



**OFICINA DEL COMISIONADO
RECOMENDACIÓN GENERAL: 01/2009**

Toluca, México; agosto 11 de 2009.

Honorables Ayuntamientos Municipales del Estado de México: Acambay, Acolman, Aculco, Almoloya de Alquisiras, Almoloya del Río, Amanalco, Apaxco, Atenco, Atizapán, Atlacomulco, Atlautla, Axapusco, Ayapango, Calimaya, Capulhuac, Chalco, Chapa de Mota, Chapultepec, Chiautla, Chiconcuac, Chimalhuacán, Coacalco de Berriozábal, Coatepec Harinas, Cocotitlán, Donato Guerra, Ecatepec de Morelos, Huehuetoca, Hueyoxotla, Isidro Fabela, Ixtapaluca, Ixtapan de la Sal, Ixtapan del Oro, Ixtlahuaca, Jaltenco, Jocotitlán, Joquicingo, Juchitepec, La Paz, Lerma, Malinalco, Metepec, Mexicaltzingo, Nextlalpan, Nopaltepec, Ocoyoacac, Ocuilan, Otumba, Otzoloapan, Oztolotepec, Ozumba, Papalotla, Rayón, San Antonio la Isla, San Felipe del Progreso, San José del Rincón, San Martín de las Pirámides, San Mateo Atenco, San Simón de Guerrero, Sultepec, Tecamac, Tejupilco, Temamatla, Temascalapa, Temascalcingo, Temascaltepec, Temoaya, Tenango del Aire, Tenango del Valle, Teotihuacan, Tepetlaoxtoc, Tepotzotlán, Tequixquiac, Texcalyacac, Texcoco, Tezoyuca, Tianguistenco, Timilpan, Tlatlaya, Tonatitla, Tonatico, Tultepec, Valle de Bravo, Valle de Chalco Solidaridad, Villa de Allende, Villa del Carbón, Villa Victoria, Xalatlaco, Zacualpan y Zumpahuacán.

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; 1, 2 y 13 fracción XXIII de la Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México; y 2 del Reglamento Interno del Organismo; **esta Defensoría de Habitantes es responsable de proteger los derechos humanos que ampara el orden jurídico mexicano; para lo cual, tiene la atribución de 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 humanos.**

En ese sentido, 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 policía y gobierno de los municipios y el Código Penal del Estado de México, se realiza el presente estudio, en los términos siguientes:



A. ANTECEDENTES

I. El cinco de febrero del año en curso, los honorables ayuntamientos y los presidentes municipales constitucionales del Estado de México, en términos de 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, 160 y 165 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México; expedieron y promulgaron, respectivamente, sus bandos de policía y gobierno.

II. A efecto de promover el respeto de los derechos humanos de legalidad y seguridad jurídica, así como el mejoramiento de las prácticas administrativas; respetando la autonomía de los municipios, esta Defensoría de Habitantes solicitó en dos ocasiones a los ayuntamientos de la entidad¹ que llevaran a cabo el estudio jurídico de sus correspondientes bandos municipales, para que identificaran las disposiciones que pudieran tener identidad con delitos previstos en el Código Penal del Estado de México, y en su caso, realizaran su modificación o derogación; requiriendo que a la brevedad, se hicieran del conocimiento de esta Comisión las acciones realizadas sobre el particular.

III. Asimismo, con fundamento en el artículo 28 fracción IV de la Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México, el *Ombudsman* Mexiquense dio instrucciones a la Unidad Jurídica y Consultiva de este Organismo, para que realizara el estudio jurídico de las infracciones, faltas, contravenciones, prohibiciones y obligaciones que contemplan los bandos de policía y gobierno de la entidad, que pueden ser sancionadas por las autoridades municipales; a efecto de identificar aquellas disposiciones que, en forma indebida, presentaran identidad con delitos determinados, establecidos en el Código Penal del Estado de México.

B. CONSIDERACIONES

Del estudio desarrollado, esta Defensoría de Habitantes obtuvo los resultados que se acompañan al presente documento como **Anexo Único**; de los cuales se desprendió la identidad que tienen algunas disposiciones previstas en los bandos municipales con delitos diversos establecidos en el Código Penal del Estado de México.

¹ Exceptuando al Ayuntamiento Municipal de Toluca, en virtud de la acción de inconstitucionalidad que este Organismo interpuso ante la Sala Constitucional del Honorable Tribunal Superior de Justicia del Estado de México, en fecha 19 de marzo de 2009.



Lo anterior resulta de capital importancia, toda vez que en el ejercicio de la facultad reglamentaria, los ayuntamientos debieron observar ciertos imperativos; pues los bandos municipales no pueden estar en oposición a la Constitución General ni a las de los estados, así como tampoco a las leyes federales o locales, debiendo adecuarse a las bases normativas que emitan las legislaturas de los estados y versar sobre materias o servicios que le 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.

Así, los ayuntamientos que reglamentaron en sus bandos municipales supuestos que están contemplados como delitos en el Código Penal del Estado de México, invadieron las funciones del Poder Legislativo de la entidad, pues sólo a este poder público compete legislar formalmente en materia penal de conformidad con el artículo 61 fracción I de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México; lo anterior, con independencia de que al encontrarse vigentes esas disposiciones, es posible que las autoridades municipales, en el ejercicio de sus funciones, sancionen administrativamente conductas que son consideradas ilícitas, obstaculizando las funciones relativas a la investigación y sanción de los delitos, que corresponden al Ministerio Público y a la autoridad judicial, respectivamente; o más grave, propiciando que dichas conductas queden impunes o sin sanción penal, en detrimento de los fines que persigue la seguridad pública.

Aunado a lo señalado, los artículos 21 y 115 fracción III inciso h) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; en relación con los artículos 2 primer párrafo y 3 de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, en lo referente a la seguridad pública, diferencian las funciones relativas a la investigación y persecución de los delitos, de la sanción de las infracciones administrativas, señalando que éstas se deben realizar en diversos ámbitos de competencias y por conducto de instituciones distintas.

En tal virtud, no compete a las autoridades municipales conocer de hechos que pueden constituir un delito; ya que de ser así, existiría una constante invasión a la competencia del Ministerio Público e incluso de la autoridad judicial; como puede suceder en virtud de la entrada en vigor de diversas disposiciones previstas en los bandos municipales, que tienen identidad con delitos establecidos en el Código Penal del Estado de México.

Por otro lado, sobre la resolución de hechos que pueden ser constitutivos de delitos; de los artículos 14 segundo párrafo y 17 segundo y tercer párrafos de la Constitución Federal, esencialmente se desprende que previo a la privación de algún derecho, debe



seguirse un debido proceso legal ante los tribunales competentes para conocer del asunto, mismos que deben estar expeditos para impartir justicia.

En armonía con lo precisado, los artículos 21 tercer párrafo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 88 inciso b) primer y segundo párrafos de la Constitución Local, entre otras cosas, establecen que es facultad exclusiva de la autoridad judicial, conocer de los hechos que son posiblemente constitutivos de un delito, a efecto de imponer las sanciones que procedan.

Asimismo, los artículos 10 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos²; 8 de la Convención Americana Sobre Derechos Humanos “Pacto de San José de Costa Rica”³; así como 9.3 y 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos⁴, contemplan garantías judiciales de las que substancialmente se desprende que toda persona tiene derecho a ser oída públicamente y con justicia por un tribunal independiente e imparcial para el examen de cualquier acusación contra ella en materia penal; lo anterior es relevante, toda vez que de acuerdo con los artículos 133 de nuestra Norma Fundante Básica y 137 de la Constitución Estatal, dichos instrumentos internacionales forman parte de la Ley Suprema de toda la Unión y por tanto su cumplimiento es obligatorio.

En observancia a lo anterior, los artículos 115 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México; así como 48 fracción XVI, 51 fracción III, 150 fracción II inciso a) y 151 fracciones I, III y IV de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, en general disponen que los ayuntamientos, los presidentes municipales y los oficiales calificadoros, no deben desempeñar funciones que correspondan a otras autoridades.

En tal virtud, las autoridades municipales no tienen facultad para resolver sobre la responsabilidad de individuos en hechos que pueden ser constitutivos de delito; por lo cual, en estos casos su competencia desaparece, debiendo abstenerse de su conocimiento, y poner al indiciado a disposición de las autoridades correspondientes; a efecto de que no queden impunes y fuera del alcance del poder judicial.

² Adoptada y proclamada por la Asamblea General en su resolución 217 A (III), de 10 de diciembre de 1948. Fuente: SRE.

³ Suscrita en San José de Costa Rica el 22 de noviembre de 1969, en la Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos. Aprobación Senado: 18 diciembre 1980; Publicación DOF Aprobación: 9 enero 1981; Vinculación de México: 24 marzo 1981 Adhesión; Entrada en vigor internacional: 18 julio 1978; Entrada en vigor para México: 24 marzo 1981; Publicación DOF Promulgación: 7 mayo 1981. Fuente: SRE.

⁴ Aprobación Senado: 18 diciembre 1980; Publicación DOF Aprobación: 9 enero 1981; Vinculación de México: 23 marzo 1981 Adhesión; Entrada en vigor internacional: 23 marzo 1976; Entrada en vigor para México: 23 junio 1981; Publicación DOF Promulgación: 20 mayo 1981; Fe de Erratas: 22 junio 1981. Fuente: SRE.



Aunado a las consideraciones que anteceden, los artículos 16 cuarto párrafo de la Constitución Federal; 100 y 101 del Código de Procedimientos Penales del Estado de México; y 19 fracción V de la Ley de Seguridad Pública Preventiva del Estado de México; básicamente establecen la obligación de poner sin demora a disposición del Ministerio Público a los indiciados.

En mérito de esa obligación, es menester que los bandos municipales delimiten su ámbito competencial, en armonía con el sistema jurídico nacional, no estableciendo como disposiciones reglamentarias, conductas que son constitutivas de un ilícito; lo anterior, toda vez que los miembros del cuerpo preventivo de seguridad pública municipal y demás servidores públicos, en cumplimiento de una norma que no resulte congruente con el marco jurídico, pueden desestimar obligaciones que les imponen diversos ordenamientos legales de mayor jerarquía, incurriendo en responsabilidad administrativa disciplinaria, en términos de los artículos 42 fracciones I, XXII y XXXII y 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 su conducta constituyera otro delito.

Finalmente, es importante resaltar que al continuar vigentes las disposiciones contenidas en los bandos municipales que fueron analizadas, se ocasionaría que éstas no guarden armonía con diversos ordenamientos legales de nuestro sistema jurídico nacional, vulnerando los derechos humanos de legalidad y seguridad jurídica.

Por lo anteriormente expuesto y fundado, en términos de los artículos 13 fracción IX y XXIII, 28 fracción XV, 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; esta Defensoría de Habitantes, solicita a los Honorables Ayuntamientos Municipales del Estado de México, a quienes se dirige el presente documento, el cumplimiento de las siguientes:

C. RECOMENDACIONES GENERALES

Primera. Sin perjuicio de la prerrogativa legal de la autonomía que asiste a los honorables ayuntamientos; modifiquen o deroguen, de conformidad con la legislación aplicable, las disposiciones de los bandos municipales que les correspondan, en los términos planteados en el **Anexo Único** del presente documento; para lo cual, esta Defensoría de Habitantes refiere su disponibilidad a efecto de proporcionar la orientación que, en su caso, sea requerida.



Segunda. Giren sus instrucciones al servidor público o a la unidad administrativa que corresponda, a efecto de que en la elaboración, revisión y actualización de los bandos municipales y en general de la normatividad municipal que se genere, sean observadas las consideraciones de fondo vertidas en el presente documento.

Para efectos de verificar el cumplimiento de la presente Recomendación General, este Organismo les solicita que en un plazo no mayor a **sesenta días naturales** remitan a la Unidad Jurídica y Consultiva de esta Defensoría de Habitantes la información y documentación que lo sustente; lo anterior, con fundamento en los artículos 99 fracción V, 114 y 115 de la Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México.

Con independencia de todo lo anterior, cabe señalar que las Recomendaciones que emite este Organismo constituyen información pública, cuyos resultados deben contemplarse en los informes que anualmente presenta el Comisionado ante la Honorable Legislatura Estatal, 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; y 4, 28 fracción VIII, 34, 35, 36 y 37 de la Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México.

Atentamente

Licenciado Jaime Almazán Delgado
Comisionado