



## **Presidencia.**

### **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.**

Toluca, Estado de México; enero 8 de 2016.

## **Presidente Municipal Constitucional de Toluca, Estado de México<sup>1</sup>**

### **P r e s e n t e**

De conformidad con los artículos 102, Apartado B de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 16 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México; 1º, 2º y 13, fracciones XIX y XXIII de la Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México, y 2º del Reglamento Interno de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México; esta Defensoría de Habitantes es responsable de proteger los derechos humanos que ampara el orden jurídico mexicano, para lo cual cuenta con la atribución de proponer acciones que impulsen el cumplimiento de los instrumentos internacionales signados y ratificados por nuestro país en la materia, promover la creación, abrogación, derogación, reforma o adición de ordenamientos legales, así como el mejoramiento permanente de prácticas administrativas para una mejor protección y defensa de los derechos fundamentales.

En tal sentido y con el objeto de promover el respeto a los derechos humanos de legalidad y seguridad jurídica, a través de la mínima armonización entre los bandos de los municipios de la entidad y el Código Penal del Estado de México, se realizó un estudio, con base en los siguientes:

---

<sup>1</sup> La presente Recomendación General se emite a los 125 ayuntamientos del Estado de México.



## 1. Antecedentes

**1.1.** Los artículos 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 112 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, establecen que los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular, teniendo como base de su división territorial, así como de su organización política y administrativa, el municipio libre, que será gobernado por un ayuntamiento, el cual tiene la facultad de aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal, los bandos, así como otras disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal.

**1.2.** De conformidad con los artículos 115, fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 124 y 128, fracción XII de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, 31, fracción I, 48, fracción III, 163 y 165 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México; el cinco de febrero del presente año, los honorables ayuntamientos y los presidentes municipales de nuestra entidad federativa, deberán expedir y promulgar, respectivamente, sus bandos municipales; mismos que podrán modificarse en cualquier tiempo, siempre y cuando se cumplan los mismos requisitos de su aprobación y publicación.

**1.3.** Considerando que la reforma constitucional en materia de derechos humanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de junio de 2011, coloca en el centro de la actuación del Estado mexicano la protección y garantía de los derechos humanos, reconocidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los tratados internacionales ratificados por el Senado de la República; resulta necesario armonizar la normativa municipal con las disposiciones constitucionales y convencionales en la materia. Razón por la cual se instruyó a la Unidad Jurídica y Consultiva efectuar el estudio jurídico de los bandos municipales 2015 de los 125 municipios del Estado de México, a fin de identificar aquellas disposiciones que, en forma indebida, presentaran identidad con delitos establecidos en el Código Penal del Estado de México.



**1.4.** Atendiendo a la instrucción referida en el párrafo que antecede, la Unidad Jurídica y Consultiva realizó la recopilación y análisis de los 125 bandos 2015, desprendiéndose que 109 contemplan y sancionan como infracciones administrativas, conductas que de conformidad con el Código Penal del Estado de México, están tipificadas como delitos; siendo éstas las siguientes:

No.	Conducta que tiene identidad con algún delito previsto en el Código Penal del Estado de México *	Bandos municipales que la contemplan
1	Expendir bebidas alcohólicas o sustancias tóxicas a menores de edad	63 <sup>2</sup>
2	Vender, difundir o exhibir películas, revistas o demás material con contenido pornográfico a menores de edad	3 <sup>3</sup>
3	Ejercer violencia doméstica o familiar	5 <sup>4</sup>
4	Portar cualquier tipo de objeto que pueda ser considerado peligroso, como: cadenas, palos, bates, gas lacrimógeno, punzocortantes (navajas, cuchillos, picahielos y demás análogos)	5 <sup>5</sup>
5	Agredir de palabra o de hecho a instituciones públicas o servidores públicos en el ejercicio de sus funciones	33 <sup>6</sup>
6	Causar daños a bienes de los particulares	6 <sup>7</sup>
7	Solicitar mediante falsas alarmas, los servicios de policía, bomberos o de atención médica y asistencia social	58 <sup>8</sup>

<sup>2</sup> Acambay, Amanalco, Amatepec, Atenco, Atizapán de Zaragoza, Atlautla, Axapusco, Calimaya, Coacalco, Coatepec Harinas, Coyotepec, Cuautitlán, Chapa de Mota, Chapultepec, Chiautla, Chicoloapan, Chiconcuac, Ecatepec, Ecatzingo, El Oro, Huehuetoca, Hueyoxtlá, Isidro Fabela, Ixtapaluca, Ixtapan de la Sal, Ixtlahuaca, Jaltenco, Jilotepec, Jiquipilco, Jocotitlán, Joquicingo, Luvianos, Metepec, Morelos, Nextlalpan, Nezahualcóyotl, Nopaltepec, Ocuilán, Otumba, San Felipe del Progreso, San José del Rincón, San Martín de las Pirámides, Sultepec, Tecámac, Temascalcingo, Temascaltepec, Temoaya, Tenango del Aire, Tenango del Valle, Tepetzotlán, Tequixquiac, Texcaltitlán, Texcalyacac, Tezoyuca, Timilpan, Tonalco, Valle de Bravo, Villa Guerrero, Villa Victoria, Zacazonapan, Zacualpan, Zumpahuacán y Zumpango.

<sup>3</sup> Sultepec, Timilpan y Villa del Carbón.

<sup>4</sup> Almoloya de Alquisiras, Coacalco, Ocoyoacac, San José del Rincón y Sultepec.

<sup>5</sup> Atizapán, Calimaya, Chapultepec, Texcalyacac y Tonalco.

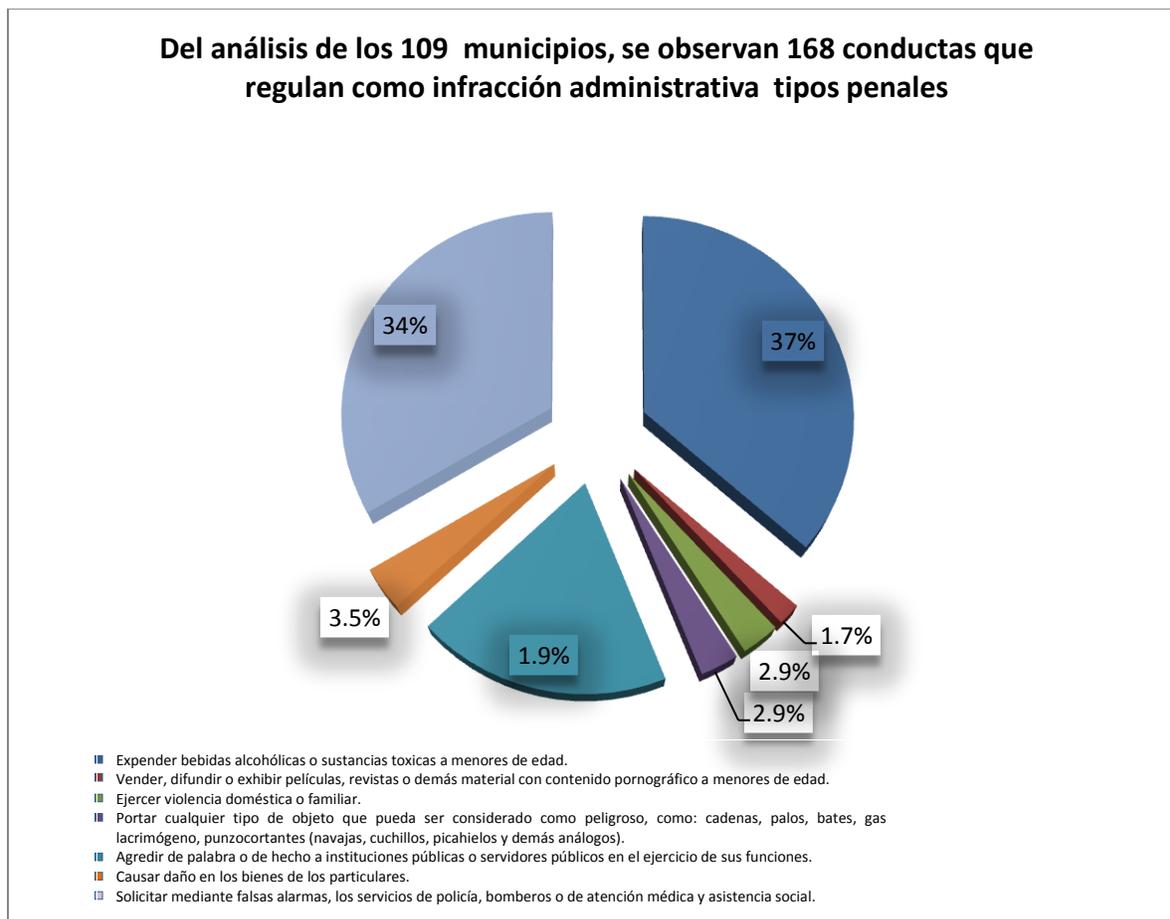
<sup>6</sup> Acolman, Almoloya de Alquisiras, Atenco, Atizapán, Atlacomulco, Calimaya, Coacalco, Chapa de Mota, Chapultepec, Chicoloapan, El Oro, Huehuetoca, Ixtapan del Oro, Ixtlahuaca, Joquicingo, Nextlalpan, Oztoloapan, Ozumba, Rayón, San José del Rincón, San Mateo Atenco, Soyaniquilpan, Tecámac, Temascalcingo, Tenango del Valle, Teoloyucan, Tepetlaoxtoc, Texcalyacac, Tianguistenco, Tlatlaya, Toluca, Tonalco y Valle de Chalco.

<sup>7</sup> Jilotepec, Jocotitlán, Nezahualcóyotl, Nopaltepec, Papalotla y San Mateo Atenco.

<sup>8</sup> Aculco, Almoloya de Alquisiras, Amecameca, Apaxco, Atizapán, Atlacomulco, Axapusco, Ayapango, Capulhuac, Coacalco, Cocotitlán, Coyotepec, Chalco, Chapultepec, Chiautla, Chicoloapan, Chiconcuac, Chimalhuacán, Ecatzingo, Huehuetoca, Huixquilucan, Isidro Fabela, Ixtapaluca, Jilotepec, Jilotzingo, Joquicingo, Juchitepec, Luvianos, Melchor Ocampo, Mexicaltzingo, Nicolás Romero, Nopaltepec, Otzolotepec, Rayón, Tejupilco, Temamatla, Temascalapa, Tenancingo, Tenango del Aire, Tenango del Valle, Teoloyucan, Teotihuacán, Tepetlaoxtoc, Tepetlixpa, Tepetzotlán, Tequixquiac, Texcalyacac, Texcoco, Tlalmanalco, Tlatlaya, Toluca, Tonanitla, Tultitlán, Valle de Chalco, Vila de Allende, Xalatlaco, Zacualpan y Zumpahuacán.



\* El aspecto central enunciado, contenido en la segunda columna, puede variar según lo estipulado en cada Bando Municipal.



Las conductas referidas anteriormente tienen identidad con los delitos de:

- Contra las personas menores de edad y quienes no tienen la capacidad para comprender el significado del hecho.
- Violencia familiar.
- Portación, tráfico y acopio de armas prohibidas.
- Ultrajes.
- Daño en los bienes.



f. Uso indebido de los sistemas de emergencia.

<b>Conductas contempladas en los bandos municipales como infracción administrativa</b>	<b>Delitos previstos en el Código Penal del Estado de México</b>
Expendir bebidas alcohólicas o sustancias tóxicas a menores de edad	<p><b>Artículo 204.-</b> Comete el delito contra las personas <b>menores de edad</b> y quienes no tienen la capacidad para comprender el significado del hecho al que por cualquier medio, obligue, <b>procure</b>, induzca o <b>facilite a una persona menor de edad</b> o quien no tenga la capacidad para comprender el significado del hecho o la capacidad de resistirlo, a realizar las siguientes conductas:</p> <p><b>I.</b> Al <b>consumo de bebidas alcohólicas</b>, narcóticos o <b>sustancias tóxicas</b>, se le impondrá pena de tres a seis años de prisión y de doscientos a dos mil días multa.</p>
Vender, difundir o exhibir películas, revistas o demás material con contenido pornográfico a menores de edad	<p><b>Artículo 204.-</b> Comete el delito contra las personas <b>menores de edad</b> y quienes no tienen la capacidad para comprender el significado del hecho al que por cualquier medio, obligue, <b>procure</b>, induzca o <b>facilite a una persona menor de edad</b> o quien no tenga la capacidad para comprender el significado del hecho o la capacidad de resistirlo, a realizar las siguientes conductas:</p> <p><b>I. a III. ...</b></p> <p><b>A quien permita directa o indirectamente el acceso a personas menores de edad a escenas, espectáculos, obras gráficas o audiovisuales de carácter pornográfico</b>, incluyendo la información generada o comunicada por medios electrónicos o cualquier otra tecnología se le aplicará prisión de seis meses a dos años y multa de cincuenta a trescientos días multa.</p>



<b>Conductas contempladas en los bandos municipales como infracción administrativa</b>	<b>Delitos previstos en el Código Penal del Estado de México</b>
	<p><b><u>El que, por cualquier medio, venda, difunda o exhiba material pornográfico entre personas menores de edad</u></b> o personas que no tengan la capacidad para comprender el significado del hecho o de resistirlo, será castigado con pena de prisión de seis meses a un año y de doscientos a quinientos días multa.</p>
Ejercer violencia doméstica o familiar	<p><b>Artículo 218.-</b> Al integrante de un <b><u>núcleo familiar</u></b> que haga uso de la <b><u>violencia física o moral</u></b> en contra de otro integrante de ese núcleo que afecte o ponga en peligro su integridad física, psíquica o ambas, o cause menoscabo en sus derechos, bienes o valores de algún integrante del núcleo familiar, se le impondrán de tres a siete años de prisión y de doscientos a seiscientos días multa y tratamiento psicoterapéutico, psicológico, psiquiátrico o reeducativo, sin perjuicio de las penas que correspondan por otros delitos que se consumen.</p> <p>Por núcleo familiar debe entenderse el lugar en donde habitan o concurren familiares o personas con relaciones de familiaridad en intimidad, o el vínculo de mutua consideración y apoyo que existe entre las personas con base en la filiación o convivencia fraterna.</p>
Portar cualquier tipo de objeto que pueda ser considerado peligroso, como: cadenas, palos, bates, gas lacrimógeno, punzocortantes (navajas, cuchillos, picahielos y demás análogos)	<p><b>Artículo 179.-</b> Son armas prohibidas:</p> <p><b>I.</b> Los <b><u>puñales, cuchillos, puntas</u></b> y las armas ocultas o disimuladas;</p> <p><b>II.</b> Los boxers, manoplas, macanas, ondas, correas con balas y pesas;</p> <p><b>III.</b> Las bombas, aparatos explosivos o de <b><u>gases</u></b> asfixiantes o tóxicos; y</p> <p><b>IV.</b> Otras que por sus características o</p>



Conductas contempladas en los bandos municipales como infracción administrativa	Delitos previstos en el Código Penal del Estado de México
	<p>circunstancias de portación puedan generar peligro.</p> <p><b>Artículo 180.- <u>A quien porte</u>, fabrique, importe, regale, trafique, o acopie sin un fin lícito las armas prohibidas en el artículo precedente, se le impondrá prisión de seis meses a seis años y de treinta a doscientos cincuenta días multa y decomiso de objetos.</b></p>
Agredir de palabra o de hecho a instituciones públicas o servidores públicos en el ejercicio de sus funciones	<p><b>Artículo 126.- <u>Se entiende por ultraje toda expresión directa o indirecta o toda acción ejecutada contra algún servidor público, estatal o municipal, o contra instituciones públicas, que pueda implicar ofensa o desprecio.</u></b></p> <p><b>Artículo 127.- A quien ejecute ultrajes contra instituciones públicas, se le impondrán de seis meses a dos años de prisión y de treinta a ciento cincuenta días multa. Si se cometieren en contra de un servidor público, se impondrán de seis meses a un año de prisión y de treinta a cien días multa.</b></p>
Causar daños a bienes de los particulares	<p><b>Artículo 309.- Comete este delito el que por cualquier medio <u>dañe, destruya o deteriore</u> un bien ajeno o propio en perjuicio de otro.</b></p>
Solicitar mediante falsas alarmas, los servicios de policía, bomberos o de atención médica y asistencia social.	<p><b>Artículo 116 Bis.- Comete el delito de uso indebido de los sistemas de emergencia el que dolosamente por cualquier <u>medio reporte hechos falsos a instituciones públicas o privadas que presten servicios de emergencia, protección civil, bomberos o seguridad pública</u>, que haga necesaria la movilización y presencia de elementos de dichas instituciones.</b></p> <p>Al responsable de esta conducta se le se (sic) impondrá de tres meses a un año de prisión y de diez a cincuenta días multa.</p>



Conductas contempladas en los bandos municipales como infracción administrativa	Delitos previstos en el Código Penal del Estado de México
	En caso de reincidencia se impondrá de dos a tres años de prisión y de doscientos a quinientos días multa.

Con relación a las dos primeras conductas descritas en la tabla anterior, (*expende bebidas alcohólicas o sustancias tóxicas a menores de edad y; vender, difundir o exhibir películas, revistas o demás material con contenido pornográfico a menores de edad*) es preciso distinguir que el sujeto activo de los delitos según el tipo penal, es **la persona física** que obliga, procura, induce o facilita a un menor de edad a consumir bebidas alcohólicas o sustancias tóxicas, así como quien vende, difunde o exhibe material pornográfico entre personas menores de edad, ésta conducta al configurarse como un delito, no debe regularse como infracción administrativa.

Se puntualiza, que lo anterior, no impide regular como infracción administrativa, que daría inicio a un procedimiento administrativo para la imposición de las sanciones que establezcan los bandos municipales o los reglamentos respectivos, **la actividad** que realicen los establecimientos, comercios o servicios que permitan, toleren o consientan la venta, suministro y consumo de bebidas alcohólicas o sustancias tóxicas a menores de edad.

**1.5.** Con la finalidad de conocer el tratamiento que la autoridad municipal realiza en aquellos casos donde particulares incurren en alguna de las conductas descritas; con fundamento en los artículos 13, fracciones XV y XVIII de la Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México, 147 C y 147 K, fracción XVI de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México; en relación con el numeral 9°, fracción IV del Reglamento de Organización y Funcionamiento de las Defensorías Municipales de Derechos Humanos del Estado de México; se solicitó a las 125 Defensorías Municipales de Derechos Humanos de la entidad, recabar de las Oficialías Mediadoras y Calificadoras respectivas, información y documentación oficial, relacionada con lo siguiente:



a. Del año 2014 a la fecha, ¿cuántas personas han sido remitidas a la Oficialía Mediadora y Calificadora por las conductas siguientes?

- Expende bebidas alcohólicas a menores de edad.
- Vender, difundir o exhibir películas, revistas o demás material con contenido pornográfico a menores de edad.
- Ejercer violencia doméstica o familiar.
- Portar cualquier tipo de objeto que pueda ser considerado peligroso, como: cadenas, palos, bates, gas lacrimógeno, punzocortantes (navajas, cuchillos, picahielos y demás análogos).
- Agredir de palabra o de hecho a instituciones públicas o servidores públicos en el ejercicio de sus funciones.
- Causar daños a bienes de los particulares.

b. ¿Cuántas personas fueron sancionadas por las conductas descritas en el punto anterior; qué disposición del bando municipal se infringió; y, qué tipo de sanción se impuso?

c. ¿Cuántas personas fueron remitidas al Ministerio Público por las conductas mencionadas?

**1.6.** Del análisis de las respuestas que se emitieron al respecto, se desprende que en promedio el 10% de las personas que cometieron las conductas de mérito, fueron presentadas ante el Ministerio Público y el 90% fueron sancionadas por los oficiales calificadores como faltas o infracciones administrativas.<sup>9</sup>

## 2. Consideraciones

### 2.1. Invasión de competencias

Los resultados del estudio realizado cobra relevancia, al establecer que los ayuntamientos, en el ejercicio de sus facultades reglamentarias, tienen la obligación de

<sup>9</sup> Información que obran en el expediente.



observar ciertos imperativos, pues los bandos municipales no pueden estar en oposición a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a los tratados internacionales, ni a las leyes federales, generales o locales, debiendo adecuarse a la base normativa que emitan las legislaturas de los estados y versar sobre materias o servicios que les correspondan legal o constitucionalmente; en congruencia con los principios de supremacía constitucional y jerarquía normativa, de los cuales se desprende la validez del orden jurídico.

Al respecto, es preciso mencionar que un reglamento municipal es: *el conjunto de normas generales, de carácter administrativo obligatorio para toda la comunidad, expedidas por el ayuntamiento para garantizar el cumplimiento de la ley.*<sup>10</sup>

Así, el bando municipal, como el más importante de los reglamentos municipales, es: *el conjunto de disposiciones de carácter reglamentario y administrativo que regula la organización política y administrativa de los municipios, las obligaciones de sus habitantes y vecinos, así como sus competencias de autoridad municipal para mantener la seguridad pública en su jurisdicción.*<sup>11</sup>

El objetivo del bando municipal es: *regular la organización política del municipio, a través de un conjunto de normas administrativas, con el cual, se logre equilibrar el funcionamiento de su administración pública y sus relaciones con la comunidad, constituyéndose como: el principal instrumento jurídico en el que se sustenta el gobierno municipal, pues tiene como objeto, mantener el orden, la tranquilidad y la seguridad pública.*<sup>12</sup>

En ese sentido, para salvaguardar y garantizar que los bandos, así como los demás reglamentos municipales no violenten o contravengan ordenamientos jurídicos superiores, el párrafo segundo de la fracción II del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dispone que: *Los ayuntamientos tendrán facultades para aprobar, **de acuerdo con las leyes en materia municipal** que deberán expedir las legislaturas de los estados, los bandos municipales, los reglamentos, circulares y*

<sup>10</sup> Manual Básico para la Administración Pública Municipal, Sexta edición, Instituto de Administración Pública del Estado de México, A.C., p.17.

<sup>11</sup> Ibídem, p. 22.

<sup>12</sup> Guía para la Elaboración de Reglamentos Municipales, Instituto de Administración Pública del Estado de México, A.C., p.19.



*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.*

Al efecto, 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, 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.***

Asimismo resulta aplicable la Jurisprudencia del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XXII, Octubre de 2005; Novena época, Página 2068, que 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*



“2016. Año del Centenario de la Instalación del Congreso Constituyente”

*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.***

Sobre el particular, es oportuno señalar que en nuestra entidad, la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, es el ordenamiento que establece los lineamientos que los ayuntamientos deben seguir para la emisión de sus bandos municipales, ya que tiene por objeto regular las bases para la integración y organización del territorio, la población, el gobierno y la administración pública municipales, contemplando en su artículo 162 los aspectos mínimos que deben regular, siendo, entre otros, las infracciones y sanciones, tal como lo establece su fracción XI.

Aunado a lo anterior, es importante indicar que en el ámbito local, corresponde a las legislaturas estatales la regulación de las diferentes materias que señalen las constituciones de cada entidad federativa y que no pertenezcan a la órbita competencial del Congreso de la Unión conforme al artículo 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Por tanto los bandos, sólo deben regular materias que no estén incluidas en la esfera de competencia de la legislatura de que se trate ni, obviamente, en el ámbito que corresponda a cualquier autoridad federal.<sup>13</sup>

<sup>13</sup> Cfr. Burgoa, Ignacio, *Las garantías individuales*, 2002, Ed. Porrúa, p. 652.



Así, los artículos 34 y 61, fracción I de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, indican:

**Artículo 34.-** *El Poder Público del Estado de México se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.*

**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;*

De lo descrito se colige que la función legislativa, incluyendo la materia penal, corresponde exclusivamente al Poder Legislativo, por lo que los ayuntamientos carecen de facultades para reglamentar conductas que son constitutivas de delitos, transgrediendo con ello la división de poderes al invadir la esfera de competencia de la Cámara de Diputados estatal, lo que vulnera los derechos humanos de legalidad y seguridad jurídica.

En esa tesitura, es importante mencionar que la legalidad consiste en la existencia de un orden jurídico creado y organizado por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en virtud del cual disfrutan de seguridades, derechos y garantías los habitantes del país, ya sea que se consignent en favor de ellos, derechos considerados como fundamentales y no sujetos a las modificaciones constantes que realizan los agentes del gobierno o por medio de las limitaciones que la ley suprema ha establecido en las competencias políticas y constitucionales de cada uno de los órganos del Estado.<sup>14</sup>

Por lo tanto, en apego a ese principio, 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.

<sup>14</sup> Cfr. Martínez M. Rafael, *Diccionario Jurídico General*, 2006, Ed. Iure Editores, pp. 751 y 752.



De igual forma, se considera relevante comentar que la seguridad jurídica es el conjunto de modalidades jurídicas al que tiene que sujetarse todo acto de autoridad para producir válidamente una afectación en la esfera del gobernado a los diversos derechos de éste, constituyendo de esta forma, las garantías de seguridad jurídica.<sup>15</sup> Es decir, implica el cumplimiento de condiciones, requisitos, elementos o circunstancias previas a que debe sujetarse la actividad de los órganos del Estado para que la afectación a los ciudadanos sea válida.

## 2.2. Diferencia entre falta administrativa y delito

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

De lo anterior se destaca el principio de bien jurídico, consistente en la protección de un derecho por parte del Estado, que por resultar de gran valía, requiere ser tutelado mediante una norma penal que sancione las conductas que transgredan la esfera jurídica de las personas; pena que deberá ser proporcional al hecho antijurídico, atendiendo al grado de afectación del bien jurídico protegido.

Al respecto, los párrafos primero, cuarto y noveno del artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establecen:

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

***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***

<sup>15</sup> Cfr. Burgoa, Ignacio, ob cit, p. 504.



**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.

**La seguridad pública** es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, que **comprende la prevención de los delitos; la investigación y persecución para hacerla efectiva, así como la sanción de las infracciones administrativas, en los términos de la ley, en las respectivas competencias** que esta Constitución señala. La actuación de las instituciones de seguridad pública se regirá por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos reconocidos en esta Constitución.

Dicho artículo diferencia las funciones relativas a la investigación y persecución de los delitos, de la facultad de imponer sanciones por infracciones administrativas, al referir que las segundas se realizarán en los términos de la ley y en las competencias respectivas que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos contempla; indicando que la investigación de los delitos compete al ministerio público y que la aplicación de sanciones por las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía corresponde a la autoridad administrativa; por lo cual, se puede afirmar que esas funciones son de naturaleza distinta.

En tal virtud, resulta necesario hacer una distinción entre el delito y la infracción administrativa, al tenor de lo siguiente:

Para el derecho penal, los delitos se entienden como las conductas típicas y antijurídicas realizadas por alguien imputable y culpable, que darán por consecuencia la punibilidad,<sup>16</sup> mismos que el Código Penal del Estado de México define como la conducta,<sup>17</sup> típica,<sup>18</sup> antijurídica,<sup>19</sup> culpable,<sup>20</sup> imputable<sup>21</sup> y punible.<sup>22</sup>

<sup>16</sup> Cfr. Amuchategui, I. Griselda, *Derecho Penal*, Ed. Oxford, 2009, p. 47.

<sup>17</sup> **Conducta:** es un hecho humano impregnado de voluntad.

<sup>18</sup> **Tipicidad:** es el encuadramiento de una conducta real con la conducta ideal descrita en la ley.

<sup>19</sup> **Antijuridicidad:** consiste en que la conducta típica esté en contra del derecho, es decir, que esté violando una ley prohibitiva.

<sup>20</sup> **Culpabilidad:** habrá culpabilidad cuando siendo imputable, esto es capaz de entender y querer en el campo penal, se realiza una conducta típica y antijurídica.

<sup>21</sup> **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.

<sup>22</sup> **Punibilidad:** significa castigo, y se presenta cuando los elementos positivos del delito (conducta, tipicidad, antijuridicidad, imputabilidad y culpabilidad) se satisfacen.



En cuanto hace a las infracciones administrativas, éstas se entienden como las figuras jurídicas que describen los actos u omisiones, que contravengan alguna disposición administrativa, para la que está prevista una sanción de naturaleza diferente a las del derecho penal.<sup>23</sup>

En ese sentido, 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, arresto hasta por treinta y seis horas o trabajo a favor de la comunidad, de acuerdo con el párrafo cuarto del artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

**A. Por lo que se refiere a la investigación de los delitos, 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...***

*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 vinculatorios 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;***

<sup>23</sup> Cfr. Constantinos Stamatoulos, <http://www.encyclopedia-juridica.biz14.com/d/infracciones-administrativas/infracciones-administrativas.htm>, septiembre de 2015.



**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 realiza alguna conducta que probablemente pueda ser constitutiva de delito, la autoridad que tenga conocimiento del hecho deberá 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.

**B. 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;**

**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 del Reglamento de los Cuerpos de Seguridad Pública del Estado de México, establece:**

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

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

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

En mérito de lo expuesto, existe la posibilidad de que las conductas contempladas en los bandos municipales, que tienen identidad con delitos previstos por el Código Penal del Estado de México, pudieran ser sancionadas discrecionalmente, ya sea administrativa o penalmente o, en su caso, sancionada 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.

Robustece lo manifestado, la Tesis Aislada de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XXXIII, Quinta Época, página 1202, del rubro y texto siguientes:

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



Aunado a lo anterior, es importante resaltar que derivado de la interpretación integral y sistemática de los artículos 1º, 15 y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con la Contradicción de Tesis 293/2011, resuelta por la Suprema Corte de Justicia de la Nación; es posible sostener que los derechos humanos contenidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los instrumentos internacionales de los que el Estado mexicano sea parte, integran un mismo conjunto normativo que sirve de parámetro de control de regularidad; razón por la cual, al caso concreto, son aplicables los instrumentos internacionales siguientes:

La Convención Americana sobre Derechos Humanos<sup>24</sup> “Pacto de San José de Costa Rica”, que en su artículo 7º, numerales del 1 al 5, señala:

**Artículo 7.- Derecho a la Libertad Personal**

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

El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos<sup>25</sup>, que en su artículo 9º, numerales del 1 la 3, contempla:

**Artículo 9**

1. *Todo individuo tiene derecho a la libertad y a la seguridad personales. Nadie podrá ser sometido a detención o prisión arbitrarias. Nadie podrá ser privado de su libertad, salvo por las causas fijadas por ley y con arreglo al procedimiento establecido en ésta.*

<sup>24</sup> Aprobada por la Organización de los Estados Americanos en San José de Costa Rica, el 22 de noviembre de 1969.

<sup>25</sup> Adoptado por la Organización de las Naciones Unidas en Nueva York, EUA, el 16 de diciembre de 1966. Adhesión de México, el 24 de marzo de 1981.



*2. Toda persona detenida será informada, en el momento de su detención, de las razones de la misma, y notificada, sin demora, de la acusación formulada contra ella.*

*3. Toda persona detenida o presa a causa de una infracción penal será llevada sin demora ante un juez u otro funcionario autorizado por la ley para ejercer funciones judiciales, y tendrá derecho a ser juzgada dentro de un plazo razonable o a ser puesta en libertad...*

En virtud de lo argumentado, y de la identidad que tienen diversas conductas contenidas en los bandos municipales, con ilícitos contemplados en el Código Penal del Estado de México, es posible concluir que la sanción impuesta a éstas son contrarias a los derechos humanos contenidos en los artículos: 21 y 23 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; así como 7°, numerales 1, 2, 4 y 5 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; y, 9°, numerales 1, 2 y 3 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

### **2.3. Responsabilidad de los servidores públicos**

Otro aspecto a considerar es la responsabilidad administrativa, civil y/o penal en la que pueden incurrir los servidores públicos que tengan conocimiento de un hecho presuntamente constitutivo de un delito y que al estar contemplado como infracción o falta administrativa por los bandos municipales, se le de tratamiento administrativo, es decir, que la persona que haya cometido el ilícito sea remitida al Oficial Mediador o Calificador y que éste la sancione con amonestación, multa, arresto o trabajo a favor de la comunidad; lo que de acuerdo con lo manifestado en el presente documento recomendatorio sería contrario a los derechos humanos de legalidad y seguridad jurídica, elementos claves para administración e impartición de justicia, ya que sin ellos los conflictos derivados de las relaciones sociales culminarían en la ingobernabilidad.

#### **A. Responsabilidad administrativa**

La responsabilidad administrativa exige a todos los servidores públicos por actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben observar en el desempeño de sus servicios, cargos o comisiones, pudiendo ser concomitante con la responsabilidad civil y penal.



Al efecto, la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios, tiene por objeto reglamentar, los sujetos de responsabilidades en el servicio público; las obligaciones en dicho servicio público; las responsabilidades y sus sanciones tanto las de naturaleza administrativa, disciplinarias y resarcitoria, como las que se deban resolver mediante juicio político; las autoridades competentes y los procedimientos para aplicar las sanciones; las autoridades competentes y los procedimientos para declarar la procedencia del enjuiciamiento penal de los servidores públicos que gozan de fuero constitucional; y el registro patrimonial de los servidores públicos.

De lo anterior, se desprenden dos tipos de sanciones, la administrativa y la resarcitoria; la primera tiene por objeto disciplinar y sancionar las conductas de los servidores públicos que infrinjan alguna de las disposiciones administrativas, con independencia de otra responsabilidad de cualquier naturaleza, inclusive de la responsabilidad administrativa resarcitoria; y, la segunda, reparar, indemnizar o resarcir los daños y perjuicios que se causen a la Hacienda Pública, mismas que se fijarán en cantidad líquida exigiéndose que se solventen de inmediato.

Además de incurrir en responsabilidad administrativa, los servidores públicos con la misma conducta pueden ser sujetos de responsabilidad civil y, en su caso, penal.

## **B. Responsabilidad civil**

La responsabilidad civil consiste en la obligación que corresponde a una persona determinada, de reparar el daño<sup>26</sup> o perjuicio<sup>27</sup> causado a otra, bien por ella misma, por el hecho de las cosas o por actos de las personas por las que deba responder; en el caso de los servidores públicos, se origina siempre que la falta de éstos, cause perjuicio en el ejercicio de sus funciones.

## **C. Responsabilidad penal**

La responsabilidad penal se genera por la comisión de conductas tipificadas como delitos, las cuales implican una pena; por lo tanto, los servidores públicos que se encuentren el supuesto descrito en el punto 2.3 de este documento pueden incurrir, entre otros, en los delitos de incumplimiento, abuso de autoridad o encubrimiento.

<sup>26</sup> El **Daño** es la pérdida o menoscabo sufrido en el patrimonio.

<sup>27</sup> El **Perjuicio** es la consecuencia de un daño.



Por lo anterior, es necesario que los bandos municipales delimiten su ámbito competencial, en armonía con el sistema jurídico internacional, nacional y local, no estableciendo como disposiciones reglamentarias, conductas que son constitutivas de un delito; toda vez que los miembros del cuerpo preventivo de seguridad pública municipal y demás servidores públicos, en cumplimiento a una norma que no resulte congruente con el marco jurídico, pueden desestimar obligaciones que les imponen ordenamientos legales diversos de mayor jerarquía, y podrían incurrir en responsabilidad administrativa, civil o incluso penal, en términos de los artículos 170 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México; 42, fracciones I, XXII y XXXII, así como 43 de La Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios, sin perjuicio de que se proceda penalmente contra el omiso, si una conducta constituyera un delito.

### 3. Recomendación General

Por lo expuesto y fundado, de conformidad con los artículos 13 fracciones IX y XIX, 16, 28 fracción XV y 99 fracción V de la Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México; así como 89 y 90 del Reglamento Interno del Organismo; y considerando que las recomendaciones generales, se emiten con el propósito de promover el mejoramiento de las prácticas administrativas encaminadas a una mejor protección y defensa de los derechos humanos, esta Defensoría de Habitantes, formula a los honorables ayuntamientos del Estado de México, la siguiente recomendación general:

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

En términos de los artículos 13 fracción XXIII y 99 fracción V de la Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México, las recomendaciones generales no requieren aceptación por parte de la autoridad a quien vayan dirigidas, siendo facultad de esta Defensoría de Habitantes verificar su cumplimiento, razón por la cual con fundamento en los artículos 99 fracción V, 114 y 115 de la Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México, le solicito que en un plazo no mayor a cinco días hábiles, siguientes a la publicación del Bando Municipal 2016, remita copia certificada de dicho documento.



Las recomendaciones que emite este Organismo constituyen información pública, cuyos resultados deben contemplarse en los informes que anualmente presenta su Presidente, los que deben ser difundidos para conocimiento de la sociedad, de conformidad con los artículos 6° y 102 Apartado B de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 5° y 16 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México; así como 4°, 28 fracción VIII, 34, 35 y 36 de la Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México.

## **A t e n t a m e n t e**

**M. en D. Baruch F. Delgado Carbajal**  
**Presidente**

c.c.p. Dr. Eruviel Ávila Villegas. Gobernador Constitucional del Estado de México.  
Dip. Arturo Piña García. Presidente de la Mesa Directiva de la H. "LIX" Legislatura del Estado de México.  
Dip. Cruz Juvenal Roa Sánchez. Presidente de la Junta de Coordinación Política de la H. "LIX" Legislatura del Estado de México.  
Dip. Brenda María Izontli Alvarado Sánchez. Presidenta de la Comisión de Derechos Humanos de la H. "LIX" Legislatura del Estado de México.  
Dip. Tassio Benjamín Ramírez Hernández. Presidente de la Comisión de Legislación y Administración Municipal de la H. "LIX" Legislatura del Estado de México.  
Archivo.