

SALA CONSTITUCIONAL
COPIAS CERTIFICADAS DEL
EXPEDIENTE 04/2016



SALA CONS'
PRIMERA S



ESTADO DE MÉXICO

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 04/2016.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 04/2016.

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

MAGISTRADO PONENTE: EVERARDO SHAÍN SALGADO.

Toluca, Estado de México, veinticinco de mayo
de dos mil dieciséis.

Vistos, para resolver, los autos de la **acción de
Inconstitucionalidad número 4/2016**, promovida por
el Presidente de la Comisión de Derechos Humanos
del Estado de México, Maestro en Derecho BARUCH
F. DELGADO CARBAJAL, en contra de las **fracciones
LIII, LVIII y LXVII del artículo 193 del Bando Municipal
de Ixtapan de la Sal 2016**, así como de sus
respectivas sanciones; y

RESULTANDO

PRIMERO. Por escrito presentado el dieciocho de marzo de dos mil dieciséis en la Oficialía de Partes Común, del Palacio de Justicia de Toluca, Estado de México, el Maestro en Derecho, BARUCH F. DELGADO CARBAJAL, 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 LIII, LVIII y LXVII, del artículo 193 del Banco Municipal de Ixtapan de la Sal 2016, así como de sus respectivas sanciones, 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 Ixtapan de la Sal, Estado de México.



ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 04/2016.

b) Autoridad promulgadora: Presidente Municipal

ESTADO DE MÉXICO Constitucional de Ixtapan de la Sal, Estado de México.

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

Las fracciones LIII, LVII y LXVII del artículo 193 del Bando Municipal de Ixtapan de la Sal 2016, así como sus respectivas sanciones, publicado en la Gaceta Municipal de Ixtapan de la Sal, Estado de México, de fecha cinco de febrero de dos mil dieciséis, publicada en 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 109 contemplaban 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", en la que se determinó:

Única. Se recomienda a los Honórables 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 del Bando Municipal de Ixtapan de la Sal 2016, derivando en la presente acción de inconstitucionalidad, bajo las siguientes consideraciones:

2. Estudio dogmático de los delitos y faltas administrativas:

Antes de entrar al estudio sobre la inconstitucionalidad de las fracciones LIII, LVIII y LXVII del artículo 193 del Bando Municipal de Ixtapan de la Sal 2016, resulta importante establecer la diferencia entre Derecho Administrativo y el Derecho Penal; incluyendo la información de la sanción administrativa; así como el delito y la pena, al tenor de lo siguiente:

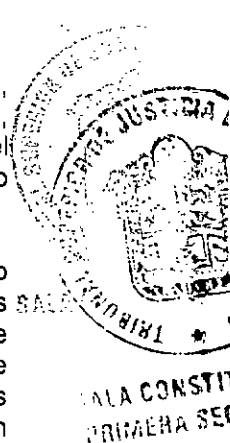
El Derecho Administrativo es la rama del derecho público, que tiene por objeto específico la administración pública, entendida ésta, como la actividad a través de la cual el Estado y los sujetos auxiliares de éste tienden a la satisfacción de intereses colectivos²; para tal efecto, existen ordenamientos 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.³

Atendiendo a lo establecido por el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: **Compete a la autoridad administrativa la**

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

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

³ Cfr: Constantinos Stamatoulos, <http://www.encyclopedia-juridica.biz14.com/d/infracciones-administrativas/infracciones-administrativas.htm>, septiembre de 2015.





ESTADO DE MÉXICO

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 04/2016.

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.

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, peonero 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.⁴

En ese sentido, las acciones encaminadas al fortalecimiento de las políticas públicas para combatir conductas contrarias al derecho deben cimentarse en la política criminal; que tiene por objeto la sistematización sociopolítica y jurídica de las prioridades, actividades y medios dirigidos al control y eventual erradicación de los fenómenos delictivos 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,⁵ mismos que

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

⁵ Cfr: Amuchategui, I. Griseida, Derecho Penal, Ed. Oxford, 2009, p.47.

el artículo 6 del Código Penal vigente del Estado de México define al delito como la conducta,⁶ típica,⁷ antijurídica,⁸ culpable,⁹ imputable,¹⁰ y punible.¹¹

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

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 jurídico¹⁸ y que Francisco Peniche Bolio, define como el sufrimiento impuesto por el Estado, en ejecución de una sentencia, al culpable de una infracción penal.¹⁹ 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;²⁰ trabajo a favor de la comunidad; suspensión, destitución, inhabilitación o privación del empleo, cargo o comisión; suspensión o privación de derechos vinculados al hecho; publicación especial de sentencia; decomiso de bienes producto del enriquecimiento ilícito; y decomiso de los instrumentos, objetos y efectos del delito.

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

3. Consideraciones sobre la identidad que tienen las fracciones LIII, LVIII y LXVII del artículo 193 del Bando Municipal de Ixtapan de la Sal 2016, con diversos delitos establecidos en el Código Penal del Estado de México.

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.

¹² Artículo 204 Código Penal del Estado de México.

¹³ Artículo 218 Idem.

¹⁴ Artículo 179 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 ...





ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 04/2016.

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

ESTADO DE MÉXICO

Municipal de Ixtapan de la Sal 2016	Código Penal del Estado de México
Capítulo IV DE LAS INFRACCIONES Artículo 193.- Queda prohibido a los habitantes, vecindados, transeúntes, propietarios, comerciantes y conductores de vehículos del Municipio: LIII. Vender o suministrar a menores de edad bebidas que contengan alcohol, así como permitir la entrada para el consumo de bebidas alcohólicas, a bares, cantinas y discotecas, a menores de edad y miembros del ejército o cuerpos de seguridad pública que porten el uniforme.	Capítulo I DE LAS PERSONAS MENORES DE EDAD Y QUIENES NO TIENEN LA CAPACIDAD PARA COMPRENDER EL SIGNIFICADO DEL HECHO. 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. 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;

Análisis de la identidad administrativa y penal de conductas y de tipo:²¹

Elementos		
Rubros	Infracción	Delito contra las personas menores de edad y quienes no tienen la capacidad para comprender el significado del hecho
	Fracción LIII del artículo 193 del Bando Municipal de Ixtapan de la Sal 2016	Artículo 204 del Código Penal del Estado de México
Conducta	Vender o suministrar a menores de edad bebidas que contengan alcohol	Procure, induzca o facilite el consumo de bebidas alcohólicas, narcóticos o sustancias tóxicas
Objeto sobre el cual se realiza la conducta	A menores de edad	A una persona menor de edad

²¹ Tipo: Conducta ideal descrita en la Ley Penal.

El vender o suministrar a menores de edad bebidas que contengan alcohol no debe considerarse como una falta o infracción administrativa, sino como un delito cometido en agravio de estos, toda vez que afecta directamente a toda la población y particularmente a quienes no tiene la capacidad para comprender el significado del hecho.

En tal virtud, está acreditado que la fracción prevista en la fracción LIII del artículo 193 del Bando Municipal de Ixtapan de la Sal 2016 se encuentra contenida en el delito **contra las 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 corresponden al Ministerio Público y a la autoridad judicial, respectivamente.

USO INDEBIDO DE LOS SISTEMAS DE EMERGENCIA

Bando Municipal de Ixtapan de la Sal 2016	Código Penal del Estado de México
Capítulo IV DE LAS INFRACCIONES Artículo 193.- Queda prohibido a los habitantes, aveciñados, transeúntes, propietarios, comerciantes y conductores de vehículos del Municipio: LVIII. Solicitar mediante falsas alarmas los servicios de policía, de protección civil, de bomberos, de atención médica o de asistencia social.	Capítulo V USO INDEBIDO DE LOS SERVICIOS DE EMERGENCIA . Artículo 116 Bis.- Comete el delito de uso indebido de los sistemas de emergencia el que dolosamente por cualquier medio reporte hechos falsos a instituciones públicas o privadas que presten servicios de emergencia, protección civil, bomberos o seguridad pública, que haga necesaria la movilización y presencia de elementos de dichas instituciones. Al responsable de esta conducta se le impondrá de tres meses a un año de prisión y de diez a cincuenta días multa. En caso de reincidencia se impondrá de dos o tres años de prisión y de doscientos a quinientos días multa.

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

Elementos		
Rubros	Infracción	Delito contra las personas menores de edad y quienes no tienen la capacidad para comprender el significado del hecho
	Fracción LVIII del artículo 193 del Bando Municipal de Ixtapan de la Sal 2016	Artículo 116 Bis Del Código Penal del Estado de México
Conducta	Solicitar mediante falsas alarmas	Uso indebido El que dolosamente por cualquier medio reporte hechos falsos.
Objeto sobre el cual se	Servicios de policía, de protección civil, de bomberos, de atención médica o de asistencia social.	De los sistemas de emergencia



ESTADO DE MÉXICO

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 04/2016.

realiza la conducta		
Presupuesto	(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.

El solicitar mediante falsas alarmas servicios de policía, bomberos o de atención médica y asistencia social no debe considerarse como una falta o infracción administrativa, sino como un delito cometido en agravio de la administración pública y a la ciudadanía misma, toda vez que afecta directamente a la población al poner en movimiento a los servicios de emergencia, impidiendo que atiendan una emergencia real.

En tal virtud, está acreditado que la infracción prevista en la fracción LVIII del artículo 193 del Bando Municipal de Ixtapan de la Sal 2016 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.

PORTACIÓN, TRÁFICO Y ACOPIO DE ARMAS PROHIBIDAS

Bando Municipal de Ixtapan de la Sal 2016	Código Penal del Estado de México
Capítulo IV DE LAS INFRACCIONES Artículo 193.- Queda prohibido a los habitantes, vecindados, transeúntes, propietarios, comerciantes y conductores de vehículos del Municipio: LXVII. Percutir armas hechizas, diábolos, dardos o municiones contra personas o animales aun cuando no cause lesión o no les impacten en su cuerpo.	Capítulo II DISPARO DE ARMA DE FUEGO Y ATAQUE PELIGROSO Artículo 253. Comete este delito quien: I. Dispare un arma de fuego sobre una persona o grupo de personas, o en domicilio particular, en la vía pública, en un establecimiento comercial, de servicios, o fuera de un campo de tiro debidamente autorizado, o en algún lugar concurrido. II. Ataque a alguien de tal manera que, en razón del arma empleada, de la fuerza o destreza del agresor o de cualquier otra circunstancia semejante, pueda producir como resultado lesiones o la muerte. III. El que haga uso de armas de municiones, ballestas o cualquier objeto que dispare o proyecte objetos, con el propósito de causar daño o atacar a alguna persona. Al responsable se le impondrán de dos a cinco años de prisión y de sesenta a cien días multa. La misma pena se aplicará al que amenace o intimide a una persona haciendo uso de armas falsas, de juguete, utilería o réplicas, aun cuando no sean aptas para causar un daño físico, y cause temor efectivo e inminente en la víctima u ofendido. Este artículo sólo se aplicará cuando no causare daño, o los hechos no constituyan

	tentativa de homicidio, en caso contrario, se impondrán las penas del delito consumado o en grado de tentativa que resultare.
--	---

Es importante apuntar que los elementos de la infracción previstas en la fracción LXVII del artículo 193 del Bando Municipal de Ixtapan de la Sal 2016, se encuentra contenido en el delito de disparo de arma de fuego y ataque peligroso, como se indica a continuación:

Elementos		
Rubros	Infracción	Delito contra las personas menores de edad y quienes no tienen la capacidad para comprender el significado del hecho
	Fracción LXVII del artículo 193 del Bando Municipal de Ixtapan de la Sal	Artículo 253 del Código Penal del Estado de México
Conducta	Percutir armas hechizas, diábolos, dardos o municiones.	Uso de armas de municiones, ballestas o cualquier objeto que dispare o proyecte objetos, con el propósito de causar daño o atacar.
Objeto sobre el cual se realiza la conducta	Cualquier persona	Cualquier persona

El usar armas de municiones, ballestas o cualquier objeto que dispare o proyecte objetos, con el propósito de causar daño o atacar a alguna persona no debe considerarse como una falta o infracción administrativa, sino como un delito cometido en agravio de la administración pública y de la ciudadanía misma, toda vez que se pone en un riesgo inminente a la población.

En ese sentido está acreditado que la infracción prevista en la fracción LXVII del artículo 193 del Bando Municipal de Ixtapan de la Sal 2016, se encuentra contenida en el delito de disparo de arma de fuego y ataque peligroso, establecido en el artículo 179 de la legislación sustantiva penal vigente en la entidad; por lo cual si investigación y, en su caso, sanción, únicamente corresponden al Ministerio Público y a la autoridad judicial, respectivamente.

4. Conceptos de Invalidez.

Las fracciones LIII, LVIII y LXVII del artículo 193 del Bando Municipal de Ixtapan de la Sal 2016, son inconstitucionales por las siguientes consideraciones:

A. Invasión de competencias:



SALA CUARTA
PRIMERA



ESTADO DE MÉXICO

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 04/2016.

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.*²²

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; Cumplir con las precisiones constitucionales relativas al Ministerio Público.*

De lo anterior se desprende que la función de investigación de los delitos, le corresponde al poder Ejecutivo, a través del Ministerio Público.²³ 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, determina que: *es una función a cargo del Estado y los municipios, en sus respectivos ámbitos de competencia que comprende la prevención e investigación de los delitos y las sanciones de 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.²⁴ Y en términos del artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que establece: *La*

²² 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

²³ 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.

²⁴ 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.

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,²⁵ y que es reconocido por la de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, el artículo 112,²⁶ 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,²⁷ **como es la Ley Orgánica Municipal del Estado de México.**

Con base a lo dispuesto por el artículo 123 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, *le corresponde a los ayuntamientos, en el ámbito de su competencia, desempeñar facultades normativas, para el régimen de gobierno y administración del Municipio, así como 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.*²⁸

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.²⁹ Generando un equilibrio del poder y con ello fortaleciendo los derechos fundamentales de las personas.

Por lo que respecta al municipio, este al estar inserto dentro del Estado, tiene que ejercitar funciones estáticas en virtud de obligaciones que le impone el Estado, por lo cual el campo de acción de un municipio se divide en: propio e independiente y concedido o delegado, ambos establecidos por la Constitución.³⁰

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

²⁵ 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...

²⁶ 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.

²⁷ Cfr: Artículo 113. Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México.

²⁸ Cfr. Artículo 124. Idem.

²⁹ G. Jilinek, Teoría General del Estado, p 495

³⁰ Cfr: G. Jilinek, Teoría General del Estado, p 525



SALA DE LO
CONTENCIOSO
ADMINISTRATIVO



ESTADO DE MÉXICO

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 04/2016.

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, al 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...

Las policías actuarán bajo la conducción y mando del ministerio público en la investigación de los delitos.

Asimismo, el artículo 10, fracciones III, XIX, XXXI y XXXIII de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Estado de México, señala:

ARTÍCULO 10.- El Ministerio Público tendrá además de las funciones, atribuciones y obligaciones que le señalen la Constitución, los instrumentos legales internacionales vinculadores para el Estado Mexicano, el Código Nacional, la Constitución del Estado, las leyes nacionales y generales, la presente Ley y otros ordenamientos jurídicos aplicables, las siguientes:

III. Iniciar la carpeta de investigación si de los datos aportados por el denunciante o querellante, así como de los datos recabados por el Ministerio Público, **se desprende la probable comisión de un delito;**

XIX. Hacer la clasificación legal de los hechos que le sean denunciados, y una vez cerciorado de que el hecho sea constitutivo de delito, **iniciará la carpeta de investigación y realizará las diligencias necesarias sin dilación alguna;**

XXXI. Ejercer la acción penal cuando proceda;

XXXIII. Poner a disposición de la autoridad judicial a las personas dentro de los plazos establecidos por la Ley;

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 poder al infractor a disposición del Ministerio Público, en caso de que la conducta pueda dar lugar a la tipificación de algún delito.

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

Artículo 13. *Nadie puede ser juzgado por leyes privativas ni por tribunales especiales. Ninguna persona o corporación puede tener fuero, ni gozar más emolumentos que los que sean*



SALA C
PRIME



ESTADO DE MÉXICO

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 04/2016.

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.

DEL ESTADO DE MEXICO
SECRETARIA

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.³¹

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 pensarse por uno y otro de estos aspectos, se llegaría a la

³¹ 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.



ESTADO DE MÉXICO

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 04/2016.

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 194.- Las infracciones o faltas a las normas contenidas en el presente Bando, leyes, reglamentos municipales, acuerdos, planes de desarrollo urbano y disposición de carácter general, serán sancionadas según correspondan, atendiendo a la naturaleza, gravedad y circunstancia que se cometan con:

- I. Amonestación.
- II. Multa hasta de cincuenta días de salario mínimo general; pero si la persona infractora es jornalera, ejidataria u obrera, 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.
- VI. **Reparación del daño**, la cual consistirá en el pago de deterioro y menoscabo o el resarcimiento de los perjuicios ocasionados.

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 194 del Bando Municipal de Ixtapali de la Sal es contraria (sic) a derecho. Aunado a lo anterior la reparación del daño contenida esta fracción, es ambigua, obscura 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.

Aunado a lo puntualizado en el párrafo anterior, 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 trascrita en este documento.

B. Violación de derechos humanos.

Por derechos humanos se entiende el conjunto de facultades, prerrogativas y libertades, que corresponden al ser humano por el simple hecho de su existencia; que tienen como finalidad salvaguardar la

igualdad y la dignidad de la persona humana considerada individual o colectivamente; constituyendo un conjunto de deberes y obligaciones, tanto para el Estado, como para los demás individuos que deben ser garantizados por el orden jurídico nacional e internacional, para la conservación de la paz social y la consolidación de la democracia.³²

- 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.³³

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

a. Derecho a no ser sujeto de detención arbitraria. *Derecho de todo ser humano a no ser privado de la libertad personal, sin mandato legal, omitido por la autoridad competente, y con estricta sujeción al debido proceso legal.*

b. 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.*

c. 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.*

d. 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.*

e. 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.*

f. 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.*

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

h. Derecho a una adecuada administración y procuración de justicia. *Derecho de toda persona a que se le garantice la disponibilidad efectiva de causas institucionales y jurisdiccionales destinados a la protección de*

³² Cfr: Contreras Nieto, Miguel Ángel, *El derecho al desarrollo como derecho humano*, 1ª ed. México, 2000, p. 7.

³³ Catalogo para la calificación de violaciones a derechos humanos. Comisión de Derechos Humanos del Estado de México. p 81



LA CONST
PRINCIPAL



ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 04/2016.

sus derechos e intereses, de manera oportuna y con base en los procedimientos y formalidades que la ley señale.

ESTADO DE MÉXICO i. 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.*

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

- Las disposiciones constitucionales vulneradas en materia de derechos humanos son:

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

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

El artículo 5 párrafos primero y tercero de la Constitución 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.

TERCERO. Mediante acuerdo del treinta de marzo de dos mil dieciséis, los Magistrados integrantes de la Sala Constitucional ordenaron formar y registrar la acción de inconstitucionalidad bajo el número 04/2016 y por razón de turno designó como instructor al Magistrado Everardo Shaín Salgado.

El treinta y uno de marzo de dos mil dieciséis, 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 Ixtapan de la Sal, que las promulgó, para que rindieran sus respectivos informes.

CUARTO. El Presidente Municipal y el Cabildo del Ayuntamiento de Ixtapan de la Sal, Estado de México, no rindieron 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, por lo que el cuatro de mayo de dos mil dieciséis, esta Sala Constitucional les tuvo por confesados los hechos.



SALA CON
PRIMER

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

**CONSIDERANDO**

PRIMERO. Esta Sala Constitucional del Tribunal Superior de Justicia del Estado de México, es competente para resolver esta acción, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 88 bis, fracción III, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, 1º de la Ley Reglamentaria del artículo 88 bis de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México y 44 bis -1, de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de México, toda vez que se plantea la inconstitucionalidad en contra del bando municipal de Ixtapan de la Sal, 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 Ixtapan de la Sal, 2016-2018, se

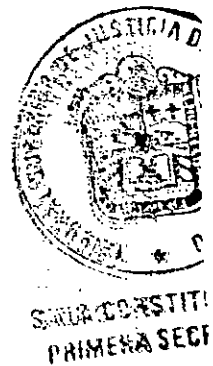
publicó en la Gaceta Municipal de Ixtapan de la Sal, el cinco de febrero de dos mil dieciséis, como se advierte del disco compacto que fue anexado a la demanda; por lo que a partir del día siguiente a la fecha indicada debe hacerse el cómputo respectivo.

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."





ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 04/2016.

En consecuencia, el plazo de cuarenta y cinco días naturales³⁴ para promover la presente acción de inconstitucionalidad transcurrió del ocho de febrero al veintitrés de marzo de dos mil dieciséis; de ahí que si la solicitud se presentó el dieciocho de marzo de dos mil dieciséis, en la Oficialía de Partes Común del Palacio de Justicia de Toluca, 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, que acreditó con el decreto por el que la LVIII Legislatura del Estado de México, lo

³⁴ Artículo 88 bis fracción III de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México.

designó, mismo que se publicó en el periódico oficial Gaceta del 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;



SALA CONST
PRIMERA S



ESTADO DE MÉXICO

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 04/2016.

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.

(...)." ~~ACTUACIONES~~

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 México³⁵; por lo que procede abordar el estudio de fondo.

³⁵ Las controversias constitucionales son improcedentes:

- I. Contra resoluciones del Poder Judicial del Estado de México;
- II. Contra disposiciones generales o actos en materia electoral;
- III. Contra disposiciones generales o actos que sean materia de una controversia pendiente de resolver, siempre que exista identidad de partes, disposiciones generales o actos, aunque los conceptos de invalidez sean distintos;
- IV. Contra disposiciones generales o actos que hubieren sido materia de una ejecutoria dictada en otra controversia, o contra las resoluciones dictadas con motivo de su ejecución, siempre que exista identidad de partes, disposiciones generales o actos en los casos a que se refiere el Artículo 88 Bis, fracción II de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México;
- V. Cuando hayan cesado los efectos de la norma general o acto materia de la controversia;
- VI. Cuando no se haya agotado la vía legalmente prevista para la solución del propio conflicto;
- VII. Cuando la demanda se presentare fuera de los plazos previstos en esta ley;
- VIII. Cuando exista falta de interés jurídico;





ESTADO DE MÉXICO

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 04/2016.

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 LIII, LVIII y LXVII del artículo 193 del Bando Municipal de Ixtapan de la Sa, vulneran los artículos 5º primer párrafo, 61 fracción I, 81 párrafo primero, 86 bis y 88 inciso b) primer y segundo párrafo, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, toda vez que las disposiciones impugnadas sancionan como infracciones administrativas conductas que están tipificadas como delitos en el Código Penal del Estado de México, cuya investigación y sanción, corresponde al Ministerio Público y al Poder Judicial. Se trata de disposiciones que exceden de la competencia del

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.

Ayuntamiento en 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 de nuestro 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.





ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 04/2016.

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

En el artículo 115 mencionado, 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





ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 04/2016.

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





ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 04/2016.

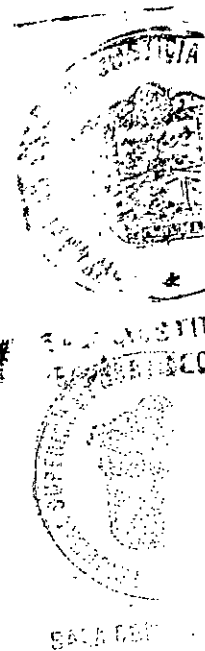
tratándose de la asociación de municipios de dos o más Estados, deberán contar con la aprobación de las legislaturas de los Estados respectivas. Así mismo, cuando a juicio del ayuntamiento respectivo sea necesario, podrán celebrar convenios con el Estado para que éste, de manera directa o a través del 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

ESTADO DE MÉXICO
SIGNAL
TARIAL

ESTADO DE MÉXICO
SIGNAL
TARIAL

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





ESTADO DE MÉXICO

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 04/2016.

municipal; b) Participar en la creación y administración de sus reservas territoriales; c) Participar en la formulación de planes de desarrollo regional, los cuales deberán estar en concordancia con los planes generales de la materia. Cuando la Federación o los Estados elaboren proyectos de desarrollo regional deberán asegurar la participación de los municipios; d) Autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo, en el ámbito de su competencia, en sus jurisdicciones territoriales; e) Intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana; f) Otorgar licencias y permisos para construcciones; g) Participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas y en la elaboración y aplicación de programas de ordenamiento en esta materia; h) Intervenir en la formulación y aplicación de programas de transporte público de pasajeros cuando aquellos afecten su ámbito territorial; e i) Celebrar convenios para la administración y custodia de las zonas federales. En lo conducente y de conformidad a los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios. Los bienes inmuebles de la Federación ubicados en los Municipios estarán exclusivamente bajo la jurisdicción de los poderes federales, sin perjuicio de los convenios que puedan celebrar en términos del inciso i) de esta fracción; VI. Cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas formen o tiendan a formar una continuidad demográfica, la

Federación, las entidades federativas y los Municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a la ley federal de la materia.

VII. La policía preventiva estará al mando del presidente municipal en los términos de la Ley de Seguridad Pública del Estado. Aquella acatará las órdenes que el Gobernador del Estado le transmita en aquellos casos que éste juzgue como de fuerza mayor o alteración grave del orden público. El Ejecutivo Federal tendrá el mando de la fuerza pública en los lugares donde resida habitual o transitoriamente; VIII. Las leyes de los estados introducirán el principio de la representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de todos los municipios. Las relaciones de trabajo entre los municipios y sus trabajadores, se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de los estados con base en lo dispuesto en el Artículo 123 de esta Constitución, y sus disposiciones reglamentarias. IX. Derogada. X. Derogada."

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

"Artículo 21. (...)



LA CONST.
LIBRETA SEI



SALA COM.



ESTADO DE MÉXICO

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 04/2016.

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 del 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, disponen:

"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 ejercerán 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."





ESTADO DE MÉXICO

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 04/2016.

"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

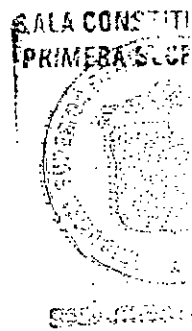
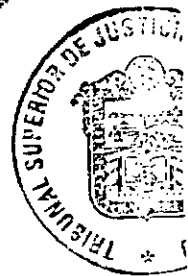
previsiones de la Constitución General de la República, de la presente Constitución, de la Ley Orgánica Municipal y demás ordenamientos aplicables.

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,





ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 04/2016.

respecto a las bases municipales, entre otras, regula

ESTADO DE MÉXICO 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 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; (...)."





ESTADO DE MÉXICO

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 04/2016.

"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

DEL ESTADO DE MÉXICO

ACIONAL
ETARIA

SECRETARÍA

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."





ESTADO DE MÉXICO

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 04/2016.

"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 del municipio, 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 México³⁶), sin embargo, como se vió la facultad de expedir normas, también pertenece al municipio, pero debe respetar el contenido de las normas federales y estatales que regulan la administración municipal.

De esta forma, los ayuntamientos tienen la facultad para aprobar bandos de policía y buen gobierno, reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general, dentro de

³⁶ "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.(...)."



SALA CONST
PRIMERA SE



SALA CONST



ESTADO DE MÉXICO

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 04/2016.

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 son normas administrativas 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 delitos³⁷.

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 o República³⁸ 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

³⁷ 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.

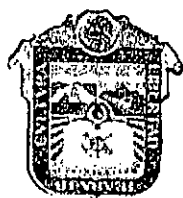
³⁸ Real Academia Española, *Diccionario de la lengua española*, 21 a. ed., Ed. Espasa Calpe, España, 1992, p. 1631.



25

400

PODER JUDICIAL



ESTADO DE MÉXICO

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 04/2016.

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 poca o nada criminales por sí mismas, pueden tener malos resultados u ocasionar crímenes o males a los ciudadanos, la vigilancia sobre la ejecución de las leyes de caza y pesca, el cuidado de los caminos, calles, plazas y paseos, los teatros, espectáculos y demás diversiones públicas, y en fin todo lo que concierne a la seguridad y bienestar de los habitantes.³⁹

Lo anterior permite establecer que el "bando" es una norma actividad 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.⁴⁰

Actualmente, son diversos bandos de los que reglamentan algunas actividades específicas

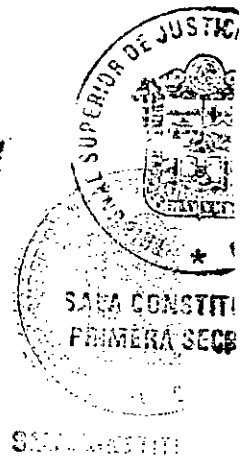
³⁹ ESCRICHE, Joaquín, Diccionario razonado de legislación y jurisprudencia, 1.º, Madrid, 1873, reeditada en facsímil por Ed. Cárdenas Editor y Distribuidor, primera reimprisión. México, 1991, p. 1356.

⁴⁰ Contradicción de tesis 44/2002-SS., op. Cit.

como: la justicia cívica municipal; las diversiones y espectáculos públicos; los anuncios y letreros; el consumo de bebidas alcohólicas en cantinas, bares y depósitos de cerveza; la utilización pública de aparatos electromecánicos y sonoros; los expendios de carne y aves; el establecimiento, operación y funcionamiento de establos; el funcionamiento de establecimientos mercantiles, industriales y de servicios; la protección de animales; el control de la fauna canina y felina; el comercio en la vía pública; los permisos para apertura y funcionamiento de molinos de nixtamal y tortillerías; el funcionamiento del cuerpo de bomberos; la promoción a la cultura; las facultades de los patronatos para las ferias municipales; la celebración de espectáculos taurinos, de box y luchas; la promoción de la vivienda; la participación ciudadana; el establecimiento de zonas peatonales; el control de la prostitución y actividades de alto riesgo para evitar la propagación de enfermedades de transmisión sexual, entre otras.⁴¹

Ahora bien, 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.⁴²
- b) Entre los bandos de policía y buen gobierno y los demás acuerdos, órdenes y resoluciones de un



⁴¹ Semanario... op. cit., Tomo XXII, noviembre de 2005, p. 365; IUS: 19160.

⁴² Véase la ejecutoria de la controversia constitucional 14/2000..., op. Cit.



ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 04/2016.

Ayuntamiento salvo que la legislación local establezca alguna disposición en contrario-, no existe una relación de jerarquía, ya que todos tienen el mismo rango legal.

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

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

e) La atribución que tiene el Municipio para expedir los bandos se le otorga la Constitución Federal, por lo que es una función que sólo ellos pueden desempeñar, sin que, ante su inactividad o silencio, 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.⁴³
- 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.⁴⁴

Lo citado anteriormente, nos permite tener un panorama general sobre los bandos municipales, en donde uno de éstos es materia del amparo en revisión 1595/2006 resuelto por la Segunda Sala, en el que se solicitó la protección de la Justicia Federal contra actos de autoridad fundamentados en las disposiciones señaladas en un bando de policía y buen gobierno."⁴⁵

⁴³ Semanario..., op. cit., Novena Época, Tomo XV, enero de 2002, p. 1041, tesis P./J. 132/2001; IUS: 187983.

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

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

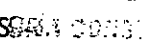


27
100

Ahora bien, 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 encareado 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 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

-





ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 04/2016.

ESTADO DE MÉXICO

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

Ahora bien, 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."



SALA CONST.
I. AERASEI



SALA CON.



29
102

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





ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 04/2016.

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."

Por lo que, en ese escenario, 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

LA CON:
PRIMERA

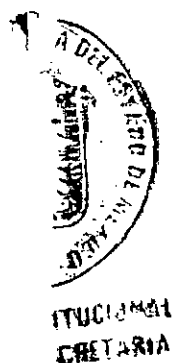
PODER JUDICIAL



ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 04/2016.

ESTADO DE MÉXICO

por parte del Ayuntamiento de Ixtapan de la Sal
contra la legislatura del Estado, dado que en las
normas impugnadas, contenidas en el Bando
municipal, se regulan conductas que se encuentran
tipificadas como delitos, por lo que de facto, el
ayuntamiento mencionado, se tomó atribuciones
para emitir normas generales en materia penal, lo
que está reservado al poder legislativo.



En efecto, el artículo 193 fracciones LIII, LVIII y LXII
del Bando Municipal de Ixtapan de la Sal 2016,
dispone:

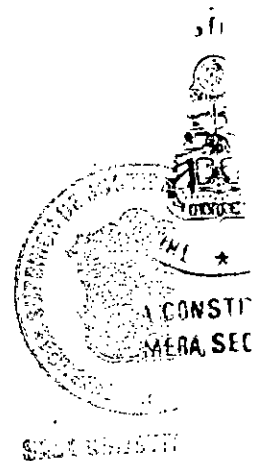
"ARTÍCULO 193.- Queda prohibido a los
habitantes, avicinados, transeúntes, propietarios,
comerciantes y conductores de vehículos del
Municipio:

LIII. Vender o suministrar a menores de edad
bebidas que contengan alcohol, así como permitir
la entrada para el consumo de bebidas alcohólicas
a bares, cantinas y discotecas, a menores de edad
y miembros del ejército o cuerpos de seguridad
pública que porten el uniforme.

(...).

Por su parte, el artículo 204 del Código Penal del Estado de México, señala:

"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. 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; Se impondrá la pena señalada en el párrafo primero, al que organice o realice eventos, reuniones, fiestas o convivios al interior de inmuebles particulares con la finalidad de obtener una ganancia derivada de la venta y consumo de alcohol, drogas, estupefacientes a menores de 18 años o personas que no tengan la capacidad de comprender el significado del hecho, o personas que no tienen capacidad de



PODER JUDICIAL



ESTADO DE MÉXICO

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 04/2016.

resistir la conducta. II. A formar parte de una asociación."

Entre ambas disposiciones, existe la identidad de la conducta o hecho y de fundamento, en el sentido de que se sanciona como tanto como infracción administrativa y delito, a aquella persona que venda o suministre alcohol a menores de edad, así como la entrada de éstos a establecimientos donde se consume dicha sustancia, lo que implica la procuración, inducción o facilitamiento del consumo de este tipo de bebidas alcohólicas a los menores, como lo tipifica el Código Penal.

Lo mismo ocurre con la fracción LVIII, del artículo 193 del Bando Municipal Ixtapan de la Sal 2016, que prohíbe:

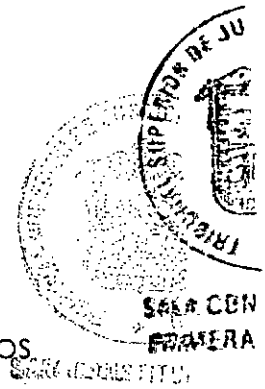
LVIII. Solicitar mediante falsas alarmas los servicios de policía, de protección civil, de bomberos, de atención médica o de asistencia social.

(...)

Ya que el artículo 116 bis del Código Penal estatal, tipifica:

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

Como se aprecia, ambos ordenamientos sancionan la conducta relativa al uso indebido de los servicios de emergencias, puesto que atenta contra la administración pública y a la ciudadanía, poner en marcha esos servicios inútilmente, pues esto ocasiona que los recursos no se encaucen adecuadamente hacia una emergencia real.



PODER JUDICIAL



ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 04/2016.

ESTADO DE MÉXICO

Situación similar guarda la fracción LXVII del Bando objeto de la acción de inconstitucionalidad con el artículo 253 del Código Penal, ya que la fracción mencionada, dispone:

LXVII. Percutir armas hechizas, diábolos, dardos o municiones, contra personas o animales aun cuando no cause lesión o no les impacten en su cuerpo.

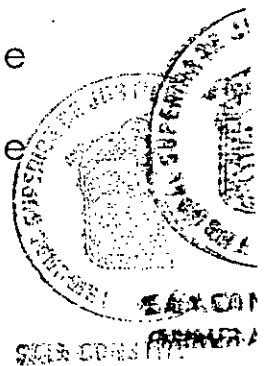


TITUCIONAL
SECRETARIA

DISPARO DE ARMA DE FUEGO Y ATAQUE PELIGROSO. Artículo 253.- Comete este delito quien: I. Dispara un arma de fuego sobre una persona o grupo de personas, o en domicilio particular, en la vía pública, en un establecimiento comercial, de servicios, o fuera de un campo de tiro debidamente autorizado, o en algún lugar concurrido. II. Ataque a alguien de tal manera que, en razón del arma empleada, de la fuerza o destreza del agresor o de cualquier otra circunstancia semejante, pueda producir como resultado lesiones o la muerte. III. El que haga uso de armas de municiones, ballestas o cualquier objeto que dispare o proyecte objetos, con el propósito de causar daño o atacar a alguna persona. Al responsable se le impondrán de dos a cinco años de prisión y de sesenta a cien días multa. La misma pena se aplicará al que amenace o intimide a una persona haciendo uso de armas

falsas, de juguete, utilería o réplicas, aun cuando no sean aptas para causar un daño físico, y cause temor efectivo e inminente en la víctima u ofendido. Este artículo sólo se aplicará cuando no causare daño, o los hechos no constituyan tentativa de homicidio, en caso contrario, se impondrán las penas del delito consumado o en grado de tentativa que resultare."

Es evidente que la conducta sancionada en el Bando, referente a la prohibición de percutir armas hechizas, diábolos, dardos o municiones, contra cualquier persona, se encuentra comprendida en el delito que tiene que ver con disparar armas de fuego, municiones, ballestas o cualquier objeto que proyecte objetos, sobre una persona.



Esta conducta, pone en riesgo la integridad física de la ciudadanía, por lo que debe ser considerada como delito y no como infracción administrativa.



ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 04/2016.

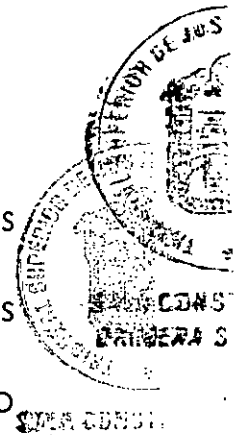
311
107

ESTADO DE MÉXICO 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 Ixtapan de la Sal, 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 LIII, LVIII y LXVII del Bando Municipal de Ixtapan de la Sal, están inmersas en los delitos previstos en los artículos 204, 116 bis y

253 del Código Penal del Estado de México, contra las personas menores de edad y quienes no tiene la capacidad de comprender el hecho; uso indebido de los sistemas de emergencia y disparo de arma de fuego y ataque peligroso; 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 se dijo en folios precedentes de este fallo, 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



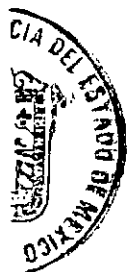


ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 04/2016.

108

ESTADO DE MÉXICO

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.

SECRETARÍA DE JUSTICIA
ESTADO DE MÉXICO

JUDICIAL

"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.





ESTADO DE MÉXICO

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 04/2016.

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 en prevalecer las normas impugnadas, y la administración o los jueces, al aplicarlas imponen dos o más sanciones por la comisión de una sola infracción, ya sea penal o administrativa, se estaría vulnerando la garantía de certeza y seguridad sobre predecir con certeza la responsabilidad que conlleva la comisión de la conducta sancionada.

Además, las consecuencias penales de los comportamiento regulados en las disposiciones impugnadas, podrían quedar a disposición de la administración; por tanto, el fundamento constitucional en que descansa la prevalencia de la vía penal, exige invalidar las normas administrativas

STITUCIONAL
SECRETARIA

ORIGINAL

municipales impugnadas, 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.

Conviene citar 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



37

110

PODER JUDICIAL



ESTADO DE MÉXICO

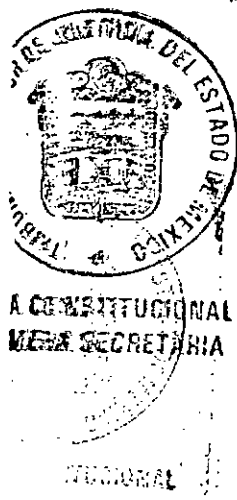
ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 04/2016.

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*.



38

111

PODER JUDICIAL



ESTADO DE MÉXICO

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 04/2016.

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



TOTAL

adecuadamente se constate que concurre identidad de sujeto, hecho y fundamento."⁴⁶

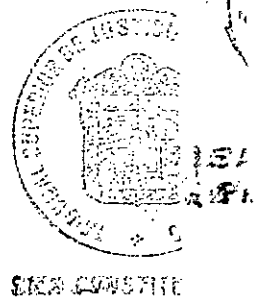
Por todo lo anterior, es evidente que debe declararse la invalidez de las fracciones LIII, LVIII y LXVII del Bando Municipal de Ixtapan de la Sal, por infringir los preceptos Constitucionales referidos a lo largo de este fallo.

Por otra parte, la fracción VI del artículo 194 del Bando Municipal de Ixtapan de la Sal, dispone:

"ARTÍCULO 194.- Las infracciones o faltas a las normas contenidas en el presente Bando, leyes, reglamentos municipales, acuerdos, planes de desarrollo urbano y disposición de carácter general, serán sancionadas según corresponda, atendiendo a la naturaleza, gravedad y circunstancia que se cometan con:

- I. Amonestación.

⁴⁶ 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.





ESTADO DE MÉXICO

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 04/2016.

- II. Multa hasta de cincuenta días de salario mínimo general; pero si la persona infractora es jornalera, ejidataria u obrera, 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.
- VI. Reparación del daño, la cual consistirá en el pago del deterioro y menoscabo o el resarcimiento de los perjuicios ocasionados.

Trabajo a favor de la comunidad, el cual consiste en la prestación de servicios no remunerados, preferentemente en instituciones públicas educativas y de asistencia social o en instituciones privadas asistenciales y se desarrollará en forma que no resulte denigrante para la persona infractora, sin que exceda de la jornada extraordinaria que determine la ley laboral y bajo la orientación y vigilancia de la autoridad municipal."

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

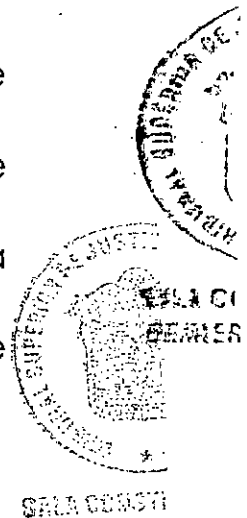


A CONSTITUCIONAL
MERA SECRETARIA

10N42

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 contendidas en el Bando Municipal, es evidente que la fracción VI del artículo 194 del Bando Municipal de Ixtapan de la Sal 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 del artículo 193 fracciones LIII, LVIII y LXVII, así como 194 fracción VI del Bando Municipal del Ayuntamiento Constitucional de Ixtapan de la Sal 2016, publicado en la Gaceta Municipal de





ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 04/2016.

ESTADO DE MÉXICO

Gobierno, el cinco de febrero de dos mil dieciséis;

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 publíquese un extracto de la misma en el Boletín Judicial de este órgano jurisdiccional, Periódico Oficial del Gobierno del Estado Libre y Soberano de México "Gaceta del Gobierno", y Periódico Oficial del Ayuntamiento "Gaceta Municipal" de Ixtapan de la Sal.

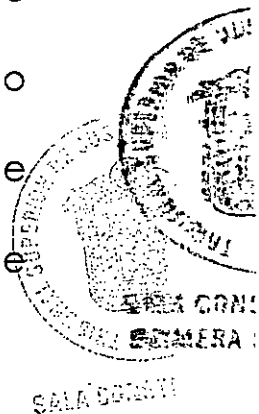
Dicha invalidez surtirá efectos a partir de la publicación de esta resolución en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado Libre y Soberano de México, "Gaceta del Gobierno", y no tendrá efectos retroactivos.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO. Es procedente la acción de constitucionalidad promovida por el Comisionado de los Derechos Humanos del Estado de México.

SEGUNDO. Se declara la invalidez del artículo 193 fracciones LIII, LVIII y LXVII, así como 194 fracción VI del Bando Municipal del Ayuntamiento Constitucional de Ixtapán de la Sal 2016, publicado en la Gaceta Municipal de Gobierno, el cinco de febrero de dos mil dieciséis; declaración que tiene efectos generales.

TERCERO. Publíquese un extracto de esta sentencia en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de México, y del Ayuntamiento de Ixtapán de la Sal, "Gaceta del Gobierno", "Gaceta Municipal" y en el Órgano Informativo





ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 04/2016.

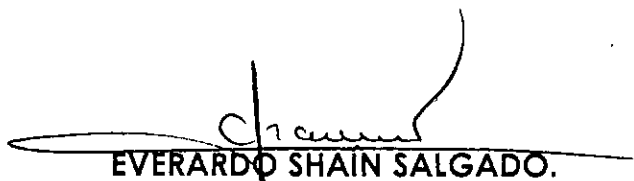
del Poder Judicial del Estado de México "Boletín

ESTADO DE MÉXICO 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 e instructor, JESÚS CONTRERAS SUÁREZ, ARMIDA RAMÍREZ DUEÑAS, PATRICIO TIBERIO SÁNCHEZ VÉRTIZ RUIZ y RICARDO ALFREDO SODI CUÉLLAR, quienes actúan con la Secretaria de acuerdos ROSA OLIVA CARBAJAL GARCÍA. DOY FE.

PRESIDENTE E INSTRUCTOR


EVERARDO SHAÍN SALGADO.

MAGISTRADO

MAGISTRADA

JESÚS CONTRERAS SUÁREZ

ARMIDA RAMÍREZ DUEÑAS,

MAGISTRADO

PATRICIO TIBERIO SÁNCHEZ VÉRTIZ RUIZ

MAGISTRADO

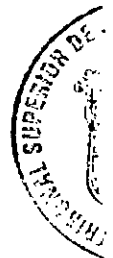
RICARDO ALFREDO SODI CUÉLLAR

SECRETARIA

ROSA OLIVA CARBAJAL GARCÍA



SALA DE
PRIMERA



SALA DE
PRIMERA

NOTA: Esta foja es la última que forma parte de la sentencia dictada en la acción de inconstitucionalidad registrada con el número 04/2016.



ESTADO DE MÉXICO

Certificación:

La Secretaria de acuerdos de la Sala Constitucional del Tribunal Superior de Justicia Del Estado de México, C E R T I F I C A:

Que las presentes copias fotostáticas, constantes de cuarenta y un fojas útiles, son fiel reproducción de sus originales que obran en el expediente 04/2016, sobre Acción de Inconstitucionalidad promovida por el Presidente de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México, Maestro en Derecho Baruch F. Delgado Carbajal en contra de algunas disposiciones del Bando Municipal de Ixtapan de la Sal Estado de México, mismas que serán remitidas a la Unidad de Transparencia del Tribunal Superior de Justicia del Estado de México, con base a la petición 00361/1-1/2016 de fecha diecinueve de agosto del año en curso, lo que se asienta para los efectos legales a que haya lugar. Doy fe.

Toluca, Estado de México veintinueve del mes de agosto del año dos mil dieciséis.



STITUCIONAL
SECRETARIA

Secretaria de Acuerdos
de la Sala Constitucional
del Tribunal Superior de Justicia del Estado de
México



SALA CONSTITUCIONAL
PRIMERA SECRETARIA

Licenciada Rosa Oliva Carbajal García

SIN TEXTO