

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 03/2017.**

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

MAGISTRADO PONENTE: EVERARDO SHAÍN SALGADO.

Toluca, Estado de México, treinta de mayo de dos mil diecisiete.

**V i s t o s**, para resolver los autos de la **acción de inconstitucionalidad número 3/2017**, promovida por el Presidente de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México, en contra de las **fracciones II, XVIII, XX, XXXII del artículo 172; VI del artículo 173; y III del artículo 177 del Bando Municipal de Tequixquiac 2017**, así como

sus respectivas sanciones y la prevista en la fracción VI del artículo 169 del propio Bando; y

## RESULTANDO

**PRIMERO.** Por escrito presentado el diecisiete de marzo de dos mil diecisiete 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 las fracciones II, XVIII, XX, XXXII del artículo 172; VI del artículo 173; y III del artículo 177 del Bando Municipal de Tequixquiac 2017, así como sus respectivas sanciones y la prevista en la fracción VI del artículo 169 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 Tequixquiac, Estado de México.

b) Autoridad promulgadora: Presidente Municipal Constitucional de Tequixquiac, Estado de México.

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

Las fracciones II, XVIII, XX, XXXII del artículo 172; VI del artículo 173; y III del artículo 177 del Bando Municipal de Tequixquiac 2017, así como sus respectivas sanciones y la

prevista en la fracción VI del artículo 169 del propio Bando, publicada 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 que 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"*,<sup>1</sup> en la que se determinó:

---

1

<sup>2</sup> Puede ser consultada en: <http://www.codhem.org.mx/LocalUser/codhem.org/recomendaciones/pdf/2016/1016.pdf>.

*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.*

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, Tepozotlán, Tonatico, Ixtapan de la Sal, Nezahualcoyotl, Zinacantepec y Temamatla.

En seguimiento a los trabajos realizados en cumplimiento a la Recomendación General en comento, se realizó el análisis del Bando Municipal de Tequixquiac 2017, derivando en la presente acción constitucional, bajo las siguientes consideraciones:

## **2. Estudio dogmático de los delitos y faltas administrativas:**

Antes de estudiar la inconstitucionalidad de las fracciones II, XVIII, XX, XXXII del artículo 172; VI del artículo 173; y III del artículo 177 del Bando Municipal de Tequixquiac 2017, así como de sus respectivas sanciones previstas dentro de los mismos preceptos legales, resulta 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<sup>2</sup>; 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.<sup>3</sup>

---

2

<sup>2</sup> Cfr: García Máynez, Eduardo, Instrucción al estudio del derecho. 64ª. Ed., reimpresión. México, 2013, p.139.

3

Atendiendo a lo establecido por 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.** 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.*

Por otra parte, 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.<sup>4</sup>

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,

---

<sup>4</sup> Cfr: Constantinos Stamatoulos, <http://www.encyclopedia-juridica.biz14.com/d/infracciones-administrativas/infracciones-administrativas.htm>, septiembre de 2015.

<sup>4</sup> Cfr: Peniche Bolio, Francisco J., Introducción al estudio del derecho, 20ª. ed., 1ª reimpresión. México, 2011, pp. 47-49.

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,<sup>5</sup> mismos que el artículo 6 del Código Penal vigente del Estado de México define al delito como *la conducta,<sup>6</sup> típica,<sup>7</sup> antijurídica,<sup>8</sup> culpable,<sup>9</sup> imputable,<sup>10</sup> y punible.<sup>11</sup>*

El Código Penal vigente del Estado de México establece, entre otros, los siguientes delitos: contra las personas menores de edad y quienes no tienen la capacidad para

---

5

▣ Cfr: Amuchategui, I. Griselda, *Derecho Penal*, Ed. Oxford, 2009, p.47.

6

▣ **Conducta:** es un hecho humano impregnado de voluntad.

7

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

8

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

9

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

10

▣ **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.

11

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

comprender el significado del hecho; <sup>12</sup>ultrajes <sup>13</sup>violencia familiar; <sup>14</sup>portación, tráfico y acopio de armas prohibidas; <sup>15</sup>daño en los bienes; <sup>16</sup> y uso indebido de los sistemas de emergencia.<sup>17</sup>

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 jurídico*<sup>18</sup> y que Francisco Peniche Bolio, define como *el sufrimiento impuesto por el Estado, en ejecución de una sentencia, al culpable de una infracción penal*.<sup>19</sup> 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;<sup>20</sup> trabajo a favor de la comunidad; suspensión, destitución, inhabilitación o privación del empleo, cargo o comisión; suspensión o

---

12

▣ Artículo 179 Idem.

13

▣ Artículo 204 Código Penal del Estado de México.

14

▣ Artículo 218 Idem.

15

▣ Artículo 126 Idem.

16

▣ Artículo 309 Idem.

17

▣ Artículo 116 Bis Idem.

18

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

19

▣ Cfr: Peniche Bolio, Francisco J. *Introducción al estudio del derecho*. 20ª. ed., 1ª reimpresión. México, 2011, pp.48.

20

▣ **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 ...

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 II, XVIII, XX, XXXII del artículo 172, VI del artículo 173 y III del artículo 177 del Bando Municipal de Tequixquiac 2017, con diversos delitos establecidos en el Código Penal del Estado de México.**

**ULTRAJES**

Municipal de Tequixquiac 2017	Código Penal del Estado de México
<p>TÍTULO DÉCIMO TERCERO DE LAS INSPECCIONES, INFRACCIONES, SANCIONES Y RECURSOS</p> <p>CAPÍTULO II DE LAS INFRACCIONES Y SANCIONES</p> <p>Artículo 172. Son faltas contra el bienestar colectivo, la tranquilidad de las personas y propiedades particulares; se sancionará administrativamente a los infractores de acuerdo a lo establecido en los artículos del presente Bando, las siguientes:</p> <p>II. Profiera en lugares públicos frases injuriosas o inmorales, contra las instituciones, sus representantes, elementos de seguridad pública o servidores públicos;</p> <p>Las sanciones aplicables a los infractores de las previsiones contenidas en este artículo se aplicaran como sigue: arresto de hasta treinta y seis horas o multa de 10 hasta 50 salarios mínimos. Para las faltas contempladas en las fracciones I, II, III, IV, V, VI, VII, VIII, VIII,XI, XIII, XVIII, XX, XXII, XXIV, XXV, XXVII, XXIX, XXX, XXXII y XXXIII...</p>	<p>TÍTULO PRIMERO DELITOS CONTRA EL ESTADO</p> <p>SUBTÍTULO SEGUNDO DELITOS CONTRA LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA</p> <p>CAPÍTULO VI ULTRAJES</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 puedan implicar ofensa o desprecio.</p> <p>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.</p> <p>Artículo 127. A quien ejecute ultrajes contra instituciones publicas, se le impondría 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:<sup>21</sup>

Elementos		
Rubros	Infracción	Delito de ultrajes
	Fracción II del artículo 172, del Bando Municipal de Tequixquiac 2017	Artículo 126 del Código Penal del Estado de México
Conducta	Profiera injurias o inmorales	Ofensa o desprecio
Medio de ejecución	Profiera	Toda acción (directa o indirecta)
Sobre quien recae el daño	Contra las instituciones, sus representantes, elementos de seguridad pública o servidores públicos	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 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, poca clara, muy general y abierta, ya que bastaría una mirada ademan para que una persona se considerada como sujeto activo y, será remitido ante la autoridad administrativa para que la sanciones 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 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 que las frases se profieran en presencia de terceros ajenos a los servidores públicos municipales.

Como se advierte, está acreditado que la infracción prevista en la fracción II del artículo 172 del Bando Municipal de Tequixquiac 2007, 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

Municipal de Tequixquiac 2017	Código Penal del Estado de México
<p style="text-align: center;">TÍTULO DÉCIMO TERCERO DE LAS INSPECCIONES, INFRACCIONES, SANCIONES Y RECURSOS</p> <p style="text-align: center;">CAPÍTULO II DE LAS INFRACCIONES Y SANCIONES</p> <p>Artículo 172. Son faltas contra el bienestar colectivo, la tranquilidad de las personas y propiedades particulares; se sancionará administrativamente a los infractores de acuerdo a lo establecido en los artículos del presente Bando, las siguientes:</p> <p>XVIII. Daño en cualquier forma bienes muebles o inmuebles públicos;</p> <p>Las sanciones aplicables a los infractores de las previsiones contenidas en este artículo se aplicaran como sigue: arresto de hasta treinta y seis horas o multa de 10 hasta 50 salarios mínimos. Para las faltas contempladas en las fracciones I, II, III, IV, V, VI, VII, VIII, VIII,XI, XIII, XVIII, XX, XXII, XXIV, XXV, XXVII, XXIX, XXX, XXXII y XXXIII...</p>	<p style="text-align: center;">TÍTULO CUARTO DELITOS CONTRA EL PATRIMONIO</p> <p style="text-align: center;">CAPÍTULO 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>

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
--	--

Análisis de la identidad administrativa y penal de conductas y de tipo:<sup>22</sup>

Elementos		
<b>Rubros</b>	<b>Infracción</b>	<b>Delito de daño en los bienes</b>
	Fracción XVIII del artículo 172, del Bando Municipal de Tequixquiac	Artículo 309 del Código Penal del Estado de México

<sup>22</sup> **Tipo:** Conducta ideal descrita en la Ley Penal.

	2017	
<b>Conducta</b>	Dañe en cualquier forma.	Dañe, destruya o deteriore
<b>Objeto sobre el cual se realiza la conducta</b>	Bienes muebles o inmuebles públicos.	Un bien ajeno propio

En este caso, es relevante que de conformidad con el artículo 5.10 del Código Civil del Estado 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 estado 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 las infracciones en comento inevitablemente nos llevan 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 a un bien ajeno o propio en perjuicio de otro, con independencia del lugar en que se realice.

En tal virtud, está acreditado que la infracción prevista en la fracción XVIII del artículo 172 del Bando Municipal de Tequixquiac 2017 se encuentra contenida en el delito de daño en los bienes establecido en el artículo 309 de la legislación sustantiva penal vigente en la entidad.

**CONTRA LAS PERSONAS MENORES DE EDAD Y QUIENES NO TIENEN LA CAPACIDAD PARA COMPRENDER EL SIGNIFICADO DEL HECHO.**

Municipal de Tequixquiac 2017	Código Penal del Estado de México
-------------------------------	-----------------------------------

<p style="text-align: center;">TÍTULO DÉCIMO TERCERO DE LAS INSPECCIONES, INFRACCIONES, SANCIONES Y RECURSOS</p> <p style="text-align: center;">CAPÍTULO II DE LAS INFRACCIONES Y SANCIONES</p> <p>Artículo 172. Son faltas contra el bienestar colectivo, la tranquilidad de las personas y propiedades particulares; se sancionará administrativamente a los infractores de acuerdo a lo establecido en los artículos del presente Bando, las siguientes:</p> <p>XX. Incite a menores de edad a embriagarse, a cometer faltas en contra de la moral, las buenas costumbres, o que atenten contra su salud.</p> <p>Las sanciones aplicables a los infractores de las provisiones contenidas en este artículo se aplicaran como sigue: arresto de hasta treinta y seis horas o multa de 10 hasta 50 salarios mínimos. Para las faltas contempladas en las fracciones I, II, III, IV, V, VI, VII, VIII, VIII,XI, XIII, XVIII, XX, XXII, XXIV, XXV, XXVII, XXIX, XXX, XXXII y XXXIII...</p>	<p style="text-align: center;">SUBTÍTULO CUARTO DELITO CONTRA EL PLENO DESARROLLO Y LA DIGNIDAD DE LA PERSONA</p> <p style="text-align: center;">CAPÍTULO I De las personas menores de edad y quienes no tienen 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.</p> <p>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 copeo</p>
---	--

Análisis de la identidad administrativa y penal de conductas y de tipo:<sup>23</sup>

Elementos		
Rubros	Infracción	Delito contra las personas menores de edad y quienes no tienen capacidad para comprender el significado del hecho
	Fracción XX del artículo 172, del Bando Municipal de Tequixquiac 2017	Artículo 204 del Código Penal del Estado de México

<sup>23</sup> **Tipo:** Conducta ideal descrita en la Ley Penal.

<b>Conducta</b>	Incite a embriagarse.	Procure, induzca o facilite el consumo de bebidas alcohólicas, narcóticos o sustancias tóxicas.
<b>Objeto sobre el cual se realiza la conducta</b>	A menores de edad.	A una persona menor de edad

Municipal de Tequixquiac 2017	Código Penal del Estado de México
<p>TÍTULO DÉCIMO TERCERO DE LAS INSPECCIONES, INFRACCIONES, SANCIONES Y RECURSOS</p> <p>CAPÍTULO II DE LAS INFRACCIONES Y SANCIONES</p> <p>Artículo 173.- Son faltas contra la salubridad y los servicios públicos, y se sancionará administrativamente a los infractores de acuerdo a lo establecido en los artículos 168 y 169 del presente Bando, las siguientes:</p> <p>VI. Expenda o proporcione a menores de edad pegamentos, solventes, cigarros de tabaco, bebidas alcohólicas o cualquier otro producto nocivo a la salud;</p> <p>Las sanciones aplicables a los infractores de las previsiones contenidas en este artículo se aplicaran como sigue: arresto de hasta treinta y seis horas o multa de 10 hasta 50 salarios mínimos. Para las faltas contempladas en las fracciones I, II, III, IV, V, VI, VII, VIII, VIII,XI, XIII, XVIII, XX, XXII, XXIV, XXV, XXVII, XXIX, XXX, XXXII y XXXIII. Multa para las demás infracciones contenidas en las fracciones restantes de este numeral...</p>	<p>SUBTITULO CUARTO DELITO CONTRA EL PLENO DESARROLLO Y LA DIGNIDAD DE LA PERSONA</p> <p>CAPÍTULO I De las personas menores de edad y quienes no tienen 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.</p> <p>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 copeo;</p>

elementos		
Rubros	Infracción	Delito contra las personas menores de edad y quienes no tienen capacidad para comprender el significado del hecho
	Fracción VI del artículo 173, del	Artículo 204 del Código Penal del

	Bando Municipal de Tequixquiac 2017	Estado de México
<b>Conducta</b>	Expenda o proporcione pegamentos, solventes, bebidas alcohólicas.	Procure, induzca o facilite el consumo de bebidas alcohólicas, narcóticos o sustancias tóxicas.
<b>Objeto sobre el cual se realiza la conducta</b>	A menores de edad.	A una persona menor de edad

En tal virtud está acreditado que las infracciones previstas en las fracciones XX del artículo 172 y VI del artículo 173 del Bando Municipal de Tequixquiac 2017 se encuentran contenidas en el delito contra personas menores de edad y quienes no tienen la capacidad para 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 corresponde al ministerio público y a la autoridad judicial, respectivamente

## USO INDEBIDO DE LOS SISTEMAS DE EMERGENCIA

Bando Municipal de Tequixquiac 2017	Código Penal del Estado de México
<p>TÍTULO DÉCIMO TERCERO DE LAS INSPECCIONES, INFRACCIONES, SANCIONES Y RECURSOS</p> <p>CAPÍTULO II DE LAS INFRACCIONES Y SANCIONES</p> <p>Artículo 172. Son faltas contra el bienestar colectivo, la tranquilidad de las personas y propiedades particulares; se sancionará administrativamente a los infractores de acuerdo a lo establecido en los artículos del presente Bando, las siguientes:</p> <p>XXXII. Solicitar mediante falsa alarma lo (sic) servicios de la policía. Bomberos, protección civil, asistencia médica;</p> <p>Las sanciones aplicables a los infractores de las previsiones contenidas en este artículo se aplicaran como sigue: arresto de</p>	<p>TÍTULO PRIMERO DE LOS DELITOS CONTRA EL ESTADO</p> <p>SUBTÍTULO PRIMERO DELITOS CONTRA EL ESTADO</p> <p>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>hasta treinta y seis horas o multa de 10 hasta 50 salarios mínimos. Para las faltas contempladas en las fracciones I, II, III, IV, V, VI, VII, VIII, VIII,XI, XIII, XVIII, XX, XXII, XXIV, XXV, XXVII, XXIX, XXX, XXXII y XXXIII...</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 o 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		
<b>Rubros</b>	<b>Infracción</b>	<b>Delito contra las personas menores de edad y quienes no tienen la capacidad para comprender el significado del hecho</b>
	Fracción XXXII del artículo 172 del Bando Municipal de Tequixquiac 2017	Artículo 116 Bis Del Código Penal del Estado de México
<b>Conducta</b>	Solicitar mediante falsas alarmas	Uso indebido El que dolosamente por cualquier medio reporte hechos falsos.
<b>Objeto sobre el cual se realiza la conducta</b>	Los servicios de policía, de bomberos, protección civil, y de atención médica.	De los sistemas de emergencia, protección civil, bomberos o seguridad pública.
<b>Presupuesto</b>	(Con independencia de que se haga necesariamente la movilización y presencia de instituciones públicas o privadas que presten 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 XXXII del artículo 172 del Bando Municipal de Tequixquiac 2017 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.

## QUEBRATAMIENTO DE SELLOS

Bando Municipal de Tequixquiac 2017	Código Penal del Estado de México
<p>TÍTULO DÉCIMO TERCERO DE LAS INSPECCIONES, INFRACCIONES, SANCIONES Y RECURSOS</p> <p>CAPÍTULO II DE LAS INFRACCIONES Y SANCIONES</p> <p>Artículo 177.- Se sancionará con multa de 10 a 50 salarios mínimos vigentes, y con la suspensión y/o clausura temporal o definitiva, a quienes:</p> <p>III.- A quien o quienes destruyan, retiren o alteren de cualquier forma los sellos de clausura impuestos por la autoridad municipal, debiéndose proceder de forma inmediata a resellar la obra o local en donde aquellos se hubieren puesto originalmente; y</p>	<p>Artículo 124. Comete este delito el que quebrante los sellos puestos por orden de la autoridad competente o quebrante la restricción impuesta por la autoridad aun sin afectar los sellos y se le impondrán de uno a siete años de prisión y de cien a quinientos días multa.</p> <p>Cuando el quebrantamiento se haga en sellos colocados en unidades económicas con venta de bebidas alcohólicas, las penas se aumentarán hasta en una mitad.</p> <p>Se equipara al delito de quebrantamiento de sellos y se sancionará con una pena de cuatro a ocho años de prisión y de quinientos a mil días multa al titular, propietario o responsable en unidades económicas con venta de bebidas alcohólicas y en las unidades económicas dedicadas al aprovechamiento de vehículos usados, en estado de clausura o suspensión de actividades, que use, realice, promueva o tolere actos de comercio, o prestación de un servicio en el inmueble, aun cuando los sellos permanezcan incólumes.</p>

Elementos		
Rubros	Infracción	Delito de quebrantamiento de sellos
	Fracción III del artículo 177 del Bando Municipal de Tequixquiac 2017	Artículo 124 del Código Penal del Estado de México
<b>Conducta</b>	Destruyan, retiren o alteren de cualquier forma.	Quebrante.
<b>Objeto sobre el cual se realiza</b>	Los sellos de clausura impuestos por la autoridad municipal	Los sellos puestos por orden de la autoridad competente.

<b>conducta</b>		
-----------------	--	--

En tal virtud, está acreditado que la infracción prevista en la fracción III del artículo 177 del Bando Municipal de Tequixquiac 2017 se encuentra contenida en el delito de quebrantamiento de sellos establecido en el artículo 124 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 II, XVIII, XX y XXXII del artículo 172; VI del artículo 173; y III del artículo 177 del Bando Municipal de Tequixquiac 2017, así como sus respectivas sanciones dentro de los mismos preceptos legales, 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.*<sup>24</sup>

**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.*

<sup>24</sup> 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 poder Ejecutivo, a través del Ministerio Público.<sup>25</sup> Criterio que es también referido en el artículo 81 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, al establecer que: *Corresponde al ministerio público y a las policías la investigación de los delitos y a aquél, el ejercicio de la acción penal. Y que las policías actuarán bajo la conducción y mando del ministerio público en la investigación de los delitos.*

*Por lo que respecta a la seguridad pública, 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 la infracciones administrativas**, en términos de ley, y deberá regirse bajo los principios de autonomía, eficacia, 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.<sup>26</sup> 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,<sup>27</sup> y que es reconocido por la de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, el artículo 112,

---

25

<sup>25</sup> 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.

26

<sup>26</sup> 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.

27

<sup>27</sup> 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...

<sup>28</sup> 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, <sup>29</sup> **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, 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, 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.*<sup>30</sup>

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.*

*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.*<sup>31</sup> Generando un equilibrio del poder y con ello fortaleciendo los derechos fundamentales de las personas.

---

28

<sup>28</sup> 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

<sup>29</sup> Cfr: Artículo 113. Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México.

30

<sup>30</sup> Cfr. Artículo 124. Idem.

31

<sup>31</sup> G. Jilinek, Teoría General del Estado, p 495

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.<sup>32</sup>

Por lo anterior y siguiendo el principio general del derecho de seguridad jurídica, que establece: *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 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, establece.**

***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 disposición es 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.*

*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.*

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,

podieron 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 establecen.*

*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 consideran aplicables las tesis emitidas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, siguientes:

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, que establece:

**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.<sup>33</sup>

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 señala:

**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.*

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 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 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.***

- **Reflexión sobre las sanciones administrativas previstas en el bando municipal.**

Artículo 169.- Los infractores al Bando, los reglamentos, acuerdos y circulares de observancia General que emita el H. Ayuntamiento, podrán ser sancionados con:

**I. a V...**

**VI.- La reparación del daño;**

...

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, se puede deducir que la fracción VI del

artículo 169 del Bando Municipal de Tequixquiac 2017, es contraria a derecho. Aunado a lo anterior la reparación del daño contenida esta fracción, es ambigua, oscura y poco clara, ya que de aplicarse tal disposición y que no la cumpliera el particular, este quedaría detenido o arrestado, generando incertidumbre jurídica y tal vez hasta la privación de libertad y abuso de autoridad.

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 humanos 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.<sup>34</sup>

- 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.<sup>35</sup>

Los derechos humanos afectados son:

---

34

<sup>34</sup> Cfr: Contreras Nieto, Miguel Ángel, *El derecho al desarrollo como derecho humano*, 1ª ed. México, 2000, p. 7.

35

<sup>35</sup> Catalogo para la calificación de violaciones a derechos humanos. Comisión de Derechos Humanos del Estado de México. p 81

**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 general el poder público, sin mandamiento de la autoridad competente, fundado y motivado acorde a los procedimientos en los que se cumplan las formalidades legales.<sup>36</sup>

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.*<sup>37</sup>

**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.*<sup>38</sup>

**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.*<sup>39</sup>

**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.*<sup>40</sup>

---

36

☞ Catálogo para la calificación de violaciones a derechos humanos. 2a de. Comisión de Derechos Humanos del estado de México. P.127.

37

☞ Ídem p. 129

38

☞ Ídem p. 133

39

☞ Ídem p. 135

40

☞ Ídem 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.*<sup>41</sup>

**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.<sup>42</sup>

**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.*<sup>43</sup>

**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.*<sup>44</sup>

**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.*<sup>45</sup>

**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*

---

41

☞ Ídem 138.

42

☞ Ídem 139.

43

☞ Ídem 140.

44

☞ Ídem 141.

45

☞ Ídem 145.

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.<sup>46</sup>

***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.<sup>47</sup>

***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.<sup>48</sup>

***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.<sup>49</sup>

***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.<sup>50</sup>

***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.<sup>51</sup>

---

46

☞ Ídem 147

47

☞ Ídem 149.

48

☞ Ídem 151

49

☞ Ídem 155

50

☞ Ídem 157

51

☞ Ídem 159

*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.<sup>52</sup>*

*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.<sup>53</sup>*

- **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 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 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 establecen..."*

---

52

☞ Ídem 162

53

☞ Ídem 167

**TERCERO.** Mediante acuerdo del veintiuno de marzo de dos mil diecisiete, los Magistrados integrantes de la Sala Constitucional ordenaron formar y registrar la acción de inconstitucionalidad bajo el número 03/2017 y por razón de turno designó como instructor al Magistrado Everardo Shaín Salgado.

El veintidós de marzo de dos mil diecisiete, 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 Tequixquiac, Estado de México, que las promulgó, para que rindieran sus respectivos informes.

**CUARTO.** El Presidente Municipal y representante del Ayuntamiento del municipio de Tequixquiac, 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 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 Tequixquiac, 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 Tequixquiac 2016-2018, se publicó en su Gaceta, el cinco de febrero de dos mil diecisiete; 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 naturales<sup>54</sup> para promover la presente acción de inconstitucionalidad transcurrió del seis de febrero al veintidós de marzo de dos mil diecisiete; de ahí que si la

---

54

<sup>54</sup> Artículo 88 bis fracción III de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México.

solicitud se presentó el diecisiete 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 Maestro en Derecho BARUCH F. DELGADO CARBAJAL, 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 LVIII Legislatura del Estado de México, lo designó, mismo que se publicó en el periódico oficial Gaceta de

Gobierno número once, de veinte de enero de dos mil quince, 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 Tribunal 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 México<sup>55</sup>; por lo que procede abordar el estudio de fondo.

---

55

- 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;

**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 II, XVIII, XX, XXXII del artículo 172; VI del artículo 173; y III del artículo 177 del Bando Municipal de Tequixquiac 2017, vulneran 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,**

---

**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.

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 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 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. 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.(...)."

Como consecuencia de lo dispuesto en el artículo 124 Constitucional, que 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 México<sup>56</sup>); sin embargo, como se vio, la facultad de expedir normas, también pertenece al municipio, pero debe respetar el contenido de las normas

□ "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.(...)."

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 delitos<sup>57</sup>

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 República<sup>58</sup> 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

---

57

<sup>57</sup> 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.

58

<sup>58</sup> Real Academia Española, *Diccionario de la lengua española*, 21 a. ed., Ed. Espasa Calpe, España, 1992, p. 1631.

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.<sup>59</sup>

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.<sup>60</sup>

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

---

59

<sup>59</sup> 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.

60

<sup>60</sup> Contradicción de tesis 44/2002-SS..., op. Cit.

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.<sup>61</sup>

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.<sup>62</sup>
- 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

---

61

<sup>61</sup> Semanario... op. cit., Tomo XXII, noviembre de 2005, p. 365; IUS: 19160.

62

<sup>62</sup> Véase la ejecutoria de la controversia constitucional 14/2000..., op. Cit.

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 derogados 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.

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.<sup>63</sup>
- 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.<sup>64</sup>

Lo citado anteriormente, nos permite tener un panorama general sobre los bandos municipales, en donde uno de

---

63

<sup>63</sup> Semanario..., op. cit., Novena Época, Tomo XV, enero de 2002, p. 1041, tesis P./J. 132/2001; IUS: 187983.

64

<sup>64</sup> Véase la contracción de tesis 44/2002-SS..., op. cit.

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.”<sup>65</sup>

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

---

65

□ Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. [www.juridicas.unam.mx](http://www.juridicas.unam.mx). Los municipios y sus bandos de policía y buen gobierno. P. 45-56.

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.

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 Tequixquiac 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, los artículo 172 fracciones II, XVIII, XX y XXXII, así como el 173 fracción VI, fracción III del artículo 177 del Bando Municipal de Tequixquiac 2017, disponen:

“Artículo 172.- Son faltas contra el bienestar colectivo, la tranquilidad de las personas y propiedades particulares; se sancionará administrativamente a los infractores de acuerdo a lo establecido en los artículos del presente Bando, las siguientes:

II. Profiera en lugares públicos frases injuriosas o inmorales, contra las instituciones, sus representantes, elementos de seguridad pública o servidores públicos;

XVIII. Dañe en cualquier forma bienes muebles o inmuebles públicos.

XX. Incite a menores de edad a embriagarse, a cometer faltas en contra de la moral, las buenas costumbres, o que atenten contra su salud.

XXXII.- Solicitar mediante falsa alarma los servicios de la policía, bomberos, protección civil, asistencia médica;

“Artículo 173.- Son faltas contra la salubridad y los servicios públicos, y se sancionará administrativamente a los infractores de acuerdo a lo establecido en los artículos 168 y 169 del presente Bando, las siguientes:

VI. Expenda o proporcione a menores de edad pegamentos, solventes, cigarros de tabaco, bebidas alcohólicas o cualquier otro producto nocivo a la salud.”

“Artículo 177.- Se sancionará con multa de 10 a 50 salarios mínimos vigentes, y con la suspensión y/o clausura temporal o definitiva, a quienes:

III.- A quien o quienes destruyan, retiren o alteren de cualquier forma los sellos de clausura impuestos por la autoridad municipal, debiéndose proceder de forma inmediata a resellar la obra o local en donde aquellos se hubieren puesto originalmente; y "

Por su parte, los artículos 116 bis, 124, 126, 127, 204 fracción I, 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 124.- Comete este delito el que quebrante los sellos puestos por orden de la autoridad competente o quebrante la restricción impuesta por la autoridad aun sin afectar los sellos y se le impondrán de uno a siete años de prisión y de cien a quinientos días multa.

Cuando el quebrantamiento se haga en sellos colocados en unidades económicas con venta de bebidas alcohólicas, las penas se aumentarán hasta en una mitad.

Se equipara al delito de quebrantamiento de sellos y se sancionará con una pena de cuatro a ocho años de prisión y de quinientos a mil días multa al titular, propietario o responsable en unidades económicas con venta de bebidas alcohólicas y en las unidades económicas dedicadas al aprovechamiento de vehículos usados, en estado de clausura o suspensión de actividades, que use, realice, promueva o tolere actos de comercio, o prestación de un servicio en el inmueble, aun cuando los sellos permanezcan incólumes.”

“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 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 dos mil 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...

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:

- 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.
- Venda o suministre alcohol, procure, induzca o facilite su consumo así como de narcóticos o sustancias tóxicas o nocivas para la salud, a menores de edad, así como la

entrada a establecimientos donde se consuman dichas sustancias.

- Haga uso indebido de los servicios de emergencias, poniendo en marcha esos servicios inútilmente.
- Quebrante los sellos puestos por orden de autoridad competente.

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 Tequixquiac, 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 II, XVIII, XX y XXXII del artículo 172 , así como la fracción VI del numeral 173 y III del artículo 177 Bando Municipal de Tequixquiac 2017, están inmersas en los delitos previstos en los artículos 116 bis, 124, 126, 127, 204 fracción I, 310, 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 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 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 comportamientos 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 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 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 aquéllos casos en los que adecuadamente se constate que concurre identidad de sujeto, hecho y fundamento.”<sup>66</sup>

Por todo lo anterior, es evidente que debe declararse la invalidez de las fracciones II, XVIII, XX, XXXII del artículo 172; VI del artículo 173; y III del artículo 177 del Bando Municipal de Tequixquiac 2017, por infringir los preceptos Constitucionales referidos a lo largo de este fallo.

Por otra parte, la fracción VI del artículo 169 del Bando Municipal de Tequixquiac, dispone:

“Artículo 169.- Los infractores al Bando, los Reglamentos, Acuerdos y Circulares de observancia

---

66

<sup>66</sup> 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.

general que emita el H. Ayuntamiento, podrán ser sancionados con:

I.- Amonestación;

II.- Multa hasta de 50 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 definitiva o cancelación del permiso, autorización o licencia;

IV.- Clausura temporal o definitiva.;

V.- Arresto administrativo hasta por 36 horas;

VI.- La reparación del daño;

VII.- Trabajar a favor de la Comunidad, que puede ser sanción autónoma o sustitutiva de multa o arresto administrativo; y

VIII.- Las demás sanciones que contemplen otras disposiciones legales aplicables.

El Oficial Calificador será el encargado de agotar el procedimiento y determinar la sanción respectiva a quienes contravengan con lo dispuesto en el Presente Bando Municipal, exceptuando aquellos procedimientos que conforme a la normatividad deban ser agotados por alguna de las áreas de la Administración Pública Municipal.

El Oficial Mediador-conciliador tendrá a su cargo la implementación y substanciación del procedimiento de mediación vecinal, comunitaria, familiar, escolar o social

en el municipio, en todos los casos en que sean requeridos por la ciudadana o por las Autoridades Municipales.”

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 VI del artículo 169 del Bando Municipal de Tequixquiac 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 la fracción VI del artículo 169 del Bando Municipal de Tequixquiac 2017, publicado en la Gaceta Municipal de Gobierno, el cinco de febrero de dos mil diecisiete; 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 Tequixquiac.

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 del artículo 172 fracciones II, XVIII, XX, XXXII; artículo 173 fracción VI; así

como 177 fracción III y 169 fracción VI del Bando Municipal del Ayuntamiento Constitucional de Tequixquiac 2017, publicado en la Gaceta Municipal de Gobierno, el cinco de febrero de dos mil diecisiete; 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 Tequixquiac, "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, EVERARDO SHAÍN SALGADO, presidente

y ponente, JESÚS CONTRERAS SUÁREZ, ARMIDA RAMÍREZ DUEÑAS, PATRICIO TIBERIO SÁNCHEZ VÉRTIZ RUIZ y RICARDO ALFREDO SODI CUÉLLAR, quienes actúan con la Secretaria de acuerdos VERÓNICA BELLO MONDRAGÓN. DOY FE.

**PRESIDENTE Y PONENTE**  
**EVERADO SHAÍN SALGADO.**

MAGISTRADO  
JESÚS CONTRERAS SUÁREZ

MAGISTRADA  
ARMIDA RAMÍREZ DUEÑAS,

MAGISTRADO  
PATRICIO TIBERIO SÁNCHEZ VÉRTIZ RUIZ

MAGISTRADO  
RICARDO ALFREDO SODI CUÉLLAR

SECRETARIA  
VERÓNICA BELLO MONDRAGÓN

NOTA: Esta foja es la última que forma parte de la sentencia dictada en la acción de inconstitucionalidad registrada con el número 03/2017.