Guadalajara y que actualmente está integrada por los siguientes municipios: Guadalajara, Zapopan, San Pedro Tlaquepaque, Tonalá, Tlajomulco de Zúñiga, El Salto, Ixtlahuacán de los Membrillos y Juanacatlán.

A partir del año 2014, existe un convenio de coordinación metropolitana entre los municipios integrantes del Área Metropolitana de Guadalajara que en ese momento la conformaban. Como

resultado de aquel convenio, se crearon las Instancias de Coordinación Metropolitana del Área Metropolitana de Guadalajara, el organismo público descentralizado intermunicipal denominado “Instituto Metropolitano de Planeación” y en el que se suscriben distintas cláusulas de índole operativa, económicas, políticas y de coordinación en las que convienen las autoridades municipales y el Gobierno del Estado de Jalisco. (Convenio de Coordinación Metropolitana del Área Metropolitana de Guadalajara, 2014)

Su reconocimiento como Área Metropolitana está previsto en la Constitución Política del Estado de Jalisco en sus artículos 87 bis y 87, que establecen la facultad que tienen los municipios a coordinarse según su geografía, límites territoriales, colindancia etc. y en la Ley de Coordinación Metropolitana del Estado de Jalisco.

Derivado de la mancha urbana en crecimiento que presentaban todos los municipios del Área Metropolitana de Guadalajara, los servicios que estos brindaban con anterioridad tenían una realidad completamente distinta que cuando se decretó la existencia de las entidades municipales y sobre todo, en definir el límite territorial respecto de otro municipio.

La creación de la Ley de Coordinación Metropolitana en Jalisco ocasionó un parteaguas en la materia para establecer los mecanismos y procesos adecuados para declarar áreas metropolitanas y asegurar una debida coordinación desde los municipios integrantes.

Esta ley, define al área metropolitana de la siguiente manera:

Es el centro de población, geográficamente delimitado, asentado en el territorio de dos o más municipios, con una población de cuando menos cincuenta mil habitantes, reconocida como zona metropolitana administrativamente por los procedimientos y leyes aplicables. (Ley de Coordinación Metropolitana del Estado de Jalisco)

Las características necesarias para considerar a un área metropolitana, son el territorio, la población y su geografía. Tanto los autores como los ordenamientos jurídicos que establecen distintas definiciones del concepto, llegan a la conclusión de estas aristas tan necesarias para considerar esta disyuntiva como posible.

El ordenamiento federal considera por igual a un área metropolitana que de una zona metropolitana, ya que a la luz de su redacción, son lo mismo. La ley estatal realiza una distinción entre área metropolitana y zona y establece que características se deben de reunir para que sea una u otra.

Desde mediados del siglo XX, en distintos lugares de México, las grandes ciudades fueron planeadas conforme un crecimiento urbano exponencial de concentración de personas, sobre todo en las grandes localidades, como la Ciudad de México, Guadalajara y Monterrey.

En Guadalajara, a fines de los años setentas se creó el primer antecedente de organización metropolitana en la región, que la Comisión para el Desarrollo Urbano Regional de Guadalajara y en el transcurso de esos años, se formaron organismos intermunicipales para la gestión del transporte. (Convenio de Coordinación Metropolitana del Área Metropolitana de Guadalajara, 2014)

A raíz de esta Comisión, existió en el mismo tenor una policía intermunicipal entre los municipios de Guadalajara, Zapopan y San Pedro Tlaquepaque. Aún en ese momento, el término metropolitano no era conocido del todo y por lo mismo, no era utilizado en Jalisco como tal.

Como eje rector, la Ley de Coordinación Metropolitana establece cuatro principios que buscan consolidar el concepto metropolitano. La autonomía municipal, la coordinación, el consenso y la eficacia. (Ley de Coordinación Metropolitana del Estado de Jalisco)

Conceptos muy generales, que solo establecen guías que deben seguir los entes públicos interesados en proceder a la conformación de áreas metropolitanas.

Este mismo ordenamiento estatal, denomina al Área Metropolitana como el término correcto para establecer colindancia entre municipios vecinos que cuenten con un determinado número de habitantes y dentro de esta rama, nace el reconocimiento a la región metropolitana.

En consecuencia, esta ley dicta procesalmente como debe ser el comportamiento para la creación y reconocimiento de áreas metropolitanas y como deben funcionar las instancias de coordinación que conformen los órganos de gobierno como lo son la Junta de Coordinación, el Instituto Metropolitano de Planeación, El Consejo Ciudadano Metropolitano y las instancias que permitan la prestación de servicios públicos comunes bajo la figura de Agencias Metropolitanas. (Ley de Coordinación Metropolitana del Estado de Jalisco)

El fenómeno de la cuestión metropolitana empieza con la necesidad de cubrir todos los servicios públicos que un municipio está obligado a proveer a sus ciudadanos en una realidad urbana y rural compleja y en constante desarrollo y con unos límites espaciales que complican la proyección autónoma y estricta de estos servicios por parte de la autoridad municipal.

La trascendencia de entender primero como nace el problema es vital, ya que es a partir de este momento histórico en el cuál la idea de Metropolización se debe desarrollar de manera inmediata, debido a que las necesidades de la ciudadanía frente a la autoridad municipal son de esa naturaleza y las realidades en muchas zonas en México, en específico la de Jalisco, es de una colindancia urbana muy desarrollada, en la que los servicios se ofrecen de manera simultánea y no en mucho de los casos de manera eficaz.

Atendiendo a lo antes expuesto, quienes conforman una ciudad, buscan intervenir deliberando que es lo que más le conviene a esta y a su posterior desarrollo. Por ello, quienes obtengan la responsabilidad frente a la ciudadanía de dirigir los destinos de cualquier municipio, se convierten en los primeros respondientes para resolver las necesidades de la población.

De acuerdo a la conformación de cualquier ciudad, se presentan distintas características que la hacen funcionar. En Jalisco, las áreas y zonas metropolitanas tienen un límite territorial que incluyen dos o más municipios y requieren un mínimo de población para ser consideradas como tal.

Es importante añadir, que a raíz del decreto del año 2009 en el que se declara a los municipios colindantes como AMG, las características de los servicios públicos y la organización general en las ciudades han tenido variaciones. En atención a lo señalado, una segunda categoría de este apartado es que las áreas metropolitanas se distinguen por tener problemas comunes

que buscan resolver y soluciones que pretenden desarrollar de manera coordinada entre los municipios que la integran.

Aunado a ello, las áreas y zonas metropolitanas en general, tienen un marco normativo que facilitan la coordinación entre quienes la integran para resolver los problemas comunes que acontecen en la vida cotidiana. Este concepto también busca que exista una identidad jurídica verificable, intangible, que no transforme nuestra realidad jurídica, sino que progrese con ella y a la vez, solucione los problemas que se presentan día con día.

Atendiendo a lo descrito con anterioridad, las categorías del concepto de metropolización son las siguientes:

- 1.- En Jalisco, las áreas metropolitanas tienen un límite territorial que incluyen dos o más municipios y requieren un mínimo de población para ser consideradas como tal.
- 2.- Las áreas metropolitanas se distinguen por tener problemas comunes que buscan resolver y soluciones que pretendan desarrollar de manera coordinada entre los municipios que las integren.
- 3.- Las áreas metropolitanas tienen un marco normativo que facilita la coordinación entre quienes la integran para resolver las circunstancias que se presenten en su delimitación territorial.

3.2 Seguridad Pública

Según el Diccionario de la Real Academia Española, la palabra seguridad tiene el siguiente significado: “Ausencia de peligro o riesgo” (Diccionario de la Real Academia Española, 2019). A partir de este concepto, la seguridad se puede establecer como una condición que tiene el ser humano. Ante esta condición, las personas pueden realizar todo tipo de conducta y en el mismo sentido, sufrirlas. Históricamente, todo problema suscitado entorno a la seguridad ha sido combatido desde la promulgación de novedosos ordenamientos jurídicos o dependiendo

del caso, de modificaciones orgánicas a las instituciones que procuren la materia. Es por ello, que el concepto de seguridad deviene de una necesidad de cubrir una inconsistencia de la conducta de las personas.

La palabra seguridad, deviene de un concepto mucho más superior que no sera objeto de estudio en esta investigación. Este concepto es el de la seguridad humana, termino novedoso entorno al bienestar de la persona, le da aún más importancia a la persona.

La seguridad humana consiste en proteger, de las amenazas críticas (graves) y omnipresentes (generalizadas), la esencia vital de todas las vidas humanas de forma que se realcen las libertades humanas y la plena realización del ser humano” (Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 2019).

Básicamente, la seguridad humana busca que todas las personas que habitan en un determinado lugar, deben de ser tratadas como tal y preservar las condiciones en las cuáles los seres humanos conviven entre sí.

La connotación de seguridad humana describe en origen lo que la seguridad pública busca proteger, que es la vida humana. Entre otras cosas, es importante hacer el trabajo previo para clarificar este concepto, ya que si se busca definir el alcance de la seguridad pública, es necesario ordenar primero el origen que tiene esta.

El término de la seguridad humana es reciente y por ello, en distintos autores que hablan sobre la seguridad pública, no está previsto como una connotación que devenga de esta. Aunque esto no es un punto confirmado por ningún experto en la materia, la seguridad humana es reconocida a partir de los sucesos de la segunda guerra mundial y la transformación de las instituciones protectoras de los derechos humanos. Previo a este antecedente histórico, la seguridad solo se veía como una función primordial del Estado.

Es decir, si bien efectivamente es una tarea trascendente para cualquier país, existen hoy en día mecanismos que sirven para preponderar el papel que juega una persona . Lo anterior busca explicar que desde el nacimiento de cualquier nación, una de sus tareas principales es la de preservar la integridad de las personas en su territorio y por lo tanto, cuando se refiere a personas, es a todas las mujeres y todos los hombres que habitan cualquier espacio. Es por ello, que esta tarea estatal, a diferencia de alguna otra prevista en cualquier ordenamiento, es

imposible de subrogar, concesionar, depositar, etcétera. Es decir, es intransferible, no hay manera de no hacer al Estado responsable de cumplirla en todos sus términos.

Una cuestión fundamental para entender el término que compete a la presente es el de Estado de Derecho. “Un poder coercitivo que compela a los hombres, igualmente, al cumplimiento de sus pactos por temor a un castigo más grande que el beneficio esperado del quebrantamiento de su compromiso” (Hobbes, 1980) Quizás este es de los primeros conceptos que tiene el Estado y a su vez, que da una coercitividad a las acciones que debe hacer cualquier autoridad frente a sus gobernados.

La obligación mínima que debe tener cualquier entidad es la de preservar la armonía en su sociedad, es por ello, que el camino que debe de seguir cualquier ente gubernamental es el de por lo menos, asegurar el respeto a la vida de las personas. La seguridad forma parte de una necesidad cotidiana en la vida de cualquier ser humano en el planeta y por ende, como una realidad que cualquier nación debe ofrecer a sus gobernados.

Brevemente podemos decir que el concepto de seguridad como paz o tranquilidad de la vida de los súbditos y el comercio en las ciudades y caminos fue, desde el siglo XV, elemento o categoría-institución constituyente de la génesis del Estado moderno, es decir, parte integral de la legitimidad pactada y objetivo del sistema de gobierno de los príncipes medievales y, posteriormente, de los soberanos absolutistas. (Samuel González Ruiz, Ernesto López Portillo V., José Arturo Yáñez, Seguridad Pública en México: Problemas, perspectivas y propuestas, p. 25)

La seguridad podría ser vista como un elemento fundamental para reconocer la capacidad del Estado medieval, ya que esta siempre fue vista como una atribución exclusiva de quien ejercía el poder para resguardar a sus gobernados y para legitimarse frente a los grupos políticos contrarios que quisiesen derrocar al soberano.

El Estado no es más que una expresión personificadora de la unidad de este. El Estado es un orden de un sistema de normas. Estar ligado socialmente no es en verdad más que el deber mutuo de los hombres de comportarse como determina un orden normativo constituido. (Kelsen, 1979)

La conformación de cualquier institución que haga las veces de autoridad, debe reunir los elementos mínimos para ejercer cualquier tipo de potestad frente a los subordinados y estos

deben estar de acuerdo con ello. Una vez cumplido lo anterior, es necesario, para asegurar la armonía de las personas que cohabitan en el territorio determinado, el uso de cualquier tipo de norma, fuerza y atribución que ejerza la autoridad para establecer orden y paz.

Cualquier Estado tiene como objetivo primordial, desde siglos muy previos al actual, resguardar la integridad de las personas que habitan en su territorio y de acuerdo a su peculiar característica de forma de gobierno.

La finalidad del Estado absolutista no era otra que garantizar a su pueblo el mayor bienestar y seguridad, pero se deja al criterio del gobernante del Estado determinar en qué consiste el mayor bienestar y quien queda facultado para intervenir en los asuntos de la gente cuando considere que va en provecho del interés general. (Rosen, 1985, p. 150)

Progresivamente, la consolidación primero del Estado como concepto y de sus atribuciones importantes para existir, concibió la idea de la importancia que debía tener el bienestar de sus gobernados y por ende, la necesidad de darle un significado de mayor trascendencia al de seguridad para asegurar el orden y la paz.

Véase el caso de España en el sentido de la monopolización de la protección y las armas por parte de los príncipes, al desarmar (no portar espadas o cuchillos) a los súbditos, prohibir los duelos y la fortificación de edificios dentro de las ciudades, etcétera. (Maravall, 1986, p. 224)

En distintos lugares del mundo, la obligación de controlar el bienestar de las personas que cohabitan un territorio específico fue creciendo y regulando diferentes características de las acciones y posesiones de las mismas. “El castigar a un ladrón y obligarle a restituir lo que ha robado es propio de la justicia; el precaver que no se hurte, con el alumbrado, rondas y otras providencias, lo es de la policía”. (Barcelona, 1988, pp. 90-99) Ello concibió paulatinamente, una nueva forma de establecer mecanismos de relación entre el Estado y sus ciudadanos miembros. Desde una subordinación absoluta hasta una dependencia frontal a la preservación de las sociedades.

Los principales elementos conceptuales del pensamiento ilustrado de los filósofos y políticos para el establecimiento del Estado moderno liberal se encuentran los de la soberanía, legitimidad del poder público y, sobre todo, la libertad y los derechos del hombre, así como la división de poderes. (Samuel González Ruiz, Ernesto López Portillo V., José Arturo Yáñez, Seguridad Pública en México: Problemas, perspectivas y propuestas, p. 30)

Las características del Estado moderno devienen originalmente de la concepción de soberanía, siendo este un primer reconocimiento para las personas que habitan el territorio y depositan en una o muchas personas la posibilidad de que los representen y construyan un sistema que defienda los respectivos intereses de sus depositarios.

La idea del orden público, entonces, se subordina a las expectativas del Estado de derecho, que adquiere más características, como necesidad de tribunales independientes, respeto a los derechos humanos en las intervenciones de los agentes de seguridad, etc. El objetivo del Estado no es más el mantenimiento de una tranquilidad social por medio del uso de la fuerza que permita al Estado el desarrollo de sus funciones sin molestias, sino su principal objetivo es el respeto y la garantía de derecho entre los depositarios de la soberanía, que son los ciudadanos. (Marcos Pablo Moloeznik, Javier Hurtado, 2019, p. 74)

Uno de los objetivos centrales que debe tener cualquier Estado de derecho es preservar el orden público y este se logra a través de diversos mecanismos dentro de la esfera competencial del territorio en donde la autoridad ejerce su poder. Esa esfera es el territorio que comprende el Estado y esos mecanismos son las vías de acción para utilizar la fuerza pública (la del Estado) para preservar la integridad de los ciudadanos que habitan en él.

Francia fue una de las primeras naciones en reconocer en sus ordenamientos internos a la seguridad como una función primordial y obligatoria que debe ofrecer el Estado a sus habitantes. En la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, en su artículo 2 dice lo siguiente:

La finalidad de cualquier asociación política es la protección de los derechos naturales e imprescriptibles del hombre. Tales derechos son la libertad, la propiedad, la seguridad y la resistencia a la opresión. (Declaración de los Derechos del Hombre y el Ciudadano de 1789)

Este acontecimiento histórico reúne las características necesarias para ser contemplado como una nueva manera de ver a la seguridad como una función de uso exclusivo por parte de la autoridad, ya que se ve desde una óptica de un beneficio del gobernado por vivir en un determinado territorio, que en este caso es el francés.

La seguridad pública desde el punto de vista de los ordenamientos internacionales y a partir de la publicación de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, está previsto en los artículos 3, 5,6 y 17 del mismo documento. Sin duda, el artículo tercero es el que nos da una pauta mucho más específica para desarrollar la idea de que la seguridad es un concepto de alcance real y coercitivo por parte de los Estados y de beneficio para las personas.

“Artículo 3.- Todo individuo tiene derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad de su persona” (Declaración Universal de los Derechos Humanos, 2019). La vida, la libertad y la seguridad son atributos universales que toda nación debe garantizar a sus gobernantes y por ende, son derechos relacionados directamente. Si uno de estos derechos no es respetado, cualquier otro puede transgredirse, por ello, su promoción y respeto es primordial. Para el tema en cuestión, que es el de la seguridad, el que la Declaración Universal prevea de forma tan clara que derechos tiene una persona, es un parámetro para medir el tamaño de importancia que tiene este derecho.

Una persona humana, por el simple hecho de serlo, debe ser libre, debe vivir y sobre todo, debe tener una garantía de que su vida va estar “asegurada”, es decir, en el lugar donde convive cotidianamente con otras personas, debe tener la plena certeza que su convivencia será efectivamente resguardada.

La garantía de vida que tienen las personas que habitan en un territorio la da el Estado. Con esto, se busca que la protección de la vida e integridad que debe preservar cualquier autoridad de todos los niveles de gobierno, este conformada por el respeto que debe garantizar la autoridad, la protección que consiste en impedir que alguien violente cualquier derecho a otra persona y la garantía que consiste en generar las condiciones para que cualquier persona ejerza sus derechos plenamente.

En cualquiera de los términos, la obligación central de cualquier entidad es la de asegurar que los humanos cohabiten entre sí de manera civilizada, en armonía y seguros. La seguridad, tiene muchas connotaciones, y todas ellas es la autoridad quien debe reservarlas y sobre todo, establecer las condiciones en las cuáles deben garantizarse.

Un país, por el simple hecho de estar conformado, debe siempre velar por que en su territorio prevalezca el orden y la paz. El que esto suceda, implica que exista un mínimo de seguridad

entre sus gobernados, por ende, el concepto de seguridad pública es fundamental en el ejercicio de gobierno de cualquier país.

“La Declaración Universal de Derechos Humanos consagra el derecho a la seguridad de la persona conjuntamente con el derecho a la vida y la libertad, mientras que el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos lo reconoce en el artículo 9, dedicado principalmente al derecho a la libertad personal.” (O’Donell, 2007, p. 338)

Se reitera que para la existencia de la seguridad pública, debe antes existir un escenario positivo para preservar de manera eficaz la vida de todas las personas y el pleno ejercicio de su libertad.

En México, el régimen de gobierno, de acuerdo al artículo 40 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es de una “República Representativa, Democrática, laica y Federal, compuesta por Estados libres y soberanos”. (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos)

La seguridad pública es una función a cargo de la Federación, las entidades federativas y los Municipios, y que las instituciones de seguridad pública se regirán por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos”. (SISTEMA DE SEGURIDAD PÚBLICA PARA EL ESTADO DE JALISCO. EL ARTÍCULO 57 DE LA LEY RELATIVA NO VULNERA EL ARTÍCULO 21 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, 2017)

En atención al precepto constitucional antes aludido, la seguridad pública es una facultad compartida entre niveles de gobierno que tiene la Federación, los Estados y los Municipios establecida en los artículos 21 y 115 de la Carta Magna mexicana. Ambos artículos, determina que instancias y niveles de gobierno son los responsables de la materia. Es por ello la importancia que tiene el contexto histórico general del tema de seguridad.

El Artículo 21 en uno de sus párrafos establece constitucionalmente que es la Seguridad Pública y que implicaciones tiene frente al Estado esta responsabilidad:

La seguridad pública es una función del Estado a cargo de la Federación, las entidades federativas y los Municipios, cuyos fines son salvaguardar la vida, las libertades, la integridad y el patrimonio de las personas, así como contribuir a la generación y preservación del orden público y la paz social, de conformidad con lo previsto en esta

Constitución y las leyes en la materia. La seguridad pública comprende la prevención, investigación y persecución de los delitos, así como la sanción de las infracciones administrativas, en los términos de la ley, en las respectivas competencias que esta Constitución señala. 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 reconocidos en esta Constitución. (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos)

Del texto constitucional, se desprende también la connotación que no solo esta tarea corresponde a la Federación, sino en su conjunto a las Entidades Federativas y a los Municipios. El fin que tiene esta función de Estado es la de en primera instancia salvaguardar la vida de las personas y su integridad como tal.

En la segunda parte de la definición, el artículo en mención establece procesalmente los principios a los que las instituciones de seguridad pública en México deben regirse. Para estos efectos, es de consideración como el documento constitucional pone en relieve la trascendencia de la vida de todas las personas y quienes son los responsables de realizar estas tareas.

En consonancia con el análisis anterior, el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de Seguridad Pública establece lo siguiente:

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

h) Seguridad pública, en los términos del artículo 21 de esta Constitución, policía preventiva municipal y tránsito; (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos).

De este numeral, se desprenden las funciones que los municipios y las entidades federativas tienen de manera general. En lo concerniente a los municipios, la Constitución establece a la seguridad pública dentro del apartado de funciones y servicios públicos. Si bien, ya en su inciso correspondiente, se desarrolla que la materia se desenvuelve en términos del artículo 21 constitucional, la directriz de estas tareas municipales se desenvuelve dentro de una terminología de servicios y no tanto de funciones.

En otro párrafo del multicitado artículo, se establece la posibilidad que existe para que los municipios y los estados se coordinen entre sí en la prestación de servicios y en el ejercicio de sus funciones. Esta ventana jurídica, da la posibilidad para que incluso en materia de seguridad

exista la posibilidad de una coordinación entre niveles de gobierno para cumplir con la función y por ello la pertinencia de colocar esta cita de la Constitución General en este momento.

Los Municipios, previo acuerdo entre sus ayuntamientos, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones que les correspondan. En este caso y tratándose de la asociación de municipios de dos o más Estados, deberán contar con la aprobación de las legislaturas de los Estados respectivas. Así mismo cuando a juicio del ayuntamiento respectivo sea necesario, podrán celebrar convenios con el Estado para que éste, de manera directa o a través del organismo correspondiente, se haga cargo en forma temporal de algunos de ellos, o bien se presten o ejerzan coordinadamente por el Estado y el propio municipio; (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos)

Por tanto, esta función es exclusiva del Estado Mexicano en sus tres órdenes de gobierno. Federación, Entidad Federativa y el Municipio. En cada uno de ellos se desglosan las tareas de prevención, acción y de coordinación que estos órdenes deben realizar para preservar en su más indispensable y mínima expresión la función de seguridad pública.

Es decir, el Gobierno Federal de los Estados Unidos Mexicanos tiene a su cargo la función de seguridad pública establecida en la Constitución General pero, de la misma manera, las Entidades Federativas que integran la Federación y sus municipios les corresponden funciones de esa materia previstas en la constitución misma.

Justamente, cuando la constitución se refiere a una función de Estado, esta no se refiere a un ente o nivel de gobierno en exclusivo, sino de todos los niveles, en el que su máxima tarea es la de provocar un bienestar general en la ciudadanía con la implementación de las políticas públicas necesarias para generar bienestar y desarrollo a la población.

De acuerdo a los autores previamente consultados, la seguridad pública se puede ver como un derecho que tienen todos los gobernados en un determinado territorio y como una obligación irrenunciable que tiene el Estado para sus gobernados. Es decir, es para el ente una obligación y para la persona un goce.

Una definición concreta que abarque los elementos necesarios de seguridad pública es la siguiente:

El concepto de seguridad pública hace referencia a la protección que se proporciona a través del mantenimiento de la paz pública mediante acciones de prevención y represión de ciertos delitos y faltas administrativas que la vulnera. Su operación la ejercen las instituciones de administración y procuración de justicia y a las estructuras que conforman las policías preventivas, la seguridad pública debe ser entendida como el conjunto de normas, políticas y acciones coherentes y articuladas que tienden a garantizar la paz pública a través de la prevención y represión de los delitos y de las faltas contra el orden público, mediante el sistema de control penal y el de policía administrativa (García, 2005)

El objetivo central de la seguridad pública siempre va encaminado a establecer los métodos idóneos de preservar en todo momento el orden y la paz del territorio. En el caso de México, la seguridad pública busca establecer un canal de comunicación de los encargados de velar por el bienestar social de las personas, su integridad física y su armonía con la ciudadanía.

Desde el punto de vista de un derecho, la seguridad cumple con lo requerido en la ley. Es necesario que las entidades públicas encargadas de velar por el orden y la paz en México, realicen una coordinación eficaz conforme a las necesidades que tenga cada territorio.

Artículo 2.- La seguridad pública es una función a cargo de la Federación, las entidades federativas y municipios, que tiene como fines salvaguardar la integridad y derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos y comprende la prevención especial y general de los delitos, la sanción de las infracciones administrativas, así como la investigación y la persecución de los delitos y la reinserción social del sentenciado, en términos de esta Ley, en las respectivas competencias establecidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. El Estado desarrollará políticas en materia de prevención social del delito con carácter integral, sobre las causas que generan la comisión de delitos y conductas antisociales, así como programas y acciones para fomentar en la sociedad valores culturales y cívicos, que induzcan el respeto a la legalidad y a la protección de las víctimas. (Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública)

Según la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, la seguridad pública busca salvaguardar la integridad y los derechos de las personas. Esta definición se parece en muchos casos a la establecida en la Constitución en sus artículos respectivos (21 y 115) y en lo adicionado por distintos autores en la materia. Es menester señalar puntualmente la connotación tripartita que tiene como atributo esta función de Estado. Con ello, refiero a que está a cargo de la Federación, las Entidades Federativas y los Municipios para preservar el orden público.

A partir de la entrada en vigor del Sistema Nacional de Seguridad Pública, esta materia ha ido evolucionando en cuanto a su estudio y, por ende, se ha delimitado de una manera más científica de que forma el Estado preserva el bienestar a la ciudadanía y por ende cumple con su función.

El que sea exclusivamente una función de Estado, como se ha mencionado en distintas partes del presente, no implica que solo sea una tarea de la Federación. Es una actividad que, como tal, corresponde a todos los niveles de gobierno y es vital que exista coordinación entre sí.

Ahora, de acuerdo a lo desarrollado en líneas previas y lo dicho por la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, esta materia tiene como componente principal el de protección de todas las personas que habitan un territorio y por ende, las medidas y acciones que se deben tomar para que esto se cumpla debe ser previsto por los tres niveles de gobierno.

A lo largo de este apartado en el cual se desarrolló el concepto de seguridad pública, se describe históricamente el avance del término de seguridad. A partir de la construcción de un significado con características mínimas, esta palabra va íntimamente al de la persona y por ende, repercute simultáneamente en una obligación estatal.

En el presente se abordaron tres categorías que auxiliaran la recopilación de datos y la consolidación de un modelo experimental dentro de la investigación. Por ello, se presentan las tres categorías que se desarrollan a lo largo de este apartado de seguridad pública:

- 1.- La Seguridad Pública se distingue por ser una función y servicio brindado por el Estado, cuyo fin es salvaguardar la integridad de las personas preservando en todo momento la paz y el orden público.
- 2.- La Seguridad Pública se distingue por tener un marco normativo específico en todos los niveles de gobierno.
- 3.- Las instituciones encargadas de la Seguridad Pública se distinguen por regirse de acuerdo a los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos.

Tanto la Metropolización como la seguridad pública son elementos muy importantes dentro de la realidad social que se vive en el Área Metropolitana de Guadalajara. Por ello, de este apartado se desprenden seis categorías que intentan desarrollar las características más importantes de estos elementos.

Conclusiones del apartado

En la primera parte, se concibió a la ciudad y se describieron los elementos que la conforman. Las categorías que se desarrollaron durante esta parte del capítulo vertieron en tres ejes indispensables para comprender la Policía Metropolitana como una institución intermunicipal.

Las características que deben contener las áreas metropolitanas son muy particulares y deben cumplirse para poder ser consideradas como tal, como son la población y su límite territorial.

En el mismo sentido, los problemas comunes que ocurren en los distintos municipios que la integran, deben proponer una solución general y que abarquen a todos quienes integren la zona de manera coordinada.

Para que sea considerada como tal, las áreas metropolitanas deben regirse bajo un marco normativo que delimite en que momento son consideradas de esa manera y como deben operar. Por ello, es fundamental que estén previstas en distintos marcos normativos de origen estatal y la reglamentación de aplicación municipal.

En la segunda parte, se desarrolla el concepto de seguridad pública analizando como una función de estado y como servicio público. Las connotaciones históricas de este término, se remontan hacia la consolidación del concepto de Estado-Nación. El objetivo fue primero, desglosar que características debía tener un Estado y cuál es su fin frente a sus gobernados.

Al igual que en la cuestión metropolitana, se desarrollaron tres categorías que auxiliaron la investigación. La primera de ellas busca definir a la seguridad pública como una función y servicio que el Estado exclusivamente ofrece a la ciudadanía, salvaguardando su integridad y preservando en todo momento la paz y el orden público.

La segunda categoría versa sobre el marco normativo específico que debe tener esta materia en todos los niveles de gobierno. Esto es así, debido a que al Estado lo conforman la Federación, las Entidades Federativas y los Municipios.

Una tercer categoría, versa sobre los principios que se tienen que regir las instituciones encargadas de la seguridad pública, que son los de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos y se encuentran previstos en el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Con estas seis categorías, se pretende describir los elementos que constituyen el marco teórico en la presente investigación para que posteriormente se exponga una indicación del actuar de la Policía Metropolitana de Guadalajara.

CAPÍTULO 4. ANÁLISIS DE DATOS

Una vez planteadas en el marco teórico, se describirán las categorías presentadas en el marco teórico que contienen la metropolización y la seguridad pública. Las seis categorías de análisis que se abordaran en el presente son las siguientes:

1. En Jalisco, las áreas metropolitanas tienen un límite territorial que incluyen dos o más municipios y requieren un mínimo de población para ser consideradas como tal.
2. Las áreas metropolitanas se distinguen por tener problemas comunes que buscan resolver y soluciones que pretendan desarrollar de manera coordinada entre los municipios que las integren.
3. Las áreas metropolitanas tienen un marco normativo que facilita la coordinación entre quienes la integran para resolver las circunstancias que se presenten en su delimitación territorial.
4. La Seguridad Pública se distingue por ser una función y servicio brindado por el Estado, cuyo fin es salvaguardar la integridad de las personas preservando en todo momento la paz y el orden público.

5. La Seguridad Pública se distingue por tener un marco normativo específico en todos los niveles de gobierno.
6. Las instituciones encargadas de la Seguridad Pública se distinguen por regirse de acuerdo a los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos.

Estas categorías, sirven para acotar el objeto que tiene esta investigación y definir el modelo que la institución denominada actualmente como Policía Metropolitana cumple con las necesidades para las que fue constituida.

La primer categoría busca delimitar el territorio que conforma un área como metropolitana. Aunado a ello, busca definir cuantos municipios integran esta “área” y cuál es su densidad poblacional. Con ello, se pretende exponer primero qué municipios integran el área metropolitana de Guadalajara, cuántas personas habitan en este territorio, los límites territoriales que lo contienen y su densidad poblacional. En una segunda parte, se pretende desglosar dentro del territorio, que zonas pudieran ser consideradas como urbanas y cuáles no.

En la segunda categoría, las áreas metropolitanas se distinguen por tener problemas comunes que buscan resolver y soluciones que pretendan desarrollar de manera coordinada entre los municipios que las integren. Con ello, se pretende definir si la estructura institucional que presentan los municipios que integran el AMG funciona de manera eficaz y resuelve las situaciones diarias que se presentan. En el mismo sentido, se determinará si las corporaciones cumplen con el objetivo de preservar la seguridad pública de acuerdo al porcentaje de elementos que integran las instituciones y diversas funciones que realizan.

La tercer categoría, busca expresar los distintos ordenamientos legales que se presentan en el caso concreto, que es Jalisco, en los cuales se pueda establecer tanto en el ámbito estatal, como municipal, la materia metropolitana y la coordinación entre los municipios, todo con el objetivo de dilucidar si es posible resolver los problemas comunes de acuerdo al marco legal preestablecido.

Correspondiente a la cuarta categoría, que refiere a que la seguridad pública se distingue por ser una función y servicio que da el Estado y cuyo fin es salvaguardar la integridad de las personas preservando en todo momento la paz y el orden público, representa un objetivo en todos sus niveles de gobierno. Al caso en concreto, lo propio de la seguridad pública es ser una función de Estado y salvaguardar la integridad de las personas y la paz pública. En ese entendido, a raíz de los documentos fundacionales de la Policía Metropolitana y el número de instituciones encargadas de preservar la integridad de todos los ciudadanos en la zona y que tienen como objetivo principal esta categoría, se buscará determinar si se ha cumplido con el propósito legal de la materia de seguridad.

La quinta categoría de la presente investigación, refiere que la seguridad pública se distingue por tener un marco normativo en todos los niveles de gobierno. Con esto, se busca desarrollar y aclarar cuantos y cuáles son los ordenamientos legales que se encargan de preveer esta materia.

La sexta categoría busca desarrollar los principios en los cuales, las instituciones de seguridad pública rigen su conducta. Con ellos, se busca evaluar de forma aleatoria, el desempeño que han realizado en algunas áreas los municipios del AMG en entorno a estos principios.

De esta manera, con seis categorías, se busca realizar un estudio aproximativo de metropolización y seguridad pública. Ambos elementos, son fundamentales en el estudio de la reciente Policía Metropolitana, antes Agencia Metropolitana de Seguridad. En cuestión de terminología, esta institución ha sufrido un cambio, pero el objetivo de creación sigue siendo el mismo: generar una institución que busque, desde la cuestión metropolitana, resolver la realidad social que se suscite en materia de seguridad pública.

A continuación, se desglosan los hallazgos de cada una de las categorías antes descritas, para luego cerrar el estudio con las conclusiones de la presente investigación:

4.1 En Jalisco, las áreas metropolitanas tienen un límite territorial que incluyen dos o más municipios y requieren un mínimo de población para ser consideradas como tal.

El AMG tiene 326,546 HA totales de territorio, de las cuales el 78% (254,083 ha) se encuentran sin urbanizar y el 22% (72,463 ha) restante se encuentra urbanizado. Por ejemplo, la inclusión del municipio de Zapotlanejo al AMG, contribuye al aumento de la superficie no urbanizada, ya que de las 72,233 ha de este municipio, solo el 1.6 % está urbanizado (1,170 ha). (IMEPLAN, 2019). Con ello, se muestra un dato en el que se muestra que en algunos municipios zonas rurales predominan sobre las urbanas.

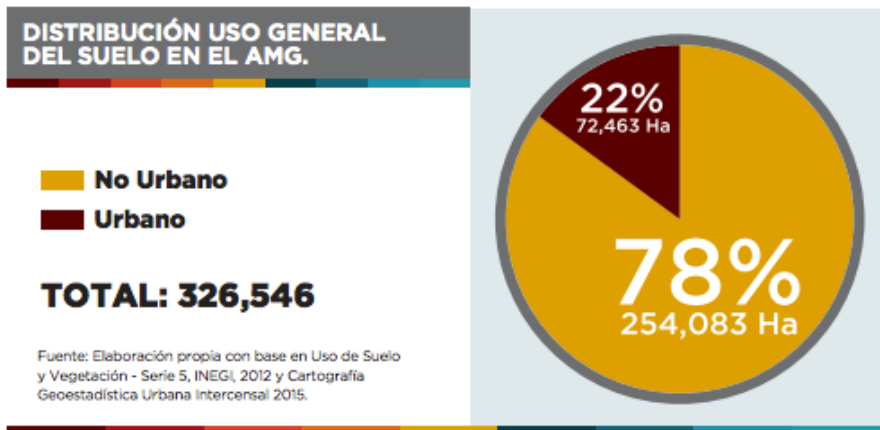
En atención a lo descrito en el párrafo anterior, se expone con mayor claridad los kilómetros territoriales urbanizados en el área metropolitana de Guadalajara y los kilómetros de territorio rural en el área metropolitana que no han sido urbanizados, con esto pretendemos mostrar cuál es el porcentaje que si cuenta con desarrollo urbano y cuál no y a la postre, definir si la creación de la institución objeto de estudio tomo en cuenta esta información.

Se propone en dos incisos describir la situación que se presenta en el territorio del AMG :

- a. Km de territorio Urbanizado: 724.63 Kilometros son actualmente urbanizados en el Área Metropolitana de Guadalajara. (IMEPLAN, Plan Ordenamiento Territorial del Área Metropolitana de Guadalajara, 2016)
- b. Km de territorio rural en el Área Metropolitana de Guadalajara: 2540.83 Kilometros son actualmente rurales en el Área Metropolitana de Guadalajara. (IMEPLAN, Plan Ordenamiento Territorial del Área Metropolitana de Guadalajara, 2016)

Fuente: Portal de Internet del IMEPLAN.

Gráfica 1 que muestra el territorio urbano y no urbano del AMG.

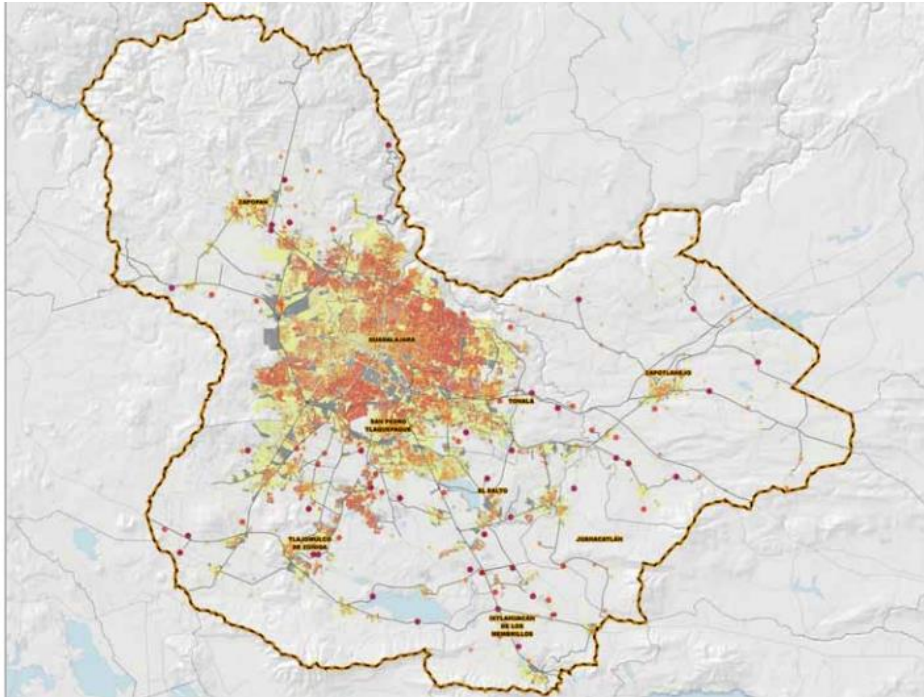


Fuente: Plan Ordenamiento Territorial del Área Metropolitana de Guadalajara del Año 2016 emitido por el IMEPLAN.

De los datos antes señalados, se muestra en totalidad el territorio que comprende la actual Área Metropolitana en hectareas y kilometros. Lo urbanizado, como demuestra la gráfica recuperada del Plan de Ordenamiento Territorial del Área Metropolitana de Guadalajara,(Potmet) presentado en el año 2016, revela que la gran mayoría de la zona territorial se encuentra aún no urbanizada.

Por ello se busca presentar con el apoyo de las gráficas, la realidad poblacional que tiene el AMG. Evidentemente, la zona urbana tiene consigo un flujo poblacional muy grande y la disparidad frente a la zona rural es muy grande. La situación presentada en las distintas gráficas demuestran que existen por lo menos dos escenarios y estos debiesen ser tomados en cuenta para cualquier insitución metropolitana que pretenda ofrecer un servicio.

Gráfica 2 que muestra el territorio del AMG y señala los puntos urbanos.



Fuente: Plan de Ordenamiento Territorial del AMG emitido por el IMEPLAN en el año 2016.

La imagen recién presentada, demuestra en su totalidad el Área Metropolitana de Guadalajara y los colores con mayor fuerza representados, definen el área que actualmente esta urbanizada. Los colores que presentan una mayor fuerza, es en donde se concentra la mayoría de la población. Esta imagen revela de manera muy precisa, la gran concentración urbana en un determinado territorio y como la mayoría del Área Metropolitana Guadalajara es totalmente rural.

A la luz de esta realidad, se buscó en los documentos fundacionales y toda la documentación referente a la operación de la Policía Metropolitana de Guadalajara, planes y disposiciones de principios sobre la actuación en el territorio, diferenciando las zonas urbanas de las zonas rurales. No existen hasta el momento indicios de que se tome en cuenta el área rural y mucho menos se utilicen y valoren los datos que el mismo IMEPLAN cuenta.

Sin embargo, el esfuerzo y la intención que presenta la constitución de la dependencia es muy significativo, ya que empieza a tener una naturaleza metropolitana.

En cuanto a la población total existente en el territorio denominado como “Área Metropolitana de Guadalajara”, se expone la siguiente información:

1.- Población: “El AMG tiene una población total de 4,427,618 habitantes (INEGI, 2011) y una densidad promedio de 14 habitantes por hectárea de superficie total”. (IMEPLAN, 2019).

2.- Límites territoriales: El AMG cuenta con 9 municipios que la integran y del cuál se desprenden límites entre sí. En la imagen próxima se ejemplifica lo anterior. Por ejemplo, vemos que el Municipio de Zapopan colinda con el Municipio de Guadalajara, Tlaquepaque y Tonalá. El Municipio de Zapotlanejo colinda con el Municipio de Tonalá, Guadalajara, Zapopan y Juanacatlán.

Gráfica 3 que muestra la ubicación y límites de los municipios del AMG.



Fuente: Portal de internet del IMEPLAN: <https://imeplan.mx/index.php/en/ciudad>

En esta imagen, se expresa la ubicación, el número de habitantes y las divisiones entre los municipios integrantes del Área Metropolitana. En extensión de territorio, esta mide 3,265.46 km² (ITEJ, 2012). Las divisiones existentes entre todos los municipios abarcan colindancias entre dos o más municipios entre sí. Por ejemplo, Tlajomulco de Zúñiga colinda con Itzlahuacán, El Salto, Tlaquepaque y Zapopan. Zapopan colinda con Guadalajara, Tlaquepaque y Tlajomulco de Zúñiga.

De acuerdo a la información desarrollada, se buscaron principios y previsiones en los documentos fundacionales de la Policía Metropolitana de Guadalajara desde que su denominación era Agencia Metropolitana y no se encontraron disposiciones para adecuar la acción policial tomando en cuenta la realidad poblacional. Las disposiciones que se consultaron fueron el Convenio de creación de la Agencia Metropolitana y el Adendum a este Convenio. En ninguno de los documentos señalados se prevé la realidad poblacional. ¿La Policía Metropolitana de Seguridad del Área Metropolitana de Seguridad prevé la realidad poblacional? ¿Tiene algún parametro de acción respecto a los límites territoriales entre los municipios?

Con la pregunta anterior, se pretende identificar si la integración de este órgano de naturaleza metropolitana se adecúa a la realidad poblacional. El número de habitantes en Tlaquepaque es mucho menor que al de Guadalajara. ¿Qué tipo de estrategias se pretenden implementar respecto al nivel poblacional? No existe aún conocimiento de algún tipo de acciones de estas características, sin embargo son datos a tomar en cuenta para cualquier institución que pretenda dar un servicio de naturaleza metropolitana.

Los límites territoriales entre los municipios y su población constituyen un elemento fundamental para comprender primero la dinámica en cada uno de los municipios y por ende, sintetizar de mejor manera los problemas de manera específica en cada uno de ellos y después de manera global.

Por ello, se pretende definir si la institución objeto de estudio satisface las condiciones de vida de la urbe metropolitana.

Para cumplir el objetivo que se ha trazado en esta investigación respecto los análisis de los datos que se obtuvieron por medio de diversas solicitudes de transparencia e investigación en portales de internet en el apartado anterior, se exponen las siguientes puntos:

A. Se buscó identificar si el diseño planteado de la institución toma en cuenta la densidad poblacional que tienen los municipios que integran el AMG. Esto resulto negativo, ya que en el convenio de creación tanto de la Agencia Metropolitana como de adenda de la Policía Metropolitana, no prevee ningún indicador respecto a la densidad poblacional que se tiene en los municipios. Según datos del IMEPLAN, señalados en líneas anteriores, en el AMG existen

254,083 HA sin urbanizar lo que representa el 78 % del terreno. Urbanizado solo hay 22 % del espacio lo que equivale a 72,463 HA. Estos datos refieren ha que la concentración de la población es muy amplia y la institución en este caso tendría que tener dos tipos de elementos o por lo menos, de objetivos generales. Un objetivo general que se encargue de la zona rural y otro de la zona urbana. Igual en la cuestión de elementos, uno con un perfil específico de combatir la inseguridad en la zona rural y otro en la zona urbana. Podemos concluir en este punto, que de manera generica si se tomo en cuenta la densidad poblacional al constituir la Policía Metropolitana, ya que de su misma denominación como “Metropolitana” se alude a una institución de características que refieren necesariamente a la población y por ende, también al límite territorial de los municipios que integran el área. Pero a lo que versa su diseño, en los convenios de creación y adenda respectivos, no se menciona en ningún momento la forma en que esta institución va funcionar alrededor de todos los municipios y mucho menos administrativamente que estrategias tomar. En ningún momento los documentos que propiciaron la creación de la institución objeto de estudio toman en cuenta la densidad poblacional, su característica urbana y su espacio territorial.

B. Se buscó determinar si la Policía Metropolitana de Guadalajara toma en cuenta el escenario urbano que se presenta en el AMG. Se encontro en los distintos convenios y documentos fundatorios que no, en ningún momento la conformación de la institución se preveé si hay distinción del territorio. Esta parte es vital, ya que cualquier institución con responsabilidades de seguridad pública debiese desde un principio tomar en cuenta las características del espacio físico que va proteger.

Por ejemplo, la realidad que actualmente tiene Guadalajara y Zapopan, es diferente a la que tienen Zapotlanejo, Juanacatlán e Ixtlahuacan. En el mismo punto se encuentran Tlajomulco, Tlaquepaque, El Salto y Tonalá. Con esto, se pretende demostrar que la intención de conformar una institución metropolitana en materia de seguridad es positiva, pero también que es importante tomar en cuenta elementos poblaciones, territoriales y urbanos para crear algo que pueda crear soluciones de fondo, no de forma.

4.2 Las áreas metropolitanas se distinguen por tener problemas comunes que buscan resolver y soluciones que pretendan desarrollar de manera coordinada entre los municipios que las integren.

A continuación, se desglosan los hallazgos que repercutieron a esta categoría. A la luz de esta realidad, se buscó información en los distintos ordenamientos legales que establecen cuales son las instituciones que pueden ofrecer servicios metropolitanos y en materia de seguridad pública de de manera coordinada.

Instituciones que proveen servicios actualmente en materia metropolitana en el AMG:

- Junta de Coordinación Metropolitana
- Instituto Metropolitano de Planeación
- Consejo Consultivo de Planeación
- Consejo Ciudadano Metropolitano
- SIAPA
- Agencia Metropolitana de Infraestructura para la Movilidad
- Policía Metropolitana de Seguridad del Área Metropolitana
- Agencia Metropolitana de Red de Bosques Urbanos
- La Secretaría de Seguridad Pública del Estado de Jalisco realiza actividades propias de los municipios en materia de transito vial.

Estas instituciones, de alguna manera pretenden unificar las materias y los servicios existentes en los ordenamientos legales vigentes para brindar mayor eficacia, bienestar y desarrollo a todos los habitantes de la urbe.

En materia de seguridad pública, si bien el servicio es diferente, la distinción es la misma. Son problemas comunes, pero con diferentes posibilidades de asegurar el servicio.

En el siguiente cuadro, se expone la cantidad de personas que viven en distintos municipios del AMG frente al número de policías municipales en activo que contienen.

Tabla 5 que muestra Proporción de Habitantes y de elementos activos que integran diversas corporaciones del AMG

Municipio	Número de Habitantes	# de Elementos Activos	Proporción respecto a sus habitantes
Guadalajara	1,469,140	2,546	1 policía/577
Zapopan	1,225,003	2,258	1 policía/ 542
San Pedro Tlaquepaque	602,729	914	1 policía / 659
Tlajomulco de Zúñiga	602,729	746	1 policía / 808
Tonalá	471,117	650	1 policía / 725
Ixtlahuacán de los Miembrillos	41,139	64	1 policía / 643

Fuente: elaboración propia. Información recabada de la nota del periódico Informador en su portal de internet del día 20 de Mayo del 2019: <https://www.informador.mx/Ademas-de-Guardia-Nacional-habra-795-policias-mas-en-ZMG-l201905300001.html>

Guadalajara tiene 1,469,140 habitantes y 2546 elementos de la policía municipal, lo que en porcentaje, implica que por cada uno de sus elementos, corresponde a 1 policía para 577 personas aproximadamente. Este cálculo se realiza dividiendo el número de habitantes con el número de elementos activos. Para el caso de Zapopan, que tiene 1,225,003 habitantes y 2,258 elementos activos esta división resultaría por un 1 policía le correspondería aproximadamente 542 personas.

La diferencia de estos dos municipios frente al resto es muy grande. Aquí pudiera aplicar la respuesta de que en este caso, los instrumentos que tienen las ciudades para combatir una problemática no son comunes, ya que son abismalmente diferentes y por ende, tienen distintas preparaciones, estrategias y capacitaciones al personal que integra las corporaciones.

Solo con las cifras de elementos antes descritas, se desprende que los problemas que abarcan los territorios del AMG no son necesariamente comunes, a diferencia de Guadalajara y Zapopan, los demás municipios cuentan con menor población y por ende, menor número de elementos dedicados a la seguridad pública. Con lo anterior no se busca demostrar si es necesario tener un determinado número de policías dependiendo de la población que se tenga, sino que son realidades diferentes en la mayoría de los municipios que integran el AMG para combatir la inseguridad.

El objetivo de cualquier institución encargada de velar por el interés general de las personas debe ser siempre asegurar su bienestar. Por ello, en materia de seguridad pública, preservar el orden y la paz en cualquiera de sus campos debe ser indiscutiblemente un punto prioritario. Atendiendo este punto y la información antes desarrollada, se desprende que los dos municipios con más habitantes del Área Metropolitana de Guadalajara tienen un porcentaje específico respecto sus habitantes y el número de policías con el que cuentan.

Esto quiere decir que tienen mucho más policías que los demás municipios. Si bien, hay ciertos estudios que definen cuantos policías deben existir por cada 100 mil habitantes, no es que sea una política recomendable de manera forzosa. (Oficina de las Naciones Unidas contra la droga y el delito, 2020)

A pesar de que exista este estudio, esto no es para nada un indicativo de que deben existir cierto número de policías para cierto número de habitantes en un territorio. La información que se presenta, es para ilustrar cuál es el actual estado de fuerza de los dos municipios más importantes del AMG.

Lo que se busca informando el número de elementos en Guadalajara, Zapopan, San Pedro Tlaquepaque, Tonalá, Tlajomulco de Zúñiga e Ixtlahuacán de los Miembrillos es para verificar el grueso de personal operativo que tienen ambas corporaciones y en un determinado momento, conocer aproximadamente con cuantos elementos de estos municipios podría contar la Policía Metropolitana.

Del recorrido que esta categoría ha realizado, que es prácticamente la de señalar las instituciones que ofrecen un servicio metropolitano en la zona, los elementos que cuentan los municipios para contrarrestar la inseguridad y el número de delitos que contiene cada territorio, es vital precisar la información que contienen esos datos.

En el siguiente cuadro que presentaremos a continuación, se describirán en los mismos municipios expresados anteriormente, el número de delitos ocurridos en sus territorios en los años 2016, 2017 y 2018 para después analizar la variación que tuvieron conforme pasaron los años respecto a la repetición de hechos delictivos.

Tabla 6 que muestra el número de delitos generales en los años 2016, 2017 y 2018 de municipios que integran el AMG

Municipio	Número de Delitos Generales año 2016	Número de Delitos Generales año 2017	Número de Delitos Generales año 2018	Variación de Delitos Generales de año 2016 a 2017	Variación de Delitos Generales de año 2017 a 2018
Guadalajara	23,999	35,275	35,845	147%	102%
Zapopan	14,639	19,783	17,800	135%	90%
San Pedro Tlaquepaque	6,335	9,588	9,611	151%	100%
Tlajomulco de Zúñiga	5,362	8,919	9,164	166%	102%
Tonalá	4,790	7,189	7,017	150%	97%
Ixtlahuacán de los Membrillos	380	396	311	104%	78%
PROMEDIO				142%	95%

Fuente: Tabla de Elaboración propia, basado en información recabada por cuadro Elaborado por IIEG con datos de la Fiscalía del Estado de Jalisco y proyecciones de población por municipio realizadas por CONAPO.

Esta tabla expone diversa información pertinente a esta segunda categoría. De inicio, refleja los delitos cometidos en los municipios en tres años en específico, que son 2016, 2017 y 2018. La primera diferencia que existe en la información es lo separado que están Guadalajara y Zapopan del resto de los municipios. Después existe un punto medio en número entre Tlaquepaque y Tlajomulco, que son muy parecidos, Tonalá un poco más abajo y muy separado del resto Ixtlahuacán de los Membrillos.

La incidencia delictiva en cada uno de los municipios es muy alta, si bien de 2017 a 2018 bajó, el porcentaje de actos delictivos cometidos es sumamente alto. Las variaciones presentadas entre los años muestran incrementos en todos los municipios, aunque en menor medida que en la variación inmediata anterior y las variaciones individuales son cercanas al promedio. Esto nos llega a confirmar que sí existe un problema común entre los municipios que integran el AMG ya que todos tienen un incremento en delitos, pero esto no quiere decir que el origen del problema sea el mismo.

Es importante aseverar que los servicios que estas instituciones brindan son facultades exclusivas del municipio, pero con diferentes métodos se han realizado trabajos de coordinación metropolitana en las que se crea una institución con presupuesto, personal y estrategia unificada para intentar resolver la problemática.

En cuanto a las variaciones que existen entorno a la incidencia delictiva en los distintos municipios expuestos, es importante señalar que ha existido una reducción en el impacto de esos delitos, pero para nada demuestran una satisfacción que manifieste que estemos más seguros, sino obedece a una inercia que se sostiene solo por la estadística.

Eventualmente, para que cualquier institución metropolitana funcione de manera eficaz, es pertinente resolver los problemas que cada una de estas pudieran haber tenido o puedan tener. La policía metropolitana, en sus inicios, cuando era Agencia Metropolitana, se constituyó de manera similar que cualquier órgano con semejanzas metropolitanas.

Aunado a ello, en el Convenio Específico para la Creación de la Agencia Metropolitana de Seguridad y en su adenda en la que se denomina Policía Metropolitana de Guadalajara, esta presente el argumento de la necesidad de establecer una coordinación sin límites territoriales entre los municipios integrantes para que esto en cuestiones operativas no fuera un problema.

El cuestionamiento institución sería el siguiente: ¿Es pertinente resolver cuestiones de seguridad pública de manera idéntica que en cuestiones de desarrollo urbano? La forma en la que primero se constituyó la Agencia Metropolitana en su origen y después la Policía Metropolitana ha tenido el mismo rumbo que cualquier otra institución de índole metropolitana. Ello no ha repercutido aún en algún éxito operativo.

En materia de coordinación, ya se han realizado operativos entre policías municipales en conjunto de otros municipios, pero no por cuestiones institucionales de la Policía Metropolitana, sino de carácter de relación entre cada entidad municipal.

Con esta pregunta, se busca resolver si es lo mismo en procesos de creación cualquier institución de carácter metropolitano. Mi respuesta es negativa, ya que la materia de cada una de las instituciones es diferente, si bien su origen es metropolitano porque el objetivo es que sea un servicio que provenga de municipios organizados y coordinados, el objetivo es totalmente diferente.

Alrededor de los municipios que integran el área metropolitana existen problemas comunes entre ellos. Si bien, la realidad social que presentan puede ser diferente debido a características que en la categoría previa se señalan, existen servicios que la autoridad debe ofrecer que son indiscutiblemente vitales para todos los ciudadanos.

Por ejemplo, entorno a las instituciones que ofrecen servicios metropolitanos, la institución más antigua de las nueve es el Sistema de Agua Potable y Alcantarillado (SIAPA) y con una particularidad elemental: independientemente del escenario social, es una necesidad general de la ciudadanía. Quizás, por lo menos el éxito que ha demostrado la institución en cuanto a duración (que no eficacia) sea que no solo es una problemática que se busca erradicar, sino una solución que se busca ofrecer todos los días a todos los ciudadanos.

La Secretaría de Seguridad Pública del Estado de Jalisco ofrece servicios en materia de tránsito, que en teoría debiesen ser de los municipios, pero en años previos se firmó un convenio depositando esta facultad al Gobierno del Estado, del cual se desconoce en la presente investigación su vigencia.

Todas las demás instituciones que aparecen en el listado son resultados de la entrada en vigor de un ordenamiento legal que previera la materia metropolitana y por ende, su creación es muy similar. Quizás el éxito o el fracaso de estas nuevas instituciones que pretenden satisfacer ciertas demandas de la ciudadanía no se puedan medir inmediatamente, pero ya hay indicios en algunas materias de ello.

Por eso, se exponen los siguientes puntos entorno a lo que la categoría busca resolver:

Las cuestiones de seguridad pública deben resolverse de manera distinta a los demás servicios ofrecidos en el AMG, a lo largo del desarrollo de la categoría se confirma que la naturaleza de la materia es totalmente opuesta. Si bien, todos son servicios públicos, cada uno debe de tomar en cuenta elementos específicos y al caso en concreto, no basta con decir que se ofrece un servicio de seguridad para ver resultados, sino tiene que medirse de acuerdo a valores establecidos en la ley.

La Policía Metropolitana toma en cuenta para su consolidación distintos modelos de creación de otras dependencias que funcionan de manera metropolitana. Esto es así, debido a que se tomaron en cuenta antecedentes históricos y realidades tangibles que se tenían en su momento para proponer la creación de la institución.

La estructura de cualquier municipio debe cumplir escenarios establecidos en la ley y por si misma pueden resolver diversos problemas que se presentan en su territorio. Esto no significa que puedan atender todas las necesidades y por eso existe en la misma ley la posibilidad de coordinarse entre municipios para distintas tareas y razones. La problemática radica cuando institucionalmente quieres hacer funcionar a una dependencia que antes no ha sido debidamente integrada y por ende no es claro que es lo que quieres hacer con ella ni en que territorio quieres que funcione.

Para la conformación de la Policía Metropolitana de Guadalajara, se debía tomar en cuenta el número de policías de cada corporación municipal y las variaciones en incidencia delictiva de cada municipio. Al primer punto, no se tomó para la conformación de la institución el número de elementos de cada municipio ya que no se propuso ninguna estrategia para consolidar un ente que conformara a las corporaciones, sino la idea de juntarlas a todas en un inicio, pero nunca la ruta legal idónea para hacerlo. En el segundo punto, tampoco fue previsto en el convenio de creación y su respectiva adenda y los reglamentos vigentes de la institución, no refieren ningún tipo de estadística ni la posibilidad de realizar el ejercicio de haber tomado en cuenta la incidencia delictiva del territorio del AMG.

Los municipios del AMG tienen problemas comunes, pero su origen es distinto y por ende no deben ser tratados indistintamente, sino particularmente. Si bien, conforman un mismo territorio, cada realidad es diferente. Esto no es una imposibilidad metropolitana, sino una solución. El que un territorio colinde con otro hasta en su densidad poblacional, no quiere decir que tienen que hacer todo igual, sino en base a las circunstancias que se presentan.

Los municipios en México tienen la posibilidad de coordinarse para realizar tareas en conjunto. Estas se dan por diversas circunstancias que propician su desarrollo: estas pueden ser su ubicación, realidad, etc. En el caso particular de Guadalajara, existen muchas similitudes en algunas de las problemáticas que se presentan, pero la forma de contrarrestarla debe ser diferente.

Si existen muchas tareas que deben de plantearse y solucionarse de manera coordinada, pero eso no quiere decir que son cuestiones metropolitanas. Ya existe un ordenamiento legal en Jalisco que busca establecer los pasos a seguir en esta materia.

La Policía Metropolitana de Guadalajara actualmente, como está diseñada, parece ser una institución de más coordinación y de menos metropolización. Si analizamos los convenios y distintas notas que refieren las autoridades, ambas palabras se utilizan seguido y el que no sean diferenciados estos conceptos al final puede suponer un problema.

Por esa razón se presentan las diversas tablas que ilustran las instituciones que ofrecen servicios metropolitanos, los elementos policiacos que tienen diversos municipios y la incidencia delictiva en cada uno de ellos. Las instituciones deben conformarse pensando primero en el servicio que van a ofrecer y el problema que se va erradicar. En este caso, se considera que si bien existe un problema común que es el de la inseguridad pública, el origen de este en cada municipio es diferente y las herramientas que estos poseen también. No se trata de unir corporaciones por unir las, sino de primero, identificar un problema común, para tener una solución común.

4.3.- Las áreas metropolitanas tienen un marco normativo que facilita la coordinación entre quienes la integran para resolver las circunstancias que se presenten en su delimitación territorial.

En México, el origen legal de las áreas metropolitanas esta previsto en la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano. Esta norma entro en vigor en noviembre del año 2016. A pesar de lo poco desarrollado que se encuentra la materia metropolitana, hay avances y en el caso de Jalisco, existe ya una verdadera adecuación en la materia.

A continuación, se mencionaran por medio de un cuadro los distintos ordenamientos legales que existen en México y en el caso particular de Jalisco que prevean la materia metropolitana. Con esto, se pretende identificar si en la reglamentación de aplicación municipal se prevee la materia metropolitana. Esto, con el propósito de conocer si desde los municipios es posible con los medios legales que tienen, crear una institución de las características que requiere tener la Policía Metropolitana.

Tabla 6 que muestra los ordenamientos legales en materia de metropolización que existen en México y en Jalisco

Ordenamiento Legal	Aplicación	Lo que regula
Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano	Federal	Este ordenamiento es el único en materia Federal en el que se establece la denominación “Zona Metropolitana”
Ley de Coordinación Metropolitana del Estado de Jalisco	Estatad	Este ordenamiento de índole Estatal, preve los distintos órganos de gobierno en materia metropolitana y describe distintas formas territoriales a la materia como por ejemplo: área metropolitana y zona metropolitana.
Ley General de Población	Federal	Esta ley establece los parametros que se deben preveer en materia de población, pero no prevee en ningún momento la materia metropolitana.

Fuente: Elaboración propia.

Este cuadro busca exponer los distintos marcos normativos que preveen la materia metropolitana o sus derivados. En este caso, la Ley General de Población no establece en su ordenamiento la materia, pero es importante incluso mencionarla para efectos de la investigación.

Esta categoría busca determinar si existen circunstancias legales propicias que soporten la construcción y el diseño de naturaleza metropolitana. Esta materia tiene distintos antecedentes

jurídicos históricos, pero en la presente investigación solo nos centraremos en los que se enlistaron en el capítulo anterior.

En México, la materia metropolitana es novedosa en su marco jurídico. No existe una Ley que se denomine con ese título en nivel federal. En el ámbito estatal, si existe ese ordenamiento e incluso está prevista en la constitución estatal.

Los ordenamientos legales, como la tabla número 4 presenta son los siguientes:

- Ley General de Asentamientos Humanos y Desarrollo Urbano
- Ley General de Población
- Ley de Coordinación Metropolitana del Estado de Jalisco

La primera ley enuncia de manera específica diversas características de la materia metropolitana, pero no completa los múltiples escenarios que se presentan por lo menos en el área metropolitana de Guadalajara. El primer ejemplo es que no contempla la figura de áreas, sino única y exclusivamente las de zonas.

En el marco estatal, en Jalisco si se contempla esa figura y complementa lo que la ley general busca establecer. Si bien, se puede perfeccionar, para efectos de crear instituciones que resulte un beneficio a la ciudadanía, este ordenamiento cumple perfectamente pero al mismo tiempo resulta incompleto.

A. Se buscó en los ordenamientos legales aplicables a la materia, a pesar de que han pasado años y la figura metropolitana se ha consolidado en el lenguaje tecnico-jurídico y especializado, esta no ha logrado a impregnarse completamente en los ordenamientos legales y culturales, por ende, es difícil que las instituciones en la materia tengan un respaldo jurídico.

B. Al momento de crear instituciones metropolitanas, no se desprenden pruebas tangibles que confirmen que las autoridades que conformaron la institución están enterados de que no hay suficiente respaldo jurídico, tan es así que siguen creando instituciones en la materia o utilizando de manera más común la palabra metropolitano en la vida cotidiana. Esto no implica

que la materia tenga respaldo, sino al contrario, perjudica mucho más su desempeño porque se genera una expectativa social y política sin tener la realidad jurídica resuelta.

C. Al momento de crear la institución se presentaron distintas circunstancias que propiciaron su integración. Es decir, existía una demanda de la ciudadanía para que la autoridad resolviera la situación de inseguridad, por ende se urgía a integrar en su momento la institución y actualmente se sigue insistiendo en modificar a la Policía Metropolitana para que logre satisfacer la demanda ciudadana. A pesar de ello, no se tomaron en cuenta los distintos factores que debían tomarse para integrar una institución de seguridad pública con carácter metropolitano, ya que al momento de crear la institución no se desprenden acciones tendientes a combatir la inseguridad pública ni de coordinación institucional por parte de la dependencia y con el único respaldo que se cuenta es con el convenio de creación y la adenda al mismo.

Los puntos antes señalados buscan responder la cuestión de si existen o no ordenamientos legales que sirvan para perfeccionar la materia metropolitana. Es evidente que la materia es novedosa dentro del sistema jurídico mexicano y que los avances existentes son más fuera del marco jurídico que dentro. Es decir, con esto concluyo que las soluciones que la autoridad ofrece con la creación de una institución que combata la inseguridad debieron primero haber sido resultas en el panorama jurídico y no el político.

El panorama jurídico implica haber realizado las modificaciones y adecuaciones pertinentes en la materia constitucional, metropolitana y de seguridad pública, que son las implicadas. El marco político implica la creación de la institución por medio de un convenio de colaboración y acuerdos que son importantes para resolver la situación, pero no son los únicos. También, serviría que la Ley General de Población fuera la norma que señalara las condiciones generales que deben cubrir las ciudades para que estas sean metropolitanas.

No hay indicios en México de que la materia metropolitana pueda hacer funcionar a la seguridad pública. Esto es así, debido a que la legislación federal en la materia metropolitana es muy poco clara y por ende, la legislación estatal incompleta. En cuanto a la seguridad pública, si bien es una materia concurrente y establecida en todos los niveles de manera clara, no puede adecuarse a la metropolización según lo hasta el momento establecido en la ley, ya que el resultado sería precisamente el que se vive con la Policía Metropolitana.

4.4 La Seguridad Pública se distingue por ser una función y servicio brindada por el Estado, cuyo fin es salvaguardar la integridad de las personas preservando en todo momento la paz y el orden público

En este apartado, se mencionaran algunas de las instituciones que velan por la seguridad pública en el Área Metropolitana de Guadalajara en todos los niveles de gobierno: federales, estatales y municipales.

Tabla 7 Dependencias encargadas de velar por la seguridad pública en el AMG

Institución	Nivel de Gobierno
Guardia Nacional	Federal
Delegación de la Fiscalía General de la República	Federal
Coordinación General Estratégica de Seguridad Pública	Estatal
Secretaría de Seguridad Pública	Estatal
Comisarías Generales de Seguridad Pública de los Municipios Integrantes del AMG (9)	Municipal
Policía Metropolitana del AMG	Metropolitano

Fuente: Elaboración propia.

Son dos instituciones federales, dos estatales, nueve municipales (los municipios integrantes del AMG) y un institución metropolitana las encargadas de velar por la seguridad pública en el territorio referido. Por lo mismo, la necesidad de una coordinación entre niveles de gobierno debe ser cotidiana en todos los campos de la materia.

Estas dependencias de los tres niveles de gobierno se encargan de velar por la seguridad pública en el área metropolitana de Guadalajara. En total son once órganos encargados de realizar estas tareas, entre las de ámbito federal, estatal y los nueve municipios que integran el área.

La seguridad pública, como a lo largo de la presente se ha venido confirmando, es una función de la Federación, de la Entidad Federativa y del Municipio. Por eso es una función de Estado, porque agrupa a todos los entes que lo conforman.

Lo que se busca enunciando las dependencias es hacer énfasis en la cantidad de autoridades que existen en la materia y con atribuciones muy similares. Contando con la Policía Metropolitana, el número se elevaría a uno más, esto sin contar los órganos colegiados que integran las mismas dependencias entre sí.

Existe también una Ley del Sistema Nacional de Seguridad Pública y Ley del Sistema Estatal de Seguridad Pública, ambas de carácter general, que tiene efectos sobre todo el territorio mexicano y Jalisco respectivamente y que buscan, precisamente realizar tareas de coordinación entre todas las dependencias públicas que se dedican a la materia de seguridad pública.

Hoy en día, las tareas que pudiera hacer la Policía Metropolitana de Guadalajara, aparentemente pudieran apoyarse en las que brinda el Sistema Estatal de Seguridad Pública por medio de sus instancias orgánicas. Estas establecen ya una forma de coordinación entre todas las entidades públicas que lo integran y por ende, pudo haberse previsto este ordenamiento legal para la conformación de una solución real en materia de seguridad pública y no una aparente solución política.

El Sistema Estatal de Seguridad Pública, entre sus actividades, están algunas de las que muestra tanto el Convenio Específico como la Adenda de la Policía Metropolitana. Con esta afirmación, se pretende demostrar que tanto las mesas de trabajo como la suscripción misma de creación de la institución pudo haberse manejado de una forma distinta. Esto es, al ser la seguridad pública una función de Estado, evidentemente tiene ya ciertos parámetros que debe cumplir en todos los niveles de gobierno. Al caso en concreto, no se tomaron en cuenta los distintos escenarios que presentan los ordenamientos legales ya existentes y se buscó generar uno en el que prácticamente era muy difícil realizar. Es decir, respecto a la institución objeto de estudio, no tomaron en cuenta a la seguridad pública como función y servicio propio del Estado en todos sus niveles, sino solo como una característica política-coyuntural.

Para mayor ilustración, se presenta la siguiente tabla que desarrolla las atribuciones y/o funciones que tienen algunas dependencias de los tres niveles de gobierno en materia de seguridad pública. Con ello se busca exponer la importancia de concebir a la seguridad pública como una función y servicio del Estado y mostrar las facultades que estas tienen que tener para ser consideradas como tal.

Tabla 8 que muestra distintas entidades públicas en materia de seguridad pública de todos los niveles de gobierno con sus respectivas atribuciones

Entidad Pública	Nivel de Gobierno	Función
Guardia Nacional	Federal	- Salvaguardar la vida, integridad, seguridad, bienes y derechos de las personas, así como preservar las libertades; - Contribuir a la generación y preservación del orden público y la paz social; - Salvaguardar los bienes y recursos de la Nación, - Llevar a cabo acciones de colaboración y coordinación con entidades federativas y municipios

Secretaría de Seguridad Pública del Estado de Jalisco	Estatal	- Desarrollar y aplicar las políticas de seguridad pública en el Estado - Diseñar, aplicar, y evaluar, la política criminal en el Estado, tomando en consideración factores inmateriales como las condiciones sociales, económicas, y culturales de la población de la Entidad - Organizar, dirigir, administrar y supervisar la policía estatal, incluyendo la policía vial, en los términos del artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de la Ley del Sistema de Seguridad Pública para el Estado de Jalisco y de las demás disposiciones aplicables - Desarrollar las políticas de prevención social del delito y de seguridad pública a cargo del Poder Ejecutivo - Cumplir con las obligaciones del Estado contenidas en las leyes generales en materia de atención a víctimas, prevención y sanción del secuestro, prevención social de la violencia y la delincuencia, de acceso de las mujeres a una vida libre de violencia, y en materia de desaparición forzada de personas, en el ámbito de su competencia -
Comisaría General del Municipio de Guadalajara, Jalisco	Municipal	- Salvaguardar la integridad y derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos. - Procurar una convivencia armónica y libre de cualquier modalidad o tipo de violencia de género entre sus habitantes. - Establecer las sanciones por las acciones u omisiones que alteren el orden público y la tranquilidad de las personas en su convivencia social; así como, las motivadas por conductas discriminatorias y de violencia en contra de las mujeres. - Realizar acciones para la prevención del delito.

		- eliminación de la violencia de género en sus distintas modalidades y tipos, como elementos preventivos que propicien una convivencia armónica y pacífica en el Municipio de Guadalajara. - - Garantizar la protección a personas receptoras de violencia.
Comisaría General del Municipio de Zapopan, Jalisco	Municipal	- Salvaguardar la integridad y derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz pública. - . Procurar una convivencia armónica entre sus habitantes - Establecer las sanciones por las acciones u omisiones que alteren el orden público y la tranquilidad de las personas en su convivencia social. - Realizar acciones para la prevención del delito.
Comisaría General del Municipio de San Pedro Tlaquepaque, Jalisco	Municipal	- Salvaguardar los derechos de las personas, la integridad física, patrimonial y moral, así como preservar las libertades, el orden y la paz pública. - Preservar el espacio público como lugar de convivencia de las personas sin importar condición. - Establecer las sanciones por las acciones u omisiones que alteren el orden público y la tranquilidad de las personas en su convivencia social. - Realizar acciones para la prevención del delito.
Policía Metropolitana de Guadalajara	Municipal/Estatal	- Realizar procesos en materia de prevención del delito. - Articular modelos de coordinación metropolitana - Crear unidades de medición y de indicadores

		- Regirse bajo los principios establecidos en la Constitución y en las leyes que de ella emanen. - La agencia, en este caso la PMG según la adenda al convenio de creación, no tendrá competencia ni funciones de orden policial.
--	--	--

Fuente: Tabla de elaboración propia en base a la Ley de la Guardia Nacional, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Jalisco, reglamentos de policía y buen gobierno de los municipios de Guadalajara, Zapopan y San Pedro Tlaquepaque, todos del Estado de Jalisco y del Convenio Específico de Creación y su respectiva adenda de la Policía Metropolitana de Guadalajara.

Atendiendo lo expresado en la tabla, se desprenden cuestiones fundamentales para comprender a la seguridad pública como una función de Estado. El ejercicio busca mencionar las funciones principales que tiene cada una de las dependencias en base a sus marcos normativos. Con ello, se presenta a una entidad federal, una entidad estatal, tres municipales y la Policía Metropolitana de Guadalajara. Todas las instituciones aparentemente tienen funciones de seguridad públicas, identificadas como lo marca la Constitución Mexicana, como función y servicio de Estado.

En la tabla, cada una de las dependencias expresan sus funciones que determinan su actuar cotidiano. La gran mayoría de las instituciones referidas tienen algo en común: salvaguardar la integridad de las personas. Esto es, asegurar la vida de las personas en base al marco normativo, en base a la legalidad. El único caso en particular que no señala como objetivo salvaguardar a las personas es el de la Policía Metropolitana. Esta institución, no expone en ningún documento alguna atribución y/o función que refiera a cuidar a las personas. Esto, para cualquier institución de seguridad pública es elemental, pero en el diseño institucional de la Policía Metropolitana no está previsto.

Tenemos en el escenario jurídico, un sólido sistema de seguridad pública que coordina, comunica y ejecuta distintas tareas en aras de preservar el orden y la paz en la sociedad. Este panorama general respecto de las instituciones que se encargan de velar por la seguridad de las personas, nos da una primera impresión de que si se tienen instituciones para enfrentar la situación, que quizás, crear más instituciones pudiera no ser la solución al problema.

Por ello, se presentan los siguientes puntos para concluir la cuarta categoría:

A. Aparentemente y a la luz del convenio de creación de la Policía Metropolitana de Guadalajara y su respectiva adenda, la constitución de la dependencia no se baso en información estadística delictiva ni algo parecido, ya que así lo expresan los documentos de origen. Esto consta así en los convenios de creación y adenda que conformaron la institución y su denominación actual.

B. Si la seguridad pública tiene por objetivo garantizar la integridad y la paz, en el caso de la Policía Metropolitana esto no ha podido cumplirse ya que a lo largo de la investigación documental, se desprende que no hay indicios primero de que cuenten con elementos policiacos directos y de diversas solicitudes de información, también se desprende que no cuentan con personal suficiente para si quiera ser considerada como Policía. Al caso en concreto, no puede decirse que cumpla con los mínimos establecidos para que sea considerada como una corporación policial, ya que propiamente no reúne las condiciones para que sea considerada como una institución que busque combatir la seguridad pública.

C. Tanto la Ley del Sistema Nacional de Seguridad Pública como la Ley del Sistema Estatal de Seguridad Pública proponen una ruta legal de coordinación entre entidades públicas y funciones que deben realizar las dependencias una vez que busquen unificar tareas. Al caso en concreto, de la Policía Metropolitana de Guadalajara no se desprende que haya buscado imitar o solicitar ayuda de este órgano para su consolidación como institución.

En la conformación de la Policía Metropolitana de Guadalajara, no se tomo en cuenta a la seguridad pública como una función y servicio del Estado, sino solo como una coyuntura política.

D. Las entidades públicas que se encargan de realizar tareas de seguridad tienen atribuciones específicas de la materia, como la de salvaguardar a las personas y realizar acciones preventivas del delito. En el caso de la Policía Metropolitana, no se tienen esos objetivos y solo funciona como un ente administrativo. En el mismo caso, de acuerdo al convenio y su adenda, no cuenta con elementos operativos, por ende, no cumple con los parámetros para ser considerada como una institución de seguridad pública, aunque de la simple denominación de su nombre así pueda considerarse. Si bien, en sus documentos fundacionales si prevee denominarse una institución que se rija de acuerdo a los principios de seguridad pública

establecidos en la constitución, no realiza funciones y servicios de Estado porque no es una institución que sea diseñada para poder hacer actividades exclusivas de la seguridad pública.

De acuerdo a los puntos anteriores, es importante hacer énfasis en que se deben cumplir ciertos requisitos para que una institución realice tareas de seguridad pública y no solo satisfacer necesidades políticas. Para el caso de la Policía Metropolitana, no cumple con los criterios constitucionales, al no ofrecer actividades que sean consideradas como funciones y servicios del Estado de seguridad pública.

La seguridad pública debe regularse porque es materia permanente del Estado en su conjunto y no de una necesidad política. Es decir, no puede ser un pretexto para satisfacer una circunstancia específica, sino debe ser una obligación que debe tener de manera permanente la autoridad. El proceso de creación que ha tenido la Policía Metropolitana es muy ajeno a cualquier conformación de cualquier institución en materia de seguridad pública.

Por ejemplo, recientemente, el Gobierno Federal impulsó una reforma constitucional que propició la creación de la Guardia Nacional, un nuevo cuerpo de elementos que buscan combatir la inseguridad.

A un año de su creación, hay pruebas de dominio público en base a un proceso legislativo, administrativo, operativo y de reclutamiento por parte de la institución denominada como Guardia Nacional. En cambio, esto no ha ocurrido con la Policía Metropolitana de Guadalajara, por lo que no pudiéramos referirnos a esta institución como una que busque combatir el crimen, por el simple hecho de que no contiene en sí atribuciones naturales de la materia de seguridad pública, sino únicamente administrativas.

4.5. La Seguridad Pública se distingue por tener un marco normativo específico en todos los niveles de gobierno

Esta categoría, se desarrolla haciendo un ejercicio de comparación entre la reglamentación que tienen los municipios que integran el área metropolitana. Para esto, se pretende enunciar que instrumentos tienen y cuántos cada municipio y si de estos se desprenden o no funciones de coordinación con otros niveles de gobierno y sobre todo, en materia metropolitana.

Por ello, es importante enmarcar que todos los niveles de gobierno en el Estado mexicano cuentan con un marco normativo en lo concerniente a la seguridad pública. Si bien, este marco normativo en muchos escenarios es poco práctico y en otros muy extenso, existe una ruta legal para prácticamente cualquier acción que quisiera realizar una entidad pública entorno a la materia de seguridad.

A continuación, se presentará una tabla en la que se mencionaran los distintos ordenamientos legales que aplican sobre el territorio del AMG y si estos preveen la coordinación entre entidades públicas y la materia metropolitana.

Tabla 9 que muestra algunos ordenamientos legales que preveen la coordinación y materia metropolitana

Ordenamiento Legal	Nivel de Gobierno	¿Este ordenamiento prevee la Coordinación en materia de seguridad pública entre entidades públicas de todos los niveles de gobierno?	Materia Metropolitana

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	Federal	Si	Si
Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública	Federal	Si	No
Ley del Sistema de Seguridad Pública para el Estado de Jalisco	Estatat	Si	No
Reglamento de Policía y Buen Gobierno del Municipio de Guadalajara, Jalisco	Municipal	No	No
Reglamento de Policía y Buen Gobierno de Municipio de Zapopan, Jalisco	Municipal	Si	No
Reglamento de Policía y Buen Gobierno de San Pedro Tlaquepaque, Jalisco	Municipal	Si	No

Reglamento de Policía y Buen Gobierno de Tlajomulco de Zúñiga, Jalisco	Municipal	No	No
--	-----------	----	----

Fuente: Elaboración propia en base a los marcos normativos respectivos.

Esta tabla, busca definir si los ordenamientos legales que ahí se presentan prevén dos cosas: la materia metropolitana y la coordinación entre entidades públicas de todos los niveles de gobierno. Esto, con el propósito de conocer si en los municipios de Guadalajara, Zapopan, San Pedro Tlaquepaque y Tlajomulco de Zúñiga, todos, del Estado de Jalisco, prevén en sus reglamentos de policía y buen gobierno.

Respecto al cuadro anterior, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos si prevee ambas características. Si bien, en cuanto a la materia metropolitana, son pormenores muy cortos, si se deposita en este documento esta característica.

En el mismo sentido, en materia de coordinación, si se prevee en esta norma de manera mucho más específica. Aunado a ello, se desprende que la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública y la Ley del Sistema de Seguridad Pública para el Estado de Jalisco si establecen la coordinación de manera amplia para entidades públicas de todos los niveles de gobierno. En materia metropolitana, no contienen ninguna característica importante para realizar acciones de esta índole.

En referencia a los municipios que se mencionan del Área Metropolitana de Guadalajara, se desarrollan datos interesantes. El municipio de Guadalajara, en su reglamento de policía y buen gobierno, no establece ninguna medida de coordinación con otras entidades públicas. Si las establece de manera interna, pero no prevee ninguna posibilidad que su corporación realice tareas con otras dependencias públicas.

En cuanto a los municipios de Zapopan, San Pedro Tlaquepaque y Tlajomulco de Zúñiga, si establecen la coordinación, de manera muy genérica y en ocasiones poco clara para la ejecución de actividades propias de la coordinación entre entidades públicas, pero su reglamentación si la contiene. En cuanto a la materia metropolitana, ninguno de estos municipios en sus ordenamientos de policía establece alguna medida entorno a la materia.

Por otro lado, el convenio específico de la Policía Metropolitana y el reglamento de la Agencia Metropolitana, solo se preveen cuestiones formales muy similares a las establecidas tanto en la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública como también del Sistema. En estos instrumentos jurídicos si se contempla la coordinación y la materia metropolitana.

Actualmente, se presenta una disyuntiva sobre la manera en que debe funcionar la policía metropolitana y el escenario que esta debe tomar. Por ello, esta categoría pretende decirnos si todos los municipios que integran el área metropolitana cuentan con algún instrumento de acción que permita a la corporación encargada de velar por la seguridad pública como función y servicio del Estado. Después algún instrumento que permita exista un escenario amable de coordinación operativa y territorial entre los municipios que integran el área.

De acuerdo a la tabla número 5, la reglamentación municipal deja mucho que desear en materia de coordinación entre entidades públicas. Asimismo, en materia metropolitana, simplemente no establecen ninguna medida.

Esto permite conocer si la reglamentación existente en los municipios que integran el Área Metropolitana de Guadalajara auxilia la coordinación en materia de seguridad pública. Por ello, se realizará un comparativo entre cada uno de los municipios del AMG y no solo cuatro de ellos, para conocer de manera completa si estos establecen la materia metropolitana.

Este ejercicio pretende determinar cuántos reglamentos en materia de seguridad pública de aplicación municipal existen y si estos contemplan la figura metropolitana en su interior en los municipios que integran el área metropolitana de Guadalajara.

Tabla 10 que muestra comparativo de los contenidos de la reglamentación de seguridad pública de algunos municipios del AMG en los que se señalan los casos que en los municipios se contempla la materia metropolitana.

MUNICIPIO	REGLAMENTO DE APLICACIÓN MUNICIPAL	CONTEMPLA MATERIA METROPOLITANA
Guadalajara	Si	No
Zapopan	Si	No
San Pedro Tlaquepaque	Si	No
Tlajomulco de Zúñiga	Si	No
Tonalá	Si	No
El Salto	Si	No
Zapotlanejo	Si	No

Juanacatlán	Si	No
-------------	----	----

Fuente: Elaboración propia, en base a los Reglamentos de Administración Pública de los municipios ubicado en su portal de internet de cada uno de ellos.

Esta tabla enlista a los nueve municipios que integran el Área Metropolitana de Guadalajara y refiere si tienen o no un reglamento de aplicación municipal que prevea funciones de corporaciones policiales. En este caso, es lógico que todos los municipios tengan un reglamento de estas características, ya que es una función propia de su naturaleza contar con una policía.

En cambio, en materia metropolitana, en ningún reglamento de policía y buen gobierno de estos municipios se establece alguna palabra que se acerque al término.

Esto no quiere decir que sean inutilizables para la materia, ya que a excepción de Guadalajara, si prevén de manera clara la coordinación, pero como lo señale en páginas anteriores, son conceptos distintos aunque con muchas similitudes, sobre todo en lo secundario.

Lo que pretende esta categoría, es señalar si la materia de seguridad pública si esta prevista en el marco jurídico de cada municipio que integra el AMG. No hay necesidad de establecer ningún convenio o que suceda algún evento extraordinario para propiciar su cumplimiento. Está inmerso en el sistema jurídico y por ende, en el actuar de las autoridades de todos los niveles de gobierno.

Por ello, lo que se busca demostrar con la tabla anterior es que los municipios, todos, cuenten con reglamentación idónea que establezca los pasos a seguir para sus policías municipales. Pero en ninguno de ellos, cuentan con la posibilidad de generar tareas metropolitanas, solamente de coordinación en algunos casos y de forma muy acotada.

Derivado de lo anterior, se puede generar la idea que debido a la poca claridad en la reglamentación aplicable de los municipios, la problemática de seguridad deviene también de una falta de precisión y seguridad jurídica que las ocasionan precisamente quienes debieran de encargarse de velar por un marco normativo actualizado, eficaz y sobre todo, vigente a las necesidades que presentan las corporaciones día con día.

En materia metropolitana, ninguno de los municipios en materia de seguridad prevee alguna acción que deba realizar su corporación. Es una característica novedosa en el marco normativo y por ende poco arraigada. Construir una institución con estas características puede ser muy complicado y más si es en materia seguridad pública, que tiene de manera muy puntual sus límites definidos por parte de la Constitución Federal, Ley General, Ley Estatal y reglamento de aplicación municipal.

El proceso de creación de la Policía Metropolitana no contiene normas jurídicas que respalden su existencia y mucho menos atribuciones señaladas en algún marco normativo. Un convenio es un acuerdo de voluntades, pero no es un libreto que deba señalar que puede hacer y que no puede hacer la autoridad.

En consecuencia, la seguridad pública como función y servicio de Estado en todos los niveles de gobierno debe prever todos los escenarios posibles que se pudieran presentar en la vida cotidiana. En este caso, los ordenamientos legales en la materia llegan a ser cortos en todos los niveles de gobierno para efectos de la coordinación metropolitana.

El hecho de que cada entidad pública busque por cuerda separada resolver la materia de seguridad pública solo propicia el desorden administrativo o la inefacia.

El desarrollo de la Policía Metropolitana no ha sido eficaz, ya que ni siquiera pudiera ser considerada como una corporación policiaca y por ende, no cumple con la función primordial que cada entidad dedicada a la seguridad pública debiese contener.

4.6.- Las instituciones encargadas de la seguridad pública se distinguen por regirse de acuerdo a los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos

Los principios que rigen la actuación de las instituciones de seguridad pública en México están previstos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en el artículo 21. Estos son los siguientes:

1. **Legalidad:** realizar sólo aquello que las normas expresamente les confieren y en todo momento someter su actuación a las facultades que las leyes, reglamentos y demás disposiciones jurídicas atribuyen a su empleo, cargo o comisión, por lo que conocen y cumplen las disposiciones que regulan el ejercicio de sus funciones, facultades y atribuciones.
2. **Objetividad:** limitarse a exponer los hechos que les constan de manera tangible, sin decantarse por alguna postura en base a sus creencias personales o prejuicios y no añadir en sus informes y valoraciones, situaciones que no les consten de manera tangible.
3. **Eficiencia:** actuar conforme a una cultura de servicio orientada al logro de resultados, procurando en todo momento un mejor desempeño en sus funciones, a fin de alcanzar las metas institucionales según sus responsabilidades, mediante el uso responsable y claro de los recursos públicos, eliminando cualquier ostentación y discrecionalidad indebida en su aplicación.
4. **Profesionalismo:** mantener una actitud personal positiva hacia la función policial por parte de quienes se desempeñan dentro de ésta, y que los lleva a buscar una constante superación.
5. **Honradez:** conducirse con rectitud sin hacer uso del empleo, cargo o comisión para obtener o pretender ganar algún beneficio, provecho o ventaja personal para sí mismos o a favor de terceros; de igual forma no buscar o aceptar compensaciones, prestaciones, dádivas, obsequios o regalos de cualquier persona u organización, sabiendo que ello compromete sus funciones y que el ejercicio de cualquier cargo público implica un alto sentido de austeridad y vocación de servicio.
6. **Respeto a los Derechos Humanos:** en el ámbito de sus competencias y atribuciones, garantizar, promover y proteger de conformidad con los Principios de Universalidad, Interdependencia, Indivisibilidad y Progresividad. (Código de Conducta de la Policía Federal, 2019)

Estos seis principios, expresan de distintas maneras el actuar que debe tener cualquier corporación y/o institución que centre sus esfuerzos en la seguridad pública en México. En el Área Metropolitana de Guadalajara, los municipios que la integran están obligados por mandato constitucional a ejercerlos. Esta categoría busca identificar si estos cumplen con lo previsto en la constitución y en que nivel.

En el siguiente apartado, se realizará por cada principio constitucional, un ejercicio de comparación entre dos municipios por concepto para conocer hasta que punto estos los pueden llevar a la práctica.

Con ello, se busca medir el cumplimiento de los principios establecidos en la constitución por parte de los municipios y si la Policía Metropolitana de Guadalajara pudiera retomar algunas de las circunstancias que las mismas entidades presentan.

Como muestra, si un municipio realiza un determinado número de capacitaciones, puede ser que cumpla con el principio constitucional del profesionalismo establecido en el numeral 21 de la Constitución General. Lo que se pretende con esta categoría es realizar una recopilación de información respecto de distintos casos de los municipios que integran el Área Metropolitana con los principios antes señalados.

Las instituciones encargadas de la seguridad pública se distinguen por regirse de acuerdo a los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos.

Para medir el cumplimiento de algunos de los principios en los municipios del área metropolitana se propone realizar diversos cuadros que expresen el número de informes policiales homologados en el año 2019, el número de procedimientos administrativo contra elementos de las corporaciones policiales en el año 2019 y el número de recomendaciones emitidas por la Comisión Estatal de Derechos Humanos recibidas en el año 2019 para relacionarlos con los principios que se proponen en los cuadros próximos.

El objetivo de esta ilustración es partir de información de diversas características que tienen las corporaciones de los municipios que integran la Policía Metropolitana e identificar si este tipo de información fueron tomados en cuenta para tomar en consideración si los principios que establece la constitución son el respaldo de la institución. Para obtener la información que a continuación se presentara se tuvieron que realizar distintas solicitudes de transparencia a los nueve sujetos obligados que en este caso son los nueve municipios que integran la Policía

Metropolitana. No se expondrá toda la información recolectada ya que para efectos de la presente investigación no se consideran necesarios.

Tabla 11 que muestra los informes policiales homologados en los periodos de 2017,2018 y 2019.

Municipio	Número de Informes Policiales Homologados hasta noviembre de 2019	Principios que motivan esta actividad	Tasa de informes Homologados por cada 100 elementos
Guadalajara	63,579	Eficacia, legalidad, profesionalismo	2497.21
Zapopan	60,994	Eficacia, legalidad, profesionalismo	2701.24
Tlajomulco de Zúñiga	9,128	Eficacia, legalidad, profesionalismo	1223.59
Ixtlahuacán de los Membrillos	192	Eficacia, legalidad, profesionalismo	300

Fuente: Elaboración propia. Información conseguida por la solicitud de la plataforma infomex número: 08290119 dirigida a los 9 municipios integrantes del AMG.

El objetivo de este cuadro es identificar el promedio de informes policiales homologados que realizan las corporaciones que integran el Área Metropolitana de Guadalajara. Las distintas solicitudes se realizaron a todos los municipios pero algunos no contestaron. Independiente de que no se haya hecho una ilustración de todo, es suficiente para el objeto de esta investigación ya que los primeros dos municipios son de dimensiones similares y así lo expresan.

La diferencia de Guadalajara con Ixtlahuacán es muchísima y eso puede ser un parámetro muy claro de las distinciones que se deben de tomar al momento de constituir una institución de seguridad pública de características metropolitanas.

Si analizamos los datos de Zapopan y Tlajomulco la diferencia también es muy grande, pero también sorprende porque la distancia entre ambos municipios no es de la misma magnitud que la de Guadalajara e Ixtlahuacan. Tanto Zapopan como Guadalajara representan el mayor porcentaje de actividad policial.

El conocer si los principios que señalo en el último recuerdo son positivos o negativos no es el objetivo de esta investigación, sino el mostrar primero la existencia de estos datos y las diferencias que hay en los municipios para después aseverar que en la consolidación de la Policía Metropolitana como institución esta información hasta el momento no ha sido tomada en cuenta.

Si comparamos los informes policiales con los delitos denunciados, se evidenciará la disparidad en la corporaciones municipales. Es decir, se podría mostrar la capacidad que tiene cada corporación para reaccionar contra cada delito expresamente denunciado de acuerdo al número de informes y al número de delitos en cada municipio.

No se esperaría que de todos los delitos existan informes, pero si se esperaría que las autoridades encargadas de crear la institución objeto de estudio hubieran previsto esta información.

Del último cuadro de la tabla anterior, que indica la tasa de informes por cada 100 elementos de cada corporación que muestra la tabla anterior, se desprende información diversa que aporta grandes diferencias en cada una de ellas. El ejercicio fue de multiplicar 100 por el número de informes realizados por cada corporación y a la postre dividir ese resultado con el número de elementos que cuenta cada una. Por ejemplo, en el caso de Guadalajara, se multiplicó 100 por 63,579 que es el número de informes policiales y se dividió ese resultado entre 2546 que es el número de elementos con que cuenta su corporación. Si este resultado lo comparamos con Zapopan, encontramos que el segundo municipio tiene una mayor efectividad a pesar de contar con menos elementos operativos.

En el caso de Tlajomulco de Zúñiga e Ixtlahuacan de los Miembrillos no podría hacerse una comparación como el caso anterior, ya que el número de los elementos con los que cuentan es totalmente menor al de Guadalajara y Zapopan, por ende, el número de informes totales también. La única diferencia, es que si bien, el municipio de Tlajomulco presenta mucho menos informes que Guadalajara y Zapopan, el dato por cada 100 elementos no refleja una diferencia tan enorme como en el caso de Ixtlahuacan de los Miembrillos.

Entre los municipios presentados en la tabla previa, se demuestran dos puntos: la primera, que no siempre se tiene una corporación eficaz al momento de realizar los informes si se tiene un número alto de elementos, el caso de los municipios Guadalajara – Zapopan por cada 100 elementos es ilustrativo para convalidar esta idea. La segunda, que en el Área Metropolitana de Guadalajara existen diferencias entre los municipios en lo concerniente a la elaboración de informes y elementos activos.

Esta situación, demuestra que la construcción de la Policía Metropolitana no prevé situaciones relacionadas con la elaboración de los informes, ya que de acuerdo a diversas solicitudes de transparencia y los ya citados convenios, no se desprende en ningún momento que se haya tomado en cuenta esta información.

Tabla 12 que muestra el número de procedimientos administrativos de 4 municipios del AMG
Y los principios que respaldan estas acciones.

Fuente:

Municipio	Número de Procedimientos Administrativos de 2017 hasta Noviembre de 2019	Número de Elementos	Porcentaje de Procedimientos por corporación
Guadalajara	96	2546	3.771%
Zapopan	49	2258	2.170%
Tlajomulco de Zúñiga	112	746	15.013%
Ixtlahuacan de los Membrillos	3	64	4.688%

Elaboración propia. Información conseguida por la solicitud de la plataforma infomex número: 08290119 dirigida a los 9 municipios integrantes del AMG.

Este cuadro expone el número de procedimientos administrativos que se iniciaron contra elementos de las corporaciones de estos cuatro municipios que aquí se exponen. Guadalajara y Zapopan son prácticamente la mitad y dos terceras partes frente a Tlajomulco e Ixtlahuacan.

Lo que podría indicar esta información es que respecto a los elementos con los que cuentan estos Municipios solo en un año hubo esos procedimientos.

Este indicio nos refiere que si existen ciertos tipos de indisciplinas dentro de las corporaciones y que estas deben ser tomadas en cuenta en los marcos jurídicos vigentes y la reglamentación municipal.

A partir de esta tabla, se desprende que tampoco se tomo en cuenta la homologación de los procedimientos administrativos ni mucho menos un estándar de cumplimiento de acuerdo al número de denuncias en cada municipio contra elementos. Eso es así, porque quien creo a la institución solo tenia como objetivo satisfacer una demanda política, no técnica. Es decir, no se desprende en ningún momento que para la consolidación de la institución se tomen principios fundamentales para concebir a la seguridad pública como una función y servicio de Estado.

Por ello existe una disparidad entre el número de procedimientos entre Guadalajara y Zapopan instaurados frente a los de Tlajomulco de Zúñiga y ni se diga Ixtlahuacan de los Miembrillos. Los porcentajes mostrados en la tabla número 7 tienen como objetivo demostrar que de acuerdo a la información obtenida, cada municipio tiene una realidad y una necesidad distinta que no ha sido tomada en cuenta en la construcción de la Policía Metropolitana de Guadalajara.

Una de estas cuestiones poco valoradas son las administrativas y referentes a la materia de seguridad pública, la del comportamiento de los elementos que integran las policías municipales.

En esta tabla, se busca mostrar el porcentaje respecto a la cantidad de elementos de cada municipio expuesto referente a las recomendaciones recibidas por parte de la Comisión Estatal de Derechos Humanos, con el objetivo de conocer si en base a la información conocida existe una adecuada perspectiva de protección de los derechos humanos.

Tabla 13 que muestra el número de recomendaciones dirigidas a diversos municipios del AMG en los años 2017 y 2018

Municipio	Número de Recomendaciones dirigidas al municipio por actos de las corporaciones policiales en los años 2017 y 2018.	Número de elementos de la corporación	Porcentaje de Recomendaciones por 100 elementos
Guadalajara	2	2546	0.079%
Zapopan	1	2258	0.044%
Tlajomulco de Zúñiga	1	746	0.134%
Ixtlahuacan de los Membrillos	1	64	1.563%

Fuente: Elaboración propia. Información conseguida por la solicitud de la plataforma infomex número: 08290119 dirigida a los 9 municipios integrantes del AMG.

Esta tabla expone el número de recomendaciones que recibieron los municipios en materia de seguridad pública. Como en las tablas anteriores señale, las referencias que para objeto de investigación se buscan son estrictamente para que se conozca el parámetro de las bases de la materia de seguridad.

Una institución que se encargue de velar por el orden, la paz y la integridad de todas las personas debe por lo menos establecer en su conformación los principios que he venido describiendo en este apartado.

También, lo que busca esta tabla es mostrar el porcentaje que estos municipios tienen respecto sus elementos y el número de recomendaciones recibidas. Esto es, si bien, Guadalajara tiene 2 recomendaciones recibidas por la Comisión Estatal de Derechos Humanos, tiene 2546 elementos y en cambio, Tlajomulco de Zúñiga tiene una recomendación pero solo tiene 746 elementos.

Existe un alto índice de probabilidad de que los elementos de Guadalajara puedan cometer más faltas a estos principios debido a que concentra mayor número de personas trabajando. La misma lógica aplica entre Ixtlahuacan de los Miembrillos, que al tener muy pocos elementos, el que tenga una recomendación habla de su falta de perspectiva como corporación para la protección de los derechos humanos de las personas.

Este dato, si bien, no dice mucho respecto como debe operar una institución de las condiciones que quisiera la Policía Metropolitana, si dice mucho sobre que información se debe tomar en cuenta para construir una dependencia de esta índole. Es decir, existen necesariamente en el territorio corporaciones con mejores características que otras.

En materia de derechos humanos, sobre todo, existe una disparidad muy grande entre los municipios que se presentan en la tabla previa y por ende, es necesario tomar en cuenta la realidad administrativa de cada municipio para un mejor comportamiento de sus elementos.

La perspectiva de la protección a los derechos humanos que cada corporación debe tener no se puede medir respecto del número de recomendaciones obtenidas, pero si es un parámetro que sirve para identificar que áreas de oportunidad deben trabajar.

Actualmente, en ninguno de los convenios que anteceden a la Policía Metropolitana se ha tomado de manera directa atender estos principios. Si mencionan en las generales de los citados convenios, pero eso no es atenderlos.

Atenderlos seria construir una institución que tome en cuenta diversa información de cada municipio, porque cada municipio es una realidad totalmente diferente. Una institución que busque combatir la inseguridad en un territorio determinado debe tener suficientes herramientas legales, políticas, sociales y económicas.

Existe una disparidad en el respeto a los derechos humanos en los municipios que integran el AMG. Esto es así, porque cada municipio integra la perspectiva de respeto a los derechos humanos de manera distinta y en todo caso, se deberían homologar las prácticas de respeto a los derechos humanos para que su ejercicio sea unificado.

CONCLUSIONES

A lo largo del trabajo, se desarrollaron ideas y argumentos para determinar las circunstancias que propician actualmente el desempeño cotidiano de la Policía Metropolitana de Guadalajara. También se tuvo como objetivo definir si la integración de la institución objeto de estudio fue correcta y si tiene evidencias de que su operación sea acorde a la expectativa social creada a raíz de su creación.

En la primera sección, se describieron los antecedentes de la institución, informando de manera escalonada, los distintos hechos que convalidaron la creación de lo que primero fue la Agencia Metropolitana de Seguridad y después como se conoce actualmente. De acuerdo a los distintos documentos que constituyeron a la Agencia en su momento y que modificaron la Policía Metropolitana de Guadalajara, no se encontró evidencia de que esta institución tenga elementos operativos, ya que el convenio que la crea y a la postre, modifica, específicamente establece que no puede contener elementos de estas características.

De esta primera parte del trabajo, se desprende que la adenda al convenio específico no resuelve el problema que originaron los debates para crear una institución de carácter metropolitano para combatir la inseguridad. Tampoco, toma en cuenta las distintas realidades que se presentan en los municipios que integran el Área Metropolitana de Guadalajara.

Esto es así, debido a que los documentos que respaldan la existencia de la institución solo se reducen a un acuerdo de voluntades de manera muy simple entre entidades públicas. Esto es así, ya que las autoridades involucradas se pusieron de acuerdo en conformar algo, pero sin prever escenarios normativos correctos que contribuyan a responder a ciertas expectativas creadas a raíz del proyecto institucional.

Cualquier investigación debe partir de un punto. Está en especial, inicia con un problema de una institución determinada que aparentemente no cumplía la expectativa social generada a raíz de su creación. Por ello, en consonancia con lo anterior, en el segundo capítulo del trabajo, como su mismo título lo indica, se buscó identificar el problema. Para ello, se utilizó el método de la lógica fluida, basado en 7 pasos que se desarrollan a lo largo de la sección referida. Estos pasos sirvieron para definir el problema central, la pregunta de la investigación, las respectivas variables y la hipótesis del trabajo.

En este caso, la hipótesis que se obtuvo fue la siguiente: “La falta de un marco normativo para la Policía Metropolitana de Guadalajara, con características que cubran los elementos

constitutivos en materia metropolitana y de seguridad pública, es un factor que explica por qué la institución no cumple con la expectativa social generada a partir de su constitución”.

Atendiendo a la hipótesis referida, es menester señalar que no existe un marco normativo que prevea en algún momento el actuar de la institución objeto de estudio. Esto es así, ya que del planteamiento para conformar una Policía Metropolitana solo se refiere a un acuerdo de voluntades entre entidades públicas municipales y un ente estatal, no de un ordenamiento legal vigente como marco de acción.

En cuanto a los elementos metropolitanos que contiene la institución, en un sentido si cumple con estos, ya que el proceso de creación se rige bajo los órganos previstos en la ley estatal. Pero en relación a la materia de seguridad pública, no existe evidencia clara que a raíz de la constitución de la dependencia, se hayan tomado en cuenta elementos expresados en este trabajo de obtención de grado.

Acerca del tercer capítulo, se plantearon dos elementos que en corolario para el trabajo, se consideran fundamentales para el diagnóstico de la institución.

Así pues, en lo concerniente a la metropolización, se analizaron conceptos que se consideran importantes para este trabajo. También, lo previsto en diversos ordenamientos legales en todos los ámbitos de gobierno. Asimismo, se dilucidaron las denominaciones que tienen las aglomeraciones urbanas que cuentan con un determinado número de personas, que para el nivel federal son solo “Zonas Metropolitanas” y que a nivel estatal pueden ser áreas metropolitanas y zonas metropolitanas.

En segundo lugar, en lo que toca a la seguridad pública, de acuerdo a conceptos históricos, se fue construyendo una discusión. Se le revistió como una tarea fundamental por parte del Estado en todos sus niveles y que como función primordial está la de salvaguardar la integridad de las personas que habitan en un determinado territorio.

Una vez que se explicaron en cada uno de los elementos del capítulo 2 y sus conceptos más importantes, al final de cada sub apartado, se propusieron tres categorías para cada elemento del marco teórico. Estas categorías, pretenden definir si la institución objeto de estudio cumple con ciertos parámetros que se consideran primarios para cualquier entidad pública que busque dar servicios de naturaleza metropolitana y de seguridad pública.

De una primera lectura, las seis categorías responden si la institución cumple o no lo que refieren. Para ello, se realizó un estudio de cada una de ellas que permitiera conocer si estas características fueron tomadas en cuenta.

En el análisis de datos se tomó en cuenta, en su gran mayoría, información pública tomada de los mismos sujetos obligados que son objeto de esta investigación. Es decir, los municipios que integran el área y el Gobierno del Estado de Jalisco. El análisis que a lo largo del capítulo se presenta, no es con aras de encontrar una connotación de índole positiva o negativa. Sino, en base a la información que se presenta, dilucidar si conforme su diseño institucional, se cumple con la expectativa creada.

En lo relacionado con la categoría número uno, se desprende que el diseño de la institución no contempla en ningún escenario de sus documentos fundacionales la densidad poblacional, la cuestión urbana y su espacio territorial. Esto es así, debido a que cada municipio que integra el AMG tiene una determinada población, una específica situación urbana y diversos límites territoriales. En ningún escenario, los convenios, la adenda y la diversa reglamentación del objeto de estudio establecen estas características, que para cualquier institución deben ser fundamentales para lograr. Esta parte es vital, ya que cualquier institución con responsabilidades de seguridad pública debiese desde un principio tomar en cuenta las características del espacio físico, de su población y de los límites territoriales que va proteger.

Por ejemplo, la realidad que actualmente tiene Guadalajara en cuestión territorial, urbana y poblacional con Zapopan, es diferente a la que tienen Zapotlanejo, Juanacatlán e Ixtlahuacan.

En el mismo punto se encuentran Tlajomulco, Tlaquepaque, El Salto y Tonalá. Con esto, se pretende demostrar que la intención de conformar una institución metropolitana en materia de

seguridad es positiva, pero también es importante tomar en cuenta los elementos que muestra la categoría número 1.

La Policía Metropolitana toma en cuenta para su consolidación distintos modelos de creación de otras dependencias que funcionan de manera metropolitana. Esto es así, debido a que se tomaron en cuenta antecedentes históricos y realidades tangibles que se tenían en su momento para proponer la creación de la institución. Esto no quiere decir que la institución vaya a funcionar, pero da cuenta de que el origen estructural de la dependencia objeto de estudio obedece más a lo que ya se ha hecho con otros servicios, que a la realidad de seguridad.

La estructura de cualquier municipio debe cumplir escenarios establecidos en la ley y por si misma pueden resolver diversos problemas que se presentan en su territorio. Esto no significa que puedan atender todas las necesidades y por eso existe en la misma ley la posibilidad de coordinarse entre municipios para distintas tareas y razones. La problemática radica cuando institucionalmente quieres hacer funcionar a una dependencia que antes no ha sido debidamente integrada y por ende no es claro que es lo que quieres hacer con ella ni en que territorio quieres que funcione.

Para la conformación de la Policía Metropolitana, se debía tomar en cuenta el número de policías de cada corporación municipal y las variaciones en incidencia delictiva de cada municipio. Al primer punto, no se tomó para la conformación de la institución el número de elementos de cada municipio ya que no se propuso ninguna estrategia para consolidar un ente que conformara a las corporaciones, sino la idea de juntarlas a todas en un inicio, pero nunca la ruta legal idónea para hacerlo. En el segundo punto, tampoco fue previsto en el convenio de creación y su respectiva adenda y los reglamentos vigentes de la institución, no refieren ningún tipo de estadística ni la posibilidad de realizar el ejercicio de haber tomado en cuenta la incidencia delictiva del territorio del AMG.

En la categoría número dos, se pretende exponer que los municipios tienen situaciones distintas y por ende, una realidad específica e individual. De acuerdo al recorrido de este punto, se

desprende que de la creación de la institución, no se tomaron en cuenta las realidad que cada municipio tiene y el origen de estas. Con ello, se confirma que si existe un problema generalizado en todas las entidades públicas que integran el AMG, pero que no se puede erradicar si no se afronta con información pertinente.

La Policía Metropolitana de Guadalajara actualmente, como está diseñada, parece ser una institución de más coordinación y de menos metropolización. Si se analizan los convenios y distintas notas periodísticas que refieren las autoridades, ambas palabras se utilizan seguido y el que no sean diferenciados, estos pueden suponer un problema, ya que se puede esperar algo que la institución en realidad no tiene las posibilidades de lograrlo. Esto es así, porque se esperan resultados inmediatos por parte de la ciudadanía y que exista, en términos prácticos una corporación metropolitana.

Por ello, las instituciones públicas deben conformarse en el servicio que van a ofrecer y el problema que se va erradicar. En este caso, se considera que la entidad objeto de estudio fue creada en base a una situación política, sin evidencia científica y sin fundamentos jurídicos sólidos. No se trata de unir corporaciones solamente, sino de primero, identificar un problema común, para tener una solución común.

Con respecto a la categoría tercera, en ella se formuló una exposición que busca determinar si los ordenamientos legales aplicables a la materia metropolitana en todos los niveles de gobierno sirven para la operación de la institución referida. En el transcurso de la explicación, se confirmó que a pesar de los años y avances legales en la materia, la metropolización en México aún no prevé los escenarios necesarios para que una institución como la Policía Metropolitana funcione. Aunado a ello, de la creación de la dependencia se desprenden factores políticos que definitivamente han complicado el andar histórico de la misma. Es decir, las circunstancias que se han presentado alrededor de la institución hacen difícil cumplir los objetivos trazados a raíz de su constitución.

Esta característica es fundamental, ya que de acuerdo a este trabajo, la constitución de la institución se realizó de manera poco eficaz, al no preverse prácticamente ningún escenario normativo importante en materia metropolitana que permita que los municipios aporten su cuerpo policiaco o parte de el a un nuevo ente.

En la categoría cuarta, se explica primero que la seguridad pública en México es vista como una función y servicio por parte del Estado. Esto es, es una obligación, permanente por parte de todos los niveles de gobierno. En base a diversas tablas que enlistan las dependencias que se encargan de la materia, se desprenden ciertas diferencias elementales entre una y otra.

Las entidades públicas que se encargan de realizar tareas de seguridad tienen atribuciones específicas de la materia, como la de salvaguardar a las personas y realizar acciones preventivas del delito. En el caso de la Policía Metropolitana, no se tienen esos objetivos y solo funciona como un ente administrativo. En el mismo caso, de acuerdo al convenio y su adenda, no cuenta con elementos operativos, por ende, no cumple con los parámetros para ser considerada como una institución de seguridad pública, aunque de la simple denominación de su nombre así pueda considerarse. Si bien, en sus documentos fundacionales si prevee denominarse una institución que se rija de acuerdo a los principios de seguridad pública establecidos en la constitución, no realiza funciones y servicios de Estado porque no es una institución que sea diseñada para poder hacer actividades exclusivas de la seguridad pública, ya que no contiene en sus filas personal especializado para realizar esas labores.

Por ello, lo que se busca con esta categoría es definir que la institución objeto de estudio no puede ser considerada como una dependencia de seguridad pública. Ya que, no salvaguarda personas ni brinda servicios en la materia, sino solo responde de momento a necesidades políticas, ya que no cumple con los criterios legales para que sea considerada como una institución de seguridad pública. Es por ello que la Policía Metropolitana no contará con los elementos necesarios para cumplir con la misión y expectativas que sobre ella existen.

La penúltima categoría del apartado de análisis de datos, busca distinguir a la seguridad pública por su marco normativo en específico. Con ello, se busca dejar en claro los alcances y límites que cada entidad pública tiene en la materia. Siendo la seguridad pública un tema de vital importancia en la vida cotidiana en México, es necesario que está contemplada de manera clara en cualquier ordenamiento legal en los municipios que integran el área y que a la postre, forman parte de la institución objeto de estudio.

Los municipios del AMG, de acuerdo a este sub apartado, si cuentan con un reglamento de aplicación municipal en materia de seguridad, pero en ninguno de ellos se prevé la posibilidad de realizar tareas metropolitanas, con lo que no se encontró alguna posibilidad legal que autorice por parte de las entidades municipales delegar en otra entidad su fuerza pública.

Derivado de lo anterior, se puede generar la idea que debido a la poca claridad en la reglamentación aplicable de los municipios, la problemática de seguridad deviene también de una falta de precisión y seguridad jurídica que las ocasionan precisamente quienes debieran de encargarse de velar por un marco normativo actualizado, eficaz y sobre todo, vigente a las necesidades que presentan las corporaciones día con día.

La última categoría corresponde a los principios establecidos en el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Ejes rectores que debe basarse cualquier institución encargada de la seguridad pública, ya que expresan de diversas formas el comportamiento de las instituciones.

Con este subapartado se buscó identificar si la institución objeto de estudio previó desde su creación estos preceptos. Del convenio, se desprende que sí, que las actuaciones de la Policía Metropolitana se regirán bajo los principios constitucionales.

Pero la realidad es totalmente otra, ya que no se han tomado en cuenta ninguno de ellos al momento de crear la institución y modificarla. Mucho menos se han tomado en cuenta por parte de los actores políticos que contribuyen al fortalecimiento de la institución ya que de momento, no se han cumplido los objetivos trazados que se plantearon al momento de crear a la Policía Metropolitana.

Lo que busca la categoría es responder si a partir de la creación de la institución objeto de estudio, debió haberse tomado con seriedad lo previsto en los principios para su correcta aplicación. Esto no fue así, tal como se demuestra en la exposición del apartado, ya que se exponen diversos elementos que se consideran fundamentales para el actuar de cualquier institución encargada de velar por la seguridad pública y en específico del área metropolitana de Guadalajara.

De las conclusiones de cada apartado y subapartado, se identifican muchas características comunes.

Entre ellas, se enumeran las siguientes conclusiones :

- 1) La Policía Metropolitana de Guadalajara actualmente, como está diseñada, parece ser una institución de más coordinación y de menos metropolización.
- 2) No se tomaron en cuenta realidades territoriales, poblacionales y urbanas de los municipios que integran el AMG para la conformación de la Policía Metropolitana.
- 3) La Policía Metropolitana no cuenta con elementos activos de seguridad pública, por lo que no puede considerarse como una institución de estas características.
- 4) No hay un marco normativo en ninguno de los niveles de gobierno que prevea la existencia de entidades públicas con las que se pretende tenga la Policía Metropolitana, esto no quiere decir que su existencia sea ilegal, pero si que se atribuye su falta de eficacia y operación a la falta de claridad en los objetivos, alcances y límites que se propusieron al momento de su creación y por ende, la imposibilidad de cumplir con los objetivos de su creación.
- 5) De su existencia, no se desprende que en su diseño institucional se tomen en cuenta el actuar de todas las corporaciones municipales del área en ningún área en específico. Por lo tanto, su falta de operación y eficacia también se atribuye a que no es una institución de seguridad pública.
- 6) Hasta el momento, no se toman en cuenta las diferentes realidades de las coporaciones municipales y por ende, no puede ser considerada una Policía Metropolitana como denominación ni por acción. Lo primero, porque en realidad no se tiene una estrategia integral

que abarque todos los municipios en materia de seguridad y lo segundo, porque no se tiene ningún tipo de mando operativo o elemento que pruebe algún tipo de acción preventiva por parte de la institución.

7) La idea de conformar un cuerpo de elementos integrado por todos los municipios del AMG es muy atractivo en el discurso político y también en la práctica. Sin embargo, de acuerdo a los marcos legales vigentes, se necesita algo más que acuerdos de voluntades entre actores y entidades públicas.

Al día de hoy, es evidente que las situaciones urbanas presentadas en los municipios del AMG requieren afrontarlas con estrategias diferentes a las de antes y por ende, se deben adecuar los marcos legales para poder hacerlo de una manera eficaz. Pero ello no justifica que se pretenda construir una institución como la Policía Metropolitana con escenarios poco claros.

De acuerdo a los puntos antes referidos, se concluye que la Policía Metropolitana de Seguridad sin los atributos propios de la materia metropolitana y de seguridad pública, algunos de ellos expresados y demostrados aquí, no cuenta con los elementos necesarios para cumplir con la misión y expectativas que sobre ella existen.

BIBLIOGRAFÍA

- Adame García, J. C. (2011). *El Derecho Municipal en México*. México, México, México: Porrúa.
- Agencia Metropolitana de Seguridad. (2017). *Agencia Metropolitana de Seguridad*. Obtenido de <https://agenciametropolitana.mx/>: <https://agenciametropolitana.mx/>
- Andrade Sánchez, E. (2016). *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada*. Ciudad de México: Oxford.
- Arellano, R. A. (2013). *Coordinación metropolitana y gestión pública municipal*. Zapopan, Jalisco: El Colegio de Jalisco.
- Arias de la Mora, R. A. (2017). *Gobernanza Metropolitana y Federalismo En México* (Primera ed.). (R. d. Mexicanos, Ed.) Zapopan, Jalisco: El Colegio de Jalisco. Recuperado el 24 de Junio de 2019
- Aristóteles. (2006). *La Política*. (P. S. Abril, Trad.) Madrid: Nuestra Raza.
- Arteaga Nava, E. (2010). *Derecho Constitucional*. México: Oxford.
- Banco Interamericano de Desarrollo. (2005). *Gobernar las Metrópolis*. Washington: Biblioteca Felipe Herrera.
- Barcelona, J. (1988). *El régimen jurídico de la policía de seguridad*. Oñati: Ivap.
- Burgoa Orihuela, I. (2002). *Derecho Constitucional Mexicano*. México: Porrúa.
- Cervera Vera, L. (1983). *La Ciudad ideal de Aristóteles*. España: Edición digital de la Biblioteca Virtual Miguel de Cervantes.
- Código de Conducta de la Policía Federal, Capítulo VIII (Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana 08 de Noviembre de 2019).
- Comisión Ambiental. (27 de Junio de 2019). <https://www.gob.mx/comisionambiental/es/articulos/que-es-una-megalopolis?idiom=es>.

Obtenido de <https://www.gob.mx/comisionambiental/es/articulos/que-es-una-megalopolis?idiom=es>.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Artículo 21 (Párrafo Noveno).

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Artículo 115.

Contreras Gallegos, J. (2016). *Caracterización del Desarrollo Urbano en México*. Obtenido de <http://ru.iiiec.unam.mx/3461/1/282-Gallegos.pdf>

Declaración Universal de los Derechos Humanos. (15 de Marzo de 2019). Obtenido de http://www.un.org/es/documents/udhr/UDHR_booklet_SP_web.pdf

Diccionario de la Real Academia Española. (15 de Marzo de 2019). Obtenido de <https://dle.rae.es/?id=XTrlaQd>

Duhau, E. (2001). *La Megaciudad en el siglo XXI, de la modernidad inconclusa a la crisis del espacio público*. México: Universidad Autónoma del Estado de México.

García, J. M. (2005). *Seguridad ciudadana y la seguridad nacional*. México.

Green, E. H. (2017). *El Gobierno de las Grandes Ciudades. Gobernanza y descentralización en las metrópolis de América Latina*. Santiago de Chile: Universidad Autonomía de Chile.

Hobbes, T. (1980). *Leviatán*. España: Nacional.

IMEPLAN. (2016). *Plan Ordenamiento Territorial del Área Metropolitana de Guadalajara*. Guadalajara.

IMEPLAN. (29 de Octubre de 2019). *IMEPLAN*. Obtenido de IMEPLAN: <https://imeplan.mx/index.php/en/ciudad>

IMEPLAN. (29 de Octubre de 2019). *Instituto Metropolitano de Planeación*. Obtenido de <https://imeplan.mx/index.php/en/ciudad>

Instituto de Investigaciones Jurídicas. (1994). *Diccionario Jurídico Mexicano*. México: Porrúa-UNAM.

Instituto Interamericano de Derechos Humanos. (15 de Marzo de 2019). Obtenido de https://www.iidh.ed.cr/multic/default_12.aspx?contenidoid=82796aa5-db81-45f2-a31e-f55e5e60d9a1&Portal=IIDHSeguridad

Kelsen, H. (1979). *Compendio de teoría general del Estado*. Barcelona: Blume.

Ley de Coordinación Metropolitana, Artículo 3.

Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, Artículo 3 fracción XXXVII (Cámara de Diputados del H. Congreso del Unión 28 de Noviembre de 2016).

Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, Artículo 2 (Congreso de la Unión).

López, S. E. (1999). *Derecho Municipal*. México: UAEM.

Maravall, J. A. (1986). *Estado Moderno y mentalidad social*. Vol. II. Madrid: Alianza.

Marcos Pablo Moloeznik, Javier Hurtado. (2019). *Seguridad Pública y Justicia penal en Jalisco y zonas metropoliticas, "Las instituciones de Seguridad pública en Jalisco"*. Zapopan: Colegio Jalisco.

O'Donnell, D. (2007). *Derecho Internacional de los Derechos Humanos*. México: EGAP.

Perló Cohen, M. (2017). *El futuro de las zonas metropolitanas de México*. México: Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México.

Ramírez Macías, J. d. (s.f.). *Metodología para la Identificación de las Areas Críticas y Estratégicas del Desarrollo Municipal y Regional*. (C. c. época, Ed.) Guadalajara, Jalisco, México.

Ramírez Macías, J. d. (s.f.). *Metodología para la Identificación de las Áreas Críticas y Estratégicas del Desarrollo Municipal y Regional* (Vol. 1). (C. C. Época, Ed.) Guadalajara, Jalisco, México: Gobierno de Jalisco.

Real Academia Española. (24 de Junio de 2019). *Diccionario de la Real Academia Española*. Obtenido de <https://dle.rae.es/srv/fetch?id=P8iAvJc>

Rosen, G. (1985). *De la policía médica a la medicina social*. México: Siglo XXI.

Samuel González Ruiz, Ernesto López Portillo V., José Arturo Yáñez. (Seguridad Pública en México: Problemas, perspectivas y propuestas). México: Porrúa.

SISTEMA DE SEGURIDAD PÚBLICA PARA EL ESTADO DE JALISCO. EL ARTÍCULO 57 DE LA LEY RELATIVA NO VULNERA EL ARTÍCULO 21 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, 2a. CXI/2017 (10a.) (Segunda Sala de la SCJN Julio de 2017).

TORNÉ, J. M. (7 de Agosto de 2019). *Megalopolis , Metrópolis y Ciudades Intermedias del mundo.* . Obtenido de <http://www.ceut.udl.cat/wp-content/uploads/D5.pdf>