

II. LOS MUNICIPIOS Y SUS BANDOS DE POLICÍA Y BUEN GOBIERNO

1. FACULTAD LEGISLATIVA DEL AYUNTAMIENTO

El artículo 115 de la Constitución Federal regula lo relativo al Municipio, y en su fracción III establece, en la parte conducente, que los Ayuntamientos, de acuerdo a las leyes municipales emanadas de los congresos estatales, pueden expedir los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general que permitan organizar su administración pública.

Cabe precisar que el concepto de “Municipio Libre” tiene su origen en el decreto preconstitucional de 23 de diciembre de 1914, emitido por el Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, Venustiano Carranza, en cuya exposición de motivos para reformar el artículo 109 de la Constitución de 1857, manifestó que la introducción del Municipio Libre como base de la organización política de los Estados suprimiría definitiva-

mente la institución de las jefaturas políticas.¹⁰⁰ Manifestó también que el Municipio era la base de la libertad política de los pueblos, condición indispensable para su bienestar y prosperidad, ya que las autoridades municipales conocerían a fondo las necesidades de la población y estaban más capacitadas para atenderlas y remediarlas con eficacia.¹⁰¹

Actualmente los órdenes de gobierno son el federal, el estatal y el municipal, cada uno de ellos cuenta con asignaciones competenciales propias que, por lo general, son excluyentes entre sí, y tienen autonomía para su ejercicio.

El orden estatal tiene su fundamento en los artículos 40, 43, 116 y 124 constitucionales, y su división política es el Municipio Libre, los cuales tienen autonomía funcional para la prestación de los servicios públicos a su cargo y el ejercicio de su gobierno lo realizan a través de los Ayuntamientos. Normativamente y de facto mantienen nexos indisolubles con los poderes locales lo que impide considerarlos como un orden jurídico independiente del local.

Esto es, en los órdenes normativos estatal y municipal, los Congresos locales tienen la facultad de legislar en materia municipal en el ámbito de su respectiva competencia;¹⁰² sin

¹⁰⁰ El prefecto o jefe político era un funcionario que formaba parte del Poder Ejecutivo de los Estados y se encargaba del gobierno y administración de un distrito o partido, jurisdicción territorial que abarcaba varios Municipios.

¹⁰¹ INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS, *Enciclopedia Jurídica Mexicana*, t. XI, Porrúa-UNAM, México, 2002, p. 134.

¹⁰² En el caso específico la Constitución del Estado de México establece en su artículo 61, fracción XXVII, que dentro de las facultades y obligaciones de la Legislatura del Estado se encuentra la de: "Legislar en materia municipal, considerando en todos los casos el desarrollo del Municipio, como ámbito de gobierno más inmediato a los habitantes de la Entidad, conforme lo dispuesto por el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y demás ordenamientos aplicables".

embargo, esa facultad de expedir normas también la tiene el Municipio a partir de las modificaciones al artículo 115, fracción II, constitucional, publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* el 3 de febrero de 1983.¹⁰³

Posteriormente, la misma fracción II fue reformada en 1999,¹⁰⁴ con la finalidad de ampliar el ámbito competencial de los Municipios, delimitar las leyes estatales en materia municipal y aumentar la capacidad reglamentaria de los Ayuntamientos;¹⁰⁵ en ella se establecieron las bases generales sobre las cuales las legislaturas estatales regularían la administración municipal,¹⁰⁶ y obligaba a los Municipios a respetar el contenido de estas normas al dictar los reglamentos respectivos de tal manera que hubiera uniformidad dentro del Estado en aspectos fundamentales y asegurar su mejor funcionamiento.¹⁰⁷

Dicha reforma previó que los Ayuntamientos tendrían facultades para aprobar bandos de policía y gobierno, reglamentos, circulares¹⁰⁸ y disposiciones administrativas de observancia general, dentro de sus respectivas jurisdicciones, con el fin

¹⁰³ La referida fracción establece: "Los Ayuntamientos poseerán facultades para expedir de acuerdo con las bases normativas que deberán establecer las Legislaturas de los Estados, los bandos de policía y buen gobierno y los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones."

¹⁰⁴ Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 23 de diciembre de 1999.

¹⁰⁵ *Semanario...*, op. cit., Novena Época, Tomo XXII, octubre de 2005, p. 2069, tesis P./J. 132/2005; IUS: 176929.

¹⁰⁶ Según se advierte del dictamen de la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados.

¹⁰⁷ *Semanario...*, op. cit., Novena Época, Tomo XXII, octubre de 2005, p. 2067, tesis P./J. 129/2005; IUS: 176949.

¹⁰⁸ En las circulares se contienen normalmente instrucciones o reglas dirigidas por los órganos superiores a los inferiores para especificar interpretaciones de normas, decisiones o procedimientos. De este modo pueden señalarse en ellas, por ejemplo, los días del año que tienen el carácter de feriados para el comercio establecido, los horarios en que normalmente funcionarán determinados servicios públicos o los lugares en que éstos se prestarán, las horas límite en que pueden realizar sus actividades ciertos expendios o funcionar determinados negocios, etcétera. Véase la ejecutoria de la controversia constitucional 14/2001, publicada en el *Semanario...* op. cit., Novena Época, Tomo XXII, diciembre de 2005, p. 1887; IUS: 19199.

de organizar la administración pública municipal, regular las materias, los procedimientos, las funciones y los servicios públicos de su competencia, así como asegurar la participación ciudadana y vecinal, de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las Legislaturas de los Estados.¹⁰⁹

También se modificó el término "bases normativas" utilizado en la redacción anterior, por el de "leyes estatales en materia municipal", con la finalidad de limitar el margen de actuación de las Legislaturas Estatales respecto de los Municipios y acotarlo a un catálogo de normas esenciales tendentes a proporcionar una legislación uniforme sobre los Ayuntamientos, pero sin permitir a dichas legislaturas intervenir en las cuestiones propias y específicas de cada Municipio.¹¹⁰

Conforme a la mencionada reforma, los Ayuntamientos tienen la facultad de expedir dos tipos de normas reglamentarias:¹¹¹

a) El reglamento tradicional que detalla las normas, y que es similar a la facultad que tiene el Ejecutivo Federal y los Gobernadores de los Estados. En ellos el desarrollo de las nor-

¹⁰⁹ *Semanario...*, *op. cit.*, Novena Época, Tomo XXII, octubre de 2005, p. 2068, tesis P./J. 133/2005; IUS: 176948.

¹¹⁰ Véase la ejecutoria de la controversia constitucional 12/2002, publicada en el *Semanario...* *op. cit.*, Tomo XXII, noviembre de 2005, p. 365; IUS: 19160.

¹¹¹ La Constitución del Estado de México establece en su artículo 123, que: "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".

Ibid, 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".

mas es limitado, pues el principio de subordinación jerárquica exige que el reglamento esté precedido por una ley cuyas disposiciones desarrolle, complemente o pormenore y en las que encuentre su justificación y medida.¹¹²

b) Normas reglamentarias autónomas¹¹³ sobre aspectos específicos de la vida municipal, que les permiten renovar la organización administrativa y ejercer sus competencias constitucionales exclusivas, para servir mejor a sus gobernados de acuerdo a las características sociales, económicas, biogeográficas, poblacionales, culturales y urbanísticas de su Municipio.¹¹⁴

Con esta facultad normativa conferida a los Municipios se buscó establecer un equilibrio competencial en el cual 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

¹¹² *Semanario...*, op. cit., Novena Época, Tomo XXII, octubre de 2005, p. 2069, tesis P./J. 132/2005; IUS: 176929.

¹¹³ *Ibid.*

¹¹⁴ La Ley Orgánica Municipal del Estado de México establece en sus artículos 31, 160 y 161 que:

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 160. Los ayuntamientos expedirán el Bando Municipal y los presidentes municipales lo promulgarán y difundirán en la Gaceta Municipal y por los medios que estimen convenientes.

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.

éstos corresponde dictar sus normas específicas, dentro de su jurisdicción, sin contradecir esas bases generales.¹¹⁵

Así, los ámbitos municipal y estatal no se contraponen, sino que guardan una relación de concordancia y complementariedad, ya que el Municipio forma parte de la entidad federativa. Por tanto la ley estatal establece las bases generales y los Municipios deben atenderlas, pero éstos pueden regular, ya en lo particular, las demás cuestiones que requieran para su eficaz organización y gobierno.¹¹⁶

Cabe mencionar que los Ayuntamientos pueden además dictar circulares, disposiciones administrativas de observancia general y bandos municipales, lo anterior para distinguirlos de las leyes que provienen de las legislaturas estatales.

En las circulares se contienen generalmente instrucciones o reglas dirigidas por los órganos superiores a los inferiores, ya sea para especificar alguna interpretación sobre una norma, tomar decisiones o establecer procedimientos.¹¹⁷ Las circulares pueden ser internas, si únicamente se refieren a asuntos de la competencia interna de las unidades administrativas, o externas, si van dirigidas a los particulares y sirven a los Municipios para llevar en detalle y a la práctica las disposiciones generales de los reglamentos.¹¹⁸

¹¹⁵ *Semanario...*, *op. cit.*, Novena Época, Tomo XXII, octubre de 2005, p. 2068, tesis P./J. 133/2005; IUS 176948.

¹¹⁶ *Semanario...* *op. cit.*, Tomo XXII, noviembre de 2005, p. 365; IUS: 19160.

¹¹⁷ Por ejemplo el artículo 22 de la Ley del Régimen Municipal para el Estado de Baja California publicada en la Sección Segunda del Periódico Oficial de la entidad de 15 de octubre de 2001, establece que son circulares "... las disposiciones administrativas de carácter interno de la administración pública municipal, que contengan una o varias órdenes o instrucciones de carácter general, respecto de la conducción de la administración municipal".

¹¹⁸ *Semanario...* *op. cit.*, Tomo XXII, noviembre de 2005, p. 365; IUS: 19160.

Las disposiciones administrativas de observancia general son las normas que no teniendo las características de los bandos, reglamentos o circulares se dictan en casos urgentes que afecten a los particulares, atendiendo a la simplificación administrativa y agilización de trámites.¹¹⁹

2. BANDOS DE POLICÍA Y BUEN GOBIERNO

El vocablo "bando" tiene diversas acepciones; bien puede estar referido a un agrupamiento de personas con fines políticos o ideológicos que se enfrenta a otro sector de naturaleza similar, o ser un anuncio público que contiene advertencias, regularmente de naturaleza administrativa o castrense, y de interés general que versan sobre la sanción que se impondrá por la autoridad emisora en caso de desobediencia a una pauta de conducta específica.¹²⁰

Los bandos tienen su origen en los antiguos edictos de los municipios o curiales romanos los que más tarde se convirtieron en los bandos del Municipio medieval español que se aprobaban en la primera sesión del Cabildo.¹²¹

El término Bando Municipal¹²² proviene del verbo *bandir*, que a su vez se origina del vocablo visigodo *bandwjan*, que

¹¹⁹ Artículo 60 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Morelos, publicada en el *Periódico Oficial* del mismo Estado el 13 de agosto de 2003; Artículo 49 del Código Municipal para el Estado de Chihuahua, publicado en el Folleto Anexo del *Periódico Oficial* estatal el 18 de noviembre de 1995.

¹²⁰ Opiniones doctrinales respecto a la definición del concepto "bando de policía y buen gobierno" de los juristas Guillermo Cabanellas de Torres en el *Diccionario Jurídico Elemental* e Ignacio Burgoa Orihuela en el *Diccionario de derecho constitucional. Garantías y amparo*.

¹²¹ ARTEAGA NAVA, Elisur, *Tratado de derecho constitucional*, vol. 2, Ed. Oxford, México, 2001, p. 838.

¹²² El bando, en el Derecho administrativo español, es una manifestación solemne, emitida por el alcalde de un Municipio, en la que se dirige públicamente a los ciudadanos para anunciarles o recordarles el obligado cumplimiento de normas en vigor, realizar aclaraciones a las mismas cuando sea necesario, pedir la colaboración de los vecinos, efectuar convocatorias populares o recomendaciones para la buena convivencia ciudadana, entre otros. *Diccionario Jurídico Espasa...*, op. cit., p. 231

significa pregonar o hacer público algo, que era utilizado en asentamientos humanos que carecían de órganos informativos regulares, por lo que durante mucho tiempo las órdenes de la autoridad se dieron a conocer a los interesados a grito vivo, dándoles lectura en lugares estratégicos y concurridos de las poblaciones mediante bandos solemnes u ordinarios. Con el transcurso de los años y la repetición de los actos, el nombre del instrumento, del medio, se utilizó como sinónimo de la materia.¹²³

En la actualidad la acepción jurídica "bando" se encuentra relacionada con las reglas administrativas de policía y buen gobierno expedidas por los Ayuntamientos. Cabe señalar que las expresiones "reglamentos gubernativos y de policía" y "bandos de policía y buen gobierno", referidos en los artículos 21 y 115, fracción II, respectivamente, son sinónimos; y si bien es cierto la Constitución no establece qué debe entenderse por "policía y buen gobierno", asociado a los bandos o reglamentos gubernativos, los artículos antes mencionados dan ciertas pautas para establecer el alcance de la expresión, ya que al señalar que se impondrán sanciones administrativas por violación a esas disposiciones, se puede establecer que el referido bando se integra por una serie de normas de carácter punitivo pertenecientes a la esfera administrativa, de naturaleza análoga a las de derecho penal, pero de características menos intensas o graves que las propias en los delitos.¹²⁴

¹²³ Véase la ejecutoria de la controversia constitucional 14/2000, publicada en el *Semanario...*, op. cit., Novena Época, Tomo XIII, marzo de 2001, p. 852; IUS: 7055; y ARTEAGA NAVA, Elizur, *Tratado de derecho...*, op. cit., p. 838.

¹²⁴ Véase la ejecutoria de la contradicción de tesis 44/2002-SS, publicada en el *Semanario...*, op. cit., Novena Época, Tomo XVI, noviembre de 2002, p. 461; IUS: 17317.

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 República.¹²⁵ Policía pues, se toma comúnmente por el arte o ciencia de procurar a todos los habitantes de un pueblo una vida cómoda y tranquila, como también por la jurisdicción que tiene derecho de ejercer el magistrado de policía para lograr aquel fin. Son objetos de la policía, la disciplina de las costumbres, la salud pública, la seguridad y tranquilidad general, la limpieza de las calles, la observancia de los estatutos, leyes, bandos u ordenanzas municipales, la represión de los juegos, del uso de las armas, de la ociosidad u holgazanería y de todas aquellas acciones que, aunque poco o nada criminales por sí mismas, pueden tener malos resultados u ocasionar crímenes o males a los ciudadanos, la vigilancia sobre la ejecución de las leyes de caza y pesca, el cuidado de los caminos, calles, plazas y paseos, los teatros, espectáculos y demás diversiones públicas, y en fin todo lo que concierne a la seguridad y bienestar de los habitantes.¹²⁶

Lo anterior permite establecer que el "bando" es una normatividad u ordenamiento de carácter general, regularmente asociado a cuestiones administrativas de "policía y buen gobierno", cuya sustancia versa exclusivamente sobre el establecimiento de conductas típicas de los gobernados que serán consideradas faltas o infracciones administrativas por alterar la paz y el orden público, o por poner en riesgo la seguridad colectiva.¹²⁷

¹²⁵ Real Academia Española, *Diccionario de la lengua española*, 21a. ed., Ed. Espasa Calpe, España, 1992, p. 1631.

¹²⁶ ESCRICHE, Joaquín, *Diccionario razonado de legislación y jurisprudencia*, t. II, Madrid, 1873, reeditada en facsímil por Ed. Cárdenas Editor y Distribuidor, primera reimpresión. México, 1991, p. 1356.

¹²⁷ Contradicción de tesis 44/2002-SS..., *op. cit.*

Actualmente, son diversos bandos los que reglamentan algunas actividades específicas como: la justicia cívica municipal; las diversiones y espectáculos públicos; los anuncios y letreros; el consumo de bebidas alcohólicas en cantinas, bares y depósitos de cerveza; la utilización pública de aparatos electromecánicos y sonoros; los expendios de carne y aves; el establecimiento, operación y funcionamiento de establos; el funcionamiento de establecimientos mercantiles, industriales y de servicios; la protección de animales; el control de la fauna canina y felina; el comercio en la vía pública; los permisos para la 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.¹²⁸

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.¹²⁹
- b) Entre los bandos de policía y buen gobierno y los demás acuerdos, órdenes y resoluciones de un Ayuntamiento –salvo que la legislación local establezca alguna dispo-

¹²⁸ *Semanario...* op. cit., Tomo XXII, noviembre de 2005, p. 365; IUS: 19160.

¹²⁹ Véase la ejecutoria de la controversia constitucional 14/2000..., op. cit.

sición en contrario—, no existe una relación de jerarquía, ya que todos tienen el mismo rango legal.

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

d) Normalmente pueden ser modificados o derogados por el propio Ayuntamiento que los emitió o por cualquiera de los que 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 la otorga la Constitución Federal, por lo que es una función que sólo ellos pueden desempeñar, sin que, ante su inactividad o silencio, la puedan realizar las autoridades federales o las del orden común según corresponda.

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

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

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

- ii) En todo caso, deben adecuarse a las bases normativas que emitan las Legislaturas de los Estados y, además,
- iii) Deben versar sobre materias o servicios que le correspondan legal o constitucionalmente, a los Municipios.¹³⁰

h) Por disposición constitucional, los delitos y las penas en ellos establecidos deben estar determinadas 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.¹³¹

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.

¹³⁰ *Semanario...*, *op. cit.*, Novena Época, Tomo XV, enero de 2002, p. 1041, tesis P/J. 132/2001; IUS: 187983.

¹³¹ Véase la contradicción de tesis 44/2002-SS..., *op. cit.*