



GOBIERNO DEL
ESTADO DE MÉXICO

Periódico Oficial

Gaceta del Gobierno

Gobierno del Estado Libre y Soberano de México

REGISTRO DGC NÚM. 001 1021 CARACTERÍSTICAS 113282801

Director: Lic. Aarón Navas Alvarez
legislacion.edomex.gob.mx

Mariano Matamoros Sur núm. 308 C.P. 50130

A: 202/3/001/02

Fecha: Toluca de Lerdo, Méx., viernes 29 de junio de 2018

“2018. Año del Bicentenario del Natalicio de Ignacio Ramírez Calzada, El Nigromante”.

Sumario

PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE MÉXICO

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD RADICADA
EN EL NÚMERO 01/2018.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD RADICADA
EN EL NÚMERO 03/2018.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD RADICADA
EN EL NÚMERO 05/2018.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD RADICADA
EN EL NÚMERO 06/2018.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD RADICADA
EN EL NÚMERO 08/2018.

Tomo CCV
Número

117

SECCIÓN CUARTA

Número de ejemplares impresos: 200

PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE MÉXICO

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 01 /2018.

PROMOVENTE: PRESIDENTE DE LA COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS DEL ESTADO DE MÉXICO.

MAGISTRADO PONENTE: EVERARDO SHAÍN SALGADO.

Toluca, Estado de México, tres de mayo de dos mil dieciocho.

Vistos, para resolver los autos de la **acción de inconstitucionalidad número 1/2018**, promovida por el Presidente de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México, en contra de las **fracciones XII, XV, XVIII, XXV, y XLVI del artículo 208, el párrafo tercero del artículo 209, la fracción V del artículo 211 y las fracciones I y VI del artículo 212 del Bando Municipal de Chapultepec 2018, así como sus respectivas sanciones previstas dentro de los mismos preceptos legales, y las previstas en las fracciones IX del artículo 207 y LII del artículo 208 del propio Bando; y**

RESULTANDO

PRIMERO. Por escrito presentado el nueve de marzo de dos mil dieciocho, en la Oficialía de Partes Común del Palacio de Justicia de Toluca, Estado de México, quien se ostentó como Presidente de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México, promovió acción de inconstitucionalidad solicitando la invalidez de fracciones XII, XV, XVIII, XXV, y XLVI del artículo 208, el párrafo tercero del artículo 209, la fracción V del artículo 211 y las fracciones I y VI del artículo 212 del Bando Municipal de Chapultepec 2018, así como sus respectivas sanciones previstas dentro de los mismos preceptos legales, y las previstas en las fracciones IX del artículo 207 y LII del artículo 208 del propio Bando, emitidas y promulgadas por las autoridades siguientes:

I. Autoridades emisora y promulgadora de la norma impugnada.

- a) Autoridad emisora: Cabildo del Ayuntamiento del municipio de Chapultepec, Estado de México.
- b) Autoridad promulgadora: Presidente Municipal Constitucional de Chapultepec, Estado de México.

II. Norma general cuya invalidez se reclama y el medio oficial en que se publicó:

Las fracciones XII, XV, XVIII, XXV y XLVI del artículo 208, el párrafo tercero del artículo 209, la fracción V del artículo 211, y las fracciones I y VI del artículo 212 del Bando Municipal de Chapultepec 2018, así como sus respectivas sanciones previstas dentro de los mismos preceptos legales, y las previstas en las fracciones IX del artículo 207 y LII del artículo 208 del propio Bando, publicado el cinco de febrero del año en curso.

SEGUNDO. Los planteamientos de invalidez formulados en la presente acción de inconstitucionalidad, son los siguientes:

"Preceptos constitucionales que se estiman violados. Artículos 5 párrafos primero y tercero, 34, 61, 77, 81, 86 bis, 88 inciso b) primer y segundo párrafos, y 115 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México.

VII. Conceptos de invalidez:

Antecedentes:

En 2015, esta Defensoría de Habitantes realizó el estudio de los 125 bandos municipales del Estado de México, desprendiéndose de ellos se regulaban y sancionaban como infracciones administrativas, conductas que de conformidad con el Código Penal del Estado de México están tipificadas como delitos.

En tal virtud, el 8 de enero del 2016 se emitió la Recomendación General 1/2016 "Sobre la armonización de los bandos municipales, a fin de que no contemplen infracciones administrativas que tengan identidad con delitos previstos en el Código Penal del Estado de México", 1 en la que se determinó:

Única. Se recomienda a los Honorables Ayuntamientos Constitucionales de los municipios del Estado de México, evitar contemplar como infracciones administrativas en los bandos municipales, conductas que estén previstas como delitos en el Código Penal del Estado de México vigente, a efecto de no invadir esferas de competencia que constitucionalmente corresponden al Poder Legislativo, al Poder Judicial y a la Procuraduría General de Justicia del Estado de México.2

1 Puede ser consultada en: <http://www.codhem.org.mx/LocalUser/codhem.org/recomendaciones/pdf/2016/0116.pdf>.

2 Ahora Fiscalía General de Justicia del Estado de México por decreto número 167 publicado en la Gaceta del Gobierno el 09 de diciembre del 2016.

En ese sentido y con el objeto de verificar el cumplimiento de dicho documento, se llevó a cabo el análisis de los 125 Bandos municipales 2016, derivando siete demandas de acciones de inconstitucionalidad promovidas ante la Sala Constitucional del Honorable Tribunal Superior de Justicia del Estado de México, en contra de diversas disposiciones de los bandos municipales de Coyotepec³, Tepetzotlán,⁴ Tonatico,⁵ Ixtapan de la Sal,⁶ Nezahualcoyotl,⁷ Zinacantepec⁸ y Temamatla⁹.

Así también, en el año 2017, se llevó a cabo el análisis de los 125 Bandos municipales 2017, resultando 5 demandas de acciones de inconstitucionalidad promovidas ante la Sala Constitucional del Honorable Tribunal Superior de Justicia del Estado de México, en contra de diversas disposiciones de los bandos municipales de Ixtapaluca,¹⁰ Cuautitlán,¹¹ Tequixquiac,¹² Chiconcuac¹³ y Teotihuacán¹⁴

En seguimiento a los trabajos realizados por la Defensoría de Habitantes con el objeto de verificar el cumplimiento de la Recomendación General en comento, se realizó el análisis del Bando Municipal de Chapultepec 2018, derivando en la presente acción de inconstitucionalidad, bajo las siguientes consideraciones:

2. Estudio dogmático de los delitos y faltas administrativas:

Antes de estudiar la inconstitucionalidad de las fracciones XII, XV, XVIII, XXV, y XLVI del artículo 208, el párrafo tercero del artículo 209, la fracción V del artículo 211, y las fracciones I y VI del artículo 212 del Bando Municipal de Chapultepec 2018, así como sus respectivas sanciones previstas dentro de los mismos preceptos legales, y las establecidas en las fracciones IX del artículo 207 Y LII del artículo 208 del propio Bando, resulta importante establecer la diferencia entre Derecho Administrativo y Derecho Penal; incluyendo la infracción y la sanción administrativa; así como el delito y la pena, al tenor de lo siguiente:

El Derecho Administrativo es aquél que regula la estructura y organización del poder encargado de realizar la función administrativa, los medios patrimoniales y financieros que la administración necesita para su sostenimiento, garantizar la regularidad de su actuación, el ejercicio de las facultades que el poder público debe realizar bajo la forma de la función administrativa, y la situación de los particulares con respecto a la administración.¹⁵

Es la rama del derecho público, que tiene por objeto específico la administración pública, entendida ésta, como la actividad a través de la cual el Estado y los sujetos auxiliares de éste tienden a la satisfacción de intereses colectivos¹⁶; para tal efecto, existen ordenamientos administrativos de carácter general que deben ser observados por la población, los cuales contemplan infracciones o faltas administrativas que son figuras jurídicas que describen los actos u omisiones, que contravengan alguna disposición administrativa, para la que está prevista una sanción de naturaleza diferente a las del derecho penal.¹⁷

Atendiendo a lo establecido en el cuarto párrafo del artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: **Compete a la autoridad administrativa la aplicación de sanciones por las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, las que únicamente consistirán en multa, arresto hasta por treinta y seis horas o en trabajo a favor de la comunidad.** Y Considerando que los ayuntamientos, son órganos administrativos, investidos de autonomía pero sujetos a los preceptos constitucionales y legales. Estos deben observar las disposiciones contenidas tanto en la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, como en la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, donde los faculta para expedir los bandos municipales y demás reglamentos administrativos de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, sin exceder las facultades que la propia ley les confiere y sin invadir otras esferas de competencia.

3 Acción de inconstitucionalidad 1/2016: Se sobreseyó, en virtud de que se derogaron las disposiciones combatidas.

4 Acción de inconstitucionalidad 2/2016: Se emitió sentencia declarando la inconstitucionalidad y consecuente invalidez de las disposiciones combatidas.

5 Acción de inconstitucionalidad 3/2016: Se sobreseyó, en virtud de que se derogaron las disposiciones combatidas.

6 Acción de inconstitucionalidad 4/2016: Se emitió sentencia declarando la inconstitucionalidad y consecuente invalidez de las disposiciones combatidas.

7 Acción de inconstitucionalidad 5/2016: Se sobreseyó, en virtud de que se derogaron las disposiciones combatidas.

8 Acción de inconstitucionalidad 6/2016: Se sobreseyó, en virtud de que se derogaron las disposiciones combatidas.

9 Acción de inconstitucionalidad 7/2016: Se sobreseyó, en virtud de que se derogaron las disposiciones combatidas.

10 Acción de inconstitucionalidad 1/2017: Se emitió sentencia declarando la inconstitucionalidad y consecuente invalidez de las disposiciones combatidas.

11 Acción de inconstitucionalidad 2/2017: Se emitió sentencia declarando la inconstitucionalidad y consecuente invalidez parcial de las disposiciones combatidas.

12 Acción de inconstitucionalidad 3/2017: Se emitió sentencia declarando la inconstitucionalidad y consecuente invalidez de las disposiciones combatidas.

13 Acción de inconstitucionalidad 4/2017: Se emitió sentencia declarando la inconstitucionalidad y consecuente invalidez parcial de las disposiciones combatidas.

14 Acción de inconstitucionalidad 5/2017: Se emitió sentencia declarando la inconstitucionalidad y consecuente invalidez de las disposiciones combatidas.

15 Fraga Gabino, Derecho administrativo, Editorial Porrúa, 2001.p.91

16 Cfr: García Máynez, Eduardo, Introducción al estudio del derecho. 64a.ed.,reimpresión. México,2013, p. 139.

17 Recuperado de: <http://www.encyclopedia-juridica.biz14.com/d/infracciones-administrativas/infracciones-administrativas.htm>, consultado en febrero de 2018.

1...Resulta aplicable la siguiente jurisprudencia del pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XV, Enero de 2002; Novena Época, pagina 1041, que señala:

FACULTAD REGLAMENTARIA MUNICIPAL. SUS LÍMITES. Si bien es cierto que de conformidad con el artículo 115, fracción II, segundo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los Ayuntamientos están facultados para expedir, de acuerdo con las bases que deberán establecer las Legislaturas de los Estados, los bandos de policía y buen gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, también lo es que dichos órganos, en ejercicio de su facultad regulatoria, deben respetar ciertos imperativos, pues las referidas normas de carácter general: 1) No pueden estar en oposición a la Constitución General ni a las de los Estados, así como tampoco a las leyes federales o locales; 2) En todo caso, deben adecuarse a las bases normativas que emitan las Legislaturas de los Estados; y, 3) Deben versar sobre materias o servicios que le correspondan legal o constitucionalmente a los Municipios.

Así también, la Jurisprudencia del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XXII, Octubre de 2005; Novena época, página 2068, que refiere a la letra:

LEYES ESTATALES Y REGLAMENTOS EN MATERIA MUNICIPAL. ESQUEMA DE ATRIBUCIONES CONSTITUCIONALES QUE DERIVAN DE LA REFORMA AL ARTÍCULO 115, FRACCIÓN II, SEGUNDO PÁRRAFO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. El Órgano Reformador de la Constitución en 1999 modificó el segundo párrafo de la fracción II del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos con un doble propósito: delimitar el objeto y alcance de las leyes estatales en materia municipal y ampliar la facultad reglamentaria del Municipio en determinados aspectos, según se advierte del dictamen de la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados, en el cual se dispone que el contenido de las ahora denominadas "leyes estatales en materia municipal" debe orientarse a las cuestiones generales sustantivas y adjetivas que den un marco normativo homogéneo a los Municipios de un Estado, sin intervenir en las cuestiones específicas de cada uno de ellos, lo que se traduce en que la competencia reglamentaria municipal abarque exclusivamente los aspectos fundamentales para su desarrollo. Esto es, al preverse que los Ayuntamientos tendrán facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las Legislaturas de los Estados, bandos de policía y gobierno, reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal, se buscó establecer un equilibrio competencial en el que prevaleciera la regla de que un nivel de autoridad no tiene facultades mayores o más importantes que el otro, sino un esquema en el que cada uno tenga las atribuciones que constitucionalmente le corresponden; de manera que al Estado compete sentar las bases generales a fin de que exista similitud en los aspectos fundamentales en todos sus Municipios, y a éstos corresponde dictar sus normas específicas, dentro de su jurisdicción, sin contradecir esas bases generales.

En ese orden de ideas, la Tesis aislada de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XXXIII, Quinta época, pagina 1202, del rubro y texto siguientes:

AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS. Aun cuando están autorizadas para castigar las infracciones a los reglamentos gubernativos y de policía, si tales infracciones dan lugar a la incoación de un procedimiento judicial, la competencia de las autoridades administrativas desaparece, toda vez que no son ellas las capacitadas para resolver acerca de la responsabilidad penal de los individuos, pues si se admitiera que un mismo hecho pudiera considerarse, a la vez, como infracción a los reglamentos citados y como constitutivo de un delito, y pensarse por uno y otro de estos aspectos, se llegaría a la posibilidad de castigar a una misma persona dos veces por un solo hecho, lo cual es contrario a lo mandado por el artículo 23 constitucional.

Es así que, si una conducta es tipificada como delito en el Código Penal Vigente en la Entidad, ello excluye la posibilidad de que simultáneamente se sancione por la vía administrativa con ese Bando Municipal.

Por lo que respecta a las sanciones por infracciones a los reglamentos administrativos municipales, se encuentran previstas en el artículo 166 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México:

Artículo 166.- **Las infracciones a las normas contenidas en el Bando**, reglamentos, circulares y disposiciones administrativas municipales de observancia general, se sancionarán atendiendo a la gravedad de la falta cometida con:

- I. Amonestación;
- II. Multa hasta de cincuenta veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización vigente al momento de cometer la infracción, pero si el infractor es jornalero, ejidatario u obrero, la multa no excederá del salario de un día;
- III. Suspensión temporal o cancelación del permiso o licencia;
- IV. Clausura temporal o definitiva;
- V. Arresto administrativo hasta por treinta y seis horas.

Por otra parte, el derecho Penal, es el sistema de normas emitidas por el estado a través de la ley para dar a conocer a los miembros de la sociedad las conductas consideradas como delictivas, por lesionar bienes fundamentales para la sociedad, con el fin de que eviten su comisión, indicando al juez los presupuestos y sanción, sea pena de prisión o medida de seguridad, a imponer a quienes las realicen.¹⁸

Es el conjunto de normas que determinan los delitos, las penas que el Estado impone a los delincuentes y las medidas de seguridad que el mismo establece para la prevención de la criminalidad, considerando a las penas no como un castigo, sino como una medida de reinserción que permita que el sentenciado regrese a la sociedad a la que ofendió con su conducta delictiva.¹⁹

En ese sentido, las acciones encaminadas al fortalecimiento de las políticas públicas para combatir conductas contrarias al derecho deben cimentarse en la política criminal; que tiene por objeto la sistematización sociopolítica y jurídica de las prioridades, actividades y medios dirigidos al control y eventual erradicación de los fenómenos delincuenciales suscitados en un territorio determinado; la cual se basa en los principios de legalidad, mínima intervención, bien jurídico, acto o conducta, tipicidad, culpabilidad, así como presunción de inocencia y retribución, a fin de garantizar seguridad jurídica evitando la vulneración de los derechos fundamentales de los gobernados.

De lo anterior, se destaca el principio de bien jurídico, consistente en la protección de un derecho por parte del Estado que, por resultar de gran valía, requiere ser tutelado mediante una norma penal que sancione las conductas que trasgreden la esfera jurídica de las personas; pena, que deberá ser proporcional al hecho antijurídico atendiendo al grado de afectación del bien jurídico protegido. Esto, se lleva a cabo a través de la tipificación de los delitos que son aquellas conductas típicas y antijurídicas realizadas por alguien imputable y culpable, que darán por consecuencia la punibilidad,²⁰ mismos que el artículo 6 del Código Penal del Estado de México vigente define al delito como la conducta,²¹ típica,²² antijurídica,²³ culpable, ²⁴ y punible.²⁵

El Código Penal del Estado de México vigente establece, entre otros, los siguientes delitos: Quebrantamiento de sellos²⁶, ultrajes;²⁷ De las personas menores de edad y quienes no tienen la capacidad para comprender el significado del hecho;²⁸ Violencia familiar;²⁹ Contra el ambiente,³⁰ y Daños en los bienes.³¹

Así, cuando una persona realiza alguna de las conductas tipificadas como delitos, puede constituirse una pena, que para Fernando Castellanos Tena, es el castigo legalmente impuesto por el estado al delincuente, para conservar el orden jurídico³² y que Francisco Peniche Bolio, define como el sufrimiento impuesto por el Estado, en ejecución de una sentencia, al culpable de una infracción penal.³³ Las Penas, se encuentran enlistadas en el inciso A del artículo 22 del Código Penal del Estado de México vigente, siendo estas: prisión; multa; reparación del daño; que comprenderá los rubros citados por el artículo 26 de este ordenamiento;³⁴ trabajo a favor de la comunidad; suspensión, destitución, inhabilitación o privación del empleo, cargo o comisión; suspensión o privación de derechos vinculados al hecho; publicación especial de sentencia; decomiso de bienes producto del enriquecimiento ilícito; y decomiso de los instrumentos, objetos y efectos del delito.

Por lo expuesto, es posible advertir que el delito y la infracción son distintas, ya que el primero tiene por objeto mantener el orden social a través del respeto de los bienes jurídicos tutelados por la legislación penal; y la segunda, sancionar a las personas que infrinjan ordenamientos de carácter administrativo, mediante la imposición de multa o arresto hasta por treinta y seis horas o trabajo a favor de la comunidad.

18 Díaz A. Enrique, Derecho Penal parte general (conceptos, principios y fundamentos del derecho penal mexicano conforme a la Teoría del Delito Funcionalista Social), Ed. Porrúa, México, 2004, p.7.

19 Peniche Bolio, Francisco J., Introducción al estudio del derecho, 20ª. ed., 1ª reimpresión. México, 2011, pp. 47-49.

20 Amuchategui, I. Griselda, Derecho Penal, Ed. Oxford, 2009, p. 47.

21 Conducta: es un hecho humano impregnado de voluntad. Refiere Enrique Díaz Aranda, es la causa de una modificación en el mundo exterior, cuya percepción se constata a través de los sentidos.

22 Típica: Es el encuadramiento de una conducta real con la conducta ideal descrita en la ley.

23 Antijurídica: Consiste en que la conducta típica esté en contra del derecho, es decir, que esté violando una ley prohibitiva.

24 Culpable: Habrá culpabilidad cuando siendo imputable, esto es capaz de entender y querer en el campo penal, se realiza una conducta típica y antijurídica.

25 Punibilidad: significa castigo, y se presenta cuando los elementos positivos del delito (conducta, tipicidad, antijuridicidad, imputabilidad y culpabilidad) se satisfacen.

26 Artículo 124 Idem.

27 Artículo 126 Idem.

28 Artículo 204 Idem.

29 Artículo 218 Idem.

30 Artículo 228 Idem.

31 Artículo 309 Idem.

32 Castellanos, Fernando. Lineamientos Elementales de Derecho Penal. Ed: Porrúa México, 1998, p. 318.

33 Peniche Bolio, Francisco J. Introducción al estudio del derecho. 20ª. ed., 1ª reimpresión. México, 2011, p. 48.

34 Artículo 26. La reparación del daño deberá ser plena, efectiva, proporcional a la gravedad del daño causado y a la afectación del desarrollo integral de la víctima u ofendido y, según la naturaleza del delito de que se trate ...

Es decir, por disposición constitucional, los delitos y las penas en ellos establecidos deben estar determinados en las leyes, y los encargados de aplicarlas son los jueces y tribunales, por lo que no pueden estar contenidos en un bando municipal, ya que estos solo pueden prever infracciones y sanciones que no excedan los máximos establecidos en el artículo 21 Constitucional.

3. Consideraciones sobre la identidad que tienen las fracciones XII, XV, XVIII y XLVI del artículo 208, el párrafo tercero del artículo 209, la fracción V del artículo 211, y las fracciones I y VI del artículo 212 del Bando Municipal de Chapultepec 2018, con diversos delitos establecidos en el Código Penal vigente en el Estado de México; para lo cual, se estima importante realizar un comparativo entre ambos ordenamiento al tenor de lo siguiente:

DELITOS CONTRA EL AMBIENTE

Bando Municipal de Chapultepec 2018	Código Penal del Estado de México vigente
<p style="text-align: center;">TÍTULO DÉCIMO OCTAVO DE LAS MEDIDAS DE SEGURIDAD, INFRACCIONES, SANCIONES Y RECURSOS.</p> <p style="text-align: center;">CAPÍTULO I DE LAS MEDIDAS DE SEGURIDAD</p> <p>Artículo 208. Se impondrá multa de uno y hasta cincuenta días de salario mínimo, a quien: ... XII. Arroje basura o desperdicios sólidos en las alcantarillas, pozos de vista, válvulas y toda instalación de agua potable y drenaje; ... XV. Tale todo tipo de árbol, realice actividades de pastoreo de ganado, recolecte y extraiga tierra, encienda fogatas en zonas no asignadas, marque o pinte la corteza de los árboles, pinte o rotule las instalaciones del kiosco o baños o haga mal uso de los mismos, mate o moleste con todo tipo de arma, la fauna silvestre de la reserva ecológica del Cerro del Chapulín. ... XVIII. Emita o descargue contaminantes que alteren la atmósfera, o encienda fuego en la vía pública, lugares de uso común o en predios particulares;</p>	<p style="text-align: center;">SUBTÍTULO SÉPTIMO DELITOS CONTRA EL AMBIENTE</p> <p style="text-align: center;">CAPITULO I</p> <p>Artículo 228. Al que en contravención a las disposiciones legales en materia de protección al ambiente o normas ambientales: I. El que derribe o trasplante un árbol en la vía pública o afecte negativamente áreas verdes o jardinerías públicas, dolosamente, sin autorización correspondiente; II. Provoque por cualquier medio una enfermedad en las plantas, cultivos agrícolas o bosques, causando daño a la salud pública o desequilibrio a los ecosistemas; III. Provoque intencionalmente un incendio forestal; IV. Descargue, deposite, infiltre o derrame aguas residuales de carácter industrial, comerciales, de servicios y agropecuarios, desechos o contaminantes en las aguas o en los suelos de jurisdicción estatal o municipal, que causen daños a la salud pública, la flora, la fauna o los ecosistemas; V. Despida o descargue en la atmósfera gases, humos, polvos, líquidos que ocasionen o puedan ocasionar daños a la salud pública, la flora, la fauna o los ecosistemas, en zonas o fuentes emisoras de jurisdicción estatal o municipal; VI. Genere emisiones de ruido, vibraciones, energía lumínica o térmica en zonas de jurisdicción estatal o municipal que ocasionen o puedan ocasionar daños a la salud pública, flora, fauna o los ecosistemas; VII. Debiendo obtener la autorización de impacto y riesgo ambiental, realice obras o actividades, sin contar con la misma o no implemente las medidas preventivas y correctivas que indique la autoridad correspondiente para la mitigación de impactos ambientales y de seguridad de las personas, sus bienes y el ambiente, ocasionando daños a la salud pública, la flora, la fauna o los ecosistemas; VIII. Rebasa el doble de los parámetros y límites permisibles en las normas oficiales mexicanas o en las normas estatales vigentes; IX. Sin contar con la autorización de impacto y riesgo ambiental, preste el servicio de guarda, custodia, reparación o depósito de vehículos; X. Sin contar con la autorización de impacto y riesgo ambiental, guarde, comercie, deposite o almacene vehículos de desecho o autopartes usadas.</p> <p>A los responsables de este delito se les impondrá prisión de dos a ocho años y de treinta a ciento cincuenta días multa.</p>

Análisis de la identidad administrativa y penal de conductas y de tipo:35

Elementos		
Rubros	Infracción	Delito contra el ambiente
	Fracciones XII, XV y XVIII del artículo 208 del Bando Municipal de Chapultepec 2018	Artículo 228 del Código Penal del Estado de México vigente
Conducta	XII. Arroje basura o desperdicios agua potable y drenaje. XV. Tale todo tipo de árbol, marque o pinte la corteza de los árboles, XVIII. Emita o descargue contaminantes.	Protección al ambiente o normas técnicas ambientales
Sobre quien se realiza la conducta	El medio ambiente	El medio ambiente

En merito de lo expuesto, está acreditado que las infracciones previstas en las fracciones XII, XV y XVIII del artículo 208 del Bando Municipal de Chapultepec 2018, se encuentran contenidas en los Delito Contra el Ambiente establecidos en las fracciones I, IV y V del artículo 228 de la legislación sustantiva penal vigente en la entidad, por lo cual su investigación y, en su caso, sanción únicamente corresponden al ministerio público y a la autoridad judicial, respectivamente.

MALTRATO ANIMAL

Bando Municipal de Chapultepec 2018	Código Penal del Estado de México vigente
<p style="text-align: center;">CAPÍTULO I DE LAS MEDIDAS DE SEGURIDAD</p> <p>Artículo 208. Se impondrá multa de uno y hasta cincuenta días de salario mínimo, a quien:</p> <p>...</p> <p>XXV. Descuide la morada y las condiciones de movilidad, higiene y albergue de un animal, al grado de someterlo a sed, insolación, dolores considerables o algún otro maltrato que atenten contra su vida o salud;</p>	<p style="text-align: center;">CAPÍTULO III MALTRATO ANIMAL</p> <p>Artículo 235 Bis.- Comete el delito de maltrato animal, el que cause lesiones dolosas a cualquier animal que no constituya plaga, con el propósito o no, de causarle la muerte y se le impondrá pena de seis meses a dos años de prisión y de cincuenta a ciento cincuenta días multa. La pena prevista en el párrafo anterior también se aplicará a quien abandone a cualquier animal de tal manera que quede expuesto a riesgo que amenacen su integridad, la de otros animales o de las personas.</p> <p>A quien realice actos eróticos sexuales a un animal o le introduzca por vía vaginal o rectal el miembro viril, cualquier parte del cuerpo, objeto o instrumento, se le impondrán de seis meses a dos años de prisión y de cincuenta a ciento cincuenta días multa. La pena contenida en el presente artículo se incrementará hasta en una mitad cuando el maltrato animal sea videograbado o difundido.</p> <p>En cualquier caso, se procederá inmediatamente al aseguramiento de los animales, de conformidad con lo dispuesto en el cuarto párrafo del artículo 48 del presente código.</p> <p>Artículo 235 Ter. A quien cause la muerte no inmediata, utilizando cualquier medio que prolongue la agonía de cualquier animal que no constituya plaga, se le impondrá una pena de seis meses a tres años de prisión y de cien a doscientos días multa.</p> <p>Artículo 235 Quáter. La reparación del daño respecto de los delitos cometidos en este Capítulo se aplicará al fondo para la Protección a los Animales del Estado de México. Quedan exceptuados de este Capítulo las charreadas, jaripeos, rodeos, lidia de toros, novillos o becerros; peleas de gallos, el adiestramiento de animales; las actividades con fines cinegéticos, de pesca o de rescate, siempre y cuando estas actividades se realicen en términos de las disposiciones jurídicas aplicables.</p>

Análisis de la identidad administrativa y penal de conductas y de tipo³⁶:

Elementos		
Rubros	Infracción Fracción XXV artículo 208 del Bando Municipal de Chapultepec 2018	Delitos de maltrato animal Artículo 235 bis del Código Penal del Estado de México vigente
Conducta	Descuide un animal, someterlo a dolores maltrato contra su vida o salud.	Causar lesiones dolosas a cualquier animal que no constituya plaga
Objeto sobre el cual se realiza la conducta	Cualquier animal.	Animales que no constituyan plaga
Presupuesto	Que atenten contra su vida o salud	Vida e integridad física de los animales

En tal virtud, está acreditado que la infracción prevista en la fracción XXV del artículo 208 del Bando Municipal de Chapultepec 2018, se encuentra contenida en el delito de Maltrato Animal establecido en el artículo 235 bis de la legislación sustantiva penal vigente en la entidad; por lo cual su investigación y, en su caso, sanción, únicamente corresponden al Ministerio Público y a la autoridad judicial, respectivamente.

USO INDEBIDO DE LOS SISTEMAS DE EMERGENCIA.

<p>Bando Municipal de Chapultepec 2018</p> <p style="text-align: center;">CAPÍTULO I DE LAS MEDIDAS DE SEGURIDAD</p> <p>Artículo 208.- Se impondrá multa de uno a cincuenta días de salario mínimo, a quien:</p> <p>...</p> <p>XLVI. Solicite mediante falsas alarmas, los servicios de policía y atención médica o de asistencia social.</p>	<p>Código Penal del Estado de México vigente</p> <p style="text-align: center;">CAPÍTULO V USO INDEBIDO DE LOS SISTEMAS DE EMERGENCIA</p> <p>Artículo 116 Bis.- Comete el delito de uso indebido de los sistemas de emergencia el que dolosamente por cualquier medio reporte hechos falsos a instituciones públicas o privadas que presten servicios de emergencia, protección civil, bomberos o seguridad pública, que haga necesaria la movilización y presencia de elementos de dichas instituciones. Al responsable de esta conducta se le impondrá de tres meses a un año de prisión y de diez a cincuenta días multa.</p> <p>En caso de reincidencia se impondrá de dos a tres años de prisión y de doscientos a quinientos días multa.</p>
--	---

Análisis de la identidad administrativa y penal de conductas de tipo³⁷:

Elementos		
Rubros	Infracción Fracción XLVI del artículo 208 del Bando Municipal de Chapultepec 2018	Delitos de uso indebido de los sistemas de emergencia Artículo 116 Bis del Código Penal del Estado de México
Conducta	Solicite mediante falsas alarmas.	Uso indebido. El que dolosamente por cualquier medio reporte hechos falsos
Objeto sobre el cual se realiza la conducta	Los servicios de policía y atención medica o de asistencia social.	De los sistemas de emergencia
Presupuesto	(Con independencia de que se haga necesaria la movilización y presencia de instituciones públicas o privadas que presenten servicios de emergencia, protección civil, bomberos o seguridad pública)	Que haga necesaria la movilización y presencia de instituciones públicas o privadas que presten servicios de emergencia, protección civil, bomberos o seguridad pública.

En tal virtud, está acreditado que la infracción prevista en la fracción XLVI del artículo 208 del Banco Municipal de Chapultepec 2018 se encuentra contenida en el delito de uso indebido de los sistemas de emergencia establecido en el artículo 116 Bis de la legislación sustantiva penal vigente en la entidad; por lo cual su investigación y, en su caso, sanción, únicamente corresponden al Ministerio Público y a la autoridad judicial, respectivamente.

36 Tipo: conducta ideal descrita en la ley penal.

37 Tipo: conducta ideal descrita en la Ley penal.

ULTRAJES.

Bando Municipal de Chapultepec 2018	Código Penal del Estado de México vigente
CAPÍTULO I DE LAS MEDIDAS DE SEGURIDAD	CAPÍTULO VI ULTRAJES.
Artículo 209. Asimismo, se impondrá una multa prevista por insultar, amenazar y/o agredir al personal de protección o seguridad pública municipal o cualquier servidor público municipal.	Artículo 126.- Se entiende por ultraje toda expresión directa o indirecta o toda EXPRESIÓN DIRECTA O INDIRECTA O TODA ACCIÓN EJECUTADA CONTRA ALGÚN SERVIDOR PÚBLICO, ESTATAL O MUNICIPAL, O CONTRA INSTITUCIONES PÚBLICAS, QUE PUEDA IMPLICAR OFENSA O DESPRECIO. TRATÁNDOSE DE ELEMENTOS DE CUALQUIER CORPORACIÓN POLICÍACA, SE REQUERIRÁ ADEMÁS PARA LA INTEGRACIÓN DEL DELITO, QUE EL ULTRAJE SEA EN PRESENCIA DE PERSONAS AJENAS A LAS CORPORACIONES. Artículo 127.- A quien ejecute ultrajes contra instituciones públicas, se le impondrán de seis meses a dos años de prisión y de treinta a ciento cincuenta días multa. Si se cometieren en contra de un servidor público, se impondrán de seis meses a un año de prisión y de treinta a cien días multa..

Análisis de la identidad administrativa y penal de conductas y de tipo:

Elementos		
Rubros	Infracción	Delito de ultrajes
	Párrafo tercero del artículo 209 del del Bando Municipal de Chapultepec 2018.	Artículo 126 del Código Penal del Estado de México.
Conducta	Insultar, amenazar y/o agredir.	Ofensa o desprecio.
Medio de ejecución	No especifica	Toda acción (directa o indirecta)
Sobre quien recae el daño	Al personal de protección civil o seguridad pública municipal o a cualquier servidor público.	En contra algún servidor público, estatal o municipal, o contra instituciones públicas.

Proferir frases injuriosas o inmorales contra las instituciones, sus representantes, elementos de seguridad pública o servidores públicos no debe considerarse como falta o infracción administrativa, por estar prevista esa conducta como delito cometido en agravio de la administración pública, toda vez que afecta la dignidad de las funciones que ejercer el servidor público o la institución municipal.

También es conveniente considerar que la conducta motivo de este análisis es imprecisa, poco clara, muy general y abierta, ya que bastaría una mirada o ademán para que una persona sea considerada como sujeto activo y, en su caso, será remitido ante la autoridad administrativa para que la sancione o ante el Agente del ministerio público para que inicie la carpeta de investigación correspondiente, por lo que la persona estará en total incertidumbre jurídica, y con ello violentando su derecho humano de seguridad.

Así, de subsistir esta infracción administrativa, el gobernado, está sujeto la arbitrariedad y subjetividad de la autoridad municipal, por no existir la condición de que las frases se profieran en presencia de terceros ajenos a los servidores públicos municipales.

En mérito de lo expuesto, está acreditado que el párrafo tercero del artículo 209 del Bando Municipal de Chapultepec 2018, se encuentra contenida en el delito de Ultrajes establecido en el artículo 126 de la legislación sustantiva penal vigente en la entidad, por lo cual su investigación y, en su caso, sanción, únicamente corresponden al ministerio público y a la autoridad judicial, respectivamente.

DAÑO EN LOS BIENES.

Bando Municipal de Chapultepec 2018.	Código Penal del Estado de México Vigente.
CAPÍTULO I DE LAS MEDIDAS DE SEGURIDAD.	CAPÍTULO VI DAÑO EN LOS BIENES.
Artículo 211.- Se impondrá multa de diez a cincuenta días de salario mínimo, a quien: ...	Artículo 309.- Comete este delito el que por cualquier medio dañe, destruya o deteriore un bien ajeno o propio en perjuicio de otro.

<p>V. atente contra inmuebles de valor arquitectónico, cultural, artístico, o histórico o deteriore la imagen urbana del municipio.</p> <p>Artículo 212.- Se impondrá multa de cinco hasta cincuenta días de salario mínimo a quien:</p> <p>I. Cause daños a los servicios públicos municipales, en este caso la sanción será independiente del pago de la reparación del daño a que este obligado el infractor, tratándose de establecimientos comerciales, y cuando el caso así lo amerite, se procederá a su clausura.</p> <p>...</p> <p>VI. Cause daños a mobiliario urbano u obras municipales, en este caso la sanción será independiente del pago de la reparación del daño a que este obligado el infractor, tratándose de establecimientos comerciales y cuando el caso así lo amerite, se procederá a su clausura.</p>	<p>El Ministerio Público se abstendrá de ejercer acción penal tratándose de daño en bienes muebles o inmuebles de propiedad privada, causado por accidentes ocasionados con motivo del tránsito de vehículos. En estos casos, la autoridad que conozca de los hechos remitirá el asunto a la instancia conciliadora establecida en la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, siempre y cuando el conductor que ocasione el hecho de tránsito no se encuentre en estado de ebriedad o bajo el influjo de estupefacientes o sustancias psicotrópicas.</p> <p>Si como resultado de un accidente de tránsito se ocasionan daños en bienes de la administración pública municipal o estatal, el Ministerio Público podrá aplicar los criterios de oportunidad en términos de lo dispuesto por el Código Nacional de Procedimientos Penales.</p> <p>Las diligencias practicadas por la autoridad que conozca de los hechos en primer orden, serán turnadas a la autoridad que le corresponda, para que siga conociendo de los hechos.</p> <p>Artículo 310.- A los responsables de este delito se les sancionará en los siguientes términos:</p> <p>I. Cuando no exceda de quince veces el salario mínimo, se impondrán de seis meses a dos años de prisión o de treinta a sesenta días multa;</p> <p>II. Cuando exceda de quince pero no de noventa veces el salario mínimo, se impondrán de uno a tres años de prisión o de cuarenta a ochenta días multa;</p> <p>III. Cuando exceda de noventa pero no de cuatrocientas veces el salario mínimo, se impondrán de dos a cuatro años de prisión y de cincuenta a cien días multa;</p> <p>IV. Cuando exceda de cuatrocientos pero no de dos mil veces el salario mínimo, se impondrán de cuatro a ocho años de prisión y de cien a doscientos días multa;</p> <p>V. Cuando exceda de dos mil veces el salario mínimo, se impondrán de seis doce años de prisión y de ciento cincuenta a trescientos días multa; y</p> <p>VI. Si por alguna circunstancia la cuantía del daño en los bienes no pudiere ser determinada, se impondrán de uno a cinco años de prisión y de treinta a ciento veinticinco días multa. Este delito se perseguirá por querrela de la parte ofendida, excepto en los casos señalados en el artículo siguiente.</p> <p>Artículo 311.- Cuando el delito se cometa por medio de inundación, incendio o explosión, a las penas señaladas en el artículo anterior se agregarán:</p> <p>I. De uno a cinco años de prisión y de veinticinco a ciento veinticinco días multa, cuando se ocasione a bosques o cultivos de cualquier género;</p> <p>II. De dos a siete años de prisión y de cincuenta a ciento setenta y cinco días multa, cuando se ocasione a bienes de valor científico, artístico o cultural; y</p> <p>III. De tres a ocho años de prisión y de setenta y cinco a doscientos días multa, cuando se ocasione a bienes muebles o inmuebles, o documentos afectos a él, de manera que interrumpa el servicio público.</p>
--	---

Análisis de la identidad administrativa y penal de conductas y tipo:

Elementos		
Rubros	Infracción	Delito de Daño en los Bienes
	Fracción V del artículo 211 y las fracciones I y VI del artículo 212 del Bando Municipal de Chapultepec 2018.	Artículo 309 del Código Penal del Estado de México vigente.
Conducta	Deteriore la imagen urbana del municipio. Cause daño a los servicios públicos municipales. Cause daños a mobiliario urbano u obras municipales.	Dañe, destruya o deteriore
Objeto sobre el cual realiza la conducta	Imagen urbana municipal	Bien ajeno o propio en perjuicio de otro
Presupuesto	No establece	Cualquier medio

En este caso, es relevante establecer que de conformidad con el artículo 5.10 del Código Civil del Estado de México los bienes son de dominio el poder público o de propiedad de los particulares, los primeros son los que pertenecen a la Federación, a los estados o a los municipios, los cuales se dividen en bienes de uso común, bienes destinados a un servicio público y bienes propios, según lo dispuesto por los artículos 5.11 y 5.13 del ordenamiento citado.

Al respecto el artículo 5.15 del Código en comento, señala: Los bienes de uso común, pueden ser aprovechados por todas las personas, con las restricciones establecidas por la ley. Los bienes del servicio público, son los destinados a un fin específico y que pueden ser aprovechados en términos de las disposiciones legales.

En esa tesitura, la naturaleza de la infracción en comento inevitablemente nos lleva a considerar delitos patrimoniales y, en lo particular, el delito de daño en los bienes previsto en el artículo 309 del Código Penal del Estado de México, el cual señala que comete este delito el que por cualquier medio destruya un bien ajeno o propio en perjuicio de otro, con independencia del lugar en que se realice.

En tal virtud, está acreditado por la infracción prevista en la fracción V del Artículo 211 y las fracciones I Y VI del artículo 212 del Bando Municipal de Chapultepec 2018, contenidas en el delito de daño en los bienes establecido en el artículo 309 de la legislación sustantiva penal vigente en la entidad; por lo cual su investigación y, en su caso, sanción, únicamente corresponden al Ministerio Público y a la autoridad judicial respectivamente.

4. Conceptos de Invalidez.

Las fracciones XII, XV, XVIII, XXV, y XLVI del artículo 208, el párrafo tercero del artículo 209, la fracción V del artículo 211 y las fracciones I y VI del artículo 212 del Bando Municipal de Chapultepec 2018, así como sus respectivas sanciones previstas dentro de los preceptos legales, y las establecidas en las fracciones IX del artículo 207 y XLVI del artículo 208, en virtud de que se violentan los derechos humanos de seguridad jurídica y legalidad, son inconstitucionales por las siguientes consideraciones:

A. Invasión de competencias:

a. Los artículos 40 y 115 la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establecen los ámbitos de gobierno: Federación, Estado y Municipio, otorgando facultades y obligaciones a cada uno.

b. El Artículo 34 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, señala que: El Poder Público del Estado de México se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.³⁸

c. El Artículo 61 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, establece las facultades y obligaciones de la Legislatura, entre otras; Expedir leyes, decretos o acuerdos para el régimen interior del Estado, en todos los ramos de la administración del gobierno. Por lo que la función de legislar en materia penal, le corresponde únicamente al poder legislativo.

d. El artículo 77 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, indica las facultades y obligaciones del titular del poder ejecutivo, es decir, del Gobernador del Estado de México, entre otras; Cumplir y hacer cumplir la Constitución Federal, las leyes del Congreso de la Unión y los Tratados Internacionales en materia de derechos fundamentales de los que el Estado Mexicano sea parte; Hacer que las sentencias ejecutoriadas dictadas por los tribunales en materia penal sean debidamente ejecutadas.

³⁸ Artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: El poder público de los estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, no depositarse el legislativo en un solo individuo

De lo anterior se desprende que la función de investigación de los delitos, le corresponde al ministerio público. 39 Criterio que es también referido en el artículo 81 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, al establecer que: La investigación de los delitos corresponde al Ministerio Público y a las policías, las cuales actuarán bajo la conducción y mando de aquél en el ejercicio de esta función. La persecución de los delitos y la decisión del ejercicio de la acción penal ante los órganos jurisdiccionales corresponden, en forma autónoma, al Ministerio Público.

Por lo que respecta a la seguridad pública, el artículo 86 Bis de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, determinada que: es una función a cargo del Estado y los municipios, en sus respectivos ámbitos de competencia que comprende la prevención e investigación de los delitos y las sanciones de las infracciones administrativas, en términos de ley, y deberá regirse bajo los principios de autonomía, eficiencia, imparcialidad, legalidad, objetividad, profesionalismo, honradez, responsabilidad y respeto a los derechos humanos reconocidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en los tratados internacionales en materia de derechos humanos de los que el Estado Mexicano sea parte y en esta Constitución.

e. El artículo 88 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, determina que el poder judicial se deposita en un órgano colegiado denominado Tribunal Superior de Justicia. 40 Y en términos del artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que establece: La imposición de las penas, su modificación y duración son propias y exclusivas de la autoridad judicial.

f. La función administrativa le corresponde al Municipio libre que establece el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 41 y que es reconocido por la de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, el artículo 112, 42 que dispone que cada municipio será gobernado por un ayuntamiento con la competencia que le otorga la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México y las leyes que de ellas emanen, 43 como es la Ley Orgánica Municipal del Estado de México.

Con base a lo dispuesto por los artículos 123 y 124 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, le corresponde a los ayuntamientos, en el ámbito de su competencia, desempeñar facultades normativas, para el régimen de gobierno y administración del Municipio, así como lo relacionado al Sistema Municipal Anticorrupción y funciones de inspección, concernientes al cumplimiento de las disposiciones de observancia general aplicables, por lo anterior los ayuntamientos expedirán el Bando Municipal, que será promulgado y publicado el 5 de febrero de cada año; los reglamentos; y todas las normas necesarias para su organización y funcionamiento, conforme a las previsiones de la Constitución General de la República, de la presente Constitución, de la Ley Orgánica Municipal y demás ordenamientos aplicables.

Además, como lo establece el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: Compete a la autoridad administrativa la aplicación de sanciones por las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, las que únicamente consistirán en multa, arresto hasta por treinta y seis horas o en trabajo a favor de la comunidad; pero si el infractor no pagare la multa que se le hubiese impuesto, se permutará esta por el arresto correspondiente, que no excederá en ningún caso de treinta y seis horas.

Resalta el artículo 115 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, que establece que ni el ayuntamiento o el presidente municipal, podrán desempeñar funciones judiciales.

Las anteriores consideraciones legales, tiene su base doctrinal, lo expresado por Montesquieu, en la teoría de la división tripartita de las funciones del Estado, que consiste en atribuir exclusivamente cada función a un órgano y exigir la separación entre estos para el ejercicio de sus funciones.⁴⁴ Generando un equilibrio del poder y con ello fortaleciendo los derechos fundamentales de las personas.

Por lo que respecta al municipio, este al estar inserto dentro del Estado, tiene que ejercitar funciones estáticas en virtud de obligaciones que le impone el Estado, por lo cual el campo de acción de un municipio se divide en: propio e independiente y concedido o delegado, ambos establecidos por la Constitución.⁴⁵

Por lo anterior y siguiendo el principio general del derecho de seguridad jurídica, considerada como garantía de promover, en el orden la justicia y la igualdad en libertad, sin congelar el ordenamiento y procurando que éste responda a la realidad social en cada momento,⁴⁶ siendo la certeza que tiene toda persona de que su situación jurídica no será modificada más que por procedimientos regulares,⁴⁷ que establece que: la autoridad solo puede hacer lo que la ley le faculta..., resulta imperativo que el ayuntamiento respete la división de poderes y funciones que le son encomendados por la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México y de las leyes que ella emanan.

39 El artículo 21 De la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece: La investigación de los delitos corresponde al Ministerio Público y a las policías, las cuales actuarán bajo la conducción y mando de aquél en el ejercicio de esta función. El ejercicio de la acción penal ante los tribunales corresponde al Ministerio Público. La ley determinará los casos que los particulares podrán ejercer la acción penal ante la autoridad judicial.

40 El Tribunal Superior de Justicia contará con: En tribunales y juzgados de primera instancia y juzgados de cuantía menor; organizados de acuerdo a su competencia establecida en las leyes secundarias. Los órganos jurisdiccionales aplicarán las leyes federales, tratándose de jurisdicción concurrente. El Poder Judicial contará con jueces de control que tendrán las atribuciones que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, esta Constitución y las leyes secundarias les atribuyan.

41 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...

42 La base de la división territorial y de la organización política y administrativa del Estado, es el municipio libre. Las facultades que la Constitución de la República y el presente ordenamiento otorgan al gobierno municipal se ejercerá por el ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna entre éste y el gobierno del Estado.

43 Cfr: Artículo 113. Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México.

44 G. Jilínek, Teoría General del Estado, p 495

45 Cfr: G. Jilínek, Teoría General del Estado, p 495

46 Cfr: G. Jilínek, Ob. Cit., p 525.

47 Ribo Duran, L. "Dic. de Derecho "Bosch, Casa Ed. Barcelona 1991, p 210.

En tal virtud, resulta necesario diferenciar las funciones relativas a la investigación y persecución de los delitos, de las concernientes a la imposición de sanciones por contravenir las disposiciones de los bandos municipales, al tenor de lo siguiente:

1. Por lo que se refiere a la investigación de los delitos, los artículo 81 y 83 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, establecen.

Artículo 81. La investigación de los delitos corresponde al Ministerio Público y a las policías, las cuales actuarán bajo la conducción y mando de aquél en el ejercicio de esta función.

La persecución de los delitos y la decisión del ejercicio de la acción penal ante los órganos jurisdiccionales corresponden, en forma autónoma, al Ministerio Público. Los particulares podrán ejercer la acción penal ante la autoridad judicial y hacer la persecución del delito en los casos previstos en la ley.

“Artículo 83.- El Ministerio Público se Integra en una fiscalía General de Justicia, órgano público autónomo, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios con autonomía presupuestal, técnica y de gestión, así como con capacidad para decidir sobre el ejercicio de su presupuesto, en los términos que establece la constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ésta constitución y las demás leyes aplicables, la cual estará a cargo de un fiscal General...”

Asimismo, las fracciones I, II, III y V del artículo 10, fraccionamiento X y XI del artículo 22 y artículo 33 de la Ley de la Fiscalía General de Justicia del Estado de México, señalan:

Artículo 10. La Fiscalía contará con las atribuciones siguientes:

I. Ejercer las facultades que la Constitución Federal, la Constitución del Estado y las demás disposiciones jurídicas aplicables le confieren al Ministerio Público, a la Policía de Investigación y a los Servicios Periciales, así como en materia de Justicia Restaurativa, en el ámbito de su competencia.

II. Vigilar que se observe el principio de legalidad y los controles de constitucionalidad y convencionalidad en el ámbito de su competencia.

III. Aplicar los mecanismos alternativos de solución de controversias en materia penal en términos de la Ley Nacional de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias en Materia Penal, la investigación, persecución y de participación en la ejecución de las penas y medidas de seguridad por los delitos en el ámbito local y en los casos que sean materia concurrente.

IV. Coadyuvar con las instituciones de Procuración de Justicia de la Federación y de las entidades federativas, en la investigación de los delitos y en la persecución de los imputados, en los términos de su normatividad y de los convenios correspondientes y demás instrumentos jurídicos que se formalicen al respecto.

V. Solicitar la colaboración, así como informes o documentos a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, Estatal y Municipal y órganos autónomos de la Federación y del Estado, así como de otras entidades federativas y municipios de la República, en términos de lo señalado en la fracción anterior.

Artículo 22. A la o el Fiscal General le corresponden las atribuciones siguientes:

X. Determinar la política institucional de actuación, así como los criterios y prioridades en la investigación de los delitos y el ejercicio de la acción penal y persecución del delito, así como la postura del Ministerio Público en la modificación y terminación de las penas y medidas de seguridad impuestas.

XI. Dirigir y coordinar el desarrollo de la función investigadora y acusatoria contra las y los imputados, directamente o a través de las y los servidores públicos facultados.

Artículo 33. El Ministerio Público es una institución única e indivisible, que funge como representante social en los intereses de quienes sean lesionadas o lesionados en sus derechos, a través de la investigación y persecución de los delitos y el ejercicio de la acción penal ante los tribunales competentes.

Solo en los casos establecidos en la Constitución Federal y el Código Nacional, las y los particulares podrán ejercitar acción penal directamente.

De los preceptos invocados, aplicados al caso concreto, se desprende que si una persona comete alguna de las infracciones en estudio, la autoridad que tenga conocimiento del hecho debería remitirla a la agencia del Ministerio Público, a efecto de que se realice la investigación respectiva y, en su caso, se ejercite la acción penal ante la autoridad judicial.

2. En cuanto a la imposición de sanciones por realizar conductas que contravengan las disposiciones de los bandos municipales, el artículo 150, fracción II, inciso b) de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, dispone:

Artículo 150.- Son facultades y obligaciones de:

II. De los Oficiales Calificadores:

b). Conocer, calificar e imponer las sanciones administrativas municipales que procedan por faltas o infracciones al bando municipal, reglamentos y demás disposiciones de carácter general contenidas en los ordenamientos expedidos por los ayuntamientos, y aquellas que deriven con motivo de la aplicación del Libro Octavo del Código Administrativo del Estado de México, excepto las de carácter fiscal;

Aunado a lo anterior, es importante destacar que el artículo 151, fracción III de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, señala:

Artículo 151.- No pueden los oficiales conciliadores y calificadores:

III. Juzgar asuntos de carácter civil e imponer sanciones de carácter penal;

En ese sentido, el artículo 100, Apartado B, fracción I, inciso a) de la Ley de Seguridad del Estado de México, dice:

Artículo 100.- Con el objeto de garantizar el cumplimiento de los principios constitucionales de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos, los integrantes de las Instituciones de Seguridad Pública tendrán los derechos y obligaciones siguientes:

B. Obligaciones:

I. Generales:

a) Conducirse siempre con dedicación y disciplina, así como **con apego al orden jurídico y respeto a los derechos humanos y garantías reconocidos en la Constitución Federal;**

Al respecto, el artículo 10 fracción I de Reglamento de los Cuerpos de Seguridad Pública del Estado de México, establece:

Artículo 10.- Son atribuciones de los Cuerpos de Seguridad Pública Municipal:

I. Vigilar la observancia y cumplimiento del Bando Municipal y demás disposiciones reglamentarias.

De lo antes citado, se puede concluir que en caso de que una persona sea detenida por un integrante del cuerpo de seguridad pública por infringir alguna de las disposiciones objeto de la presente acción de inconstitucionalidad, éste lo deberá presentar ante el Oficial Calificador, teniendo además, la obligación de poner al infractor a disposición del Ministerio Público, en caso de que la conducta pueda dar lugar a la tipificación de algún delito.

Con base en lo descrito, existe la posibilidad de que las infracciones en estudio, que tienen identidad con delitos previstos en el Código Penal del Estado de México, pudieron ser sancionados discrecionalmente, ya sea administrativa o penalmente o, en su caso, por las dos vías, lo que sería violatorio al derecho humano de seguridad jurídica que implica el cumplimiento de condiciones, requisitos, elementos o circunstancias previas a las que debe sujetarse la actividad de los órganos del Estado, para que la afectación a los gobernados sea válida; contraviniendo lo dispuesto por los artículos 13, 14, párrafo segundo y 23 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que indican:

Artículo 13. Nadie puede ser juzgado por leyes privativas ni por tribunales especiales. Ninguna persona o corporación puede tener fuero, ni gozar más emolumentos que los que sean compensación de servicios públicos y estén fijados por la ley. Subsiste el fuero de guerra para los delitos y faltas contra la disciplina militar; pero los tribunales militares en ningún caso y por ningún motivo podrán extender su jurisdicción sobre personas que no pertenezcan al Ejército. Cuando en un delito o falta del orden militar estuviere complicado un paisano, conocerá del caso la autoridad civil que corresponda.

Artículo 14. ...

Nadie podrá ser privado de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las Leyes expedidas con anterioridad al hecho.

Artículo 23. Ningún juicio criminal deberá tener más de tres instancias. Nadie puede ser juzgado dos veces por el mismo delito, ya sea que en el juicio se le absuelva o se le condene. Queda prohibida la práctica de absolver de la instancia.

Así como, el artículo 5, párrafos primero y tercero de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México que señala:

Artículo 5.- En el Estado de México todos los individuos son iguales y tienen las libertades, derechos y garantías que la Constitución Federal, esta Constitución, los Tratados Internacionales en materia de derechos fundamentales de los que el Estado Mexicano sea parte y las leyes del Estado establece.

...
Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.

Aunado a lo manifestado en el presente apartado y afecto de fortalecer los conceptos de invalidez expuestos, se considera aplicable la tesis aislada, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación Libro 29, Abril de 2016, Tomo III, Décima Época, Pagina: 2515.

NON BIS IN IDEM. ESTE PRINCIPIO ES APLICABLE, POR EXTENSIÓN, AL DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. El principio mencionado, que prohíbe el doble enjuiciamiento por el mismo delito, contenido en el artículo 23 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, consigna una garantía de seguridad jurídica, cuyo propósito es proteger al gobernado que ha sido juzgado por determinados hechos, para que no sea sometido a un nuevo proceso por ese motivo, lo que implica la certeza de que no se le sancione varias veces por la misma conducta. Sin embargo, dicha garantía no es exclusiva de la materia penal, pues en términos del artículo 14 constitucional, la seguridad jurídica debe regir en todas las ramas del derecho y, dada la similitud y la unidad de la potestad punitiva del Estado, en la interpretación constitucional de los principios del derecho administrativo sancionador, puede acudir a los principios penales sustantivos. Por tanto, el principio **non bis in idem** es aplicable al derecho administrativo sancionador, porque, en sentido amplio, una sanción administrativa guarda similitud fundamental con las penas, toda vez que ambas tienen lugar como reacción frente a lo antijurídico, y ya sea que se incumpla lo ordenado o se realice lo prohibido, tanto el derecho penal como el administrativo sancionador resultan ser inequívocas manifestaciones de la facultad del Estado de imponer penas y medidas de seguridad ante la comisión de ilícitos, en la inteligencia de que la traslación de las garantías en materia penal en cuanto a grados de exigencia, no puede hacerse automáticamente, pues su aplicación al procedimiento administrativo sólo es posible, en la medida en que resulten compatibles con su naturaleza.

Puesto que “conforme al principio non bis in ídem, se encuentra prohibida la aplicación conjunta de tales preceptos (administrativo y penal), que sancionen en ambas ramas del Derecho, el comportamiento en cuestión; esto es, nadie puede

ser castigado dos veces por los mismos hechos, para lo cual debe partirse de las denominadas tres identidades: a) Identidad del sujeto.- Ser la misma persona involucrada en una institución penal y procedimiento administrativo sancionador. b) Identidad de Hecho.- Incumplimiento de un deber ciudadano de la norma penal o administrativa. c) Identidad de fundamento.- Alude a los bienes jurídicos implicados. En materia penal qué bienes jurídicos se protegen, en la administrativa, qué actos se sancionan. Así, cuando se trate de un mismo hecho y sólo se lesione un bien jurídico, sólo una de las dos sanciones puede ser impuesta.⁴⁸

Reflexión sobre las sanciones administrativas previstas en el bando municipal de Chapultepec 2018.

ARTÍCULO 207.- Las infracciones al presente Bando, reglamentos, acuerdos, circulares y disposiciones administrativas, serán sancionadas con:

...

IX. Reparación de daños-

ARTÍCULO 208.- Se impondrá multa de uno y hasta cincuenta días de salario mínimo, a quien:

...

XLVI. A quien después de haber recibido los tres citatorios girados por el H. Ayuntamiento, haga caso omiso de ellos, lo cual será motivo para girar orden de presentación por medio de la policía municipal

Considerando que el cuarto párrafo del artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece que la autoridad administrativa podrá imponer las sanciones de: multa, arresto hasta por treinta y seis horas o en trabajo a favor de la comunidad, por infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía; y que artículo 166 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, permite imponer las sanciones de amonestación; multa hasta de cincuenta veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización vigente al momento de cometer la infracción, pero si el infractor es jornalero, ejidatario u obrero, la multa no excederá del salario de un día; suspensión temporal o cancelación del permiso o licencia; clausura temporal o definitiva; arresto administrativo hasta por treinta y seis horas; por infracciones a las normas contenidas en el Bando Municipal, se puede deducir que la fracción IX del artículo 207 del Bando Municipal de Chapultepec 2018, es contrario a derecho. Aunado a lo anterior, la reparación del daño contenida en la fracción de mérito, es ambigua, oscura y poco clara, ya que de aplicarse tal disposición y que no la cumpliere el particular, este quedaría detenido o arrestado, generando incertidumbre jurídica y tal vez hasta privación de libertad y abuso de autoridad.

Por otro lado, el oficial Calificador municipal, al momento de aplicar las sanciones previstas en la fracción XLVI del artículo 208 del Bando Municipal, invaden competencia exclusiva del Agente del ministerio público al **disponer retendrá y asegurará mercancía y bienes inmuebles por medio de los cuales se cometan las infracciones administrativas, asimismo se girará orden de presentación por medio de la policía municipal cuando al haber recibido tres citatorios girados por el H. Ayuntamiento, haga caso omiso de ellos**, siendo que es competencia exclusiva del Agente del Ministerio Público tal y como se desprende en el artículo 38 y 48 del Código Penal del Estado de México que a la letra dice:

Artículo 38.- Los objetos de uso lícito con que se cometa el delito y sean propiedad del inculpado o de un tercero obligado a la reparación, se asegurarán de oficio por el Ministerio Público o por la autoridad judicial para garantizar el pago de la el Ministerio Público o por la autoridad judicial para garantizar el pago de la otorgan fianza bastante para garantizar ese pago. Se exceptúan de lo establecido en este precepto todo tipo de vehículos automotores de uso particular y no podrán ser trasladados al depósito vehicular. Únicamente se asegurarán los vehículos que se encuentren relacionados en delitos graves que ameriten prisión preventiva oficiosa establecida en el código Nacional de procedimientos Penales y los destinados al transporte público.

Artículo 48.- El decomiso consiste en la pérdida de la propiedad o posesión de los instrumentos, objetos y efectos del delito, a favor y en forma equitativa de la procuración y administración de justicia. Los de uso ilícito se decomisarán todos. Los de uso lícito sólo los que deriven de delitos dolosos, salvo determinación de la ley. Los bienes inmuebles decomisados por la comisión de los delitos en contra del desarrollo urbano, pasarán al dominio del organismo público encargado de la regularización de la tenencia de la tierra en el Estado de México, para su regularización o reserva territorial, con el objeto del ordenamiento urbano de los municipios, autorizándose las anotaciones necesarias a través de oficios que envíen los jueces al registro de la propiedad, o en su caso el registro agrario, que corresponda. En los casos de los delitos a que se refiere el título quinto del Libro Segundo de este Código, también se podrán decomisar bienes del imputado cuyo valor sea equivalente, cuando los instrumentos, objetos y productos del delito se hayan perdido, consumido o extinguido, no sea posible localizarlos o se trate de bienes que constituyan garantías de créditos preferentes. En los casos que así se establezca, se podrá decretar el aseguramiento de bienes propiedad del o los imputados, así como de aquellos respecto de los cuales se conduzca como dueño. En caso de que el objeto de decomiso sean animales vivos, deberán ser conducidos a lugares especializados, como zoológicos, santuarios o unidades de control que cubran las necesidades del animal durante el procedimiento.

En todo caso de animales domésticos, las asociaciones u organizaciones legalmente constituidas podrán solicitar su resguardo temporal. Las personas que sean responsables de maltrato o crueldad animal, perderán todo derecho sobre los animales que hayan tenido bajo su custodia o resguardo.

⁴⁸ Sentencia relativa a la Acción de Inconstitucionalidad 01/2017, de fecha 22 de junio de 2017, pp. 73-76.

Así también, el artículo 141 del Código Nacional de Procedimientos Penales, señala que el citatorio, orden de comparecencia y aprehensión sólo procederá cuando se haya presentado denuncia o querrela de un hecho que la ley señale como delito, y que el Ministerio Público anuncie que obran en la carpeta de investigación datos que establezcan que se ha cometido ese hecho y exista la probabilidad de que el imputado lo haya cometido o participado en su comisión, el Juez de control, a solicitud del Ministerio Público, podrá ordenar:

- I. Citatorio al imputado para la audiencia inicial;
- II. Orden de comparecencia, a través de la fuerza pública, en contra del imputado que habiendo sido citado previamente a una audiencia no haya comparecido, sin justificación alguna, y .
- III. Orden de aprehensión en contra de una persona cuando el Ministerio Público advierta que existe la necesidad de cautela.

Asimismo, como ya se ha dicho, los ayuntamientos tienen la obligación de sujetar su actuación a los preceptos constitucionales y legales, toda vez que son éstos los que crean los órganos del poder público y delimitan sus competencias. En el caso concreto deberán observar las disposiciones contenidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México y en la Ley Orgánica Municipal del Estado del Estado de México; lo que se fortalece con la jurisprudencia del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XV, Enero de 2002; Novena época, página 1041, cuyo rubro es: **FACULTAD REGLAMENTARIA MUNICIPAL. SUS LÍMITES**, misma que ya fue transcrita en este documento.

B. Violación de derechos humanos.

Por derechos humanos se entiende el conjunto de facultades, prerrogativas y libertades, que corresponden al ser humano por el simple hecho de su existencia; que tienen como finalidad salvaguardar la igualdad y la dignidad de la persona humana considerada individual o colectivamente; constituyendo un conjunto de deberes y obligaciones, tanto para el Estado, como para los demás individuos que deben ser garantizados por el orden jurídico nacional e internacional, para la conservación de la paz social y la consolidación de la democracia.⁴⁹

- Los derechos humanos afectados son:

Legalidad y Seguridad Jurídica, derecho que otorga certeza al gobernado para que su persona, bienes y posesiones sean protegidos y preservados de cualquier acto lesivo que, en su perjuicio, pudiera generar el poder público, sin mandamiento de autoridad competente, fundado, motivado y acorde a los procedimientos en los que se cumplan las formalidades legales.⁵⁰

Los derechos humanos afectados son:

Legalidad y Seguridad Jurídica, derecho que otorga certeza al gobernado, para que su persona, bienes y posesiones sean protegidos y preservados de cualquier acto lesivo que, en su perjuicio; pudiera generar el poder público, sin mandamiento de autoridad competente, fundado, motivado y acorde a los procedimientos en los que se cumplan las formalidades legales.⁵¹

Los derechos humanos cuyo bien jurídico protegido es la legalidad y seguridad jurídica, entre otros son:

- a. Derecho de acceso a justicia. Derecho de toda persona a acceder a tribunales e instancias públicas para demandar el ejercicio de sus derechos y la satisfacción de sus pretensiones e intereses.⁵²
- b. Derecho a la debida diligencia. Derecho de toda persona a que se le garantice la máxima eficiencia y celeridad procedimental, para el aseguramiento de sus intereses y pretensiones.⁵³
- c. Derecho a la garantía de audiencia. Derecho de toda persona para que de manera previa a la privación de su libertad, posesiones o derechos, se le garantice el debido proceso ante tribunales o autoridades administrativas previamente establecidos de conformidad con las leyes y cumpliendo con las formalidades esenciales de un procedimiento.⁵⁴

49 Cfr. Contreras Nieto, Miguel Ángel, El derecho al desarrollo como derecho humano, 1ª. Ed. México, 2000, p.7.

50 Catalogo para la calificación de violaciones a derechos humanos. 2ªa ed. Comisión de Derechos Humanos del Estado de México. p 127.

51 Catalogo para la calificación de violaciones a derechos humanos. 2ªa ed. Comisión de Derechos Humanos del Estado de México. p 127.

52 Idem p. 129

53 Idem p. 133

54 Idem p. 135

- d. Derecho a la fundamentación y motivación. Derecho del gobernado a que todo acto de molestia en su persona, familia, domicilio, papeles y posesiones, se derive de un mandato escrito y emitido por autoridad competente, donde se funde y motive la causa legal del procedimiento.55
- e. Derecho a la presunción de inocencia. Derecho de toda persona a que se le considere inocente hasta que no se establezca legalmente su culpabilidad, conforme a la normatividad aplicable. 56
- f. Derecho a la irretroactividad de la ley. Derecho de toda persona a que no se le aplique en su perjuicio, de manera retroactiva, una ley.57
- g. Derecho a una fianza asequible. Derecho de toda persona a que en un proceso jurisdiccional tenga la posibilidad de gozar de su libertad personal, en los casos previstos por la ley, mediante la exhibición de una garantía asequible, proporcional y a través de cualquiera de los medios que la propia ley señale. 58
- h. Derecho a la oportunidad y adecuada adopción de medidas cautelares. Derecho de Toda Persona a que se le otorguen las medidas procesales necesarias para prevenir o detener la consumación de cualquier acto que le genere daños o perjuicios; es de duración temporal y hace posible la conservación o restitución de sus derechos.59
- i. Derechos del imputado a recibir información. Derechos de toda persona acusada de un delito a ser informada y sin demora de la naturaleza y causa de los hechos que le son imputados, así como de las medidas y acciones a las que tiene derecho, de manera clara y en un idioma que comprenda.60
- j. Derecho a preservar, custodiar y conservar las actuaciones ministeriales. Derecho de toda persona a que en las instancias de procuración de justicia se resguarden actuaciones, documentos, constancias que integran la investigación a su cargo y que se evite la alteración o destrucción de los objetos o productos del delito.
- k. Derecho a una valoración y certificación médica. Derechos de toda víctima o persona a quien se le atribuya una infracción administrativa o conducta, a ser examinado física y psicológicamente por un profesional de la salud, quien dejará constancia real y objetiva de la naturaleza y alcance de los observado, para la debida investigación de los hechos.61
- l. Derecho a una adecuada administración y procuración de justicia. Derecho de toda persona a que se le garantice la disponibilidad efectiva de cauces institucionales y jurisdiccionales destinados a la protección de sus derechos e intereses, de manera oportuna y con base en los procedimientos y formalidades que la ley señale.62
- m. Derecho a una defensa adecuada. Derecho de toda persona a contar con defensor profesional para que le asesore y represente legalmente respecto de los cargos que se atribuyen, con la finalidad de mantener el equilibrio procesal de las partes y de asegurar la defensa de sus intereses.63
- n. Derecho a una resolución pronta, completa e imparcial. Derecho de toda persona que sea parte en un proceso jurisdiccional a recibir una resolución imparcial dentro de los términos y plazos establecidos en la ley.64
- ñ. Derechos a una adecuada y oportuna ejecución de los mandamientos judiciales. Derechos de toda persona que sea parte en un proceso jurisdiccional a que se le garantice el cumplimiento efectivo de cualquier determinación judicial que favorezca a sus intereses; de conformidad con los plazos y términos señalados por la ley. 65
- o. Derecho a los medios alternativos de solución de controversias. Derecho de toda persona a acceder libre y voluntariamente a los procesos alternativos de solución de controversias, de manera pacífica y no jurisdiccional.66
- p. Derecho a la propiedad y posesión, Derecho de toda persona a la Titularidad, uso y disfrute de los bienes materiales e inmateriales, cuya naturaleza les haya permitido su adquisición legal.67
- q. Derecho a la verdad. Derecho de toda persona a conocer los hechos constitutivos del delito y las violaciones a derechos humanos de las que fueron objeto, la identidad de los responsables, las circunstancias que hayan propiciado su comisión y, en los casos de personas desaparecidas, ausentes, no localizadas, extraviadas o fallecidas, a conocer su destino o paradero.68

• **Las disposiciones constitucionales vulneradas en materia de derechos humanos son:**

El artículo 1 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece que todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados Internacionales, así como de las garantías para su

55 Ídem 137.
56 Ídem 138.
57 Ídem 139.
58 Ídem 140.
59 Ídem 141.
60 Ídem 143.
61 Ídem 145
62 Ídem 147.
63 Ídem 149
64 Ídem 151
65 Ídem 155
66 Ídem 157
67 Ídem 162
68 Ídem 167

protección, y que todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos.

Además del artículo anterior se vulneran los artículos 13, 14, párrafo segundo, 21 y 23 de las Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, antes estudiados.

El artículo 5 párrafos primero y tercero de la Constitución del Estado Libre y Soberano de México, que a la letra dispone:

Artículo 5.- En el Estado de México todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en los tratados internacionales en los que el Estado mexicano sea parte, en esta Constitución y en las leyes que de ésta emanen, por lo que gozarán de las garantías para su protección, las cuales no podrán restringirse ni suspenderse salvo en los casos y bajo las condiciones que en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece.

Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tiene la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.

Además de los artículos 34, 61, 77, 81, 86 bis, y 88 inciso b) primero y segundo párrafos, y 115 de la Constitución política del Estado Libre y Soberano de México.

Por lo que respecta al ámbito internacional, las disposiciones vulneradas están contenidas en los instrumentos siguientes:

Convención Americana sobre los Derechos Humanos, Pacto de San José de Costa Rica, 69 que en su artículo 7, numeral del 1 a 15 señala:

“Artículo 7.- Derecho a la Libertad Personal.

1. Toda persona tiene derecho a la libertad y a la seguridad personal.
2. Nadie puede ser privado de su libertad física, salvo por las causas y en las condiciones fijadas de antemano por las Constituciones Políticas de los Estados Partes o por las leyes dictadas conforme a ellas.
3. Nadie puede ser sometido a detención o encarcelamiento arbitrarios.
4. Toda persona detenida o retenida debe ser informada de las razones de su detención y notificada, sin demora, del cargo o cargos formulados contra ella.
5. Toda persona detenida o retenida debe ser llevada sin demora, ante un juez u otro funcionario autorizado por la ley para ejercer funciones judiciales, y tendrá derecho a ser juzgada dentro de un plazo razonable o a ser puesta en libertad, sin perjuicio de que continúe el proceso. Su libertad podrá estar condicionada a garantías que aseguren su comparecencia en el juicio...”

Pacto internacional de Derechos Civiles y Políticos, 70 que en su artículo 9, numerales del 1 al 3 contempla:

“Artículo 9.

1. Todo individuo tiene derecho a la libertad y a la seguridad personales. (sic) Nadie podrá ser sometido a detención o prisión arbitrarias. Nadie podrá ser privado de su libertad, salvo por las causas fijadas por la ley y con arreglo al procedimiento establecido en ésta.
2. Toda persona detenida será informada, en el momento de su detención, de las razones de la misma, y notificada, sin demora, de la acusación formulada contra ella.
3. Toda persona detenida o presa a causa de una infracción penal será llevada sin demora ante un juez u otro funcionario autorizado por la ley para ejercer funciones judiciales, y tendrá derecho a ser juzgada dentro de un plazo razonable o a ser puesta en libertad...”

Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

En septiembre del año 2015, se celebró la Cumbre de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible en Nueva York con el fin de aprobar la Agenda para el Desarrollo Sostenible. Surgiendo la resolución 70/1 aprobada por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas, denominada “Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible”,⁷¹ adoptada por los 193 Estados Miembros de la Organización de las Naciones Unidas.

La Agenda plantea 17 objetivos y 169 metas de carácter integrado e indivisible que abarcan las esferas económicas, social y ambiental, para luchar contra la desigualdad y la injusticia, México, como miembro adoptó los objetivos de la “Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible”, y está obligado a cumplir tal proyecto.⁷²

En ese orden de ideas la Defensoría de Habitantes se ha planteado conforme a los objetivos de la “Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible” al promover acciones de inconstitucionalidad para declarar la invalidez y la

69 Aprobada por la Organización de los Estados Americanos en San José de Costa Rica, el 22 de noviembre de 1969.

70 Adoptado por la Organización de las Naciones Unidas en New York, EUA, el 16 de diciembre de 1996. Adhesión de México, el 24 de marzo de 1981.

71 Recuperado de: http://unctad.org/meetings/es/SessionalDocuments/ares70d1_es.pdf consultado en febrero de 2018.

72 Recuperado de: <http://143.137.108.139/papel-mexico-agenda.html> consultado en febrero de 2018.

inconstitucionalidad de las legislaciones que van en contra del acceso a la justicia para todas las personas y de los derechos humanos a la legalidad y a la seguridad jurídica, identificándose con el objetivo número 16 "Paz, Justicia e Instituciones Sólidas", en la meta 16.3, la cuales es "...garantizar la igualdad de acceso a la justicia para todos."

Es así como los derechos de seguridad jurídica y legalidad, cobra importancia, ya que al reconocerse esto se garantiza el respeto a otros derechos humanos del Estado garante. Por lo que, con la presente acción de inconstitucionalidad, no sólo se persigue consolidar la validez constitucional formal de normas, sino también alcanzar los objetivos de la Agenda 2030, con la que nuestro Estado está comprometido para lograr una mayor dignidad de las personas.

De esta manera, se realiza la ampliación interpretativa de los artículos 88 Bis, fracción III, inciso d), de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, así como 49 de la Ley Reglamentaria del Artículo 88 Bis de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México; de modo que resulta procedente aducir violaciones a las libertades, derechos y garantías comprendidas en la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y diversos Tratados Internacionales en la materia.

TERCERO. Mediante acuerdo del doce de marzo de dos mil dieciocho, los Magistrados integrantes de la Sala Constitucional ordenaron formar y registrar la acción de inconstitucionalidad bajo el número 01/2018 y por razón de turno designó como instructor al Magistrado EVERARDO SHAÍN SALGADO.

El trece de marzo de dos mil dieciocho, el Magistrado instructor admitió a trámite dicha acción de inconstitucionalidad y ordenó dar vista al Cabildo que expidió las normas reclamadas y al Presidente Municipal Constitucional del Ayuntamiento de Chapultepec, Estado de México, que las promulgó, para que rindieran sus respectivos informes.

CUARTO. El Presidente Municipal y representante del Ayuntamiento del municipio de Chapultepec, Estado de México, no rindieron el informe al que se refiere el artículo 57 de la Ley Reglamentaria del artículo 88 bis de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, dentro del plazo legal que al efecto les fue concedido; por ello, se dio vista a las partes para presentar sus alegatos dentro de cinco días, lo cual realizó únicamente el Delegado de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México, no así las autoridades que emitieron las disposiciones impugnadas.

QUINTO. Al estar integrado el procedimiento, se puso el expediente en estado de resolución; y,

CONSIDERANDO

PRIMERO. Esta Sala Constitucional del Tribunal Superior de Justicia del Estado de México, es competente para resolver esta acción, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 88 bis, fracción III, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, 1º de la Ley Reglamentaria del citado artículo 88 bis y 44 bis -1, de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de México, toda vez que se plantea la inconstitucionalidad en contra del Bando Municipal de Chapultepec, municipio perteneciente a esta entidad.

SEGUNDO. En primer término, se analizará la oportunidad de la presentación de la demanda.

El Bando Municipal del Ayuntamiento Constitucional de Chapultepec 2018, se publicó en su Gaceta, el cinco de febrero de dos mil dieciocho; por lo que a partir del día siguiente a la fecha indicada debe hacerse el cómputo respectivo.

El artículo 14 fracción II, de la Ley Reglamentaria del Artículo 88 bis de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, dispone:

"Artículo 14. La demanda deberá formularse por escrito y presentarse en la oficialía de partes común del Tribunal Superior de Justicia, de acuerdo con los siguientes plazos:

I.(...)

II.- Respecto de disposiciones generales, dentro de los cuarenta y cinco días siguientes a su publicación en los medios oficiales o dentro de los quince días siguientes al en que se produzca el primer acto de aplicación de la norma que dé lugar a la controversia."

En consecuencia, el plazo de cuarenta y cinco días naturales⁷³ para promover la presente acción de inconstitucionalidad transcurrió del seis de febrero al veintidós de marzo de dos mil dieciocho; de ahí, que si la solicitud se presentó el nueve de marzo de este año, ante la Oficialía de Partes Común del Palacio de Justicia de Toluca, Estado de México, es evidente que se hizo oportunamente.

TERCERO. A continuación procede analizar la legitimación de la parte que promueve la acción de inconstitucionalidad, por ser presupuesto indispensable para el ejercicio de la acción.

El Doctor en Derecho JORGE OLVERA GARCÍA, firmó la demanda en su carácter de Presidente de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México, nombramiento que acreditó con el decreto por el que la LIX Legislatura del

⁷³ Artículo 88 bis fracción III de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México.

Estado de México, lo designó, mismo que se publicó en el periódico oficial Gaceta de Gobierno número doscientos doce, de tres de agosto de dos mil diecisiete, que se adjuntó al escrito de demanda.

Para estudiar la legitimación, resulta indispensable observar lo que al respecto dispone el artículo 88 bis de la Constitución de esta entidad:

"Artículo 88 bis.- Corresponde a la Sala Constitucional:

I. (...)

II. (...)

III. Conocer y resolver las acciones de inconstitucionalidad planteadas en contra de leyes, reglamentos estatales o municipales, bandos municipales o decretos de carácter general por considerarse contrarios a esta Constitución, y que sean promovidos dentro de los 45 días naturales siguientes a la fecha de publicación en el medio oficial correspondiente, por:

- a) El Gobernador del Estado;
- b) Cuando menos el treinta y tres por ciento de los miembros de la Legislatura;
- c) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de un Ayuntamiento del Estado;
- d) La o el Presidente de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México, en materia de derechos humanos.

(...)."

De lo anterior, se desprende que el Presidente de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México, tiene legitimación para promover la acción de mérito, en contra de las siguientes normas de carácter general:

- Leyes.

-Reglamentos estatales o municipales.

-Bandos municipales o decretos de carácter general.

Por tanto, es indudable que para efectos de la acción de inconstitucionalidad promovida en contra de un bando municipal, el Presidente de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México, está legitimado para solicitar su invalidez.

CUARTO. Las partes no expusieron causas de improcedencia de la acción de inconstitucionalidad, ni esta Sala Constitucional advierte que se actualice alguna, conforme al artículo 40 de la Ley Reglamentaria del artículo 88 bis de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México⁷⁴.

QUINTO. Son fundados los planteamientos expuestos por el Presidente de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México, en el sentido de que las disposiciones impugnadas, fracciones XII, XV, XVIII, XXV y XLVI del artículo 208, párrafo tercero del artículo 209, la fracción V del artículo 211, y las fracciones I y VI del artículo 212 del Bando Municipal de Chapultepec 2018, vulneran lo establecido en los artículos 5º párrafos primero y tercero, 34, 61, 81, 86 Bis, 88 inciso b) primer y segundo párrafos, y 115 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, toda vez que sancionan como infracciones administrativas conductas que están tipificadas como delitos en el Código Penal del Estado de México, cuya investigación y sanción, corresponde al Ministerio Público y al Poder Judicial.

Son disposiciones que exceden la competencia del Ayuntamiento tratándose de la aprobación de Bandos de Policía y Gobierno, previstas en el artículo 115, fracciones II y V de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con los artículos 113 y 115 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, por las siguientes consideraciones:

El municipio libre es la piedra angular del derecho público, puesto que el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, lo establece como la base de la división territorial, organización política y administrativa de los estados.

Tiene su origen en el decreto preconstitucional de veintitrés de diciembre de mil novecientos catorce, emitido por el Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, Venustiano Carranza.

⁷⁴ Las controversias constitucionales son improcedentes:

I. Contra resoluciones del Poder Judicial del Estado de México;

II. Contra disposiciones generales o actos en materia electoral;

III. Contra disposiciones generales o actos que sean materia de una controversia pendiente de resolver, siempre que exista identidad de partes, disposiciones generales o actos, aunque los conceptos de invalidez sean distintos;

IV. Contra disposiciones generales o actos que hubieren sido materia de una ejecutoria dictada en otra controversia, o contra las resoluciones dictadas con motivo de su ejecución, siempre que exista identidad de partes, disposiciones generales o actos en los casos a que se refiere el Artículo 88 Bis, fracción II de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México;

V. Cuando hayan cesado los efectos de la norma general o acto materia de la controversia;

VI. Cuando no se haya agotado la vía legalmente prevista para la solución del propio conflicto;

VII. Cuando la demanda se presentare fuera de los plazos previstos en esta ley;

VIII. Cuando exista falta de interés jurídico;

IX. Cuando existan actos consumados de forma irreparable;

X. Cuando la disposición general o el acto impugnados no sean de la competencia de la Sala Constitucional; y

XI. En los demás casos en que la improcedencia resulte de alguna disposición de la Ley.

En todo caso, las causales de improcedencia deberán examinarse de oficio.

Su marco jurídico es complejo y amplio, que parte de normas constitucionales, locales y municipales.

En el artículo 115 de la Constitución General de la República, da las bases generales de la institución municipal:

“Artículo 115. 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, conforme a las bases siguientes: I. Cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un Presidente Municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine. La competencia que esta Constitución otorga al gobierno municipal se ejercerá por el Ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna entre éste y el gobierno del Estado. Las Constituciones de los estados deberán establecer la elección consecutiva para el mismo cargo de presidentes municipales, regidores y síndicos, por un período adicional, siempre y cuando el periodo del mandato de los ayuntamientos no sea superior a tres años. La postulación sólo podrá ser realizada por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que lo hubieren postulado, salvo que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato. Las Legislaturas locales, por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, podrán suspender ayuntamientos, declarar que éstos han desaparecido y suspender o revocar el mandato a alguno de sus miembros, por alguna de las causas graves que la ley local prevenga, siempre y cuando sus miembros hayan tenido oportunidad suficiente para rendir las pruebas y hacerlos (sic DOF 03-02-1983) alegatos que a su juicio convengan. Si alguno de los miembros dejare de desempeñar su cargo, será sustituido por su suplente, o se procederá según lo disponga la ley. En caso de declararse desaparecido un Ayuntamiento o por renuncia o falta absoluta de la mayoría de sus miembros, si conforme a la ley no procede que entren en funciones los suplentes ni que se celebren nuevas elecciones, las legislaturas de los Estados designarán de entre los vecinos a los Concejos Municipales que concluirán los períodos respectivos; estos Concejos estarán integrados por el número de miembros que determine la ley, quienes deberán cumplir los requisitos de elegibilidad establecidos para los regidores; II. Los municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley. Los ayuntamientos tendrán facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las legislaturas de los Estados, los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal. El objeto de las leyes a que se refiere el párrafo anterior será establecer: 84 a) Las bases generales de la administración pública municipal y del procedimiento administrativo, incluyendo los medios de impugnación y los órganos para dirimir las controversias entre dicha administración y los particulares, con sujeción a los principios de igualdad, publicidad, audiencia y legalidad; b) Los casos en que se requiera el acuerdo de las dos terceras partes de los miembros de los ayuntamientos para dictar resoluciones que afecten el patrimonio inmobiliario municipal o para celebrar actos o convenios que comprometan al Municipio por un plazo mayor al periodo del Ayuntamiento; c) Las normas de aplicación general para celebrar los convenios a que se refieren tanto las fracciones III y IV de este artículo, como el segundo párrafo de la fracción VII del artículo 116 de esta Constitución; d) El procedimiento y condiciones para que el gobierno estatal asuma una función o servicio municipal cuando, al no existir el convenio correspondiente, la legislatura estatal considere que el municipio de que se trate está imposibilitado para ejercerlos o prestarlos; en este caso, será necesaria solicitud previa del ayuntamiento respectivo, aprobada por cuando menos las dos terceras partes de sus integrantes; y e) Las disposiciones aplicables en aquellos municipios que no cuenten con los bandos o reglamentos correspondientes. Las

legislaturas estatales emitirán las normas que establezcan los procedimientos mediante los cuales se resolverán los conflictos que se presenten entre los municipios y el gobierno del estado, o entre aquéllos, con motivo de los actos derivados de los incisos c) y d) anteriores; III. Los Municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes: a) Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales; b) Alumbrado público. c) Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos; d) Mercados y centrales de abasto. e) Panteones. f) Rastro. g) Calles, parques y jardines y su equipamiento; h) Seguridad pública, en los términos del artículo 21 de esta Constitución, policía preventiva municipal y tránsito; e i) Los demás que las Legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los Municipios, así como su capacidad administrativa y financiera. Sin perjuicio de su competencia constitucional, en el desempeño de las funciones o la prestación de los servicios a su cargo, los municipios observarán lo dispuesto por las leyes federales y estatales. 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; 85 Las comunidades indígenas, dentro del ámbito municipal, podrán coordinarse y asociarse en los términos y para los efectos que prevenga la ley. IV. Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor, y en todo caso: a) Percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles. Los municipios podrán celebrar convenios con el Estado para que éste se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de esas contribuciones. b) Las participaciones federales, que serán cubiertas por la Federación a los Municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las Legislaturas de los Estados. c) Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo. Las leyes federales no limitarán la facultad de los Estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c), ni concederán exenciones en relación con las mismas. Las leyes estatales no establecerán exenciones o subsidios en favor de persona o institución alguna respecto de dichas contribuciones. Sólo estarán exentos los bienes de dominio público de la Federación, de las entidades federativas o los Municipios, salvo que tales bienes sean utilizados por entidades paraestatales o por particulares, bajo cualquier título, para fines administrativos o propósitos distintos a los de su objeto público. Los ayuntamientos, en el ámbito de su competencia, propondrán a las legislaturas estatales las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria. Las legislaturas de los Estados aprobarán las leyes de ingresos de los municipios, revisarán y fiscalizarán sus cuentas públicas. Los presupuestos de egresos serán aprobados por los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles, y deberán incluir en los mismos, los tabuladores desglosados de las remuneraciones que perciban los servidores públicos municipales, sujetándose a lo dispuesto en el artículo 127 de esta Constitución. Los recursos que integran la hacienda municipal serán ejercidos en forma directa por los ayuntamientos, o bien, por quien ellos autoricen, conforme

a la ley; V. Los Municipios, en los términos de las leyes federales y Estatales relativas, estarán facultados para: a) Formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal; b) Participar en la creación y administración de sus reservas territoriales; c) Participar en la formulación de planes de desarrollo regional, los cuales deberán estar en concordancia con los planes generales de la materia. Cuando la Federación o los Estados elaboren proyectos de desarrollo regional deberán asegurar la participación de los municipios; d) Autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo, en el ámbito de su competencia, en sus jurisdicciones territoriales; e) Intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana; f) Otorgar licencias y permisos para construcciones; 86 g) Participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas y en la elaboración y aplicación de programas de ordenamiento en esta materia; h) Intervenir en la formulación y aplicación de programas de transporte público de pasajeros cuando aquellos afecten su ámbito territorial; e i) Celebrar convenios para la administración y custodia de las zonas federales. En lo conducente y de conformidad a los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios. Los bienes inmuebles de la Federación ubicados en los Municipios estarán exclusivamente bajo la jurisdicción de los poderes federales, sin perjuicio de los convenios que puedan celebrar en términos del inciso i) de esta fracción; VI. Cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas formen o tiendan a formar una continuidad demográfica, la Federación, las entidades federativas y los Municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a la ley federal de la materia. VII. La policía preventiva estará al mando del presidente municipal en los términos de la Ley de Seguridad Pública del Estado. Aquélla acatará las órdenes que el Gobernador del Estado le transmita en aquellos casos que éste juzgue como de fuerza mayor o alteración grave del orden público. El Ejecutivo Federal tendrá el mando de la fuerza pública en los lugares donde resida habitual o transitoriamente; VIII. Las leyes de los estados introducirán el principio de la representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de todos los municipios. Las relaciones de trabajo entre los municipios y sus trabajadores, se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de los estados con base en lo dispuesto en el Artículo 123 de esta Constitución, y sus disposiciones reglamentarias. IX. Derogada. X. Derogada.”

Por su parte, el artículo 21 de nuestra Carta magna, dispone:

“Artículo 21. (...)

Compete a la autoridad administrativa la aplicación de sanciones por las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, las que únicamente consistirán en multa, arresto hasta por treinta y seis horas o en trabajo a favor de la comunidad; pero si el infractor no pagare la multa que se le hubiese impuesto, se permutará esta por el arresto correspondiente, que no excederá en ningún caso de treinta y seis horas. 18 Si el infractor de los reglamentos gubernativos y de policía fuese jornalero, obrero o trabajador, no podrá ser sancionado con multa mayor del importe de su jornal o salario de un día. Tratándose de trabajadores no asalariados, la multa que se imponga por infracción de los reglamentos gubernativos y de policía, no excederá del equivalente a un día de su ingreso.(...)”

El artículo 124 Constitucional, dispone que las facultades que no estén expresamente concedidas por la Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados o a la Ciudad de México, en los ámbitos de sus respectivas competencias, ha quedado en la competencia de las entidades federativas expedir el marco constitucional local para los municipios, así como las leyes necesarias para su funcionamiento, las llamadas leyes orgánicas.

De este modo, la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, en sus artículos 112, 113, 115, 122, 123, 124 y 137, dispone:

“Artículo 112.- La base de la división territorial y de la organización política y administrativa del Estado, es el municipio libre.

Las facultades que la Constitución de la República y el presente ordenamiento otorgan al gobierno municipal se ejercerá por el ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna entre éste y el gobierno del Estado.

Los municipios del Estado, su denominación y la de sus cabeceras, serán los que señale la ley de la materia.”

“Artículo 113.- Cada municipio será gobernado por un ayuntamiento con la competencia que le otorga la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la presente Constitución y las leyes que de ellas emanen.”

“Artículo 115.- En ningún caso los ayuntamientos, como cuerpos colegiados, podrán desempeñar las funciones del presidente municipal, ni éste por sí solo las de los ayuntamientos, ni el ayuntamiento o el presidente municipal, funciones judiciales.”

“Artículo 122.- Los ayuntamientos de los municipios tienen las atribuciones que establecen la Constitución Federal, esta Constitución, y demás disposiciones legales aplicables. Los municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos que señala la fracción III del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Los municipios ejercerán las facultades señaladas en la Constitución General de la República, de manera coordinada con el Gobierno del Estado, de acuerdo con los planes y programas federales, estatales, regionales y metropolitanos a que se refiere el artículo 139 de este ordenamiento.”

“Artículo 123.- Los ayuntamientos, en el ámbito de su competencia, desempeñarán facultades normativas, para el régimen de gobierno y administración del Municipio, así como funciones de inspección, concernientes al cumplimiento de las disposiciones de observancia general aplicables.”

“Artículo 124.- Los ayuntamientos expedirán el Bando Municipal, que será promulgado y publicado el 5 de febrero de cada año; los reglamentos; y todas las normas necesarias para su organización y funcionamiento, conforme a las previsiones de la Constitución General de la República, de la presente Constitución, de la Ley Orgánica Municipal y demás ordenamientos aplicables.

En caso de no promulgarse un nuevo bando municipal el día señalado, se publicará y observará el inmediato anterior.”

“Artículo 137.- Las autoridades del Estado y de los municipios, en la esfera de su competencia, acatarán sin reservas los mandatos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y cumplirán con las disposiciones de las leyes federales y de los tratados internacionales.

De conformidad con lo dispuesto en la legislación federal aplicable, los titulares de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, de cualquier dependencia u organismo descentralizado de la Administración Pública Estatal y los presidentes municipales, podrán convenir acuerdos interinstitucionales con uno o varios órganos gubernamentales extranjeros u organizaciones internacionales.”

Descendiendo en el marco legal, se tiene que la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, respecto a las bases municipales, entre otras, regula las siguientes:

“Artículo 2.- Las autoridades municipales tienen las atribuciones que les señalen los ordenamientos federales, locales y municipales y las derivadas de los convenios que se celebren con el Gobierno del Estado o con otros municipios.”

“Artículo 3.- Los municipios del Estado regularán su funcionamiento de conformidad con lo que establece esta Ley, los Bandos municipales, reglamentos y demás disposiciones legales aplicables.”

“Artículo 31.- Son atribuciones de los ayuntamientos: I. Expedir y reformar el Bando Municipal, así como los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro del territorio del municipio, que sean necesarios para su organización, prestación de los servicios públicos y, en general, para el cumplimiento de sus atribuciones;(…)”

“Artículo 48.- El presidente municipal tiene las siguientes atribuciones:

(...) III. Promulgar y publicar el Bando Municipal en la Gaceta Municipal y en los estrados de la Secretaría del Ayuntamiento, así como ordenar la difusión de las normas de carácter general y reglamentos aprobados por el Ayuntamiento; (...)

XVI. Cumplir y hacer cumplir dentro de su competencia, las disposiciones contenidas en las leyes y reglamentos federales, estatales y municipales, así como aplicar, a los infractores las sanciones correspondientes o remitirlos, en su caso, a las autoridades correspondientes; (...).”

“Artículo 150.- Son facultades y obligaciones de: (...) II. De los Oficiales Calificadores: a). Derogado b). Conocer, calificar e imponer las sanciones administrativas municipales que procedan por faltas o infracciones al bando municipal, reglamentos y demás disposiciones de carácter general contenidas en los ordenamientos expedidos por los ayuntamientos, y aquellas que deriven con motivo de la aplicación del Libro Octavo del Código Administrativo del Estado de México, excepto las de carácter fiscal;(…)”

“Artículo 151.- No pueden los oficiales conciliadores y calificadores: I. Girar órdenes de aprehensión; II. Imponer sanción alguna que no esté expresamente señalada en el bando municipal; III. Juzgar asuntos de carácter civil e imponer sanciones de carácter penal; IV. Ordenar la detención que sea competencia de otras autoridades.”

“Artículo 160.- Los ayuntamientos expedirán el Bando Municipal y los presidentes municipales lo promulgarán y difundirán en la Gaceta Municipal y en los estrados de los Ayuntamientos, así como por los medios que estime conveniente. El 5 de febrero de cada año el presidente municipal acompañado de los demás miembros del ayuntamiento en acto solemne dará publicidad al bando municipal o sus modificaciones.”

“Artículo 161.- El Bando Municipal regulará y deberá contener las normas de observancia general que requiera el gobierno y la administración municipales.”

“Artículo 162.- El Bando Municipal regulará al menos lo siguiente: I. Nombre y escudo del municipio; II. Territorio y organización territorial y administrativa del municipio; III. Población del municipio; IV. Gobierno Municipal, autoridades y organismos auxiliares del ayuntamiento; V. Servicios públicos municipales; V Bis. Los principios, acciones y etapas del programa de mejora regulatoria; V Ter. Los principios, acciones y lineamientos bajo los cuales se regirá la política de Gobierno Digital que se adoptará en el municipio. VI. Desarrollo económico y bienestar social; VII. Los principios del Programa Estratégico para lograr la equidad de género, así como las infracciones administrativas y sanciones que por éstas deban imponerse en el ámbito de su competencia. VIII. Protección ecológica y mejoramiento del medio ambiente; IX. En los municipios identificados como destinos turísticos, deberán incluir disposiciones que regulen la materia turística y, en su caso, el reglamento respectivo. X. Actividad industrial, comercial y de servicios a cargo de los particulares; XI. Infracciones, sanciones y recursos; XII. Las demás que se estimen necesarias.”

“Artículo 163.- El Bando Municipal podrá modificarse en cualquier tiempo, siempre y cuando se cumplan los mismos requisitos de su aprobación y publicación.”

“Artículo 164.- Los ayuntamientos podrán expedir los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas que regulen el régimen de las diversas esferas de competencia municipal.”

“Artículo 165.- Los Bandos, sus reformas y adiciones, así como los reglamentos municipales deberán promulgarse estableciendo su obligatoriedad y vigencia y darse a la publicidad en la Gaceta Municipal y en los estrados de los ayuntamientos, así como en los medios que se estime conveniente.”

“Artículo 166.- Las infracciones a las normas contenidas en el Bando, reglamentos, circulares y disposiciones administrativas municipales de observancia general, se sancionarán atendiendo a la gravedad de la falta cometida con: I. Amonestación; II. Multa hasta de cincuenta días de salario mínimo general, pero si el infractor es jornalero, ejidatario u obrero, la multa no excederá del salario de un día; III. Suspensión temporal o cancelación del permiso o licencia; IV. Clausura temporal o definitiva; V. Arresto administrativo hasta por treinta y seis horas.”

De los anteriores preceptos, se desprende que cada uno de los órdenes de gobierno federal, estatal y municipal, cuenta con competencias propias y autonomía para su ejercicio.

En el caso de los municipios, tienen autonomía funcional para la prestación de servicios públicos a su cargo, y el ejercicio de su gobierno, lo hacen a través de los ayuntamientos.

El congreso local, tiene la facultad para legislar en materia municipal en el ámbito de su competencia (artículo 61 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México⁷⁵); sin embargo, como se vio, la facultad de expedir normas, también pertenece al municipio, pero debe respetar el contenido de las normas federales y estatales que regulan la administración municipal.

De esta forma, los ayuntamientos tienen la facultad para aprobar Bandos de Policía y Buen Gobierno, Reglamentos, Circulares y disposiciones administrativas de observancia general, dentro de sus respectivas jurisdicciones, con el fin de organizar la administración pública municipal, regular los procedimientos, funciones y servicios públicos, respetando el ámbito de sus competencias, de acuerdo con las leyes en materia municipal expedidas por las legislaturas de los Estados.

De los artículos 21 y 115 fracción II de la Constitución, se puede establecer que el Bando de Policía y Buen Gobierno es una norma administrativa de carácter punitivo, de naturaleza análoga al derecho penal.

Es altamente conveniente, citar la siguiente obra, que da un panorama muy concreto y explicado, de las características de los Bandos de Policía y Buen Gobierno, lo que resulta de suma importancia, puesto que algunas de sus disposiciones son el objeto de esta acción de inconstitucionalidad:

“(…)En la actualidad la acepción jurídica “bando” se encuentra relacionada con las reglas administrativas de policía y buen gobierno expedidos por los Ayuntamientos. Cabe señalar que las expresiones “reglamentos gubernativos y de policía” y “bandos de policía y buen gobierno”, referidos en los artículos 21 y 115. Fracción II, respectivamente, son sinónimos; y si bien es cierto la Constitución no establece qué debe entenderse por “policía y buen gobierno”, asociado a los bandos o reglamentos gubernativos, los artículos antes mencionados dan ciertas pautas para establecer el alcance de la expresión, ya que al señalar que se impondrán sanciones administrativas por violación a esas disposiciones, se puede establecer que el referido bando se integra por una serie de normas de carácter punitivo pertenecientes a la esfera administrativa, de naturaleza análoga a las de derecho penal, pero de características menos intensas o graves que las propias en los delitos⁷⁶

Por otra parte, el concepto “policía” proviene de la palabra griega polis que significa ciudad, se deriva politia, que significa el arreglo, gobierno y buen orden de una ciudad ó República⁷⁷ Policía pues, se toma comúnmente por el arte o ciencia de procurar a todos los habitantes de un pueblo una vida cómoda y tranquila, como también por la jurisdicción que tiene derecho de ejercer el magistrado de policía para lograr aquel fin. Son objetos de la policía, la disciplina de las costumbres, la salud pública, la seguridad y tranquilidad general, la limpieza de las calles, la observancia de los estatutos, leyes, bandos u ordenanzas municipales, la represión de los juegos, del uso de las armas, de la ociosidad u holgazanería y de todas aquellas acciones que, aunque poco o nada criminales por sí mismas, pueden tener malos resultados u ocasionar

⁷⁵ “Artículo 61.- Son facultades y obligaciones de la legislatura: I. Expedir leyes, decretos o acuerdos para el régimen interior del Estado, en todos los ramos de la administración del gobierno.(…)”

⁷⁶ Véase la ejecutoria de la contradicción de tesis 44/202-SS, publicada en el Semanario..., op. Cit., Novena Época, Tomo XVI, noviembre de 2002, p. 461; IUS: 17317.

⁷⁷ Real Academia Española, Diccionario de la lengua española, 21 a. ed., Ed. Espasa Calpe, España, 1992, p. 1631.

crímenes o males a los ciudadanos, la vigilancia sobre la ejecución de las leyes de caza y pesca, el cuidado de los caminos, calles, plazas y paseos, los teatros, espectáculos y demás diversiones públicas, y en fin todo lo que concierne a la seguridad y bienestar de los habitantes.⁷⁸

Lo anterior permite establecer que el “bando” es una normatividad u ordenamiento de carácter general, regularmente asociado a cuestiones administrativas de “policía y buen gobierno”, cuya sustancia versa exclusivamente sobre el establecimiento de conductas típicas de los gobernados que serán consideradas faltas o infracciones administrativas por alterar la paz y el orden público, o por poner en riesgo la seguridad colectiva.⁷⁹

Actualmente, son diversos bandos de los que reglamentan algunas actividades específicas como: la justicia cívica municipal; las diversiones y espectáculos públicos; los anuncios y letreros; el consumo de bebidas alcohólicas en cantinas, bares y depósitos de cerveza; la utilización pública de aparatos electromecánicos y sonoros; los expendios de carne y aves; el establecimiento, operación y funcionamiento de establos; el funcionamiento de establecimientos mercantiles, industriales y de servicios; la protección de animales; el control de la fauna canina y felina; el comercio en la vía pública; los permisos para apertura y funcionamiento de molinos de nixtamal y tortillerías; el funcionamiento del cuerpo de bomberos; la promoción a la cultura; las facultades de los patronatos para las ferias municipales; la celebración de espectáculos taurinos, de box y luchas; la promoción de la vivienda; la participación ciudadana; el establecimiento de zonas peatonales; el control de la prostitución y actividades de alto riesgo para evitar la propagación de enfermedades de transmisión sexual, entre otras.⁸⁰

Ahora, los bandos municipales están sujetos a ciertos principios de los cuales es conveniente destacar los siguientes:

- a) Constituyen verdaderos ordenamientos normativos y están compuestos por normas generales, abstractas e impersonales.⁸¹
- b) Entre los bandos de policía y buen gobierno y los demás acuerdos, órdenes y resoluciones de un Ayuntamiento salvo que la legislación local establezca alguna disposición en contrario-, no existe una relación de jerarquía, ya que todos tienen el mismo rango legal.
- c) Por lo que hace a su ubicación jerárquica dentro del orden jurídico mexicano, se puede afirmar que dichos cuerpos normativos ocupan su lugar después de la Constitución Federal, las Constituciones y las leyes locales.
- d) Normalmente pueden ser modificadas o derogadas por el propio Ayuntamiento que los emitió o por cualquiera de los que le sigan en el mando, sin más formalidades que las que se hayan seguido para su emisión.
- e) La atribución que tiene el Municipio para expedir los bandos se le otorga la Constitución Federal, por lo que es una función que sólo ellos pueden desempeñar, sin que, ante su inactividad o silencio, la puedan realizar las autoridades federales o las del orden común según corresponda.
- f) Los bandos complementan la actividad legislativa del Congreso local ya que regulan la vida de una comunidad que no haya sido normada por la legislatura, por lo que de alguna forma, cubren los vacíos legales, de ahí que se les califique de complementarios.

78 ESCRICHE, Joaquín, Diccionario razonado de legislación y jurisprudencia, 1.II, Madrid, 1873, reeditada en facsímil por Ed. Cárdenas Editor y Distribuidor, primera reimpresión. México, 1991, p. 1356.

79 Contradicción de tesis 44/2002-SS..., op. Cit.

80 Semanario... op. cit., Tomo XXII, noviembre de 2005, p. 365; IUS: 19160.

81 Véase la ejecutoria de la controversia constitucional 14/2000..., op. Cit.

g) Los Ayuntamientos, en ejercicio de su facultad regulatoria, deben respetar ciertos imperativos, a saber:

- i. Los bandos no pueden estar en oposición a la Constitución General ni a las de los Estados, así como tampoco a las leyes federales o locales;
- ii. En todo caso, deben adecuarse a las bases normativas que emitan las Legislaturas de los Estados y además,
- iii. Deben versar sobre materias o servicios que les correspondan legal o constitucionalmente, a los Municipios.⁸²

h) Por disposición constitucional, los delitos y las penas en ellos establecidos deben estar determinados en las leyes, y los encargados de aplicarlas son los Jueces y Tribunales, por lo que no pueden estar contenidas en un Bando Municipal, ya que éstos sólo pueden prever infracciones y sanciones que no excedan los máximos establecidos en el artículo 21 Constitucional.

i) Los bandos emanan de los Ayuntamientos aun en los casos en que hubieren sido aprobados por los votos mínimos necesarios para considerarlos válidos; su autoría y responsabilidad recaen en el Cabildo en su totalidad.⁸³

Lo citado anteriormente, nos permite tener un panorama general sobre los bandos municipales, en donde uno de éstos es materia del amparo en revisión 1595/2006 resuelto por la Segunda Sala, en el que se solicitó la protección de la Justicia Federal contra actos de autoridad fundamentados en las disposiciones señaladas en un bando de policía y buen gobierno.⁸⁴

Ahora, el tema de los bandos municipales, encuentra cabida en el llamado derecho administrativo sancionador, que a su vez se encuentra ligado al derecho penal, éste, como la máxima expresión de la potestad punitiva del Estado, por lo que la doctrina se ha encargado del tema de la naturaleza de las infracciones o contravenciones administrativas y su distinción con las sanciones penales.

La doctrina es casi unánime, en reconocer la prevalencia de la vía pena sobre la administrativa, para el caso en que los hechos sean constitutivos de delitos, y a su vez, de sanciones administrativas, el procedimiento administrativo deberá paralizarse hasta que se resuelva el penal, ya que conforme al principio non bis in ídem, se encuentra prohibida la aplicación conjunta de tales preceptos, que sancionen en ambas ramas del Derecho, el comportamiento en cuestión; esto es, nadie puede ser castigados dos veces por los mismos hechos, para lo cual, debe partirse de las denominadas tres identidades:

a). Identidad de sujeto.- Ser la misma persona involucrada en una instrucción penal y un procedimiento administrativo sancionador.

b). Identidad de Hecho.- Incumplimiento de un deber de cuidado de la norma penal o administrativa.

c). Identidad de fundamento.- Alude a los bienes jurídicos implicados. En materia penal, qué bienes jurídicos se protegen, en la administrativa, qué actos se sancionan.

Así, cuando se trate de un mismo hecho y sólo se lesione un bien jurídico, sólo una de las dos sanciones puede ser impuesta.

Conforme al artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la investigación de los delitos corresponde al Ministerio Público y a las policías, las cuales actuarán bajo la conducción y mando de aquél en el ejercicio de esta función, mientras que a la autoridad administrativa compete la aplicación de sanciones por las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, las que únicamente consistirán en multa, arresto hasta por treinta y seis horas, o en trabajo en favor de la comunidad; pero si el infractor no pagare la multa que se le hubiere impuesto, se permutará por el arresto correspondiente, que no excederá en ningún caso de treinta y seis horas. Si el infractor de los reglamentos gubernativos y de policía fuese jornalero, obrero o trabajador, no podrá ser sancionado con multa mayor del importe de su jornal o salario de un día. Tratándose de trabajadores no asalariados, la multa que se imponga por infracción de los reglamentos gubernativos y de policía, no excederá del equivalente a un día de su ingreso.

⁸² Semanario..., op. cit., Novena Época, Tomo XV, enero de 2002, p. 1041, tesis P./J. 132/2001; IUS: 187983.

⁸³ Véase la contracción de tesis 44/2002-SS..., op. cit.

⁸⁴ Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. www.juridicas.unam.mx. Los municipios y sus bandos de policía y buen gobierno. P. 45-56.

En armonía con dicho precepto Constitucional Federal, el artículo 81 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, establece:

“Artículo 81.- Corresponde al ministerio público y a las policías, la investigación de los delitos y a aquél, el ejercicio de la acción penal. Los particulares podrán ejercer la acción penal ante la autoridad judicial en los casos previstos por la ley.
Los policías actuarán bajo la conducción y mando del ministerio público en la investigación de los delitos.

El ministerio público podrá aplicar criterios de oportunidad para el ejercicio de la acción penal en los supuestos y condiciones que establezca la ley, la que señalará los casos en que serán objeto de revisión judicial.”

El artículo 77 fracciones I, II, XVI y XXVII, señala que entre otras, es facultad y obligación del Gobernador del Estado:

I. Cumplir y hacer cumplir la Constitución Federal, las leyes del Congreso de la Unión y Tratados Internacionales en materia de derechos fundamentales de los que el Estado Mexicano sea parte;

II. Cuidar el cumplimiento de la presente Constitución y de las leyes, reglamentos, acuerdos y demás disposiciones que de ella emanen, expidiendo al efecto las órdenes correspondientes;
(...)

XVI. Hacer que las sentencias ejecutoriadas dictadas por los tribunales en materia penal sean debidamente ejecutadas.

XXVII. Cumplir con las previsiones constitucionales relativas al Ministerio Público.

De lo que se sigue que la investigación de los delitos, corresponde al poder ejecutivo a través del ministerio público.

Por su parte, el artículo 61 fracción I de la norma fundamental estatal, señala que son facultades y obligaciones de la Legislatura:

I. Expedir leyes, decretos o acuerdos para el régimen interior del Estado, en todos los ramos de la administración del gobierno.

De modo que expedir normas generales en materia penal, corresponde al poder legislativo.

Por su parte, el artículo 88 de la Constitución de esta entidad, señala que el ejercicio del Poder Judicial del Estado, se deposita en:

“a) Un órgano colegiado denominado Tribunal Superior de Justicia, el cual funcionará en Pleno, Sala Constitucional, Salas Colegiadas y Unitarias Regionales; b) En tribunales y juzgados de primera instancia y juzgados de cuantía menor; organizados de acuerdo a su competencia establecida en las leyes secundarias. Los órganos jurisdiccionales aplicarán las leyes federales, tratándose de jurisdicción concurrente. El Poder Judicial contará con jueces de control que tendrán las atribuciones que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Código Nacional de Procedimientos Penales, esta Constitución y las demás leyes aplicables les confieran. Los jueces y magistrados del Estado de México, en el ámbito de su competencia, al emitir sus resoluciones observarán en lo concerniente el respeto a los derechos fundamentales, a las libertades, derechos y garantías reconocidas por la Constitución Federal, esta Constitución, los Tratados Internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, las leyes y reglamentos que el Estado establecen. Las leyes determinarán los procedimientos que habrán de seguirse para sustanciar los juicios y todos los actos en que intervenga el Poder Judicial. La ley establecerá las bases para la formación y actualización de funcionarios,

así como para el desarrollo de la carrera judicial, la cuál se regirá por los principios de excelencia, objetividad, imparcialidad, profesionalismo e independencia. El Presupuesto de Egresos del Poder Judicial que se apruebe para el ejercicio fiscal anual, no podrá ser menor al porcentaje que represente de los ingresos ordinarios del Estado, correspondiente al año inmediato anterior. En ningún caso, el Presupuesto Anual de Egresos que se apruebe para el Poder Judicial del Estado, podrá ser inferior al 2.0% de los ingresos ordinarios del Estado, para el año fiscal de que se trate. De conformidad con las necesidades del servicio, dicho porcentaje se incrementará anualmente.”

En ese contexto, al poder ejecutivo corresponde la investigación de los delitos, a través del ministerio público y las policías que actuarán bajo la conducción y mando de aquél; al legislativo corresponde legislar en materia penal, al judicial, la aplicación de las leyes, en el ámbito de su competencia, observando el respeto a los derechos fundamentales, y garantías reconocidas por la Constitución Federal, Estatal y Tratados Internacionales en que el Estado Mexicano sea parte, leyes secundarias.

En la especie, esta invasión de competencias, en cuanto a legislar en materia penal, se actualiza por parte del Ayuntamiento de Chapultepec contra la legislatura del Estado, dado que en las normas impugnadas, contenidas en el bando municipal, regulan conductas que se encuentran tipificadas como delitos, por lo que de facto, el ayuntamiento mencionado, tomó atribuciones para emitir normas generales en materia penal, lo que está reservado al poder legislativo.

En efecto, las fracciones XII, XV, XVIII, y XLVI del artículo 208, el párrafo tercero del artículo 209, la fracción V del artículo 211, y las fracciones I y VI del artículo 212 del Bando Municipal de Chapultepec 2018, disponen:

“ARTÍCULO 208.- Se impondrá multa de uno y hasta cincuenta días de salario mínimo, a quien:

...

XII. Arroje basura o desperdicios sólidos en las alcantarillas, pozos de visita, válvulas y toda instalación de agua potable y drenaje;

XV. Tale todo tipo de árbol, realice actividades de pastoreo de ganado, recolecte y extraiga tierra, encienda fogatas en zonas no asignadas, marque o pinte la corteza de los árboles, pinte o rotule las instalaciones del kiosco o baños y haga mal uso de los mismos, mate o moleste con todo tipo de arma, la fauna silvestre de la reserva ecológica del Cerro del Chapulín.

XVIII. Emita o descargue contaminantes que alteren la atmósfera, o encienda fuego en la vía pública, lugares de uso común o en predios particulares.

XXV. Descuide la morada y las condiciones de movilidad, higiene y albergue de un animal, al grado de someterlo a sed, insolación, dolores considerables o algún otro maltrato que atenten contra su vida o salud; y

XLVI. Solicite mediante falsas alarmas, los servicios de policía y atención médica o de asistencia social.

ARTÍCULO 209.- Se impondrá multa de 10 a 50 días de salario mínimo y arresto administrativo hasta por 36 horas, que determinará el Oficial Calificador, dependiendo del estado psicofísico del conductor del vehículo automotor que maneje en estado de ebriedad, en caso de que el resultado de la prueba para la detección del grado de intoxicación. Igual sanción se aplicará al conductor del vehículo automotor que maneje bajo el influjo de drogas enervantes, psicotrópicos y otras sustancias que tengan efectos similares. La policía municipal apoyara a los agentes de tránsito del estado para detener al conductor del vehículo que presumiblemente maneje en estado de ebriedad o bajo el influjo de drogas, debiendo presentarlo en su caso ante el Oficial Calificador, auxiliar o por oficio de comisión. Cuando al momento de la infracción el conductor del vehículo no esté acompañado de alguna persona que se encuentre en aptitud para conducirlo y que se haga responsable del mismo.

Asimismo, se impondrá la multa prevista por insultar, amenazar y/o agredir al personal de protección civil o seguridad pública municipal o a cualquier servidor público municipal.

“ARTÍCULO 211.- Se impondrá multa de diez a cincuenta días de salario mínimo, a quien:

...

V. Atente contra inmuebles de valor arquitectónico, cultural, artístico o histórico o deteriore la imagen urbana del municipio;

“ARTÍCULO 212.- Se impondrá multa de cinco hasta cincuenta días de salario mínimo a quien:

Cause daños a los servicios públicos municipales, en este caso la sanción será independiente del pago de la reparación del daño a que este obligado el infractor, tratándose de establecimientos comerciales, y cuando el caso así lo amerite, se procederá a su clausura;

V. Cause algún tipo de daño al alumbrado público y a sus instalaciones, incluyendo los originados por las variaciones de voltaje derivado de las conexiones ilegales a las líneas de energía eléctrica.

Por su parte, los artículos 116 bis, 126, 127, 228, 235 bis, 235 ter, 235 Quater, 309, 310 fracciones I, II, III, IV, V, VI, así como 311 fracciones I, II, III del Código Penal del Estado de México, señalan:

“Artículo 116 Bis.- Comete el delito de uso indebido de los sistemas de emergencia el que dolosamente por cualquier medio reporte hechos falsos a instituciones públicas o privadas que presten servicios de emergencia, protección civil, bomberos o seguridad pública, que haga necesaria la movilización y presencia de elementos de dichas instituciones.

Al responsable de esta conducta se le se impondrá de tres meses a un año de prisión y de diez a cincuenta días multa.

En caso de reincidencia se impondrá de dos a tres años de prisión y de doscientos a quinientos días multa.”

“Artículo 126.- Se entiende por ultraje toda expresión directa o indirecta o toda acción ejecutada contra algún servidor público, estatal o municipal, o contra instituciones públicas, que pueda implicar ofensa o desprecio.

Tratándose de elementos de cualquier corporación policiaca, se requerirá además para la integración del delito, que el ultraje sea en presencia de personas ajenas a las corporaciones.

Artículo 127.- A quien ejecute ultrajes contra instituciones públicas, se le impondrán de seis meses a dos años de prisión y de treinta a ciento cincuenta días multa. Si se cometieren en contra de un servidor público, se impondrán de seis meses a un año de prisión y de treinta a cien días multa.”

“Artículo 228.- Al que intencionalmente y en contravención a las disposiciones legales en materia de protección al ambiente o normas técnicas ambientales

- I. El que derribe o trasplante un árbol en la vía pública o afecte negativamente áreas verdes o jardineras públicas, dolosamente, sin autorización correspondiente;
- II. Provoque por cualquier medio una enfermedad en las plantas, cultivos agrícolas o bosques, causando daño a la salud pública o desequilibrio a los ecosistemas;
- III. Provoque intencionalmente un incendio forestal;
- IV. Descargue, deposite, infiltre o derrame aguas residuales de carácter industrial, comerciales, de servicios y agropecuarios, desechos o contaminantes en las aguas o en los suelos de jurisdicción estatal o municipal, que causen daños a la salud pública, la flora, la fauna o los ecosistemas;
- V. Despida o descargue en la atmósfera gases, humos, polvos, líquidos que ocasionen o puedan ocasionar daños a la salud pública, la flora, la fauna o los ecosistemas, en zonas o fuentes emisoras de jurisdicción estatal o municipal.
- VI. Genere emisiones de ruido, vibraciones, energía lumínica o térmica en zonas de jurisdicción estatal o municipal que ocasionen o puedan ocasionar daños a la salud pública, flora, fauna o los ecosistemas.
- VII. Debiendo obtener la autorización de impacto y riesgo ambiental, realice obras o actividades, sin contar con la misma o no implemente las medidas preventivas y correctivas que indique la autoridad correspondiente para la mitigación de impactos ambientales y de seguridad de las personas, sus bienes y el ambiente, ocasionando daños a la salud pública, la flora, la fauna o los ecosistemas.
- VIII. Rebase el doble de los parámetros y límites permisibles en las normas oficiales mexicanas o en las normas técnicas estatales vigentes;
- IX. Sin contar con la autorización de impacto y riesgo preste el servicio de guarda, custodia, reparación o depósito de vehículos.
- X. Sin contar con la autorización de impacto y riesgo ambiental, guarde, comercie, deposite o almacene vehículos de desecho o autopartes usadas

“Artículo 235 bis.- Comete el delito de maltrato animal, el que cause lesiones dolosas a cualquier animal que no constituya plaga, con el propósito o no, de causarle la muerte y se le impondrá pena de seis meses a dos años de prisión y de cincuenta a ciento cincuenta días multa. La pena prevista en el párrafo anterior también se aplicará a quien abandone a cualquier animal de tal manera que quede expuesto a riesgo que amenacen su integridad, la de otros animales o de las personas.

A quien realice actos eróticos sexuales a un animal o le introduzca por vía vaginal o rectal el miembro viril, cualquier parte del cuerpo, objeto o instrumento, se le impondrán de seis meses a dos años de prisión y de cincuenta a ciento cincuenta días multa. La pena contenida en el presente artículo se incrementará hasta en una mitad cuando el maltrato animal sea videograbado o difundido.

En cualquier caso, se procederá inmediatamente al aseguramiento de los animales, de conformidad con lo dispuesto en el cuarto párrafo del artículo 48 del presente código.

Artículo 235 Ter. A quien cause la muerte no inmediata, utilizando cualquier medio que prolongue la agonía de cualquier animal que no constituya plaga, se le impondrá una pena de seis meses a tres años de prisión y de cien a doscientos días multa.

Artículo 235 Quáter. La reparación del daño respecto de los delitos cometidos en este Capítulo se aplicará al fondo para la Protección a los Animales del Estado de México. Quedan exceptuados de este Capítulo las charreadas, jaripeos, rodeos, lidia de toros, novillos o becerros; peleas de gallos, el adiestramiento de animales; las actividades con fines cinegéticos, de pesca o de rescate, siempre y cuando estas actividades se realicen en términos de las disposiciones jurídicas aplicables.

Artículo 309.- Comete este delito el que por cualquier medio dañe, destruya o deteriore un bien ajeno o propio en perjuicio de otro...

Artículo 310.-A los responsables de este delito se les sancionará en los siguientes términos:

I. Cuando no exceda de quince veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización vigente, se impondrán de seis meses a dos años de prisión o de treinta a sesenta días multa.

II. Cuando exceda de quince pero no de noventa veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización vigente, se impondrán de uno a tres años de prisión o de cuarenta a ochenta días multa.

III. Cuando exceda de noventa pero no de cuatrocientas veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización vigente, se impondrán de dos a cuatro años de prisión y de cincuenta a cien días multa.

IV. Cuando exceda de cuatrocientas pero no de dos mil veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización vigente, se impondrán de cuatro a ocho años de prisión y de cien a doscientos días multa.

V. Cuando exceda de dos mil veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización vigente, se impondrán de seis a doce años de prisión y de ciento cincuenta a trescientos días multa.

VI. Si por alguna circunstancia la cuantía del daño en los bienes no pudiere ser determinada, se impondrán de uno a cinco años de prisión y de treinta a ciento veinticinco días multa.

Este delito se perseguirá por querrela de la parte ofendida, excepto en los casos señalados en el artículo siguiente.

Artículo 311.- Cuando el delito se cometa por medio de inundación, incendio o explosión, a las penas señaladas en el artículo anterior se agregarán:

I. De uno a cinco años de prisión y de veinticinco a ciento veinticinco días multa, cuando se ocasione a bosques o cultivos de cualquier género;

II. De dos a siete años de prisión y de cincuenta a ciento setenta y cinco días multa, cuando se ocasione a bienes de valor científico, artístico o cultural; y

III. De tres a ocho años de prisión y de setenta y cinco a doscientos días multa, cuando se ocasione a bienes muebles o inmuebles, o documentos afectos a él, de manera que interrumpa el servicio público."

Entre las disposiciones, del bando municipal y las del Código Penal mencionadas existe identidad de las conductas o hechos y de fundamento, en el sentido de que se sancionan tanto como infracción administrativa y delito, a aquella persona que:

- Descuide la morada y las condiciones de movilidad, higiene y albergue de un animal, al grado de someterlo a sed, insolación, dolores considerables o algún otro maltrato que atenten contra su vida o salud.
- Haga uso indebido de los servicios de emergencias, poniendo en marcha esos servicios inútilmente.
- Profiera frases injuriosas o inmorales contra instituciones, sus representantes, servidores públicos o servicios públicos.
- Dañe de cualquier forma bienes muebles o inmuebles ajenos o propios.
- Al que en contravención a las disposiciones legales en materia de protección al medio ambiente o normas técnicas derribe o transplante un árbol; provoque enfermedad en las plantas, cultivos agrícolas o bosques causando daño a la salud pública; provoque un incendio, descargue o infiltre derrame de aguas residuales en carácter industrial, comercial, de servicios agropecuarios, desechos contaminantes, despida o descargue gases, humos, polvos, líquidos que ocasionen daños en la salud pública, la flora, la fauna o los ecosistemas; genere emisión de ruido vibraciones, energía lumínica o térmica en zonas de jurisdicción estatal o municipal que ocasionen o puedan ocasionar daños a la salud pública, flora, fauna o ecosistemas; al que realice obras de riesgo ambiental sin obtener la autorización o no implemente medidas preventivas y correctivas para la mitigación de impactos; al que rebase el doble de parámetros y límites permisibles en las normas oficiales mexicanas o en normas técnicas estatales

vigentes; el que sin contar sin autorización preste el servicio de custodia, reparación o depósito de vehículos; al que guarde, comercie, deposite o almacene vehículos de desecho o autopartes usadas.

Por tanto, es evidente que las conductas mencionadas se encuentran sancionadas en el Bando, y a su vez, se encuentran comprendidas en los artículos referidos del Código Penal para el Estado de México, y que esas conductas atentan contra el orden público, por lo que se consideran como delitos. De ahí, si la función legislativa del Estado en materia penal ha sido reservada constitucionalmente a la Legislatura del Estado, conforme lo dispone el artículo 61 fracción I de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, el Ayuntamiento de Chapultepec, carece de facultades para reglamentar conductas que son constitutivas de delito; toda vez que, ello infringe la división de poderes al invadir la esfera de competencia del poder legislativo, dado que si bien el municipio a través de su ayuntamiento cuenta con facultades reglamentarias, en este caso, para expedir normas generales de policía y buen gobierno, a través de los bandos, como se vio, se limita a observar las regulaciones jerárquicas superiores, y al ámbito de su competencia.

Por lo que las conductas reguladas y sancionadas en las fracciones XII, XV, XVIII, y XLVI del artículo 208, el párrafo tercero del artículo 209, la fracción V del artículo 211, y las fracciones I y VI del artículo 212 del Bando Municipal de Chapultepec 2018, están inmersas en los delitos previstos en los artículos 116 bis, 126, 127, 228, 235bis, 235ter, 235 quáter, 309, 310 y 311 fracciones I, II, III y del Código Penal del Estado de México; por lo que de acuerdo con el marco jurídico Constitucional, legislar sobre dichas conductas, es exclusiva del poder legislativo, y su investigación y sanción, está reservada al poder ejecutivo a través del ministerio público y al poder judicial, en forma respectiva.

A mayor abundamiento, como ya se vio, el tema de los Bandos Municipales, encuentra cabida en el llamado Derecho Administrativo Sancionador, que a su vez se encuentra ligado al derecho penal, éste, como la máxima expresión de la potestad punitiva del Estado; sin embargo, la doctrina es casi unánime, en reconocer la prevalencia de la vía penal sobre la administrativa, para el caso en que los hechos sean constitutivos de delitos, y a su vez, de sanciones administrativas, puesto que el procedimiento administrativo deberá paralizarse hasta que se resuelva el penal, ya que conforme al principio non bis in ídem, se encuentra prohibida la aplicación conjunta de tales preceptos, que sancionen en ambas ramas del Derecho, el comportamiento en cuestión; esto es, nadie puede ser castigados dos veces por los mismos hechos:

“Artículo 23 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
Ningún juicio criminal deberá tener más de tres instancias. Nadie puede ser juzgado dos veces por el mismo delito, ya sea que en el juicio se le absuelva o se le condene. Queda prohibida la práctica de absolver de la instancia.”

Observar dicho principio, evita no sólo la imposición conjunta de una pena y una sanción administrativa por los mismos hechos, sino también la tramitación simultánea de un proceso penal y uno administrativo sancionador, ya que el sometimiento a un proceso supone por sí mismo una carga para el ciudadano responsable de ellos, pues tendría que defenderse de una acusación ante ordenes distintos, cuando sólo uno de ellos puede prosperar, por lo que la vigencia de ambas normas, la penal y la administrativa, reiterativas sobre las mismas conductas carece de justificación y se traduce en un atentado contra los principios de proporcionalidad y seguridad jurídica, evitándose además, la posibilidad de una doble sanción, y eventuales pronunciamientos contradictorios.

Aunado a que resulta contrario a la Constitución, por arbitrario y carente de toda racionalidad, someter a un sujeto a un procedimiento administrativo sancionador, en la medida de que la resolución penal puede condicionar no sólo la resolución administrativa, sino toda la tramitación del procedimiento administrativo sancionador.

La declaración de invalidez sobre las normas impugnadas, vela por el principio de seguridad jurídica en su vertiente de previsibilidad de las consecuencias jurídicas, ya que el ciudadano tendrá la certeza garantizada, de que por un solo hecho que lesione un único bien jurídico, sólo se le va aplicar una norma sancionadora, ya que de prevalecer las normas impugnadas, tanto la administración como los jueces, al aplicarlas impondrían dos o más sanciones por la comisión de una sola infracción, ya sea penal o administrativa, con lo que se estaría vulnerando la garantía de certeza y seguridad sobre predecir con certeza la responsabilidad que conlleva la comisión de la conducta sancionada.

Además, las consecuencias penales de los comportamiento regulados en las disposiciones impugnadas, podrían quedar a disposición de la administración; por tanto, el fundamento constitucional en que descansa la prevalencia de la vía penal, exige invalidar las normas administrativas municipales materia de inconstitucionalidad, para dejarlas sin efecto, haciendo así compatible el derecho a no ser sancionado dos veces por los mismos hechos, aunado a que la actuación de la administración sobre ese fundamento, menoscaba la competencia del juez para conocer de las causas criminales. Apoyan lo anterior las tesis que a continuación se transcriben:

NON BIS IN IDEM. ESTE PRINCIPIO ES APLICABLE, POR EXTENSIÓN, AL DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. El principio mencionado, que prohíbe el doble enjuiciamiento por el mismo delito, contenido en el artículo 23 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, consigna una garantía de seguridad jurídica, cuyo propósito es proteger al gobernado que ha sido juzgado por

determinados hechos, para que no sea sometido a un nuevo proceso por ese motivo, lo que implica la certeza de que no se le sancione varias veces por la misma conducta. Sin embargo, dicha garantía no es exclusiva de la materia penal, pues en términos del artículo 14 constitucional, la seguridad jurídica debe regir en todas las ramas del derecho y, dada la similitud y la unidad de la potestad punitiva del Estado, en la interpretación constitucional de los principios del derecho administrativo sancionador, puede acudir a los principios penales sustantivos. Por tanto, el principio non bis in idem es aplicable al derecho administrativo sancionador, porque, en sentido amplio, una sanción administrativa guarda similitud fundamental con las penas, toda vez que ambas tienen lugar como reacción frente a lo antijurídico, y ya sea que se incumpla lo ordenado o se realice lo prohibido, tanto el derecho penal como el administrativo sancionador resultan ser inequívocas manifestaciones de la facultad del Estado de imponer penas y medidas de seguridad ante la comisión de ilícitos, en la inteligencia de que la traslación de las garantías en materia penal en cuanto a grados de exigencia, no puede hacerse automáticamente, pues su aplicación al procedimiento administrativo sólo es posible, en la medida en que resulten compatibles con su naturaleza. Época: Décima Época. Registro: 2011565. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Tipo de Tesis: Aislada. Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 29, Abril de 2016, Tomo III. Materia(s): Constitucional, Administrativa. Tesis: 1.1o.A.E.3 CS (10a.). Página: 2515, PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO EN MATERIA ADMINISTRATIVA ESPECIALIZADO EN COMPETENCIA ECONÓMICA, RADIODIFUSIÓN Y TELECOMUNICACIONES, CON RESIDENCIA EN EL DISTRITO FEDERAL Y JURISDICCIÓN EN TODA LA REPÚBLICA. Amparo en revisión 65/2015. Director General de Defensa Jurídica, en representación del Pleno, ambos del Instituto Federal de Telecomunicaciones. 28 de enero de 2016. Unanimidad de votos. Ponente: Patricio González-Loyola Pérez. Secretario: Carlos Luis Guillén Núñez. Nota: Con motivo de la entrada en vigor del Acuerdo General del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal por el que se cambia la denominación de Distrito Federal por Ciudad de México en todo su cuerpo normativo, la denominación actual del órgano emisor es la de Primer Tribunal Colegiado de Circuito en Materia Administrativa Especializado en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones, con residencia en la Ciudad de México y jurisdicción en toda la República. Esta tesis se publicó el viernes 29 de abril de 2016 a las 10:29 horas en el Semanario Judicial de la Federación.

NON BIS IN IDEM. REPARACIÓN CONSTITUCIONAL DERIVADA DE LA TRANSGRESIÓN A ESTE PRINCIPIO. Si bien las vertientes adjetiva-procesal y sustantiva del principio de prohibición de doble juzgamiento se refieren a que una persona no puede ser procesada ni sentenciada dos veces por los mismos hechos que constituyan la misma conducta tipificada como delito, y que esto puede ocurrir cuando esa conducta se prevea en ordenamientos legales de distintos fueros, a partir de los cuales se instruyen dos procesos al inculpado, la consecuencia posible a dicha afectación como medio de reparación constitucional es la anulación de uno de los procesos, pero no la absolución en ambos asuntos, ya que dicho proceder generaría impunidad, lo cual es incompatible con los propósitos garantistas del artículo 23 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Época: Décima Época, Registro: 2011237. Instancia: Primera Sala, Tipo de Tesis: Aislada, Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 28, Marzo de 2016, Tomo I, Materia(s): Constitucional, Tesis: 1a. LXVI/2016 (10a.), Página: 989, Amparo directo en revisión 3731/2015. 2 de diciembre de 2015. Unanimidad de cuatro votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Jorge Mario Pardo Rebolledo y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Ponente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Secretario: Saúl Armando Patiño Lara. Esta tesis se publicó el viernes 11 de marzo de 2016 a las 10:10 horas en el Semanario Judicial de la Federación.

SEGURIDAD JURÍDICA. EL DERECHO PREVISTO EN EL ARTÍCULO 23 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL ES APLICABLE A LA MATERIA ADMINISTRATIVA. El precepto constitucional citado contiene diversos derechos de seguridad jurídica, dentro de los que se encuentra el relativo a que nadie puede ser juzgado dos veces por la misma falta. Sobre el particular, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha dotado de mayor contenido al derecho en comento, haciéndolo extensivo a materias diversas a la penal, como la administrativa. Así, en esta última materia, el derecho se encuentra dirigido a prohibir que a un particular se le sancione dos veces o por segunda vez por el mismo hecho y para proteger el mismo bien jurídico; en esta tesitura, "lo mismo" se identifica o equipara con la triple identidad de: sujeto, hecho y fundamento. Por el contrario, cuando un sujeto con uno o más hechos lesiona bienes jurídicos diferentes (diversos ordenamientos jurídicos) o algún bien jurídico varias veces, esa situación ocasiona la comisión de varias infracciones distintas y se sanciona por cada ilícito perpetrado, ya que en este supuesto no existe la triple identidad, toda vez que o no se trata del mismo hecho o falta coincidencia de fundamento, lo que es de suma importancia e indispensable para que surta plena vigencia esa exigencia constitucional. Ilustra los supuestos que anteceden, lo que establecen los artículos 75, fracción V y 76 del Código Fiscal de la Federación, en virtud de que en el primer numeral mencionado, al existir la triple identidad de sujeto, hecho y fundamento, se prevé que se aplique sólo una sanción; en tanto que en la segunda disposición legal, el supuesto que antecede no se actualiza, en atención a que en esa norma se señalan diversos hechos (infracciones), que implican la inobservancia de distintos ordenamientos jurídicos, situación que tiene como consecuencia la aplicación de las sanciones que correspondan por cada ilícito que se hubiere cometido. Época: Décima Época. Registro: 2005940, Instancia: Segunda Sala, Tipo de Tesis: Aislada, Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 4, Marzo de 2014, Tomo I, Materia(s): Constitucional, Tesis: 2a. XXIX/2014 (10a.), Página: 1082. Amparo directo en revisión 3423/2013. Jorge Abraham Hernández Marroquín. 15 de enero de 2014. Cinco votos de los Ministros Sergio A. Valls Hernández, Alberto Pérez Dayán, José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y Luis María Aguilar Morales; votó con salvedad Sergio A. Valls Hernández. Ponente: Alberto Pérez Dayán. Secretaria: Lourdes Margarita García Galicia. Esta tesis se publicó el viernes 21 de marzo de 2014 a las 11:03 horas en el Semanario Judicial de la Federación.

A mayor comprensión, conviene citar también, a Roberto Carlos Fonseca Luján, Maestro en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México, y profesor de asignatura en la Facultad de Derecho:

"En un Estado constitucional, el derecho penal y el derecho administrativo sancionador, son especies de lo que se ha denominado "sistema sancionador constitucional". La cercanía entre los dos sistemas- penal y sancionador administrativo- ha sido reconocida por la Suprema Corte de Justicia, la cual ha señalado recientemente que la sanción administrativa guarda una similitud fundamental con las penas, como reacción estatal frente a lo antijurídico, de modo que para la construcción de los principios constitucionales del derecho administrativo sancionador es válido acudir de manera prudente a las técnicas garantistas del derecho penal (Tesis P./J.99/2006).

Así las cosas, se exige al derecho administrativo sancionador el cumplimiento de los principios constitucionales que han de regir para el derecho penal. Entre estos principios se encuentra el de non bis in idem, previsto en el artículo 23 constitucional: "Nadie puede ser juzgado dos veces por el mismo delito, ya sea que en el juicio se le absuelva o se le condene". Este principio prohíbe la duplicidad o repetición de procesos- no necesariamente de sentencias-, respecto de los mismos hechos considerados delictivos.

(...)

En el caso de las sanciones aplicables a los gobernados, la solución tradicional ha señalado algo análogo: que el proceso penal es

independiente del procedimiento administrativo, porque tienen distinta naturaleza y persiguen objetivos distintos. La cosa juzgada en materia penal, presupuesto de aplicación de la institución del non bis in ídem, es muy distinta de la cosa juzgada en materia administrativa, de modo que la eventual aplicación de ambas sanciones a un mismo hecho, no es contraria al principio general previsto en el 23 constitucional.

Sin embargo, hay una falla en esto: como vimos al comienzo, el derecho mexicano ha admitido recientemente que ambos sistemas sancionadores, administrativo y penal, son sectores de un mismo ius puniendi estatal. Con ese punto de partida, afirmar la compatibilidad de la sanción penal con la sanción administrativa, equivale a afirmar que el Estado está legitimado para ejercer dos veces su poder punitivo e imponer dos sanciones a una misma conducta del gobernado, lo cual, parece incompatible con el mandato de no castigar dos veces por el mismo hecho ilícito, esencia del non bis in ídem.

No se pretende negar que cada área del sistema jurídico tenga cierta autonomía respecto a las otras. Sin embargo, la cuestión de que las infracciones y los delitos sean objeto de competencias y procedimientos autónomos, no sirve para fundamentar su aplicación concurrente a un mismo hecho, si como ahora se reconoce, ambas son expresiones del sistema sancionador constitucional.

Considero que hay aquí una falla estructural en el derecho mexicano, que requiere atención. En otros países, España por ejemplo, no hay duda respecto a que resulta violatorio de derechos procesales pretender sancionar por las dos vías -administrativa y penal- una misma conducta.

El Tribunal Constitucional de aquel país ha considerado que en el ámbito de los gobernados el non bis in ídem supone, en definitiva, proscribir la compatibilidad entre penas y sanciones administrativas en aquéllos casos en los que adecuadamente se constate que concurre identidad de sujeto, hecho y fundamento.”⁸⁵

Por todo lo anterior, es evidente que debe declararse la invalidez de las **fracciones XII, XV, XVIII, XXV y XLVI del artículo 208, el párrafo tercero del artículo 209, la fracción V del artículo 211 y las fracciones I y VI del artículo 212 del Bando Municipal de Chapultepec 2018**, así como sus respectivas sanciones previstas dentro de los mismos preceptos legales, y las previstas en las fracciones IX del artículo 207 y LII del artículo 208 del propio Bando Municipal de Chapultepec 2018, por infringir los preceptos Constitucionales referidos a lo largo de este fallo.

Por otra parte, la fracción IX del artículo 207 y fracción LII del artículo 208 del Bando Municipal de Chapultepec, disponen:

“ARTÍCULO 207.- Las infracciones al presente Bando, reglamentos, acuerdos, circulares y disposiciones administrativas, serán sancionadas con:

...

IX. Reparación de daños;...

ARTÍCULO 208.- Se impondrá multa de uno y hasta cincuenta días de salario mínimo, a quien:

...

LII. A quien después de haber recibido los tres citatorios girados por el H. Ayuntamiento, haga caso omiso de ellos, lo cual será motivo para girar orden de presentación por medio de la policía municipal; y...”

Por tanto, considerando que el tercer párrafo del artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece que la autoridad administrativa podrá imponer las sanciones de: multa, arresto hasta por treinta y seis horas o en trabajo a favor de la comunidad, por infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía; y que artículo 166 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, permite imponer las sanciones de amonestación; multa hasta de cincuenta días de salario mínimo general, pero si el infractor es jornalero, ejidatario u obrero, la multa no excederá del salario de un día; suspensión temporal o cancelación del permiso o licencia; clausura temporal o definitiva; arresto administrativo hasta por treinta y seis horas; por infracciones a las normas contenidas en el Bando Municipal, es evidente que los artículos 207 y 208 del Bando Municipal de Chapultepec es violatoria de la Constitución y de la Ley estatal citada, y por tanto, debe declararse inválida.

⁸⁵ Fonseca Luján, Roberto Carlos. *Non bis in ídem en el Derecho administrativo sancionador*. Revista electrónica de opinión académica Hechos y Derechos. Núm. 13. Enero-Febrero 2013. Universidad Nacional Autónoma de México. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

Por lo expuesto y fundado, se declara la invalidez de la fracción IX del artículo 207 y fracción LII del artículo 208 del Bando Municipal de Chapultepec 2018, publicado en la Gaceta Municipal de Gobierno, el cinco de febrero de dos mil dieciocho; declaración que tiene efectos generales.

Con fundamento en el artículo 34 de la Ley Reglamentaria del artículo 88 bis de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, se ordena notificar a las partes la presente resolución y una vez que cause ejecutoria publíquese la misma de manera íntegra, en el Boletín Judicial, de este órgano jurisdiccional, Periódico Oficial del Gobierno del Estado Libre y Soberano de México "Gaceta del Gobierno", y Periódico Oficial del Ayuntamiento "Gaceta Municipal" de Chapultepec.

Dicha invalidez surtirá efectos a partir de la publicación de esta resolución en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado Libre y Soberano de México, "Gaceta del Gobierno", y no tendrá efectos retroactivos.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO. Es procedente la acción de inconstitucionalidad promovida por el Presidente de la Comisión de los Derechos Humanos del Estado de México.

SEGUNDO. Se declara la invalidez de **fracciones XII, XV, XVIII, XXV, y XLVI del artículo 208, el párrafo tercero del artículo 209, la fracción V del artículo 211, y las fracciones I y VI del artículo 212 del Bando Municipal de Chapultepec 2018, así como sus respectivas sanciones previstas dentro de los mismos preceptos legales, y las previstas en las fracciones IX del artículo 207 y LII del artículo 208 del propio Bando Municipal del Ayuntamiento Constitucional de Chapultepec 2018**, publicado en la Gaceta Municipal de Gobierno, el cinco de febrero de dos mil dieciocho; declaración que tiene efectos generales.

TERCERO. Una vez que cause ejecutoria, publíquese esta sentencia en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de México, y del Ayuntamiento de Chapultepec, "Gaceta del Gobierno", "Gaceta Municipal" y en el Órgano Informativo del Poder Judicial del Estado de México "Boletín Judicial".

NOTIFÍQUESE PERSONALMENTE. Así lo resolvieron por unanimidad de votos los Magistrados integrantes de la Sala Constitucional del Tribunal Superior de Justicia del Estado de México, ARMIDA RAMÍREZ DUEÑAS presidenta, EVERARDO SHAÍN SALGADO ponente, JESÚS CONTRERAS SUÁREZ, PATRICIO TIBERIO SÁNCHEZ VÉRTIZ RUIZ y RICARDO ALFREDO SODI CUÉLLAR, quienes actúan con la Secretaria de acuerdos VERÓNICA BELLO MONDRAGÓN. DOY FE.

PRESIDENTA

ARMIDA RAMÍREZ DUEÑAS,
(RÚBRICA).

MAGISTRADO

JESÚS CONTRERAS SUÁREZ
(RÚBRICA).

MAGISTRADO PONENTE

EVERARDO SHAÍN SALGADO.
(RÚBRICA).

MAGISTRADO

PATRICIO TIBERIO SÁNCHEZ VÉRTIZ RUIZ
(RÚBRICA).

MAGISTRADO

RICARDO ALFREDO SODI CUÉLLAR
(RÚBRICA).

SECRETARIA

VERÓNICA BELLO MONDRAGÓN
(RÚBRICA).

TOLUCA DE LERDO, ESTADO DE MÉXICO; QUINCE (15) DE MAYO DE DOS MIL DIECIOCHO (2018).

VISTOS los autos para resolver el toca **3/2018**, formado con motivo de la **acción de inconstitucionalidad** planteada por el **PRESIDENTE DE LA COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS DEL ESTADO DE MÉXICO**, Doctor en Derecho **JORGE OLVERA GARCÍA**, contra los **ARTÍCULOS 151, FRACCIÓN XVII, 152, FRACCIONES I, IX, XIII y 153, FRACCIONES X y XI, DEL BANDO MUNICIPAL DE COACALCO DE BERRIOZÁBAL 2018, CON SUS RESPECTIVAS SANCIONES.**

ANTECEDENTES

1. Por escrito presentado el nueve (9) de marzo de dos mil dieciocho (2018), el Doctor en Derecho **JORGE OLVERA GARCÍA**, Presidente de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México, planteó acción de inconstitucionalidad, a efecto de solicitar la invalidez de los artículos 151, fracción XVII, 152, fracciones I, IX, XIII y 153, fracciones X y XI, del

Bando Municipal de Coacalco de Berriozábal 2018, con sus respectivas sanciones, publicados en la Gaceta Municipal del Ayuntamiento.

2. Mediante acuerdo dictado el doce (12) de marzo de dos mil dieciocho (2018), los Magistrados integrantes de la Sala Constitucional del Tribunal Superior de Justicia del Estado de México, ordenaron formar y registrar la acción de inconstitucionalidad, bajo número de toca 3/2018, y por razón de turno, fue designado como Instructor, el Magistrado Patricio Tiberio Sánchez Vértiz Ruiz.

3. El día trece (13) del mismo mes y año, el Magistrado Instructor admitió a trámite la acción de inconstitucionalidad, al tiempo que ordenó dar vista a las autoridades que emitieron y promulgaron la norma general cuya invalidez parcial se exige.

4. En desahogo de la vista prevista en el artículo 57 de la Ley Reglamentaria del Artículo 88 Bis de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, el Licenciado JOSÉ GABRIEL PAWLING ALVA, en carácter de Presidente Municipal Sustituto y representante jurídico del Municipio y el Ayuntamiento, realizó manifestaciones mediante la promoción presentada el diez (10) de abril de dos mil dieciocho (2018).

5. Una vez agotado el procedimiento, el Magistrado Instructor propuso el proyecto de resolución definitiva a los integrantes de la Sala Constitucional.

CONSIDERACIONES

PRIMERO. Generalidades del caso.

Las normas generales cuya invalidez reclama el Presidente de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México, son los artículos 151, fracción XVII, 152, fracciones I, IX, XIII y 153, fracciones X y XI, del Bando Municipal de Coacalco de Berriozábal 2018, con sus respectivas sanciones, publicados en la Gaceta Municipal del Ayuntamiento.

Los órganos que emitieron y promulgaron la norma impugnada, son el Cabildo y el Presidente Municipal Constitucional de Coacalco de Berriozábal, Estado de México, respectivamente.

La norma general impugnada fue publicada el cinco (5) de febrero de dos mil dieciocho (2018), en la Gaceta Municipal del Ayuntamiento de Coacalco de Berriozábal, Estado de México.

Los preceptos constitucionales que se estiman violados, son los artículos 5, párrafos primero y tercero, 34, 61, 77, 81, 86 bis, 88, inciso b), párrafos primero y segundo, y 115 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México.

SEGUNDO. Competencia.

Esta Sala Constitucional es competente para conocer y resolver la acción de inconstitucionalidad planteada, en términos de los artículos 88-Bis, fracción III, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, 1 de la Ley Reglamentaria del Artículo 88-Bis de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México y 44 bis-1 de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de México.

TERCERO. Oportunidad en la presentación de la demanda.

El Bando Municipal de Coacalco de Berriozábal 2018, fue publicado en la Gaceta Municipal, el cinco (5) de febrero de dos mil dieciocho (2018), como se advierte del disco compacto anexo a la demanda.

En el artículo 88-Bis, fracción III, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, se establece el plazo de cuarenta y cinco (45) días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma en el medio oficial correspondiente, para promover la acción de inconstitucionalidad en contra de leyes, reglamentos estatales o municipales, bandos municipales o decretos de carácter general, por considerarse contrarios a la propia constitución; plazo reiterado en el artículo 14, fracción II, de la propia ley reglamentaria.

El plazo de cuarenta y cinco días (45) naturales para promover la acción de inconstitucionalidad que nos ocupa, transcurrió del seis (6) de febrero al veintidós (22) de marzo de dos mil dieciocho (2018).

En consecuencia, la demanda fue presentada de manera oportuna, por haberse recibido el (9) de marzo de dos mil dieciocho (2018), por conducto de Oficialía de Partes Común de las Salas Civiles y Penales de Toluca.

CUARTO. Legitimación de quien promueve la acción de inconstitucionalidad.

El Doctor en Derecho JORGE OLVERA GARCÍA, firmó la demanda en carácter de Presidente de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México; cargo que acreditó con el periódico oficial Gaceta del Gobierno, del tres (3) de agosto de dos mil diecisiete (2017), que contiene el decreto doscientos doce (212), de la LIX Legislatura del Estado de México, relativo a su designación.

En el artículo 88-Bis de la Constitución local, se establece:

Artículo 88-Bis.- Corresponde a la Sala Constitucional:

[...]

III. Conocer y resolver las acciones de inconstitucionalidad planteadas en contra de leyes, reglamentos estatales o municipales, bandos municipales o decretos de carácter general por considerarse contrarios a esta Constitución, y que sean promovidos dentro de los 45 días naturales siguientes a la fecha de publicación en el medio oficial correspondiente, por:

- a) El Gobernador del Estado;
 - b) Cuando menos el treinta y tres por ciento de los miembros de la Legislatura;
 - c) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de un Ayuntamiento del Estado;
 - d) La o el Presidente de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México, en materia de derechos humanos.
- [...]

Como se observa, el Presidente de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México, tiene legitimación para plantear acciones de inconstitucionalidad contra leyes, reglamentos estatales o municipales, bandos municipales o decretos de carácter general, en materia de derechos humanos.

Por tanto, el Doctor en Derecho JORGE OLVERA GARCÍA, en su carácter de Presidente de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México, está legitimado para solicitar la invalidez del Bando Municipal de Coacalco de Berriozábal 2018, mediante el planteamiento de la acción de inconstitucionalidad que se analiza.

QUINTO. Consideraciones sustanciales.

Una vez analizadas las constancias de autos, este tribunal determina sobreseer la acción de inconstitucionalidad deducida por el Presidente de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México, con fundamento en el artículo 41, fracción II, de la Ley Reglamentaria del artículo 88 Bis de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, aplicable a la acción planteada por disposición del diverso numeral 59.

Es así, porque mediante promoción presentada el diez (10) de abril de dos mil dieciocho (2018), las autoridades demandadas manifestaron lo siguiente, por conducto del Presidente Municipal Sustituto:

Por medio de este conducto y en atención a la vista ordenada mediante oficios 1010 y 1011, de fecha 3 de abril del año 2018, recibidos a través de oficialía de partes de este Ayuntamiento en misma fecha, dirigidos al PRESIDENTE MUNICIPAL CONSTITUCIONAL DE COACALCO DE BERRIOZÁBAL, ESTADO DE MÉXICO, en cumplimiento a lo ordenado en autos de fecha doce de marzo de dos mil dieciocho, dictado en autos de fecha doce de marzo de dos mil dieciocho, dictado por la sala constitucional de este H. Tribunal Superior de Justicia del Estado de México, dentro del TOCA 3/2018, relativo a la acción de inconstitucionalidad promovida por el DOCTOR EN DERECHO JORGE OLVERA GARCÍA, PRESIDENTE DE LA COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS DEL ESTADO DE MÉXICO, mediante el cual se pretende invalidar del BANDO MUNICIPAL 2018, las fracciones XVII del Artículo 151, I, IX y XIII del Artículo 152, X y XI del Artículo 153, de dicho ordenamiento, en virtud de que violentan los Derechos de Seguridad Jurídica y Legalidad.

Por lo anterior es que en fecha cinco del mes de abril del año dos mil dieciocho, dentro de la Nonagésima Segunda Sesión Ordinaria de Cabildo del H. Ayuntamiento de Coacalco de Berriozábal, en el Punto Séptimo del Orden del Día a desahogarse en dicha sesión se aprobó por **UNANIMIDAD**:

CON FUNDAMENTO EN LO ESTABLECIDO POR LOS ARTÍCULOS 115 FRACCIÓN II DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS; 112, 113, 122, 123, 124 Y 128 FRACCIONES II, XI, XII Y XIV DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE MÉXICO; POR LO ESTABLECIDO EN LA FRACCIÓN I DEL ARTÍCULO 31 Y ARTÍCULO 163 DE LA LEY ORGÁNICA MUNICIPAL DEL ESTADO DE MÉXICO; EL HONORABLE AYUNTAMIENTO APRUEBA Y EXPIDE LO SIGUIENTE:

PRIMERO.- SE DEROGAN LAS FRACCIONES XVII DEL ARTÍCULO 151, I, IX Y XIII DEL ARTÍCULO 152, X Y XI DEL ARTÍCULO 153 DEL BANDO MUNICIPAL DE COACALCO DE BERRIOZÁBAL 2018 VIGENTE, PUBLICADO EN GACETA MUNICIPAL DE FECHA 05 DE FEBRERO DE 2018...

SEGUNDO.- PUBLÍQUENSE LAS PRESENTES REFORMAS EL MISMO DÍA DE SU APROBACIÓN, EN EL PERIÓDICO DENOMINADO GACETA MUNICIPAL.

TERCERO.- SE INFORME DEL PRESENTE ACUERDO A LA SALA CONSTITUCIONAL DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DEL ESTADO DE MÉXICO, DENTRO DEL TOCA 3/2018, Y A LA COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS DEL ESTADO DE MÉXICO.

Por lo anterior y a efecto de tenernos por desahogada la vista ordenada, y dando cumplimiento a lo Planteado por el Presidente de la Comisión Estatal de Derechos Humanos del Estado de México, se agrega a la presente:

- 1.- Gaceta Municipal, número 97, de fecha 5 de abril de 2018, para los efectos legales a los que haya lugar.

2.- Copia certificada del **SÉPTIMO** Punto de Acuerdo tomado en la Nonagésima Segunda Sesión Ordinaria de Cabildo del Honorable Ayuntamiento Constitucional de Coacalco de Berriozábal, Estado de México 2016/2018, de igual forma para los efectos conducentes.

A efecto de acreditar lo anterior, exhibieron copia simple de la Gaceta Municipal número 97, del cinco (5) de abril de dos mil dieciocho (2018), que contiene la determinación siguiente:

EL HONORABLE AYUNTAMIENTO CONSTITUCIONAL DE COACALCO DE BERRIOZÁBAL, EN CUMPLIMIENTO DE LO ESTABLECIDO POR LOS ARTÍCULOS 115 FRACCIÓN II DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS; 112, 113, 122, 123, 124 Y 128 FRACCIONES II, XI, XII Y XIV DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE MÉXICO; POR LO ESTABLECIDO EN LA FRACCIÓN I DEL ARTÍCULO 31 Y ARTÍCULO 163 DE LA LEY ORGÁNICA MUNICIPAL DEL ESTADO DE MÉXICO; EL HONORABLE AYUNTAMIENTO APRUEBA Y EXPIDE LO SIGUIENTE:

PRIMERO.- SE DEROGAN LAS FRACCIONES XVII DEL ARTÍCULO 151, I, IX Y XIII DEL ARTÍCULO 152, X Y XI DEL ARTÍCULO 153 DEL BANDO MUNICIPAL DE COACALCO DE BERRIOZÁBAL 2018, VIGENTE PUBLICA EN GACETA MUNICIPAL DE FECHA 05 DE FEBRERO DE 2018, PARA QUEDAR DE LA SIGUIENTE MANERA:

TEXTO ACTUAL	REFORMA
<p>Artículo 151.- Son infracciones a las disposiciones que regulan el orden público, las siguientes: [...] XVII. Violentar a cualquier integrante de un núcleo familiar, cuando no se trate de delito, conforme al ordenamiento jurídico aplicable: [...]</p>	<p>Artículo 151.- Son infracciones a las disposiciones que regulan el orden público, las siguientes: [...] XVII. Derogada; [...]</p>
<p>Artículo 152.- Son infracciones a las disposiciones que regulan los servicios públicos municipales, las siguientes: I. Romper las banquetas, pavimento, redes de agua potable y drenaje, así como el mobiliario urbano y áreas de uso común: [...] IX. Destruir, quemar, podar o talar árboles plantados en la vía pública, parques, jardines o bienes del dominio público; [...] XIII. Retirar o alterar de cualquier forma, sin la autorización correspondiente, los sellos de clausura impuestos por la autoridad municipal, procediendo de forma inmediata a resellar la obra o local del establecimiento comercial clausurado. La reincidencia en este caso puede incrementar la multa hasta en cincuenta días más de salario mínimo vigente; y [...]</p>	<p>Artículo 152.- Son infracciones a las disposiciones que regulan los servicios públicos municipales, las siguientes: I. Derogada; [...] IX. Derogada; [...] XIII. Derogada; y [...]</p>
<p>Artículo 153.- Son infracciones a las disposiciones que regulan la protección de animales y medio ambiente, las siguientes: [...] X. Golpear, herir o torturar animales domésticos de su propiedad o posesión, no brindarles alimento, impedir que se les apliquen vacunas, permitir que deambulen en la vía pública y dejar de reportarlos oportunamente si son sospechosos de rabia; [...] XI. Golpear, herir o torturar cualquier especie animal que se encuentre en la vía pública; [...]</p>	<p>Artículo 153.- Son infracciones a las disposiciones que regulan la protección de animales y medio ambiente, las siguientes: [...] X. Derogada; [...] XI. Derogada; [...]</p>

Dado que las autoridades demandadas, derogaron los artículos del Bando Municipal de Coacalco de Berriozábal 2018, cuya declaración de invalidez pretende el Presidente de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México, es evidente que sobreviene la causal de improcedencia prevista en el numeral 40, fracción V, de la Ley Reglamentaria del Artículo 88

Bis de la Constitución del Estado Libre y Soberano de México, aplicable a la acción de inconstitucionalidad planteada, por disposición expresa del diverso numeral 59 de la propia ley, cuyo texto se inserta enseguida con fines ilustrativos:

Artículo 40.- Las controversias constitucionales son improcedentes:

[...]

V. Cuando hayan cesado los efectos de la norma general o acto materia de a controversia;

[...]

En todo caso las causales de improcedencia deberán de examinarse de oficio.

Artículo 59.- Las causales de improcedencia establecidas en el título anterior son aplicables a las acciones de inconstitucionalidad, con excepción de la relativa a las leyes o normas en materia electoral.

En efecto, si los artículos 151, fracción XVII, 152, fracciones I, IX, XIII y 153, fracciones X y XI, del Bando Municipal de Coacalco de Berriozábal 2018, con sus respectivas sanciones, fueron derogados por acuerdo de las autoridades responsables emitido en la Nonagésima Segunda Sesión Ordinaria de Cabildo, llevada a cabo el cinco (5) de abril de dos mil dieciocho (2018), es dable afirmar que han cesado los efectos de los preceptos normativos.

Por ende, la acción de inconstitucionalidad planteada ha quedado sin materia.

Por lo expuesto, con fundamento en el numeral 41, fracción II, de la Ley Reglamentaria del Artículo 88-Bis de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, se declara el sobreseimiento de la acción de inconstitucionalidad planteada por el Presidente de la Comisión de Derechos Humanos, contra los artículos 151, fracción XVII, 152, fracciones I, IX, XIII y 153, fracciones X y XI, del Bando Municipal de Coacalco de Berriozábal 2018, con sus respectivas sanciones, publicados en la Gaceta Municipal de Coacalco de Berriozábal, Estado de México, el cinco (5) de febrero de dos mil dieciocho (2018).

Por lo expuesto, y con fundamento en los artículos 62 de la Ley Reglamentaria del Artículo 88 Bis de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México y 44 bis-1 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, esta Sala:

RESUELVE

PRIMERO. Se sobresee la acción de inconstitucionalidad, planteada por el **PRESIDENTE DE LA COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS ESTADO DE MÉXICO**, contra los artículos 151, fracción XVII, 152, fracciones I, IX, XIII y 153, fracciones X y XI, del Bando Municipal de Coacalco de Berriozábal 2018, con sus respectivas sanciones, publicados en la Gaceta Municipal de Coacalco de Berriozábal, Estado de México, el cinco (5) de febrero de dos mil dieciocho (2018).

SEGUNDO. Una vez que cause ejecutoria, publíquese esta sentencia en el periódico oficial del Gobierno del Estado de México, "Gaceta del Gobierno", del Ayuntamiento de Coacalco de Berriozábal, "Gaceta Municipal", así como el órgano informativo del Poder Judicial del Estado de México, "Boletín Judicial".

NOTIFÍQUESE PERSONALMENTE

Por unanimidad de votos, resuelven los Magistrados integrantes de la Sala Constitucional del Tribunal Superior de Justicia del Estado de México, **ARMIDA RAMÍREZ DUEÑAS, EVERARDO SHAIN SALGADO, JESÚS CONTRERAS SUÁREZ, RICARDO ALFREDO SODI CUÉLLAR y PATRICIO TIBERIO SÁNCHEZ VÉRTIZ RUIZ**, bajo la presidencia de la primera e instrucción del último de los nombrados, quienes actúan con la Secretaria de Acuerdos **VERÓNICA BELLO MONDRAGÓN**, quien autoriza y da fe.

EVERARDO SHAIN SALGADO

Magistrado integrante
(Rúbrica).

JESÚS CONTRERAS SUÁREZ

Magistrado integrante
(Rúbrica).

ARMIDA RAMÍREZ DUEÑAS

Magistrada presidenta
(Rúbrica).

RICARDO ALFREDO SODI CUÉLLAR

Magistrado integrante
(Rúbrica).

PATRICIO TIBERIO SÁNCHEZ VÉRTIZ RUIZ

Magistrado instructor
(Rúbrica).

VERÓNICA BELLO MONDRAGÓN

Secretaria de acuerdos
(Rúbrica).

Acción de Inconstitucionalidad

05/2018.

Promueve: Presidente la Comisión
de Derechos Humanos del Estado
de México.

Toluca, Estado de México, a quince (15) de mayo de dos mil dieciocho (2018).

V i s t o s, para resolver los autos de la **acción de inconstitucionalidad número 05/2018**, promovida por el Presidente de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México, en contra de las fracciones III y IV del artículo 127, artículo 231, fracción V del artículo 286, fracciones IV y VI del artículo 288, fracciones III y VIII del artículo 289 y artículo 296 del Bando Municipal de Zumpahuacán 2018, así como sus respectivas sanciones previstas dentro de los mismos preceptos legales y las contempladas en los artículos 293, 294 y 295 del citado Bando; y

RESULTANDO

PRIMERO. Por escrito presentado el nueve (09) de marzo de dos mil dieciocho (2018), en la Oficialía de Partes Común, del Palacio de Justicia de Toluca, Estado de México, el Presidente de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México, promovió acción de inconstitucionalidad solicitando la invalidez de las fracciones III y IV del artículo 127, artículo 231, fracción V del artículo 286, fracciones IV y VI del artículo 288, fracciones III y VIII del artículo 289 y artículo 296 del Bando Municipal de Zumpahuacán 2018, así como sus respectivas sanciones previstas dentro de los mismos preceptos legales y las contempladas en los artículos 293, 294 y 295 del citado Bando, que fueran emitidas y promulgadas por:

I. Autoridad emisora y promulgadora de la norma impugnada.

- a) Autoridad emisora: Cabildo del Ayuntamiento del municipio de Zumpahuacán, Estado de México.
- b) Autoridad promulgadora: Presidente Municipal Constitucional de Zumpahuacán, Estado de México.

II. Norma general cuya invalidez se reclama:

Las fracciones III y IV del artículo 127, artículo 231, fracción V del artículo 286, fracciones IV y VI del artículo 288, fracciones III y VIII del artículo 289 y artículo 296 del Bando Municipal de Zumpahuacán 2018, así como sus respectivas sanciones previstas dentro de los mismos preceptos legales y las contempladas en los artículos 293, 294 y 295 del citado Bando.

III. Fecha de publicación de la norma objeto del presente juicio de inconstitucionalidad: **cinco (05) de febrero de dos mil dieciocho (2018).**

SEGUNDO. Los planteamientos de invalidez formulados por la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México, en la presente acción de inconstitucionalidad, son los siguientes:

Preceptos constitucionales que se estiman violados. Artículos 5 párrafos primero y tercero, 34, 61, 77, 81, 86 bis, 88 inciso b) primer y segundo párrafos, y 115 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México.

Conceptos de invalidez:**1. Antecedentes:**

En 2015, esta Defensoría de Habitantes realizó el estudio de los 125 bandos municipales del Estado de México, desprendiéndose que en varios de ellos se regulaban y sancionaban como infracciones administrativas, conductas que de conformidad con el Código Penal del Estado de México están tipificadas como delitos.

En tan virtud, el 8 de enero del presente año se emitió la recomendación General 1/2016 “Sobre la armonización de los bandos municipales, a fin de que no contemplen infracciones administrativas que tengan identidad con delitos previstos en el Código Penal del Estado de México”,¹ en la que se determinó:

“Única. Se recomienda a los Honorables Ayuntamientos Constitucionales de los municipios del Estado de México, evitar contemplar como infracciones administrativas en los bandos municipales, conductas que estén previstas como delitos en el Código Penal del Estado de México vigente, a efecto de no invadir esferas de competencia que constitucionalmente corresponden al Poder Legislativo, al Poder Judicial y a la Procuraduría General de Justicia del Estado de México.”²

¹ Puede ser consultada en: <http://www.codhem.org.mx/LocalUser/codhem.org/recomendaciones/pdr/2016/1016.pdf>.

² Ahora fiscalía General de Justicia del Estado de México por decreto 167 publicado el 09 de diciembre del 2016.

En ese sentido y con el objetivo de verificar el cumplimiento de dicho documento, se llevó a cabo el análisis de los 125 Bandos municipales 2016, derivando siete acciones de inconstitucionalidad promovidas ante la Sala Constitucional del Honorable Tribunal Superior de Justicia del Estado de México, en contra de diversas disposiciones de los bandos municipales de Coyotepec,³ Tepozotlán,⁴ Tonatico,⁵ Ixtapan de la Sal,⁶ Nezahualcoyotl,⁷ Zinacantepec⁸ y Temamatla.⁹

En seguimiento a los trabajos realizados en cumplimiento a la Recomendación General en comento, realizándose el análisis del Bando Municipal de Zumpahuacán 2018, derivando en la presente acción constitucional, bajo las siguientes consideraciones:

2. Estudio dogmático de los delitos y faltas administrativas: (Comisión de Derechos Humanos)

Antes de estudiar la inconstitucionalidad de las fracciones III y IV del artículo 127, artículo 231, fracción V del artículo 286, fracciones IV y VI del artículo 288 fracciones III y VIII del artículo 289 y artículo 296 del Bando municipal de Zumpahuacán 2018, así como sus respectivas sanciones previstas dentro de los mismos preceptos legales, y las contempladas en los artículos 293, 294, y 295 del propio Bando, en virtud de que violentan los derechos humanos de seguridad jurídica y de legalidad.

Es importante establecer la diferencia entre Derecho Administrativo y el Derecho Penal; incluyendo la infracción y la sanción administrativa; así como el delito y la pena, al tenor de lo siguiente

El Derecho Administrativo es la rama del derecho público, que tiene por objeto específico la administración pública, entendida ésta, como la actividad a través de la cual el Estado y los sujetos auxiliares de éste tienden a la satisfacción de intereses colectivos;¹⁰ para tal efecto, existen ordenamientos administrativos de carácter general que deben ser observados por la población, los cuales contemplan infracciones o faltas administrativas que son figuras que describen los actos u omisiones, que contravengan alguna disposición administrativa, para la que está prevista una sanción de naturaleza diferente a las del derecho penal.¹¹

A este particular el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece: **Compete a la autoridad administrativa la aplicación de sanciones por las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, las que únicamente consistirán en multa, arresto hasta por treinta y seis horas o en trabajo a favor de la comunidad.** Y Considerando que los ayuntamientos, son órganos administrativos, investidos de autonomía pero sujetos a los preceptos constitucionales y legales. Estos deben observar las disposiciones contenidas tanto en la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, como en la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, donde los faculta para expedir los bandos municipales y demás reglamentos administrativos de observancia general dentro de sus esferas respectivas jurisdiccionales, sin exceder las facultades que la propia ley les confiere y sin invadir otras esferas de competencia.

Por lo que respecta a las sanciones por infracciones a los reglamentos administrativos municipales, se encuentran previstas en el artículo 166 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México:

Artículo 166.- **Las infracciones a las normas contenidas en el bando, reglamentos, circulares y disposiciones administrativas municipales de observancia general, se sancionaran** atendiendo a la gravedad de la falta cometida con:

- I. Amonestación;
- II. Multa hasta de cincuenta días de salario mínimo general, pero si el infractor es jornalero, ejidatario u obrero, la multa no excederá del salario de un día;
- III. Suspensión temporal o cancelación del permiso o licencia;
- IV. Clausura temporal o definitiva;
- V. Arresto administrativo hasta por treinta y seis horas.

3 Acción de inconstitucionalidad 1/2016, Se sobreseyó, en virtud de que se derogaron las disposiciones combinadas.

4 Acción de inconstitucionalidad 2/2016, Se emitió sentencia declarando la inconstitucionalidad y consecuente invalidez de las disposiciones combatidas.

5 Acción de inconstitucionalidad 3/2016, Se sobreseyó, en virtud de que se derogaron las disposiciones combatidas.

6 Acción de inconstitucionalidad 4/2016, Se emitió sentencia declarando la inconstitucionalidad y consecuente invalidez de las disposiciones combatidas.

7 Acción de inconstitucionalidad 5/2016, Se sobreseyó, en virtud de que se derogaron las disposiciones combatidas.

8 Acción de inconstitucionalidad 6/2016, Se sobreseyó, en virtud de que se derogaron las disposiciones combatidas.

9 Acción de inconstitucionalidad 7/2016, Se sobreseyó, en virtud que se derogaron las disposiciones combatidas.

10 Cfr. García Máynez, Eduardo, *introducción al estudio del derecho 64a° ed.*, Reimpresión México, 2013, p. 139.

11 Cfr. Constantinos Stamatoulos, <http://www.encyclopedia-juridicabiz14.com/d/infracciones-administrativas/infracciones-administrativas.htm>, septiembre de 2015.

Así se tiene que el Derecho Penal es “el conjunto de normas que determinan los delitos, las penas que el Estado impone a los delincuentes y las medidas de seguridad que el mismo establece para la prevención de la criminalidad, considerando a las penas no como un castigo, sino como una medida de reinserción que permita que el sentenciado regrese a la sociedad a la que ofendió con su conducta delictiva.”¹²

En ese sentido, las acciones encaminadas al fortalecimiento de las políticas públicas para combatir conductas contrarias al derecho deben cimentarse en la política criminal; que tiene por objeto la sistematización sociopolítica y jurídica de las prioridades, actividades y medios dirigidos al control y eventual erradicación de los fenómenos delincuenciales suscitados en un territorio determinado; la cual se basa en los principios de legalidad, mínima intervención, bien jurídico, acto o conducta, tipicidad, culpabilidad, así como presunción de inocencia y retribución, a fin de garantizar seguridad jurídica evitando la vulneración de los derechos fundamentales de los gobernados.

De lo anterior, se destaca el principio de bien jurídico, consistente en la protección de un derecho por parte del Estado que, por resultar de gran valía, requiere ser tutelado mediante una norma penal que sancione las conductas que trasgredan la esfera jurídica de las personas; pena, que deberá ser proporcional al hecho antijurídico atendiendo al grado de afectación del bien jurídico protegido. Esto, se lleva a cabo a través de la tipificación de los delitos que son aquellas conductas típicas y antijurídicas realizadas por alguien imputable y culpable, que darán por consecuencia la punibilidad,¹³ mismos que el artículo 6 del Código Penal vigente del Estado de México define al delito como la conducta,¹⁴ típica,¹⁵ antijurídica,¹⁶ culpable,¹⁷ imputable,¹⁸ y punible.¹⁹

El Código Penal vigente del Estado de México establece, entre otros, los siguientes delitos: contra el ambiente, contra el uso indebido de los sistemas de emergencia, daño en los bienes, portación, tráfico y acopio de armas prohibidas, violencia familiar.

Así, cuando una persona realiza alguna de las conductas tipificadas como delitos, se le impone una pena, que para Fernando Castellanos Tena, es el castigo legalmente impuesto por el Estado al delincuente, para conservar el orden jurídico²⁰ y que Francisco Peniche Bolio, define como el sufrimiento impuesto por el Estado, en ejecución de una sentencia, al culpable de una infracción penal.²¹

Las Penas, se encuentran enlistadas en el artículo 22 del Código Penal vigente del Estado de México, siendo estas: prisión; multa; reparación del daño; que comprenderá los rubros citados por el artículo 26 de este ordenamiento,²² trabajo a favor de la comunidad; suspensión, destitución, inhabilitación o privación del empleo, cargo o comisión; suspensión o privación de derechos vinculados al hecho; publicación especial de sentencia; decomiso de bienes producto del enriquecimiento ilícito; y decomiso de los instrumentos, objetos y efectos del delito.

Por lo expuesto, es posible advertir que el delito y la infracción son distintas, ya que el primero tiene por objeto mantener el orden social a través del respeto de los bienes jurídicos tutelados por la legislación penal; y la segunda, sancionar a las personas que infrinjan ordenamientos de carácter administrativo, mediante la imposición de multa o arresto hasta por treinta y seis horas o trabajo a favor de la comunidad.

3. Consideraciones sobre la identidad que tienen las fracciones III y IV del artículo 127, artículo 231, fracción V del artículo 286, fracciones IV y VI del artículo 288, fracciones III y VIII del artículo 289 y artículo 296 del Bando Municipal de Zumpahuacán 2018 con diversos delitos establecidos en el Código Penal Vigente en el Estado de México.

● **DELITOS CONTRA EL AMBIENTE**

Bando Municipal de Zumpahuacán 2018	Código Penal del Estado de México vigente
TÍTULO SÉPTIMO DEL RÉGIMEN ADMINISTRATIVO CAPÍTULO VIII DE LA DIRECCIÓN DE DESARROLLO URBANO Y OBRAS PÚBLICAS	LIBRO SEGUNDO TÍTULO SEGUNDO DELITOS CONTRA LA COLECTIVIDAD SUBTÍTULO SÉPTIMO DELITOS CONTRA EL AMBIENTE

12 Cfr. Peniche Bolio, Francisco J., Introducción al estudio del derecho, 20ª. de., 1a reimpresiones. México, 2011, PP.47-49.

13 Cfr.: Amuchategui, I. Griselda, Derecho Penal, Ed. Oxford, 2009, P. 47.

14 **Conducta:** Es un hecho humano impregnado de voluntad.

15 **Tipicidad:** Es el encuadramiento de una conducta real con la conducta ideal descrita en la ley.

16 **Antijuridicidad:** Consiste en que la conducta típica esté en contra del derecho, es decir, que este violando una ley prohibitiva.

17 **Culpabilidad:** Habrá culpabilidad cuando siendo imputable, esto es capaz de entender y querer en el campo penal, se realiza una conducta típica y antijurídica.

18 **Imputabilidad:** Es la capacidad para entender y querer en el campo jurídico y para ello es necesario un mínimo de edad que la propia ley establece y un mínimo de salud mental.

19 **Punibilidad:** Significa castigo, y se presenta cuando los elementos positivos del delito (conducta, tipicidad, antijuridicidad, imputabilidad y culpabilidad) se satisfacen.

20 Castellanos, Fernando. Lineamientos Elementales de Derecho Penal. Ed. Porrúa México, 1998, P 318.

21 Cfr. Peniche Bolio, Francisco J., Introducción al estudio del derecho 20ª. de 1ª reimpresión. México, 2011, pp.48.

22 **Artículo 26.** La reparación del dolo deberá ser plena, efectiva, proporcional a la gravedad del daño causado y a la afectación del desarrollo de la víctima u ofendido y, según la naturaleza del delito de que se trate...

SECCIÓN PRIMERA COORDINACIÓN DESARROLLO URBANO	CAPÍTULO I
<p>Artículo 127.- En el territorio del municipio, queda prohibido llevar a cabo los siguientes actos:</p> <p>...</p> <p>III. Maltratar los árboles.</p> <p>IV. Podar y talar los árboles ubicados en la vía pública, en inmuebles de dominio público o de propiedad particular, en caso de que haya necesidad de hacer algún derribo, deberá contarse con la autorización, por escrito, de la autoridad competente.</p> <p>...</p>	<p>Artículo 228.- Al que en contravención a las disposiciones legales en materia de protección al ambiente o normas técnicas ambientales:</p> <p>I. El que derribe o trasplante un árbol en la vía pública o afecte negativamente áreas verdes o jardineras públicas, dolosamente, sin autorización correspondiente</p> <p>II. Provoque por cualquier medio una enfermedad en las plantas, cultivos agrícolas o bosques, causando daño a la salud pública o desequilibrio a los ecosistemas;</p> <p>III. Provoque intencionalmente un incendio forestal; IV. Descargue, deposite, infiltre o derrame aguas residuales de carácter industrial, comerciales, de servicios y agropecuarios, desechos o contaminantes en las aguas o en los suelos de jurisdicción estatal o municipal, que causen daños a la salud pública, la flora, la fauna o los ecosistemas;</p> <p>V. Despida o descargue en la atmósfera gases, humos, polvos, líquidos que ocasionen o puedan ocasionar daños a la salud pública, la flora, la fauna o los ecosistemas, en zonas o fuentes emisoras de jurisdicción estatal o municipal;</p> <p>VI. Genere emisiones de ruido, vibraciones, energía lumínica o térmica en zonas de jurisdicción estatal o municipal que ocasionen o puedan ocasionar daños a la salud pública, flora, fauna o los ecosistemas;</p> <p>VII. Debiendo obtener la autorización de impacto y riesgo ambiental, realice obras o actividades, sin contar con la misma o no implemente las medidas preventivas y correctivas que indique la autoridad correspondiente para la mitigación de impactos ambientales y de seguridad de las personas, sus bienes y el ambiente, ocasionando daños a la salud pública, la flora, la fauna o los ecosistemas;</p> <p>VIII. Rebase el doble de los parámetros y límites permisibles en las normas oficiales mexicanas o en las normas técnicas estatales vigentes;</p> <p>IX. Sin contar con la autorización de impacto y riesgo ambiental, preste el servicio de guarda, custodia, reparación o depósito de vehículos;</p> <p>X. Sin contar con la autorización de impacto y riesgo ambiental, guarde, comercie, deposite o almacene vehículos de desecho o autopartes usadas.</p> <p>A los responsables de este delito se les impondrá prisión de dos a ocho años y de treinta a ciento cincuenta días multa.</p>
<p>TÍTULO DÉCIMO PRIMERO CONSERVACIÓN Y MEJORAMIENTO DEL AMBIENTE CAPÍTULO ÚNICO DEL MEDIO AMBIENTE</p>	
<p>Artículo 231.- Las personas que maltraten o destruyan los árboles, prados, fuentes y lugares de ornato, deberán reparar el daño causado, además de cubrir la sanción que corresponda conforme a las disposiciones de este Bando.</p>	
<p>TÍTULO DÉCIMO QUINTO DE LA JUSTICIA ADMINISTRATIVA CAPÍTULO II DE LAS SANCIONES</p>	
<p>Artículo 289.- Se impondrá multa de \$741.06 a \$2,964.24, a quien;</p> <p>...</p> <p>III. Derrame o tire desperdicios sólidos o líquidos, solventes tales como gasolina, gas LP, petróleo, sus derivados, aceites y grasas, y sustancias tóxicas o explosivas a las alcantarillas, pozos de visita, cajas de válvula, parques y jardines, en la vía pública y en general en las instalaciones de agua potable y drenaje.</p>	

Análisis de la identidad administrativa y penal de conductas y de tipo²³:

Rubros	Elementos	
	Infracción	Delitos contra el ambiente
	Fracciones III y IV del artículo 127 y artículo 231 del Bando Municipal de Zumpahuacán 2018	Artículo 228 del Código Penal del Estado de México vigente
Conducta	Maltratar, Talar y Destruir árboles.	Derribe un árbol
Objeto sobre el cual se realiza la conducta	Árboles ubicados en la vía pública.	Un árbol en la vía pública

Elementos		
Rubros	Infracción	Delitos contra el ambiente
	Fracción III del artículo 289 del Bando Municipal de Zumpahuacán 2018	Artículo 228 del Código Penal del Estado de México vigente
Conducta	Derramar o tirar desperdicios sólidos o líquidos, solventes.	Descargue, deposite, infiltre o derrame desechos o contaminantes
Objeto sobre el cual se realiza la conducta	En alcantarillas, pozos de visita, cajas de válvula, parques y jardines, vía pública e instalaciones de agua potable y drenaje.	En aguas o en los suelos de jurisdicción estatal o municipal.

Las Conductas relativas a maltratar, talar y destruir árboles en la vía pública, derramar o tirar desperdicios sólidos, líquidos o solventes, **no deben considerarse como faltas o infracciones administrativas**, por estar previstas como delitos cometido contra el ambiente.

En ese sentido está acreditado que las infracciones previstas en las fracciones III y IV del artículo 127, artículo 231, y fracción III del artículo 289 del Bando Municipal de Zumpahuacán 2018, se encuentran contenidas en **delitos contra el ambiente**, establecido en el artículo 228 de la legislación sustantiva penal vigente en la entidad; por lo cual su investigación y, en su caso, sanción, únicamente corresponden al Ministerio Público y a la autoridad judicial, respectivamente.

La fracción V del artículo 286 del Bando Municipal de Zumpahuacán 2018 tiene identidad con el delito de uso indebido de los sistemas de emergencia, previsto en el artículo 116 Bis del Código Penal del Estado de México vigente, como se observa a continuación:

● **USO INDEBIDO DE LOS SISTEMAS DE EMERGENCIA**

Bando Municipal de Zumpahuacán 2018	Código Penal del Estado de México
TÍTULO DÉCIMO QUINTO DE LA JUSTICIA ADMINISTRATIVA CAPITULO II DE LAS SANCIONES	CAPÍTULO V USO INDEBIDO DE LOS SISTEMAS DE EMERGENCIA
Artículo 286.- Se impondrá multa de \$74.106 hasta \$370.53, a quien: ... V. Solicite, mediante falsas alarmas , los servicios de policía, bomberos o atención médica y asistencia social; ...	Artículo 116 Bis.- Comete el delito de uso indebido de los sistemas de emergencia el que dolosamente por cualquier medio reporte hechos falsos a instituciones públicas o privadas que presten servicios de emergencia, protección civil, bomberos o seguridad pública , que haga necesaria la movilización y presencia de elementos de dichas instituciones. Al responsable de esta conducta se le se impondrá de tres meses a un año de prisión y de diez a cincuenta días multa. En caso de reincidencia se impondrá de dos a tres años de prisión y de doscientos a quinientos días multa.

Análisis de la identidad administrativa y penal de conductas y de tipo:

Elementos		
Rubros	Infracción	Delito de uso indebido de los sistemas de emergencia
	Fracción V del artículo 286 del Bando Municipal de Zumpahuacán 2018	Artículo 116 Bis del Código Penal del Estado de México
Conducta	Solicitar mediante falsas alarmas.	Uso indebido El que dolosamente por cualquier medio reporte hechos falsos
Objeto sobre el cual se realiza la conducta	Los servicios de policía, bomberos o atención médica y asistencia social.	De los sistemas de emergencia
Presupuesto	Mediante falsas alarmas.	Que haga necesaria la movilización y presencia de instituciones públicas o privadas que presten servicios de emergencia, protección civil, bomberos o seguridad pública

En tal virtud, está acreditado que la infracción prevista en la fracción V del artículo 286 del Bando Municipal de Zumpahuacán 2018 se encuentra contenida en el **delito de uso indebido de los sistemas de emergencia** establecido en el artículo 116 Bis de la legislación sustantiva penal vigente en la entidad.

La fracción IV del artículo 288 y artículo 296 del Bando Municipal de Zumpahuacán 2018 tienen identidad con el delito de daño en los bienes, previsto en el artículo 309 del Código Penal del Estado de México vigente, como se observa a continuación:

DAÑO EN LOS BIENES

Bando Municipal de Zumpahuacán 2018	Código Penal del Estado de México vigente
<p style="text-align: center;">TÍTULO DÉCIMO QUINTO DE LA JUSTICIA ADMINISTRATIVA CAPITULO II DE LAS SANCIONES</p> <p>Artículo 288.- Se impondrá una multa de \$741.06 a \$2,223.18, a quien;</p> <p>...</p> <p>IV. Maltrate, ensucie, pinte, instale letreros o símbolos, o altere de cualquier otra forma las fachadas de los edificios, esculturas, bardas o cualquier otro bien, con fines no autorizados por las autoridades Municipales.</p> <p>...</p> <p>Artículo 296.- Se sancionará con reparación del daño a costa del infractor, más multa de hasta \$2,223.18 a quien rompa las banquetas o pavimento sin la autorización Municipal.</p>	<p style="text-align: center;">TITULO CUARTO DELITOS CONTRA EL PATRIMONIO CAPITULO VI DAÑO EN LOS BIENES</p> <p>Artículo 309.- Comete este delito el que por cualquier medio <u>dañe, destruya o deteriore un bien ajeno o propio en perjuicio de otro.</u></p> <p>Artículo 310.- A los responsables de este delito se les sancionará en los siguientes términos:</p> <p>I. Cuando no exceda de quince veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización vigente, se impondrán de seis meses a dos años de prisión o de treinta a sesenta días multa.</p> <p>II. Cuando exceda de quince pero no de noventa veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización vigente, se impondrán de uno a tres años de prisión o de cuarenta a ochenta días multa.</p> <p>III. Cuando exceda de noventa pero no de cuatrocientas veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización vigente, se impondrán de dos a cuatro años de prisión y de cincuenta a cien días multa.</p> <p>IV. Cuando exceda de cuatrocientas pero no de dos mil veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización vigente, se impondrán de cuatro a ocho años de prisión y de cien a doscientos días multa.</p> <p>V. Cuando exceda de dos mil veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización vigente, se impondrán de seis a doce años de prisión y de ciento cincuenta a trescientos días multa.</p> <p>VI. Si por alguna circunstancia la cuantía del daño en los bienes no pudiere ser determinada, se impondrán de uno a cinco años de prisión y de treinta a ciento veinticinco días multa.</p> <p>Este delito se perseguirá por querrela de la parte ofendida, excepto en los casos señalados en el artículo siguiente.</p> <p>Artículo 311.- Cuando el delito se cometa por medio de inundación, incendio o explosión, a las penas señaladas en el artículo anterior se agregarán:</p> <p>I. De uno a cinco años de prisión y de veinticinco a ciento veinticinco días multa, cuando se ocasione a bosques o cultivos de cualquier género;</p> <p>II. De dos a siete años de prisión y de cincuenta a ciento setenta y cinco días multa, cuando se ocasione a bienes de valor científico, artístico o cultural; y</p> <p>III. De tres a ocho años de prisión y de setenta y cinco a doscientos días multa, cuando se ocasione a bienes muebles o inmuebles, o documentos afectos a él, de manera que interrumpa el servicio público.</p>

Análisis de la identidad administrativa y penal de conductas y de tipo:

Elementos		
Rubros	Infracción	Delito de daño en los bienes
		Fracciones IV del artículo 288 y artículo 296 del Bando Municipal de Zumpahuacán 2018.
Conducta	Maltratar, alterar. Romper.	Daño, destruya o deteriore
Objeto sobre el cual se realiza la conducta	Fachadas de los edificios, esculturas, bardas o cualquier otro bien. Banquetas o pavimento.	Un bien ajeno o propio

En este caso, es relevante establecer que de conformidad con el artículo 5.10 del Código Civil del Estado de México los bienes son de dominio del poder público o de propiedad de los particulares, los primeros son los que pertenecen a la Federación, a los estados o a los municipios, los cuales se dividen en bienes de uso común, bienes destinados a un servicio público y bienes propios, según lo dispuesto por los artículos 5.11 y 5.13 del ordenamiento citado.

Al respecto, el artículo 5.15 del Código en comento, señala: Los bienes de uso común, pueden ser aprovechados por todas las personas, con las restricciones establecidas por la ley. Los bienes del servicio público, son los destinados a un fin específico y que pueden ser aprovechados en términos de las disposiciones legales.

En esa tesitura, la naturaleza de la infracción en comento inevitablemente nos lleva a considerar los delitos patrimoniales y, en lo particular, el **delito de daño en los bienes** previsto en el artículo 309 del Código Penal del Estado de México, el cual señala que comete este delito el que por cualquier medio dañe, destruya o deteriore un bien ajeno o propio en perjuicio de otro, con independencia del lugar en que se realice.

En tal virtud, está acreditado que las infracciones previstas en la fracción IV del artículo 288 y artículo 296 del Bando Municipal de Zumpahuacán 2018 se encuentran contenidas en el **delito de daño en los bienes** establecido en el artículo 309 de la legislación sustantiva penal vigente en la entidad; por lo cual su investigación y, en su caso, sanción, únicamente corresponden al Ministerio Público y a la autoridad judicial, respectivamente.

La fracción VI del artículo 288 del Bando Municipal de Zumpahuacán 2018 tienen identidad con el delito de portación, tráfico y acopio de armas prohibidas, previsto en el artículo 180 del Código Penal del Estado de México vigente, como se observa a continuación:

➤ **PORTACIÓN, TRÁFICO Y ACOPIO DE ARMAS PROHIBIDAS**

Bando Municipal de Zumpahuacán 2018	Código Penal del Estado de México
<p>TÍTULO DÉCIMO QUINTO DE LA JUSTICIA ADMINISTRATIVA CAPITULO II DE LAS SANCIONES</p> <p>Artículo 288.- Se impondrá una multa de \$741.06 a \$2,223.18, a quien;</p> <p>...</p> <p>VI. Porte en la vía pública o lugares públicos navajas, puntas o cualquier objeto peligroso que pudiera poner en riesgo la seguridad de las personas o sus bienes.</p> <p>...</p>	<p>CAPÍTULO II PORTACIÓN, TRÁFICO Y ACOPIO DE ARMAS PROHIBIDAS</p> <p>Artículo 179.- Son armas prohibidas:</p> <p>I. Los puñales, cuchillos, puntas y las armas ocultas o disimuladas;</p> <p>II. Los boxer, manoplas, macanas, ondas, correas con balas y pesas;</p> <p>III. Las bombas, aparatos explosivos o de gases asfixiantes o tóxicos; y</p> <p>IV. Otras que por sus características o circunstancias de portación puedan generar peligro.</p> <p>Artículo 180.- A quien porte, fabrique, importe, regale, trafique, o acopie sin un fin lícito las armas prohibidas en el artículo precedente, se le impondrá prisión de seis meses a seis años y de treinta a doscientos cincuenta días multa y decomiso de objetos.</p> <p>Se entiende por acopio la reunión de tres o más armas de las mencionadas en el artículo anterior.</p> <p>Se aumentará la pena de prisión de uno a dos años y la multa de sesenta a cien días, cuando la portación ocurra en:</p> <p>I. Medios de transporte público de pasajeros; y</p> <p>II. Actos deportivos, artísticos, culturales, religiosos o de culto, mítines políticos, ceremonias cívicas y desfiles.</p>

Análisis de la identidad administrativa y penal de conductas y de tipo:

Elementos		
Rubros	Infracción	Portación, tráfico y acopio de armas prohibidas
	Fracción VI del artículo 288 del Bando Municipal de Zumpahuacán 2018	Artículo 180 del Código Penal del Estado de México vigente
Conducta	Porte navajas, puntas o cualquier objeto peligroso.	Portar armas prohibidas, puñales, cuchillos, puntas, bóxer, gases
Personas sobre el cual se realiza la conducta	Cualquier persona.	Cualquier persona

En ese sentido está acreditado que la infracción prevista en la fracción VI del artículo 288 del Bando Municipal de Zumpahuacán 2018 se encuentra contenida en el delito de **portación, tráfico y acopio de armas prohibidas**, establecido en el artículo 180 de la legislación sustantiva penal vigente en la entidad.

La fracción VIII del artículo 289 del Bando Municipal de Zumpahuacán 2018 tiene identidad con el delito violencia familiar, previsto en el artículo 218 del Código Penal del Estado de México vigente, como se observa a continuación:

- **VIOLENCIA FAMILIAR**

Bando Municipal de Zumpahuacán 2018	Código Penal del Estado de México vigente
<p>TÍTULO DÉCIMO QUINTO DE LA JUSTICIA ADMINISTRATIVA CAPITULO II DE LAS SANCIONES</p> <p>Artículo 289.- Se impondrá multa de \$741.06 a \$2,964.24, a quien;</p> <p>...</p> <p>VIII. Ejercer violencia física y/o psicológica sobre su cónyuge, concubina o concubino, hijo o hija o sobre algún familiar dentro del domicilio o en la vía pública.</p> <p>...</p>	<p>CAPÍTULO V VIOLENCIA FAMILIAR</p> <p>Artículo 218.- Al integrante de un núcleo familiar que haga uso de la violencia física o moral en contra de otro integrante de ese núcleo que afecte o ponga en peligro su integridad física, psíquica o ambas, o cause menoscabo en sus derechos, bienes o valores de algún integrante del núcleo familiar, se le impondrán de tres a siete años de prisión y de doscientos a seiscientos días multa y tratamiento psicoterapéutico, psicológico, psiquiátrico o reeducativo, sin perjuicio de las penas que correspondan por otros delitos que se consumen.</p> <p>...</p> <p>Por núcleo familiar debe entenderse el lugar en donde habitan o concurren familiares o personas con relaciones de familiaridad en intimidad, o el vínculo de mutua consideración y apoyo que existe entre las personas con base en la filiación o convivencia fraterna.</p> <p>Este delito se perseguirá por querrela, salvo cuando los ofendidos sean menores de edad, incapaces o adultos mayores; en cuyo caso, se perseguirá de oficio.</p> <p>El inculpado de este delito, durante la investigación del mismo y al rendir su declaración, será apercibido por el Ministerio Público para que se abstenga de realizar cualquier conducta que pudiere causar daño a los pasivos.</p> <p>Si el inculpado de este delito lo cometiese de manera reiterada, o en contra de una persona mayor de sesenta años, se le impondrá la pérdida de los derechos hereditarios, los inherentes a la patria potestad, tutela o guarda y cuidado del menor o incapaz agraviado, a quien tenga el ejercicio de ésta, por resolución judicial.</p> <p>Las penas previstas en el presente artículo se elevarán hasta en un tercio, si se comete en agravio de una persona mayor de sesenta años.</p>

	<p>A quien condicione a un adulto mayor el acceso y permanencia a su propio domicilio, o cualquiera de sus bienes inmuebles, le restrinja o condicione el uso de sus bienes muebles; presione por medio de la violencia física o moral para que teste o cambie su testamento a favor de un tercero, disponga sin la autorización correspondiente de los recursos económicos del pasivo; o sustraiga, despoje, retenga o condicione la entrega de los documentos de identidad o de acceso a los servicios de salud y de asistencia social, en perjuicio de una persona adulta mayor, la pena aumentará hasta en una mitad.</p>
--	---

Análisis de la identidad administrativa y penal de conductas y de tipo:

Elementos		
Rubros	Infracción	Violencia Familiar
	Fracción VIII del artículo 289 del Bando Municipal de Zumpahuacán 2018	Artículo 218 del Código Penal del Estado de México vigente
Conducta	Ejercer violencia	Violencia
Personas sobre el cual se realiza la conducta	Cónyuge, concubina o concubinario, hijo o hija o sobre algún familiar.	Núcleo familiar

Ejercer violencia física y/o psicológica sobre la concubina o concubinario, hijo o hija o sobre algún familiar no debe considerarse como una falta o infracción administrativa, por estar prevista esa conducta como un delito cometido en agravio de la persona, toda vez que lesiona su integridad y el medio en donde se desarrolla.

En mérito de lo expuesto, está acreditado que la infracción prevista en la fracción VIII del artículo 289 del Bando Municipal de Zumpahuacán 2018, se encuentra contenida en el **delito de violencia familiar** establecido en el artículo 218 de la legislación sustantiva penal vigente en la entidad, por lo cual su investigación y, en su caso, sanción, únicamente corresponden al ministerio público y a la autoridad judicial, respectivamente.

4. Conceptos de invalidez:

Las fracciones III y IV del artículo 127, artículo 231, fracción V del artículo 286, fracciones IV y VI del artículo 288, fracciones III y VIII del artículo 289 y artículo 296 del Bando Municipal de Zumpahuacán 2018, así como sus respectivas sanciones previstas dentro de los mismos preceptos legales y las contempladas en los artículos 293, 294 y 295 del propio Bando, son inconstitucionales por las siguientes consideraciones:

A. Invasión de competencias:

a. Los artículos 40 y 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establecen los ámbitos de gobierno: Federación, Estado y Municipio, otorgando facultades y obligaciones a cada uno.

b. El artículo 34 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, señala que: El Poder Público del Estado de México se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.²⁴

c. El artículo 61 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, establece las facultades y obligaciones de la **Legislatura**, entre otras: Expedir leyes, decretos o acuerdos para el régimen interior del Estado, en todos los ramos de la administración del gobierno. Por lo que la función de legislar en materia penal, le corresponde únicamente al poder legislativo.

d. El artículo 77 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, indica las facultades y obligaciones del titular del poder **ejecutivo**, es decir, del Gobernador del Estado de México, entre otras; cumplir y hacer cumplir la Constitución Federal, las leyes del Congreso de la Unión y los Tratados Internacionales en materia de derechos fundamentales de los que el Estado Mexicano sea parte; y hacer que las sentencias ejecutoriadas dictadas por los tribunales en materia penal sean debidamente ejecutadas.

De lo anterior se desprende que la función de investigación de los delitos, le corresponde al ministerio público.²⁵ Criterio que es también referido en el artículo 81 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, al establecer que: La investigación de los delitos corresponde al Ministerio Público y a las policías, las cuales actuarán bajo la conducción y mando de aquél en el ejercicio de esta función. La persecución de los delitos y la decisión del ejercicio de la acción penal ante los órganos jurisdiccionales corresponden, en forma autónoma, al Ministerio Público.

Por lo que respecta a la seguridad pública, el artículo 86 Bis la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, determina que: es una función a cargo del Estado y los municipios, en sus respectivos ámbitos de competencia que comprende la prevención e investigación de los delitos y **las sanciones de las infracciones administrativas**, en términos de ley, y deberá regirse bajo los principios de autonomía, eficiencia, imparcialidad, legalidad, objetividad, profesionalismo, honradez, responsabilidad y **respeto a los derechos humanos** reconocidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en los tratados internacionales en materia de derechos humanos de los que el Estado Mexicano sea parte y en esta Constitución.

e. El artículo 88 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, determina que el poder **judicial** se deposita en un órgano colegiado denominado Tribunal Superior de Justicia.²⁶ Y en términos del artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que establece: La imposición de las penas, su modificación y duración son propias y exclusivas de la autoridad judicial.

f. La función **administrativa** le corresponde al Municipio libre que establece el artículo 115 de nuestra Carta Magna,²⁷ y que es reconocido por la Constitución Local del Estado; el artículo 112,²⁸ dispone que cada municipio será gobernado por un ayuntamiento con la competencia que le otorga la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México y las leyes que de ellas emanen,²⁹ **como es la Ley Orgánica Municipal del Estado de México.**

Con base a lo dispuesto por los artículos 123 y 124 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, le corresponde a los ayuntamientos, en el ámbito de su competencia, desempeñar facultades normativas, para el régimen de gobierno y administración del Municipio, así como lo relacionado al Sistema Municipal Anticorrupción y funciones de inspección, concernientes al cumplimiento de las disposiciones de observancia general aplicables, por lo anterior los ayuntamientos expedirán el Bando Municipal, que será promulgado y publicado el 5 de febrero de cada año; los reglamentos; y todas las normas necesarias para su organización y funcionamiento, conforme a las previsiones de la Constitución General de la República, la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, de la Ley Orgánica Municipal y demás ordenamientos aplicables.

Además, como lo establece el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: Compete a la autoridad administrativa la aplicación de sanciones por las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, las que únicamente consistirán en multa, arresto hasta por treinta y seis horas o en trabajo a favor de la comunidad; pero si el infractor no pagare la multa que se le hubiese impuesto, se permutará esta por el arresto correspondiente, que no excederá en ningún caso de treinta y seis horas.

Resalta el artículo 115 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, que ni el ayuntamiento o el presidente municipal, podrán desempeñar **funciones judiciales.**

Las anteriores consideraciones legales, tienen su base doctrinal, en lo expresado por Montesquieu, respecto a la teoría de la división tripartita de las funciones del Estado, que consiste en atribuir exclusivamente cada función a un órgano y exigir la separación entre estos para el ejercicio de sus funciones³⁰ generando un equilibrio del poder y con ello fortaleciendo los derechos fundamentales de las personas.

25

El artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece: La investigación de los delitos corresponde al Ministerio Público y a las policías, las cuales actuarán bajo la conducción y mando de aquél en el ejercicio de esta función. El ejercicio de la acción penal ante los tribunales corresponde al Ministerio Público. La ley determinará los casos en que los particulares podrán ejercer la acción penal ante la autoridad judicial.

26

El Tribunal Superior de Justicia contará con: Tribunales y juzgados de primera instancia y juzgados de cuantía menor; organizados de acuerdo a su competencia establecida en las leyes secundarias. Los órganos jurisdiccionales aplicarán las leyes federales, tratándose de jurisdicción concurrente. El Poder Judicial contará con jueces de control que tendrán las atribuciones que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Código Nacional de Procedimientos Penales, esta Constitución y las demás leyes aplicables les confieran.

27

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, conforme a ...

28

La base de la división territorial y de la organización política y administrativa del Estado, es el municipio libre. Las facultades que la Constitución de la República y el presente ordenamiento otorgan al gobierno municipal se ejercerá por el ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna entre éste y el gobierno del Estado.

29

Artículo 113 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México.

30

G. Jellinek, Teoría General del Estado, p. 495.

Por lo que respecta al municipio, al estar inserto dentro del Estado, tiene que ejercitar funciones estáticas en virtud de obligaciones que aquél le impone, por lo cual el campo de acción de un municipio se divide en: propio e independiente y concedido o delegado, ambos establecidos por la Constitución.³¹

Por lo anterior y siguiendo el principio general del derecho de seguridad jurídica, considerada como garantía de promover, en el orden jurídico la justicia y la igualdad en libertad, sin congelar el ordenamiento y procurando que éste responda a la realidad social en cada momento,³² siendo la certeza que tiene toda persona de que su situación jurídica no será modificada más que por procedimientos regulares,³³ que establece que: la autoridad solo puede hacer lo que la ley le faculta..., resulta imperativo que el ayuntamiento respete la división de poderes y funciones que le son encomendados por la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México y de las leyes que de ella emanan.

En tal virtud, resulta necesario diferenciar las funciones relativas a la investigación y persecución de los delitos, de las concernientes a la imposición de sanciones administrativas por contravenir las disposiciones de los bandos municipales, al tenor de lo siguiente:

1. Por lo que se refiere a la investigación de los delitos, los artículos 81 y 83 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, establecen:

“Artículo 81.- La investigación de los delitos corresponde al Ministerio Público y a las policías, las cuales actuarán bajo la conducción y mando de aquél en el ejercicio de esta función.

La persecución de los delitos y la decisión del ejercicio de la acción penal ante los órganos jurisdiccionales corresponden, en forma autónoma, al Ministerio Público.

Los particulares podrán ejercer la acción penal ante la autoridad judicial y hacer la persecución del delito en los casos previstos en la ley...”

“Artículo 83.- El Ministerio Público se integra en una Fiscalía General de Justicia, órgano público autónomo, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios con autonomía presupuestal, técnica y de gestión, así como con capacidad para decidir sobre el ejercicio de su presupuesto, en los términos que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, esta Constitución y las demás leyes aplicables, la cual estará a cargo de un Fiscal General...”

Asimismo, las fracciones I, II, III y V del artículo 10, fracciones X y XI del artículo 22 y artículo 33 de la Ley de la Fiscalía General de Justicia del Estado de México, señalan:

“Artículo 10.- La Fiscalía contará con las atribuciones siguientes:

I. Ejercer las facultades que la Constitución Federal, la Constitución del Estado y las demás disposiciones jurídicas aplicables le confieren al Ministerio Público, a la Policía de Investigación y a los Servicios Periciales, así como en materia de Justicia Restaurativa, en el ámbito de su competencia.

II. Vigilar que se observe el principio de legalidad y los controles de constitucionalidad y convencionalidad en el ámbito de su competencia.

III. Aplicar los mecanismos alternativos de solución de controversias en materia penal en términos de la Ley Nacional de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias en Materia Penal, la investigación, persecución y de participación en la ejecución de las penas y medidas de seguridad por los delitos en el ámbito local y en los casos que sean materia concurrente.

IV. Coadyuvar con las instituciones de Procuración de Justicia de la Federación y de las entidades federativas, en la investigación de los delitos y en la persecución de los imputados, en los términos de su normatividad y de los convenios correspondientes y demás instrumentos jurídicos que se formalicen al respecto.

31

Cfr: G. Jellinek, Ob. Cit., p. 525.

32

Ribó Durán, L. "Dic. de Derecho" Bosch, Casa Ed. Barcelona 1991, p. 210

33

V. Solicitar la colaboración, así como informes o documentos a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, Estatal y Municipal y órganos autónomos de la Federación y del Estado, así como de otras entidades federativas y municipios de la República, en términos de lo señalado en la fracción anterior...”

Artículo 22.- A la o el Fiscal General le corresponden las atribuciones siguientes:

“...X. Determinar la política institucional de actuación, así como los criterios y prioridades en la investigación de los delitos y el ejercicio de la acción penal y persecución del delito, así como la postura del Ministerio Público en la modificación y terminación de las penas y medidas de seguridad impuestas.

XI. Dirigir y coordinar el desarrollo de la función investigadora y acusatoria contra las y los imputados, directamente o a través de las y los servidores públicos facultados...”

Artículo 33.- El Ministerio Público es una institución única e indivisible, que funge como representante social en los intereses de quienes sean lesionadas o lesionados en sus derechos, a través de la investigación y persecución de los delitos y el ejercicio de la acción penal ante los tribunales competentes.

Sólo en los casos establecidos en la Constitución Federal y el Código Nacional, las y los particulares podrán ejercitar acción penal directamente.

De los preceptos invocados, aplicados al caso concreto, se desprende que si una persona comete alguna de las infracciones en estudio, la autoridad que tenga conocimiento del hecho debe remitirla a la agencia del ministerio público, a efecto de que se realice la investigación respectiva y, en su caso, se ejercite la acción penal ante la autoridad judicial.

2. En cuanto a la imposición de sanciones por realizar conductas que contravengan las disposiciones de los bandos municipales, el artículo 150, fracción II, inciso b) de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, dispone:

Artículo 150.- Son facultades y obligaciones de:

“... II. De los Oficiales Calificadores:

b) Conocer, calificar e imponer las sanciones administrativas municipales que procedan por faltas o infracciones al bando municipal, reglamentos y demás disposiciones de carácter general contenidas en los ordenamientos expedidos por los ayuntamientos, y aquellas que deriven con motivo de la aplicación del Libro Octavo del Código Administrativo del Estado de México, excepto las de carácter fiscal...”

Aunado a lo anterior, es importante destacar que el artículo 151, fracción III de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México señala:

“Artículo 151.- No pueden los oficiales conciliadores y calificadores:

III. Juzgar asuntos de carácter civil e imponer sanciones de carácter penal..”

En ese sentido, el artículo 100, Apartado B, fracción I, inciso a) de la Ley de Seguridad del Estado de México, dice:

“Artículo 100.- Con el objeto de garantizar el cumplimiento de los principios constitucionales de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos, los integrantes de las Instituciones de Seguridad Pública tendrán, de conformidad con su adscripción a unidades de prevención, de reacción o de investigación, los derechos y obligaciones siguientes:

B. Obligaciones:

I. Generales:

a) Conducirse siempre con dedicación y disciplina, así como con apego al orden jurídico y respeto a los derechos humanos y garantías reconocidos en la Constitución Federal...”

Al respecto, el artículo 10, fracción I del Reglamento de los Cuerpos de Seguridad Pública del Estado de México, establece:

“Artículo 10.- Son atribuciones de los Cuerpos de Seguridad Pública Municipal:

I. Vigilar la observancia y cumplimiento del Bando Municipal y demás disposiciones reglamentarias...”

De lo antes citado, se puede concluir que en caso de que una persona sea detenida por un integrante del cuerpo de seguridad pública por infringir alguna de las disposiciones objeto de la presente acción de inconstitucionalidad, éste lo deberá presentar ante el Oficial Calificador, teniendo además, la obligación de poner al infractor a disposición del ministerio público, en caso de que la conducta pueda dar lugar a la tipificación de algún delito.

Con base en lo descrito, existe la posibilidad de que las infracciones en estudio, que tienen identidad con delitos previstos en el Código Penal vigente en el Estado de México, pudieran ser sancionadas discrecionalmente, ya sea administrativa o penalmente o, en su caso, por las dos vías, lo que sería violatorio al derecho humano de seguridad jurídica que implica el cumplimiento de condiciones, requisitos, elementos o circunstancias previas a las que debe sujetarse la actividad de los órganos del Estado, para que la afectación a los gobernados sea válida; contraviniendo lo dispuesto por los artículos 13, 14, párrafo segundo y 23 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que indican:

“Artículo 13.- Nadie puede ser juzgado por leyes privativas ni por tribunales especiales. Ninguna persona o corporación puede tener fuero, ni gozar más emolumentos que los que sean compensación de servicios públicos y estén fijados por la ley. Subsiste el fuero de guerra para los delitos y faltas contra la disciplina militar; pero los tribunales militares en ningún caso y por ningún motivo podrán extender su jurisdicción sobre personas que no pertenezcan al Ejército. Cuando en un delito o falta del orden militar estuviese complicado un paisano, conocerá del caso la autoridad civil que corresponda.”

“Artículo 14.- ...

Nadie podrá ser privado de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las Leyes expedidas con anterioridad al hecho...”

“Artículo 23.- Ningún juicio criminal deberá tener más de tres instancias. Nadie puede ser juzgado dos veces por el mismo delito, ya sea que en el juicio se le absuelva o se le condene. Queda prohibida la práctica de absolver de la instancia.”

Así como el artículo 5, párrafos primero y tercero de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México que señalan:

“Artículo 5.- En el Estado de México todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en los tratados internacionales en los que el Estado Mexicano sea parte, en esta Constitución y en las leyes que de ésta emanen, por lo que gozarán de las garantías para su protección, las cuales no podrán restringirse ni suspenderse salvo en los casos y bajo las condiciones que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece.

...

Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley...”

Aunado a lo manifestado en el presente apartado y a efecto de fortalecer los conceptos de invalidez expuestos, se considera aplicable la tesis aislada, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación Libro 29, Abril de 2016, Tomo III, Décima Época, Página: 2515.

NON BIS IN IDEM. ESTE PRINCIPIO ES APLICABLE, POR EXTENSIÓN, AL DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. El principio mencionado, que **prohíbe el doble enjuiciamiento por el mismo delito**, contenido en el artículo 23 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, **consigna una garantía de seguridad jurídica, cuyo propósito es proteger al gobernado que ha sido juzgado por determinados hechos, para que no sea sometido a un nuevo proceso por ese motivo, lo que implica la certeza de que no se le sancione varias veces por la misma conducta.** Sin embargo, dicha garantía no es exclusiva de la materia penal, pues en términos del artículo 14 constitucional, la seguridad jurídica debe regir en todas las ramas del derecho y, dada la similitud y la unidad de la potestad punitiva del Estado, en la interpretación constitucional de los principios del derecho administrativo sancionador, puede acudir a los principios penales sustantivos. Por tanto, el principio non bis in idem es aplicable al derecho administrativo sancionador, porque, en sentido amplio, una sanción administrativa guarda similitud fundamental con las penas, toda vez que ambas tienen lugar como reacción frente a lo antijurídico, y ya sea que se incumpla lo ordenado o se realice lo prohibido, tanto el derecho penal como el administrativo sancionador resultan ser inequívocas manifestaciones de la facultad del Estado de imponer penas y medidas de seguridad ante la comisión de ilícitos, en la inteligencia de que la traslación de las garantías en materia penal en cuanto a grados de exigencia, no puede hacerse automáticamente, pues su aplicación al procedimiento administrativo sólo es posible, en la medida en que resulten compatibles con su naturaleza.

Puesto que “conforme al principio non bis in idem, se encuentra prohibida la aplicación conjunta de tales preceptos (administrativo y penal), que sancionen en ambas ramas del Derecho, el comportamiento en cuestión; esto es, nadie puede ser castigado dos veces por los mismos hechos, para lo cual debe partirse de las denominadas tres identidades: a) Identidad de sujeto.- Ser la misma persona involucrada en una instrucción penal y un procedimiento

administrativo sancionador. b) *Identidad de Hecho.- Incumplimiento de un deber ciudadano de la norma penal o administrativa.* c) *Identidad de fundamento.- Alude a los bienes jurídicos implicados. En materia penal qué bienes jurídicos se protegen, en la administrativa, qué actos se sancionan. Así, cuando se trate de un mismo hecho y sólo se lesione un bien jurídico, sólo una de las dos sanciones puede ser impuesta*.³⁴

1. Reflexión sobre las sanciones administrativas previstas en los artículos 293, 294 y 295 del Bando Municipal de Zumpahuacán 2018.

Artículo 293.- Se impondrá **multa** de \$3,705.3 a \$7,410.6 y **clausura**, a los propietarios, poseedores u organizadores que realicen cualquier actividad comercial, empresarial, industrial o de servicios sin la autorización del Ayuntamiento.

Artículo 294.- Se impondrá **multa** de \$1,482.12 a \$7,410.6 y **clausura**, a los propietarios de los establecimientos comerciales, que contaminen el medio ambiente, rebasando los mínimos permisibles. En caso de reincidencia se duplicará la multa.

Artículo 295.- Se impondrá **multa** de \$741.06 a \$7,410.6 y **clausura**, a los propietarios o poseedores de inmuebles que realicen cualquier obra de edificación sin la licencia o permiso correspondiente, en caso de reincidencia se podrá llegar hasta la demolición de la construcción.

Considerando que el cuarto párrafo del artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece que la autoridad administrativa podrá imponer las sanciones de: **multa**, arresto hasta por treinta y seis horas o en trabajo a favor de la comunidad, por infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía; y que artículo 166 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, permite imponer las sanciones de amonestación; **multa hasta de cincuenta veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización** vigente al momento de cometer la infracción, pero si el infractor es jornalero, ejidatario u obrero, la multa no excederá del salario de un día; suspensión temporal o cancelación del permiso o licencia; clausura temporal o definitiva; arresto administrativo hasta por treinta y seis horas; por infracciones a las normas contenidas en el Bando Municipal, se puede deducir que **los artículos 293, 294 y 295 del Bando Municipal de Zumpahuacán 2018, son contrarios a derecho en cuanto al límite superior de la multa que contempla cada uno**, derivado que el monto que resulta de multiplicar el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización del año 2018 (\$80.60) por cincuenta es la cantidad de \$4,030.00, misma que es la máxima permitida para imponerse como multa, en términos de los artículos citados con antelación.

Asimismo, como ya se ha dicho, los ayuntamientos tienen la obligación de sujetar su actuación a los preceptos constitucionales y legales, toda vez que son éstos los que crean los órganos del poder público y delimitan sus competencias. En el caso concreto deberán observar las disposiciones contenidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México y en la Ley Orgánica Municipal del Estado de México; lo que se fortalece con la Jurisprudencia del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XV, Enero de 2002; Novena época, página 1041, cuyo rubro es: **FACULTAD REGLAMENTARIA MUNICIPAL. SUS LÍMITES**, misma que ya fue transcrita en este documento.

B. Violación de derechos humanos.

Por derechos humanos se entiende el conjunto de facultades, prerrogativas y libertades, que corresponden al ser humano por el simple hecho de su existencia; que tienen como finalidad salvaguardar la igualdad y la dignidad de la persona humana considerada individual o colectivamente; constituyendo un conjunto de deberes y obligaciones, tanto para el Estado, como para los demás individuos que deben ser garantizados por el orden jurídico nacional e internacional, para la conservación de la paz social y la consolidación de la democracia.³⁵

2. Los derechos humanos afectados son:

Legalidad y Seguridad Jurídica, derecho que otorga certeza al gobernado para que su persona, bienes y posesiones sean protegidos y preservados de cualquier acto lesivo que, en su perjuicio, pudiera generar el poder público, sin mandamiento de autoridad competente, fundado, motivado y acorde a los procedimientos en los que se cumplan las formalidades legales.³⁶

Los derechos humanos cuyo bien jurídico protegido es la legalidad y la seguridad jurídica, entre otros son:

34

Sentencia relativa a la Acción de Inconstitucionalidad 01/2017, de fecha 22 de junio de 2017, pp. 73-76.

35

Cfr: Contreras Nieto, Miguel Ángel, *El derecho al desarrollo como derecho humano*, 1ª. ed. México, 2000, p. 7.

36

Catálogo para la calificación de violaciones a derechos humanos, 2ª ed. Comisión de Derechos Humanos del Estado de México. p. 127.

a. Derecho de acceso a la justicia. Derecho de toda persona a acceder a tribunales e instancias públicas para demandar el ejercicio de sus derechos y la satisfacción de sus pretensiones e intereses.³⁷

b. Derecho a la debida diligencia. Derecho de toda persona a que se le garantice la máxima eficiencia y celeridad procedimental, para el aseguramiento de sus intereses y pretensiones.³⁸

c. Derecho a la garantía de audiencia. Derecho de toda persona para que de manera previa a la privación de su libertad, posesiones o derechos, se le garantice el debido proceso ante tribunales o autoridades administrativas previamente establecidos de conformidad con las leyes y cumpliendo con las formalidades esenciales de un procedimiento.³⁹

d. Derecho a la fundamentación y motivación. Derecho del gobernado a que todo acto de molestia en su persona, familia, domicilio, papeles y posesiones se derive de un mandato escrito y emitido por autoridad competente, donde se funde y motive la causa legal del procedimiento.⁴⁰

e. Derecho a la presunción de inocencia. Derecho de toda persona a que se le considere inocente hasta que no se establezca legalmente su culpabilidad, conforme a la normatividad aplicable.⁴¹

f. Derecho a la irretroactividad de la ley. Derecho de toda persona a que no se le aplique en su perjuicio, de manera retroactiva, una ley.⁴²

g. Derecho a una fianza asequible. Derecho de toda persona a que en un proceso jurisdiccional tenga la posibilidad de gozar de su libertad personal, en los casos previstos por la ley, mediante la exhibición de una garantía asequible, proporcional y a través de cualquiera de los medios que la propia ley señale.⁴³

h. Derecho a la oportuna y adecuada adopción de medidas cautelares. Derecho de toda persona a que se le otorguen las medidas procesales necesarias para prevenir o detener la consumación de cualquier acto que le genere daños o perjuicios; es de duración temporal y hace posible la conservación o restitución de sus derechos.⁴⁴

i. Derecho del imputado a recibir información. Derecho de toda persona acusada de un delito a ser informada y sin demora de la naturaleza y causas de los hechos que le son imputados, así como de las medidas y acciones a las que tiene derecho, de manera clara y en un idioma que comprenda.⁴⁵

j. Derecho a preservar, custodiar y conservar las actuaciones ministeriales. Derecho de toda persona a que en las instancias de procuración de justicia se resguarden actuaciones, documentos y constancias que integran la investigación a su cargo, y que se evite la alteración o destrucción de los objetos o productos del delito.⁴⁶

k. Derecho a una valoración y certificación médica. Derechos de toda víctima o persona a quien se le atribuya una infracción administrativa o conducta delictiva, a ser examinada física y psicológicamente por un profesional de la salud, quien dejará constancia real y objetiva de la naturaleza y alcance de lo observado, para la debida investigación de los hechos.⁴⁷

37

Idem p. 129.

38

Idem p. 133.

39

Idem p. 135.

40

Idem p. 137.

41

Idem p. 138.

42

Idem p. 139.

43

Idem p. 140.

44

Idem p. 141.

45

Idem p. 143.

46

Idem p. 145.

47

Idem p. 147.

l. Derecho a una adecuada administración y procuración de justicia. Derecho de toda persona a que se le garantice la disponibilidad efectiva de cauces institucionales y jurisdiccionales destinados a la protección de sus derechos e intereses, de manera oportuna y con base en los procedimientos y formalidades que la ley señale.⁴⁸

m. Derecho a una defensa adecuada. Derecho de toda persona a contar con defensor profesional para que le asesore y represente legalmente respecto de los cargos que se atribuyen, con la finalidad de mantener el equilibrio procesal de las partes y de asegurar la defensa de sus intereses.⁴⁹

n. Derecho a una resolución pronta, completa e imparcial. Derecho de toda persona que sea parte en un proceso jurisdiccional a recibir una resolución imparcial dentro de los términos y plazos establecidos en la ley.⁵⁰

ñ. Derecho a una adecuada y oportuna ejecución de los mandamientos judiciales. Derecho de toda persona que sea parte en un proceso jurisdiccional a que se le garantice el cumplimiento efectivo de cualquier determinación judicial que favorezca a sus intereses; de conformidad con los plazos y términos señalados por la ley.⁵¹

o. Derecho a los medios alternativos de solución de controversias. Derecho de toda persona a acceder libre y voluntariamente a los procesos alternativos de solución de controversias, para resolver los conflictos de manera pacífica y no jurisdiccional.⁵²

p. Derecho a la propiedad y a la posesión. Derecho de toda persona a la titularidad, uso y disfrute de los bienes materiales e inmateriales, cuya naturaleza les haya permitido su adquisición legal.⁵³

q. Derecho a la verdad. Derecho de toda persona a conocer los hechos constitutivos del delito y las violaciones a derechos humanos de las que fueron objeto, la identidad de los responsables, las circunstancias que hayan propiciado su comisión y, en los casos de personas desaparecidas, ausentes, no localizadas, extraviadas o fallecidas, a conocer su destino o paradero.⁵⁴

Las disposiciones constitucionales vulneradas en materia de derechos humanos son:

El artículo 1 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece que todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales, así como de las garantías para su protección, y que todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos.

Además del artículo anterior, se vulneran los artículos 13, 14 párrafo segundo, 21 y 23 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, antes estudiados.

El artículo 5 párrafos primero y tercero de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, que a la letra dispone:

Artículo 5.- *En el Estado de México todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en los tratados internacionales en los que el Estado mexicano sea parte, en esta Constitución y en las leyes que de ésta emanen, por lo que gozarán de las garantías para su protección, las cuales no podrán restringirse ni suspenderse salvo en los casos y bajo las condiciones que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece.*

Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.

48

Idem p. 149.

49

Idem p. 151.

50

Idem p. 155.

51

Idem p. 157.

52

Idem p. 159.

53

Idem p. 162.

54

Idem p. 167.

Además de los artículos 34, 61, 77, 81, 86 bis y 88 inciso b) primero y segundo párrafos, y 115 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, mismos que ya fueron analizados.

Por lo que respecta al ámbito internacional, las disposiciones vulneradas están contenidas en los instrumentos siguientes:

Convención Americana sobre Derechos Humanos, Pacto de San José de Costa Rica,⁵⁵ que en su artículo 7, numerales del 1 al 5 señala:

“Artículo 7.- Derecho a la Libertad Personal

1. Toda persona tiene derecho a la libertad y a la seguridad personal.
2. Nadie puede ser privado de su libertad física, salvo por las causas y en las condiciones fijadas de antemano por las Constituciones Políticas de los Estados Partes o por las leyes dictadas conforme a ellas.
3. Nadie puede ser sometido a detención o encarcelamiento arbitrarios.
4. Toda persona detenida o retenida debe ser informada de las razones de su detención y notificada, sin demora, del cargo o cargos formulados contra ella.
5. Toda persona detenida o retenida debe ser llevada sin demora, ante un juez u otro funcionario autorizado por la ley para ejercer funciones judiciales, y tendrá derecho a ser juzgada dentro de un plazo razonable o a ser puesta en libertad, sin perjuicio de que continúe el proceso. Su libertad podrá estar condicionada a garantías que aseguren su comparecencia en el juicio...”

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos,⁵⁶ que en su artículo 9, numerales del 1 al 3 contempla:

“Artículo 9

1. Todo individuo tiene derecho a la libertad y a la seguridad personales. (sic) Nadie podrá ser sometido a detención o prisión arbitrarias. Nadie podrá ser privado de su libertad, salvo por las causas fijadas por ley y con arreglo al procedimiento establecido en ésta.
2. Toda persona detenida será informada, en el momento de su detención, de las razones de la misma, y notificada, sin demora, de la acusación formulada contra ella.
3. Toda persona detenida o presa a causa de una infracción penal será llevada sin demora ante un juez u otro funcionario autorizado por la ley para ejercer funciones judiciales, y tendrá derecho a ser juzgada dentro de un plazo razonable o a ser puesta en libertad...”

I. Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

En septiembre del año 2015, se celebró la Cumbre de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible en Nueva York con el fin de aprobar la Agenda para el Desarrollo Sostenible. Surgiendo la Resolución 70/1 aprobada por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas, denominada “Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible”,⁵⁷ adoptada por los 193 Estados Miembros de la Organización de las Naciones Unidas.

La Agenda plantea 17 objetivos y 169 metas de carácter integrado e indivisible que abarcan las esferas económica, social y ambiental, para luchar en contra de la desigualdad y la injusticia. México, como miembro adoptó los objetivos de la “Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible”, y está obligado a cumplir tal proyecto.⁵⁸

En ese orden de ideas, esta Defensoría de Habitantes se ha planteado conforme a los objetivos de la “Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible” al promover acciones de inconstitucionalidad para declarar la invalidez y la inconstitucionalidad de las legislaciones que van en contra del acceso a la justicia para todas las personas y de los derechos humanos a la legalidad y a la seguridad jurídica, identificándose con el objetivo número 16 “Paz, Justicia e Instituciones Sólidas”, en la meta 16.3, la cual es “...garantizar la igualdad de acceso a la justicia para todos.”

55

Aprobada por la Organización de los Estados Americanos en San José de Costa Rica, el 22 de noviembre de 1969.

56

Adoptado por la Organización de las Naciones Unidas en Nueva York, EUA, el 16 de diciembre de 1966. Adhesión de México, el 24 de marzo de 1981.

57

Recuperado de: http://unctad.org/meetings/es/SessionalDocuments/ares70d1_es.pdf consultado en febrero de 2018.

58

Recuperado de: <http://143.137.108.139/papel-mexico-agenda.html> consultado en febrero de 2018.

Es así como los derechos de seguridad jurídica y legalidad, cobra importancia, ya que al reconocerse esto se garantiza el respeto a otros derechos humanos del Estado garante. Por lo que, con la presente acción de inconstitucionalidad, no sólo se persigue consolidar la validez constitucional formal de normas, sino también alcanzar los objetivos de la “Agenda 2030” con la que nuestro Estado está comprometido para lograr una mayor dignidad de las personas.

De esta manera, se realiza la ampliación interpretativa de los artículos 88 Bis, fracción III, inciso d), de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, así como 49 de la Ley Reglamentaria del Artículo 88 Bis de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México; de modo que resulta procedente aducir violaciones a las libertades, derechos y garantías comprendidas en la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y diversos Tratados Internacionales en la materia.

5. CONCLUSIÓN:

Considerando que los bandos no pueden estar en oposición a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos ni a la de los Estados, así como tampoco a las leyes federales o locales,⁵⁹ resulta adecuado concluir que las fracciones III y IV del artículo 127, artículo 231, fracción V del artículo 286, fracciones IV y VI del artículo 288, fracciones III y VIII del artículo 289 y artículo 296 del Bando Municipal de Zumpahuacán 2018, así como sus respectivas sanciones previstas dentro de los mismos preceptos legales y las contempladas en los artículos 293, 294 y 295 del propio Bando, son contrarias a los artículos 5, párrafos primero y tercero, 81 y 83 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México; 1 párrafo primero y tercero, 13, 14, párrafo segundo, 21 y 23 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; así como 7, numerales 1, 2, 4 y 5 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; y, 9, numerales 1, 2 y 3 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; vulnerando también las libertades, derechos y garantías consagradas en las fracciones I, II, III y V del artículo 10, fracciones X y XI del artículo 22 y artículo 33 de la Ley de la Fiscalía General de Justicia del Estado de México; 150, fracción II, inciso b), 151, fracción III y 166, fracción II de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México; 100 Apartado B, fracción I, inciso a) de la Ley de Seguridad del Estado de México; así como 10 fracción I del Reglamento de los Cuerpos de Seguridad Pública del Estado de México.

De aplicarse las fracciones III y IV del artículo 127, artículo 231, fracción V del artículo 286, fracciones IV y VI del artículo 288, fracciones III y VIII del artículo 289 y artículo 296 del Bando Municipal de Zumpahuacán 2018, así como sus respectivas sanciones previstas dentro de los mismos preceptos legales y las contempladas en los artículos 293, 294 y 295 del propio Bando, se afectarían los derechos humanos, además podría haber impunidad, corrupción, abuso de autoridad y privación de libertad; toda vez que como se hizo referencia en líneas anteriores, debe prevalecer la vía penal sobre la administrativa, para el caso en que los hechos seas constitutivos de delitos, y a su vez, de sanciones administrativas, ya que conforme al principio non bis in idem, se prohíbe la aplicación conjunta de normas sancionadoras administrativas y penales, bajo sus tres identidades. Razón por la cual, debe decretarse la inconstitucionalidad y la consiguiente invalidez de lo establecido en las fracciones III y IV del artículo 127, artículo 231, fracción V del artículo 286, fracciones IV y VI del artículo 288, fracciones III y VIII del artículo 289 y artículo 296 del Bando Municipal de Zumpahuacán 2018, así como sus respectivas sanciones previstas dentro de los mismos preceptos legales y las contempladas en los artículos 293, 294 y 295 del propio Bando, en los términos precisados, por lo que no deben tener aplicabilidad, ya que por estar contenidas como delitos y sanciones en la legislación sustantiva penal vigente en la entidad, la competencia de la autoridad municipal para sancionarlas desaparece, debiendo abstenerse de su conocimiento, remitiendo a las personas que hayan incurrido en ellas al ministerio público a efecto de que éste realice la investigación del delito y, en su caso, ejercite la acción penal ante la autoridad judicial para que resuelva lo que conforme a derecho proceda.

TERCERO. Mediante acuerdo del **doce (12) de marzo de dos mil dieciocho (2018)**, los Magistrados integrantes de la Sala Constitucional ordenaron formar y registrar la acción de inconstitucionalidad bajo el número **05/2018** y por razón de turno, se designó como instructor y ponente al Magistrado **Jesús Contreras Suárez**.

El **trece (13) de marzo de dos mil dieciocho (2018)**, el Magistrado instructor admitió a trámite dicha acción de inconstitucionalidad y ordenó dar vista al Cabildo que expidió las normas reclamadas y al Presidente Municipal Constitucional del Ayuntamiento de Zumpahuacán, Estado de México, que las promulgó, para que rindieran sus respectivos informes.

CUARTO. El Presidente Municipal de Zumpahuacán, Estado de México, compareció a juicio y se ALLANÓ a las prestaciones reclamadas en la demanda de acción de inconstitucionalidad y a su vez el cabildo del Ayuntamiento del Municipio de Zumpahuacán, Estado de México, no rindió el informe a que se refiere el artículo 57 de la Ley Reglamentaria del artículo 88 bis de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, dentro del plazo legal que al efecto les fue concedido; por ello, se dio vista a la Comisión de Derechos Humanos para que dentro del término de tres días manifestara lo que a su derecho conviniera respecto de allanamiento que llevó acabo el Presidente Municipal de Zumpahuacán.

Estando dentro del término concedido para ello la Comisión de Derechos Humanos manifestó su conformidad con el allanamiento, como no había litis se declarara procedente la acción de inconstitucionalidad.

Así, las cosas mediante proveído de dieciocho (18) de abril del presente año, se abrió la etapa de alegatos concediéndose a las partes un término de cinco días, para que alegaran lo que creyeran conveniente, transcurrido el término sin que las partes presentaran alegatos en fecha dos (02) de mayo del año en curso, se turnaron los autos al magistrado instructor para que proponga el proyecto de resolución en un término de diez días, a efecto de que sea discutido y analizado en la sesión correspondiente, y una vez lo anterior se emita el fallo definitivo en un lapso no mayor de diez días.

CONSIDERANDO

PRIMERO. Competencia.

Con base en lo que establece el artículo 88 bis fracción III de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano del Estado de México, 1° de la Ley Reglamentaria del ya citado artículo bis, así como el numeral 44 bis-1 de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de México, toda vez que se plantea la inconstitucionalidad en contra del Bando Municipal de Zumpahuacán, le resulta competencia a esta Sala Constitucional, en razón, que el Municipio citado se encuentra dentro del territorio de esta entidad federativa.

SEGUNDO. Temporalidad.

El Bando Municipal del Ayuntamiento Constitucional de Zumpahuacán 2018, se publicó en la Gaceta de este Municipio, el día **cinco (05) de febrero de dos mil dieciocho (2018)**; por lo que a partir del día siguiente a la fecha indicada debe tomarse en cuenta para el cómputo respectivo.

La fracción II del artículo 14 de la Ley reglamentaria del artículo 88 bis de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, establece:

Artículo 14. La demanda deberá de formularse por escrito y presentarse en la oficialía de partes común del Tribunal Superior de Justicia en los siguientes plazos:

I...

II. Respecto de disposiciones generales, dentro de los cuarenta y cinco días siguientes a su publicación en los medios oficiales o dentro de los quince días siguientes al en que se produzca el primer acto de invalidación de la norma que de lugar a la controversia.

Luego, la acción de inconstitucionalidad que ocupa, fue presentada el día nueve (09) de marzo del presente año, a las quince horas con treinta minutos en la oficialía de partes común del Palacio de Justicia de esta Ciudad de Toluca, Estado de México.

Por lo que, a la fecha de presentación de la demanda, el plazo de cuarenta y cinco días, inició del seis (06) de febrero al veintidós (22) de marzo del año dos mil dieciocho (2018), se da el caso que la presente acción de inconstitucionalidad, se presentó con la oportunidad debida.

TERCERO. Legitimación.

A instancia de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México, se dio inició a la acción de inconstitucionalidad que motiva la presente resolución, instando su Presidente, Doctor en Derecho Jorge Olvera García, designación que acreditó mediante la exhibición del decreto número 202 aprobado por la LIX Legislatura del Estado de México que lo designó, publicándose en el periódico Oficial Gaceta de Gobierno de fecha tres (03) de agosto de dos mil diecisiete (2017), que se acompañó con la presente acción de inconstitucionalidad.

Es importante determinar si de acuerdo a las atribuciones que la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, establece, le corresponde a esta Sala Constitucional, del Tribunal Superior de Justicia del Estado de México, resolver la controversia de inconstitucionalidad planteada, por la Comisión de los Derechos Humanos del Estado de México, a través de su Presidente.

En este orden de ideas, se tiene lo que establece el siguiente artículo:

Artículo 88 BIS.- Corresponde a la Sala Constitucional:

I. Garantizar la supremacía y control de esta Constitución;

II. Substanciar y resolver los procedimientos en materia de controversias que se deriven de esta Constitución, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, surgidos entre:

a) El Estado y uno o más Municipios;

b) Un Municipio y otro;

c) Uno o más Municipios y el Poder Ejecutivo o Legislativo del Estado;

d) El Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo del Estado.

III. Conocer y resolver las acciones de inconstitucionalidad planteadas en contra de leyes, reglamentos estatales o municipales, bandos municipales o decretos de carácter general por considerarse contrarios a esta Constitución, y que sean promovidos dentro de los 45 días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma en el medio oficial correspondiente, por:

- a) El Gobernador del Estado;
- b) Cuando menos el treinta y tres por ciento de los miembros de la Legislatura;
- c) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de un Ayuntamiento del Estado;
- d) La o el Presidente de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México, en materia de derechos humanos.

IV. La Sala Constitucional conocerá de los recursos ordinarios en contra de resoluciones judiciales definitivas en donde se inapliquen normas en ejercicio del control difuso de la constitucionalidad o de la convencionalidad, en los términos que señale la ley.

Las resoluciones dictadas en los procesos a que se refiere este artículo, que declaren la invalidez de disposiciones generales del Poder Ejecutivo, del Poder Legislativo o de los Municipios, tendrán efectos generales cuando sean aprobados cuando menos por cuatro votos de los integrantes de la Sala Constitucional.

Las resoluciones que no fueren aprobadas por cuatro de cinco votos, tendrán efectos particulares. Contra la resolución emitida por la Sala Constitucional en primera instancia, podrá interponer el recurso de revisión, mismo que será resuelto por la propia Sala, y para su aprobación se requerirá de unanimidad de votos.

En caso de que la controversia o acción de inconstitucionalidad verse sobre la constitucionalidad de actos, o presunta violación o contradicción de preceptos constitucionales federales, se estará a lo dispuesto en la Constitución General de la República, así, como a la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.”

De lo anterior, se concluye que a este Cuerpo Colegiado, le asiste competencia para resolver la presente acción de inconstitucionalidad en atención que la Comisión de los Derechos Humanos del Estado de México, por conducto de su Presidente, reclama la invalidez por invasión de esferas de competencia de las fracciones III y IV del artículo 127, artículo 231, fracción V del artículo 286, fracciones IV y VI del artículo 288, fracciones III y VIII del artículo 289 y artículo 296 del Bando Municipal de Zumpahuacán 2018, así como sus respectivas sanciones previstas dentro de los mismos preceptos legales y las contempladas en los artículos 293, 294 y 295 del citado Bando.

CUARTO. De las constancias de que se conforma la acción de inconstitucionalidad se desprende que las partes que por lo que respecta al Presidente Municipal del Ayuntamiento de Zumpahuacán, se allanó a las prestaciones reclamadas, por la Comisión demandante, y a su vez la Comisión de Derechos Humanos manifestó su plena conformidad con el allanamiento propuesto solicitando se declare procedente la acción de inconstitucionalidad.

En lo referente el Cabildo del Ayuntamiento de Zumpahuacán fue omiso en contestar la vista que se le ordenó dar con motivo de la demanda planteada de acción de inconstitucionalidad.

Ahora bien, de las constancias de que se conforma la presente acción de inconstitucionalidad, se desprende, que de acuerdo a lo que establece el artículo 40 de la Ley Reglamentaria del artículo 88 bis de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, esta Sala Constitucional, no advierte hipótesis alguna que actualice causa de improcedencia; por lo que, es dable abordar el estudio de fondo que se plantea.

QUINTO. Causa de pedir.

El Presidente de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México, señala, que las disposiciones impugnadas fracciones III y IV del artículo 127, artículo 231, fracción V del artículo 286, fracciones IV y VI del artículo 288, fracciones III y VIII del artículo 289 y artículo 296 del Bando Municipal de Zumpahuacán 2018, así como sus respectivas sanciones previstas dentro de los mismos preceptos legales y las contempladas en los artículos 293, 294 y 295 del citado Bando.

Están en contraposición con lo establecido por los artículo 5 párrafo primero y tercero, 34, 61, 81, 86 bis, 88 inciso b), primer y segundo párrafo, 115 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, dado que la función legislativa dentro de una entidad federativa corresponde al congreso local, la investigación de un delito se le atribuye al Ministerio Público y la sanción al Poder Judicial, dándose el caso que las fracciones y artículos del Bando Municipal de Zumpahuacán, Estado de México, sancionan como infracciones administrativas conductas que están tipificadas como delitos en el Código Penal del Estado de México.

Por tanto, se trata de disposiciones que exceden la competencia del Ayuntamiento tratándose de la aprobación de Bandos de Policía y Buen Gobierno, que prevén las fracciones II y V del artículo 115 de la Constitución General de la República, y de igual manera por los artículos 113 y 115 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, por las razones a saber.

Antes de abordar el estudio de la presente acción, de inconstitucionalidad que ocupa, se considera necesario puntualizar lo siguiente:

“Municipio (del latín municipium.)⁶⁰

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.

Responde el municipio a la idea de una organización comunitaria, con gobierno autónomo tenaz y por mandato de la constitución expresada en el artículo 115. Conforme a esta base jurídica suprema, el sistema jurídico municipal se crea por el cuerpo legislativo de los Estados, sin que los municipios puedan dictar sus propias leyes. Es la Ley Orgánica municipal, comúnmente así denominada, expedida por la legislatura de cada Estado, a la que regula las otras dos potestades políticas propias a todo gobierno, la administrativa y la judicial.

Debido, seguramente, a que el municipio tiene supremacía su potestad legislativa, disminuida y subordinada la judicial y sólo se presenta a los ojos de la comunidad con su potestad administrativa, responsable fundamentalmente de la administración y gestión de los servicios públicos, es que la doctrina mexicana ve en él una forma de organización administrativa descentralizada por región o territorial.

Gabino Fraga dice:

“El municipio es una forma en que el Estado descentraliza los servicios públicos correspondientes a una circunscripción territorial determinada.”

Andrés Serra Rojas, establece:

“La forma más característica de la descentralización regional en el derecho constitucional y administrativo mexicano, es el municipio.”

A su vez, **Moisés Ochoa Campos, establece:**

“La forma natural y política a la vez de organización de la vida colectiva, capaz de asegurar bajo una forma democrática, el ejercicio total de la soberanía popular⁶¹.”

Una vez lo anterior, se aborda el estudio del marco jurídico del Municipio mismo que lo encontramos regulado en el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo 115. 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, conforme a las bases siguientes: I. Cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un Presidente Municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine. La competencia que esta Constitución otorga al gobierno municipal se ejercerá por el Ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna entre éste y el gobierno del Estado. Las Constituciones de los estados deberán establecer la elección consecutiva para el mismo cargo de presidentes municipales, regidores y síndicos, por un período adicional, siempre y cuando el período del mandato de los ayuntamientos no sea superior a tres años. La postulación sólo podrá ser realizada por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que lo hubieren postulado, salvo que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato. Las Legislaturas locales, por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, podrán suspender ayuntamientos, declarar que éstos han desaparecido y suspender o revocar el mandato a alguno de sus miembros, por alguna de las causas graves que la ley local prevenga, siempre y cuando sus miembros hayan tenido oportunidad suficiente para rendir las pruebas y hacerlos (sic DOF 03-02-1983) alegatos que a su juicio convengan. Si alguno de los miembros dejare de desempeñar su cargo, será sustituido por su suplente,

⁶⁰ Diccionario Jurídico Mexicano, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México. Ed., Porrúa, P. 2166.

⁶¹ Azcarate, Gumersindo. Municipio. Municipalismo y regionalismo. Diccionario Jurídico Mexicano. Instituto de Investigaciones Jurídicas, Año de publicación 1995. Vol I-O, p 2166.

o se procederá según lo disponga la ley. En caso de declararse desaparecido un Ayuntamiento o por renuncia o falta absoluta de la mayoría de sus miembros, si conforme a la ley no procede que entren en funciones los suplentes ni que se celebren nuevas elecciones, las legislaturas de los Estados designarán de entre los vecinos a los Consejos Municipales que concluirán los períodos respectivos; estos Consejos estarán integrados por el número de miembros que determine la ley, quienes deberán cumplir los requisitos de elegibilidad establecidos para los regidores; II. Los municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley. Los ayuntamientos tendrán facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las legislaturas de los Estados, los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal. El objeto de las leyes a que se refiere el párrafo anterior será establecer: 84 a) Las bases generales de la administración pública municipal y del procedimiento administrativo, incluyendo los medios de impugnación y los órganos para dirimir las controversias entre dicha administración y los particulares, con sujeción a los principios de igualdad, publicidad, audiencia y legalidad; b) Los casos en que se requiera el acuerdo de las dos terceras partes de los miembros de los ayuntamientos para dictar resoluciones que afecten el patrimonio inmobiliario municipal o para celebrar actos o convenios que comprometan al Municipio por un plazo mayor al periodo del Ayuntamiento; c) Las normas de aplicación general para celebrar los convenios a que se refieren tanto las fracciones III y IV de este artículo, como el segundo párrafo de la fracción VII del artículo 116 de esta Constitución; d) El procedimiento y condiciones para que el gobierno estatal asuma una función o servicio municipal cuando, al no existir el convenio correspondiente, la legislatura estatal considere que el municipio de que se trate esté imposibilitado para ejercerlos o prestarlos; en este caso, será necesaria solicitud previa del ayuntamiento respectivo, aprobada por cuando menos las dos terceras partes de sus integrantes; y e) Las disposiciones aplicables en aquellos municipios que no cuenten con los bandos o reglamentos correspondientes. Las legislaturas estatales emitirán las normas que establezcan los procedimientos mediante los cuales se resolverán los conflictos que se presenten entre los municipios y el gobierno del estado, o entre aquéllos, con motivo de los actos derivados de los incisos c) y d) anteriores; III. Los Municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes: a) Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales; b) Alumbrado público. c) Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos; d) Mercados y centrales de abasto. e) Panteones. f) Rastro. g) Calles, parques y jardines y su equipamiento; h) Seguridad pública, en los términos del artículo 21 de esta Constitución, policía preventiva municipal y tránsito; e i) Los demás que las Legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los Municipios, así como su capacidad administrativa y financiera. Sin perjuicio de su competencia constitucional, en el desempeño de las funciones o la prestación de los servicios a su cargo, los municipios observarán lo dispuesto por las leyes federales y estatales. 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; 85 Las comunidades indígenas, dentro del ámbito municipal, podrán coordinarse y asociarse en los términos y para los efectos que prevenga la ley. IV. Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor, y en todo caso: a) Percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles. Los municipios podrán celebrar convenios con el Estado para que éste se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de esas contribuciones. b) Las participaciones federales, que serán cubiertas por la Federación a los Municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las Legislaturas de los Estados. c) Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo. Las leyes federales no limitarán la facultad de los Estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c), ni concederán exenciones en relación con las mismas. Las leyes estatales no establecerán exenciones o subsidios en favor de persona o institución alguna respecto de dichas contribuciones. Sólo estarán exentos los bienes de dominio público de la Federación, de las entidades federativas o los Municipios, salvo que tales bienes sean utilizados por entidades paraestatales o por particulares, bajo cualquier título, para fines administrativos o propósitos distintos a los de su objeto público. Los ayuntamientos, en el ámbito de su competencia, propondrán a las legislaturas estatales las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria. Las legislaturas de los Estados aprobarán las leyes de ingresos de los municipios, revisarán y fiscalizarán sus cuentas públicas. Los presupuestos de egresos serán aprobados por los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles, y deberán incluir en los mismos, los tabuladores desglosados de las

remuneraciones que perciban los servidores públicos municipales, sujetándose a lo dispuesto en el artículo 127 de esta Constitución. Los recursos que integran la hacienda municipal serán ejercidos en forma directa por los ayuntamientos, o bien, por quien ellos autoricen, conforme a la ley; V. Los Municipios, en los términos de las leyes federales y Estatales relativas, estarán facultados para: a) Formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal; b) Participar en la creación y administración de sus reservas territoriales; c) Participar en la formulación de planes de desarrollo regional, los cuales deberán estar en concordancia con los planes generales de la materia. Cuando la Federación o los Estados elaboren proyectos de desarrollo regional deberán asegurar la participación de los municipios; d) Autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo, en el ámbito de su competencia, en sus jurisdicciones territoriales; e) Intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana; f) Otorgar licencias y permisos para construcciones; 86 g) Participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas y en la elaboración y aplicación de programas de ordenamiento en esta materia; h) Intervenir en la formulación y aplicación de programas de transporte público de pasajeros cuando aquellos afecten su ámbito territorial; e i) Celebrar convenios para la administración y custodia de las zonas federales. En lo conducente y de conformidad a los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios. Los bienes inmuebles de la Federación ubicados en los Municipios estarán exclusivamente bajo la jurisdicción de los poderes federales, sin perjuicio de los convenios que puedan celebrar en términos del inciso i) de esta fracción; VI. Cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas formen o tiendan a formar una continuidad demográfica, la Federación, las entidades federativas y los Municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a la ley federal de la materia. VII. La policía preventiva estará al mando del presidente municipal en los términos de la Ley de Seguridad Pública del Estado. Aquella acatará las órdenes que el Gobernador del Estado le transmita en aquellos casos que éste juzgue como de fuerza mayor o alteración grave del orden público. El Ejecutivo Federal tendrá el mando de la fuerza pública en los lugares donde resida habitual o transitoriamente; VIII. Las leyes de los estados introducirán el principio de la representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de todos los municipios. Las relaciones de trabajo entre los municipios y sus trabajadores, se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de los estados con base en lo dispuesto en el Artículo 123 de esta Constitución, y sus disposiciones reglamentarias. IX. Derogada. X. Derogada.

Por su parte, el artículo 21 de nuestra Carta Magna, dispone:

Artículo 21. La investigación de los delitos corresponde al Ministerio Público y a las policías, las cuales actuarán bajo la conducción y mando de aquél en el ejercicio de esta función.

El ejercicio de la acción penal ante los tribunales corresponde al Ministerio Público.

La ley determinará los casos en que los particulares podrán ejercer la acción penal ante la autoridad judicial. La imposición de las penas, su modificación y duración son propias y exclusivas de la autoridad judicial.

Compete a la autoridad administrativa la aplicación de sanciones por las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, las que únicamente consistirán en multa, arresto hasta por treinta y seis horas o en trabajo a favor de la comunidad; pero si el infractor no pagare la multa que se le hubiese impuesto, se permutará esta por el arresto correspondiente, que no excederá en ningún caso de treinta y seis horas.

Si el infractor de los reglamentos gubernativos y de policía fuese jornalero, obrero o trabajador, no podrá ser sancionado con multa mayor del importe de su jornal o salario de un día.

Tratándose de trabajadores no asalariados, la multa que se imponga por infracción de los reglamentos gubernativos y de policía, no excederá del equivalente a un día de su ingreso.

(...)"

Ahora bien, el numeral 124 de la Carta Magna, establece:

Artículo 124. Las facultades que no estén expresamente concedidas para constitución o a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados.

En este orden de ideas, dentro de la competencia de las entidades federativas, ha quedado la de expedir el marco constitucional para los municipios, las leyes necesarias para su funcionamiento y desde luego, las leyes de índole orgánico.

Por otra parte, los artículos 112, 113, 115, 122, 123, 124 y 137 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, establecen:

Artículo 112.- La base de la división territorial y de la organización política y administrativa del Estado, es el municipio libre.

Las facultades que la Constitución de la República y el presente ordenamiento otorgan al gobierno municipal se ejercerá por el ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna entre éste y el gobierno del Estado.

Los municipios del Estado, su denominación y la de sus cabeceras, serán los que señale la ley de la materia.

Artículo 113.- Cada municipio será gobernado por un ayuntamiento con la competencia que le otorga la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la presente Constitución y las leyes que de ellas emanen.

Artículo 115.- En ningún caso los ayuntamientos, como cuerpos colegiados, podrán desempeñar las funciones del presidente municipal, ni éste por sí solo las de los ayuntamientos, ni el ayuntamiento o el presidente municipal, funciones judiciales.

Artículo 122.- Los ayuntamientos de los municipios tienen las atribuciones que establecen la Constitución Federal, esta Constitución, y demás disposiciones legales aplicables. Los municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos que señala la fracción III del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Los municipios ejercerán las facultades señaladas en la Constitución General de la República, de manera coordinada con el Gobierno del Estado, de acuerdo con los planes y programas federales, estatales, regionales y metropolitanos a que se refiere el artículo 139 de este ordenamiento.

Artículo 123.- Los ayuntamientos, en el ámbito de su competencia, desempeñarán facultades normativas, para el régimen de gobierno y administración del Municipio, así como funciones de inspección, concernientes al cumplimiento de las disposiciones de observancia general aplicables.”

Artículo 124.- Los ayuntamientos expedirán el Bando Municipal, que será promulgado y publicado el 5 de febrero de cada año; los reglamentos; y todas las normas necesarias para su organización y funcionamiento, conforme a las previsiones de la Constitución General de la República, de la presente Constitución, de la Ley Orgánica Municipal y demás ordenamientos aplicables.

En caso de no promulgarse un nuevo bando municipal el día señalado, se publicará y observará el inmediato anterior.

Artículo 137.- Las autoridades del Estado y de los municipios, en la esfera de su competencia, acatarán sin reservas los mandatos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y cumplirán con las disposiciones de las leyes federales y de los tratados internacionales.

De conformidad con lo dispuesto en la legislación federal aplicable, los titulares de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, de cualquier dependencia u organismo descentralizado de la Administración Pública Estatal y los presidentes municipales, podrán convenir acuerdos interinstitucionales con uno o varios órganos gubernamentales extranjeros u organizaciones internacionales.

A su vez, la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, respecto a las bases municipales, entre otras, regula la siguiente:

Artículo 2.- Las autoridades municipales tienen las atribuciones que les señalen los ordenamientos federales, locales y municipales y las derivadas de los convenios que se celebren con el Gobierno del Estado o con otros municipios.”

Artículo 3.- Los municipios del Estado regularán su funcionamiento de conformidad con lo que establece esta Ley, los Bandos municipales, reglamentos y demás disposiciones legales aplicables.”

Artículo 31.- Son atribuciones de los ayuntamientos:

I. Expedir y reformar el Bando Municipal, así como los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro del territorio del municipio, que sean necesarios para su organización, prestación de los servicios públicos y, en general, para el cumplimiento de sus atribuciones;(...)

Artículo 48.- El presidente municipal tiene las siguientes atribuciones:

(...) III. Promulgar y publicar el Bando Municipal en la Gaceta Municipal y en los estrados de la Secretaría del Ayuntamiento, así como ordenar la difusión de las normas de carácter general y reglamentos aprobados por el Ayuntamiento; (...)

XVI. Cumplir y hacer cumplir dentro de su competencia, las disposiciones contenidas en las leyes y reglamentos federales, estatales y municipales, así como aplicar, a los infractores las sanciones correspondientes o remitirlos, en su caso, a las autoridades correspondientes; (...).

Artículo 150.- Son facultades y obligaciones de:

(...)

II. De los Oficiales Calificadores:

a). Derogado

b). Conocer, calificar e imponer las sanciones administrativas municipales que procedan por faltas o infracciones al bando municipal, reglamentos y demás disposiciones de carácter general contenidas en los ordenamientos expedidos por los ayuntamientos, y aquellas que deriven con motivo de la aplicación del Libro Octavo del Código Administrativo del Estado de México, excepto las de carácter fiscal;(...).

Artículo 151.- No pueden los oficiales conciliadores y calificadores:

I. Girar órdenes de aprehensión;

II. Imponer sanción alguna que no esté expresamente señalada en el bando municipal; III. Juzgar asuntos de carácter civil e imponer sanciones de carácter penal;

IV. Ordenar la detención que sea competencia de otras autoridades.

Artículo 160.- Los Ayuntamientos expedirán el Bando Municipal y los presidentes municipales lo promulgarán y difundirán en la Gaceta Municipal y en los estrados de los Ayuntamientos, así como por los medios que estime conveniente.

El 5 de febrero de cada año el presidente municipal acompañado de los demás miembros del ayuntamiento en acto solemne dará publicidad al bando municipal o sus modificaciones.

Artículo 161.- El Bando Municipal regulará y deberá contener las normas de observancia general que requiera el gobierno y la administración municipales.

Artículo 162.- El Bando Municipal regulará al menos lo siguiente:

I. Nombre y escudo del municipio;

II. Territorio y organización territorial y administrativa del municipio;

III. Población del municipio;

IV. Gobierno Municipal, autoridades y organismos auxiliares del ayuntamiento;

V. Servicios públicos municipales;

V Bis. Los principios, acciones y etapas del programa de mejora regulatoria;

V Ter. Los principios, acciones y lineamientos bajo los cuales se regirá la política de Gobierno Digital que se adoptará en el municipio.

VI. Desarrollo económico y bienestar social;

VII. Los principios del Programa Estratégico para lograr la equidad de género, así como las infracciones administrativas y sanciones que por éstas deban imponerse en el ámbito de su competencia.

VIII. Protección ecológica y mejoramiento del medio ambiente;

IX. En los municipios identificados como destinos turísticos, deberán incluir disposiciones que regulen la materia turística y, en su caso, el reglamento respectivo.

X. Actividad industrial, comercial y de servicios a cargo de los particulares;

XI. Infracciones, sanciones y recursos;

XII. Las demás que se estimen necesarias.

Artículo 163.- El Bando Municipal podrá modificarse en cualquier tiempo, siempre y cuando se cumplan los mismos requisitos de su aprobación y publicación.

Artículo 164.- Los ayuntamientos podrán expedir los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas que regulen el régimen de las diversas esferas de competencia municipal.

Artículo 165.- Los Bandos, sus reformas y adiciones, así como los reglamentos municipales deberán promulgarse estableciendo su obligatoriedad y vigencia y darse a la publicidad en la Gaceta Municipal y en los estrados de los ayuntamientos, así como en los medios que se estime conveniente.

Artículo 166.- Las infracciones a las normas contenidas en el Bando, reglamentos, circulares y disposiciones administrativas municipales de observancia general, se sancionarán atendiendo a la gravedad de la falta cometida con: I. Amonestación; II. Multa hasta de cincuenta días de salario mínimo general, pero si el infractor es jornalero, ejidatario u obrero, la multa no excederá del salario de un día; III. Suspensión temporal o cancelación del permiso o licencia; IV. Clausura temporal o definitiva; V. Arresto administrativo hasta por treinta y seis horas.

De los anteriores numerales, que se desprende determinan con toda exactitud la competencia federal, estatal, y municipal, para su ejercicio.

Ahora bien, por lo que respecta al Municipio, por conducto del Ayuntamiento, tiene autonomía para la prestación de servicios públicos a su cargo, en el ejercicio de su gobierno, para hacer funcional su actuación.

Por otra parte, el artículo 61 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano del Estado de México, dota de facultad a los Diputados locales, para emitir legislación en materia municipal, desde luego dentro del ámbito de su competencia, pero esto no quiere decir, que el Municipio no esté facultado para expedir normas, con la única limitante de respetar lo establecido en la norma tanto federal como estatal que se refieren a la administración municipal.

Luego, los Ayuntamientos están dotados de facultad para expedir y aprobar Bandos de policía y buen gobierno, circulares, reglamentos y disposiciones administrativas de observancia general, dentro de sus respectivas jurisdicciones, con la finalidad de regular los procedimientos, organizar la administración pública municipal funciones y servicios públicos con la salvedad de respetar el ámbito competencial.

En conclusión, el bando de policía y buen gobierno es una norma de carácter administrativo, punitivo y de naturaleza análoga al derecho penal, sin que pueda dejar de mencionarse que debe de prevalecer la vía penal sobre la administrativa; esto es así, en razón, de la prohibición con respecto a la aplicación de normas sancionadoras administrativas y penales, pues nadie puede ser castigado dos veces por los mismos hechos, teniendo aplicación el principio *“non bis in idem”*.

Sustenta lo anterior el criterio emitido por la Décima Época, Registro: 2011565, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Tipo de Tesis: Aislada, Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 29, Abril de 2016, Tomo III, Materia(s): Constitucional, Administrativa, Tesis: I.1o.A.E.3 CS (10ª), Página: 2515, al tenor siguiente.

“NON BIS IN IDEM. ESTE PRINCIPIO ES APLICABLE, POR EXTENSIÓN, AL DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. El principio mencionado, que prohíbe el doble enjuiciamiento por el mismo delito, contenido en el artículo 23 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, consigna una garantía de seguridad jurídica, cuyo propósito es proteger al gobernado que ha sido juzgado por determinados hechos, para que no sea sometido a un nuevo proceso por ese motivo, lo que implica la certeza de que no se le sancione varias veces por la misma conducta. Sin embargo, dicha garantía no es exclusiva de la materia penal, pues en términos del artículo 14 constitucional, la seguridad jurídica debe regir en todas las ramas del derecho y, dada la similitud y la unidad de la potestad punitiva del Estado, en la interpretación constitucional de los principios del derecho administrativo sancionador, puede acudirse a los principios penales sustantivos. Por tanto, el principio non bis in idem es aplicable al derecho administrativo sancionador, porque, en sentido amplio, una sanción administrativa guarda similitud fundamental con las penas, toda vez que ambas tienen lugar como reacción frente a lo antijurídico, y ya sea que se incumpla lo ordenado o se realice lo prohibido, tanto el derecho penal como el administrativo sancionador resultan ser inequívocas manifestaciones de la facultad del Estado de imponer penas y medidas de seguridad ante la comisión de ilícitos, en la inteligencia de que la traslación de las garantías en materia penal en cuanto a grados de exigencia, no puede hacerse automáticamente, pues su aplicación al procedimiento administrativo sólo es posible, en la medida en que resulten compatibles con su naturaleza.

Es de suma importancia analizar las características de los Bandos de policía y buen gobierno; esto es así, porque la solicitud de invalidez de los artículos y fracciones que han quedado detalladas durante el desarrollo de esta acción de inconstitucionalidad, se encuentran inmersos en el Bando Municipal de Zumpahuacán, Estado de México.

“(…)En la actualidad la acepción jurídica “bando” se encuentra relacionada con las reglas administrativas de policía y buen gobierno expedidos por los Ayuntamientos. Cabe señalar que las expresiones “reglamentos gubernativos y de policía” y “bandos de policía y buen gobierno”, referidos en los artículos 21 y 115. Fracción II, respectivamente, son sinónimos; y si bien es cierto la Constitución no establece qué debe entenderse por “policía y buen gobierno”, asociado a los bandos o reglamentos gubernativos, los artículos antes

mencionados dan ciertas pautas para establecer el alcance de la expresión, ya que al señalar que se impondrán sanciones administrativas por violación a esas disposiciones, se puede establecer que el referido bando se integra por una serie de normas de carácter punitivo pertenecientes a la esfera administrativa, de naturaleza análoga a las de derecho penal, pero de características menos intensas o graves que las propias en los delitos⁶²

Por otra parte, el concepto "policía" proviene de la palabra griega polis que significa ciudad, se deriva politia, que significa el arreglo, gobierno y buen orden de una ciudad ó República⁶³. Policía pues, se toma comúnmente por el arte o ciencia de procurar a todos los habitantes de un pueblo una vida cómoda y tranquila, como también por la jurisdicción que tiene derecho de ejercer el magistrado de policía para lograr aquel fin. Son objetos de la policía, la disciplina de las costumbres, la salud pública, la seguridad y tranquilidad general, la limpieza de las calles, la observancia de los estatutos, leyes, bandos u ordenanzas municipales, la represión de los juegos, del uso de las armas, de la ociosidad u holgazanería y de todas aquellas acciones que, aunque poco o nada criminales por sí mismas, pueden tener malos resultados u ocasionar crímenes o males a los ciudadanos, la vigilancia sobre la ejecución de las leyes de caza y pesca, el cuidado de los caminos, calles, plazas y paseos, los teatros, espectáculos y demás diversiones públicas, y en fin todo lo que concierne a la seguridad y bienestar de los habitantes⁶⁴.

Lo anterior permite establecer que el "bando" es una normatividad u ordenamiento de carácter general, regularmente asociado a cuestiones administrativas de "policía y buen gobierno", cuya sustancia versa exclusivamente sobre el establecimiento de conductas típicas de los gobernados que serán consideradas faltas o infracciones administrativas por alterar la paz y el orden público, o por poner en riesgo la seguridad colectiva⁶⁵.

Actualmente, son diversos bandos de los que reglamentan algunas actividades específicas como: la justicia cívica municipal; las diversiones y espectáculos públicos; los anuncios y letreros; el consumo de bebidas alcohólicas en cantinas, bares y depósitos de cerveza; la utilización pública de aparatos electromecánicos y sonoros; los expendios de carne y aves; el establecimiento, operación y funcionamiento de establos; el funcionamiento de establecimientos mercantiles, industriales y de servicios; la protección de animales; el control de la fauna canina y felina; el comercio en la vía pública; los permisos para apertura y funcionamiento de molinos de nixtamal y tortillerías; el funcionamiento del cuerpo de bomberos; la promoción a la cultura; las facultades de los patronatos para las ferias municipales; la celebración de espectáculos taurinos, de box y luchas; la promoción de la vivienda; la participación ciudadana; el establecimiento de zonas peatonales; el control de la prostitución y actividades de alto riesgo para evitar la propagación de enfermedades de transmisión sexual, entre otras⁶⁶.

Ahora, los bandos municipales están sujetos a ciertos principios de los cuales es conveniente destacar los siguientes:

a) Constituyen verdaderos ordenamientos normativos y están compuestos por normas generales, abstractas e impersonales⁶⁷.

b) Entre los bandos de policía y buen gobierno y los demás acuerdos, órdenes y resoluciones de un Ayuntamiento salvo que la legislación local establezca alguna disposición en contrario, no existe una relación de jerarquía, ya que todos tienen el mismo rango legal.

c) Por lo que hace a su ubicación jerárquica dentro del orden jurídico mexicano, se puede afirmar que dichos cuerpos normativos ocupan su lugar después de la Constitución Federal, las Constituciones y las leyes locales.

d) Normalmente pueden ser modificadas o derogadas por el propio Ayuntamiento que los emitió o por cualquiera de los que le sigan en el mando, sin más formalidades que las que se hayan seguido para su emisión.

e) La atribución que tiene el Municipio para expedir los bandos se le otorga la Constitución Federal, por lo que es una función que sólo ellos pueden desempeñar, sin que, ante su inactividad o silencio, la puedan realizar las autoridades federales o las del orden común según corresponda.

⁶² Véase la ejecutoria de la contradicción de tesis 44/202-ss, publicada en el Semanario..., op.Cit. Novena Época, Tomo XVI, noviembre de 2002, p.461; IUS: 17317.

⁶³ Real Academia Española, *Diccionario de la lengua española*, 21a. de., Ed. Espasa Calpe, España, 1992,p.1631.

⁶⁴ ESCRICHE, Joaquín, *Diccionario razonado de legislación y jurisprudencia*, 1.II, Madrid, 1873, reeditada en facsímil por Ed. Cárdenas Editor y Distribuidor, primera reimpresión, México, 1991, p.1356.

⁶⁵ Contradicción de tesis 44/2002-SS..., Op. Cit.

⁶⁶ Seminario ...Op.Cit., Tomo XXII, noviembre de 2005, p 365; IUS:19160.

⁶⁷ Véase la ejecutoria de la controversia constitucional 14/2000..., Op. Cit.

f) Los bandos complementan la actividad legislativa del Congreso local ya que regulan la vida de una comunidad que no haya sido normada por la legislatura, por lo que de alguna forma, cubren los vacíos legales, de ahí que se les califique de complementarios.

g) Los Ayuntamientos, en ejercicio de su facultad regulatoria, deben respetar ciertos imperativos, a saber:

I. Los bandos no pueden estar en oposición a la Constitución General ni a las de los Estados, así como tampoco a las leyes federales o locales;

II. En todo caso, deben adecuarse a las bases normativas que emitan las Legislaturas de los Estados y además,

III. Deben versar sobre materias o servicios que les correspondan legal o constitucionalmente, a los Municipios⁶⁸.

h) Por disposición constitucional, los delitos y las penas en ellos establecidos deben estar determinados en las leyes, y los encargados de aplicarlas son los Jueces y Tribunales, por lo que no pueden estar contenidas en un Bando Municipal, ya que éstos sólo pueden prever infracciones y sanciones que no excedan los máximos establecidos en el artículo 21 Constitucional.

i) Los bandos emanan de los Ayuntamiento aun en los casos en que hubieren sido aprobados por los votos mínimos necesarios para considerarlos válidos; su autoría y responsabilidad recaen en el Cabildo en su totalidad⁶⁹.

Lo citado anteriormente, nos permite tener un panorama general sobre los bandos municipales, en donde uno de éstos es materia del amparo en revisión 1595/2006 resuelto por la Segunda Sala, en el que se solicitó la protección de la Justicia Federal contra actos de autoridad fundamentados en las disposiciones señaladas en un bando de policía y buen gobierno⁷⁰.

Luego, los llamados Bandos municipales, están inmersos dentro del derecho administrativo sancionador, y éste a su vez se encuentra íntimamente ligado al derecho penal, sin que se pueda soslayar que el Estado ejerce su potestad punitiva a través del derecho penal.

Como ya se ha establecido, la prevalencia de la vía penal sobre la administrativa en el caso de la constitución de un delito, a la par de sanciones administrativas, el procedimiento administrativo necesariamente deberá de detenerse hasta que los hechos que se consideren constitutivos de delitos sean resueltos por la autoridad penal, atendiendo al principio "*non bis in idem*"; que ya se ha citado en párrafos anteriores y que no es otra cosa que nadie puede ser castigado dos veces por los mismos hechos, sin dejar de atenderse a las denominadas tres identidades.

1. Sujeto.- Misma persona actuando en una instrucción penal y un procedimiento administrativo sancionador.

2. Hecho.- Se traduce en la infracción de un deber de cuidado de norma penal o administrativa.

3.- Fundamento.- Que no es otra cosa que los bienes jurídicos afectados.

Así, cuando se trate de un mismo hecho y sólo se lesione un bien jurídico, únicamente una de las dos sanciones puede ser impuesta.

A este particular, el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece:

Artículo 21.- *La investigación de los delitos corresponde al Ministerio Público y a las policías, las cuales actuarán bajo la conducción y mando de aquél en el ejercicio de esta función.*

El ejercicio de la acción penal ante los tribunales corresponde al Ministerio Público. La ley determinará los casos en que los particulares podrán ejercer la acción penal ante la autoridad judicial.

La imposición de las penas, su modificación y duración son propias y exclusivas de la autoridad judicial.

Compete a la autoridad administrativa la aplicación de sanciones por las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, las que únicamente consistirán en multa, arresto hasta por treinta y seis horas o en trabajo a favor de la comunidad; pero si el infractor no pagare la multa que se le hubiese impuesto, se permutará esta por el arresto correspondiente, que no excederá en ningún caso de treinta y seis horas.

⁶⁸ Semanario ..., Op.Cit., Novena época, Tomo XV, enero de 2002, p.1041, tesis P./J.132/2001; ius:187983.

⁶⁹ Véase la contradicción de tesis 44/2002-SS..., Op.Cit.

⁷⁰ Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. WWW.juridicas.unam.mx. Los municipios y sus bandos de policía y buen gobierno. O. 45-56

Si el infractor de los reglamentos gubernativos y de policía fuese jornalero, obrero o trabajador, no podrá ser sancionado con multa mayor del importe de su jornal o salario de un día.

Tratándose de trabajadores no asalariados, la multa que se imponga por infracción de los reglamentos gubernativos y de policía, no excederá del equivalente a un día de su ingreso.

El Ministerio Público podrá considerar criterios de oportunidad para el ejercicio de la acción penal, en los supuestos y condiciones que fije la ley.

El Ejecutivo Federal podrá, con la aprobación del Senado en cada caso, reconocer la jurisdicción de la Corte Penal Internacional.

La seguridad pública es una función a cargo de la Federación, las entidades federativas y los Municipios, que comprende la prevención de los delitos; la investigación y persecución para hacerla efectiva, así como la sanción de las infracciones administrativas, en los términos de la ley, en las respectivas competencias que esta Constitución.

Las instituciones de seguridad pública serán de carácter civil, disciplinado y profesional. El Ministerio Público y las instituciones policiales de los tres órdenes de gobierno deberán coordinarse entre sí para cumplir los objetivos de la seguridad pública y conformarán el Sistema Nacional de Seguridad Pública, que estará sujeto a las siguientes bases mínimas:

a) La regulación de la selección, ingreso, formación, permanencia, evaluación, reconocimiento y certificación de los integrantes de las instituciones de seguridad pública. La operación y desarrollo de estas acciones será competencia de la Federación, las entidades federativas y los Municipios en el ámbito de sus respectivas atribuciones.

b) El establecimiento de las bases de datos criminalísticos y de personal para las instituciones de seguridad pública. Ninguna persona podrá ingresar a las instituciones de seguridad pública si no ha sido debidamente certificado y registrado en el sistema.

c) La formulación de políticas públicas tendientes a prevenir la comisión de delitos.

d) Se determinará la participación de la comunidad que coadyuvará, entre otros, en los procesos de evaluación de las políticas de prevención del delito así como de las instituciones de seguridad pública.

e) Los fondos de ayuda federal para la seguridad pública, a nivel nacional serán aportados a las entidades federativas y municipios para ser destinados exclusivamente a estos fines.”

A su vez, el artículo 81 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, establece:

Artículo 81.- *Corresponde al ministerio público y a las policías, la investigación de los delitos y a aquél, el ejercicio de la acción penal. Los particulares podrán ejercer la acción penal ante la autoridad judicial en los casos previstos por la ley.*

Los policías actuarán bajo la conducción y mando del ministerio público en la investigación de los delitos.

El ministerio público podrá aplicar criterios de oportunidad para el ejercicio de la acción penal en los supuestos y condiciones que establezca la ley, la que señalará los casos en que serán objeto de revisión judicial.

A su vez el numeral 77 fracciones I, II, XVI y XXVII, del cuerpo de leyes en consulta, con toda claridad señala la facultad y obligación del titular del poder ejecutivo del Estado de México:

II. Cumplir y hacer cumplir la Constitución Federal, las leyes del Congreso de la Unión y Tratados Internacionales en materia de derechos fundamentales de los que el Estado Mexicano sea parte;

III. Cuidar el cumplimiento de la presente Constitución y de las leyes, reglamentos, acuerdos y demás disposiciones que de ella emanen, expidiendo al efecto las órdenes correspondientes;
(...)

XVI. Hacer que las sentencias ejecutoriadas dictadas por los tribunales en materia penal sean debidamente ejecutadas.

XXVII. Cumplir con las previsiones constitucionales relativas al Ministerio Público.”

De lo que se concluye que la investigación de persecución de los delitos corresponde al poder ejecutivo del Estado a través del ministerio público.

Sustenta lo anterior la tesis emitida por la Octava Época, Registro: 212232, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Fuente: Semanario Judicial de la Federación Tomo XIII, Junio de 1994, Materia(s): Penal, Tesis: I.1o.P.121, Página: 566, del rubro y texto siguiente.

EJERCICIO DE LA ACCIÓN PENAL, CORRESPONDE AL MINISTERIO PÚBLICO. El artículo 21 constitucional señala que el ejercicio de la acción penal corresponde al Ministerio Público, teniendo sólo la parte ofendida, el derecho de presentar su denuncia o querrela; pues el papel que desempeña dentro de la investigación no lleva otra finalidad que la de cooperar con dicha Institución para la satisfacción de sus funciones, ya que si un ofendido por un delito pudiera impugnar, mediante juicio de garantías, todo acto de autoridad judicial, sin tomar en cuenta la limitación establecida por el artículo 10 de la Ley de Amparo, se desvirtuarían los propósitos del enjuiciamiento criminal, ya que se daría al ofendido la posibilidad de desplegar, dentro de dicho procedimiento, actividades tendientes a que una persona fuera procesada, convirtiendo lo que es de interés público en una contienda privada.

Ahora bien, las facultades y obligaciones del Congreso estatal, están contenidas en el artículo 61 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, y al particular la fracción I establece:

“Artículo 61.- Son facultades y obligaciones de la Legislatura:

- I. Expedir leyes, decretos o acuerdos para el régimen interior del Estado, en todos los ramos de la administración del gobierno.*
- II...”*

De lo anterior se colige, que como facultad exclusiva para expedir normas generales en el ámbito penal corresponde a la Cámara de Diputados de esta entidad federativa.

El artículo 88 de nuestra Carta Magna Estatal, establece las facultades del Poder Judicial del Estado, señalando lo siguiente:

Artículo 88.- El ejercicio del Poder Judicial del Estado se deposita en:

a) Un órgano colegiado denominado Tribunal Superior de Justicia, el cual funcionará en Pleno, Sala Constitucional, Salas Colegiadas y Unitarias Regionales; b) En tribunales y juzgados de primera instancia y juzgados de cuantía menor; organizados de acuerdo a su competencia establecida en las leyes secundarias. Los órganos jurisdiccionales aplicarán las leyes federales, tratándose de jurisdicción concurrente. El Poder Judicial contará con jueces de control que tendrán las atribuciones que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Código Nacional de Procedimientos Penales, esta Constitución y las demás leyes aplicables les confieran. Los jueces y magistrados del Estado de México, en el ámbito de su competencia, al emitir sus resoluciones observarán en lo concerniente el respeto a los derechos fundamentales, a las libertades, derechos y garantías reconocidas por la Constitución Federal, esta Constitución, los Tratados Internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, las leyes y reglamentos que el Estado establecen. Las leyes determinarán los procedimientos que habrán de seguirse para sustanciar los juicios y todos los actos en que intervenga el Poder Judicial. La ley establecerá las bases para la formación y actualización de funcionarios, así como para el desarrollo de la carrera judicial, la cuál se regirá por los principios de excelencia, objetividad, imparcialidad, profesionalismo e independencia. El Presupuesto de Egresos del Poder Judicial que se apruebe para el ejercicio fiscal anual, no podrá ser menor al porcentaje que represente de los ingresos ordinarios del Estado, correspondiente al año inmediato anterior. En ningún caso, el Presupuesto Anual de Egresos que se apruebe para el Poder Judicial del Estado, podrá ser inferior al 2.0% de los ingresos ordinarios del Estado, para el año fiscal de que se trate. De conformidad con las necesidades del servicio, dicho porcentaje se incrementará anualmente.

En ese contexto, al poder ejecutivo corresponde la investigación de los delitos, a través del Ministerio Público y las policías que actuarán bajo la conducción y mando de aquél; al legislativo corresponde legislar en materia penal, al judicial, la aplicación de las leyes, en el ámbito de su competencia, observando el respeto a los derechos fundamentales, y garantías reconocidas por la Constitución Federal, Estatal y Tratados Internacionales en que el Estado Mexicano sea parte, leyes secundarias.

En atención a lo anterior, como se desprende de autos el Cabildo del Ayuntamiento de Zumpahuacán, omitió dar contestación a la vista que se le mandó dar con motivo de la acción de inconstitucionalidad, que planteó el Comisionado de Derechos Humanos en turno.

A su vez, el Presidente del Municipio de Zumpahuacán, Estado de México, al dar contestación a la vista, se allanó a las prestaciones reclamadas con motivo de la acción de inconstitucionalidad por el Comisionado Defensor de los Derechos Humanos de nuestra Entidad.

Es importante señalar que el demandado puede adoptar diversas actitudes siendo las siguientes: contestar la demanda, contestar sin oponer excepciones, oponiendo excepciones y defensas, contestar y contraatacar o ser contumaz.

En este orden de ideas, la figura jurídica del allanamiento es la que ocupa y se entiende de la forma siguiente:

De acuerdo a lo que establece el Diccionario Jurídico Mexicano del Instituto de Investigaciones Jurídicas, la palabra allanamiento proviene del latín *applanare*, del adverbio *ad* y *planus*, llano.⁷¹ Mismo que lo define como acto o efecto de allanarse, procesalmente hablando encontramos opiniones en el sentido de que el allanamiento a la demanda es una actitud que puede asumir el demandado capaz a una demanda judicial en la que se conforma expresa e incondicionalmente con el contenido de la pretensión que se le reclama.⁷²

Cipriano Gómez Lara, lo define como una conducta o acto procesal que implica el sometimiento por parte del demandado o de quien resiste en el proceso a las pretensiones de quien acciona.⁷³

Ahora bien, de acuerdo con Rafael de Pina Vara, es "*forma de contestación a una demanda judicial que contiene la expresión incondicional de la conformidad del demandado con el contenido de la pretensión que en ella se formula*".⁷⁴

Por ello, cuando el demandado se allana o se somete a la pretensión de la otra parte, implica que no opone ninguna resistencia frente a aquélla, por lo que no llega a manifestarse propiamente litigio alguno, siendo esta precisamente la razón por la cual se suprimen las etapas de pruebas y alegatos.

No obstante lo anterior, se advierte que el actor debe probar su acción y el reo sus excepciones, pero el que niega no está obligado a probar, sino en el caso de que su negación envuelva una afirmación expresa de un hecho, también está obligado a probar el que niega cuando al hacerlo desconozca la presunción legal que tiene a su favor su colitigante, por lo que sólo los hechos serán materia de prueba.

Bajo éstos argumentos, al constituir el allanamiento un reconocer o un sometimiento a las prestaciones de quien acciona, debe señalarse que dicha conducta o actitud presupone el reconocimiento de la procedencia legal de la acción intentada, por lo que, con las pruebas aportadas en el escrito inicial de demanda, es manifiesta la posibilidad de dictar la sentencia correspondiente.

Corroborando lo anterior, por analogía, la tesis aislada visible con el número de registro 192958, cuyo contenido literal es el siguiente:

ALLANAMIENTO A LOS HECHOS DE UNA DEMANDA. EL JUZGADOR DEBE CONSIDERARLO EN LOS TÉRMINOS EN QUE FUE REALIZADO (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE MÉXICO).⁷⁵ *El allanamiento constituye una forma procesal autocompositiva para resolver los conflictos, el cual se caracteriza porque el demandado somete su propio interés al del actor, a fin de dar solución a la controversia. Por tanto, si en cierto caso consta que la demandada comparece a juicio confesando todos y cada uno de los hechos de la demanda y se allana a la misma, tal situación implica una aceptación y reconocimiento de las pretensiones del accionante. Así, es evidente que de acuerdo a lo dispuesto por el artículo 620 del Código de Procedimientos Civiles para el Estado de México, el juzgador debe sin más trámite pronunciar la sentencia correspondiente, tomando en cuenta dicho allanamiento efectuado por la parte demandada, en razón de lo establecido por el diverso artículo 209 del ordenamiento procesal invocado, el cual prevé que la autoridad responsable está obligada a tomar en consideración la contestación de la demanda en sus términos, lo cual significa que el referido allanamiento debe tomarse en cuenta en su alcance y efectos, y al no hacerlo de ese modo, tal omisión motiva que la sentencia reclamada resulte violatoria de las garantías de legalidad y seguridad jurídica.*

Máxime que, el allanamiento puede fundar una condena a prestación imposible o contraria a las buenas costumbres, o cuando el Juez disponga de elementos suficientes para considerar que está en presencia de un proceso simulado o resulte un hecho impeditivo o extintivo que pueda ser declarado de oficio.

71 Diccionario Jurídico Mexicano, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, Editorial Porrúa, México, 1995, Página 146.

72 *Ibidem* página 147.

73 Gómez Lara, Cipriano. Teoría General del Proceso, Décima Edición, Editorial oxford, México, 2011.

74 De Pina Vara, Rafael. Diccionario de Derecho. 26ª edición. Porrúa. México 1998. Página 76.

75 Época: Novena Época, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo X, Noviembre de 1999, Materia(s): Civil, Tesis: II.2o.C.198 C,

De esta manera, ante un allanamiento a la demanda, existe obligación de admitir como ciertos, en su caso, los hechos aducidos por quien acciona, y salvo que no se actualicen las anteriores hipótesis, debe condenarse al demandado, dado que queda ligado a dictar sentencia con los elementos de prueba que el actor haya presentado con su escrito de demanda y, fundamentalmente con el allanamiento de la demandada.

En particular, este Cuerpo Colegiado, considera que la invasión de competencia en cuanto a legislar en materia penal se actualizó por parte del Ayuntamiento Constitucional de Zumpahuacán, Estado de México, en contra de las facultades concedidas a la legislatura del Estado, en razón, que las normas impugnadas y que se contienen en el Bando Municipal regulan conductas tipificadas como delitos; por lo que, de mutuo propio el Ayuntamiento demandado confeccionó y publicó normas generales en materia penal reservadas para el poder legislativo.

En efecto, los artículos del Bando Municipal de Policía y buen Gobierno del Municipio de Zumpahuacán, Estado de México 2018 cuya inconstitucionalidad se reclama establecen :

Artículo 127.- *En el territorio del municipio, queda prohibido llevar a cabo los siguientes actos:*

(...)

III. Maltratar los árboles.

IV. Podar y talar los árboles ubicados en la vía pública, en inmuebles de dominio público o de propiedad particular, en caso de que haya necesidad de hacer algún derribo, deberá contarse con la autorización, por escrito, de la autoridad competente.

(...)

Artículo 231.- *Las personas que maltraten o destruyan los árboles, prados, fuentes y lugares de ornato, deberán reparar el daño causado, además de cubrir la sanción que corresponda conforme a las disposiciones de este Bando.*

Artículo 286.- *Se impondrá multa de \$74.106 hasta \$370.53, a quien:*

(...)

V. Solicite, mediante falsas alarmas, los servicios de policía, bomberos o atención médica y asistencia social;

(...)

Artículo 288.- *Se impondrá una multa de \$741.06 a \$2,223.18, a quien;*

(...)

IV. Maltrate, ensucie, pinte, instale letreros o símbolos, o altere de cualquier otra forma las fachadas de los edificios, esculturas, bardas o cualquier otro bien, con fines no autorizados por las autoridades Municipales.

VI. Porte en la vía pública o lugares públicos navajas, puntas o cualquier objeto peligroso que pudiera poner en riesgo la seguridad de las personas o sus bienes.

(...)

Artículo 289.- *Se impondrá multa de \$741.06 a \$2,964.24, a quien;*

(...)

III. Derrame o tire desperdicios sólidos o líquidos, solventes tales como gasolina, gas LP, petróleo, sus derivados, aceites y grasas, y sustancias tóxicas o explosivas a las alcantarillas, pozos de visita, cajas de válvula, parques y jardines, en la vía pública y en general a las instalaciones de agua potable y drenaje.

VIII. Ejercer violencia física y/o psicológica sobre su cónyuge, concubina o concubino, hijo o hija o sobre algún familiar dentro del domicilio o en la vía pública.

(...)

Artículo 293.- *Se impondrá multa de \$3,705.3 a \$7,410.6 y clausura, a los propietarios, poseedores u organizadores que realicen cualquier actividad comercial, empresarial, industrial o de servicios sin la autorización del Ayuntamiento.*

Artículo 294.- *Se impondrá multa de \$1,482.12 a \$7,410.6 y clausura, a los propietarios de los establecimientos comerciales, que contaminen el medio ambiente, rebasando los mínimos permisibles. En caso de reincidencia se duplicará la multa.*

Artículo 295.- Se impondrá multa de \$741.06 a \$7,410.6 y clausura, a los propietarios o poseedores de inmuebles que realicen cualquier obra de edificación sin la licencia o permiso correspondiente, en caso de reincidencia se podrá llegar hasta la demolición de la construcción.

Artículo 296.- Se sancionará con reparación del daño a costa del infractor, más multa de hasta \$2,223.18 a quien rompa las banquetas o pavimento sin la autorización Municipal.

Por su parte, los artículos 116 Bis, 179, 180, 218, 228, 309, 310 y 311 del Código Penal del Estado de México, señalan:

Artículo 116 Bis.- Comete el delito de uso indebido de los sistemas de emergencia el que dolosamente por cualquier medio reporte hechos falsos a instituciones públicas o privadas que presten servicios de emergencia, protección civil, bomberos o seguridad pública, que haga necesaria la movilización y presencia de elementos de dichas instituciones.

Al responsable de esta conducta se le se impondrá de tres meses a un año de prisión y de diez a cincuenta días multa.

En caso de reincidencia se impondrá de dos a tres años de prisión y de doscientos a quinientos días multa.

Artículo 179.- Son armas prohibidas:

- I. Los puñales, cuchillos, puntas y las armas ocultas o disimuladas;
- II. Los boxer, manoplas, macanas, ondas, correas con balas y pesas;
- III. Las bombas, aparatos explosivos o de gases asfixiantes o tóxicos; y
- IV. Otras que por sus características o circunstancias de portación puedan generar peligro.

Artículo 180.- A quien porte, fabrique, importe, regale, trafique, o acopie sin un fin lícito las armas prohibidas en el artículo precedente, se le impondrá prisión de seis meses a seis años y de treinta a doscientos cincuenta días multa y decomiso de objetos.

Se entiende por acopio la reunión de tres o más armas de las mencionadas en el artículo anterior.

Se aumentará la pena de prisión de uno a dos años y la multa de sesenta a cien días, cuando la portación ocurra en:

- I. Medios de transporte público de pasajeros; y
- II. Actos deportivos, artísticos, culturales, religiosos o de culto, mítines políticos, ceremonias cívicas y desfiles.

Artículo 218.- Al integrante de un núcleo familiar que haga uso de la violencia física o moral en contra de otro integrante de ese núcleo que afecte o ponga en peligro su integridad física, psíquica o ambas, o cause menoscabo en sus derechos, bienes o valores de algún integrante del núcleo familiar, se le impondrán de tres a siete años de prisión y de doscientos a seiscientos días multa y tratamiento psicoterapéutico, psicológico, psiquiátrico o reeducativo, sin perjuicio de las penas que correspondan por otros delitos que se consumen.

En caso de que existan datos que establezcan que se han cometido amenazas o advertencias de causar algún daño, en contra de la víctima, denunciante o terceros, derivado de la noticia criminal que se haya hecho del conocimiento de la autoridad, la pena se incrementará hasta en una mitad.

Por núcleo familiar debe entenderse el lugar en donde habitan o concurren familiares o personas con relaciones de familiaridad en intimidad, o el vínculo de mutua consideración y apoyo que existe entre las personas con base en la filiación o convivencia fraterna.

Este delito se perseguirá por querrela, salvo cuando los ofendidos sean menores de edad, incapaces, mujeres o adultos mayores; en cuyo caso, se perseguirá de oficio.

El inculpado de este delito, durante la investigación del mismo y al rendir su declaración, será apercibido por el Ministerio Público para que se abstenga de realizar cualquier conducta que pudiere causar daño a los pasivos.

Si el inculpado de este delito lo cometiese de manera reiterada, o en contra de una persona mayor de sesenta años, se le impondrá la pérdida de los derechos hereditarios, los inherentes a la patria potestad, tutela o guarda y cuidado del menor o incapaz agraviado, a quien tenga el ejercicio de ésta, por resolución judicial.

Las penas previstas en el presente artículo se elevarán hasta en un tercio, si se comete en agravio de una persona mayor de sesenta años.

A quien condicione a un adulto mayor el acceso y permanencia a su propio domicilio, o cualquiera de sus bienes inmuebles, le restrinja o condicione el uso de sus bienes muebles; presione por medio de la violencia física o moral para que teste o cambie su testamento a favor de un tercero, disponga sin la autorización correspondiente de los recursos económicos del pasivo; o sustraiga, despoje, retenga o condicione la entrega de los documentos de identidad o de acceso a los servicios de salud y de asistencia social, en perjuicio de una persona adulta mayor, la pena aumentará hasta en una mitad.

Artículo 228.- Al que en contravención a las disposiciones legales en materia de protección al ambiente o normas técnicas ambientales:

I. El que derribe o trasplante un árbol en la vía pública o afecte negativamente áreas verdes o jardineras públicas, dolosamente, sin autorización correspondiente;

II. Provoque por cualquier medio una enfermedad en las plantas, cultivos agrícolas o bosques, causando daño a la salud pública o desequilibrio a los ecosistemas;

III. Provoque intencionalmente un incendio forestal; **IV.** Descargue, deposite, infiltre o derrame aguas residuales de carácter industrial, comerciales, de servicios y agropecuarios, desechos o contaminantes en las aguas o en los suelos de jurisdicción estatal o municipal, que causen daños a la salud pública, la flora, la fauna o los ecosistemas;

V. Despida o descargue en la atmósfera gases, humos, polvos, líquidos que ocasionen o puedan ocasionar daños a la salud pública, la flora, la fauna o los ecosistemas, en zonas o fuentes emisoras de jurisdicción estatal o municipal; **VI.** Genere emisiones de ruido, vibraciones, energía lumínica o térmica en zonas de jurisdicción estatal o municipal que ocasionen o puedan ocasionar daños a la salud pública, flora, fauna o los ecosistemas;

VII. Debiendo obtener la autorización de impacto y riesgo ambiental, realice obras o actividades, sin contar con la misma o no implemente las medidas preventivas y correctivas que indique la autoridad correspondiente para la mitigación de impactos ambientales y de seguridad de las personas, sus bienes y el ambiente, ocasionando daños a la salud pública, la flora, la fauna o los ecosistemas; **VIII.** Rebase el doble de los parámetros y límites permisibles en las normas oficiales mexicanas o en las normas técnicas estatales vigentes;

IX. Sin contar con la autorización de impacto y riesgo ambiental, preste el servicio de guarda, custodia, reparación o depósito de vehículos;

X. Sin contar con la autorización de impacto y riesgo ambiental, guarde, comercie, deposite o almacene vehículos de desecho o autopartes usadas.

A los responsables de este delito se les impondrá prisión de dos a ocho años y de treinta a ciento cincuenta días multa.

Artículo 309.- Comete este delito el que por cualquier medio dañe, destruya o deteriore un bien ajeno o propio en perjuicio de otro.

El Ministerio Público se abstendrá de ejercer acción penal tratándose de daño en bienes muebles o inmuebles de propiedad privada, causado por accidentes ocasionados con motivo del tránsito de vehículos.

En estos casos, la autoridad que conozca de los hechos remitirá el asunto a la instancia conciliadora establecida en la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, siempre y cuando el conductor que ocasione el hecho de tránsito no se encuentre en estado de ebriedad o bajo el influjo de estupefacientes o sustancias psicotrópicas.

Si como resultado de un accidente de tránsito se ocasionan daños en bienes de la administración pública municipal o estatal, el Ministerio Público podrá aplicar los criterios de oportunidad en términos de lo dispuesto por el Código Nacional de Procedimientos Penales.

Las diligencias practicadas por la autoridad que conozca de los hechos en primer orden, serán turnadas a la autoridad que le corresponda, para que siga conociendo de los hechos.

Artículo 310.- A los responsables de este delito se les sancionará en los siguientes términos:

I. Cuando no exceda de quince veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización vigente, se impondrán de seis meses a dos años de prisión o de treinta a sesenta días multa.

II. Cuando exceda de quince pero no de noventa veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización vigente, se impondrán de uno a tres años de prisión o de cuarenta a ochenta días multa.

III. Cuando exceda de noventa pero no de cuatrocientas veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización vigente, se impondrán de dos a cuatro años de prisión y de cincuenta a cien días multa.

IV. Cuando exceda de cuatrocientas pero no de dos mil veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización vigente, se impondrán de cuatro a ocho años de prisión y de cien a doscientos días multa.

V. Cuando exceda de dos mil veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización vigente, se impondrán de seis a doce años de prisión y de ciento cincuenta a trescientos días multa.

VI. Si por alguna circunstancia la cuantía del daño en los bienes no pudiere ser determinada, se impondrán de uno a cinco años de prisión y de treinta a ciento veinticinco días multa.

Este delito se perseguirá por querrela de la parte ofendida, excepto en los casos señalados en el artículo siguiente.

Artículo 311.- *Cuando el delito se cometa por medio de inundación, incendio o explosión, a las penas señaladas en el artículo anterior se agregarán:*

I. De uno a cinco años de prisión y de veinticinco a ciento veinticinco días multa, cuando se ocasione a bosques o cultivos de cualquier género;

II. De dos a siete años de prisión y de cincuenta a ciento setenta y cinco días multa, cuando se ocasione a bienes de valor científico, artístico o cultural; y

III. De tres a ocho años de prisión y de setenta y cinco a doscientos días multa, cuando se ocasione a bienes muebles o inmuebles, o documentos afectos a él, de manera que interrumpa el servicio público.

Se desprende de lo anterior, que de las diversas disposiciones del Bando Municipal en comento y las del Código Penal, existe identidad de conductas o hechos, así, como de norma sancionadora, en el sentido de que, por una parte se infraccionan administrativamente o bien como conducta constitutiva de delito a la persona que:

Haga uso indebido de los servicios de emergencias, poniendo en marcha esos servicios inútilmente.

Portación, tráfico y uso indebido de armas prohibidas.

Violencia familiar

Delitos contra el ambiente

Daños en los bienes

Las conductas mencionadas se encuentran sancionadas en el Bando que ocupa, y a su vez, se encuentran comprendidas en los artículos referidos del Código Penal para el Estado de México, y que esas conductas invaden el ámbito competencial, pues ya están contempladas en el Código Penal, por haber sido tipificadas como delitos.

Se da el caso que la función legislativa del Estado en materia penal ha sido reservada Constitucionalmente a la Legislatura del Estado, conforme lo dispone el artículo 61 fracción I de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, el Ayuntamiento de Zumpahuacán, carece de facultades para reglamentar conductas que son constitutivas de delito, toda vez que ello invade la división de poderes en la competencia del poder legislativo.

Pues si bien, el Municipio a través de su Ayuntamiento cuenta con facultades para emitir reglas de carácter general de policía y buen gobierno, a través de los respectivos Bandos, esto es limitativo, pues solamente deben ser encaminadas a aplicarse como sanciones administrativas, pero sin que estén contenidas en el Código Penal del Estado de México.

En estas condiciones, si las conductas reguladas y sancionadas en fracciones III y IV del artículo 127, artículo 231, fracción V del artículo 286, fracciones IV y VI del artículo 288, fracciones III y VIII del artículo 289 y artículo 296 del Bando Municipal de Zumpahuacán 2018, así como sus respectivas sanciones previstas dentro de los mismos preceptos legales y las contempladas en los artículos 293, 294 y 295 del Bando Municipal de Zumpahuacán 2018, están contenidas en los artículos 116 bis, 179, 180, 218, 228, 309, 310, 311 y del Código Penal del Estado de México; por lo que de acuerdo con el marco jurídico Constitucional, legislar sobre dichas conductas, es exclusivo del Poder Legislativo, y su investigación y sanción, está reservada al Poder Ejecutivo a través del Ministerio Público y al Poder Judicial, en forma respectiva.

Como ya se vio durante el desarrollo de la presente resolución, el tema de los Bandos Municipales, encuentra cabida en el llamado Derecho Administrativo Sancionador, que a su vez se encuentra ligado al derecho penal, éste, como la máxima expresión de la potestad punitiva del Estado; sin embargo, la doctrina es casi unánime, en reconocer la prevalencia de la vía penal sobre la administrativa, para el caso de que los hechos sean constitutivos de delitos, y a su vez, de sanciones administrativas, ya que conforme al principio *non bis in idem*, se encuentra prohibida la aplicación conjunta de tales preceptos, que sancionen en ambas ramas del Derecho, el comportamiento en cuestión; esto es, nadie puede ser castigado dos veces por los mismos hechos:

Artículo 23 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. *Ningún juicio criminal deberá tener más de tres instancias. Nadie puede ser juzgado dos veces por el mismo delito, ya sea que en el juicio se le absuelva o se le condene. Queda prohibida la práctica de absolver de la instancia.*

El adoptar el citado principio, evita no sólo la imposición conjunta de una pena y una sanción administrativa por los mismos hechos; sino también la tramitación simultánea de un proceso penal y uno administrativo sancionador, ya que el sometimiento a un proceso supone por sí mismo una carga para el ciudadano responsable de ellos, pues tendría que defenderse de una acusación ante ordenes distintas, cuando sólo uno de ellos puede prosperar, por lo que la vigencia de ambas normas, la penal y la administrativa, sobre las mismas conductas carece de justificación y se traduce en un atentado contra los principios de proporcionalidad y seguridad jurídica; evitándose además, la posibilidad de una doble sanción, y eventuales pronunciamientos contradictorios.

Aunado a que resulta contrario a la Constitución, por arbitrario y carente de toda racionalidad, someter a un sujeto a un procedimiento administrativo sancionador, en la medida de que la resolución penal puede condicionar no sólo la resolución administrativa, sino al mismo procedimiento administrativo.

La declaración de invalidez sobre las normas impugnadas, vela por el principio de seguridad jurídica en su vertiente de previsibilidad de las consecuencias jurídicas, ya que el ciudadano tendrá la certeza garantizada, de que por un sólo hecho que lesione un único bien jurídico, sólo se le va aplicar una norma sancionadora, ya que de prevalecer las normas impugnadas, tanto el procedimiento administrativo sancionar como los jueces, de aplicarlas impondrían dos o más sanciones por la comisión de una sola conducta, ya sea penal o del ámbito administrativo, con lo que se estaría vulnerando la garantía de certeza y seguridad sobre predecir con certeza la responsabilidad que conlleva la comisión de la conducta sancionada.

Las consecuencias penales de los comportamientos regulados en las disposiciones impugnadas, podrían quedar a disposición de la autoridad administrativa; por tanto, el fundamento constitucional en que descansa la prevalencia de la vía penal, exige invalidar las normas administrativas municipales materia de inconstitucionalidad, para dejarlas sin efecto, haciendo así compatible el derecho a no ser sancionado dos veces por los mismos hechos, aunado a que la actuación de la autoridad administrativa sobre ese fundamento, menoscaba la competencia del juez para conocer de las causas criminales.

Apoyan lo anterior las tesis que a continuación se transcriben:

NON BIS IN IDEM. REPARACIÓN CONSTITUCIONAL DERIVADA DE LA TRANSGRESIÓN A ESTE PRINCIPIO. *Si bien las vertientes adjetiva-procesal y sustantiva del principio de prohibición de doble juzgamiento se refieren a que una persona no puede ser procesada ni sentenciada dos veces por los mismos hechos que constituyan la misma conducta tipificada como delito, y que esto puede ocurrir cuando esa conducta se prevea en ordenamientos legales de distintos fueros, a partir de los cuales se instruyen dos procesos al inculpado, la consecuencia posible a dicha afectación como medio de reparación constitucional es la anulación de uno de los procesos, pero no la absolución en ambos asuntos, ya que dicho proceder generaría impunidad, lo cual es incompatible con los propósitos garantistas del artículo 23 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Época: Décima Época, Registro: 2011237. Instancia: Primera Sala, Tipo de Tesis: Aislada, Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 28, Marzo de 2016, Tomo I, Materia(s): Constitucional, Tesis: 1a. LXVI/2016 (10a.), Página: 989, Amparo directo en revisión 3731/2015. 2 de diciembre de 2015. Unanimidad de cuatro votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Jorge Mario Pardo Rebolledo y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Ponente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Secretario: Saúl Armando Patiño Lara. Esta tesis se publicó el viernes 11 de marzo de 2016 a las 10:10 horas en el Semanario Judicial de la Federación."*

SEGURIDAD JURÍDICA. EL DERECHO PREVISTO EN EL ARTÍCULO 23 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL ES APLICABLE A LA MATERIA ADMINISTRATIVA. *El precepto constitucional citado contiene diversos derechos de seguridad jurídica, dentro de los que se encuentra el relativo a que nadie puede ser juzgado dos veces por la misma falta. Sobre el particular, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha dotado de mayor contenido al derecho en comento, haciéndolo extensivo a materias diversas a la penal, como la administrativa. Así, en esta última materia, el derecho se encuentra dirigido a prohibir que a un particular se le sancione dos veces o por segunda vez por el mismo hecho y para proteger el mismo bien jurídico; en esta tesitura, "lo mismo" se identifica o equipara con la triple identidad de: sujeto, hecho y fundamento. Por el contrario, cuando un sujeto con uno o más hechos lesiona bienes jurídicos diferentes (diversos ordenamientos jurídicos) o algún bien jurídico varias veces, esa situación ocasiona la comisión de varias infracciones distintas y se sanciona por cada ilícito perpetrado, ya que en este supuesto no existe la triple identidad, toda vez que o no se trata del mismo hecho o falta coincidencia de fundamento, lo que es de suma importancia e indispensable para que surta plena vigencia esa exigencia constitucional. Ilustra los supuestos que anteceden, lo que establecen los artículos 75, fracción V y 76 del Código Fiscal de la Federación, en virtud de que en el primer numeral mencionado, al existir la triple identidad de sujeto, hecho y fundamento, se prevé que se aplique sólo una sanción; en tanto que en la*

segunda disposición legal, el supuesto que antecede no se actualiza, en atención a que en esa norma se señalan diversos hechos (infracciones), que implican la inobservancia de distintos ordenamientos jurídicos, situación que tiene como consecuencia la aplicación de las sanciones que correspondan por cada ilícito que se hubiere cometido. Época: Décima Época. Registro: 2005940, Instancia: Segunda Sala, Tipo de Tesis: Aislada, Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 4, Marzo de 2014, Tomo I, Materia(s): Constitucional, Tesis: 2a. XXIX/2014 (10a.), Página: 1082. Amparo directo en revisión 3423/2013. Jorge Abraham Hernández Marroquín. 15 de enero de 2014. Cinco votos de los Ministros Sergio A. Valls Hernández, Alberto Pérez Dayán, José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y Luis María Aguilar Morales; votó con salvedad Sergio A. Valls Hernández. Ponente: Alberto Pérez Dayán. Secretaria: Lourdes Margarita García Galicia. Esta tesis se publicó el viernes 21 de marzo de 2014 a las 11:03 horas en el Semanario Judicial de la Federación.

Ahora bien, es importante dejar puntualizado lo siguiente.

En términos generales, el Derecho administrativo sancionador estudia lo relativo a la potestad sancionadora de la administración que implica la acción punitiva del Estado (*ius puniendi*).

La naturaleza jurídica y alcances de la facultad punitiva del Estado en ejercicio de la administración difiere de la derivada del Derecho Penal; sin embargo, ello no excluye que adopte diversos principios y pautas propias de esta última disciplina⁷⁶. Ello, porque es importante admitir que “la noción de pena o sanción no es exclusiva del derecho penal, ya que el tema mismo de ilícito surge en diferentes áreas jurídicas: civil, administrativa, mercantil etcétera⁷⁷.”

La potestad sancionadora del Estado, a través de su administración es sumamente compleja, ya que abarca diferentes esferas y competencias que exigen un estudio más especializado.

La ubicación e identificación del derecho administrativo sancionador no ha sido sencilla. La confusión y los efectos que se producen por el desconocimiento de esta disciplina han provocado que en ocasiones, se impongan sanciones que no conceden las garantías reconocidas en la materia penal.

Un ejemplo de ello, ha sido la violación al principio *non bis in idem*, que en España se solucionó, cuando el tribunal estableció un criterio que reconoció que de presentarse casos de sanciones administrativas que tuvieran identidad de sujeto, hecho y fundamento con alguna de la materia penal; sólo podría sancionarse con alguna de éstas. Lo interesante de este criterio fue que el Tribunal Constitucional Español consideró que en los casos de sanciones administrativas podrían aplicarse principios de Derecho Penal, debido a que esta última rama es “más garantista que la primera, por lo cual se convertía en un aval complementario y no limitativo de sus principios aplicables⁷⁸.”

En el caso de México, existe el desconocimiento casi generalizado de esta importante rama del derecho administrativo y, por tanto, su estudio y aplicación se encuentran en una etapa muy temprana, porque todavía observamos que algunas sanciones administrativas carecen de las garantías que aseguran la correcta tutela de los derechos o bienes jurídicos en cuestión.

Por lo anterior, conviene mencionar algunos elementos de la teoría y principios de derecho administrativo sancionador para identificar con mayor precisión sus características generales.

1. Las teorías sobre el derecho administrativo sancionador.

En apariencia, la relación de derecho administrativo sancionador con el derecho penal es estrecha, ya que podemos identificar diferentes materias que contienen conceptos de este último. Tal es el caso de las sanciones en materia ambiental, los delitos de responsabilidad patrimonial, las infracciones en materia tributaria o aduanera, sólo por citar algunos.

Así, los actos provenientes de la rama administrativa, puede llegar a convertirse en conductas delictivas o criminales cuya tipificación se encomienda a la rama penal. Asimismo, otras conductas ilícitas o incorrecta, pese a que deben ser sancionadas, no pueden considerarse delitos criminales.

La delgada línea que divide la tipificación de conductas derivadas de la materia administrativa y penal es un problema que poco a poco ha ido tomando un cause, al grado de crear doctrina del derecho administrativo sancionador.

⁷⁶ Una diferencia elemental entre la sanción administrativa y la sanción penal estriba en que esta última es consecuencia de un proceso penal jurisdiccional y, además, tiene un carácter criminal.

⁷⁷ Ossa Arbeláez, Jaime, *Op. Cit.*, nota 4, p.127.

⁷⁸ Cfr. Cortaza Vinuesa, Carlos. “Separación entre derecho penal y derecho administrativo sancionador”, Revista Jurídica Online, Ecuador, núm. 18, 2005, p.252.

Conviene mencionar, que el desarrollo del derecho administrativo sancionador es complejo y se enfrenta a teorías que por una parte pretende identificarlo como una rama del derecho penal, por otra considerarle autonomía o, en su caso, le reconocen un carácter ecléctico. Algunas teorías identificables sostienen lo siguiente⁷⁹.

a) Teoría autonomista. Esta teoría lo identifica y relaciona como un derecho penal administrativo que tiene naturaleza propia, ya que está regido por principios autónomos que buscan la represión de las infracciones del tipo administrativo que no constituyen delito.

b) La dependencia relativa con el derecho penal. El argumento que ataca la teoría autonomista considera a esta última como utópica, ya que sostiene que este derecho necesita bases paralelas a las del derecho penal, como son sus principios.

c) Teoría de un derecho administrativo sancionador. Esta teoría se considera la más avanzada, ya que se reconoce en una etapa de construcción que determina que los principios que la rigen, más que pertenecer al derecho penal, pertenecen al control y delimitación de la facultad punitiva del Estado.

A partir de las teorías anteriores, confirmamos que se trata de una rama del derecho en construcción cuyas bases han sido desarrolladas por la doctrina y algunos tribunales y cortes constitucionales, como el de España, Colombia y recientemente la de México.

Es preciso señalar que los principios y lineamientos están sentando las bases del derecho administrativo sancionador, se adoptan principalmente de ella la materia penal, toda vez que esta última es la rama del derecho que más ha desarrollado lo relativo a los límites y facultades punitivas del Estado.

Luego, es importante comenzar a desarrollar la doctrina del derecho administrativo sancionador y su aplicación en México, a vez que en la actualidad se están dando diversos cambios estructurales en las instituciones y administración pública que exigen la evolución y adecuación de sus cimientos. A su vez, es relevante reconocer e identificar los derechos y garantías constitucionales derivados de esta rama del Derecho administrativo, ya que de ellos depende la correcta función y limitación de las facultades punitivas del Estado.

2. Los principios que rigen el derecho administrativo sancionador.

La sanción es una de las figura jurídicas que se encuentra en distintas ramas y disciplinas jurídicas, que a su vez, se valen de los principales principios de derecho. Sin embargo, es con esta la facultad punitiva del Estado que se relacione con la materia penal, y pocas veces se vincule con otras ramas del derecho. Indudablemente, esto genera conflictos que pueden provocar la limitación o disminución de reconocimiento y garantías de quien sufre el *ius puniendi* del Estado.

En mérito de todo lo anterior, se declara la invalidez de las fracciones III y IV del artículo 127, artículo 231, fracción V del artículo 286, fracciones IV y VI del artículo 288, fracciones III y VIII del artículo 289 y artículo 296 del Bando Municipal de Zumpahuacán, Estado de México 2018, así como sus respectivas sanciones previstas dentro de los mismos preceptos legales y las contempladas en los artículos 293, 294 y 295 del citado Bando Municipal.

Por los motivos que se exponen en la presente resolución.

Es de suma importancia, mencionar lo que dispone el artículo 283 del Bando Municipal de Zumpahuacán, Estado de México:

Artículo 283. *Las infracciones o faltas a normas contenidas en el presente Bando, reglamentos, acuerdos planes de desarrollo urbano y disposiciones administrativas de carácter general, serán sancionadas con amonestaciones, multa, arresto hasta por 36 horas, apercibimiento, cancelación de licencia, permiso o autorización del funcionamiento, suspensión, clausura, aseguramiento de mercancía o demolición de construcciones; así como el retiro de bienes que obstruyen las calles, parques, jardines o edificios públicos.*

Únicamente la autoridad Municipal podrá conmutar una multa o el arresto administrativo por trabajo a favor de la comunidad, siempre que sea solicitado por el infractor.

El artículo 21, en su tercer párrafo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece que la autoridad administrativa podrá imponer las sanciones de: multa, arresto hasta por treinta y seis horas o en trabajo a favor de la comunidad, por infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía; y que artículo 166 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, permite imponer las sanciones de amonestación; multa hasta de cincuenta días de salario mínimo general, pero si el infractor es jornalero, ejidatario u obrero, la multa no excederá del salario de un día; suspensión temporal o cancelación del permiso o licencia; clausura temporal o definitiva; arresto administrativo hasta por treinta y seis horas; por infracciones a las normas contenidas en el Bando Municipal.

⁷⁹ Cfr. Ossa Arbeláez, Jaime, Op.Cit., nota 4, pp.171-175.

En mérito de lo expuesto y fundado, se declara la invalidez de las fracciones III y IV del artículo 127, artículo 231, fracción V del artículo 286, fracciones IV y VI del artículo 288, fracciones III y VIII del artículo 289 y artículo 296 del Bando Municipal de Zumpahuacán, Estado de México 2018, así como sus respectivas sanciones previstas dentro de los mismos preceptos legales y las contempladas en los artículos 293, 294 y 295 del Bando Municipal, ya citado, declaración que tiene efectos generales.

Por tanto, en términos del artículo 34 de la Ley Reglamentaria del artículo 88 bis de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, se ordena notificar a las partes la presente resolución y una vez que cause ejecutoria, publíquese la misma en el Boletín Judicial de este órgano jurisdiccional, Periódico Oficial del Gobierno del Estado Libre y Soberano de México "Gaceta del Gobierno", y Periódico Oficial del Ayuntamiento "Gaceta Municipal" del Ayuntamiento de Zumpahuacán, Estado de México.

La presente declaración de invalidez surtirá efectos a partir de la publicación de esta resolución en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado Libre y Soberano de México, "Gaceta del Gobierno", y no tendrá efectos retroactivos.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO. Resultó procedente la acción de inconstitucionalidad promovida por el Presidente de la Comisión de los Derechos Humanos del Estado de México.

SEGUNDO. Se declara la invalidez de las fracciones III y IV del artículo 127, artículo 231, fracción V del artículo 286, fracciones IV y VI del artículo 288, fracciones III y VIII del artículo 289 y artículo 296 del Bando Municipal de Zumpahuacán 2018, así como sus respectivas sanciones previstas dentro de los mismos preceptos legales y las contempladas en los artículos 293, 294 y 295 del Bando Municipal de Zumpahuacán 2018; publicado en la Gaceta Municipal de Gobierno, el cinco (05) de febrero de dos mil dieciocho (2018); declaración que tiene efectos generales.

TERCERO. Una vez que cause ejecutoria publíquese esta sentencia en el Periódico Oficial del Gaceta de Gobierno del Estado de México, y del Ayuntamiento de Zumpahuacán, "Gaceta del Gobierno", "Gaceta Municipal" así, como en el Órgano Informativo del Poder Judicial del Estado de México "Boletín Judicial".

NOTIFÍQUESE PERSONALMENTE. Así lo resolvieron por unanimidad de votos los Magistrados integrantes de la Sala Constitucional del Tribunal Superior de Justicia del Estado de México, Presidenta ARMIDA RAMÍREZ DUEÑAS, JESÚS CONTRERAS SUÁREZ (ponente), EVERARDO SHAÍN SALGADO, PATRICIO TIBERIO SÁNCHEZ VÉRTIZ RUIZ y RICARDO ALFREDO SODI CUÉLLAR, quienes actúan con Secretaria de acuerdos Licenciada VERÓNICA BELLO MONDRAGÓN. DOY FE.

PRESIDENTA
ARMIDA RAMÍREZ DUEÑAS
(RÚBRICA).

MAGISTRADO PONENTE.
JESÚS CONTRERAS SUÁREZ.
(RÚBRICA).

MAGISTRADO
EVERARDO SHAÍN SALGADO.
(RÚBRICA).

MAGISTRADO
PATRICIO TIBERIO SÁNCHEZ VÉRTIZ RUIZ.
(RÚBRICA).

MAGISTRADO
RICARDO ALFREDO SODI CUÉLLAR.
(RÚBRICA).

SECRETARIA DE ACUERDOS
VERÓNICA BELLO MONDRAGÓN.
(RÚBRICA).

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD

TOCA: 06/2018.

PROMOVENTE: PRESIDENTE DE LA COMISIÓN DE DERECHOS
HUMANOS DEL ESTADO DE MÉXICO.

MAGISTRADO PONENTE: EVERARDO SHAÍN SALGADO.

Toluca, Estado de México, veinticuatro de mayo de dos mil dieciocho.

V i s t o s, para resolver los autos de la **acción de inconstitucionalidad número 6/2018**, promovida por el Presidente de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México, en contra de las **fracciones I y V del artículo 198; VI del artículo 199 y XIV del artículo 200 del Bando Municipal de Capulhuac 2018, así como sus respectivas sanciones previstas dentro de los mismos preceptos legales, y las establecidas en la fracción II del artículo 195 y el artículo 196 del propio Bando;** y

R E S U L T A N D O

PRIMERO. Por escrito presentado el nueve de marzo de dos mil dieciocho, en la Oficialía de Partes de la Sala Constitucional, quien se ostentó como Presidente de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México, promovió acción de inconstitucionalidad solicitando la invalidez de las fracciones I y V del artículo 198, VI del artículo 199 y XIV del artículo 200 del Bando Municipal de Capulhuac 2018, así como sus respectivas sanciones previstas dentro de los mismos preceptos legales, y las establecidas en la fracción II del artículo 195 y el artículo 196 del propio Bando, emitidas y promulgadas por las autoridades siguientes:

I. Autoridades emisora y promulgadora de la norma impugnada.

- a) Autoridad emisora: Cabildo del Ayuntamiento del municipio de Capulhuac, Estado de México.
- b) Autoridad promulgadora: Presidente Municipal Constitucional de Capulhuac, Estado de México.

II. Norma general cuya invalidez se reclama y el medio oficial en que se publicó:

Las fracciones I y V del artículo 198, VI del artículo 199 y XIV del artículo 200 del Bando Municipal de Capulhuac 2018, así como sus respectivas sanciones previstas dentro de los mismos preceptos legales y las establecidas en la fracción II del artículo 195 y el artículo 196 del propio Bando, publicado el cinco de febrero del año en curso.

SEGUNDO. Los planteamientos de invalidez formulados en la presente acción de inconstitucionalidad, son los siguientes:

"...VI. Preceptos constitucionales que se estiman violados.

Artículos 5 párrafos primero y tercero, 34, 61, 77, 81, 86 Bis, 88 inciso b) primer y segundo párrafos, y 115 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México.

VII. Conceptos de invalidez:**1. Antecedentes:**

En el año 2015, esta Defensoría de Habitantes realizó el estudio de los 125 bandos municipales del Estado de México, desprendiéndose que varios de ellos se regulaban y sancionaban como infracciones administrativas, conductas que de conformidad con el Código Penal del Estado de México vigente están tipificadas como delitos.

En tal virtud, el 8 de enero del 2016 se emitió la Recomendación General 1/2016 "Sobre la armonización de los bandos municipales, a fin de que no contemplen infracciones administrativas que tengan identidad con delitos previstos en el Código Penal del Estado de México",

¹ en la que se determinó:

Única. Se recomienda a los Honorables Ayuntamientos Constitucionales de los municipios del Estado de México, evitar contemplar como infracciones administrativas en los bandos municipales, conductas que estén previstas como delitos en el Código Penal del Estado de México vigente, a efecto de no invadir esferas de competencia que constitucionalmente corresponden al Poder Legislativo, al Poder Judicial y a la Procuraduría General de Justicia del Estado de México.²

¹ Recuperado de: <http://www.codhem.org.mx/LocalUser/codhem.org/recomendaciones/pdf/2016/0116.pdf> consultado en febrero de 2018.

² Ahora Fiscalía General de Justicia del Estado de México por decreto número 167 publicado en la Gaceta del Gobierno el 09 de diciembre del 2016.

En ese sentido y con el objeto de verificar el cumplimiento de dicho documento, se llevó a cabo el análisis de los 125 Bandos municipales 2016, derivando 7 demandas de Acciones de Inconstitucionalidad promovidas ante la Sala Constitucional del Honorable Tribunal Superior de Justicia del Estado de México, en contra de diversas disposiciones de los bandos municipales de Coyotepec³, Tepotzotlán,⁴ Tonicaco,⁵ Ixtapan de la Sal,⁶ Nezahualcoyotl,⁷ Zinacantepec⁸ y Temamatla⁹

Así también, en el año 2017, se llevó a cabo el análisis de los 125 Bandos municipales 2017, resultando 5 demandas de Acciones de Inconstitucionalidad promovidas ante la Sala Constitucional del Honorable Tribunal Superior de Justicia del Estado de México, en contra de diversas disposiciones de los bandos municipales de Ixtapaluca,¹⁰ Cuautitlán,¹¹ Tequiquiac,¹² Chiconcuac¹³ y Teotihuacán.¹⁴

En seguimiento a los trabajos realizados por esta Defensoría de Habitantes con el objeto verificar el cumplimiento de la Recomendación General en comento, se realizó el análisis del Bando Municipal de Capulhuac 2018, derivando en la presente demanda de Acción de Inconstitucionalidad, bajo las siguientes consideraciones:

2. Estudio dogmático de los delitos y faltas administrativas:

Antes de estudiar la inconstitucionalidad de las fracciones I y V del artículo 198; VI del artículo 199 y XIV del artículo 200 del Bando Municipal de Capulhuac 2018, así como sus respectivas sanciones previstas dentro de los mismos preceptos legales, y las establecidas en la fracción II del artículo 195 y el artículo 196 del propio Bando, resulta importante establecer la diferencia entre Derecho Administrativo y Derecho Penal; incluyendo la infracción y la sanción administrativa; así como el delito y la pena, al tenor de lo siguiente:

El Derecho Administrativo es aquél que regula la estructura y organización del poder encargado de realizar la función administrativa, los medios patrimoniales y financieros que la administración necesita para su sostenimiento, garantizar la regularidad de su actuación, el ejercicio de las facultades que el poder público debe realizar bajo la forma de la función administrativa, y la situación de los particulares con respecto a la administración.¹⁵

Es la rama del derecho público, que tiene por objeto específico la administración pública, entendida ésta, como la actividad a través de la cual el Estado y los sujetos auxiliares de éste tienden a la satisfacción de intereses colectivos¹⁶; para tal efecto, existen ordenamientos administrativos de carácter general que deben ser observados por la población, los cuales contemplan infracciones o faltas administrativas que son las figuras jurídicas que describen los actos u omisiones, que contravengan alguna disposición administrativa, para la que está prevista una sanción de naturaleza diferente a las del derecho penal.¹⁷

Atendiendo a lo establecido en el cuarto párrafo del artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: **Compete a la autoridad administrativa la aplicación de sanciones por las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, las que únicamente consistirán en multa, arresto hasta por treinta y seis horas o en trabajo a favor de la comunidad.** Y considerando que los ayuntamientos, son órganos administrativos, investidos de autonomía pero sujetos a los preceptos constitucionales y legales. Estos deben observar las disposiciones contenidas tanto en la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, como en la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, donde los faculta para expedir los bandos municipales y demás reglamentos administrativos de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, sin exceder las facultades que la propia ley les confiere y sin invadir otras esferas de competencia.

Resulta aplicable la siguiente jurisprudencia del pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XV, Enero de 2002, Novena Época, página 1041, que señala:

FACULTAD REGLAMENTARIA MUNICIPAL. SUS LÍMITES. *Si bien es cierto que de conformidad con el artículo 115, fracción II, segundo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los Ayuntamientos están facultados para expedir, de acuerdo con las bases que deberán establecer las Legislaturas de los Estados, los bandos de policía y buen gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, también lo*

3 Acción de inconstitucionalidad 1/2016: Se sobreseyó, en virtud de que se derogaron las disposiciones combatidas.

4 Acción de inconstitucionalidad 2/2016: Se emitió sentencia declarando la inconstitucionalidad y consecuente invalidez de las disposiciones combatidas.

5 Acción de inconstitucionalidad 3/2016: Se sobreseyó, en virtud de que se derogaron las disposiciones combatidas.

6 Acción de inconstitucionalidad 4/2016: Se emitió sentencia declarando la inconstitucionalidad y consecuente invalidez de las disposiciones combatidas.

7 Acción de inconstitucionalidad 5/2016: Se sobreseyó, en virtud de que se derogaron las disposiciones combatidas.

8 Acción de inconstitucionalidad 6/2016: Se sobreseyó, en virtud de que se derogaron las disposiciones combatidas.

9 Acción de inconstitucionalidad 7/2016: Se sobreseyó, en virtud de que se derogaron las disposiciones combatidas.

10 Acción de inconstitucionalidad 1/2017: Se emitió sentencia declarando la inconstitucionalidad y consecuente invalidez de las disposiciones combatidas.

11 Acción de inconstitucionalidad 2/2017: Se emitió sentencia declarando la inconstitucionalidad y consecuente invalidez parcial de las disposiciones combatidas.

12 Acción de inconstitucionalidad 3/2017: Se emitió sentencia declarando la inconstitucionalidad y consecuente invalidez de las disposiciones combatidas.

13 Acción de inconstitucionalidad 4/2017: Se emitió sentencia declarando la inconstitucionalidad y consecuente invalidez parcial de las disposiciones combatidas.

14 Acción de inconstitucionalidad 5/2017: Se emitió sentencia declarando la inconstitucionalidad y consecuente invalidez de las disposiciones combatidas.

15 Fraga Gabino, Derecho administrativo, Editorial Porrúa, México, 2001. p.91

16 Cfr: García Máynez, Eduardo, *Introducción al estudio del derecho*. 64a.ed., reimpresión. México, 2013, p. 139.

17 Recuperado de: <http://www.encyclopedia-juridica.biz14.com/d/infracciones-administrativas/infracciones-administrativas.html>, consultado en febrero de 2018.

es que dichos órganos, en ejercicio de su facultad regulatoria, deben respetar ciertos imperativos, pues las referidas normas de carácter general: 1) No pueden estar en oposición a la Constitución General ni a las de los Estados, así como tampoco a las leyes federales o locales; 2) En todo caso, deben adecuarse a las bases normativas que emitan las Legislaturas de los Estados; y, 3) Deben versar sobre materias o servicios que le correspondan legal o constitucionalmente a los Municipios.

Así también, la Jurisprudencia del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XXII, Octubre de 2005; Novena época, página 2068, que refiere a la letra:

LEYES ESTATALES Y REGLAMENTOS EN MATERIA MUNICIPAL. ESQUEMA DE ATRIBUCIONES CONSTITUCIONALES QUE DERIVAN DE LA REFORMA AL ARTÍCULO 115, FRACCIÓN II, SEGUNDO PÁRRAFO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. El Órgano Reformador de la Constitución en 1999 modificó el segundo párrafo de la fracción II del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos con un doble propósito: delimitar el objeto y alcance de las leyes estatales en materia municipal y ampliar la facultad reglamentaria del Municipio en determinados aspectos, según se advierte del dictamen de la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados, en el cual se dispone que el contenido de las ahora denominadas "leyes estatales en materia municipal" debe orientarse a las cuestiones generales sustantivas y adjetivas que den un marco normativo homogéneo a los Municipios de un Estado, sin intervenir en las cuestiones específicas de cada uno de ellos, lo que se traduce en que **la competencia reglamentaria municipal abarque exclusivamente los aspectos fundamentales para su desarrollo. Esto es, al preverse que los Ayuntamientos tendrán facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las Legislaturas de los Estados, bandos de policía y gobierno, reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal, se buscó establecer un equilibrio competencial en el que prevaleciera la regla de que un nivel de autoridad no tiene facultades mayores o más importantes que el otro, sino un esquema en el que cada uno tenga las atribuciones que constitucionalmente le corresponden; de manera que al Estado compete sentar las bases generales a fin de que exista similitud en los aspectos fundamentales en todos sus Municipios, y a éstos corresponde dictar sus normas específicas, dentro de su jurisdicción, sin contradecir esas bases generales.**

En ese orden de ideas, la Tesis Aislada de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XXXIII, Quinta época, página 1202, del rubro y texto siguientes:

AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS. *Aun cuando están autorizadas par castigar las infracciones a los reglamentos gubernativos y de policía, si tales infracciones dan lugar a la incoación de un procedimiento judicial, la competencia de las autoridades administrativas desaparece, toda vez que no son ellas las capacitadas para resolver acerca de la responsabilidad penal de los individuos, pues si se admitiera que un mismo hecho pudiera considerarse, a la vez, como infracción a los reglamentos citados y como constitutivo de un delito, y penarse por uno y otro de estos aspectos, se llegaría a la posibilidad de castigar a una misma persona dos veces por un solo hecho, lo cual es contrario a lo mandado por el artículo 23 constitucional.*

Es así que, si una conducta es tipificada como delito en el Código Penal vigente en la Entidad, ello excluye la posibilidad de que simultáneamente se sancione por la vía administrativa con ese Bando Municipal.

Por lo que respecta a las sanciones por infracciones a los reglamentos administrativos municipales, se encuentran previstas en el artículo 166 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México:

Artículo 166.- Las infracciones a las normas contenidas en el Bando, reglamentos, circulares y disposiciones administrativas municipales de observancia general, se sancionarán atendiendo a la gravedad de la falta cometida con:

I. Amonestación;

II. Multa hasta de cincuenta veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización vigente al momento de cometer la infracción, pero si el infractor es jornalero, ejidatario u obrero, la multa no excederá del salario de un día;

III. Suspensión temporal o cancelación del permiso o licencia;

IV. Clausura temporal o definitiva;

V. Arresto administrativo hasta por treinta y seis horas.

Por otra parte, el Derecho Penal, es el sistema de normas emitidas por el estado a través de la ley para dar a conocer a los miembros de la sociedad las conductas consideradas como delictivas, por lesionar bienes fundamentales para la sociedad,

con el fin de que eviten su comisión, indicando al juez los presupuestos y sanción, sea pena de prisión o medida de seguridad, a imponer a quienes las realicen.¹⁸

Es el conjunto de normas que determinan los delitos, las penas que el Estado impone a los delincuentes y las medidas de seguridad que el mismo establece para la prevención de la criminalidad, considerando a las penas no como un castigo, sino como una medida de reinserción que permita que el sentenciado regrese a la sociedad a la que ofendió con su conducta delictiva.¹⁹

En ese sentido, las acciones encaminadas al fortalecimiento de las políticas públicas para combatir conductas contrarias al derecho deben cimentarse en la política criminal; que tiene por objeto la sistematización sociopolítica y jurídica de las prioridades, actividades y medios dirigidos al control y eventual erradicación de los fenómenos delincuenciales suscitados en un territorio determinado; la cual se basa en los principios de legalidad, mínima intervención, bien jurídico, acto o conducta, tipicidad, culpabilidad, así como presunción de inocencia y retribución, a fin de garantizar seguridad jurídica evitando la vulneración de los derechos fundamentales de los gobernados.

De lo anterior, se destaca el principio de bien jurídico, consistente en la protección de un derecho por parte del Estado que, por resultar de gran valía, requiere ser tutelado mediante una norma penal que sancione las conductas que trasgredan la esfera jurídica de las personas; pena, que deberá ser proporcional al hecho antijurídico atendiendo al grado de afectación del bien jurídico protegido. Esto, se lleva a cabo a través de la tipificación de los delitos que son aquellas conductas típicas y antijurídicas realizadas por alguien imputable y culpable, que darán por consecuencia la punibilidad,²⁰ mismos que el artículo 6 del Código Penal del Estado de México vigente define al delito como *la conducta,²¹ típica,²² antijurídica,²³ culpable,²⁴ y punible.²⁵*

El Código Penal del Estado de México vigente establece, entre otros, los siguientes delitos: Quebrantamiento de sellos,²⁶ ultrajes;²⁷ De las personas menores de edad y quienes no tienen la capacidad para comprender el significado del hecho,²⁸ Violencia familiar;²⁹ Contra el ambiente,³⁰ y Daños en los bienes.³¹

Así, cuando una persona realiza alguna de las conductas tipificadas como delitos, puede constituirse una pena, que para Fernando Castellanos Tena, es *el castigo legalmente impuesto por el estado al delincuente, para conservar el orden jurídico*³²

y que Francisco Peniche Bolio, define como *el sufrimiento impuesto por el Estado, en ejecución de una sentencia, al culpable de una infracción penal.*³³

Las Penas, se encuentran enlistadas en el inciso A del artículo 22 del Código Penal del Estado de México vigente, siendo estas: prisión; multa; reparación del daño; que comprenderá los rubros citados por el artículo 26 de este ordenamiento;³⁴ trabajo a favor de la comunidad; suspensión, destitución, inhabilitación o privación del empleo, cargo o comisión; suspensión o privación de derechos vinculados al hecho; publicación especial de sentencia; decomiso de bienes producto del enriquecimiento ilícito; y decomiso de los instrumentos, objetos y efectos del delito.

Por lo expuesto, es posible advertir que el delito y la infracción son distintas, ya que el primero tiene por objeto mantener el orden social a través del respeto de los bienes jurídicos tutelados por la legislación penal; y la segunda, sancionar a las personas que infrinjan ordenamientos de carácter administrativo, mediante la imposición de multa o arresto hasta por treinta y seis horas o trabajo a favor de la comunidad.

¹⁸ Díaz A. Enrique, *Derecho Penal parte general* (conceptos, principios y fundamentos del derecho penal mexicano conforme a la Teoría del Delito Funcionalista Social), Ed. Porrúa, México, 2004, p.7.

¹⁹ Peniche Bolio, Francisco J., *Introducción al estudio del derecho*, 20ª. ed., 1ª reimpresión. México, 2011, pp. 47-49.

²⁰ Amuchategui, I. Griselda, *Derecho Penal*, Ed. Oxford, 2009, p. 47.

²¹ **Conducta:** Es un hecho humano impregnado de voluntad. Refiere Enrique Díaz Aranda, es la causa de una modificación en el mundo exterior, cuya percepción se constata a través de los sentidos.

²² **Típica:** Es el encuadramiento de una conducta real con la conducta ideal descrita en la ley.

²³ **Antijurídica:** Consiste en que la conducta típica esté en contra del derecho, es decir, que esté violando una ley prohibitiva.

²⁴ **Culpable:** Habrá culpabilidad cuando siendo imputable, esto es capaz de entender y querer en el campo penal, se realiza una conducta típica y antijurídica.

²⁵ **Punible:** Significa castigo, y se presenta cuando los elementos positivos del delito (conducta, tipicidad, antijuridicidad, imputabilidad y culpabilidad) se satisfacen.

²⁶ Artículo 124 Idem.

²⁷ Artículo 126 Idem.

²⁸ Artículo 204 Idem.

²⁹ Artículo 218 Idem.

³⁰ Artículo 228 Idem.

³¹ Artículo 309 Idem.

³² Castellanos, Fernando. *Lineamientos Elementales de Derecho Penal*. Ed: Porrúa México, 1998, p. 318.

³³ Peniche Bolio, Francisco J. *Introducción al estudio del derecho*. 20ª. ed., 1ª reimpresión. México, 2011, p. 48.

³⁴ **Artículo 26.** La reparación del daño deberá ser plena, efectiva, proporcional a la gravedad del daño causado y a la afectación del desarrollo integral de la víctima u ofendido y, según la naturaleza del delito de que se trate...

Es decir, por disposición constitucional, los delitos y las penas en ellos establecidos deben estar determinados en las leyes, y los encargados de aplicarlas son los jueces y tribunales, por lo que no pueden estar contenidos en un bando municipal, ya que estos solo pueden prever infracciones y sanciones que no excedan los máximos establecidos en el artículo 21 Constitucional.³⁵

3. Consideraciones sobre la identidad que tienen las fracciones I y V del artículo 198, VI del artículo 199 y XIV del artículo 200 del Bando Municipal de Capulhuac 2018, con diversos delitos establecidos en el Código Penal Vigente en el Estado de México; para lo cual se estima importante realizar un comparativo entre ambos ordenamientos, al tenor de lo siguiente:

➤ **ULTRAJES**

Bando Municipal de Capulhuac 2018	Código Penal del Estado de México vigente
Capítulo II. DE LAS INFRACCIONES Y SANCIONES ADMINISTRATIVAS	CAPÍTULO VI ULTRAJES
Artículo 198. Son infracciones a las disposiciones sobre el orden público: I. Ofender y agredir de palabra o hecho a cualquier vecino, habitante, visitante, transeúnte y servidor público en ejercicio de sus funciones. ...	Artículo 126. Se entiende por ultraje toda expresión directa o indirecta o toda acción ejecutada contra algún servidor público , estatal o municipal, o contra instituciones públicas que pueda implicar ofensa o desprecio. Tratándose de elementos de cualquier corporación policiaca, se requerirá además para la integración del delito, que el ultraje sea en presencia de personas ajenas a las corporaciones. Artículo 127. A quien ejecute ultrajes contra instituciones publicas, se le impondrán de seis meses a dos años de prisión y de treinta a ciento cincuenta días multa. Si se cometieren en contra de un servidor público, se impondrán de seis meses a un año de prisión y de treinta a cien días multa.

Análisis de la identidad administrativa y penal de conductas y de tipo.³⁶

Rubros	Elementos	
	Infracción	Delito de ultrajes
Conducta	Fracción I del artículo 198 del Bando Municipal de Capulhuac 2018	Artículo 126 del Código Penal del Estado de México vigente
Medio de ejecución	Ofender y agredir	Ofensa o desprecio
Sobre quien recae el daño	De palabra o hecho	Toda acción (directa o indirecta)
	Servidor público en ejercicio de sus funciones	En contra algún servidor público estatal o municipal, o contra instituciones públicas

Agredir física o verbalmente a un servidor público **no debe considerarse como una falta o infracción administrativa**, por estar prevista esa conducta como un delito cometido en agravio de la administración pública, toda vez que afecta la dignidad de las funciones que ejerce el servidor público o la institución municipal.

También es conveniente considerar que la conducta motivo de este análisis es imprecisa, poco clara, muy general y abierta, ya que bastaría una mirada o ademán para que una persona se considerada como sujeto activo y, en su caso, será remitido ante la autoridad administrativa para que la sancione o ante al agente del ministerio público para que inicie la carpeta de investigación correspondiente, por lo que la persona estará en total incertidumbre jurídica, y con ello violentando su derecho humano de seguridad jurídica.

Así, de subsistir esta infracción administrativa, el gobernado, está sujeto a la arbitrariedad y subjetividad de la autoridad municipal respectiva, por no existir la condición de las agresiones en presencia de terceros ajenos a los servidores públicos municipales.

Como se advierte, la infracción prevista en la fracción I del artículo 198 del Bando Municipal de Capulhuac 2018, se encuentra contenida en el delito de ultrajes establecido en el artículo 126 de la legislación sustantiva penal vigente en la entidad, por lo cual su investigación y, en su caso, sanción, únicamente corresponden al ministerio público y a la autoridad judicial, respectivamente.

³⁵ Sentencia relativa a la Acción de Inconstitucionalidad 03/2017, de fecha 30 de mayo de 2017, pp. 65-66.

³⁶ Tipo: Conducta ideal descrita en la Ley Penal.

➤ **USO INDEBIDO DE LOS SISTEMAS DE EMERGENCIA**

Bando Municipal de Capulhuac 2018	Código Penal del Estado de México vigente
CAPÍTULO II DE LAS INFRACCIONES Y SANCIONES ADMINISTRATIVAS	CAPÍTULO V USO INDEBIDO DE LOS SISTEMAS DE EMERGENCIA
<p>Artículo 198. Son infracciones a las disposiciones sobre el orden público:</p> <p>...</p> <p>V.- Solicitar por vía telefónica o cualquier otro medio los servicios de seguridad pública, seguridad vial, protección civil y bomberos, cuando no sean necesarios.</p>	<p>Artículo 116 Bis.- Comete el delito de uso indebido de los sistemas de emergencia el que dolosamente por cualquier medio reporte hechos falsos a instituciones públicas o privadas que presten servicios de emergencia, protección civil, bomberos o seguridad pública, que haga necesaria la movilización y presencia de elementos de dichas instituciones.</p> <p>Al responsable de esta conducta se le impondrá de tres meses a un año de prisión y de diez a cincuenta días multa.</p> <p>En caso de reincidencia se impondrá de dos a tres años de prisión y de doscientos a quinientos días multa.</p>

Análisis de la identidad administrativa y penal de conductas y de tipo:

Elementos		
Rubros	Infracción	Uso indebido de los sistemas de emergencia
	Fracción V del artículo 198 del Bando Municipal de Capulhuac 2018	Artículo 116 Bis del Código Penal del Estado de México vigente
Conducta	Solicitar por vía telefónica o cualquier otro medio.	Uso indebido El que dolosamente por cualquier medio reporte hechos falsos
Objeto sobre el cual se realiza la conducta	Los servicios de seguridad pública, seguridad vial, protección civil y bomberos.	Los sistemas de emergencia, protección civil, bomberos o seguridad pública
Presupuesto	Cuando no sean necesarios	Que hagan necesaria la movilización y presencia de instituciones públicas o privadas que presten servicios de emergencia, protección civil, bomberos o seguridad pública

En tal virtud, está acreditado que la infracción prevista en la fracción V del artículo 198 del Bando Municipal de Capulhuac 2018 se encuentra contenida en el delito de uso indebido de los sistemas de emergencia establecido en el artículo 116 Bis de la legislación sustantiva penal vigente en la entidad; por lo cual su investigación y, en su caso, sanción, únicamente corresponden al ministerio público y a la autoridad judicial, respectivamente.

➤ **DELITOS CONTRA EL AMBIENTE.**

Bando Municipal de Capulhuac 2018	Código Penal del Estado de México vigente
CAPÍTULO II DE LAS INFRACCIONES Y SANCIONES ADMINISTRATIVAS	SUBTÍTULO SÉPTIMO DELITOS CONTRA EL AMBIENTE CAPÍTULO I
<p>Artículo 199.- Son infracciones a las normas sobre servicios públicos municipales:</p> <p>...</p> <p>VI. Destruir, quemar o talar árboles plantados en la vía pública, parques, jardines o bienes del dominio público.</p>	<p>Artículo 228.- Al que en contravención a las disposiciones legales en materia de protección al ambiente o normas técnicas ambientales:</p> <p>I. El que derribe a trasplante un árbol en la vía pública o afecte negativamente áreas verdes o jardinerías públicas, dolosamente, sin autorización correspondiente;</p> <p>II. Provoque por cualquier medio una enfermedad en las plantas, cultivos agrícolas o bosques, causando daño a la salud pública o desequilibrio a los ecosistemas;</p>

	<p>III. Provoque intencionalmente un incendio forestal;</p> <p>IV. Descargue, deposite, infiltre o derrame aguas residuales de carácter industrial, comerciales, de servicios y agropecuarios, desechos o contaminantes en las aguas o en los suelos de jurisdicción estatal o municipal, que causen daños a la salud pública, la flora, la fauna o los ecosistemas;</p> <p>V. Despida o descargue en la atmósfera gases, humos; polvos, líquidos que ocasionen o puedan ocasionar daños a la salud pública, la flora, la fauna o los ecosistemas, en zonas o fuentes emisoras de jurisdicción estatal o municipal;</p> <p>VI. Genere emisiones de ruido, vibraciones, energía lumínica o térmica en zonas de jurisdicción estatal o municipal que ocasionen o puedan ocasionar daños a la salud pública, flora, fauna o los ecosistemas;</p> <p>VII. Debiendo obtener la autorización de impacto y riesgo ambiental, realice obras o actividades, sin contar con la misma o no implemente las medidas preventivas y correctivas que indique la autoridad correspondiente para la mitigación de impactos ambientales y de seguridad de las personas, sus bienes y el ambiente, ocasionando daños a la salud pública, la flora, la fauna o los ecosistemas;</p> <p>VIII. Rebase el doble de los parámetros y límites permisibles en las normas oficiales mexicanas o en las normas técnicas estatales vigentes.</p> <p>IX. Sin contar con la autorización de impacto y riesgo ambiental, preste el servicio de guarda, custodia, reparación o depósito de vehículos.</p> <p>X. Sin contar con la autorización de impacto y riesgo ambiental, guarde, comercie, deposite o almacene vehículos de desecho o autopartes usadas.</p> <p>A los responsables de este delito se les impondrá prisión de dos a ocho años y de treinta a ciento cincuenta días multa.</p>
--	---

Es importante apuntar que los elementos de la infracción prevista en la fracción VI del artículo 199 del Bando Municipal de Capulhuac 2018, se encuentra contenido en el delito contra el ambiente, como se indica a continuación:

Elementos		
Rubros	Infracción	Delitos contra el ambiente
	Fracción VI del artículo 199 del Bando Municipal de Capulhuac 2018	Artículo 228 fracción I del Código Penal del Estado de México vigente
Conducta	Destruir, quemar o talar.	Derribe de árbol
Objeto sobre el cual se realiza la conducta	Árboles plantados en la vía pública, parques, jardines o bienes del dominio público.	Un árbol en la vía pública

Destruir plantas o árboles de parques o jardines del dominio público, no debe considerarse como una falta o infracción administrativa, por estar prevista esa conducta como un delito cometido contra el ambiente.

En ese sentido está acreditado que la infracción prevista en la fracción VI del artículo 199 del Bando Municipal de Capulhuac 2018, se encuentra contenida en delitos contra el ambiente, establecido en la fracción I del artículo 228 de la legislación sustantiva penal vigente en la entidad; por lo cual su investigación y, en su caso, sanción, únicamente corresponden al Ministerio Público y a la autoridad judicial, respectivamente.

➤ **MALTRATO ANIMAL.**

Bando Municipal de Capulhuac 2018	Código Penal del Estado de México vigente
CAPÍTULO II	CAPÍTULO III
DE LAS INFRACCIONES Y SANCIONES ADMINISTRATIVAS	MALTRATO ANIMAL.
<p>Artículo 200. Son infracciones a las disposiciones sobre la protección al medio ambiente:</p> <p>...</p>	<p>Artículo 235 Bis. Comete el delito de maltrato animal, el que cause lesiones dolosas a cualquier animal que no constituya plaga, con el</p>

<p>XIV. Golpear, herir, torturar o privar de la vida a animales de compañía de su propiedad o posesión, no brindarles alimento, impedir que se les apliquen vacunas, permitir que deambulen en la vía pública y dejar de reportarlos oportunamente si son sospechosos de rabia, padecimiento nocivo o conducta agresiva contra el ser humano.</p>	<p>propósito o no, de causarle la muerte y se le impondrá pena de seis meses a dos años de prisión y de cincuenta a ciento cincuenta días multa.</p> <p>La pena prevista en el párrafo anterior también se aplicará a quien abandone a cualquier animal de tal manera que quede expuesto a riesgos que amenacen su integridad, la de otros animales o de las personas.</p> <p>A quien realice actos eróticos sexuales a un animal o le introduzca por vía vaginal o rectal el miembro viril, cualquier parte del cuerpo, objeto o instrumento, se le impondrán de seis meses a dos años de prisión y de cincuenta a ciento cincuenta días multa.</p> <p>La pena contenida en el presente artículo se incrementará hasta en una mitad cuando el maltrato animal sea videograbado o difundido.</p> <p>En cualquier caso, se procederá inmediatamente al aseguramiento de los animales, de conformidad con lo dispuesto en el cuarto párrafo del artículo 48 del presente código.</p>
--	--

Análisis de la identidad administrativa y penal de conductas y de tipo:

Elementos		
Rubros	Infracción	Maltrato animal
	Fracción XIV del artículo 200, del Bando Municipal de Capulhuac 2018	Artículo 235 Bis del Código Penal del Estado de México vigente
Conducta	Golpear, herir, torturar o privar.	Cause lesiones dolosas.
Objeto sobre el cual se realiza la conducta	Animales de compañía de su propiedad o posesión.	Animal que no constituya plaga

En tal virtud, se acreditó que la fracción XIV del artículo 200 del Bando Municipal de Capulhuac 2018 se encuentra contenida en el delito de maltrato animal establecido en el artículo 235 Bis de la legislación sustantiva penal vigente en la entidad.

4. Conceptos de Invalidez.

Las fracciones I y V del artículo 198; VI del artículo 199 y XIV del artículo 200 del Bando Municipal de Capulhuac 2018, así como sus respectivas sanciones previstas dentro de los mismos preceptos legales, y las establecidas en la fracción II del artículo 195 y el artículo 196 del propio Bando, son inconstitucionales por las siguientes consideraciones:

A. Invasión de competencias:

a. Los artículos 40 y 115 la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establecen los ámbitos de gobierno: *Federación, Estado y Municipio*, otorgando facultades y obligaciones a cada uno.

b. El Artículo 34 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, señala que: *El Poder Público del Estado de México se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.*³⁷

c. El Artículo 61 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, establece las facultades y obligaciones de la Legislatura, entre otras: *Expedir leyes, decretos o acuerdos para el régimen interior del Estado, en todos los ramos de la administración del gobierno.* Por lo que la función de legislar en materia penal, le corresponde únicamente al poder legislativo.

d. El artículo 77 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, indica las facultades y obligaciones del titular del poder **ejecutivo**, es decir, del Gobernador del Estado de México, entre otras; *Cumplir y hacer cumplir la Constitución Federal, las leyes del Congreso de la Unión y los Tratados Internacionales en materia de derechos fundamentales de los que el Estado Mexicano sea parte; y hacer que las sentencias ejecutoriadas dictadas por los tribunales en materia penal sean debidamente ejecutadas.*

³⁷ Artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: El poder público de los estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un solo individuo

De lo anterior se desprende que la función de investigación de los delitos, le corresponde al ministerio público.³⁸ Criterio que es también referido en el artículo 81 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, al establecer que: *La investigación de los delitos corresponde al Ministerio Público y a las policías, las cuales actuarán bajo la conducción y mando de aquél en el ejercicio de esta función. La persecución de los delitos y la decisión del ejercicio de la acción penal ante los órganos jurisdiccionales corresponden, en forma autónoma, al Ministerio Público.*

Por lo que respecta a la seguridad pública, el artículo 86 Bis de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, determinada que: *es una función a cargo del Estado y los municipios, en sus respectivos ámbitos de competencia que comprende la prevención e investigación de los delitos y las sanciones de las infracciones administrativas, en términos de ley, y deberá regirse bajo los principios de autonomía, eficiencia, imparcialidad, legalidad, objetividad, profesionalismo, honradez, responsabilidad y respeto a los derechos humanos reconocidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en los tratados internacionales en materia de derechos humanos de los que el Estado Mexicano sea parte y en esta Constitución.*

e. El artículo 88 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, determina que el poder **judicial** se deposita en un órgano colegiado denominado Tribunal Superior de Justicia.³⁹ Y en términos del artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que establece: *La imposición de las penas, su modificación y duración son propias y exclusivas de la autoridad judicial.*

f. La función **administrativa** le corresponde al Municipio libre que establece el artículo 115 de nuestra Carta Magna,⁴⁰ y que es reconocido por la Constitución Local del Estado; el artículo 112,⁴¹ dispone que cada municipio será gobernado por un ayuntamiento con la competencia que le otorga la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México y las leyes que de ellas emanen,⁴² **como es la Ley Orgánica Municipal del Estado de México.**

Con base a lo dispuesto por los artículos 123 y 124 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, *le corresponde a los ayuntamientos, en el ámbito de su competencia, desempeñar facultades normativas, para el régimen de gobierno y administración del Municipio, así como lo relacionado al Sistema Municipal Anticorrupción y funciones de inspección, concernientes al cumplimiento de las disposiciones de observancia general aplicables, por lo anterior los ayuntamientos expedirán el Bando Municipal, que será promulgado y publicado el 5 de febrero de cada año; los reglamentos; y todas las normas necesarias para su organización y funcionamiento, conforme a las previsiones de la Constitución General de la República, la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, de la Ley Orgánica Municipal y demás ordenamientos aplicables.*

Además, como lo establece el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: *Compete a la autoridad administrativa la aplicación de sanciones por las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, las que únicamente consistirán en multa, arresto hasta por treinta y seis horas o en trabajo a favor de la comunidad; pero si el infractor no pagare la multa que se le hubiese impuesto, se permutará esta por el arresto correspondiente, que no excederá en ningún caso de treinta y seis horas.*

Resalta el artículo 115 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, que establece que ni el ayuntamiento o el presidente municipal, podrán desempeñar funciones judiciales.

Las anteriores consideraciones legales, tiene su base doctrinal, lo expresado por Montesquieu, en la teoría de la división tripartita de las funciones del Estado, *que consiste en atribuir exclusivamente cada función a un órgano y exigir la separación entre estos para el ejercicio de sus funciones.*⁴³ Generando un equilibrio del poder y con ello fortaleciendo los derechos fundamentales de las personas.

Por lo que respecta al municipio, al estar inserto dentro del Estado, tiene que ejercitar funciones estáticas en virtud de obligaciones que aquél le impone, por lo cual el campo de acción de un municipio se divide en: propio e independiente y concedido o delegado, ambos establecidos por la Constitución.⁴⁴

Por lo anterior y siguiendo el principio general del derecho de seguridad jurídica, considerada como garantía de promover, en el orden jurídico la justicia y la igualdad en libertad, sin congelar el ordenamiento y procurando que éste responda a la

³⁸ El artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece: *La investigación de los delitos corresponde al Ministerio Público y a las policías, las cuales actuarán bajo la conducción y mando de aquél en el ejercicio de esta función. El ejercicio de la acción penal ante los tribunales corresponde al Ministerio Público. La ley determinará los casos en que los particulares podrán ejercer la acción penal ante la autoridad judicial.*

³⁹ El Tribunal Superior de Justicia contará con: Tribunales y juzgados de primera instancia y juzgados de cuantía menor; organizados de acuerdo a su competencia establecida en las leyes secundarias. Los órganos jurisdiccionales aplicarán las leyes federales, tratándose de jurisdicción concurrente. El Poder Judicial contará con jueces de control que tendrán las atribuciones que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Código Nacional de Procedimientos Penales, esta Constitución y las demás leyes aplicables les confieran.

⁴⁰ 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, conforme a...

⁴¹ La base de la división territorial y de la organización política y administrativa del Estado, es el municipio libre. Las facultades que la Constitución de la República y el presente ordenamiento otorgan al gobierno municipal se ejercerá por el ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna entre éste y el gobierno del Estado.

⁴² Artículo 113 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México.

⁴³ G. Jilinek, Teoría General del Estado, p. 495.

⁴⁴ Cfr: G. Jilinek, Ob. Cit., p. 525.

realidad social en cada momento,⁴⁵ siendo la certeza que tiene toda persona de que su situación jurídica no será modificada más que por procedimientos regulares,⁴⁶ que establece que: *la autoridad solo puede hacer lo que la ley le faculta...*, resulta imperativo que el ayuntamiento respete la división de poderes y funciones que le son encomendados por la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México y de las leyes que ella emanan.

En tal virtud, resulta necesario diferenciar las funciones relativas a la investigación y persecución de los delitos, de las concernientes a la imposición de sanciones administrativas por contravenir las disposiciones de los bandos municipales, al tenor de lo siguiente:

1. Por lo que se refiere a la investigación de los delitos, los artículos 81 y 83 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, establecen:

“Artículo 81.- La investigación de los delitos corresponde al Ministerio Público y a las policías, las cuales actuarán bajo la conducción y mando de aquél en el ejercicio de esta función.

La persecución de los delitos y la decisión del ejercicio de la acción penal ante los órganos jurisdiccionales corresponden, en forma autónoma, al Ministerio Público.

Los particulares podrán ejercer la acción penal ante la autoridad judicial y hacer la persecución del delito en los casos previstos en la ley...”

“Artículo 83.- El Ministerio Público se Integra en una fiscalía General de Justicia, órgano público autónomo, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios con autonomía presupuestal, técnica y de gestión, así como con capacidad para decidir sobre el ejercicio de su presupuesto, en los términos que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ésta Constitución y las demás leyes aplicables, la cual estará a cargo de un fiscal General...”

Asimismo, las fracciones I, II, III y V del artículo 10, fracciones X y XI del artículo 22 y artículo 33 de la Ley de la Fiscalía General de Justicia del Estado de México, señalan:

“Artículo 10.- La Fiscalía contará con las atribuciones siguientes:

I. Ejercer las facultades que la Constitución Federal, la Constitución del Estado y las demás disposiciones jurídicas aplicables le confieren al Ministerio Público, a la Policía de Investigación y a los Servicios Periciales, así como en materia de Justicia Restaurativa, en el ámbito de su competencia.

II. Vigilar que se observe el principio de legalidad y los controles de constitucionalidad y convencionalidad en el ámbito de su competencia.

III. Aplicar los mecanismos alternativos de solución de controversias en materia penal en términos de la Ley Nacional de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias en Materia Penal, la investigación, persecución y de participación en la ejecución de las penas y medidas de seguridad por los delitos en el ámbito local y en los casos que sean materia concurrente.

IV. Coadyuvar con las instituciones de Procuración de Justicia de la Federación y de las entidades federativas, en la investigación de los delitos y en la persecución de los imputados, en los términos de su normatividad y de los convenios correspondientes y demás instrumentos jurídicos que se formalicen al respecto.

V. Solicitar la colaboración, así como informes o documentos a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, Estatal y Municipal y órganos autónomos de la Federación y del Estado, así como de otras entidades federativas y municipios de la República, en términos de lo señalado en la fracción anterior...”

Artículo 22. A la o el Fiscal General le corresponden las atribuciones siguientes:

“...X. Determinar la política institucional de actuación, así como los criterios y prioridades en la investigación de los delitos y el ejercicio de la acción penal y persecución del delito, así como la postura del Ministerio Público en la modificación y terminación de las penas y medidas de seguridad impuestas.

45 Ribo Duran, L. “Dic. de Derecho” Bosch, Casa Ed. Barcelona 1991, p. 210.

46 Castellano, Raúl y Martínez-Báez “Estado de Derecho y Seguridad Jurídica”, Factores de Desarrollo, México, disponible en: http://ipra-cinder.info/wp-content/uploads/file/Documentos_Fortaleza/Castellano.pdf consultado en febrero de 2018.

XI. Dirigir y coordinar el desarrollo de la función investigadora y acusatoria contra las y los imputados, directamente o a través de las y los servidores públicos facultados...

Artículo 33. *El Ministerio Público es una institución única e indivisible, que funge como representante social en los intereses de quienes sean lesionadas o lesionados en sus derechos, a través de la investigación y persecución de los delitos y el ejercicio de la acción penal ante los tribunales competentes.*

Solo en los casos establecidos en la Constitución Federal y el Código Nacional, las y los particulares podrán ejercitar acción penal directamente.

De los preceptos invocados, aplicados al caso concreto, se desprende que si una persona comete alguna de las infracciones en estudio, la autoridad que tenga conocimiento del hecho debería remitirla a la agencia del Ministerio Público, a efecto de que se realice la investigación respectiva y, en su caso, se ejercite la acción penal ante la autoridad judicial.

2. En cuanto a la imposición de sanciones por realizar conductas que contravengan las disposiciones de los bandos municipales, el artículo 150, fracción II, inciso b) de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, dispone:

Artículo 150.- *Son facultades y obligaciones de:*

“...II. De los Oficiales Calificadores:

b). Conocer, calificar e imponer las sanciones administrativas municipales que procedan por faltas o infracciones al bando municipal, reglamentos y demás disposiciones de carácter general contenidas en los ordenamientos expedidos por los ayuntamientos, y aquellas que deriven con motivo de la aplicación del Libro Octavo del Código Administrativo del Estado de México, excepto las de carácter fiscal...”

Aunado a lo anterior, es importante destacar que el artículo 151, fracción III de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, señala:

“Artículo 151.- *No pueden los oficiales conciliadores y calificadores:*

III. Juzgar asuntos de carácter civil e imponer sanciones de carácter penal...”

En ese sentido, el artículo 100, Apartado B, fracción I, inciso a) de la Ley de Seguridad del Estado de México, dice:

“Artículo 100.- *Con el objeto de garantizar el cumplimiento de los principios constitucionales de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos, los integrantes de las Instituciones de Seguridad Pública tendrán de conformidad con su adscripción a unidades de prevención, de reacción o de investigación, los derechos y obligaciones siguientes:*

B. Obligaciones:

I. Generales:

a) Conducirse siempre con dedicación y disciplina, así como con apego al orden jurídico y respeto a los derechos humanos y garantías reconocidos en la Constitución Federal...”

Al respecto, el artículo 10, fracción I de Reglamento de los Cuerpos de Seguridad Pública del Estado de México, establece:

“Artículo 10.- *Son atribuciones de los Cuerpos de Seguridad Pública Municipal:*

I. Vigilar la observancia y cumplimiento del Bando Municipal y demás disposiciones reglamentarias...”

De lo antes citado, se puede concluir que en caso de que una persona sea detenida por un integrante del cuerpo de seguridad pública por infringir alguna de las disposiciones objeto de la presente acción de inconstitucionalidad, éste lo deberá presentar ante el Oficial Calificador, teniendo además, la obligación de poner al infractor a disposición del Ministerio Público, en caso de que la conducta pueda dar lugar a la tipificación de algún delito.

Con base en lo descrito, existe la posibilidad de que las infracciones en estudio, que tienen identidad con delitos previstos en el Código Penal vigente en el Estado de México, pudieron ser sancionados discrecionalmente, ya sea administrativa o penalmente o, en su caso, por las dos vías, lo que sería violatorio al derecho humano de seguridad jurídica que implica el cumplimiento de condiciones, requisitos, elementos o circunstancias previas a las que debe sujetarse la actividad de los órganos del Estado, para que la afectación a los gobernados sea válida; contraviniendo lo dispuesto por los artículos 13, 14, párrafo segundo y 23 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que indican:

“Artículo 13. Nadie puede ser juzgado por leyes privativas ni por tribunales especiales. Ninguna persona o corporación puede tener fuero, ni gozar más emolumentos que los que sean compensación de servicios públicos y estén fijados por la ley. Subsiste el fuero de guerra para los delitos y faltas contra la disciplina militar; pero los tribunales militares en ningún caso y por ningún motivo podrán extender su jurisdicción sobre personas que no pertenezcan al Ejército. Cuando en un delito o falta del orden militar estuviere complicado un paisano, conocerá del caso la autoridad civil que corresponda.”

“Artículo 14. ...

Nadie podrá ser privado de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las Leyes expedidas con anterioridad al hecho...”

“Artículo 23. Ningún juicio criminal deberá tener más de tres instancias. Nadie puede ser juzgado dos veces por el mismo delito, ya sea que en el juicio se le absuelva o se le condene. Queda prohibida la práctica de absolver de la instancia.”

Así como, el artículo 5, párrafos primero y tercero de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México que señalan:

“Artículo 5.- En el Estado de México todos las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los Tratados Internacionales en los que el Estado Mexicano sea parte, en esta Constitución y en las leyes que de esta emanen, por lo que gozaran de las garantías para su protección, las cuales no podrán restringirse ni suspenderse salvo en los casos y bajo las condiciones que en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece.

...

Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.

Aunado a lo manifestado en el presente apartado y afecto de fortalecer los conceptos de invalidez expuestos, se considera aplicable la tesis aislada, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación Libro 29, Abril de 2016, Tomo III, Décima Época, Pagina: 2515.

NON BIS IN IDEM. ESTE PRINCIPIO ES APLICABLE, POR EXTENSIÓN, AL DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. *El principio mencionado, que prohíbe el doble enjuiciamiento por el mismo delito, contenido en el artículo 23 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, consigna una garantía de seguridad jurídica, cuyo propósito es proteger al gobernado que ha sido juzgado por determinados hechos, para que no sea sometido a un nuevo proceso por ese motivo, lo que implica la certeza de que no se le sancione varias veces por la misma conducta. Sin embargo, dicha garantía no es exclusiva de la materia penal, pues en términos del artículo 14 constitucional, la seguridad jurídica debe regir en todas las ramas del derecho y, dada la similitud y la unidad de la potestad punitiva del Estado, en la interpretación constitucional de los principios del derecho administrativo sancionador, puede acudir a los principios penales sustantivos. Por tanto, el principio non bis in idem es aplicable al derecho administrativo sancionador, porque, en sentido amplio, una sanción administrativa guarda similitud fundamental con las penas, toda vez que ambas tienen lugar como reacción frente a lo antijurídico, y ya sea que se incumpla lo ordenado o se realice lo prohibido, tanto el derecho penal como el administrativo sancionador resultan ser inequívocas manifestaciones de la facultad del Estado de imponer penas y medidas de seguridad ante la comisión de ilícitos, en la inteligencia de que la traslación de las garantías en materia penal en cuanto a grados de exigencia, no puede hacerse automáticamente, pues su aplicación al procedimiento administrativo sólo es posible, en la medida en que resulten compatibles con su naturaleza.*

Puesto que “conforme al principio non bis in ídem, se encuentra prohibida la aplicación conjunta de tales preceptos (administrativo y penal), que sancionen en ambas ramas del Derecho, el comportamiento en cuestión; esto es, nadie puede ser castigado dos veces por los mismos hechos, para lo cual debe partirse de las denominadas tres identidades: a) Identidad del sujeto.- Ser la misma persona involucrada en una instrucción penal y un procedimiento administrativo sancionador. b) Identidad de Hecho.- Incumplimiento de un deber ciudadano de la norma penal o administrativa. c) Identidad de fundamento.- Alude a los bienes jurídicos implicados. En materia penal qué bienes jurídicos se protegen, en la administrativa, qué actos se sancionan. Así, cuando se trate de un mismo hecho y sólo se lesione un bien jurídico, sólo una de las dos sanciones puede ser impuesta.⁴⁷

⁴⁷ Sentencia relativa a la Acción de Inconstitucionalidad 01/2017, de fecha 22 de junio de 2017, pp. 73-76.

➤ **Reflexión sobre las sanciones administrativas previstas en el bando municipal de Capulhuac 2018.**

“**Artículo 195.-** Las infractores por violaciones o faltas administrativas a las disposiciones del presente Bando, se sancionarán atendiendo a la gravedad de la falta cometida con:

...

II. Multa de hasta 50 días de salario mínimo general vigente en la región, según la naturaleza de la infracción incluyendo la reparación del daño que se causare. Si el infractor es jornalero, ejidatario u obrero no asalariado, la multa no excederá del salario de un día.

Artículo 196.- Para la calificación de las infracciones en que incurran las personas físicas o jurídicas colectivas, la determinación de la sanción, así como el monto de la multa, la autoridad municipal competente deberá tomar como base el salario mínimo general vigente...”

Considerando que el cuarto párrafo del artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece que la autoridad administrativa podrá imponer las sanciones de: multa, arresto hasta por treinta y seis horas o en trabajo a favor de la comunidad, por infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía; y que artículo 166 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, permite imponer las sanciones de amonestación; **multa hasta de cincuenta veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización vigente al momento de cometer la infracción**, pero si el infractor es jornalero, ejidatario u obrero, la multa no excederá del salario de un día; suspensión temporal o cancelación del permiso o licencia; clausura temporal o definitiva; arresto administrativo hasta por treinta y seis horas; por infracciones a las normas contenidas en el Bando Municipal, en ese sentido se puede deducir que la fracción II del artículo 195 y el artículo 196 del Bando Municipal de Capulhuac 2018, son contrarios a derecho **por no considerar las unidades de medida y actualización, en materia de desindexación del salario mínimo**, publicado en el Diario Oficial de la Federación, el veintisiete de enero de dos mil dieciséis y entrando en vigor al día siguiente.

Asimismo, como ya se ha dicho, los ayuntamientos tienen la obligación de sujetar su actuación a los preceptos constitucionales y legales, toda vez que son éstos los que crean los órganos del poder público y delimitan sus competencias. En el caso concreto deberán observar las disposiciones contenidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México y en la Ley Orgánica Municipal del Estado del Estado de México; lo que se fortalece con la jurisprudencia del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XV, Enero de 2002; Novena época, página 1041, cuyo rubro es: **FACULTAD REGLAMENTARIA MUNICIPAL. SUS LÍMITES**, misma que ya fue transcrita en este documento.

B. Violación de derechos humanos.

Por derechos humanos se entiende el *conjunto de facultades, prerrogativas y libertades, que corresponden al ser humano por el simple hecho de su existencia; que tienen como finalidad salvaguardar la igualdad y la dignidad de la persona humana considerada individual o colectivamente; constituyendo un conjunto de deberes y obligaciones, tanto para el Estado, como para los demás individuos que deben ser garantizados por el orden jurídico nacional e internacional, para la conservación de la paz social y la consolidación de la democracia.*⁴⁸

➤ **Los derechos humanos afectados son:**

Legalidad y Seguridad Jurídica, derecho que otorga certeza al gobernado para que su persona, bienes y posesiones sean protegidos y preservados de cualquier acto lesivo que, en su perjuicio, pudiera generar el poder público, sin mandamiento de autoridad competente, fundado, motivado y acorde a los procedimientos en los que se cumplan las formalidades legales.⁴⁹

Los derechos humanos cuyo bien jurídico protegido es la legalidad y seguridad jurídica, entre otros son:

a. Derecho de acceso a la justicia. *Derecho de toda persona a acceder a tribunales e instancias públicas para demandar el ejercicio de sus derechos y la satisfacción de sus pretensiones e intereses.*⁵⁰

b. Derecho a la debida diligencia. *Derecho de toda persona a que se le garantice la máxima eficiencia y celeridad procedimental, para el aseguramiento de sus intereses y pretensiones.*⁵¹

⁴⁸ Cfr; Contreras Nieto, Miguel Ángel, El derecho al desarrollo como derecho humano, 1ª. ed. México, 2000, p. 7.

⁴⁹ Catálogo para la calificación de violaciones a derechos humanos, 2ª ed. Comisión de Derechos Humanos del Estado de México. p. 127.

⁵⁰ Ídem p. 129

⁵¹ Ídem p. 133

c. Derecho a la garantía de audiencia. *Derecho de toda persona para que de manera previa a la privación de su libertad, posesiones o derechos, se le garantice el debido proceso ante tribunales o autoridades administrativas previamente establecidos de conformidad con las leyes y cumpliendo con las formalidades esenciales de un procedimiento.*⁵²

d. Derecho a la fundamentación y motivación. *Derecho del gobernado a que todo acto de molestia en su persona, familia, domicilio, papeles y posesiones, se derive de un mandato escrito y emitido por autoridad competente, donde se funde y motive la causa legal del procedimiento.*⁵³

e. Derecho a la presunción de inocencia. *Derecho de toda persona a que se le considere inocente hasta que no se establezca legalmente su culpabilidad, conforme a la normatividad aplicable.*⁵⁴

f. Derecho a la irretroactividad de la ley. *Derecho de toda persona a que no se le aplique en su perjuicio, de manera retroactiva, una ley.*⁵⁵

g. *Derecho a una fianza asequible. Derecho de toda persona a que en un proceso jurisdiccional tenga la posibilidad de gozar de su libertad personal, en los casos previstos por la ley, mediante la exhibición de una garantía asequible, proporcional y a través de cualquiera de los medios que la propia ley señale.*⁵⁶

h. *Derecho a la oportuna y adecuada adopción de medidas cautelares. Derecho de Toda Persona a que se le otorguen las medidas procesales necesarias para prevenir o detener la consumación de cualquier acto que le genere daños o perjuicios; es de duración temporal y hace posible la conservación o restitución de sus derechos.*⁵⁷

i. *Derecho del imputado a recibir información. Derecho de toda persona acusada de un delito a ser informada y sin demora de la naturaleza y causa de los hechos que le son imputados, así como de las medidas y acciones a las que tiene derecho, de manera clara y en un idioma que comprenda.*⁵⁸

j. *Derecho a preservar, custodiar y conservar las actuaciones ministeriales. Derecho de toda persona a que en las instancias de procuración de justicia se resguarden actuaciones, documentos, constancias que integran la investigación a su cargo y que se evite la alteración o destrucción de los objetos o productos del delito.*⁵⁹

k. *Derecho a una valoración y certificación médica. Derechos de toda víctima o persona a quien se le atribuya una infracción administrativa o conducta delictiva, a ser examinada física y psicológicamente por un profesional de la salud, quien dejará constancia real y objetiva de la naturaleza y alcance de los observado, para la debida investigación de los hechos.*⁶⁰

l. *Derecho a una adecuada administración y procuración de justicia. Derecho de toda persona a que se le garantice la disponibilidad efectiva de cauces institucionales y jurisdiccionales destinados a la protección de sus derechos e intereses, de manera oportuna y con base en los procedimientos y formalidades que la ley señale.*⁶¹

m. *Derecho a una defensa adecuada. Derecho de toda persona a contar con defensor profesional para que le asesore y represente legalmente respecto de los cargos que se atribuyen, con la finalidad de mantener el equilibrio procesal de las partes y de asegurar la defensa de sus intereses.*⁶²

n. *Derecho a una resolución pronta, completa e imparcial. Derecho de toda persona que sea parte en un proceso jurisdiccional a recibir una resolución imparcial dentro de los términos y plazos establecidos en la ley.*⁶³

ñ. *Derecho a una adecuada y oportuna ejecución de los mandamientos judiciales. Derecho de toda persona que sea parte en un proceso jurisdiccional a que se le garantice el cumplimiento efectivo de cualquier determinación judicial que favorezca a sus intereses; de conformidad con los plazos y términos señalados por la ley.*⁶⁴

52 Idem p. 135

53 Idem p. 137.

54 Idem p. 138.

55 Idem p. 139.

56 Idem p. 140.

57 Idem p. 141.

58 Idem p. 143.

59 Idem p. 145

60 Idem p. 147

61 Idem p. 149.

62 Idem p. 151

63 Idem p. 155

64 Idem p. 157

*o. Derecho a los medios alternativos de solución de controversias. Derecho de toda persona a acceder libre y voluntariamente a los procesos alternativos de solución de controversias, para resolver los conflictos de manera pacífica y no jurisdiccional.*⁶⁵

*p. Derecho a la propiedad y posesión. Derecho de toda persona a la titularidad, uso y disfrute de los bienes materiales e inmateriales, cuya naturaleza les haya permitido su adquisición legal.*⁶⁶

*q. Derecho a la verdad. Derecho de toda persona a conocer los hechos constitutivos del delito y las violaciones a derechos humanos de las que fueron objeto, la identidad de los responsables, las circunstancias que hayan propiciado su comisión y, en los casos de personas desaparecidas, ausentes, no localizadas, extraviadas o fallecidas, a conocer su destino o paradero.*⁶⁷

➤ **Las disposiciones constitucionales vulneradas en materia de derechos humanos son:**

El artículo 1 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece que todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados Internacionales, así como de las garantías para su protección, y que todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos.

Además del artículo anterior se vulneran los artículos 13, 14, párrafo segundo, 21 y 23 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, antes estudiados.

El artículo 5 párrafos primero y tercero de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, que a la letra dispone:

Artículo 5.- En el Estado de México todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en los tratados internacionales en los que el Estado mexicano sea parte, en esta Constitución y en las leyes que de ésta emanen, por lo que gozarán de las garantías para su protección, las cuales no podrán restringirse ni suspenderse salvo en los casos y bajo las condiciones que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece.

Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tiene la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.

Además de los artículos 34, 61, 77, 81, 86 bis, y 88 inciso b) primero y segundo párrafos, y 115 de la Constitución política del Estado Libre y Soberano de México, mismos que ya fueron analizados.

➤ **Por lo que respecta al ámbito internacional, las disposiciones vulneradas están contenidas en los instrumentos siguientes:**

Convención Americana sobre los Derechos Humanos, Pacto de San José de Costa Rica,⁶⁸

que en su artículo 7, numerales del 1 al 5 señala:

“Artículo 7.- Derecho a la Libertad Personal.

- 1. Toda persona tiene derecho a la libertad y a la seguridad personal.**
- 2. Nadie puede ser privado de su libertad física, salvo por las causas y en las condiciones fijadas de antemano por las Constituciones Políticas de los Estados Partes o por las leyes dictadas conforme a ellas.**
- 3. Nadie puede ser sometido a detención o encarcelamiento arbitrarios.**
- 4. Toda persona detenida o retenida debe ser informada de las razones de su detención y notificada, sin demora, del cargo o cargos formulados contra ella.**
- 5. Toda persona detenida o retenida debe ser llevada sin demora, ante un juez u otro funcionario autorizado por la ley para ejercer funciones judiciales, y tendrá derecho a ser juzgada dentro de un plazo razonable o a ser puesta en libertad, sin perjuicio de que continúe el proceso. Su libertad podrá estar condicionada a garantías que aseguren su comparecencia en el juicio...”**

Pacto internacional de Derechos Civiles y Políticos,⁶⁹ que en su artículo 9, numerales del 1 al 3 contempla:

⁶⁵ Ídem p. 159

⁶⁶ Ídem p. 162

⁶⁷ Ídem p. 167

⁶⁸ Aprobada por la Organización de los Estados Americanos en San José de Costa Rica, el 22 de noviembre de 1969.

⁶⁹ Adoptado por la Organización de las Naciones Unidas en New York, EUA, el 16 de diciembre de 1966. Adhesión de México, el 24 de marzo de 1981.

“Artículo 9.

1. *Todo individuo tiene derecho a la libertad y a la seguridad personales. (sic) Nadie podrá ser sometido a detención o prisión arbitrarias. Nadie podrá ser privado de su libertad, salvo por las causas fijadas por la ley y con arreglo al procedimiento establecido en ésta.*

2. *Toda persona detenida será informada, en el momento de su detención, de las razones de la misma, y notificada, sin demora, de la acusación formulada contra ella.*

3. *Toda persona detenida o presa a causa de una infracción penal será llevada sin demora ante un juez u otro funcionario autorizado por la ley para ejercer funciones judiciales, y tendrá derecho a ser juzgada dentro de un plazo razonable o a ser puesta en libertad...”*

➤ **Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.**

En septiembre del año 2015, se celebró la Cumbre de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible en Nueva York con el fin de aprobar la Agenda para el Desarrollo Sostenible. Surgiendo la resolución 70/1 aprobada por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas, denominada “Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible”,⁷⁰ adoptada por los 193 Estados Miembros de la Organización de las Naciones Unidas.

La Agenda plantea 17 objetivos y 169 metas de carácter integrado e indivisible que abarcan las esferas económicas, social y ambiental, para luchar en contra de la desigualdad y la injusticia. México, como miembro adoptó los objetivos de la “Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible”, y está obligado a cumplir tal proyecto.⁷¹

En ese orden de ideas esta Defensoría de Habitantes se ha planteado conforme a los objetivos de la “Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible” al promover acciones de inconstitucionalidad para declarar la invalidez y la inconstitucionalidad de las legislaciones que van en contra del acceso a la justicia para todas las personas y de los derechos humanos a la legalidad y a la seguridad jurídica, identificándose con el objetivo número 16 “Paz, Justicia e Instituciones Sólidas”, en la meta 16.3, la cuales es “...garantizar la igualdad de acceso a la justicia para todos.”

Es así como los derechos de seguridad jurídica y legalidad, cobra importancia, ya que al reconocerse esto se garantiza el respeto a otros derechos humanos del Estado garante. Por lo que, con la presente acción de inconstitucionalidad, no sólo se persigue consolidar la validez constitucional formal de normas, sino también alcanzar los objetivos de la Agenda 2030, con la que nuestro Estado está comprometido para lograr una mayor dignidad de las personas.

De esta manera, se realiza la ampliación interpretativa de los artículos 88 Bis, fracción III, inciso d), de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, así como 49 de la Ley Reglamentaria del Artículo 88 Bis de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México; de modo que resulta procedente aducir violaciones a las libertades, derechos y garantías comprendidas en la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y diversos Tratados Internacionales en la materia...”

TERCERO. Mediante acuerdo de fecha doce de marzo de dos mil dieciocho, los Magistrados integrantes de la Sala Constitucional ordenaron formar y registrar la acción de inconstitucionalidad bajo el número 06/2018 y por razón de turno designó como instructor al Magistrado Everardo Shaín Salgado.

El trece de marzo de dos mil dieciocho, el Magistrado instructor admitió a trámite dicha acción de inconstitucionalidad y ordenó dar vista al Cabildo que expidió las normas reclamadas y al Presidente Municipal Constitucional del Ayuntamiento de Capulhuac, Estado de México, que las promulgó, para que rindieran sus respectivos informes.

CUARTO. El Presidente Municipal y representante del Ayuntamiento del municipio de Capulhuac, Estado de México, no rindieron el informe al que se refiere el artículo 57 de la Ley Reglamentaria del artículo 88 bis de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, dentro del plazo legal que al efecto les fue concedido; por ello, se dio vista a las partes para presentar sus alegatos dentro de cinco días, lo cual no realizaron en la oportunidad procesal concedida al efecto.

QUINTO. Al estar integrado el procedimiento, se puso el expediente en estado de resolución; y,

C O N S I D E R A N D O

PRIMERO. Esta Sala Constitucional del Tribunal Superior de Justicia del Estado de México, es competente para resolver esta acción, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 88 bis, fracción III, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, 1º de la Ley Reglamentaria del citado artículo 88 bis y 44 bis-1, de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de México, toda vez que se plantea la inconstitucionalidad en contra del Bando Municipal de Capulhuac 2018, municipio perteneciente a esta entidad.

⁷⁰ Recuperado de: <http://unctad.org/meetings/es/SessionalDocuments/ares70d1es.pdf> consultado en febrero de 2018.

⁷¹ Recuperado de: <http://143.137.108.139/papel-mexico-agenda.html> consultado en febrero de 2018.

SEGUNDO. En primer término, se analizará la oportunidad de la presentación de la demanda.

El Bando Municipal del Ayuntamiento Constitucional de Capulhuac 2018, se publicó en su Gaceta, el cinco de febrero de dos mil dieciocho; por lo que a partir del día siguiente a la fecha indicada debe hacerse el cómputo respectivo.

El artículo 14 fracción II, de la Ley Reglamentaria del Artículo 88 bis de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, dispone:

"Artículo 14. La demanda deberá formularse por escrito y presentarse en la oficialía de partes común del Tribunal Superior de Justicia, de acuerdo con los siguientes plazos:

I. (...)

II.- Respecto de disposiciones generales, dentro de los cuarenta y cinco días siguientes a su publicación en los medios oficiales o dentro de los quince días siguientes al en que se produzca el primer acto de aplicación de la norma que dé lugar a la controversia."

En consecuencia, el plazo de cuarenta y cinco días naturales⁷² para promover la presente acción de inconstitucionalidad transcurrió del seis de febrero al veintidós de marzo de dos mil dieciocho; de ahí que si la solicitud se presentó el nueve de marzo de este año, ante la Oficialía de Partes de la Sala Constitucional, es evidente que se hizo oportunamente.

TERCERO. A continuación procede analizar la legitimación de la parte que promueve la acción de inconstitucionalidad, por ser presupuesto indispensable para el ejercicio de la acción.

El Doctor en Derecho JORGE OLVERA GARCÍA, firmó la demanda en su carácter de Presidente de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México, nombramiento que acreditó con el decreto por el que la LIX Legislatura del Estado de México, lo designó, mismo que se publicó en el periódico oficial Gaceta de Gobierno número doscientos doce, de tres de agosto de dos mil diecisiete, que se adjuntó al escrito de demanda.

Para estudiar la legitimación, resulta indispensable observar lo que al respecto dispone el artículo 88 bis de la Constitución de esta entidad:

"Artículo 88 bis.- Corresponde a la Sala Constitucional:

I. (...)

II. (...)

III. **Conocer y resolver las acciones de inconstitucionalidad planteadas en contra de leyes, reglamentos estatales o municipales, bandos municipales o decretos de carácter general por considerarse contrarios a esta Constitución, y que sean promovidos dentro de los 45 días naturales siguientes a la fecha de publicación en el medio oficial correspondiente, por:**

a) **El Gobernador del Estado;**

b) **Cuando menos el treinta y tres por ciento de los miembros de la Legislatura;**

c) **El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de un Ayuntamiento del Estado;**

d) **La o el Presidente de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México, en materia de derechos humanos.**

(...)"

De lo anterior, se desprende que el Presidente de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México, tiene legitimación para promover la acción de mérito, en contra de las siguientes normas de carácter general:

- Leyes.

-Reglamentos estatales o municipales.

-Bandos municipales o decretos de carácter general.

Por tanto, es indudable que para efectos de la acción de inconstitucionalidad promovida en contra de un bando municipal, el Presidente de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México, está legitimado para solicitar su invalidez.

CUARTO. Las partes no expusieron causas de improcedencia de la acción de inconstitucionalidad, ni esta Sala Constitucional advierte que se actualice alguna, conforme al artículo 40 de la Ley Reglamentaria del artículo 88 bis de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México⁷³; por lo que procede abordar el estudio de fondo.

⁷² Artículo 88 bis fracción III de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México.

⁷³ Las controversias constitucionales son improcedentes:

I. Contra resoluciones del Poder Judicial del Estado de México;

II. Contra disposiciones generales o actos en materia electoral;

III. Contra disposiciones generales o actos que sean materia de una controversia pendiente de resolver, siempre que exista identidad de partes, disposiciones generales o actos, aunque los conceptos de invalidez sean distintos;

QUINTO. Son fundados los planteamientos expuestos por el Presidente de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México, en el sentido de que las disposiciones impugnadas, fracciones I y V del artículo 198; VI del artículo 199 y XIV del artículo 200 del Bando Municipal de Capulhuac 2018, vulneran los artículos 5º párrafos primero y tercero, 34, 61, 77, 81, 86 Bis, 88 inciso b) primer y segundo párrafos, y 115 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, toda vez que sancionan como infracciones administrativas conductas que están tipificadas como delitos en el Código Penal del Estado de México, cuya investigación y sanción, corresponde al Ministerio Público y al Poder Judicial. Se trata de disposiciones que exceden la competencia del Ayuntamiento tratándose de la aprobación de Bandos de Policía y Gobierno, previstas en el artículo 115, fracciones II y V de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con los artículos 113 y 115 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, por las siguientes consideraciones:

El municipio libre es la piedra angular del derecho público, puesto que el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, lo establece como la base de la división territorial, organización política y administrativa de los estados.

Tiene su origen en el decreto preconstitucional de veintitrés de diciembre de mil novecientos catorce, emitido por el Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, Venustiano Carranza.

Su marco jurídico es complejo y amplio, que parte de normas constitucionales, locales y municipales.

En el artículo 115 de la Constitución General de la República, da las bases generales de la institución municipal:

“Artículo 115. 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, conforme a las bases siguientes: I. Cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un Presidente Municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine. La competencia que esta Constitución otorga al gobierno municipal se ejercerá por el Ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna entre éste y el gobierno del Estado. Las Constituciones de los estados deberán establecer la elección consecutiva para el mismo cargo de presidentes municipales, regidores y síndicos, por un período adicional, siempre y cuando el periodo del mandato de los ayuntamientos no sea superior a tres años. La postulación sólo podrá ser realizada por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que lo hubieren postulado, salvo que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato. Las Legislaturas locales, por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, podrán suspender ayuntamientos, declarar que éstos han desaparecido y suspender o revocar el mandato a alguno de sus miembros, por alguna de las causas graves que la ley local prevenga, siempre y cuando sus miembros hayan tenido oportunidad suficiente para rendir las pruebas y hacerlos (sic DOF 03-02-1983) alegatos que a su juicio convengan. Si alguno de los miembros dejare de desempeñar su cargo, será sustituido por su suplente, o se procederá según lo disponga la ley. En caso de declararse desaparecido un Ayuntamiento o por renuncia o falta absoluta de la mayoría de sus miembros, si conforme a la ley no procede que entren en funciones los suplentes ni que se celebren nuevas elecciones, las legislaturas de los Estados designarán de entre los vecinos a los Concejales Municipales que concluirán los períodos respectivos; estos Concejes estarán integrados por el número de miembros que determine la ley, quienes deberán cumplir los requisitos de elegibilidad establecidos para los regidores; II. Los municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley. Los ayuntamientos tendrán facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las legislaturas de los Estados, los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal. El objeto de las leyes a que se refiere el párrafo anterior será establecer: 84 a) Las bases generales de la administración pública municipal y del procedimiento administrativo, incluyendo los medios de impugnación y los órganos para dirimir las controversias entre dicha administración y los particulares, con sujeción a los principios de igualdad, publicidad, audiencia y legalidad; b) Los casos en que se requiera el acuerdo de las dos terceras partes de los miembros de los

IV. Contra disposiciones generales o actos que hubieren sido materia de una ejecutoria dictada en otra controversia, o contra las resoluciones dictadas con motivo de su ejecución, siempre que exista identidad de partes, disposiciones generales o actos en los casos a que se refiere el Artículo 88 Bis, fracción II de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México;

V. Cuando hayan cesado los efectos de la norma general o acto materia de la controversia;

VI. Cuando no se haya agotado la vía legalmente prevista para la solución del propio conflicto;

VII. Cuando la demanda se presentare fuera de los plazos previstos en esta ley;

VIII. Cuando exista falta de interés jurídico;

IX. Cuando existan actos consumados de forma irreparable;

X. Cuando la disposición general o el acto impugnados no sean de la competencia de la Sala Constitucional; y

XI. En los demás casos en que la improcedencia resulte de alguna disposición de la Ley.

En todo caso, las causales de improcedencia deberán examinarse de oficio.

ayuntamientos para dictar resoluciones que afecten el patrimonio inmobiliario municipal o para celebrar actos o convenios que comprometan al Municipio por un plazo mayor al periodo del Ayuntamiento; c) Las normas de aplicación general para celebrar los convenios a que se refieren tanto las fracciones III y IV de este artículo, como el segundo párrafo de la fracción VII del artículo 116 de esta Constitución; d) El procedimiento y condiciones para que el gobierno estatal asuma una función o servicio municipal cuando, al no existir el convenio correspondiente, la legislatura estatal considere que el municipio de que se trate esté imposibilitado para ejercerlos o prestarlos; en este caso, será necesaria solicitud previa del ayuntamiento respectivo, aprobada por cuando menos las dos terceras partes de sus integrantes; y e) Las disposiciones aplicables en aquellos municipios que no cuenten con los bandos o reglamentos correspondientes. Las legislaturas estatales emitirán las normas que establezcan los procedimientos mediante los cuales se resolverán los conflictos que se presenten entre los municipios y el gobierno del estado, o entre aquéllos, con motivo de los actos derivados de los incisos c) y d) anteriores; III. Los Municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes: a) Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales; b) Alumbrado público. c) Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos; d) Mercados y centrales de abasto. e) Panteones. f) Rastro. g) Calles, parques y jardines y su equipamiento; h) Seguridad pública, en los términos del artículo 21 de esta Constitución, policía preventiva municipal y tránsito; e i) Los demás que las Legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los Municipios, así como su capacidad administrativa y financiera. Sin perjuicio de su competencia constitucional, en el desempeño de las funciones o la prestación de los servicios a su cargo, los municipios observarán lo dispuesto por las leyes federales y estatales. 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; 85 Las comunidades indígenas, dentro del ámbito municipal, podrán coordinarse y asociarse en los términos y para los efectos que prevenga la ley. IV. Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor, y en todo caso: a) Percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles. Los municipios podrán celebrar convenios con el Estado para que éste se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de esas contribuciones. b) Las participaciones federales, que serán cubiertas por la Federación a los Municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las Legislaturas de los Estados. c) Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo. Las leyes federales no limitarán la facultad de los Estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c), ni concederán exenciones en relación con las mismas. Las leyes estatales no establecerán exenciones o subsidios en favor de persona o institución alguna respecto de dichas contribuciones. Sólo estarán exentos los bienes de dominio público de la Federación, de las entidades federativas o los Municipios, salvo que tales bienes sean utilizados por entidades paraestatales o por particulares, bajo cualquier título, para fines administrativos o propósitos distintos a los de su objeto público. Los ayuntamientos, en el ámbito de su competencia, propondrán a las legislaturas estatales las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria. Las legislaturas de los Estados aprobarán las leyes de ingresos de los municipios, revisarán y fiscalizarán sus cuentas públicas. Los presupuestos de egresos serán aprobados por los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles, y deberán incluir en los mismos, los tabuladores desglosados de las remuneraciones que perciban los servidores públicos municipales, sujetándose a lo dispuesto en el artículo 127 de esta Constitución. Los recursos que integran la hacienda municipal serán ejercidos en forma directa por los ayuntamientos, o bien, por quien ellos autoricen, conforme a la ley; V. Los Municipios, en los términos de las leyes federales y Estatales relativas, estarán facultados para: a) Formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal; b) Participar en la creación y administración de sus reservas territoriales; c) Participar en la formulación de planes de desarrollo regional, los cuales deberán estar en concordancia con los planes generales de la materia. Cuando la Federación o los Estados elaboren proyectos de desarrollo regional deberán asegurar la participación de los municipios; d) Autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo, en el ámbito de su

competencia, en sus jurisdicciones territoriales; e) Intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana; f) Otorgar licencias y permisos para construcciones; 86 g) Participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas y en la elaboración y aplicación de programas de ordenamiento en esta materia; h) Intervenir en la formulación y aplicación de programas de transporte público de pasajeros cuando aquellos afecten su ámbito territorial; e i) Celebrar convenios para la administración y custodia de las zonas federales. En lo conducente y de conformidad a los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios. Los bienes inmuebles de la Federación ubicados en los Municipios estarán exclusivamente bajo la jurisdicción de los poderes federales, sin perjuicio de los convenios que puedan celebrar en términos del inciso i) de esta fracción; VI. Cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas formen o tiendan a formar una continuidad demográfica, la Federación, las entidades federativas y los Municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a la ley federal de la materia. VII. La policía preventiva estará al mando del presidente municipal en los términos de la Ley de Seguridad Pública del Estado. Aquélla acatará las órdenes que el Gobernador del Estado le transmita en aquellos casos que éste juzgue como de fuerza mayor o alteración grave del orden público. El Ejecutivo Federal tendrá el mando de la fuerza pública en los lugares donde resida habitual o transitoriamente; VIII. Las leyes de los estados introducirán el principio de la representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de todos los municipios. Las relaciones de trabajo entre los municipios y sus trabajadores, se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de los estados con base en lo dispuesto en el Artículo 123 de esta Constitución, y sus disposiciones reglamentarias. IX. Derogada. X. Derogada.”

Por su parte, el artículo 21 de nuestra Carta magna, dispone:

“Artículo 21. (...)

Compete a la autoridad administrativa la aplicación de sanciones por las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, las que únicamente consistirán en multa, arresto hasta por treinta y seis horas o en trabajo a favor de la comunidad; pero si el infractor no pagare la multa que se le hubiese impuesto, se permutará esta por el arresto correspondiente, que no excederá en ningún caso de treinta y seis horas. Si el infractor de los reglamentos gubernativos y de policía fuese jornalero, obrero o trabajador, no podrá ser sancionado con multa mayor del importe de su jornal o salario de un día. Tratándose de trabajadores no asalariados, la multa que se imponga por infracción de los reglamentos gubernativos y de policía, no excederá del equivalente a un día de su ingreso.(...).”

El artículo 124 Constitucional, dispone que las facultades que no estén expresamente concedidas por la Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados o a la Ciudad de México, en los ámbitos de sus respectivas competencias, ha quedado en la competencia de las entidades federativas expedir el marco constitucional local para los municipios, así como las leyes necesarias para su funcionamiento, las llamadas leyes orgánicas.

De este modo, la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, en sus artículos 112, 113, 115, 122, 123, 124 y 137, dispone:

“Artículo 112.- La base de la división territorial y de la organización política y administrativa del Estado, es el municipio libre.

Las facultades que la Constitución de la República y el presente ordenamiento otorgan al gobierno municipal se ejercerá por el ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna entre éste y el gobierno del Estado.

Los municipios del Estado, su denominación y la de sus cabeceras, serán los que señale la ley de la materia.”

“Artículo 113.- Cada municipio será gobernado por un ayuntamiento con la competencia que le otorga la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la presente Constitución y las leyes que de ellas emanen.”

“Artículo 115.- En ningún caso los ayuntamientos, como cuerpos colegiados, podrán desempeñar las funciones del presidente municipal, ni éste por sí solo las de los ayuntamientos, ni el ayuntamiento o el presidente municipal, funciones judiciales.”

“Artículo 122.- Los ayuntamientos de los municipios tienen las atribuciones que establecen la Constitución Federal, esta Constitución, y demás disposiciones legales aplicables. Los municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos que señala la fracción III del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Los municipios ejercerán las facultades señaladas en la Constitución General de la República, de manera coordinada con el Gobierno del Estado, de acuerdo con los planes y programas federales, estatales, regionales y metropolitanos a que se refiere el artículo 139 de este ordenamiento.”

“Artículo 123.- Los ayuntamientos, en el ámbito de su competencia, desempeñarán facultades normativas, para el régimen de gobierno y administración del Municipio, así como funciones de inspección, concernientes al cumplimiento de las disposiciones de observancia general aplicables.”

“Artículo 124.- Los ayuntamientos expedirán el Bando Municipal, que será promulgado y publicado el 5 de febrero de cada año; los reglamentos; y todas las normas necesarias para su organización y funcionamiento, conforme a las previsiones de la Constitución General de la República, de la presente Constitución, de la Ley Orgánica Municipal y demás ordenamientos aplicables.

En caso de no promulgarse un nuevo bando municipal el día señalado, se publicará y observará el inmediato anterior.”

“Artículo 137.- Las autoridades del Estado y de los municipios, en la esfera de su competencia, acatarán sin reservas los mandatos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y cumplirán con las disposiciones de las leyes federales y de los tratados internacionales.

De conformidad con lo dispuesto en la legislación federal aplicable, los titulares de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, de cualquier dependencia u organismo descentralizado de la Administración Pública Estatal y los presidentes municipales, podrán convenir acuerdos interinstitucionales con uno o varios órganos gubernamentales extranjeros u organizaciones internacionales.”

Descendiendo en el marco legal, se tiene que la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, respecto a las bases municipales, entre otras, regula las siguientes:

“Artículo 2.- Las autoridades municipales tienen las atribuciones que les señalen los ordenamientos federales, locales y municipales y las derivadas de los convenios que se celebren con el Gobierno del Estado o con otros municipios.”

“Artículo 3.- Los municipios del Estado regularán su funcionamiento de conformidad con lo que establece esta Ley, los Bandos municipales, reglamentos y demás disposiciones legales aplicables.”

“Artículo 31.- Son atribuciones de los ayuntamientos: I. Expedir y reformar el Bando Municipal, así como los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro del territorio del municipio, que sean necesarios para su organización, prestación de los servicios públicos y, en general, para el cumplimiento de sus atribuciones;(…)”

“Artículo 48.- El presidente municipal tiene las siguientes atribuciones:

(...) III. Promulgar y publicar el Bando Municipal en la Gaceta Municipal y en los estrados de la Secretaría del Ayuntamiento, así como ordenar la difusión de las normas de carácter general y reglamentos aprobados por el Ayuntamiento; (...)

XVI. Cumplir y hacer cumplir dentro de su competencia, las disposiciones contenidas en las leyes y reglamentos federales, estatales y municipales, así como aplicar, a los infractores las sanciones correspondientes o remitirlos, en su caso, a las autoridades correspondientes; (...).”

“Artículo 150.- Son facultades y obligaciones de: (...) II. De los Oficiales Calificadores: a). Derogado b). Conocer, calificar e imponer las sanciones administrativas municipales que procedan por faltas o infracciones al bando municipal, reglamentos y demás disposiciones de carácter general contenidas en los ordenamientos expedidos por los ayuntamientos, y aquellas que deriven con motivo de la aplicación del Libro Octavo del Código Administrativo del Estado de México, excepto las de carácter fiscal;(…)”

“Artículo 151.- No pueden los oficiales conciliadores y calificadores: I. Girar órdenes de aprehensión; II. Imponer sanción alguna que no esté expresamente señalada en el bando municipal; III. Juzgar asuntos de carácter civil e imponer sanciones de carácter penal; IV. Ordenar la detención que sea competencia de otras autoridades.”

“Artículo 160.- Los ayuntamientos expedirán el Bando Municipal y los presidentes municipales lo promulgarán y difundirán en la Gaceta Municipal y en los estrados de los Ayuntamientos, así como por los medios que estime conveniente. El 5 de febrero de cada año el presidente municipal acompañado de los demás miembros del ayuntamiento en acto solemne dará publicidad al bando municipal o sus modificaciones.”

“Artículo 161.- El Bando Municipal regulará y deberá contener las normas de observancia general que requiera el gobierno y la administración municipales.”

“Artículo 162.- El Bando Municipal regulará al menos lo siguiente: I. Nombre y escudo del municipio; II. Territorio y organización territorial y administrativa del municipio; III. Población del municipio; IV. Gobierno Municipal, autoridades y organismos auxiliares del ayuntamiento; V. Servicios públicos municipales; V Bis. Los principios, acciones y etapas del programa de mejora regulatoria; V Ter. Los principios, acciones y lineamientos bajo los cuales se regirá la política de Gobierno Digital que se adoptará en el municipio. VI. Desarrollo económico y bienestar social; VII. Los principios del Programa Estratégico para lograr la equidad de género, así como las infracciones administrativas y sanciones que por éstas deban imponerse en el ámbito de su competencia. VIII. Protección ecológica y mejoramiento del medio ambiente; IX. En los municipios identificados como destinos turísticos, deberán incluir disposiciones que regulen la materia turística y, en su caso, el reglamento respectivo. X. Actividad industrial, comercial y de servicios a cargo de los particulares; XI. Infracciones, sanciones y recursos; XII. Las demás que se estimen necesarias.”

“Artículo 163.- El Bando Municipal podrá modificarse en cualquier tiempo, siempre y cuando se cumplan los mismos requisitos de su aprobación y publicación.”

“Artículo 164.- Los ayuntamientos podrán expedir los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas que regulen el régimen de las diversas esferas de competencia municipal.”

“Artículo 165.- Los Bandos, sus reformas y adiciones, así como los reglamentos municipales deberán promulgarse estableciendo su obligatoriedad y vigencia y darse a la publicidad en la Gaceta Municipal y en los estrados de los ayuntamientos, así como en los medios que se estime conveniente.”

“Artículo 166.- Las infracciones a las normas contenidas en el Bando, reglamentos, circulares y disposiciones administrativas municipales de observancia general, se sancionarán atendiendo a la gravedad de la falta cometida con: I. Amonestación; II. Multa hasta de cincuenta días de salario mínimo general, pero si el infractor es jornalero, ejidatario u obrero, la multa no excederá del salario de un día; III. Suspensión temporal o cancelación del permiso o licencia; IV. Clausura temporal o definitiva; V. Arresto administrativo hasta por treinta y seis horas.”

De los anteriores preceptos, se desprende que cada uno de los órdenes de gobierno federal, estatal y municipal, cuenta con competencias propias y autonomía para su ejercicio.

En el caso de los municipios, tienen autonomía funcional para la prestación de servicios públicos a su cargo, y el ejercicio de su gobierno, lo hacen a través de los ayuntamientos.

El Congreso local, tiene la facultad para legislar en materia municipal en el ámbito de su competencia (artículo 61 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México⁷⁴); sin embargo, como se vio, la facultad de expedir normas, también pertenece al municipio, pero debe respetar el contenido de las normas federales y estatales que regulan la administración municipal.

De esta forma, los ayuntamientos tienen la facultad para aprobar Bandos de Policía y Buen Gobierno, Reglamentos, Circulares y disposiciones administrativas de observancia general, dentro de sus respectivas jurisdicciones, con el fin de organizar la administración pública municipal, regular los procedimientos, funciones y servicios públicos, respetando el ámbito de sus competencias, de acuerdo con las leyes en materia municipal expedidas por las legislaturas de los Estados.

De los artículos 21 y 115 fracción II de la Constitución, se puede establecer que el Bando de Policía y Buen Gobierno es una norma administrativa de carácter punitivo, de naturaleza análoga al derecho penal.

Es altamente conveniente, citar la siguiente obra, que da un panorama muy concreto y explicado, de las características de los Bandos de Policía y Buen Gobierno, lo que resulta de suma importancia, puesto que algunas de sus disposiciones son el objeto de esta acción de inconstitucionalidad:

“(…)En la actualidad la acepción jurídica “bando” se encuentra relacionada con las reglas administrativas de policía y buen gobierno expedidos por los Ayuntamientos. Cabe señalar que las expresiones “reglamentos gubernativos y de policía” y “bandos de policía y buen gobierno”, referidos en los artículos 21 y 115. Fracción II, respectivamente, son sinónimos; y si bien es cierto la Constitución no establece qué debe entenderse por “policía y buen gobierno”, asociado a los

74

⁷⁴ “Artículo 61.- Son facultades y obligaciones de la legislatura: I. Expedir leyes, decretos o acuerdos para el régimen interior del Estado, en todos los ramos de la administración del gobierno.(…)”

bandos o reglamentos gubernativos, los artículos antes mencionados dan ciertas pautas para establecer el alcance de la expresión, ya que al señalar que se impondrán sanciones administrativas por violación a esas disposiciones, se puede establecer que el referido bando se integra por una serie de normas de carácter punitivo pertenecientes a la esfera administrativa, de naturaleza análoga a las de derecho penal, pero de características menos intensas o graves que las propias en los delitos⁷⁵

Por otra parte, el concepto “policía” proviene de la palabra griega *polis* que significa ciudad, se deriva *polítia*, que significa el arreglo, gobierno y buen orden de una ciudad ó República⁷⁶ Policía pues, se toma comúnmente por el arte o ciencia de procurar a todos los habitantes de un pueblo una vida cómoda y tranquila, como también por la jurisdicción que tiene derecho de ejercer el magistrado de policía para lograr aquel fin. Son objetos de la policía, la disciplina de las costumbres, la salud pública, la seguridad y tranquilidad general, la limpieza de las calles, la observancia de los estatutos, leyes, bandos u ordenanzas municipales, la represión de los juegos, del uso de las armas, de la ociosidad u holgazanería y de todas aquellas acciones que, aunque poco o nada criminales por sí mismas, pueden tener malos resultados u ocasionar crímenes o males a los ciudadanos, la vigilancia sobre la ejecución de las leyes de caza y pesca, el cuidado de los caminos, calles, plazas y paseos, los teatros, espectáculos y demás diversiones públicas, y en fin todo lo que concierne a la seguridad y bienestar de los habitantes.⁷⁷

Lo anterior permite establecer que el “bando” es una normatividad u ordenamiento de carácter general, regularmente asociado a cuestiones administrativas de “policía y buen gobierno”, cuya sustancia versa exclusivamente sobre el establecimiento de conductas típicas de los gobernados que serán consideradas faltas o infracciones administrativas por alterar la paz y el orden público, o por poner en riesgo la seguridad colectiva.⁷⁸

Actualmente, son diversos bandos de los que reglamentan algunas actividades específicas como: la justicia cívica municipal; las diversiones y espectáculos públicos; los anuncios y letreros; el consumo de bebidas alcohólicas en cantinas, bares y depósitos de cerveza; la utilización pública de aparatos electromecánicos y sonoros; los expendios de carne y aves; el establecimiento, operación y funcionamiento de establos; el funcionamiento de establecimientos mercantiles, industriales y de servicios; la protección de animales; el control de la fauna canina y felina; el comercio en la vía pública; los permisos para apertura y funcionamiento de molinos de nixtamal y tortillerías; el funcionamiento del cuerpo de bomberos; la promoción a la cultura; las facultades de los patronatos para las ferias municipales; la celebración de espectáculos taurinos, de box y luchas; la promoción de la vivienda; la participación ciudadana; el establecimiento de zonas peatonales; el control de la prostitución y actividades de alto riesgo para evitar la propagación de enfermedades de transmisión sexual, entre otras.⁷⁹

Ahora, los bandos municipales están sujetos a ciertos principios de los cuales es conveniente destacar los siguientes:

- a) Constituyen verdaderos ordenamientos normativos y están compuestos por normas generales, abstractas e impersonales.⁸⁰
- b) Entre los bandos de policía y buen gobierno y los demás acuerdos, órdenes y resoluciones de un Ayuntamiento salvo que la legislación local establezca alguna disposición en contrario-, no existe una relación de jerarquía, ya que todos tienen el mismo rango legal.
- c) Por lo que hace a su ubicación jerárquica dentro del orden jurídico mexicano, se puede afirmar que dichos cuerpos normativos ocupan su lugar después de la Constitución Federal, las Constituciones y las leyes locales.
- d) Normalmente pueden ser modificadas o derogadas por el propio Ayuntamiento que los emitió o por cualquiera de los que le sigan en el mando, sin más formalidades que las que se hayan seguido para su emisión.
- e) La atribución que tiene el Municipio para expedir los bandos se le otorga la Constitución Federal, por lo que es una función que sólo ellos pueden desempeñar, sin que, ante su inactividad o silencio, la puedan realizar las autoridades federales o las del orden común según corresponda.

⁷⁵ Véase la ejecutoria de la contradicción de tesis 44/202-SS, publicada en el *Semanario...*, op. Cit., Novena Época, Tomo XVI, noviembre de 2002, p. 461; IUS: 17317.

⁷⁶ Real Academia Española, *Diccionario de la lengua española*, 21 a. ed., Ed. Espasa Calpe, España, 1992, p. 1631.

⁷⁷ ESCRICHE, Joaquín, *Diccionario razonado de legislación y jurisprudencia*, 1.II, Madrid, 1873, reeditada en facsímil por Ed. Cárdenas Editor y Distribuidor, primera reimpresión. México, 1991, p. 1356.

⁷⁸ Contradicción de tesis 44/2002-SS..., op. Cit.

⁷⁹ *Semanario...* op. cit., Tomo XXII, noviembre de 2005, p. 365; IUS: 19160.

⁸⁰ Véase la ejecutoria de la controversia constitucional 14/2000..., op. Cit.

- f) Los bandos complementan la actividad legislativa del Congreso local ya que regulan la vida de una comunidad que no haya sido normada por la legislatura, por lo que de alguna forma, cubren los vacíos legales, de ahí que se les califique de complementarios.
- g) Los Ayuntamientos, en ejercicio de su facultad regulatoria, deben respetar ciertos imperativos, a saber:
- i. Los bandos no pueden estar en oposición a la Constitución General ni a las de los Estados, así como tampoco a las leyes federales o locales;
 - ii. En todo caso, deben adecuarse a las bases normativas que emitan las Legislaturas de los Estados y además,
 - iii. Deben versar sobre materias o servicios que les correspondan legal o constitucionalmente, a los Municipios.⁸¹
- h) Por disposición constitucional, los delitos y las penas en ellos establecidos deben estar determinados en las leyes, y los encargados de aplicarlas son los Jueces y Tribunales, por lo que no pueden estar contenidas en un Bando Municipal, ya que éstos sólo pueden prever infracciones y sanciones que no excedan los máximos establecidos en el artículo 21 Constitucional.
- i) Los bandos emanan de los Ayuntamientos aun en los casos en que hubieren sido aprobados por los votos mínimos necesarios para considerarlos válidos; su autoría y responsabilidad recaen en el Cabildo en su totalidad.⁸²

Lo citado anteriormente, nos permite tener un panorama general sobre los bandos municipales, en donde uno de éstos es materia del amparo en revisión 1595/2006 resuelto por la Segunda Sala, en el que se solicitó la protección de la Justicia Federal contra actos de autoridad fundamentados en las disposiciones señaladas en un bando de policía y buen gobierno.⁸³

Ahora, el tema de los bandos municipales, encuentra cabida en el llamado derecho administrativo sancionador, que a su vez se encuentra ligado al derecho penal, éste, como la máxima expresión de la potestad punitiva del Estado, por lo que la doctrina se ha encargado del tema de la naturaleza de las infracciones o contravenciones administrativas y su distinción con las sanciones penales.

La doctrina es casi unánime, en reconocer la prevalencia de la vía pena sobre la administrativa, para el caso en que los hechos sean constitutivos de delitos, y a su vez, de sanciones administrativas, el procedimiento administrativo deberá paralizarse hasta que se resuelva el penal, ya que conforme al principio *non bis in idem*, se encuentra prohibida la aplicación conjunta de tales preceptos, que sancionen en ambas ramas del Derecho, el comportamiento en cuestión; esto es, nadie puede ser castigado dos veces por los mismos hechos, para lo cual, debe partirse de las denominadas tres identidades:

- a). **Identidad de sujeto.**- Ser la misma persona involucrada en una instrucción penal y un procedimiento administrativo sancionador.
- b). **Identidad de Hecho.**- Incumplimiento de un deber de cuidado de la norma penal o administrativa.
- c). **Identidad de fundamento.**- Alude a los bienes jurídicos implicados. En materia penal, qué bienes jurídicos se protegen, en la administrativa, qué actos se sancionan.

Así, cuando se trate de un mismo hecho y sólo se lesione un bien jurídico, sólo una de las dos sanciones puede ser impuesta.

Conforme al artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la investigación de los delitos corresponde al Ministerio Público y a las policías, las cuales actuarán bajo la conducción y mando de aquél en el ejercicio de esta función, mientras que a la autoridad administrativa compete la aplicación de sanciones por las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, las que únicamente consistirán en multa, arresto hasta por treinta y seis horas, o en trabajo en favor de la comunidad; pero si el infractor no pagare la multa que se le hubiere impuesto, se permutará por el arresto correspondiente, que no excederá en ningún caso de treinta y seis horas. Si el infractor de los reglamentos gubernativos y de policía fuese jornalero, obrero o trabajador, no podrá ser sancionado con multa mayor del importe de su jornal o salario de un día. Tratándose de trabajadores no asalariados, la multa que se imponga por infracción de los reglamentos gubernativos y de policía, no excederá del equivalente a un día de su ingreso.

En armonía con dicho precepto Constitucional Federal, el artículo 81 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, establece:

81 Semanario..., op. cit., Novena Época, Tomo XV, enero de 2002, p. 1041, tesis P./J. 132/2001; IUS: 187983.

82 Véase la contracción de tesis 44/2002-SS..., op. cit.

83 Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. www.juridicas.unam.mx. Los municipios y sus bandos de policía y buen gobierno. P. 45-56.

“Artículo 81.- Corresponde al ministerio público y a las policías, la investigación de los delitos y a aquél, el ejercicio de la acción penal. Los particulares podrán ejercer la acción penal ante la autoridad judicial en los casos previstos por la ley.

Los policías actuarán bajo la conducción y mando del ministerio público en la investigación de los delitos.

El ministerio público podrá aplicar criterios de oportunidad para el ejercicio de la acción penal en los supuestos y condiciones que establezca la ley, la que señalará los casos en que serán objeto de revisión judicial.”

El artículo 77 fracciones I, II, XVI y XXVII, señala que entre otras, es facultad y obligación del Gobernador del Estado:

“I. Cumplir y hacer cumplir la Constitución Federal, las leyes del Congreso de la Unión y Tratados Internacionales en materia de derechos fundamentales de los que el Estado Mexicano sea parte;

II. Cuidar el cumplimiento de la presente Constitución y de las leyes, reglamentos, acuerdos y demás disposiciones que de ella emanen, expidiendo al efecto las órdenes correspondientes;

(...)

XVI. Hacer que las sentencias ejecutoriadas dictadas por los tribunales en materia penal sean debidamente ejecutadas.

XXVII. Cumplir con las previsiones constitucionales relativas al Ministerio Público.”

De lo que se sigue que la investigación de los delitos, corresponde al poder ejecutivo a través del ministerio público.

Por su parte, el artículo 61 fracción I de la norma fundamental estatal, señala que son facultades y obligaciones de la Legislatura:

“I. Expedir leyes, decretos o acuerdos para el régimen interior del Estado, en todos los ramos de la administración del gobierno.”

De modo que expedir normas generales en materia penal, corresponde al poder legislativo.

Por su parte, el artículo 88 de la Constitución de esta entidad, señala que el ejercicio del Poder Judicial del Estado, se deposita en:

“a) Un órgano colegiado denominado Tribunal Superior de Justicia, el cual funcionará en Pleno, Sala Constitucional, Salas Colegiadas y Unitarias Regionales; b) En tribunales y juzgados de primera instancia y juzgados de cuantía menor; organizados de acuerdo a su competencia establecida en las leyes secundarias. Los órganos jurisdiccionales aplicarán las leyes federales, tratándose de jurisdicción concurrente. El Poder Judicial contará con jueces de control que tendrán las atribuciones que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Código Nacional de Procedimientos Penales, esta Constitución y las demás leyes aplicables les confieran. Los jueces y magistrados del Estado de México, en el ámbito de su competencia, al emitir sus resoluciones observarán en lo concerniente el respeto a los derechos fundamentales, a las libertades, derechos y garantías reconocidas por la Constitución Federal, esta Constitución, los Tratados Internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, las leyes y reglamentos que el Estado establecen. Las leyes determinarán los procedimientos que habrán de seguirse para sustanciar los juicios y todos los actos en que intervenga el Poder Judicial. La ley establecerá las bases para la formación y actualización de funcionarios, así como para el desarrollo de la carrera judicial, la cuál se regirá por los principios de excelencia, objetividad, imparcialidad, profesionalismo e independencia. El Presupuesto de Egresos del Poder Judicial que se apruebe para el ejercicio fiscal anual, no podrá ser menor al porcentaje que represente de los ingresos ordinarios del Estado, correspondiente al año inmediato anterior. En ningún caso, el Presupuesto Anual de Egresos que se apruebe para el Poder Judicial del Estado, podrá ser inferior al 2.0% de los ingresos ordinarios del Estado, para el año fiscal de que se trate. De conformidad con las necesidades del servicio, dicho porcentaje se incrementará anualmente.”

En ese contexto, al poder ejecutivo corresponde la investigación de los delitos, a través del ministerio público y las policías que actuarán bajo la conducción y mando de aquél; al legislativo corresponde legislar en materia penal, al judicial, la aplicación de las leyes, en el ámbito de su competencia, observando el respeto a los derechos fundamentales, y garantías reconocidas por la Constitución Federal, Estatal y Tratados Internacionales en que el Estado Mexicano sea parte, leyes secundarias.

En la especie, esta invasión de competencias, en cuanto a legislar en materia penal, se actualiza por parte del Ayuntamiento de Capulhuac contra la legislatura del Estado, dado que en las normas impugnadas, contenidas en el bando municipal, regulan conductas que se encuentran tipificadas como delitos, por lo que de facto, el ayuntamiento mencionado, tomó atribuciones para emitir normas generales en materia penal, lo que está reservado al poder legislativo.

En efecto, las fracciones I y V del artículo 198; VI del artículo 199 y XIV del artículo 200 del Bando Municipal de Capulhuac 2018, disponen:

“Artículo 198. Son infracciones a las disposiciones sobre el orden público:

I. Ofender y agredir de palabra o hecho a cualquier vecino, habitante, visitante, transeúnte y servidor público en ejercicio de sus funciones;

...

V. Solicitar por vía telefónica o cualquier otro medio los servicios de seguridad pública, seguridad vial, protección civil y bomberos, cuando no sean necesarios;

...”

“Artículo 199. Son infracciones a las normas sobre servicios públicos municipales:

...

VI. Destruir, quemar o talar árboles plantados en la vía pública, parques, jardines o bienes del dominio público;

...”

“Artículo 200. Son infracciones a las disposiciones sobre la protección al medio ambiente:

...

XIV. Golpear, herir, torturar o privar de la vida a animales de compañía de su propiedad o posesión, no brindarles alimento, impedir que se les apliquen vacunas, permitir que deambulen en la vía pública y dejar de reportarlos oportunamente si son sospechosos de rabia, padecimiento nocivo o conducta agresiva contra el ser humano;

...”

Por su parte, los artículos 116 Bis, 126, 127, 228, 235 Bis del Código Penal del Estado de México, señalan:

“Artículo 116 Bis.- Comete el delito de uso indebido de los sistemas de emergencia el que dolosamente por cualquier medio reporte hechos falsos a instituciones públicas o privadas que presten servicios de emergencia, protección civil, bomberos o seguridad pública, que haga necesaria la movilización y presencia de elementos de dichas instituciones.

Al responsable de esta conducta se le impondrá de tres meses a un año de prisión y de diez a cincuenta días multa.

En caso de reincidencia se impondrá de dos a tres años de prisión y de doscientos a quinientos días multa.”

“Artículo 126.- Se entiende por ultraje toda expresión directa o indirecta o toda acción ejecutada contra algún servidor público, estatal o municipal, o contra instituciones públicas, que pueda implicar ofensa o desprecio.

Tratándose de elementos de cualquier corporación policíaca, se requerirá además para la integración del delito, que el ultraje sea en presencia de personas ajenas a las corporaciones.

Artículo 127.- A quien ejecute ultrajes contra instituciones públicas, se le impondrán de seis meses a dos años de prisión y de treinta a ciento cincuenta días multa. Si se cometieren en contra de un servidor público, se impondrán de seis meses a un año de prisión y de treinta a cien días multa.”

“Artículo 228.- Al que en contravención a las disposiciones legales en materia de protección al ambiente o normas técnicas ambientales:

I. El que derribe a trasplante un árbol en la vía pública o afecte negativamente áreas verdes o jardinerías públicas, dolosamente, sin autorización correspondiente;

II. Provoque por cualquier medio una enfermedad en las plantas, cultivos agrícolas o bosques, causando daño a la salud pública o desequilibrio a los ecosistemas;

III. Provoque intencionalmente un incendio forestal;

IV. Descargue, deposite, infiltre o derrame aguas residuales de carácter industrial, comerciales, de servicios y agropecuarios, desechos o contaminantes en las aguas o en los suelos de jurisdicción estatal o municipal, que causen daños a la salud pública, la flora, la fauna o los ecosistemas;

V. Despida o descargue en la atmósfera gases, humos; polvos, líquidos que ocasionen o puedan ocasionar daños a la salud pública, la flora, la fauna o los ecosistemas, en zonas o fuentes emisoras de jurisdicción estatal o municipal;

VI. Genere emisiones de ruido, vibraciones, energía lumínica o térmica en zonas de jurisdicción estatal o municipal que ocasionen o puedan ocasionar daños a la salud pública, flora, fauna o los ecosistemas;

VII. Debiendo obtener la autorización de impacto y riesgo ambiental, realice obras o actividades, sin contar con la misma o no implemente las medidas preventivas y correctivas que indique la autoridad correspondiente para la mitigación de impactos ambientales y de seguridad de las personas, sus bienes y el ambiente, ocasionando daños a la salud pública, la flora, la fauna o los ecosistemas;

VIII. Rebase el doble de los parámetros y límites permisibles en las normas oficiales mexicanas o en las normas técnicas estatales vigentes.

IX. Sin contar con la autorización de impacto y riesgo ambiental, preste el servicio de guarda, custodia, reparación o depósito de vehículos.

X. Sin contar con la autorización de impacto y riesgo ambiental, guarde, comercie, deposite o almacene vehículos de desecho o autopartes usadas.

A los responsables de este delito se les impondrá prisión de dos a ocho años y de treinta a ciento cincuenta días multa.”

“Artículo 235 Bis. Comete el delito de maltrato animal, el que cause lesiones dolosas a cualquier animal que no constituya plaga, con el propósito o no, de causarle la muerte y se le impondrá pena de seis meses a dos años de prisión y de cincuenta a ciento cincuenta días multa.

La pena prevista en el párrafo anterior también se aplicará a quien abandone a cualquier animal de tal manera que quede expuesto a riesgos que amenacen su integridad, la de otros animales o de las personas.

A quien realice actos eróticos sexuales a un animal o le introduzca por vía vaginal o rectal el miembro viril, cualquier parte del cuerpo, objeto o instrumento, se le impondrán de seis meses a dos años de prisión y de cincuenta a ciento cincuenta días multa.

La pena contenida en el presente artículo se incrementará hasta en una mitad cuando el maltrato animal sea videograbado o difundido.

En cualquier caso, se procederá inmediatamente al aseguramiento de los animales, de conformidad con lo dispuesto en el cuarto párrafo del artículo 48 del presente código.”

Entre las disposiciones, del Bando Municipal y las del Código Penal mencionadas existe identidad de las conductas o hechos y de fundamento, en el sentido de que se sancionan tanto como infracción administrativa y delito, a aquella persona que:

- Profiera frases injuriosas o inmorales contra instituciones, sus representantes, servidores públicos o servicios públicos.
- Haga uso indebido de los servicios de emergencias, poniendo en marcha esos servicios inútilmente.
- Destruya, queme, tale, derribe o trasplante árboles en la vía pública, parques jardines o bienes del dominio público.
- Maltrate, prive de la vida o abandone a cualquier animal doméstico.

Por tanto, es evidente que las conductas mencionadas se encuentran sancionadas en el Bando, y a su vez, se encuentran comprendidas en los artículos referidos del Código Penal para el Estado de México, y que esas conductas atentan contra el orden público, por lo que se consideran como delitos. Por tanto, si la función legislativa del Estado en materia penal ha sido reservada constitucionalmente a la Legislatura del Estado, conforme lo dispone el artículo 61 fracción I de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, el Ayuntamiento de Capulhuac, carece de facultades para reglamentar conductas que son constitutivas de delito, toda vez que ello infringe la división de poderes al invadir la esfera de competencia del poder legislativo, dado que si bien el municipio a través de su ayuntamiento cuenta con facultades reglamentarias, en este caso, para expedir normas generales de policía y buen gobierno, a través de los bandos, como se vio, se limita a observar las regulaciones jerárquicas superiores, y al ámbito de su competencia.

Por lo que las conductas reguladas y sancionadas en las fracciones I y V del artículo 198; VI del artículo 199 y XIV del artículo 200 del Bando Municipal de Capulhuac 2018, están inmersas en los delitos previstos en los artículos 116 Bis, 126, 127, 228 y 235 Bis del Código Penal del Estado de México; por lo que de acuerdo con el marco jurídico Constitucional, legislar sobre dichas conductas, es exclusiva del poder legislativo, y su investigación y sanción, está reservada al poder ejecutivo a través del ministerio público y al poder judicial, en forma respectiva.

A mayor abundamiento, como ya se vio en líneas precedentes de esta resolución, el tema de los Bandos Municipales, encuentra cabida en el llamado Derecho Administrativo Sancionador, que a su vez se encuentra ligado al derecho penal, éste, como la máxima expresión de la potestad punitiva del Estado; sin embargo, la doctrina es casi unánime, en reconocer la prevalencia de la vía penal sobre la administrativa, para el caso en que los hechos sean constitutivos de delitos, y a su vez, de sanciones administrativas, puesto que el procedimiento administrativo deberá paralizarse hasta que se resuelva el penal, ya que conforme al principio *non bis in idem*, se encuentra prohibida la aplicación

conjunta de tales preceptos, que sancionen en ambas ramas del Derecho, el comportamiento en cuestión; esto es, nadie puede ser castigado dos veces por los mismos hechos:

“Artículo 23 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Ningún juicio criminal deberá tener más de tres instancias. Nadie puede ser juzgado dos veces por el mismo delito, ya sea que en el juicio se le absuelva o se le condene. Queda prohibida la práctica de absolver de la instancia.”

Observar dicho principio, evita no sólo la imposición conjunta de una pena y una sanción administrativa por los mismos hechos, sino también la tramitación simultánea de un proceso penal y uno administrativo sancionador, ya que el sometimiento a un proceso supone por sí mismo una carga para el ciudadano responsable de ellos, pues tendría que defenderse de una acusación ante ordenes distintos, cuando sólo uno de ellos puede prosperar, por lo que la vigencia de ambas normas, la penal y la administrativa, reiterativas sobre las mismas conductas carece de justificación y se traduce en un atentado contra los principios de proporcionalidad y seguridad jurídica, evitándose además, la posibilidad de una doble sanción, y eventuales pronunciamientos contradictorios.

Aunado a que resulta contrario a la Constitución, por arbitrario y carente de toda racionalidad, someter a un sujeto a un procedimiento administrativo sancionador, en la medida de que la resolución penal puede condicionar no sólo la resolución administrativa, sino toda la tramitación del procedimiento administrativo sancionador.

La declaración de invalidez sobre las normas impugnadas, vela por el principio de seguridad jurídica en su vertiente de previsibilidad de las consecuencias jurídicas, ya que el ciudadano tendrá la certeza garantizada, de que por un solo hecho que lesione el único bien jurídico, sólo se le va aplicar una norma sancionadora, ya que de prevalecer las normas impugnadas, tanto la administración como los jueces, al aplicarlas impondrían dos o más sanciones por la comisión de una sola infracción, ya sea penal o administrativa, con lo que se estaría vulnerando la garantía de certeza y seguridad sobre predecir con certeza la responsabilidad que conlleva la comisión de la conducta sancionada.

Además, las consecuencias penales de los comportamiento regulados en las disposiciones impugnadas, podrían quedar a disposición de la administración; por tanto, el fundamento constitucional en que descansa la prevalencia de la vía penal, exige invalidar las normas administrativas municipales materia de inconstitucionalidad, para dejarlas sin efecto, haciendo así compatible el derecho a no ser sancionado dos veces por los mismos hechos, aunado a que la actuación de la administración sobre ese fundamento, menoscaba la competencia del juez para conocer de las causas criminales.

Apoyan lo anterior las tesis que a continuación se transcriben:

NON BIS IN IDEM. ESTE PRINCIPIO ES APLICABLE, POR EXTENSIÓN, AL DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. El principio mencionado, que prohíbe el doble enjuiciamiento por el mismo delito, contenido en el artículo 23 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, consigna una garantía de seguridad jurídica, cuyo propósito es proteger al gobernado que ha sido juzgado por determinados hechos, para que no sea sometido a un nuevo proceso por ese motivo, lo que implica la certeza de que no se le sancione varias veces por la misma conducta. Sin embargo, dicha garantía no es exclusiva de la materia penal, pues en términos del artículo 14 constitucional, la seguridad jurídica debe regir en todas las ramas del derecho y, dada la similitud y la unidad de la potestad punitiva del Estado, en la interpretación constitucional de los principios del derecho administrativo sancionador, puede acudirse a los principios penales sustantivos. Por tanto, el principio non bis in idem es aplicable al derecho administrativo sancionador, porque, en sentido amplio, una sanción administrativa guarda similitud fundamental con las penas, toda vez que ambas tienen lugar como reacción frente a lo antijurídico, y ya sea que se incumpla lo ordenado o se realice lo prohibido, tanto el derecho penal como el administrativo sancionador resultan ser inequívocas manifestaciones de la facultad del Estado de imponer penas y medidas de seguridad ante la comisión de ilícitos, en la inteligencia de que la traslación de las garantías en materia penal en cuanto a grados de exigencia, no puede hacerse automáticamente, pues su aplicación al procedimiento administrativo sólo es posible, en la medida en que resulten compatibles con su naturaleza. Época: Décima Época. Registro: 2011565. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Tipo de Tesis: Aislada. Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 29, Abril de 2016, Tomo III. Materia(s): Constitucional, Administrativa. Tesis: I.1o.A.E.3 CS (10a.). Página: 2515, PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO EN MATERIA ADMINISTRATIVA ESPECIALIZADO EN COMPETENCIA ECONÓMICA, RADIODIFUSIÓN Y TELECOMUNICACIONES, CON RESIDENCIA EN EL DISTRITO FEDERAL Y JURISDICCIÓN EN TODA LA REPÚBLICA. Amparo en revisión 65/2015. Director General de Defensa Jurídica, en representación del Pleno, ambos del Instituto Federal de Telecomunicaciones. 28 de enero de 2016. Unanimidad de votos. Ponente: Patricio González-Loyola Pérez. Secretario: Carlos Luis Guillén Núñez. Nota: Con motivo de la entrada en vigor del Acuerdo General del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal por el que se cambia la denominación de Distrito Federal por Ciudad de

México en todo su cuerpo normativo, la denominación actual del órgano emisor es la de Primer Tribunal Colegiado de Circuito en Materia Administrativa Especializado en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones, con residencia en la Ciudad de México y jurisdicción en toda la República. Esta tesis se publicó el viernes 29 de abril de 2016 a las 10:29 horas en el Semanario Judicial de la Federación.

NON BIS IN IDEM. REPARACIÓN CONSTITUCIONAL DERIVADA DE LA TRANSGRESIÓN A ESTE PRINCIPIO. Si bien las vertientes adjetiva-procesal y sustantiva del principio de prohibición de doble juzgamiento se refieren a que una persona no puede ser procesada ni sentenciada dos veces por los mismos hechos que constituyan la misma conducta tipificada como delito, y que esto puede ocurrir cuando esa conducta se prevea en ordenamientos legales de distintos fueros, a partir de los cuales se instruyen dos procesos al inculpado, la consecuencia posible a dicha afectación como medio de reparación constitucional es la anulación de uno de los procesos, pero no la absolución en ambos asuntos, ya que dicho proceder generaría impunidad, lo cual es incompatible con los propósitos garantistas del artículo 23 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Época: Décima Época, Registro: 2011237. Instancia: Primera Sala, Tipo de Tesis: Aislada, Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 28, Marzo de 2016, Tomo I, Materia(s): Constitucional, Tesis: 1a. LXVI/2016 (10a.), Página: 989, Amparo directo en revisión 3731/2015. 2 de diciembre de 2015. Unanimidad de cuatro votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Jorge Mario Pardo Rebolledo y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Ponente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Secretario: Saúl Armando Patiño Lara. Esta tesis se publicó el viernes 11 de marzo de 2016 a las 10:10 horas en el Semanario Judicial de la Federación.

SEGURIDAD JURÍDICA. EL DERECHO PREVISTO EN EL ARTÍCULO 23 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL ES APLICABLE A LA MATERIA ADMINISTRATIVA. El precepto constitucional citado contiene diversos derechos de seguridad jurídica, dentro de los que se encuentra el relativo a que nadie puede ser juzgado dos veces por la misma falta. Sobre el particular, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha dotado de mayor contenido al derecho en comento, haciéndolo extensivo a materias diversas a la penal, como la administrativa. Así, en esta última materia, el derecho se encuentra dirigido a prohibir que a un particular se le sancione dos veces o por segunda vez por el mismo hecho y para proteger el mismo bien jurídico; en esta tesis, "lo mismo" se identifica o equipara con la triple identidad de: sujeto, hecho y fundamento. Por el contrario, cuando un sujeto con uno o más hechos lesiona bienes jurídicos diferentes (diversos ordenamientos jurídicos) o algún bien jurídico varias veces, esa situación ocasiona la comisión de varias infracciones distintas y se sanciona por cada ilícito perpetrado, ya que en este supuesto no existe la triple identidad, toda vez que o no se trata del mismo hecho o falta coincidencia de fundamento, lo que es de suma importancia e indispensable para que surta plena vigencia esa exigencia constitucional. Ilustra los supuestos que anteceden, lo que establecen los artículos 75, fracción V y 76 del Código Fiscal de la Federación, en virtud de que en el primer numeral mencionado, al existir la triple identidad de sujeto, hecho y fundamento, se prevé que se aplique sólo una sanción; en tanto que en la segunda disposición legal, el supuesto que antecede no se actualiza, en atención a que en esa norma se señalan diversos hechos (infracciones), que implican la inobservancia de distintos ordenamientos jurídicos, situación que tiene como consecuencia la aplicación de las sanciones que correspondan por cada ilícito que se hubiere cometido. Época: Décima Época. Registro: 2005940, Instancia: Segunda Sala, Tipo de Tesis: Aislada, Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 4, Marzo de 2014, Tomo I, Materia(s): Constitucional, Tesis: 2a. XXIX/2014 (10a.), Página: 1082. Amparo directo en revisión 3423/2013. Jorge Abraham Hernández Marroquín. 15 de enero de 2014. Cinco votos de los Ministros Sergio A. Valls Hernández, Alberto Pérez Dayán, José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y Luis María Aguilar Morales; votó con salvedad Sergio A. Valls Hernández. Ponente: Alberto Pérez Dayán. Secretaria: Lourdes Margarita García Galicia. Esta tesis se publicó el viernes 21 de marzo de 2014 a las 11:03 horas en el Semanario Judicial de la Federación.

A mayor comprensión, conviene citar también, a Roberto Carlos Fonseca Luján, Maestro en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México, y profesor de asignatura en la Facultad de Derecho:

“En un Estado constitucional, el derecho penal y el derecho administrativo sancionador, son especies de lo que se ha denominado *“sistema sancionador constitucional”*. La cercanía entre los dos sistemas- penal y sancionador administrativo- ha sido reconocida por la Suprema Corte de Justicia, la cual ha señalado recientemente que la sanción administrativa guarda una similitud fundamental con las penas, como reacción estatal frente a lo antijurídico, de modo que para la construcción de los principios constitucionales del derecho administrativo sancionador es válido acudir de manera prudente a las técnicas garantistas del derecho penal (Tesis P.J.99/2006).

Así las cosas, se exige al derecho administrativo sancionador el cumplimiento de los principios constitucionales que han de regir para el derecho penal. Entre estos principios se encuentra el de *non bis in ídem*, previsto en el artículo 23 constitucional: “Nadie puede ser juzgado dos veces por el mismo delito, ya sea que en el juicio se le absuelva o se le condene”. Este principio prohíbe la duplicidad o repetición de procesos- no necesariamente de sentencias-, respecto de los mismos hechos considerados delictivos.

(...)

En el caso de las sanciones aplicables a los gobernados, la solución tradicional ha señalado algo análogo: que el proceso penal es independiente del procedimiento administrativo, porque tienen distinta naturaleza y persiguen objetivos distintos. La *cosa juzgada* en materia penal, presupuesto de aplicación de la institución del *non bis in ídem*, es muy distinta de la cosa juzgada en materia administrativa, de modo que la eventual aplicación de ambas sanciones a un mismo hecho, no es contraria al principio general previsto en el 23 constitucional.

Sin embargo, hay una falla en esto: como vimos al comienzo, el derecho mexicano ha admitido recientemente que ambos sistemas sancionadores, administrativo y penal, son *sectores* de un mismo *ius puniendi* estatal. Con ese punto de partida, afirmar la compatibilidad de la sanción penal con la sanción administrativa, equivale a afirmar que el Estado está legitimado para ejercer dos veces su poder punitivo e imponer dos sanciones a una misma conducta del gobernado, lo cual, parece incompatible con el mandato de no castigar dos veces por el mismo hecho ilícito, esencia del *non bis in ídem*.

No se pretende negar que cada área del sistema jurídico tenga cierta autonomía respecto a las otras. Sin embargo, la cuestión de que las infracciones y los delitos sean objeto de competencias y procedimientos autónomos, no sirve para fundamentar su aplicación concurrente a un mismo hecho, si como ahora se reconoce, ambas son expresiones del sistema sancionador constitucional.

Considero que hay aquí una falla estructural en el derecho mexicano, que requiere atención. En otros países, España por ejemplo, no hay duda respecto a que resulta violatorio de derechos procesales pretender sancionar por las dos vías -administrativa y penal- una misma conducta. El Tribunal Constitucional de aquél país ha considerado que en el ámbito de los gobernados el *non bis in ídem* supone, en definitiva, proscribir la compatibilidad entre penas y sanciones administrativas en aquellos casos en los que adecuadamente se constate que concurre identidad de sujeto, hecho y fundamento.”⁸⁴

Por todo lo anterior, es evidente que debe declararse la invalidez de las fracciones I y V del artículo 198; VI del artículo 199 y XIV del artículo 200 del Bando Municipal de Capulhuac 2018, por infringir los preceptos Constitucionales referidos a lo largo de este fallo.

Por otra parte, la fracción II del artículo 195 y el artículo 196 del Bando Municipal de Capulhuac 2018, disponen:

“Artículo 195. Las infracciones por violaciones o faltas administrativas a las disposiciones del presente Bando, se sancionarán atendiendo a la gravedad de la falta cometida con:

““

II. Multa de hasta 50 días de salario mínimo general vigente en la región, según la naturaleza de la infracción incluyendo la reparación del daño que se causare. Si el infractor es jornalero, ejidatario u obrero no asalariado, la multa no excederá del salario de un día...”

“Artículo 196. Para la calificación de las infracciones en que incurran las personas físicas o jurídicas colectivas, la determinación de la sanción, así como el monto de la multa, la autoridad municipal competente deberá tomar como base el salario mínimo general vigente, además de considerar lo siguiente:

I. La gravedad de la infracción y el modo en que se cometió;

II. Los antecedentes, las condiciones económicas, sociales, grado de cultura e instrucción y la actividad a la que se dedica el infractor;

III. El monto del beneficio, daño o perjuicio económico derivado del incumplimiento de obligaciones, si lo hubiere;

IV. La reincidencia, en caso de que se cometa la misma infracción más de una vez durante el período de un año, contado a partir de la primera violación.

A solicitud expresa de cualquier infractor o de la persona obligada a reparar el daño causado, se podrá conmutar la multa, el arresto administrativo o la reparación del daño, por el trabajo comunitario, que consiste en la realización de actividades no remuneradas, en apoyo a la

prestación de determinados servicios públicos, siempre que sea con la orientación y vigilancia del personal del área administrativa a que haya sido canalizado y la Defensoría Municipal de Derechos Humanos.”

Por tanto, considerando que el tercer párrafo del artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece que la autoridad administrativa podrá imponer las sanciones de: multa, arresto hasta por treinta y seis horas o en trabajo a favor de la comunidad, por infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía; y que artículo 166 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, permite imponer las sanciones de amonestación; multa hasta de cincuenta días de salario mínimo general, pero si el infractor es jornalero, ejidatario u obrero, la multa no excederá del salario de un día; suspensión temporal o cancelación del permiso o licencia; clausura temporal o definitiva; arresto administrativo hasta por treinta y seis horas; por infracciones a las normas contenidas en el Bando Municipal, es evidente que la fracción II del artículo 195 y el artículo 196 del Bando Municipal de Capulhuac 2018, es violatoria de la Constitución y de la Ley estatal citada, y por tanto, debe declararse inválida.

Por lo expuesto y fundado, **se declara la invalidez de las fracciones I y V del artículo 198; VI del artículo 199 y XIV del artículo 200 del Bando Municipal de Capulhuac 2018, así como sus respectivas sanciones previstas dentro de los mismos preceptos legales, y las establecidas en la fracción II del artículo 195 y el artículo 196 del propio Bando**, publicado en la Gaceta Municipal de Gobierno, el cinco de febrero de dos mil dieciocho; declaración que tiene efectos generales.

Con fundamento en el artículo 34 de la Ley Reglamentaria del artículo 88 bis de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, se ordena notificar a las partes la presente resolución y una vez que cause ejecutoria publíquese la misma de manera íntegra, en el Boletín Judicial, de este órgano jurisdiccional, Periódico Oficial del Gobierno del Estado Libre y Soberano de México “Gaceta del Gobierno”, y Periódico Oficial del Ayuntamiento “Gaceta Municipal” de Capulhuac.

Dicha invalidez surtirá efectos a partir de la publicación de esta resolución en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado Libre y Soberano de México, “Gaceta del Gobierno”, y no tendrá efectos retroactivos.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO. Es procedente la acción de inconstitucionalidad promovida por el Presidente de la Comisión de los Derechos Humanos del Estado de México.

SEGUNDO. Se declara la invalidez de las fracciones I y V del artículo 198; VI del artículo 199 y XIV del artículo 200 del Bando Municipal de Capulhuac 2018, así como sus respectivas sanciones previstas dentro de los mismos preceptos legales, y las establecidas en la fracción II del artículo 195 y el artículo 196 del propio Bando, publicado en la Gaceta Municipal de Gobierno, el cinco de febrero de dos mil dieciocho; declaración que tiene efectos generales.

TERCERO. Una vez que cause ejecutoria, publíquese esta sentencia en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado Libre y Soberano de México y del Ayuntamiento de Capulhuac, “Gaceta del Gobierno”, “Gaceta Municipal” y en el Órgano Informativo del Poder Judicial del Estado de México “Boletín Judicial”.

NOTIFÍQUESE PERSONALMENTE. Así lo resolvieron por unanimidad de votos los Magistrados integrantes de la Sala Constitucional del Tribunal Superior de Justicia del Estado de México, ARMIDA RAMÍREZ DUEÑAS presidenta, EVERARDO SHAÍN SALGADO ponente, JESÚS CONTRERAS SUÁREZ, PATRICIO TIBERIO SÁNCHEZ VÉRTIZ RUIZ y RICARDO ALFREDO SODI CUÉLLAR, quienes actúan con la Secretaria de acuerdos VERÓNICA BELLO MONDRAGÓN. DOY FE.

PRESIDENTA

ARMIDA RAMÍREZ DUEÑAS,
(RÚBRICA).

MAGISTRADO

JESÚS CONTRERAS SUÁREZ
(RÚBRICA).

MAGISTRADO PONENTE

EVERARDO SHAÍN SALGADO.
(RÚBRICA).

MAGISTRADO

PATRICIO TIBERIO SÁNCHEZ VÉRTIZ RUIZ
(RÚBRICA).

MAGISTRADO

RICARDO ALFREDO SODI CUÉLLAR
(RÚBRICA).

SECRETARIA

VERÓNICA BELLO MONDRAGÓN
(RÚBRICA).

TOLUCA DE LERDO, ESTADO DE MÉXICO; VEINTITRÉS (23) DE MAYO DE DOS MIL DIECIOCHO (2018).

VISTOS los autos para resolver el toca 8/2018, formado con motivo de la acción de inconstitucionalidad planteada por el **PRESIDENTE DE LA COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS DEL ESTADO DE MÉXICO**, Doctor en Derecho **JORGE OLVERA GARCÍA**, contra los **ARTÍCULOS 387, FRACCIONES XIII, XXXVIII, XXXIX, XL, XLI y 389 DEL BANDO MUNICIPAL DE EL ORO 2018, CON SUS RESPECTIVAS SANCIONES, ASÍ COMO LA PREVISTA EN EL ARTÍCULO 391, FRACCIÓN II.**

ANTECEDENTES

1. Por escrito presentado el nueve (9) de marzo de dos mil dieciocho (2018), el Doctor en Derecho **JORGE OLVERA GARCÍA**, Presidente de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México, planteó acción de inconstitucionalidad, a efecto de solicitar la invalidez de los artículos 387, fracciones XIII, XXXVIII, XXXIX, XL, XLI y 389 del Bando Municipal de El Oro 2018, con sus respectivas sanciones, así como la prevista en el artículo 391, fracción II, del propio ordenamiento.
2. Mediante acuerdo dictado el doce (12) de marzo de dos mil dieciocho (2018), los Magistrados integrantes de la Sala Constitucional del Tribunal Superior de Justicia del Estado de México, ordenaron formar y registrar la acción de inconstitucionalidad, bajo número de toca 8/2018, y por razón de turno, fue designado como Instructor, el Magistrado **Patricio Tiberio Sánchez Vértiz Ruiz**.
3. El día trece (13) del mismo mes y año, el Magistrado Instructor admitió a trámite la acción de inconstitucionalidad, al tiempo que ordenó dar vista a las autoridades que emitieron y promulgaron la norma general cuya invalidez parcial se exige.
4. En desahogo de la vista prevista en el artículo 57 de la Ley Reglamentaria del Artículo 88 Bis de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, la Licenciada **CRISTINA SABINA CRUZ HERNÁNDEZ**, en carácter de Presidenta Municipal y el Síndico Municipal **ERICK IVÁN REYES TORRES**, como representante jurídico del Ayuntamiento, realizaron manifestaciones mediante la promoción presentada el doce (12) de abril de dos mil dieciocho (2018).
5. Una vez agotado el procedimiento, el Magistrado Instructor propuso el proyecto de resolución definitiva a los integrantes de la Sala Constitucional.

CONSIDERACIONES**PRIMERO. Generalidades del caso.**

Las normas generales cuya invalidez reclama el Presidente de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México, son las contenidas en los artículos 387, fracciones XIII, XXXVIII, XXXIX, XL, XLI y 389 del Bando Municipal de El Oro 2018, con sus respectivas sanciones, así como la prevista en el artículo 391, fracción II, del propio ordenamiento.

Los órganos que emitieron y promulgaron la norma impugnada, son el Cabildo y el Presidente Municipal Constitucional de El Oro, Estado de México, respectivamente.

La norma general impugnada fue publicada el cinco (5) de febrero de dos mil dieciocho (2018), en la Gaceta Municipal del Ayuntamiento de El Oro, Estado de México.

Los preceptos constitucionales que se estiman violados, son los artículos 5, párrafos primero y tercero, 34, 61, 77, 81, 86 bis, 88, inciso b), párrafos primero y segundo, y 115 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México.

SEGUNDO. Competencia.

Esta Sala Constitucional es competente para conocer y resolver la acción de inconstitucionalidad planteada, en términos de los artículos 88-Bis, fracción III, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, 1 de la Ley Reglamentaria del Artículo 88-Bis de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México y 44 bis-1 de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de México.

TERCERO. Oportunidad en la presentación de la demanda.

El Bando Municipal de El Oro 2018, fue publicado en la Gaceta Municipal, el cinco (5) de febrero de dos mil dieciocho (2018), como se advierte del disco compacto anexo a la demanda.

En el artículo 88-Bis, fracción III, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, se establece el plazo de cuarenta y cinco (45) días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma en el medio oficial correspondiente, para promover la acción de inconstitucionalidad en contra de leyes, reglamentos estatales o municipales, bandos municipales o decretos de carácter general, por considerarse contrarios a la propia constitución; plazo reiterado en el artículo 14, fracción II, de la propia ley reglamentaria.

El plazo de cuarenta y cinco días (45) naturales para promover la acción de inconstitucionalidad que nos ocupa, transcurrió del seis (6) de febrero al veintidós (22) de marzo de dos mil dieciocho (2018).

En consecuencia, la demanda fue presentada de manera oportuna, por haberse recibido el (9) de marzo de dos mil dieciocho (2018), por conducto de Oficialía de Partes Común de las Salas Civiles y Penales de Toluca.

CUARTO. Legitimación de quien promueve la acción de inconstitucionalidad.

El Doctor en Derecho JORGE OLVERA GARCÍA, firmó la demanda en carácter de Presidente de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México; cargo que acreditó con el periódico oficial Gaceta del Gobierno, del tres (3) de agosto de dos mil diecisiete (2017), que contiene el decreto doscientos veintidós (222), de la LIX Legislatura del Estado de México, relativo a su designación.

En el artículo 88-Bis de la Constitución local, se establece:

Artículo 88-Bis.- Corresponde a la Sala Constitucional:

[...]

III. Conocer y resolver las acciones de inconstitucionalidad planteadas en contra de leyes, reglamentos estatales o municipales, bandos municipales o decretos de carácter general por considerarse contrarios a esta Constitución, y que sean promovidos dentro de los 45 días naturales siguientes a la fecha de publicación en el medio oficial correspondiente, por:

- a) El Gobernador del Estado;
 - b) Cuando menos el treinta y tres por ciento de los miembros de la Legislatura;
 - c) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de un Ayuntamiento del Estado;
 - d) La o el Presidente de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México, en materia de derechos humanos.
- [...]

Como se observa, el Presidente de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México, tiene legitimación para plantear acciones de inconstitucionalidad contra leyes, reglamentos estatales o municipales, bandos municipales o decretos de carácter general, en materia de derechos humanos.

Por tanto, el Doctor en Derecho JORGE OLVERA GARCÍA, en carácter de Presidente de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México, está legitimado para solicitar la invalidez del Bando Municipal de El Oro 2018, mediante el planteamiento de la acción de inconstitucionalidad que se analiza.

QUINTO. Consideraciones sustanciales.

Una vez analizadas las constancias de autos, este tribunal estima procedente y fundada la acción de inconstitucionalidad deducida por el Presidente de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México, en mérito de las razones que serán expuestas en este fallo.

1. Planteamientos de inconformidad. El Presidente de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México, esgrime los argumentos que se reproducen enseguida:

VII. Conceptos de invalidez:**1. Antecedentes:**

En 2015, esta Defensoría de Habitantes realizó el estudio de los 125 bandos municipales del Estado de México, desprendiéndose que 109 contemplaban y sancionaban como infracciones administrativas, conductas que de conformidad con el Código Penal del Estado de México están tipificadas como delitos.

En tal virtud, el 8 de enero del presente año se emitió la recomendación General 1/2016 "*Sobre la armonización de los bandos municipales, a fin de que no contemplen infracciones administrativas que tengan identidad con delitos previstos en el Código Penal del Estado de México*",¹ [Puede ser consultada en: <http://www.codhem.org.mx/LocalUser/codhem.org/recomendaciones/pdf/2016/106.pdf>.] en la que se determinó:

*Única. Se recomienda a los Honorables Ayuntamientos Constitucionales de los municipios del Estado de México, evitar contemplar como infracciones administrativas en los bandos municipales, conductas que estén previstas como delitos en el Código Penal del Estado de México vigente, a efecto de no invadir esferas de competencia que constitucionalmente corresponden al Poder Legislativo, al Poder Judicial y a la Procuraduría General de Justicia*² [Ahora Fiscalía General de Justicia del Estado de México por decreto 167 publicado el 09 de diciembre del 2016] *del Estado de México.*

En ese sentido y con el objetivo de verificar el cumplimiento de dicho documento, se llevó a cabo el análisis de los 125 bandos municipales 2016, derivando 7 demandas de Acciones de Inconstitucionalidad promovidas ante la Sala Constitucional del Honorable Tribunal Superior de Justicia del Estado de México, en contra de diversas disposiciones de los bandos municipales de Coyotepec,³ [Acción de inconstitucionalidad 1/2016: Se sobreseyó, en virtud de que se derogaron las disposiciones combatidas] Tepotzotlán,⁴ [Acción de inconstitucionalidad 2/2016: Se emitió sentencia declarando la inconstitucionalidad y consecuentemente invalidez de las disposiciones normativas] Tonatico,⁵ [Acción de inconstitucionalidad 3/2016: Se sobreseyó, en virtud de que se derogaron las disposiciones combatidas] Ixtapan de la Sal,⁶ [Acción de inconstitucionalidad 4/2016: Se emitió sentencia declarando la inconstitucionalidad y consecuentemente invalidez de las disposiciones normativas] Nezahualcóyotl,⁷ [Acción de inconstitucionalidad 5/2016: Se sobreseyó, en virtud de que se derogaron las disposiciones combatidas] Zinacantepec⁸ [Acción de inconstitucionalidad 6/2016: Se sobreseyó, en virtud de que se derogaron las

disposiciones combatidas] y Temamatla.⁹ [Acción de inconstitucionalidad 7/2016: Se sobreseyó, en virtud de que se derogaron las disposiciones combatidas]

Así también, en el año 2017, se llevó a cabo el análisis de los 125 bandos municipales 2017, resultando 5 demandas de Acciones de Inconstitucionalidad promovidas ante la Sala Constitucional del Honorable Tribunal Superior de Justicia del Estado de México, en contra de diversas disposiciones de los bandos municipales de Ixtapaluca,¹⁰ [Acción de inconstitucionalidad 1/2017: Se emitió sentencia declarando la inconstitucionalidad y consecuente invalidez de las disposiciones combatidas] Cuautitlán,¹¹ [Acción de inconstitucionalidad 2/2017: Se emitió sentencia declarando la inconstitucionalidad y consecuente invalidez de las disposiciones combatidas] Tequixquiac,¹² [Acción de inconstitucionalidad 3/2017: Se emitió sentencia declarando la inconstitucionalidad y consecuente invalidez de las disposiciones combatidas] Chiconcuac¹³ [Acción de inconstitucionalidad 4/2017: Se emitió sentencia declarando la inconstitucionalidad y consecuente invalidez de las disposiciones combatidas] y Teotihuacán.¹⁴ [Acción de inconstitucionalidad 5/2017: Se emitió sentencia declarando la inconstitucionalidad y consecuente invalidez de las disposiciones combatidas]

En seguimiento a los trabajos realizados por esta Defensoría de Habitantes con el objeto verificar el cumplimiento de la Recomendación General en comento, se realizó el análisis del Bando Municipal de El Oro 2018, derivando en la presente demanda de Acción de Inconstitucionalidad, bajo las siguientes consideraciones:

2. Estudio dogmático de los delitos y faltas administrativas:

Antes de entrar al estudio sobre la inconstitucionalidad de las fracciones XVII, XXXVII, XXXIX, XL y XLI del artículo 387, y en el artículo 389 del Bando Municipal de El Oro 2018 así como sus respectivas sanciones previstas dentro de los preceptos legales, y la estipulada en la fracción II del artículo 391 de propio Bando, resulta importante establecer la diferencia entre el Derecho Administrativo y el Derecho Penal; incluyendo la infracción y la sanción administrativa; así como el delito y la pena, al tenor de lo siguiente:

El Derecho Administrativo es aquél que regula la estructura y organización del poder encargado de realizar la función administrativa, los medios patrimoniales y financieros que la administración necesita para su sostenimiento, garantizar la regularidad de su actuación, el ejercicio de las facultades que el poder público debe realizar bajo la forma de la función administrativa, y la situación de los particulares con respecto a la administración.¹⁵ [fraga Gabino, Derecho administrativo, Editorial Porrúa, México, 2001. p. 91]

Es la rama del derecho público, que tiene por objeto específico la administración pública, entendida ésta, como la actividad a través de la cual el Estado y los sujetos auxiliares de éste tienden a la satisfacción de intereses colectivos,¹⁶ [Cfr: García Máynez, Eduardo, Instrucción al estudio del derecho. 64ª. Ed., reimpresión. México, 2013, p. 139.] para tal efecto, existen ordenamientos administrativos de carácter general que deben ser observados por la población, los cuales contemplan infracciones o faltas administrativas que son las figuras jurídicas que describen los actos u omisiones, que contravengan alguna disposición administrativa, para la que está prevista una sanción de naturaleza diferente a las del derecho penal.¹⁷ [Recuperado de:<http://www.encyclopedia-juridica.biz14.com/d/infracciones-administrativas/infracciones-administrativas.htm> consultado en febrero de 2018.]

Atendiendo a lo establecido en el cuarto párrafo del artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: **Compete a la autoridad administrativa la aplicación de sanciones por las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, las que únicamente consistirán en multa, arresto hasta por treinta y seis horas o en trabajo a favor de la comunidad.** Y considerando que los ayuntamientos, son órganos administrativos, investidos de autonomía pero sujetos a los preceptos constitucionales y legales. Estos deben observar las disposiciones contenidas tanto en la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, como en la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, donde los faculta para expedir los bandos municipales y demás reglamentos administrativos de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, sin exceder las facultades que la propia ley les confiere y sin invadir otras esferas de competencia.

Resulta aplicable la siguiente jurisprudencia del pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XV, Enero de 2002; Novena Época, página 1041, que señala:

[Tesis del rubro: "FACULTAD REGLAMENTARIA MUNICIPAL SUS LÍMITES"].

Así también, la Jurisprudencia del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XXII, Octubre de 2005, Novena época, página 2068, que refiere a la letra:

[Tesis del rubro: "LEYES ESTATALES Y REGLAMENTOS EN MATERIA MUNICIPAL ESQUEMA DE ATRIBUCIONES CONSTITUCIONALES QUE DERIVAN DE LA REFORMA AL ARTÍCULO 115, FRACCIÓN II, SEGUNDO PÁRRAFO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS"].

En ese orden de ideas, la Tesis Aislada de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XXXIII, Quinta época, página 1202, del rubro y texto siguientes:

[Tesis del rubro: "AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS"].

Es así que, si una conducta es tipificada como delito en el Código Penal vigente en la Entidad, ello excluye la posibilidad de que simultáneamente se sancione por la vía administrativa con ese Bando Municipal.

Por lo que respecta a las sanciones por infracciones a los reglamentos administrativos municipales, se encuentran previstas en el artículo 166 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México:

Artículo 166.- Las infracciones a las normas contenidas en el bando, reglamentos, circulares y disposiciones administrativas municipales de observancia general, se sancionaran atendiendo a la gravedad de la falta cometida con:

I. Amonestación;

II. Multa hasta de cincuenta días de salario mínimo general, pero si el infractor es jornalero, ejidatario u obrero, la multa no excederá del salario de un día;

III. Suspensión temporal o cancelación del permiso o licencia;

IV. Clausura temporal o definitiva;

V. Arresto administrativo hasta por treinta y seis horas.

Por otra parte, el Derecho Penal, es el sistema de normas emitidas por el estado a través de la ley para dar a conocer a los miembros de la sociedad las conductas consideradas como delictivas, por lesionar bienes fundamentales para la sociedad, con el fin de que eviten su comisión, indicando al juez los presupuestos y sanción, sea pena de prisión o medida de seguridad, a imponer a quienes las realicen.¹⁸ [Díaz A. Enrique, *Derecho Penal* parte general (conceptos, principios y fundamentos del derecho mexicano conforme a la Teoría del delito Funcionalista Social), Ed. Porrúa, México, 2004, p. 7]

Es el conjunto de normas que determinan los delitos, las penas que el Estado impone a los delincuentes y las medidas de seguridad que el mismo establece para la prevención de la criminalidad, considerando a las penas no como un castigo, sino como una medida de reinserción que permita que el sentenciado regrese a la sociedad a la que ofendió con su conducta delictiva.¹⁹ [Peniche Bolio, Francisco J., Introducción al estudio del derecho, 20ª. ed., 1ª reimpresión. México, 2011, pp. 47-49]

En ese sentido, las acciones encaminadas al fortalecimiento de las políticas públicas para combatir conductas contrarias al derecho deben cimentarse en la política criminal; que tiene por objeto la sistematización sociopolítica y jurídica de las prioridades, actividades y medios dirigidos al control y eventual erradicación de los fenómenos delincuenciales suscitados en un territorio determinado; la cual se basa en los principios de legalidad, mínima intervención, bien jurídico, acto o conducta, tipicidad, culpabilidad, así como presunción de inocencia y retribución, a fin de garantizar seguridad jurídica evitando la vulneración de los derechos fundamentales de los gobernados.

De lo anterior, se destaca el principio de bien jurídico consistente en la protección de un derecho por parte del Estado que, por resultar de gran valía, requiere ser tutelado mediante una norma penal que sancione las conductas que transgredan la esfera jurídica de las personas; pena, que deberá ser proporcional al hecho antijurídico atendiendo al grado de afectación del bien jurídico protegido. Esto, se lleva a cabo a través de la tipificación de los delitos que son aquellas conductas típicas y antijurídicas realizadas por alguien imputable y culpable, que darán por consecuencia la punibilidad,²⁰ [Amuchategui, I. Griselda, *Derecho Penal*, Ed. Oxford, 2009, p.47.] mismos que el artículo 6 del Código Penal vigente del Estado de México define al delito como la *conducta*,²¹ [**Conducta:** es un hecho humano impregnado de voluntad. Refiere Enrique Díaz aranda, es la causa de una modificación en el mundo exterior, cuya percepción se constata a través de los sentidos.], *típica*,²² [**Tipicidad:** es el encuadramiento de una conducta real con la conducta ideal descrita en la ley], *antijurídica*,²³ [**Antijuridicidad:** Consiste en que la conducta típica esté en contra del derecho, es decir, que esté violando una ley prohibitiva] *culpable*,²⁴ [**Culpable:** Habrá culpabilidad cuando siendo imputable, esto es capaz de entender y querer en el campo penal, se realiza una conducta típica y antijurídica.] y *punible*.²⁵ [**Punibilidad:** significa castigo, y se presenta cuando los elementos positivos del delito (conducta, tipicidad, antijuridicidad, imputabilidad y culpabilidad) se satisfacen.]

El Código Penal vigente del Estado de México establece, entre otros, los siguientes delitos: Quebrantamiento de sellos,²⁶ [Artículo 124 Idem] Ultrajes,²⁷ [Artículo 126 Idem.] De las personas menores de edad y quienes no tienen la capacidad para comprender el significado del hecho,²⁸ [Artículo 204 Idem.] Violencia familiar,²⁹ [Artículo 218 Idem.], Contra el ambiente,³⁰ [Artículo 228 Idem.] y Daño en los bienes.³¹ [Artículo 309 Idem]

Así, cuando una persona realiza alguna de las conductas tipificadas como delitos, puede constituirse una pena, que para Fernando Castellanos Tena, es el castigo legalmente impuesto por el estado al delincuente, para conservar el orden jurídico³² [Castellanos, Fernando. *Lineamientos Elementales de Derecho Penal*. Ed: Porrúa México, 1998, p 318.] y que Francisco Peniche Bolio, define como el sufrimiento impuesto por el Estado, en ejecución de una sentencia, al culpable de una infracción penal.³³ [Peniche Bolio, Francisco J. *Introducción al estudio del derecho*. 20ª. ed., 1ª reimpresión. México, 2011, pp.48.] Las Penas, se encuentran enlistadas en el artículo 22 del Código Penal vigente del Estado de México, siendo estas: prisión; multa; reparación del daño; que comprenderá los rubros citados por el artículo 26 de este ordenamiento;³⁴ [**Artículo 26.** La reparación del daño deberá ser plena, efectiva, proporcionada a la gravedad del daño causado y a la afectación del desarrollo integral de la víctima u ofendido y, según la naturaleza del delito de que se trate ...] trabajo a favor de la comunidad; suspensión, destitución, inhabilitación o privación del empleo, cargo o comisión; suspensión o privación de derechos vinculados al hecho;

publicación especial de sentencia; decomiso de bienes producto del enriquecimiento ilícito; y decomiso de los instrumentos, objetos y efectos del delito.

Por lo expuesto, es posible advertir que el delito y la infracción son distintas, ya que el primero tiene por objeto mantener el orden social a través del respeto de los bienes jurídicos tutelados por la legislación penal; y la segunda, sancionar a las personas que infrinjan ordenamientos de carácter administrativo, mediante la imposición de multa o arresto hasta por treinta y seis horas o trabajo a favor de la comunidad.

Es decir, por disposición constitucional, los delitos y las penas en ellos establecidos deben estar determinados en las leyes, y los encargados de aplicarlas son los jueces y tribunales, por lo que no pueden estar contenidos en un bando municipal, ya que estos solo pueden prever infracciones y sanciones que no excedan los máximos establecidos en el artículo 21 Constitucional.³⁵ [Sentencia relativa a la Acción de Inconstitucionalidad 03/2017, de fecha 30 de mayo de 2017. pp 65-66]

3. Consideraciones sobre la identidad que tienen las fracciones XIII, XXXVII, XXXIX, XL y XLI del artículo 387, y en el artículo 389 del Bando Municipal de El Oro 2018, con diversos delitos establecidos en el Código Penal Vigente en el Estado de México; para lo cual, se estima importante realizar un comparativo entre ambos ordenamientos, al tenor de lo siguiente:

- **ULTRAJES.**

Bando Municipal del Oro 2018	Código Penal del Estado de México vigente
CAPÍTULO I RESTRICCIONES A LOS PARTICULARES	SUBTÍTULO VI ULTRAJES
<p>Artículo 387.- Todos los habitantes, vecinos, transeúntes y huéspedes del Municipio, deberán abstenerse de realizar cualquiera de las siguientes conductas, en caso de incumplimiento, serán remitidos ante el Oficial Conciliador y/o Oficial Calificador en su caso, aplicando la sanción correspondiente de 10 a 50 salarios mínimos, o ante la autoridad competente.</p> <p>....</p> <p>XIII.- Faltar al respeto a las autoridades municipales y a los cuerpos de seguridad pública.</p>	<p>Artículo 126.- Se entiende por ultraje toda expresión directa o indirecta o toda acción ejecutada contra algún servidor público, estatal o municipal, o contra instituciones públicas, que pueda implicar ofensa o desprecio.</p> <p>Tratándose de elementos de cualquier corporación policíaca, se requerirá además para la integración del delito, que el ultraje sea en presencia de personas ajenas a las corporaciones.</p> <p>Artículo 127. A quien ejecute ultrajes contra instituciones públicas, se le impondrán de seis meses a dos años de prisión y de treinta a ciento cincuenta días multa. Si se cometieren en contra de un servidor público, se impondrán de seis meses a un año de prisión y de treinta a cien días multa.</p>

Análisis de la identidad administrativa y penal de conductas y de tipo: ³⁶ [Tipo: Conducta ideal descrita en la Ley Penal.]

Rubros	Elementos	
	Infracción	Delito de ultrajes
Conducta	Fracción XIII del artículo 387 del Bando Municipal de El Oro 2018.	Artículo 126 del Código Penal del Estado de México vigente.
Medio de ejecución	Falta de respeto	Ofensa o desprecio
Sobre quien recae el daño	No especifica.	Toda acción (directa o indirecta).
	A las autoridades municipales y la los cuerpos de seguridad pública.	En contra algún servidor público, estatal o municipal o contra instituciones públicas.

Agredir física o verbalmente a un servidor público **no debe considerarse como una falta o infracción administrativa**, por estar prevista esa conducta como un delito cometido en agravio de la administración pública, toda vez que afecta la dignidad de las funciones que ejerce el servidor público o la institución municipal.

También es conveniente considerar que la conducta motivo de este análisis es imprecisa, poco clara, muy general y abierta, ya que bastaría una mirada o ademán para que una persona sea considerada como sujeto activo y, en su caso, será remitido ante la autoridad administrativa para que la sancione o ante al agente del ministerio público para que inicie la carpeta de investigación correspondiente, por lo que la persona estará en total incertidumbre jurídica, y con ello violentado su derecho humano de seguridad jurídica.

Así, de subsistir esta infracción administrativa, el gobernado, está sujeto a la arbitrariedad y subjetividad de la autoridad municipal respectiva, por no existir la condición de las agresiones en presencia de terceros ajenos a los servidores públicos municipales.

Como se advierte la infracción prevista en la fracción XIII del artículo 387 del Bando Municipal de El Oro 2018, se encuentra contenida en el **delito de ultrajes** establecido en el artículo 126 de la legislación sustantiva penal vigente en la entidad, por lo cual su investigación y, en su caso, sanción, únicamente corresponden al ministerio público y a la autoridad judicial, respectivamente.

• **DELITOS CONTRA EL PLENO DESARROLLO Y LA DIGNIDAD HUMANA**

Bando Municipal de El Oro 2018	Código Penal del Estado de México vigente
<p style="text-align: center;">CAPÍTULO I</p> <p style="text-align: center;">RESTRICCIONES A LOS PARTICULARES</p> <p>Artículo 387.- Todos los habitantes, vecinos, transeúntes y huéspedes del Municipio, deberán abstenerse de realizar cualquiera de las siguientes conductas, en caso de incumplimiento, serán remitidos ante el Oficial Conciliador y/o Oficial Calificador en su caso, aplicando la sanción correspondiente de 10 a 50 salarios mínimos, o ante la autoridad competente.</p> <p>...</p> <p>XXXVIII.- Vender, difundir o exhibir películas, revistas o demás material, con contenido pornográfico a menores de edad.</p>	<p style="text-align: center;">CAPÍTULO I</p> <p style="text-align: center;">DE LAS PERSONAS MENORES DE EDAD Y QUIENES NO TIENEN LA CAPACIDAD PARA COMPRENDER EL SIGNIFICADO DEL HECHO.</p> <p>Artículo 204.- Comete el delito contra las personas menores de edad y quienes no tienen la capacidad para comprender el significado del hecho al que por cualquier medio, obligue, procure, induzca o facilite a una persona menor de edad o quien no tenga la capacidad para comprender el significado del hecho o la capacidad de resistirlo, a realizar las siguientes conductas:</p> <p>I. Al consumo de bebidas alcohólicas, narcóticos o sustancias tóxicas, se le impondrá pena de tres a seis años de prisión y de doscientos a dos mil días multa. Derogado. Se impondrá la pena señalada en el párrafo primero, al que organice o realice eventos, reuniones, fiestas o convivios al interior de inmuebles particulares, vendiendo o facilitando para el consumo de alcohol, drogas, estupefacientes a menores de 18 años o personas que no tengan la capacidad de comprender el significado del hecho, o personas que no tienen capacidad de resistir la conducta.</p> <p>II. A formar parte de una asociación delictuosa o de delincuencia organizada, se le impondrá pena de cinco a diez años de prisión y de quinientos a dos mil días multa.</p> <p>III. A realizar a través de cualquier medio y sin fines de lucro actos eróticos o sexuales, así como exhibiciones corporales, lascivas o sexuales, públicas o privadas, será castigado con pena de prisión de tres a cinco años de prisión y de doscientos a quinientos días multa.</p> <p>A quien emplee, aún gratuitamente, a personas menores de dieciocho años o que no tengan la capacidad de comprender el significado del hecho o de resistirlo, utilizando sus servicios en lugares o establecimientos donde preponderantemente se expendan bebidas alcohólicas o sustancias tóxicas para su consumo inmediato en lugares que por su naturaleza sean nocivos para el libre desarrollo de su personalidad o para su salud, se le aplicará prisión de seis meses a dos años y de mil a dos mil días multa, así como el cierre definitivo del establecimiento.</p> <p>A quien permita directa o indirectamente el acceso a personas menores de edad a escenas, espectáculos, obras gráficas o audiovisuales de carácter pornográfico, incluyendo la información generada o comunicada por medios electrónicos o cualquier otra tecnología, se le aplicará prisión de seis meses a dos años y multa de cincuenta a trescientos días multa.</p> <p>Al que ejecutare o hiciere ejecutar a otra persona actos de exhibicionismo corporal, eróticos o sexuales</p>

	<p>ante personas menores de edad o que no tengan la capacidad para comprender el significado del hecho o de resistirlo, se le impondrá pena de tres a seis años de prisión y de doscientos a mil días multa. El que, por cualquier medio, venda, difunda o exhiba material pornográfico entre personas menores de edad o personas que no tengan la capacidad para comprender el significado del hecho o de resistirlo, será castigado con pena de prisión de seis meses a un año y de doscientos a quinientos días multa. No se actualizará el delito tratándose de programas preventivos, educativos o informativos que diseñen e impartan las instituciones públicas, privadas o sociales, que tengan por objeto la educación sexual, educación sobre la función reproductiva, prevención de infecciones de transmisión sexual y embarazo de adolescentes. Las penas a que se refiere este artículo se incrementarán hasta en una mitad, cuando la conducta se realice en un radio menor o igual a quinientos metros de alguna estancia infantil, institución educativa, parques públicos o centros deportivos. Derogado.</p>
--	---

Tipo: Conducta ideal descrita en la Ley Penal.

Elementos		
Rubros	Infracción	Delito contra las personas menores de edad y quienes no tienen la capacidad de comprender el significado del hecho
	Fracción XXXVIII del artículo 387 del Bando Municipal de El Oro 2018.	Artículo 204 del Código Penal del Estado de México.
Conducta	Difundir o exhibir películas, revistas o demás material con contenido pornográfico.	A quien permita directa o indirectamente el acceso o escenas, espectáculos, obras gráficas o audiovisuales de carácter pornográfico.
Objeto sobre el cual se realiza la conducta	A menores de edad.	Personas menores de edad.

Como se advierte la infracción prevista en la fracción XXXVIII del artículo 387 del Bando Municipal de El Oro 2018, se encuentra contenida en el **Delito contra las personas menores de edad y quienes no tienen la capacidad de comprender el significado del hecho** establecido en el artículo 204 de la legislación sustantiva penal vigente en la entidad, por lo cual su investigación y, en su caso, sanción, únicamente corresponden al ministerio público y a la autoridad judicial, respectivamente.

• **PORTACIÓN, TRÁFICO Y ACOPIO DE ARMAS PROHIBIDAS**

Bando Municipal de El Oro 2018	Código Penal del Estado de México vigente
<p>CAPÍTULO I RESTRICCIONES A LOS PARTICULARES Artículo 387.- Todos los habitantes, vecinos, transeúntes y huéspedes del Municipio, deberán abstenerse de realizar cualquiera de las siguientes conductas, en caso de incumplimiento, serán remitidos ante el Oficial Conciliador y/o Oficial Calificador en su caso, aplicando la sanción correspondiente de 10 a 50 salarios mínimos, o ante la autoridad competente. ... XXXIX.- Portar, fabricar, importar, regular, traficar o acopiar cualquier tipo de objeto que pueda ser considerado peligroso, como: cadenas, palos, bates, gas lacrimógeno, punzocortantes (navajas, cuchillos, picahielos) y análogos</p>	<p>CAPITULO II PORTACIÓN, TRAFICO Y ACOPIO DE ARMAS PROHIBIDAS Artículo 179.- Son armas prohibidas: I. Los puñales, cuchillos, puntas y las armas ocultas o disimuladas; II. Los bóxer, manoplas, macanas, ondas, correas con balas y pesas; III. Las bombas, aparatos explosivos o de gases asfixiantes o tóxicos; y IV. Otras que por sus características o circunstancias de portación puedan generar peligro. Artículo 180.- A quien porte, fabrique, importe, regale, trafique, o acopie sin un fin lícito las armas prohibidas en el artículo precedente, se le impondrá prisión de seis meses a seis años y de treinta a doscientos cincuenta</p>

	<p>días multa y decomiso de objetos. Se entiende por acopio la reunión de tres o más armas de las mencionadas en el artículo anterior. Se aumentará la pena de prisión de uno a dos años y la multa de sesenta a cien días, cuando la portación ocurra en: I. Medios de transporte público de pasajeros; y II. Actos deportivos, artísticos, culturales, religiosos o de culto, mítines políticos, ceremonias cívicas y desfiles.</p>
--	---

Análisis de la identidad administrativa y penal de conductas y de tipo:³⁷ [Tipo: Conducta ideal descrita en la Ley Penal]

Elementos		
Rubros	Infracción	Portación, tráfico y acopio de armas prohibidas
	Fracción XXXIX del artículo 387 del Bando Municipal de El Oro 2018.	Artículo 180 del Código Penal del Estado de México vigente.
Conducta	Portar objeto peligroso (cuchillo, puñal).	Portar armas prohibidas, puñales, cuchillos, puntas, bóxer, gases.
Objeto sobre el cual se realiza la conducta	Menores de edad.	Cualquier persona.

En ese sentido está acreditado que la infracción prevista en la fracción XXXIX del artículo 387 del Bando Municipal de El Oro 2018 se encuentra contenida en el delito de portación, tráfico y acopio de armas prohibidas, establecido en el artículo 180 de la legislación sustantiva penal vigente en la entidad.

• DAÑO EN LOS BIENES

Bando Municipal de El Oro 2018	Código Penal del Estado de México vigente
<p style="text-align: center;">CAPÍTULO I RESTRICCIONES A LOS PARTICULARES</p> <p>Artículo 387.- Todos los habitantes, vecinos, transeúntes y huéspedes del Municipio, deberán abstenerse de realizar cualquiera de las siguientes conductas, en caso de incumplimiento, serán remitidos ante el Oficial Conciliador y/o Oficial Calificador en su caso, aplicando la sanción correspondiente de 10 a 50 salarios mínimos, o ante la autoridad competente. ... XL.- Causar daños, destruir o deteriorar los bienes de los particulares.</p>	<p style="text-align: center;">CAPÍTULO VI DAÑO EN LOS BIENES</p> <p>Artículo 309.- Comete este delito el que por cualquier medio dañe, destruya o deteriore un bien ajeno o propio en perjuicio de otro. El Ministerio Público se abstendrá de ejercer acción penal tratándose de daño en bienes muebles o inmuebles de propiedad privada, causado por accidentes ocasionados con motivo del tránsito de vehículos. En estos casos, la autoridad que conozca de los hechos remitirá el asunto a la instancia conciliadora establecida en la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, siempre y cuando el conductor que ocasione el hecho de tránsito no se encuentre en estado de ebriedad o bajo el influjo de estupefacientes o sustancias psicotrópicas. Si como resultado de un accidente de tránsito se ocasionan daños en bienes de la administración pública municipal o estatal, el Ministerio Público podrá aplicar los criterios de oportunidad en términos de lo dispuesto por el Código Nacional de Procedimientos Penales. Las diligencias practicadas por la autoridad que conozca de los hechos en primer orden, serán turnadas a la autoridad que le corresponda, para que siga conociendo de los hechos. Artículo 310.- A los responsables de este delito se les sancionará en los siguientes términos: I. Cuando no exceda de quince veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización vigente, se impondrán de seis meses a dos años de prisión o de treinta a sesenta días multa. II. Cuando exceda de quince pero no de noventa veces el valor diario de la Unidad de Medida y</p>

	<p>Actualización vigente, se impondrán de uno a tres años de prisión o de cuarenta a ochenta días multa.</p> <p>III. Cuando exceda de noventa pero no de cuatrocientas veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización vigente, se impondrán de dos a cuatro años de prisión y de cincuenta a cien días multa.</p> <p>IV. Cuando exceda de cuatrocientas pero no de dos mil veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización vigente, se impondrán de cuatro a ocho años de prisión y de cien a doscientos días multa.</p> <p>V. Cuando exceda de dos mil veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización vigente, se impondrán de seis a doce años de prisión y de ciento cincuenta a trescientos días multa.</p> <p>VI. Si por alguna circunstancia la cuantía del daño en los bienes no pudiere ser determinada, se impondrán de uno a cinco años de prisión y de treinta a ciento veinticinco días multa.</p> <p>Este delito se perseguirá por querrela de la parte ofendida, excepto en los casos señalados en el artículo siguiente:</p> <p>Artículo 311.- Cuando el delito se cometa por medio de inundación, incendio o explosión, a las penas señaladas en el artículo anterior se agregarán:</p> <p>I. De uno a cinco años de prisión y de veinticinco a ciento veinticinco días multa, cuando se ocasione a bosques o cultivos de cualquier género;</p> <p>II. De dos a siete años de prisión y de cincuenta a ciento setenta y cinco días multa, cuando se ocasione a bienes de valor científico, artístico o cultural; y</p> <p>III. De tres a ocho años de prisión y de setenta y cinco a doscientos días multa, cuando se ocasionen a bienes muebles o inmuebles, o documentos afectos a él, de manera que interrumpa el servicio público.</p>
--	--

Análisis de la identidad administrativa y penal de conductas y de tipo:

Rubros	Elementos	
	Infracción	Delito de daño en los bienes
	Fracción XL del artículo 387 del Bando Municipal de El Oro 2018.	Artículo 309 del Código Penal del Estado de México.
Conducta	Causar daños, destruir o deteriorar.	Dañe, destruya o deteriore.
Objeto sobre el cual se realiza la conducta	Los bienes de los particulares.	Un bien ajeno o propio.

En este caso, es relevante establecer que de conformidad con el artículo 5.10 del Código Civil del Estado de México *los bienes son de dominio del poder público o de propiedad de los particulares*, los primeros son los que pertenecen a la Federación, a los estados o a los municipios, los cuales se dividen en bienes de uso común, bienes destinados a un servicio público y bienes propios, según lo dispuesto por los artículos 5.11 y 5.13 del ordenamiento citado.

Al respecto, el artículo 5.15 del Código en comento, señala: *Los bienes de uso común, pueden ser aprovechados por todas las personas, con las restricciones establecidas por la ley. Los bienes del servicio público, son los destinados a un fin específico y que pueden ser aprovechados en términos de las disposiciones legales.*

En esa tesitura, la naturaleza de la infracción en comento inevitablemente nos lleva a considerar los delitos patrimoniales y, en lo particular, el delito de daño en los bienes previsto en el artículo 309 del Código Penal del Estado de México, el cual señala que comete este delito el que por cualquier medio dañe, destruya o deteriore un bien ajeno o propio en perjuicio de otro, con independencia del lugar en que se realice.

En tal virtud, está acreditado que las infracciones previstas en la fracción XL del artículo 387 del Bando Municipal de El Oro 2018 se encuentran contenidas en el delito de daño en los bienes establecido en el artículo 309 de la legislación sustantiva penal vigente en la entidad; por lo cual su investigación y, en su caso, sanción, únicamente corresponden al Ministerio Público y a la autoridad judicial, respectivamente.

• **USO INDEBIDO DE LOS SISTEMAS DE EMERGENCIA**

Bando Municipal de El Oro 2018	Código Penal del Estado de México vigente
<p style="text-align: center;">CAPÍTULO I RESTRICCIONES A LOS PARTICULARES</p> <p>Artículo 387.- Todos los habitantes, vecinos, transeúntes y huéspedes del Municipio, deberán abstenerse de realizar cualquiera de las siguientes conductas, en caso de incumplimiento, serán remitidos ante el Oficial Conciliador y/o Oficial Calificador en su caso, aplicando la sanción correspondiente de 10 a 50 salarios mínimos, o ante la autoridad competente.</p> <p>...</p> <p>XLI.- Solicitar mediante falsas alarmas, los servicios de policía, bomberos o de atención médica y asistencia social..</p>	<p style="text-align: center;">CAPÍTULO V USO INDEBIDO DE LOS SISTEMAS DE EMERGENCIA</p> <p>Artículo 116 Bis. Comete el delito de uso indebido de los sistemas de emergencia el que dolosamente por cualquier medio reporte hechos falsos a instituciones públicas o privadas que presten servicios de emergencia, protección civil, bomberos o seguridad pública, que haga necesaria la movilización y presencia de elementos de dichas instituciones.</p> <p>A responsable de esta conducta se le impondrá de tres meses a un año de prisión y de diez a cincuenta días multa.</p> <p>En caso de reincidencia se impondrá de dos a tres años de prisión y de doscientos a quinientos días Multa.</p>

Así, es importante apuntar que los elementos de la infracción prevista en la fracción XLI del artículo 387 del Bando Municipal de El Oro 2018, se encuentra contenido en el delito de uso indebido de los sistemas de emergencia, como se indica a continuación:

Elementos		
Rubros	Infracción	Uso indebido de los sistemas de emergencia
	Fracción XLI del artículo 387 del Bando Municipal de El Oro 2018.	Artículo 116 bis del Código Penal del Estado de México vigente
Conducta	Solicitar mediante falsas alarmas	Uso indebido. El que dolosamente por cualquier medio reporte hechos falsos.
Objeto sobre el cual se realiza la conducta	Los servicios de policía, bomberos o de atención médica y asistencia social.	De los servicios de emergencia.
Presupuesto	Con independencia de que se haga necesaria la movilización y presencia los servicios de policía, bomberos, protección civil o de establecimientos médicos o asistencia.	Que haga necesaria la movilización y presencia de instrucciones públicas o privadas que presten servicios de emergencia, protección civil, bomberos o seguridad pública.

En tal virtud, está acreditado que la infracción prevista en la fracción XLI del artículo 387 del Bando Municipal de El Oro 2018, se encuentra contenida en el delito de uso indebido de los sistemas de emergencia, previsto en el artículo 116 Bis de la legislación sustantiva penal vigente en la entidad; por lo cual su investigación y, en su caso, sanción, únicamente corresponde al Ministerio Público y a la autoridad judicial, respectivamente.

• **VIOLENCIA FAMILIAR**

Bando Municipal de El Oro 2018	Código Penal del Estado de México vigente
<p style="text-align: center;">CAPÍTULO I RESTRICCIONES A LOS PARTICULARES</p> <p>Artículo 389.- Al integrante de un núcleo familiar que haga uso de la violencia física o moral en contra de algún otro del mismo núcleo, que afecte o ponga en peligro su integridad física, psíquica o ambas, o cause menoscabo en sus derechos o bienes se le impondrán las sanciones contenidas en el artículo 387 dependiendo del caso concreto.</p>	<p style="text-align: center;">CAPÍTULO V VIOLENCIA FAMILIAR</p> <p>Artículo 218.- Al integrante de un núcleo familiar que haga uso de la violencia física o moral en contra de otro integrante de ese núcleo que afecte o ponga en peligro su integridad física, psíquica o ambas, o cause menoscabo en sus derechos, bienes o valores de algún integrante del núcleo familiar, se le impondrán de tres a siete años de prisión y de doscientos a seiscientos días multa y tratamiento psicoterapéutico, psicológico, psiquiátrico o reeducativo, sin perjuicio de las penas que correspondan por otros delitos que se consumen.</p>

	<p>En caso de que existan datos que establezcan que se han cometido amenazas o advertencias de causar algún daño, en contra de la víctima, denunciante o terceros, derivado de la noticia criminal que se haya hecho del conocimiento de la autoridad, la pena se incrementará hasta en una mitad.</p> <p>Por núcleo familiar debe entenderse el lugar en donde habitan o concurren familiares o personas con relaciones de familiaridad en identidad, o el vínculo de mutua consideración y apoyo que existe entre las personas con base en la filación o convivencia fraterna.</p> <p>Este delito se perseguirá por querrela, salvo cuando los ofendidos sean menores de edad, incapaces, mujeres o adultos mayores; en cuyo caso, se perseguirá de oficio.</p> <p>El inculpado de este delito, durante la investigación del mismo y al rendir su declaración, será apercibido por el Ministerio Público para que se abstenga de realizar cualquier conducta que pudiere causar daño a los pasivos.</p> <p>Si el inculpado de este delito lo cometiere de manera reiterada, o en contra de una persona mayor de sesenta años, se le impondrá la pérdida de los derechos hereditarios, los inherentes a la patria potestad, tutela o guarda y cuidado del menor o incapaz agraviada, a quien tenga el ejercicio de ésta, por resolución judicial. Las penas previstas en el presente artículo se elevarán hasta en un tercio, sí se comete en agravio de una persona mayor de sesenta años. A quien condicione a un adulto mayor el acceso y permanencia a su propio domicilio, o cualquiera de sus bienes inmuebles, le restrinja o condicione el uso de sus bienes muebles; presione por medio de la violencia física o moral para que teste o cambie su testamento a favor de un tercero, disponga sin la autorización correspondiente de los recursos económicos del pasivo; o sustraiga, despoje, retenga o condicione la entrega de los documentos de identidad o de acceso a los servicios de salud y de asistencia social, en perjuicio de una persona adulta mayor, la pena aumentará hasta en una mitad.</p>
--	---

Análisis de la identidad administrativa y penal de conductas y de tipo:³⁸ [Tipo: Conducta ideal descrita en la Ley Penal]

Elementos		
Rubros	Infracción	Violencia familiar
	Artículo 389 del Bando Municipal de El Oro 2018.	Artículo 218 del Código Penal del Estado de México vigente.
Conducta	Haga uso de la violencia física o moral.	Haga uso de violencia física o moral.
Objeto sobre el cual se realiza la conducta	Integrante de un núcleo familiar.	Al integrante de un núcleo familiar.

Ejercer maltrato en contra de las personas miembros de un núcleo familiar no debe considerarse como una falta o infracción administrativa, por estar prevista esa conducta como un delito cometido en agravio de la persona, toda vez que lesiona su integridad y el medio en donde se desarrolla.

En mérito de lo expuesto, está acreditado que la infracción prevista en el artículo 389 del Bando Municipal de El Oro 2018, se encuentra contenida en el delito de violencia familiar establecido en el artículo 218 de la legislación sustantiva penal vigente en la entidad, por lo cual su investigación y, en su caso, sanción, únicamente corresponden al ministerio público y a la autoridad judicial, respectivamente.

4. Conceptos de invalidez:

Las fracciones XIII, XXXVIII, XXXXX, XL y XLI del artículo 387, y el artículo 389 del Bando Municipal de El Oro 2018, así como sus respectivas sanciones previstas dentro de los preceptos legales y la estipulada en la fracción II del artículo 391 del propio Bando, son inconstitucionales por las siguientes consideraciones:

A. Invasión de competencias:

a. Los artículos 40 y 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establecen los ámbitos de gobierno: *Federación, Estado y Municipio*, otorgando facultades y obligaciones a cada uno.

b. El artículo 34 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, señala que: *El Poder Público del Estado de México se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.*³⁹ [Artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: El poder público de los estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, no depositarse el legislativo en un solo individuo.]

c. El artículo 61 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, establece las facultades y obligaciones de la **Legislatura**, entre otras: *Expedir leyes, decretos o acuerdos para el régimen interior del Estado, en todos los ramos de la administración del gobierno.* Por lo que la función de legislar en materia penal, le corresponde únicamente al poder legislativo.

d. El artículo 77 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, indica las Facultades y obligaciones del titular del poder **ejecutivo**, es decir, del Gobernador del Estado de México, entre otras; *cumplir y hacer cumplir la Constitución Federal, las leyes del Congreso de la Unión y los Tratados Internacionales en materia de derechos fundamentales de los que el Estado Mexicano sea parte; y hacer que las sentencias ejecutoriadas dictadas por los tribunales en materia penal sean debidamente ejecutadas.*

De lo anterior se desprende que la función de investigación de los delitos, le corresponde al ministerio público.⁴⁰ [El artículo 21 De la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece: La investigación de los delitos corresponde al Ministerio Público y a las policías, las cuales actuarán bajo la conducción y mando de aquél en el ejercicio de esta función. El ejercicio de la acción penal ante los tribunales corresponde al Ministerio Público. La ley determinará los casos que los particulares podrán ejercer la acción penal ante la autoridad judicial.] Criterio que es también referido en el artículo 81 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, al establecer que: *La Legislación de los delitos corresponde al Ministerio Público y a las policías, las cuales actuarán bajo la conducción y mando de aquél en el ejercicio de esta función. La persecución de los delitos y la decisión del ejercicio de la acción penal ante los órganos jurisdiccionales corresponden, en forma autónoma, al Ministerio Público.*

Por lo que respecta a la seguridad pública, el artículo 86 Bis la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, determina que: *es una función a cargo del Estado y los municipios, en sus respectivos ámbitos de competencia que comprende la prevención e investigación de los delitos y las sanciones de las infracciones administrativas, en términos de ley, y deberá regirse bajo los principios de autonomía, eficiencia, imparcialidad, legalidad, objetividad, profesionalismo, honradez, responsabilidad y respeto a los derechos humanos reconocidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en los tratados internacionales en materia de derechos humanos de los que el Estado Mexicano sea parte y en esta Constitución.*

e. El artículo 88 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, determina que el poder **judicial** se deposita en un órgano colegiado denominado Tribunal Superior de Justicia.⁴¹ [El Tribunal Superior de Justicia contará con: En tribunales y juzgados de primera instancia y juzgados de cuantía menor; organizados de acuerdo a su competencia establecida en las leyes secundarias. Los órganos jurisdiccionales aplicarán las leyes federales, tratándose de jurisdicción concurrente. El Poder Judicial contará con jueces de control que tendrán las atribuciones que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, esta Constitución y las leyes secundarias les atribuyan.] Y en términos del artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que establece: *La imposición de las penas, su modificación y duración son propias y exclusivas de la autoridad judicial.*

f. La función **administrativa** le corresponde al Municipio libre que establece el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,⁴² [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, conforme a...] y que es reconocido por la de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, el artículo 112,⁴³ [La base de la división territorial y de la organización política y administrativa del Estado, es el municipio libre. Las facultades que la Constitución de la República y el presente ordenamiento otorgan al gobierno municipal se ejercerá por el ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna entre éste y el gobierno del Estado.] dispone que cada municipio será gobernado por un ayuntamiento con la competencia que le otorga la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México y las leyes que de ellas emanen,⁴⁴ [Artículo 113. Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México.] **como es la Ley Orgánica Municipal del Estado de México.**

Con base a lo dispuesto por los artículos 123 y 124 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, *le corresponde a los ayuntamientos, en el ámbito de su competencia, desempeñar facultades normativas, para el régimen de gobierno y administración del Municipio, así como lo relacionado al Sistema Municipal Anticorrupción y funciones de inspección, concernientes al cumplimiento de las disposiciones de observancia general aplicables, por lo anterior los ayuntamientos expedirán el Bando Municipal. que será promulgado y publicado el 5 de febrero de cada año; los reglamentos; y todas las normas necesarias para su organización y funcionamiento, conforme a las previsiones de la Constitución General de la República, la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, de la Ley Orgánica Municipal y demás ordenamientos aplicables.*

Además, como lo establece el artículo 21 de la de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: *Compete a la autoridad administrativa la aplicación de sanciones por las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, las que únicamente consistirán en multa, arresto hasta por treinta y seis horas o en*

trabajo a favor de la comunidad; pero si el infractor no pagare la multa que se le hubiese impuesto. se permutará esta por el arresto correspondiente. que no excederá en ningún caso de treinta y seis horas.

Resalta el artículo 115 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, que ni el ayuntamiento o el presidente municipal, podrán desempeñar **funciones judiciales**.

Las anteriores consideraciones legales, tienen su base doctrinal, lo expresado por Montesquieu, en la teoría de la división tripartita de las funciones del Estado, que consiste *en atribuir exclusivamente cada función a un órgano y exigir la separación entre estos para el ejercicio de sus funciones*,⁴⁵ [G. Jilinek, Teoría General del Estado, p 495] generando un equilibrio del poder y con ello fortaleciendo los derechos fundamentales de las personas.

Por lo que respecta al municipio, este al estar inserto dentro del Estado, tiene que ejercitar funciones estáticas en virtud de obligaciones que le impone el Estado, por lo cual el campo de acción de un municipio se divide en: propio e independiente y concedido o delegado, ambos establecidos por la Constitución.⁴⁶ [Cfr. G. Jilinek, Teoría General del Estado, p 525.]

Por lo anterior y siguiendo el principio general del derecho de seguridad jurídica, considerada como garantía de promover, en el orden jurídico la justicia y la igualdad en libertad, sin congelar el ordenamiento y procurando que éste responda a la realidad social en cada momento,⁴⁷ [Ribó Durán, L. "Dic. de Derecho" Bosch, Casa Ed. Barcelona 1991, p. 210] siendo la certeza que tiene toda persona de que su situación jurídica no será modificada más que por procedimientos regulares,⁴⁸ [Castellano, Raúl y Martínez-Baez "Estado de Derecho y Seguridad Jurídica", Facultad de Desarrollo, México, disponible en: <http://ipra-cinder.info/wp-content/uploads/file/DocumentosFortaleza/Castellano.pdf> consultado en febrero de 2018] que establece que: *la autoridad solo puede hacer lo que la ley le faculta...*, resulta imperativo que el ayuntamiento respete la división de poderes y funciones que le son encomendados por la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México y de las leyes que de ella emanan.

En tal virtud, resulta necesario diferenciar las funciones relativas a la investigación y persecución de los delitos, de las concernientes a la imposición de sanciones administrativas por contravenir las disposiciones de los bandos municipales. al tenor de lo siguiente:

1. Por lo que se refiere a la investigación de los delitos, los artículos 81 y 83 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, establecen:

"Artículo 81.- La investigación de los delitos corresponde al Ministerio Público y a las policías, las cuales actuarán bajo la conducción y mando de aquél en el ejercicio de esta función.

La persecución de los delitos y la decisión del ejercicio de la acción penal ante los órganos jurisdiccionales corresponden, en forma autónoma, al Ministerio Público.

Los particulares podrán ejercer la acción penal ante la autoridad judicial y hacer la persecución del delito en los casos previstos en la ley..."

"Artículo 83.- El Ministerio Público se integra en una Fiscalía General de Justicia, órgano público autónomo, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios con autonomía presupuestal, técnica y de gestión, así como con capacidad para decidir sobre el ejercicio de su presupuesto, en los términos que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, esta Constitución y las demás leyes aplicables, la cual estará a cargo de un Fiscal General..."

Asimismo, las fracciones I, II, III y V del artículo 10, fracciones X y XI del artículo 22 y artículo 33 de la Ley de la Fiscalía General de Justicia del Estado de México, señalan:

Artículo 10.- La Fiscalía contará con las atribuciones siguientes:

I. Ejercer las facultades que la Constitución Federal, la Constitución del Estado y las demás disposiciones jurídicas aplicables le confieren al Ministerio Público. a la Policía de Investigación y a los Servicios Periciales, así como en materia de Justicia Restaurativa, en el ámbito de su competencia.

II. Vigilar que se observe el principio de legalidad y los controles de constitucionalidad y convencionalidad en el ámbito de su competencia.

III. Aplicar los mecanismos alternativos de solución de controversias en materia penal en términos de la Ley Nacional de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias en Materia Penal, la investigación, persecución y de participación en la ejecución de las penas y medidas de seguridad por los delitos en el ámbito local y en los casos que sean materia concurrente.

IV. Coadyuvar con las instituciones de Procuración de Justicia de la Federación y de las entidades federativas. en la investigación de los delitos y en la persecución de los imputados, en los términos de su normatividad y de los convenios correspondientes y demás instrumentos jurídicos que se formalicen al respecta.

V. Solicitar la colaboración, así como informes o documentos a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, Estatal y Municipal y órganos autónomos de la Federación y del Estado, así como de otras entidades federativas y municipios de la República, en términos de lo señalado en la fracción anterior..."

Artículo 22.- A la o el Fiscal General le corresponden las atribuciones siguientes:

"...X. Determinar la política institucional de actuación: así como los criterios y prioridades en la investigación de los delitos y el ejercicio de la acción penal y persecución del delito, así como la postura del Ministerio Público en la modificación y terminación de las penas y medidas de seguridad impuestas.

XI. Dirigir y coordinar el desarrollo de la función investigadora y acusatoria contra las y los amputados, directamente o a través de las y los servidores públicos facultados..."

Artículo 33.- El Ministerio Pública es una institución única e indivisible, que funge como representante social en los intereses de quienes sean lesionadas o lesionados en sus derechos, a través de la investigación y persecución de los delitos y el ejercicio de la acción penal ante los tribunales competentes.

Solo en los casos establecidos en la Constitución Federal y el Código Nacional, las y los particulares podrán ejercitar acción penal directamente.

De los preceptos invocados, aplicados al caso concreto, se desprende que si una persona comete alguna de las infracciones en estudio, la autoridad que tenga conocimiento del hecho debe remitirla a la agencia del ministerio público, a efecto de que se realice la investigación respectiva y, en su caso, se ejercite la acción penal ante la autoridad judicial.

2. En cuanto a la imposición de sanciones por realizar conductas que contravengan las disposiciones de los bandos municipales, el artículo 150, fracción II, inciso b) de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, dispone:

Artículo 150.- Son facultades y obligaciones de:

"...II. De los Oficiales Calificadores.

b) Conocer, calificar e imponer las sanciones administrativas municipales que procedan por faltas o infracciones al bando municipal, reglamentos y demás disposiciones de carácter general contenidas en los ordenamientos expedidos por los ayuntamientos, y aquellas que deriven con motivo de la aplicación del Libro Octavo del Código Administrativo del Estado de México, excepto las de carácter fiscal..."

Aunado a lo anterior, es importante destacar que el artículo 151, fracción III de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México señala:

"Artículo 151.- No pueden los oficiales conciladores y calificadores:

III. Juzgar asuntos de carácter civil e imponer sanciones de carácter penal..."

En ese sentido, el artículo 100, Apartado B, fracción I, inciso a) de la Ley de Seguridad del Estado de México, dice:

"Artículo 100.- Con el objeto de garantizar el cumplimiento de los principios constitucionales de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos, los integrantes de las Instituciones de Seguridad Pública tendrán, de conformidad con su adscripción a unidades de prevención, de reacción o de investigación, los derechos y obligaciones siguientes:

B. Obligaciones:

I. Generales:

a) Conducirse siempre con dedicación y disciplina, así como con apego al orden jurídico y respeto a los derechos humanos y garantías reconocidos en la Constitución Federal..."

Al respecto, el artículo 10, fracción I del Reglamento de los Cuerpos de Seguridad Pública del Estado de México, establece:

"Artículo 10. Son atribuciones de los Cuerpos de Seguridad Pública Municipal:

I. Vigilar la observancia y cumplimiento del Bando Municipal y demás disposiciones reglamentarias..."

De lo antes citado, se puede concluir que en caso de que una persona sea detenida por un integrante del cuerpo de seguridad pública por infringir alguna de las disposiciones objeto de la presente acción de inconstitucionalidad, éste lo deberá presentar ante el Oficial Calificador, teniendo además, la obligación de poner al infractor a disposición del ministerio público, en caso de que la conducta pueda dar lugar a la tipificación de algún delito.

Con base en lo descrito, existe la posibilidad de que las infracciones en estudio, que tienen identidad con delitos previstos en el Código Penal vigente en el Estado de México, pudieran ser sancionadas discrecionalmente, ya sea administrativa o penalmente o, en su caso, por las dos vías, lo que sería violatorio al derecho humano de seguridad jurídica que implica el cumplimiento de condiciones, requisitos, elementos o circunstancias previas a las que debe sujetarse la actividad de los órganos del Estado, para que la afectación a los gobernados sea válida; contraviniendo lo dispuesto por los artículos 13, 14, párrafo segundo y 23 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que indican:

"Artículo 13.- Nadie puede ser juzgado por leyes privativas ni por tribunales especiales. Ninguna persona o corporación puede tener fuero, ni gozar más emolumentos que los que sean compensación de servicios públicos y estén fijados por la ley. Subsiste el fuero de guerra para los delitos y faltas contra la disciplina militar; pero los tribunales militares en ningún caso y por ningún motivo podrán extender su jurisdicción sobre personas que no pertenezcan al Ejército. Cuando en un delito o falta del orden militar estuviere complicado un paisano, conocerá del caso la autoridad civil que corresponda.

"Artículo 14.-...

Nadie podrá ser privado de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las Leyes expedidas con anterioridad al hecho..."

"Artículo 23.- *Ningún Juicio criminal deberá tener más de tres instancias. Nadie puede ser juzgado dos veces por el mismo delito. ya sea que en el juicio se le absuelva o se le condene. Queda prohibida la práctica de absolver de la instancia."*

Así como el artículo 5, párrafos primero y tercero de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México que señalan:

"Artículo 5.- *En el Estado de México todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en los tratados internacionales en los que el Estado mexicano sea parte, en esta Constitución y en las leyes que de ésta emanen, por lo que gozarán de las garantías para su protección, las cuales no podrán restringirse ni suspenderse salvo en los casos y bajo las condiciones que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece.*

...

Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar preparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley..."

Aunado a lo manifestado en el presente apartado y a efecto de fortalecer los conceptos de invalidez expuestos, se considera aplicable la tesis aislada, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación Libro 29, Abril de 2016. Tomo III, Décima Época, Página: 2515.

[Tesis del rubro: "NON BIS IN ÍDEM. ESTE PRINCIPIO ES APLICABLE, POR EXTENSIÓN, AL DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR"].

Puesto que "conforme al principio non bis in ídem, se encuentra prohibida la aplicación conjunta de tales preceptos (administrativo y penal), que sancionen en ambas ramas del Derecho, el comportamiento en cuestión, esto es, nadie puede ser castigado dos veces por los mismos hechos, para lo cual debe partirse de las denominadas tres identidades: a) identidad de sujeto.- Ser la misma persona involucrada en una instrucción penal y un procedimiento administrativo sancionador. b) Identidad de Hecho.- Incumplimiento de un deber ciudadano de la norma penal o administrativa. c) Identidad de fundamento.- Acude a los bienes jurídicos implicados. En materia penal qué bienes jurídicos se protegen, en la administrativa, que actos se sancionan. Así, cuando se trate de un mismo hecho y sólo se lesione un bien jurídico, sólo una de las dos sanciones puede ser impuesta".⁴⁹ [Sentencia relativa a la Acción de inconstitucionalidad 01/2017, de fecha 22 de junio de 2017, pp. 73-76.]

➤ **Reflexión sobre las sanciones administrativas previstas en el Banco Municipal de El Oro 2018.**

Artículo 391.- *La autoridad administrativa municipal, para hacer cumplir sus determinaciones o imponer el orden, podrá según la gravedad de la falta, hacer uso de algunos de los siguientes medios de apremio y medidas disciplinarias:*

II.- Multa de 10 a 50 días de salario mínimo vigente en el área geográfica de la actuación.

Considerando que el cuarto párrafo del artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece que la autoridad administrativa podrá imponer las sanciones de: multa, arresto hasta por treinta y seis horas o en trabajo a favor de la comunidad, por infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía; y que artículo 166 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, permite imponer las sanciones de amonestación, **multa hasta de cincuenta veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización vigente al momento de cometer la infracción**, pero si el infractor es jornalero, ejidatario u obrero, la multa no excederá del salario de un día, suspensión temporal o cancelación del permiso o licencia; clausura temporal o definitiva; arresto administrativo hasta por treinta y seis horas; en ese sentido se puede deducir que la fracción I del artículo 291 del Bando Municipal de El Oro 2018, es contrario a derecho por **no considerar las unidades de medida y actuación, en materia de desindexación del salario mínimo**, publicado en el Diario Oficial de la Federación, el veintisiete de enero de dos mil dieciséis y entrando en vigor al día siguiente.

Asimismo, como ya se ha dicho, los ayuntamientos tienen la obligación de sujetar su actuación a los preceptos constitucionales y legales, toda vez que son éstos los que crean los órganos del poder público y delimitan sus competencias. En el caso concreto deberán observar las disposiciones contenidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México y en la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, lo que se fortalece con la Jurisprudencia del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XV, Enero de 2002, Novena época, página 1041, cuyo rubro es: **FACULTAD REGLAMENTARIA MUNICIPAL SUS LÍMITES**, misma que ya fue transcrita en este documento.

B. Violación de derechos humanos.

Por derechos humanos se entiende el conjunto de facultades, prerrogativas y libertades, que corresponden al ser humano por el simple hecho de su existencia; que tienen como finalidad salvaguardar la igualdad y la dignidad de la persona humana considerada individual o colectivamente; constituyendo un conjunto de deberes y obligaciones,

tanto para el Estado, como para los demás individuos que deben ser garantizados por el orden jurídico nacional e internacional, para la conservación de la paz social y la consolidación de la democracia.⁵⁰ [Cfr: Contreras Nieto, Miguel Ángel, *El derecho al desarrollo como derecho humano*, 1aed. México, 2000, p 7.]

➤ **Los derechos humanos afectados son:**

Legalidad y Seguridad Jurídica, derecho que otorga certeza al gobernado para que su persona, bienes y posesiones sean protegidos y preservados de cualquier acto lesivo que, en su perjuicio, pudiera generar el poder público, sin mandamiento de autoridad competente, fundado, motivado y acorde a los procedimientos en los que se cumplan las formalidades legales.⁵¹ [Catálogo para la calificación de violaciones a derechos humanos, 2a de. Comisión de Derechos Humanos del Estado de México. p. 127.]

Los derechos humanos cuyo bien jurídico protegido es la legalidad y la seguridad jurídica, entre otros son:

- a. Derecho de acceso a justicia. *Derecho de toda persona a acceder a tribunales e instancias públicas para demandar el ejercicio de sus derechos y la satisfacción de sus pretensiones e intereses.*⁵² [Idem. p 129.]
- b. Derecho a la debida diligencia. *Derecho de toda persona a que se le garantice la máxima eficiencia y celeridad procedimental, para el aseguramiento de sus intereses y pretensiones.*⁵³ [Idem. p 133.]
- c. Derecho a la garantía de audiencia. *Derecho de toda persona para que de manera previa a la privación de su libertad, posesiones o derechos, se le garantice el debido proceso ante tribunales o autoridades administrativas previamente establecidos de conformidad con las leyes y cumpliendo con las formalidades esenciales de un procedimiento.*⁵⁴ [Idem. p 135.]
- d. Derecho a la fundamentación y motivación. *Derecho del gobernado a que todo acto de molestia en su persona, familia, domicilio, papeles y posesiones, se derive de un mandato escrito y emitido por autoridad competente, donde se funde y motive la causa legal del procedimiento.*⁵⁵ [Idem. p 137.]
- e. Derecho a la presunción de inocencia. *Derecho de toda persona a que se le considere inocente hasta que no se establezca legalmente su culpabilidad, conforme a la normatividad aplicable.*⁵⁶ [Idem. p 138.]
- f. Derecho a la irretroactividad de la ley. *Derecho de toda persona a que no se le aplique en su perjuicio, de manera retroactiva, una ley.*⁵⁷ [Idem. p 139.]
- g. Derecho a una fianza asequible. *Derecho de toda persona a que en un procedimiento jurisdiccional tenga la posibilidad de gozar de su libertad personal, en los casos previstos por la ley, mediante la exhibición de una garantía asequible, proporcional y a través de cualquiera de los medios que la propia ley señale.*⁵⁸ [Idem. p 140.]
- h. Derecho a la oportuna y adecuada adopción de medidas cautelares. *Derecho de toda persona a que se le otorguen las medidas procesales necesarias para prevenir o detener la consumación de cualquier acto que le genere daños o perjuicios; es de duración temporal y hace posible la conservación o restitución de sus derechos.*⁵⁹ [Idem. p 141.]
- i. Derecho del imputado a recibir información. *Derecho de toda persona acusada a un delito a ser informada y sin demora de la naturaleza y causas de los hechos que le son imputados, así como de las medidas y acciones a las que tiene derecho, de manera clara y en un idioma que comprenda.*⁶⁰ [Idem p. 143]
- j. Derecho a preservar, custodiar y conservar las actuaciones ministeriales. *Derecho de toda persona a que en las instancias de procuración de justicia se resguarden actuaciones, documentos y constancias que integran la investigación a su cargo, y que se evite la alteración o destrucción de los objetos o productos del delito.*⁶¹ [Idem p. 145]
- k. Derecho a una valoración y certificación médica. *Derechos de toda víctima o persona a quien se le atribuya una infracción administrativa o conducta delictiva, a ser examinada física y psicológicamente por un profesional de la salud, quien dejará constancia real y objetiva de la naturaleza y alcance de lo observado, para la debida investigación de los hechos.*⁶² [Idem p. 147]
- l. Derecho a una adecuada administración y procuración de justicia. *Derecho de toda persona a que se le garantice la disponibilidad efectiva de causas institucionales y jurisdiccionales destinados a la protección de sus derechos e intereses, de manera oportuna y con base en los procedimientos y formalidades que la ley señale.*⁶³ [Idem p. 149]
- m. Derecho a una defensa adecuada. *Derecho de toda persona a contar con defensor profesional para que le asesore y represente legalmente respecto de los cargos que se atribuyen, con la finalidad de mantener el equilibrio procesal de las partes y de asegurar la defensa de sus intereses.*⁶⁴ [Idem p. 151]
- n. Derecho a una resolución pronta, completa e imparcial. *Derecho de toda persona que sea parte en un proceso jurisdiccional a recibir una resolución imparcial dentro de los términos y plazos establecidos en la ley.*⁶⁵ [Idem p. 155]
- ñ. Derecho a una adecuada y oportuna ejecución de los mandamientos judiciales. *Derecho de toda persona a que sea parte en un proceso jurisdiccional a que se le garantice el cumplimiento efectivo de cualquier determinación judicial que favorezca a sus intereses; de conformidad con los plazos y términos señalados por la ley.*⁶⁶ [Idem p. 157]
- o. Derecho a los medios alternativos de solución de controversias. *Derecho de toda persona a acceder libre y voluntariamente a los procesos alternativos de solución de controversias, para resolver los conflictos de manera pacífica y no jurisdiccional.*⁶⁷ [Idem p. 159]

p. Derecho a la propiedad y a la posesión. *Derecho de toda persona a la titularidad, uso y disfrute de los bienes materiales e inmateriales, cuya naturaleza les haya permitido su adquisición legal.*⁶⁸ [Idem p. 162]

q. Derecho a la verdad. *Derecho de toda persona a conocer los hechos constitutivos del delito y las violaciones a derechos humanos de las que fueron objeto, la identidad de los responsables, las circunstancias que hayan propiciado su comisión y, en los casos de personas desaparecidas, ausentes, no localizados, extraviados o fallecidos, a conocer su destino o paradero.*⁶⁹ [Idem p. 167]

➤ **Las disposiciones constitucionales vulneradas en materia de derechos humanos son:**

El artículo 1 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece que todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales, así como de las garantías para su protección, y que todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos.

Además del artículo anterior, se vulneran los artículos 13, 14 párrafo segundo, 21 y 23 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, antes estudiados.

El artículo 5 párrafos primero y tercero de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, que a la letra dispone:

Artículo 5.- *En el Estado de México todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en los tratados internacionales en los que el Estado mexicano sea parte, en esta Constitución y en las leyes que de ésta emanen, por lo que gozarán de las garantías para su protección, las cuales no podrán restringirse ni suspenderse salvo en los casos y bajo las condiciones que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece.*

Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.

Además de los artículos 34, 61, 77, 81, 86 bis y 88 inciso b) primero y segundo párrafos, y 115 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, mismos que ya fueron analizados.

➤ **Por lo que respecta al ámbito internacional, las disposiciones vulneradas están contenidas en los instrumentos siguientes:**

Convención Americana sobre Derechos Humanos, Pacto de San José de Costa Rica,⁷⁰ [Aprobada por la Organización de los Estados Americanos en San José de Costa Rica, el 22 de noviembre de 1969.] que en su artículo 7, numerales del 1 al 5 señala:

"Artículo 7.- *Derecho a la Libertad Personal*

1. *Toda persona tiene derecho a la libertad y a la seguridad personal.*
2. *Nadie puede ser privado de su libertad física, salvo por las causas y en las condiciones fijadas de antemano por las Constituciones Políticas de los Estados Partes o por las leyes dictadas conforme a ellas.*
3. *Nadie puede ser sometido a detención o encarcelamiento arbitrarios.*
4. *Toda persona detenida o retenida debe ser informada de las razones de su detención y notificada, sin demora, del cargo o cargos formulados contra ella.*
5. *Toda persona detenida o retenida debe ser llevada sin demora, ante un juez u otro funcionario autorizado por la ley para ejercer funciones judiciales, y tendrá derecho a ser juzgada dentro de un plazo razonable o a ser puesta en libertad, sin perjuicio de que continúe el proceso. Su libertad podrá estar condicionada a garantías que aseguren su comparecencia en el juicio..."*

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos,⁷¹ [Adoptada por la Organización de las Naciones Unidas en Nueva York, EUA, el 16 de diciembre de 1966. Adhesión de México, el 24 de marzo de 1981.] que en su artículo 9, numerales del 1 al 3 contempla:

"Artículo 9

1. *Todo individuo tiene derecho a la libertad y a la seguridad personales. Nadie podrá ser sometido a detención o prisión arbitrarias. Nadie podrá ser privado de su libertad, salvo por las causas fijadas por ley y con arreglo al procedimiento establecido en ésta.*
2. *Toda persona detenida será informada, en el momento de su detención, de las razones de la misma, y notificada, sin demora, de la acusación formulada contra ella.*
3. *Toda persona detenida o presa a causa de una infracción penal será llevada sin demora ante un juez u otro funcionario autorizado por la ley para ejercer funciones judiciales, y tendrá derecho a ser juzgada dentro de un plazo razonable o a ser puesta en libertad..."*

➤ **Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.**

En septiembre del año 2015, se celebró la Cumbre de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible en Nueva York con el fin de aprobar la Agenda para el Desarrollo Sostenible. Surgiendo la Resolución 70/1 aprobada

por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas, denominada "Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible",⁷² [Recuperado de: http://unctad.org/meetings/es/SessionalDocuments/ares70d1_es.pdf consultado en febrero de 2018] adoptada por los 193 Estados Miembros de la Organización de las Naciones Unidas.

La Agenda plantea 17 objetivos y 169 metas de carácter integrado e indivisible que abarcan las esferas económica, social y ambiental, para luchar en contra de la desigualdad y la injusticia, México, como miembro adoptó los objetivos de la "Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible", y está obligado a cumplir tal proyecto.⁷³ [Recuperado de: <http://143.137.108.139/papel-mexico-agenda.htm> consultado en febrero de 2018]

En ese orden de ideas, esta Defensoría de Habitantes se ha planteado conforme a los objetivos de la "Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible" al promover acciones de inconstitucionalidad para declarar la invalidez y la inconstitucionalidad de las legislaciones que van en contra del acceso a la justicia para todas las personas y de los derechos humanos a la legalidad y a la seguridad jurídica, identificándose con el objetivo número 16 "Paz, Justicia e Instituciones Sólidas", en la meta 16.3, la cual es "...garantizar la igualdad de acceso a la justicia para todos.

Es así como los derechos de seguridad jurídica y legalidad, cobra importancia, ya que al reconocerse esto se garantiza el respeto a otros derechos humanos del Estado garante. Por lo que, con la presente acción de inconstitucionalidad, no sólo se persigue consolidar la validez constitucional formal de normas, sino también alcanzar los objetivos de la "Agenda 2030" con la que nuestro Estado está comprometido para lograr una mayor dignidad de las personas.

De esta manera, se realiza la ampliación interpretativa de los artículos 88 Bis, fracción III, inciso d), de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, así como 49 de la Ley Reglamentaria del Artículo 88 Bis de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México; de modo que resulta procedente aducir violaciones a las libertades, derechos y garantías comprendidas en la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y diversos Tratados Internacionales en la materia.

5. CONCLUSIÓN:

Considerando que los bandos no pueden estar en oposición a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos ni a la de los Estados, así como tampoco a las leyes federales o locales, resulta adecuado concluir que las fracciones XIII, XXXVIII, XXXIX, XL y XLI del artículo 387, y el artículo 389 del Bando Municipal de El Oro 2018, así como sus respectivas sanciones previstas dentro de los preceptos legales y la estipulada en la fracción II del artículo 391 del propio Bando, son contrarias a los artículos 5, párrafos primero y tercero, 81 y 83 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México; 1 párrafo primero y tercero, 13, 14, párrafo segundo, 21 y 23 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; así como 7, numerales 1, 2, 4 y 5 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; y, 9, numerales 1, 2 y 3 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, vulnerando también las libertades, derechos y garantías consagradas en las fracciones I, II, III y V del artículo 10, fracciones X y XI del artículo 22 y artículo 33 de la Ley de la Fiscalía General de Justicia del Estado de México; 150, fracción II, inciso b), 151, fracción III y 166, fracción II de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México; 100 Apartado B, fracción 1. inciso a) de la Ley de Seguridad del Estado de México, así como 10 fracción I del Reglamento de los Cuerpos de Seguridad Pública del Estado de México.

De aplicarse las fracciones XIII, XXXVIII, XXXIX, XL y XLI del artículo 387, y el artículo 389 del Bando Municipal de El Oro 2018, así como sus respectivas sanciones previstas dentro de los preceptos legales y la estipulada en la fracción II del artículo 391 del propio Bando, se afectarían los derechos corrupción, abuso de autoridad y privación de libertad; toda vez que como se hizo referencia en líneas anteriores, debe prevalecer la vía penal sobre la administrativa, para el caso en que los hechos seas constitutivos de delitos, y a su vez, de sanciones administrativas, ya que conforme al principio *non bis in idem*, se prohíbe la aplicación conjunta de normas sancionadoras administrativas y penales, bajo sus tres identidades. Razón por la cual, debe decretarse la inconstitucionalidad y la consiguiente invalidez de lo establecido en las fracciones XIII, XXXVIII, XXXIX, XL y XLI del artículo 387, y el artículo 389 del Bando Municipal de El Oro 2018, así como sus respectivas sanciones previstas dentro de los preceptos legales y la estipulada en la fracción II del artículo 391 del propio Bando, por lo que no deben tener aplicabilidad, ya que por estar contenidas como delitos y sanciones en la legislación sustantiva penal vigente en la entidad, la competencia de la autoridad municipal para sancionarlas desaparece, debiendo abstenerse de su conocimiento, remitiendo a las personas que hayan incurrido en ellas al ministerio público a efecto de que éste realice la investigación del delito y, en su caso, ejercite la acción penal ante la autoridad judicial para que resuelva lo que conforme a derecho proceda.

2. Argumentos planteados por las autoridades demandadas.

Al rendir el informe correspondiente, las autoridades que emitieron y promulgaron la norma cuya invalidez se pretende, manifestaron lo siguiente:

Al efecto, nos permitimos manifestar que del contenido de la demanda que nos ocupa se advierten derechos humanos que argumenta la demandante violentan los derechos humanos de seguridad jurídica y legalidad, que en la especie se trata de las fracciones XIII, XXXVIII, XXXIX y XLI del artículo 387, y del artículo 389 del Bando Municipal del El Oro, Estado de México, así como sus respectivas sanciones previstas dentro de los preceptos

legales y la estipulada en la fracción II del artículo 391 del propio Bando, todo lo cual se solicita se tenga por reproducido en sus términos en este apartado como si a su letra se insertara; de lo que se debe decir que nuestro más alto tribunal sostiene que aun cuando las normas impugnadas en una acción de inconstitucionalidad requieran de la voluntad de las personas para ser aplicadas en casos concretos, deben estudiarse de manera abstracta, esto es, al margen de la posibilidad fáctica de su aplicación concreta, coluntaria o no, en todos aquellos casos en los que se pretenda regular el goce o ejercicio de derechos humanos, pues su carácter potestativo no es motivo suficiente para determinar su constitucionalidad o inconstitucionalidad cuando se refieren al goce o ejercicio de esos derechos.

Así las cosas de la lectura de la demanda que nos ocupa, la autoridad que represento, de forma manifiesta hace valer la improcedencia de la acción de merito, y no obstante lo anterior, estará sujeta a las resultas del procedimiento señalado en la ley de la materia, de tal modo que al caso en concreto la definición de esta Autoridad, mediante el fallo resolutos, será acatada en sus términos.

3. Estudio de fondo. Es preciso hacer notar, que las autoridades demandadas no expusieron causas de improcedencia de la acción de inconstitucionalidad, ni esta Sala advierte la actualización de alguna de las hipótesis previstas en el artículo 40 de la Ley Reglamentaria del Artículo 88 bis de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México.

1

Son fundados los planteamientos expuestos por el Presidente de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México, referentes a que los artículos 387, fracciones XIII, XXXVIII, XXXIX, XL, XLI y 389 del Bando Municipal de El Oro 2018, con sus respectivas sanciones, así como la prevista en el artículo 391, de la propia normativa, contravienen los artículos 5, párrafos primero y tercero, 34, 61, 77, 81, 86 Bis, 88 inciso b), párrafos primero y segundo, y 115 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, toda vez que las disposiciones impugnadas sancionan como infracciones administrativas, conductas que están tipificadas como delitos en el Código Penal del Estado de México, cuya investigación y sanción, corresponden al Ministerio Público y el Poder Judicial, respectivamente.

Esta Sala Constitucional considera que dichas disposiciones exceden la competencia del Ayuntamiento, en lo concerniente a la aprobación de bandos de policía y gobierno, previstas en el artículo 115, fracciones II y V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con los artículos 113 y 115 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, por las consideraciones siguientes:

El municipio libre es la piedra angular del derecho público nacional, puesto que en el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se establece como la base de la división territorial, organización política y administrativa de los Estados.

Tiene su origen en el decreto preconstitucional de veintitrés (23) de diciembre de mil novecientos catorce (1914), emitido por el primer jefe del ejército constitucionalista, José Venustiano Carranza Garza.

Su marco jurídico es complejo y amplio, dado que parte de normas constitucionales, locales y municipales.

En el artículo 115 de la Constitución General de la República, se establecen las bases de la institución municipal:

Artículo 115. 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, conforme a las bases siguientes: I. Cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un Presidente Municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine. La competencia que esta Constitución otorga al gobierno municipal se ejercerá por el Ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna entre éste y el gobierno del Estado. Las Constituciones de los estados deberán establecer la elección consecutiva para el mismo cargo de presidentes municipales, regidores y síndicos, por un período adicional, siempre y cuando el periodo del mandato de los ayuntamientos no sea superior a tres años. La postulación sólo podrá ser realizada por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que lo hubieren postulado, salvo que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato. Las Legislaturas locales, por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, podrán suspender ayuntamientos, declarar que éstos han desaparecido y suspender o revocar el mandato a alguno de sus miembros, por alguna de las causas graves que la ley local prevenga, siempre y cuando sus miembros hayan tenido oportunidad suficiente para rendir las pruebas y hacerlos (sic DOF 03-02-1983) alegatos que a su juicio convengan. Si alguno de los miembros dejare de desempeñar su cargo, será sustituido por su suplente, o se procederá según lo disponga la ley. En caso de declararse desaparecido un Ayuntamiento o por renuncia o falta absoluta de la mayoría de sus miembros, si conforme a la ley no procede que entren en funciones los suplentes ni que se celebren nuevas elecciones, las legislaturas de los Estados designarán de entre los vecinos a los Consejos Municipales que concluirán los períodos respectivos; estos Consejos estarán

1 *“Artículo 40. Las controversias constitucionales son improcedentes: I. Contra resoluciones del Poder Judicial del Estado de México; II. Contra disposiciones generales o actos en materia electoral; III. Contra disposiciones generales o actos que sean materia de una controversia pendiente de resolver, siempre que exista identidad de partes, disposiciones generales o actos, aunque los conceptos de invalidez sean distintos; IV. Contra disposiciones generales o actos que hubieren sido materia de una ejecutoria dictada en otra controversia, o contra las resoluciones dictadas con motivo de su ejecución, siempre que exista identidad de partes, disposiciones generales o actos en los casos a que se refiere el Artículo 88 Bis, fracción II de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México; V. Cuando hayan cesado los efectos de la norma general o acto materia de la controversia; VI. Cuando no se haya agotado la vía legalmente prevista para la solución del propio conflicto; VII. Cuando la demanda se presentare fuera de los plazos previstos en esta ley; VIII. Cuando exista falta de interés jurídico; IX. Cuando existan actos consumados de forma irreparable; X. Cuando la disposición general o el acto impugnados no sean de la competencia de la Sala Constitucional; y XI. En los demás casos en que la improcedencia resulte de alguna disposición de la Ley. En todo caso, las causales de improcedencia deberán examinarse de oficio.”*

integrados por el número de miembros que determine la ley, quienes deberán cumplir los requisitos de elegibilidad establecidos para los regidores; II. Los municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley. Los ayuntamientos tendrán facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las legislaturas de los Estados, los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal. El objeto de las leyes a que se refiere el párrafo anterior será establecer: a) Las bases generales de la administración pública municipal y del procedimiento administrativo, incluyendo los medios de impugnación y los órganos para dirimir las controversias entre dicha administración y los particulares, con sujeción a los principios de igualdad, publicidad, audiencia y legalidad; b) Los casos en que se requiera el acuerdo de las dos terceras partes de los miembros de los ayuntamientos para dictar resoluciones que afecten el patrimonio inmobiliario municipal o para celebrar actos o convenios que comprometan al Municipio por un plazo mayor al periodo del Ayuntamiento; c) Las normas de aplicación general para celebrar los convenios a que se refieren tanto las fracciones III y IV de este artículo, como el segundo párrafo de la fracción VII del artículo 116 de esta Constitución; d) El procedimiento y condiciones para que el gobierno estatal asuma una función o servicio municipal cuando, al no existir el convenio correspondiente, la legislatura estatal considere que el municipio de que se trate esté imposibilitado para ejercerlos o prestarlos; en este caso, será necesaria solicitud previa del ayuntamiento respectivo, aprobada por cuando menos las dos terceras partes de sus integrantes; y e) Las disposiciones aplicables en aquellos municipios que no cuenten con los bandos o reglamentos correspondientes. Las legislaturas estatales emitirán las normas que establezcan los procedimientos mediante los cuales se resolverán los conflictos que se presenten entre los municipios y el gobierno del estado, o entre aquéllos, con motivo de los actos derivados de los incisos c) y d) anteriores; III. Los Municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes: a) Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales; b) Alumbrado público. c) Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos; d) Mercados y centrales de abasto. e) Panteones. f) Rastro. g) Calles, parques y jardines y su equipamiento; h) Seguridad pública, en los términos del artículo 21 de esta Constitución, policía preventiva municipal y tránsito; e i) Los demás que las Legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los Municipios, así como su capacidad administrativa y financiera. Sin perjuicio de su competencia constitucional, en el desempeño de las funciones o la prestación de los servicios a su cargo, los municipios observarán lo dispuesto por las leyes federales y estatales. 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. Las comunidades indígenas, dentro del ámbito municipal, podrán coordinarse y asociarse en los términos y para los efectos que prevenga la ley. IV. Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor, y en todo caso: a) Percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles. Los municipios podrán celebrar convenios con el Estado para que éste se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de esas contribuciones. b) Las participaciones federales, que serán cubiertas por la Federación a los Municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las Legislaturas de los Estados. c) Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo. Las leyes federales no limitarán la facultad de los Estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c), ni concederán exenciones en relación con las mismas. Las leyes estatales no establecerán exenciones o subsidios en favor de persona o institución alguna respecto de dichas contribuciones. Sólo estarán exentos los bienes de dominio público de la Federación, de las entidades federativas o los Municipios, salvo que tales bienes sean utilizados por entidades paraestatales o por particulares, bajo cualquier título, para fines administrativos o propósitos distintos a los de su objeto público. Los ayuntamientos, en el ámbito de su competencia, propondrán a las legislaturas estatales las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria. Las legislaturas de los Estados aprobarán las leyes de ingresos de los municipios, revisarán y fiscalizarán sus cuentas públicas. Los presupuestos de egresos serán aprobados por los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles, y deberán incluir en los mismos, los tabuladores desglosados de las remuneraciones que perciban los servidores públicos municipales, sujetándose a lo dispuesto en el artículo 127 de esta Constitución. Los recursos que integran la hacienda municipal serán ejercidos en forma directa por los ayuntamientos, o bien, por quien ellos autoricen, conforme a la ley; V. Los Municipios, en los términos de las leyes federales y Estatales relativas, estarán facultados para: a) Formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal; b) Participar en la creación y administración de sus reservas territoriales; c) Participar en la formulación de planes de desarrollo regional, los cuales deberán estar en concordancia con los planes generales de la materia. Cuando la Federación o los Estados elaboren proyectos de desarrollo regional deberán asegurar la participación de los

municipios; d) Autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo, en el ámbito de su competencia, en sus jurisdicciones territoriales; e) Intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana; f) Otorgar licencias y permisos para construcciones; g) Participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas y en la elaboración y aplicación de programas de ordenamiento en esta materia; h) Intervenir en la formulación y aplicación de programas de transporte público de pasajeros cuando aquellos afecten su ámbito territorial; e i) Celebrar convenios para la administración y custodia de las zonas federales. En lo conducente y de conformidad a los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios. Los bienes inmuebles de la Federación ubicados en los Municipios estarán exclusivamente bajo la jurisdicción de los poderes federales, sin perjuicio de los convenios que puedan celebrar en términos del inciso i) de esta fracción; VI. Cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas formen o tiendan a formar una continuidad demográfica, la Federación, las entidades federativas y los Municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a la ley federal de la materia. VII. La policía preventiva estará al mando del presidente municipal en los términos de la Ley de Seguridad Pública del Estado. Aquélla acatará las órdenes que el Gobernador del Estado le transmita en aquellos casos que éste juzgue como de fuerza mayor o alteración grave del orden público. El Ejecutivo Federal tendrá el mando de la fuerza pública en los lugares donde resida habitual o transitoriamente; VIII. Las leyes de los estados introducirán el principio de la representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de todos los municipios. Las relaciones de trabajo entre los municipios y sus trabajadores, se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de los estados con base en lo dispuesto en el Artículo 123 de esta Constitución, y sus disposiciones reglamentarias.

Además, en el artículo 21 de la propia carta magna, se estatuye:

Artículo 21. [...]

Compete a la autoridad administrativa la aplicación de sanciones por las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, las que únicamente consistirán en multa, arresto hasta por treinta y seis horas o en trabajo a favor de la comunidad; pero si el infractor no pagare la multa que se le hubiese impuesto, se permutará esta por el arresto correspondiente, que no excederá en ningún caso de treinta y seis horas.

Si el infractor de los reglamentos gubernativos y de policía fuese jornalero, obrero o trabajador, no podrá ser sancionado con multa mayor del importe de su jornal o salario de un día.

Tratándose de trabajadores no asalariados, la multa que se imponga por infracción de los reglamentos gubernativos y de policía, no excederá del equivalente a un día de su ingreso.

[...]

En el artículo 124 constitucional, por su parte, se establece que las facultades no concedidas expresamente por la Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados o la Ciudad de México, en los ámbitos de sus respectivas competencias. Como consecuencia de ello, es competencia de las entidades federativas, expedir el marco constitucional local para los municipios, así como las leyes necesarias para su funcionamiento, a través de las denominadas leyes orgánicas.

De este modo, en la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, específicamente en sus artículos 112, 113, 115, 122, 123, 124 y 137, se establece:

Artículo 112. La base de la división territorial y de la organización política y administrativa del Estado, es el municipio libre.

Las facultades que la Constitución de la República y el presente ordenamiento otorgan al gobierno municipal se ejercerá por el ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna entre éste y el gobierno del Estado.

Los municipios del Estado, su denominación y la de sus cabeceras, serán los que señale la ley de la materia.

Artículo 113. Cada municipio será gobernado por un ayuntamiento con la competencia que le otorga la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la presente Constitución y las leyes que de ellas emanen.

Artículo 115. En ningún caso los ayuntamientos, como cuerpos colegiados, podrán desempeñar las funciones del presidente municipal, ni éste por sí solo las de los ayuntamientos, ni el ayuntamiento o el presidente municipal, funciones judiciales.

Artículo 122. Los ayuntamientos de los municipios tienen las atribuciones que establecen la Constitución federal, esta Constitución, y demás disposiciones legales aplicables.

Los municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos que señala la fracción III del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Los municipios ejercerán las facultades señaladas en la Constitución General de la República, de manera coordinada con el Gobierno del Estado, de acuerdo con los planes y programas federales, estatales, regionales y metropolitanos a que se refiere el artículo 139 de este ordenamiento.

Artículo 123. Los ayuntamientos, en el ámbito de su competencia, desempeñarán facultades normativas, para el régimen de gobierno y administración del Municipio, así como funciones de inspección, concernientes al cumplimiento de las disposiciones de observancia general aplicables.

Artículo 124. Los ayuntamientos expedirán el Bando Municipal, que será promulgado y publicado el 5 de febrero de cada año; los reglamentos; y todas las normas necesarias para su organización y funcionamiento, conforme a las previsiones de la Constitución General de la República, de la presente Constitución, de la Ley Orgánica Municipal y demás ordenamientos aplicables.

En caso de no promulgarse un nuevo bando municipal el día señalado, se publicará y observará el inmediato anterior.

Artículo 137. Las autoridades del Estado y de los municipios, en la esfera de su competencia, acatarán sin reservas los mandatos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y cumplirán con las disposiciones de las leyes federales y de los tratados internacionales.

De conformidad con lo dispuesto en la legislación federal aplicable, los titulares de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, de cualquier dependencia u organismo descentralizado de la Administración Pública Estatal y los presidentes municipales, podrán convenir acuerdos interinstitucionales con uno o varios órganos gubernamentales extranjeros u organizaciones internacionales.

Por su parte, en la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, se ordena:

Artículo 2. Las autoridades municipales tienen las atribuciones que les señalen los ordenamientos federales, locales y municipales y las derivadas de los convenios que se celebren con el Gobierno del Estado o con otros municipios.

Artículo 3. Los municipios del Estado regularán su funcionamiento de conformidad con lo que establece esta Ley, los Bandos municipales, reglamentos y demás disposiciones legales aplicables.

Artículo 31. Son atribuciones de los ayuntamientos:

I. Expedir y reformar el Bando Municipal, así como los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro del territorio del municipio, que sean necesarios para su organización, prestación de los servicios públicos y, en general, para el cumplimiento de sus atribuciones.

[...]

Artículo 48. El presidente municipal tiene las siguientes atribuciones:

[...]

III. Promulgar y publicar el Bando Municipal en la Gaceta Municipal y en los estrados de la Secretaría del Ayuntamiento, así como ordenar la difusión de las normas de carácter general y reglamentos aprobados por el Ayuntamiento;

[...]

XVI. Cumplir y hacer cumplir dentro de su competencia, las disposiciones contenidas en las leyes y reglamentos federales, estatales y municipales, así como aplicar, a los infractores las sanciones correspondientes o remitirlos, en su caso, a las autoridades correspondientes;

[...].

Artículo 150. Son facultades y obligaciones de:

[...]

II. De los Oficiales Calificadores:

a). Derogado

b). Conocer, calificar e imponer las sanciones administrativas municipales que procedan por faltas o infracciones al bando municipal, reglamentos y demás disposiciones de carácter general contenidas en los ordenamientos expedidos por los ayuntamientos, y aquellas que deriven con motivo de la aplicación del Libro Octavo del Código Administrativo del Estado de México, excepto las de carácter fiscal.

[...]

Artículo 151. No pueden los oficiales conciliadores y calificadores: I. Girar órdenes de aprehensión;

II. Imponer sanción alguna que no esté expresamente señalada en el bando municipal;

III. Juzgar asuntos de carácter civil e imponer sanciones de carácter penal;

IV. Ordenar la detención que sea competencia de otras autoridades.

Artículo 160. Los ayuntamientos expedirán el Bando Municipal y los presidentes municipales lo promulgarán y difundirán en la Gaceta Municipal y en los estrados de los Ayuntamientos, así como por los medios que estime conveniente.

El 5 de febrero de cada año el presidente municipal acompañado de los demás miembros del ayuntamiento en acto solemne dará publicidad al bando municipal o sus modificaciones.

Artículo 161. El Bando Municipal regulará y deberá contener las normas de observancia general que requiera el gobierno y la administración municipales.

Artículo 162. El Bando Municipal regulará al menos lo siguiente: I. Nombre y escudo del municipio; II. Territorio y organización territorial y administrativa del municipio; III. Población del municipio; IV. Gobierno Municipal,

autoridades y organismos auxiliares del ayuntamiento; V. Servicios públicos municipales; V Bis. Los principios, acciones y etapas del programa de mejora regulatoria; V Ter. Los principios, acciones y lineamientos bajo los cuales se regirá la política de Gobierno Digital que se adoptará en el municipio. VI. Desarrollo económico y bienestar social; VII. Los principios del Programa Estratégico para lograr la equidad de género, así como las infracciones administrativas y sanciones que por éstas deban imponerse en el ámbito de su competencia. VIII. Protección ecológica y mejoramiento del medio ambiente; IX. En los municipios identificados como destinos turísticos, deberán incluir disposiciones que regulen la materia turística y, en su caso, el reglamento respectivo. X. Actividad industrial, comercial y de servicios a cargo de los particulares; XI. Infracciones, sanciones y recursos; XII. Las demás que se estimen necesarias.

Artículo 163. El Bando Municipal podrá modificarse en cualquier tiempo, siempre y cuando se cumplan los mismos requisitos de su aprobación y publicación.

Artículo 164. Los ayuntamientos podrán expedir los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas que regulen el régimen de las diversas esferas de competencia municipal.

Artículo 165. Los Bandos, sus reformas y adiciones, así como los reglamentos municipales deberán promulgarse estableciendo su obligatoriedad y vigencia y darse a la publicidad en la Gaceta Municipal y en los estrados de los ayuntamientos, así como en los medios que se estime conveniente.

Artículo 166. Las infracciones a las normas contenidas en el Bando, reglamentos, circulares y disposiciones administrativas municipales de observancia general, se sancionarán atendiendo a la gravedad de la falta cometida con:

I. Amonestación;

II. Multa hasta de cincuenta

cometer la infracción, pero si el infractor es jornalero, ejidatario u obrero, la multa no excederá del salario de un día;

III. Suspensión temporal o cancelación del permiso o licencia;

IV. Clausura temporal o definitiva;

V. Arresto administrativo hasta por treinta y seis horas.

De los preceptos transcritos, se desprende que cada uno de los órdenes de gobierno —federal, estatal y municipal—, tiene competencias y autonomía propias para su ejercicio.

En el caso del municipio, goza de autonomía funcional para la prestación de servicios públicos a su cargo, y ejerce su gobierno a través de los ayuntamientos.

El congreso local está facultado para legislar en materia municipal, en el ámbito de su competencia —artículo 61 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México—;² sin embargo, la prerrogativa de expedir normas también pertenece al municipio, siempre y cuando respete las disposiciones federales y estatales que regulan la administración municipal.

De esta forma, los ayuntamientos pueden aprobar bandos municipales, reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general, dentro de sus respectivas competencias, con el fin de organizar la administración pública municipal, así como regular los procedimientos, funciones y servicios públicos, de acuerdo con las leyes en materia municipal expedidas por las legislaturas de los estados.

Ahora bien, de lo establecido en los artículos 21 y 115, fracción II, de la constitución general, se puede concluir que el bando municipal es una norma administrativa de carácter punitivo, de naturaleza análoga al derecho penal.

Para analizar adecuadamente el caso en estudio, conviene realizar la cita siguiente, a efecto de obtener un panorama más amplio sobre las características de los bandos de policía y buen gobierno:

[...]

En la actualidad la acepción jurídica “bando” se encuentra relacionada con las reglas administrativas de policía y buen gobierno expedidos por los Ayuntamientos. Cabe señalar que las expresiones “reglamentos gubernativos y de policía” y “bandos de policía y buen gobierno”, referidos en los artículos 21 y 115, fracción II, respectivamente, son sinónimos; y si bien es cierto la Constitución no establece qué debe entenderse por “policía y buen gobierno”, asociado a los bandos o reglamentos gubernativos, los artículos antes mencionados dan ciertas pautas para establecer el alcance de la expresión, ya que al señalar que se impondrán sanciones administrativas por violación a esas disposiciones, se puede establecer que el referido bando se integra por una serie de normas de carácter punitivo pertenecientes a la esfera administrativa, de naturaleza análoga a las de derecho penal, pero de características menos intensas o graves que las propias en los delitos.³

² “Artículo 61. Son facultades y obligaciones de la legislatura:/ I. Expedir leyes, decretos o acuerdos para el régimen interior del Estado, en todos los ramos de la administración del gobierno...”

³ Véase la ejecutoria de la contradicción de tesis 44/202-SS, Registro: 17317, Novena Época, Segunda Sala, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XVI, Noviembre de 2002, página 461.

Cabe señalar además, que el vocablo “policía” proviene del latín *politia*, y éste del griego _____ (politeia), cuyo segundo significado es: “*Buen orden que se observa y guarda en las ciudades y repúblicas, cumpliéndose las leyes y ordenanzas establecidas para su mejor gobierno.*”⁴

El término se toma comúnmente por el arte o ciencia de procurar a todos los habitantes de un pueblo, una vida cómoda y tranquila, como también por la jurisdicción que el magistrado de policía tiene derecho de ejercer, para lograr aquel fin. Son objetos de la policía: la disciplina de las costumbres; la salud pública; la seguridad y tranquilidad general; la limpieza de las calles; la observancia de los estatutos, leyes, bandos u ordenanzas municipales; la represión de los juegos, el uso de las armas, la ociosidad u holgazanería y todas aquellas acciones que, aunque poco o nada criminales por sí mismas, pueden tener malos resultados u ocasionar crímenes o males a los ciudadanos; la vigilancia sobre la ejecución de las leyes de caza y pesca; el cuidado de los caminos, calles, plazas y paseos; los teatros, espectáculos y demás diversiones públicas; y en fin, todo lo que concierne a la seguridad y bienestar de los habitantes.⁵

Con base en lo anterior, es posible establecer que el “bando” es una normatividad u ordenamiento de carácter general, regularmente asociado a cuestiones administrativas de “policía y buen gobierno”, cuya sustancia versa exclusivamente sobre el establecimiento de conductas típicas de los gobernados, que serán consideradas faltas o infracciones administrativas por alterar la paz y el orden público, o por poner en riesgo la seguridad colectiva.⁶

Actualmente, diversos bandos municipales reglamentan algunas actividades específicas como: justicia cívica municipal; diversiones y espectáculos públicos; anuncios y letreros; consumo de bebidas alcohólicas en cantinas, bares y depósitos de cerveza; utilización pública de aparatos electromecánicos y sonoros; expendios de carne y aves; establecimiento, operación y funcionamiento de establos; funcionamiento de establecimientos mercantiles, industriales y de servicios; protección de animales; control de la fauna canina y felina; comercio en la vía pública; permisos para apertura y funcionamiento de molinos de nixtamal, y tortillerías; funcionamiento del cuerpo de bomberos; promoción a la cultura; facultades de los patronatos para las ferias municipales; celebración de espectáculos taurinos, de box y luchas; promoción de la vivienda; participación ciudadana; establecimiento de zonas peatonales; control de la prostitución y actividades de alto riesgo, para evitar la propagación de enfermedades de transmisión sexual, entre otras.⁷

Estos bandos municipales tienen características específicas y están sujetos a ciertos principios, entre los que destacan los siguientes:

- a) Constituyen verdaderos ordenamientos normativos y están compuestos por normas generales, abstractas e impersonales;
- b) Entre los bandos de policía y buen gobierno, y los demás acuerdos, órdenes y resoluciones de un ayuntamiento, salvo que la legislación local establezca alguna disposición en contrario, no existe una relación de jerarquía, ya que todos tienen el mismo rango legal;
- c) Por lo que hace a su ubicación jerárquica dentro del orden jurídico mexicano, se puede afirmar que dichos cuerpos normativos ocupan su lugar después de la constitución federal, las constituciones y las leyes locales;
- d) Normalmente pueden ser modificados o derogados por el propio ayuntamiento que los emitió, o por cualquiera de los que sigan en el mando, sin más formalidades que las que se hayan seguido para su emisión;
- e) La atribución que tiene el municipio para expedir los bandos, es otorgada por la Constitución general, por lo que se trata de una función exclusiva que no puede ser realizada por autoridades federales o del orden común;
- f) Los bandos complementan la actividad legislativa del congreso local, al regular la vida de una comunidad que no haya sido normada por la legislatura, por lo que cubren los vacíos legales de alguna forma; de ahí que se les califique de complementarios;
- g) Los ayuntamientos, en ejercicio de su facultad regulatoria, deben respetar ciertos imperativos, como los siguientes:
 - Los bandos no pueden estar en oposición a la Constitución general ni de los Estados, ni a leyes federales o locales;
 - En todo caso, deben adecuarse a las bases normativas que emitan las legislaturas de los Estados; y
 - Deben versar sobre materias o servicios que correspondan, legal o constitucionalmente, a los municipios.⁸

Respecto a los límites de la facultad reglamentaria municipal, ilustra la jurisprudencia siguiente:

FACULTAD REGLAMENTARIA MUNICIPAL. SUS LÍMITES. Si bien es cierto que de conformidad con el artículo 115, fracción II, segundo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los Ayuntamientos están facultados para expedir, de acuerdo con las bases que deberán establecer las Legislaturas de los Estados, los bandos de policía y buen gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, también lo es que dichos órganos, en ejercicio de su facultad regulatoria, deben respetar ciertos imperativos, pues las referidas normas de carácter general: 1) No pueden estar en oposición a la Constitución General ni a las de los Estados, así como tampoco a las leyes federales o locales; 2)

⁴ Real Academia Española, *Diccionario de la Lengua Española*, 22a. edición, Ed. Espasa, Calpe, España, 2001, p. 1794.

⁵ ESCRICHE, Joaquín, *Diccionario razonado de legislación y jurisprudencia*, 1.II, Madrid, 1873, reeditada en facsímil por Ed. Cárdenas Editor y Distribuidor, primera reimpresión. México, 1991, p. 1356.

⁶ Contradicción de tesis 44/2002-SS.

⁷ Véase la ejecutoria de la controversia constitucional 12/2002, Registro: 19160, Novena Época, Pleno, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXII, noviembre de 2005, página 365.

⁸ Véase la ejecutoria de la controversia constitucional 14/2000, Registro: 7055, Novena Época, Pleno, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XIII, marzo de 2001, página 852.

En todo caso, deben adecuarse a las bases normativas que emitan las Legislaturas de los Estados; y, 3) Deben versar sobre materias o servicios que le correspondan legal o constitucionalmente a los Municipios.⁹

Ahora bien, por disposición constitucional, los delitos y sus respectivas sanciones deben estar determinados en las leyes, y los encargados de aplicarlas son los jueces y tribunales. Por tanto, no pueden estar regulados en los bandos municipales, dado que estos últimos están limitados a prever infracciones y sanciones que no excedan los máximos establecidos en el artículo 21 constitucional.

El tema de los bandos municipales encuentra cabida en el denominado derecho administrativo sancionador, que a su vez se encuentra ligado al derecho penal; éste, como la máxima expresión de la potestad punitiva del Estado. Por ello, la doctrina se ha encargado del tema relativo a la naturaleza de las infracciones o contravenciones administrativas, así como su distinción con las sanciones penales.

Dicha doctrina es casi unánime, al reconocer la prevalencia de la vía penal sobre la administrativa, para el caso que los hechos sean constitutivos de delitos, y a su vez, se prevean como sanciones administrativas, puesto que el procedimiento administrativo debe paralizarse hasta que se resuelva el penal, de conformidad con el principio jurídico *non bis in idem*, atento que se encuentra prohibida la aplicación conjunta de preceptos de ambas ramas del derecho, que sancionen el mismo comportamiento.

Es así, porque nadie puede ser castigado dos veces por los mismos hechos, conforme a las identidades siguientes:

- a) Identidad de sujeto. Ser la misma persona involucrada en una instrucción penal y un procedimiento administrativo sancionador;
- b) Identidad de hecho. Incumplimiento de un deber de cuidado de la norma penal o administrativa; e
- c) Identidad de fundamento. Alude a los bienes jurídicos implicados. En materia penal, qué bienes jurídicos se protegen; en la administrativa, qué actos se sancionan.

Así, cuando se trate de un mismo hecho y únicamente se lesione un bien jurídico, solamente una de las dos sanciones puede ser impuesta.

Respecto a la imposibilidad de sancionar dos veces la misma conducta delictiva, se establece lo siguiente en el artículo 23 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:

Artículo 23. Ningún juicio criminal deberá tener más de tres instancias. Nadie puede ser juzgado dos veces por el mismo delito, ya sea que en el juicio se le absuelva o se le condene. Queda prohibida la práctica de absolver de la instancia.

El principio *non bis in idem*, es aplicable por extensión al derecho administrativo sancionador, como han precisado los tribunales federales:

NON BIS IN IDEM. ESTE PRINCIPIO ES APLICABLE, POR EXTENSIÓN, AL DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. El principio mencionado, que prohíbe el doble enjuiciamiento por el mismo delito, contenido en el artículo 23 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, consigna una garantía de seguridad jurídica, cuyo propósito es proteger al gobernado que ha sido juzgado por determinados hechos, para que no sea sometido a un nuevo proceso por ese motivo, lo que implica la certeza de que no se le sancione varias veces por la misma conducta. Sin embargo, dicha garantía no es exclusiva de la materia penal, pues en términos del artículo 14 constitucional, la seguridad jurídica debe regir en todas las ramas del derecho y, dada la similitud y la unidad de la potestad punitiva del Estado, en la interpretación constitucional de los principios del derecho administrativo sancionador, puede acudirse a los principios penales sustantivos. Por tanto, el principio *non bis in idem* es aplicable al derecho administrativo sancionador, porque, en sentido amplio, una sanción administrativa guarda similitud fundamental con las penas, toda vez que ambas tienen lugar como reacción frente a lo antijurídico, y ya sea que se incumpla lo ordenado o se realice lo prohibido, tanto el derecho penal como el administrativo sancionador resultan ser inequívocas manifestaciones de la facultad del Estado de imponer penas y medidas de seguridad ante la comisión de ilícitos, en la inteligencia de que la traslación de las garantías en materia penal en cuanto a grados de exigencia, no puede hacerse automáticamente, pues su aplicación al procedimiento administrativo sólo es posible, en la medida en que resulten compatibles con su naturaleza.¹⁰

Observar dicho principio, evita la imposición conjunta de una pena y una sanción administrativa por los mismos hechos, así como también la tramitación simultánea de un proceso penal y uno administrativo sancionador, ya que el sometimiento a un proceso supone, por sí mismo, una carga para el ciudadano responsable de ellos, pues tendría que defenderse de una acusación ante ordenes distintos, cuando sólo uno de ellos puede prosperar.

Por lo tanto, la vigencia de ambas normas, es decir, la penal y la administrativa, cuando reiteran las mismas conductas, carece de justificación y atenta contra los principios de proporcionalidad y seguridad jurídica, por lo que su prohibición evita la posibilidad de doble sanción, así como eventuales pronunciamientos contradictorios.

Cabe señalar además, que resultaría contrario a la Constitución, por arbitrario y carente de racionalidad, someter a una persona a un procedimiento administrativo sancionador cuando existe sanción penal, en la medida que la sola posibilidad de instaurar el juicio penal, anula la resolución administrativa y la tramitación del procedimiento relativo, pues la actuación de la administración invade la competencia del juez para conocer de las causas criminales.

⁹ Novena Época, Registro: 187983, Instancia: Pleno, Tipo de Tesis: Jurisprudencia, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XV, enero de 2002, Materia(s): Constitucional, Tesis: P.J.J. 132/2001, página: 1041.

¹⁰ Décima Época, Registro: 2011565, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Tipo de Tesis: Aislada, Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 29, abril de 2016, Tomo III, Materia(s): Constitucional, Administrativa, Tesis: I.1o.A.E.3 CS (10a.), página: 2515

En efecto, los actos ilícitos sancionados con penas privativas de libertad, son de competencia exclusiva de los tribunales de justicia, y en caso contrario, corresponde al legislador determinar si las conductas son sancionadas por la vía administrativa o la penal.¹¹

Ahora bien, conforme al artículo 21 de la constitución general, la investigación de los delitos corresponde al Ministerio Público y a las policías, las que actuarán bajo su conducción y mando, en el ejercicio de esta función, mientras que a la autoridad administrativa compete la aplicación de sanciones por las infracciones a los reglamentos gubernativos y de policía, las que únicamente consistirán en multa, arresto hasta por treinta y seis (36) horas, o en trabajo a favor de la comunidad; pero si el infractor no pagare la multa que se le hubiere impuesto, se permutará por el arresto correspondiente, que no excederá en ningún caso de treinta y seis (36) horas. Si el infractor de los reglamentos gubernativos y de policía fuese jornalero, obrero o trabajador, no podrá ser sancionado con multa mayor del importe de su jornal o salario de un día. Tratándose de trabajadores no asalariados, la multa que se imponga por infracción de los reglamentos gubernativos y de policía, no excederá del equivalente a un día de su ingreso.

En armonía con dicho precepto constitucional general, en el artículo 81 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, se establece:

Artículo 81. Corresponde al ministerio público y a las policías, la investigación de los delitos y a aquél, el ejercicio de la acción penal. Los particulares podrán ejercer la acción penal ante la autoridad judicial en los casos previstos por la ley.

Los policías actuarán bajo la conducción y mando del ministerio público en la investigación de los delitos.

El ministerio público podrá aplicar criterios de oportunidad para el ejercicio de la acción penal en los supuestos y condiciones que establezca la ley, la que señalará los casos en que serán objeto de revisión judicial.

Asimismo, en el artículo 77, fracciones I, II, XVI y XXVII, de la propia constitución local, se señalan, entre otras, las siguientes facultades y obligación del Gobernador del Estado:

Artículo 77.

I. Cumplir y hacer cumplir la Constitución federal, las leyes del Congreso de la Unión y Tratados Internacionales en materia de derechos fundamentales de los que el Estado Mexicano sea parte;

II. Cuidar el cumplimiento de la presente Constitución y de las leyes, reglamentos, acuerdos y demás disposiciones que de ella emanen, expidiendo al efecto las órdenes correspondientes;

[...]

XVI. Hacer que las sentencias ejecutoriadas dictadas por los tribunales en materia penal sean debidamente ejecutadas.

[...]

XXVII. Cumplir con las previsiones constitucionales relativas al Ministerio Público.

Es patente entonces, que la investigación de los delitos corresponde al Poder Ejecutivo, a través del Ministerio Público.

Por su parte, en el artículo 61, fracción I, de la norma fundamental estatal, se señala que entre las facultades y obligaciones de la legislatura, se encuentra la de expedir leyes, decretos o acuerdos para el régimen interior del Estado, en todos los ramos de la administración del gobierno.

Por ende, la expedición de normas generales en materia penal, corresponde al Poder Legislativo estatal.

Además, en el artículo 88 de la constitución estatal, se señala que el ejercicio del Poder Judicial se deposita en:

a) Un órgano colegiado denominado Tribunal Superior de Justicia, el cual funcionará en Pleno, Sala Constitucional, Salas Colegiadas y Unitarias Regionales;

b) En tribunales y juzgados de primera instancia y juzgados de cuantía menor; organizados de acuerdo a su competencia establecida en las leyes secundarias. Los órganos jurisdiccionales aplicarán las leyes federales, tratándose de jurisdicción concurrente.

El Poder Judicial contará con jueces de control que tendrán las atribuciones que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Código Nacional de Procedimientos Penales, esta Constitución y las demás leyes aplicables les confieran.

Los jueces y magistrados del Estado de México, en el ámbito de su competencia, al emitir sus resoluciones observarán en lo concerniente el respeto a los derechos fundamentales, a las libertades, derechos y garantías reconocidas por la Constitución federal, esta Constitución, los Tratados Internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, las leyes y reglamentos que el Estado establecen.

Las leyes determinarán los procedimientos que habrán de seguirse para sustanciar los juicios y todos los actos en que intervenga el Poder Judicial.

La ley establecerá las bases para la formación y actualización de funcionarios, así como para el desarrollo de la carrera judicial, la cual se regirá por los principios de excelencia, objetividad, imparcialidad, profesionalismo e independencia.

El Presupuesto de Egresos del Poder Judicial que se apruebe para el ejercicio fiscal anual, no podrá ser menor al porcentaje que represente de los ingresos ordinarios del Estado, correspondiente al año inmediato anterior. En ningún caso, el Presupuesto Anual de Egresos que se apruebe para el Poder Judicial del Estado, podrá ser inferior al 2.0% de los ingresos ordinarios del Estado, para el año fiscal de que se trate. De conformidad con las necesidades del servicio, dicho porcentaje se incrementará anualmente.

¹¹ CORDERO Quinzacara Eduardo. *El Derecho administrativo sancionador y su relación con el Derecho penal*. Revista de Derecho. Volumen XXV. No. 2. diciembre de 2012. Pág. 131-157.

En resumen de lo que aquí interesa, al Poder Legislativo corresponde legislar en materia penal; al Poder Ejecutivo corresponde la investigación de los delitos, a través del Ministerio Público y las policías, que actuarán bajo la conducción y mando de éste; y, finalmente, al Poder Judicial corresponde la aplicación de las leyes, en el ámbito de su competencia, observando el respeto a los derechos fundamentales y garantías reconocidas en las constituciones general y estatal, así como los tratados internacionales en que el estado mexicano sea parte.

En ese orden de consideraciones, se concluye que los artículos 387, fracciones XIII, XXXVIII, XXXIX, XL, XLI y 389 del Bando Municipal de El Oro 2018, con sus respectivas sanciones, vulnera los derechos fundamentales de legalidad y seguridad jurídica, por infringir los artículos 5, párrafos primero y tercero, 34, 61, 77, 81, 86 bis, 88, inciso b), párrafos primero y segundo, y 115 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, atento que el Ayuntamiento de El Oro, invadió la competencia de la Legislatura del Estado, al regular en las normas impugnadas; conductas que se encuentran tipificadas como delitos en ordenamiento sustantivo penal de la entidad, lo que evidencia que, de facto, el Ayuntamiento tomó atribuciones conferidas constitucionalmente al Poder Legislativo, al emitir normas generales que regulan la materia penal.

Para justificar la conclusión de este órgano colegiado, se insertan los artículos 387, fracciones XIII, XXXVIII, XXXIX y XL, XLI y 389 del Bando Municipal de El Oro 2018:

ARTÍCULO 387.- Todos los habitantes, vecinos, transeúntes y huéspedes del Municipio, deberán abstenerse de realizar cualquiera de las siguientes conductas, en caso de incumplimiento, serán remitidos ante el Oficial Conciliador y/o Oficial Calificador en su caso, aplicando la sanción correspondiente de 10 a 50 salarios mínimos, o ante la autoridad competente.

[...]

XIII.- Faltar al respeto a las autoridades municipales y a los cuerpos de seguridad pública.

[...]

XXXVIII.- Vender, difundir o exhibir películas, revistas o demás material con contenido pornográfico a menores de edad.

[...]

XXXIX.- Portar, fabricar, importar, regular, traficar o acopiar cualquier tipo de objeto que pueda ser considerado peligroso, como: cadenas, palos, bates, gas lacrimógeno, punzocortantes (navajas, cuchillos, picahielos) y análogos.

XL.- Causar daños, destruir o deteriorar los bienes de los particulares.

XLI.- Solicitar mediante falsas alarmas, los servicios de policía, bomberos o de atención médica y asistencia social.

[...]

ARTÍCULO 389.- Al integrante de un núcleo familiar que haga uso de la violencia física o moral en contra de algún otro del mismo núcleo, que afecte o ponga en peligro su integridad física, psíquica o ambas, o cause menoscabo en sus derechos o bienes se le impondrán las sanciones contenidas en el artículo 387 dependiendo del caso concreto.

Enseguida se exponen los razonamientos que sustentan la determinación de esta Sala:

Primera causa de inconstitucionalidad. La fracción XIII del artículo 387, contempla como infracción administrativa y sanciona, cualquier falta de respeto ejecutada contra las autoridades municipales y cuerpos de seguridad pública; hipótesis comprendida en el tipo penal correspondiente al delito de ultrajes, previsto en el artículo 126 del Código Penal del Estado de México, cuyo texto se reproduce:

Artículo 126.- Se entiende por ultraje toda expresión directa o indirecta o toda acción ejecutada contra algún servidor público, estatal o municipal, o contra instituciones públicas, que pueda implicar ofensa o desprecio.

Tratándose de elementos de cualquier corporación policiaca, se requerirá además para la integración del delito, que el ultraje sea en presencia de personas ajenas a las corporaciones.

En términos de tal disposición, el delito de ultrajes consiste en toda expresión (directa o indirecta) o acción, que sea ejecutada contra algún servidor público, estatal o municipal, o bien, contra instituciones públicas, que pueda implicar ofensa o desprecio.

Existe correlación entre el sujeto pasivo involucrado en el delito de ultrajes y la infracción administrativa, porque en términos del artículo 130 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, se considera como servidor público, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión en alguno de los poderes del Estado, organismos autónomos, en los municipios y organismos auxiliares.

Pese a que en el bando, se emplea el término autoridad, esta palabra significa: "*Poder que gobierna o ejerce el mando, de hecho o de derecho*", así como: "*Persona que ejerce o posee cualquier clase de autoridad*".¹²

Consecuentemente, es dable considerar al servidor público como autoridad, en la medida que realiza la función pública de gobernar o ejercer el mando de derecho.

Por su parte, la existencia de identidad entre la conducta prevista en el código penal y la comprendida en el bando municipal que se analiza, obedece a que el primero sanciona como delito, a quien realice alguna expresión directa o indirecta, o ejecute alguna acción contra algún servidor público, estatal o municipal, o instituciones públicas, que pueda implicar ofensa o desprecio, lo que sin duda se traduce en una falta de respeto hacia el servidor público o autoridad, contra quien se dirige la conducta típica.

En efecto, si ofender significa humillar o herir el amor propio o la dignidad de alguien, o poner en evidencia con palabras o hechos,¹³ y si el desprecio es desaire o desdén,¹⁴ es evidente que ambas conductas implican falta de respeto, entendido éste como veneración, acatamiento que se hace a alguien, o bien, miramiento, consideración o deferencia.¹⁵

¹² Real Academia Española, *Diccionario de la lengua española*, 22a. edición, Ed. Espasa, Calpe, España, 2001, página 253.

En esa tesitura, existe identidad entre el sujeto pasivo y la conducta previstos en ambos preceptos normativos, por lo que la fracción XIII del artículo 387 del Bando Municipal de El Oro, con su correspondiente sanción, contraviene el orden constitucional local, por invadir la autoridad municipal la competencia de la legislatura local, en materia de regulación de los delitos.

Segunda causa de inconstitucionalidad. En la fracción XXXVIII del artículo 387 del Bando Municipal de El Oro 2018, se sanciona administrativamente la conducta consistente en "*Vender, difundir o exhibir películas, revistas o demás material con contenido pornográfico a menores de edad*".

Esta conducta se encuentra comprendida en el tipo penal del artículo 204 del Código Penal del Estado de México, relativo al delito cometido contra las personas menores de edad y quienes no tienen la capacidad para comprender el significado del hecho, cuyo texto íntegro se inserta:

Artículo 204.- Comete el delito contra las personas menores de edad y quienes no tienen la capacidad para comprender el significado del hecho al que por cualquier medio, obligue, procure, induzca o facilite a una persona menor de edad o quien no tenga la capacidad para comprender el significado del hecho o la capacidad de resistirlo, a realizar las siguientes conductas:

I. Al consumo de bebidas alcohólicas, narcóticos o sustancias tóxicas, se le impondrá pena de tres a seis años de prisión y de doscientos a mil días multa.

La pena señalada en el párrafo anterior, se aumentará hasta en una mitad a quien venda alguna bebida alcohólica a menores de edad, ya sea en envase cerrado. Abierto o para consumo por coqueo;

Se impondrá la pena señalada en el párrafo primero, al que organice o realice eventos, reuniones, fiestas o convivios al interior de inmuebles particulares con la finalidad de obtener una ganancia derivada de la venta y consumo de alcohol, drogas, estupefacientes a menores de 18 años o personas que no tengan la capacidad de comprender el significado del hecho, o personas que no tienen capacidad de resistir la conducta.

II. A formar parte de una asociación delictuosa o de delincuencia organizada, se le impondrá pena de cinco a diez años de prisión y de quinientos a dos mil días multa.

III. A realizar a través de cualquier medio y sin fines de lucro actos eróticos o sexuales, así como exhibiciones corporales, lascivas o sexuales, públicas o privadas, será castigado con pena de prisión de tres a cinco años de prisión y de doscientos a quinientos días multa.

A quien emplee, aun gratuitamente, a personas menores de dieciocho años o que no tengan la capacidad de comprender el significado del hecho o de resistirlo, utilizando sus servicios en lugares o establecimientos donde preponderantemente se expendan bebidas alcohólicas o sustancias tóxicas para su consumo inmediato o en lugares que por su naturaleza sean nocivos para el libre desarrollo de su personalidad o para su salud, se le aplicará prisión de seis meses a dos años y de mil a dos mil días multa así como el cierre definitivo del establecimiento.

A quien permita directa o indirectamente el acceso a personas menores de edad a escenas, espectáculos, obras gráficas o audiovisuales de carácter pornográfico, incluyendo la información generada o comunicada por medios electrónicos o cualquier otra tecnología se le aplicará prisión de seis meses a dos años y multa de cincuenta a trescientos días multa.

Al que ejecute o hiciere ejecutar a otra persona actos de exhibicionismo corporal, eróticos o sexuales ante personas menores de edad o que no tengan la capacidad para comprender el significado del hecho o de resistirlo, se le impondrá pena de tres a seis años de prisión y de doscientos a mil días multa.

El que, por cualquier medio, venda, difunda o exhiba material pornográfico entre personas menores de edad o personas que no tengan la capacidad para comprender el significado del hecho o de resistirlo, será castigado con pena de prisión de seis meses a un año y de doscientos a quinientos días multa.

No se actualizará el delito tratándose de programas preventivos, educativos o informativos que diseñen e impartan las instituciones públicas, privadas o sociales, que tengan por objeto la educación sexual, educación sobre la función reproductiva, prevención de infecciones de transmisión sexual y embarazo de adolescentes.

Las penas a que se refiere este artículo se incrementarán hasta en una mitad, cuando la conducta se realice en un radio menor o igual a quinientos metros de alguna estancia infantil, institución educativa, parques públicos o centros deportivos.

A quien permita directa o indirectamente el acceso a personas menores de edad a establecimientos dedicados a la venta de bebidas alcohólicas como discotecas, bares, cantinas, pulquerías, centros nocturnos, centros de espectáculos, billares, centros de venta de cervezas o similares, así como a eventos, reuniones, fiestas o convivios al interior de inmuebles particulares, se le aplicará de seis meses a dos años de prisión de cincuenta a trescientos días multa.

La similitud entre el sujeto pasivo y la conducta contemplados en ambos preceptos normativos, estriba en que mientras en el bando de policía se sanciona administrativamente a la persona que venda, difunda o exhiba películas, revistas o demás material con contenido pornográfico a menores de edad, en el ordenamiento penal se sanciona, entre otras conductas, a quien permita directa o indirectamente el acceso a personas menores de edad a escenas, espectáculos, obras gráficas o audiovisuales de carácter pornográfico, incluyendo la información generada o comunicada por medios electrónicos o cualquier otra tecnología.

¹³ Idem, página 1610.

¹⁴ Idem, página 801.

¹⁵ Idem, página 1958.

La primera conducta se entiende inmersa en la segunda, porque el verbo acceso, empleado en la ley penal, implica que los menores de edad adquieran o tengan a su alcance, escenas, espectáculos, obras gráficas o audiovisuales de carácter pornográfico, lo que sin duda puede darse a través de la venta, difusión o exhibición de películas, revistas o demás material con contenido pornográfico, como prevé el bando municipal.

Por lo tanto, deviene inconstitucional la fracción normativa que se analiza, así como la sanción respectiva, por invadir la competencia del Poder Legislativo del Estado de México.

Tercera causa de inconstitucionalidad. En la fracción XXXIX del artículo 387 del Bando Municipal de El Oro 2018, se sanciona administrativamente, la conducta consistente en "*Portar, fabricar, importar, regular, traficar o acopiar cualquier tipo de objeto que pueda ser considerado peligroso, como: cadenas, palos, bates, gas lacrimógeno, punzocortantes (navajas, cuchillos, picahielos) y análogos*".

Estas conductas, encuadran en el tipo penal del delito de portación, tráfico y acopio de armas prohibidas, regulado en el artículo 180 del Código Penal, cuyo texto se inserta:

Artículo 180.- A quien porte, fabrique, importe, regale, trafique, o copie sin un fin lícito las armas prohibidas en el artículo precedente, se le impondrá prisión de seis meses a seis años y de treinta a doscientos cincuenta días multa y decomiso de objetos.

Se entiende por acopio la reunión de tres o más armas de las mencionadas en el artículo anterior.

Se aumentará la pena de prisión de uno a dos años y la multa de sesenta a cien días, cuando la portación ocurra en: I. Medios de transporte público de pasajeros; y II. Actos deportivos, artísticos, culturales, religiosos o de culto, mítines políticos, ceremonias cívicas y desfiles.

Es evidente la similitud entre las conductas contenidas en ambos ordenamientos, dado que tanto el bando municipal como la legislación penal, sancionan la portación, fabricación, importación, tráfico y acopio de objetos que puedan ser considerados peligrosos.

Respecto a la clasificación de armas prohibidas, el propio Código Penal prevé:

Artículo 179.- Son armas prohibidas:

- I. Los puñales, cuchillos, puntas y las armas ocultas o disimuladas;
- II. Los boxer, manoplas, macanas, ondas, correas con balas y pesas;
- III. Las bombas, aparatos explosivos o de gases asfixiantes o tóxicos; y
- IV. Otras que por sus características o circunstancias de portación puedan generar peligro.

Si bien, el bando municipal enuncia cadenas, palos, bates, gas lacrimógeno, punzocortantes (navajas, cuchillos y picahielos) y análogos, lo cierto es que en la parte inicial refiere "*cualquier tipo de objeto que pueda ser considerado peligroso*", y dado que este supuesto encuadra en la fracción IV del artículo 179 del Código Penal, es patente que ambos sancionan la portación, fabricación, importación, tráfico y acopio de objetos que puedan ser considerados peligrosos.

Consecuentemente, el precepto normativo que se analiza y su sanción, devienen inconstitucionales, por invadir la esfera de actuación del Poder Legislativo del Estado de México.

Cuarta causa de inconstitucionalidad. En la fracción XL del artículo 387 del Bando Municipal de Cuautitlán 2017, se prevé como infracción administrativa: "*Causar daños, destruir o deteriorar los bienes de los particulares*".

Estas conductas encuadran en el delito de daño en los bienes, regulado en el artículo 309 del Código Penal del Estado de México, cuyo texto se reproduce:

Artículo 309.- Comete este delito el que por cualquier medio dañe, destruya o deteriore un bien ajeno o propio en perjuicio de otro.

El Ministerio Público se abstendrá de ejercer acción penal tratándose de daño en bienes muebles o inmuebles de propiedad privada, causado por accidentes ocasionados con motivo del tránsito de vehículos. En estos casos, la autoridad que conozca de los hechos remitirá el asunto a la instancia conciliadora establecida en la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, siempre y cuando el conductor que ocasione el hecho de tránsito no se encuentre en estado de ebriedad o bajo el influjo de estupefacientes o sustancias psicotrópicas.

Si como resultado de un accidente de tránsito se ocasionan daños en bienes de la administración pública municipal o estatal, el Ministerio Público podrá aplicar los criterios de oportunidad en términos de lo dispuesto por el Código Nacional de Procedimientos Penales.

Las diligencias practicadas por la autoridad que conozca de los hechos en primer orden, serán turnadas a la autoridad que le corresponda, para que siga conociendo de los hechos.

Como se ve, en la norma penal se sancionan como delito, las conductas consistentes en causar daño, destruir o deteriorar un bien ajeno o propio en perjuicio de otro.

En el bando municipal, por su parte, se considera como infracción administrativa dañar, destruir o deteriorar los bienes de los particulares.

Es acertada la consideración efectuada por la parte promovente, al referir que en términos del artículo 5.10 del Código Civil, los bienes son de dominio público o de propiedad de los particulares; que acorde a los diversos 5.11 y 5.13 de la misma legislación sustantiva, los primeros se dividen en bienes de uso común, bienes destinados a un servicio público y bienes propios.

Por bienes de uso común, se entiende a los que pueden ser aprovechados por todas las personas, con las restricciones establecidas en la ley; mientras que los bienes del servicio público, son los destinados a un fin específico y pueden ser aprovechados en términos de las disposiciones legales, de conformidad con el numeral 5.15 del Código Civil. Los bienes propios del poder público, son aquéllos que no están destinados al uso común o a un servicio público, como prevé el artículo 5.17 del propio ordenamiento civil.

A su vez, la legislación civil establece en su artículo 5.19, que son bienes propiedad de los particulares, los que les pertenecen legalmente y no puede aprovecharse ninguno sin su consentimiento o autorización de la ley.

Bajo estas premisas, los bienes ajenos o propios protegidos en la legislación penal, incluyen tanto a los bienes de dominio público como a los que se consideran propiedad de los particulares. Por ende, existe similitud entre el sujeto pasivo y la conducta contemplados en ambos preceptos normativos.

Quinta causa de inconstitucionalidad. La fracción XLI del artículo 387, contempla como infracción administrativa y sanciona, la solicitud mediante falsas alarmas de los servicios de policía, bomberos o de atención médica y asistencia social; hipótesis comprendida en el tipo penal correspondiente al delito de uso indebido de los sistemas de emergencia, previsto en el artículo 116 Bis del Código Penal del Estado de México, cuyo texto se reproduce:

Artículo 116 Bis. Comete de uso indebido de los sistemas de emergencia el que dolosamente por cualquier medio reporte hechos falsos a instituciones públicas o privadas que presten sus servicios de emergencia, protección civil, bomberos o seguridad pública, que haga necesaria la movilización y presencia de elementos de dichas instituciones.

Al responsable de esta conducta se le impondrá de tres meses a un año de prisión y de diez a cincuenta días multa.

En caso de reincidencia se impondrá de dos a tres años de prisión y de doscientos a quinientos días multa.

En términos de tal disposición, comete el delito de uso indebido de los sistemas de emergencia, quien dolosamente, por cualquier medio, reporte hechos falsos a instituciones públicas o privadas que presten servicios de emergencia, protección civil, bomberos o seguridad pública, que hagan necesaria la movilización y presencia de elementos de dichas instituciones.

Existe correlación entre el sujeto activo involucrado en el delito en estudio y la infracción administrativa, porque ambos sancionan la solicitud de falsa alarma, y por ende, a toda persona que use indebidamente los servicios de emergencia, que incluye aquéllos destinados a brindar atención médica y asistencia social, así como los servicios de policía y bomberos.

Lo anterior, porque atenta contra la administración pública y la ciudadanía, poner en marcha los servicios de emergencia, dado que ocasiona que los recursos no se encaucen adecuadamente hacia una emergencia real.

Sexta causa de inconstitucionalidad. En el artículo 389 del Bando Municipal de El Oro 2018, se sanciona administrativamente al *“Integrante de un núcleo familiar que haga uso de la violencia física o moral en contra de algún otro del mismo núcleo, que afecte o ponga en peligro su integridad física, psíquica o ambas, o cause menoscabo en sus derechos o bienes”*.

Esta conducta se encuentra comprendida en el tipo penal del artículo 218 del Código Penal del Estado de México, relativo al delito de violencia familiar, cuyo texto íntegro se inserta:

Artículo 218.- Al integrante de un núcleo familiar que haga uso de la violencia física o moral en contra de otro integrante de ese núcleo que afecte o ponga en peligro su integridad física, psíquica o ambas, o cause menoscabo en sus derechos, bienes o valores de algún integrante del núcleo familiar, se le impondrán de tres a siete años de prisión y de doscientos a seiscientos días multa y tratamiento psicoterapéutico, psicológico, psiquiátrico o reeducativo, sin perjuicio de las penas que correspondan por otros delitos que se consumen.

En caso de que existan datos que establezcan que se han cometido amenazas o advertencias de causar algún daño, en contra de la víctima, denunciante o terceros, derivado de la noticia criminal que se haya hecho del conocimiento de la autoridad, la pena se incrementará hasta en una mitad.

Por núcleo familiar debe entenderse el lugar en donde habitan o concurren familiares o personas con relaciones de familiaridad en intimidad, o el vínculo de mutua consideración y apoyo que existe entre las personas con base en la filiación o convivencia fraterna.

Este delito se perseguirá por querrela, salvo cuando los ofendidos sean menores de edad, incapaces, mujeres o adultos mayores; en cuyo caso, se perseguirá de oficio.

El inculcado de este delito, durante la investigación del mismo y al rendir su declaración, será apercibido por el Ministerio Público para que se abstenga de realizar cualquier conducta que pudiere causar daño a los pasivos.

Si el inculcado de este delito lo cometiere de manera reiterada, o en contra de una persona mayor de sesenta años, se le impondrá la pérdida de los derechos hereditarios, los inherentes a la patria potestad, tutela o guarda y cuidado del menor o incapaz agraviado, a quien tenga el ejercicio de ésta, por resolución judicial.

Las penas previstas en el presente artículo se elevarán hasta en un tercio, si se comete en agravio de una persona mayor de sesenta años.

A quien condicione a un adulto mayor el acceso y permanencia a su propio domicilio, o cualquiera de sus bienes inmuebles, le restrinja o condicione el uso de sus bienes muebles; presione por medio de la violencia física o moral para que teste o cambie su testamento a favor de un tercero, disponga sin la autorización correspondiente de los recursos económicos del pasivo; o sustraiga, despoje, retenga o condicione la entrega de los documentos de identidad o de acceso a los servicios de salud y de asistencia social, en perjuicio de una persona adulta mayor, la pena aumentará hasta en una mitad.

La similitud entre los sujetos y la conducta contemplados en ambos preceptos normativos, estriba en que en ambos se sanciona al integrante de un núcleo familiar que haga uso de la violencia física o moral en contra de otro miembro del mismo núcleo, que afecte o ponga en peligro su integridad física, psíquica o ambas, o cause menoscabo en sus derechos o bienes.

Por lo tanto, deviene inconstitucional el precepto normativo que se analiza, así como la sanción respectiva, por invadir la competencia del Poder Legislativo del Estado de México.

Toda vez que el Ayuntamiento de El Oro, Estado de México, carece de facultades para reglamentar conductas que son constitutivas de delito, los preceptos en estudio y sus sanciones, contravienen de manera evidente el orden constitucional local.

En efecto, si la función legislativa en materia penal, ha sido reservada constitucionalmente a la legislatura del Estado, en términos del artículo 61, fracción I, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, es patente que el Ayuntamiento de El

Oro, carece de facultades para reglamentar conductas que son constitutivas de delito, pues ello infringe el principio de división de poderes, al invadir la esfera de competencia del poder legislativo.

Si bien es cierto que el municipio, a través de su ayuntamiento, cuenta con facultades reglamentarias, en este caso, para expedir normas generales de policía y buen gobierno a través de los bandos, también lo es que debe observar las regulaciones jerárquicas superiores, en el ámbito de su competencia.

Séptima causa de inconstitucionalidad. En el artículo 391, fracción II, del Bando Municipal de El Oro 2018, se establece:

ARTÍCULO 391.- La autoridad administrativa municipal, para hacer cumplir sus determinaciones o imponer el orden, podrá según la gravedad de la falta, hacer uso de alguno de los siguientes medios de apremio y medidas disciplinarias:

[...]

II.- Multa de 10 a 50 días de salario mínimo vigente en el área geográfica de la actuación.

Asimismo, en el párrafo primero del artículo 387 del propio bando municipal, se refiere:

ARTÍCULO 387.- Todos los habitantes, vecinos, transeúntes y huéspedes del Municipio, deberán abstenerse de realizar cualquiera de las siguientes conductas, en caso de incumplimiento, serán remitidos ante el Oficial Conciliador y/o Oficial Calificador en su caso, aplicando la sanción correspondiente de 10 a 50 salarios mínimos, o ante la autoridad competente.

[...]

De los conceptos de invalidez hechos valer por el Presidente de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México, se advierte que no cuestiona de manera particular, la constitucionalidad del artículo 387, párrafo primero, del Bando Municipal de El Oro 2018, en lo concerniente al monto de las sanciones cuantificadas en días de salario mínimo, dado que solamente denuncia la inconstitucionalidad del artículo 391, fracción II, del propio ordenamiento municipal, relativo a la misma cuantificación; sin embargo, tratándose del análisis de la constitucionalidad de las normas en conflicto, procede la suplencia de la queja deficiente.

En efecto, la suplencia de los conceptos de invalidez deficientes sí opera tratándose de acciones de inconstitucionalidad, toda vez que se pretende la prevalencia de los derechos humanos respecto de normas de orden local en conflicto.

En el caso que nos ocupa, el bando municipal contraviene la ley general a que deben ceñirse los ayuntamientos del Estado de México, conforme al principio de jerarquización normativa. Este conflicto de normas municipales y estatales, debe resolverse en clave de tutela de los derechos humanos, respetando los espacios normativos que por disposición de la constitución mexicana se atribuyen al Congreso del Estado y los Ayuntamientos. De esta manera, cuando la autoridad municipal invade la esfera de competencia de la legislatura estatal y con ello se posibilita la violación de derechos humanos, esta Sala Constitucional puede suplir la queja deficiente en favor de cualquiera de las partes, pues con ello tutela derechos humanos, como mandata el párrafo tercero del artículo 1° de la Constitución General de la República.

En este tipo de acciones de inconstitucionalidad no rige el principio de estricto derecho. Esta apreciación descansa en el sistema integral de suplencia procurado en el artículo 63 de la Ley Reglamentaria del artículo 88 Bis de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México.

Por tanto, el examen de la constitucionalidad de los bandos municipales tampoco se rige bajo el principio de estricto derecho, dado que esta taxativa no aparece expresamente en la citada ley reglamentaria, como correspondería a toda norma restrictiva, sino que solamente se advierte una forma atemperada del ejercicio de la facultad que permite a la Sala Constitucional adoptar su función de garante de la regularidad constitucional de las leyes y normas municipales, sin limitarse exclusivamente al examen de los conceptos de invalidez expresados, ya que podrá colmar las omisiones detectadas en ellos hasta el grado de encontrar su racional explicación, y los motivos que los hagan atendibles y fundados, siempre que no comprenda violaciones a preceptos de la Constitución General de la República, no invocadas por el propio promovente de la acción de inconstitucionalidad.

En la especie, la violación constitucional sí es señalada por el Presidente de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México, pero la suplencia debe tener verificativo ante la omisión en la cita de otro precepto normativo que contiene la misma disposición.

Ahora bien, el valor del salario mínimo vigente en el dos mil dieciocho (2018), equivale a \$88.36 (OCHENTA Y OCHO PESOS 36/100 MONEDA NACIONAL),¹⁶ que al multiplicarlo por el factor cincuenta (50), contemplado en la fracción segunda, del artículo 391 del bando municipal, asciende al monto de \$4,418.00 (CUATRO MIL CUATROCIENTOS DIECIOCHO PESOS 00/100 MONEDA NACIONAL).

En el artículo 166 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, se permite imponer sanciones a las infracciones de normas contenidas en los bandos municipales, atendiendo a la gravedad de la falta cometida; esto con: amonestación; multa hasta de cincuenta (50) veces el valor diario de la unidad de medida y actualización vigente al momento de cometer la infracción, pero si el infractor es jornalero, ejidatario u obrero, la multa no excederá del salario de un día; suspensión temporal o cancelación del permiso o licencia; clausura temporal o definitiva, y arresto administrativo hasta por treinta y seis (36) horas.

Por lo tanto, en la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, se establece como límite de las sanciones económicas, la cantidad equivalente a cincuenta (50) veces el valor diario de la unidad de medida y actualización vigente, cuyo valor diario durante el año dos mil dieciocho (2018), es de \$80.60 (OCHENTA PESOS 60/100 MONEDA NACIONAL).¹⁷

16 http://www.sat.gob.mx/informacion_fiscal/tablas_indicadores/paginas/salarios_minimos.aspx

17 <http://www.beta.inegi.org.mx/temas/uma/>

Al multiplicar este factor por cincuenta (50), previsto en el artículo 166 de la Ley Orgánica Municipal de la entidad, resulta la cantidad de \$4,030.00 (CUATRO MIL TREINTA PESOS 50/100 MONEDA NACIONAL).

Por ser un monto inferior a la sanción prevista en el párrafo primero del artículo 387 y en la fracción II del artículo 391 de Bando Municipal de El Oro 2018, es patente que la norma impugnada deviene inconstitucional, por contravenir la ley general a que deben ceñirse los ayuntamientos del Estado de México, conforme al principio de jerarquización normativa.

En efecto, los ayuntamientos de la entidad deben sujetar su actuar a los preceptos constitucionales y legales estatales, por tratarse de las normas que delimitan sus competencias, sin imponer mayores sanciones que las autorizadas en tales ordenamientos.

Dada la inconstitucionalidad de los preceptos analizados, el Ayuntamiento deberá observar lo establecido en el artículo 166 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, al aplicar las sanciones administrativas correspondientes a las infracciones previstas en las fracciones del artículo 387 del Bando Municipal de El Oro 2018, cuya validez no es objeto de esta acción de inconstitucionalidad.

Por lo expuesto y fundado en esta resolución, se declara la invalidez, con efectos generales, de los artículos 387, fracciones XIII, XXXVIII, XXXIX, XL, XLI, y 389 del Bando Municipal de El Oro 2018, con sus respectivas sanciones, así como la prevista en el artículo 391, publicado en la Gaceta Municipal de El Oro, Estado de México, el cinco (5) de febrero de dos mil dieciocho (2018).

Asimismo, se declara la invalidez, con efectos generales, de la porción normativa del artículo 387 del propio Bando Municipal de El Oro 2018, consistente en la expresión: "*de 10 a 50 salarios mínimos*".

En términos del artículo 34 de la Ley Reglamentaria del Artículo 88 bis de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, se publicará íntegramente esta resolución cuando haya causado ejecutoria, en el Boletín Judicial, la Gaceta del Gobierno del Estado de México y la Gaceta Municipal de El Oro; en el entendido que la invalidez surtirá efectos a partir de la publicación en la Gaceta del Gobierno, y no tendrá efectos retroactivos.

Por lo expuesto, y con fundamento en el artículo 62 de la Ley Reglamentaria del Artículo 88-Bis de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, esta Sala Constitucional:

RESUELVE

PRIMERO. Es procedente y fundada la acción de inconstitucionalidad, promovida por el **PRESIDENTE DE LA COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS ESTADO DE MÉXICO**.

SEGUNDO. Se declara la invalidez, con efectos generales, de los artículos 387, fracciones XIII, XXXVIII, XXXIX, XL, XLI, y 389 del Bando Municipal de El Oro 2018, con sus respectivas sanciones, así como la prevista en el artículo 391 del propio ordenamiento, publicado en la Gaceta Municipal de El Oro, Estado de México, el cinco (5) de febrero de dos mil dieciocho (2018).

TERCERO. Se declara la invalidez, con efectos generales, de la porción normativa del artículo 387 del propio Bando Municipal de El Oro 2018, consistente en la expresión: "*de 10 a 50 salarios mínimos*".

CUARTO. Una vez que cause ejecutoria, publíquese esta sentencia en el Boletín Judicial, la Gaceta del Gobierno el Estado de México y la Gaceta Municipal de El Oro; en el entendido que la invalidez surtirá efectos a partir de la publicación en la Gaceta del Gobierno, y no tendrá efectos retroactivos.

NOTIFÍQUESE PERSONALMENTE

Por unanimidad de votos, resuelven los Magistrados integrantes de la Sala Constitucional del Tribunal Superior de Justicia del Estado de México, **ARMIDA RAMÍREZ DUEÑAS, EVERARDO SHAIN SALGADO, JESÚS CONTRERAS SUÁREZ, RICARDO ALFREDO SODI CUÉLLAR** y **PATRICIO TIBERIO SÁNCHEZ VÉRTIZ RUIZ**, bajo la presidencia de la primera e instrucción del último de los nombrados, quienes actúan con la Secretaria de Acuerdos **VERÓNICA BELLO MONDRAGÓN**, quien autoriza y da fe.

EVERARDO SHAIN SALGADO
Magistrado integrante
(Rúbrica).

JESÚS CONTRERAS SUÁREZ
Magistrado integrante
(Rúbrica).

ARMIDA RAMÍREZ DUEÑAS
Magistrada presidenta
(Rúbrica).

RICARDO ALFREDO SODI CUÉLLAR
Magistrado integrante
(Rúbrica).

PATRICIO TIBERIO SÁNCHEZ VÉRTIZ RUIZ
Magistrado instructor
(Rúbrica).

VERÓNICA BELLO MONDRAGÓN
Secretaria de acuerdos
(Rúbrica).