

180
29



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

**LA REGULACION LABORAL DE LA
POLICIA PREVENTIVA**

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A I

DOMINGO CRISANTO ROQUE

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis está protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

LA REGULACION LABORAL
DE LA
POLICIA PREVENTIVA

INDICE	Pag.
Introducción	1

CAPITULO I

CONCEPTOS GENERALES DE LA POLICIA PREVENTIVA DEL DISTRITO FEDERAL	4
1. Policía	5
2. Cuerpo de seguridad pública	17
2.1. Institución gubernamental	18
2.2. Fundamento de su existencia	21
3. Auxiliar de las autoridades administrativas y judiciales	22
4. Su organización, jerarquías y mandos	25
4.1. Funciones de la policía en el marco de su competencia	35
4.2. El servidor público y su responsabilidad	37

CAPITULO II

ANTECEDENTES HISTORICOS SOBRE LA REGLAMENTACION LABORAL DE LA PO- LICIA PREVENTIVA DEL DISTRITO FE- DERAL	48
--	----

1. En la organización de los mexicanos	49
2. En la época colonial	52
3. México siglo XIX	56
4. México siglo XX	92

CAPITULO III

MARCO JURIDICO LABORAL DE LA POLICIA PREVENTIVA DEL DISTRITO FEDERAL	93
1. En las constituciones de 1824, 1857 y 1917	94
2. El Apartado B) del artículo 123 y las fracciones XIII y XIV de la Constitución Federal	100
3. Exclusión de los miembros de la policía preventiva de la Ley Federal de los Traba jadores al Servicio del Estado, artículos 4, 5 y 8 de la propia ley	106
4. La relación laboral con el Departamento del Distrito Federal, su nombramiento, obliga ciones y derechos	109

CAPITULO IV

LA REGLAMENTACION JURIDICA DE LA POLICIA PREVENTIVA DEL DISTRITO FEDERAL EN EL <u>SI</u> <u>GLO</u> XX Y LOS PROBLEMAS DE LA RELACION LA BORAL	118
1. Reglamentos de la Policía Preventiva del Distrito Federal del 22 de septiembre de 1939, del 12 de noviembre de 1941 y del 5 de julio de 1984	119

2. El Consejo de Honor y Justicia Policial, su función, competencia y el recurso de inconformidad	132
3. El juicio de amparo indirecto en materia administrativa	139
Conclusiones	147
Bibliografía	150

Introducción

El personal de la Policía Preventiva del Distrito Federal es un grupo de trabajadores de confianza al servicio del Estado, que integran el cuerpo de seguridad pública para cumplir con una de las tantas tareas que proporciona el gobierno del Estado en beneficio de la sociedad, como son los servicios públicos que requiere ésta. El Estado, para poder cumplir con estas tareas, contrata los recursos humanos que le son necesarios y establece una relación de trabajo, sujeta a un régimen jurídico laboral cristalizado en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado. El grupo de empleados que constituye el cuerpo de la Policía Preventiva del Distrito Federal queda excluido del régimen laboral burocrático, en virtud de que esa ley reglamentaria sólo rige al personal civil al servicio del Estado. La falta de una regulación jurídico laboral que proteja a estos trabajadores con los titulares tanto del Departamento del Distrito Federal como de la Secretaría General de Protección y Vialidad, como unidad administrativa de la propia dependencia, ha sido el motivo de la presente investigación.

Por otra parte, el personal de la Policía Preventiva de esta jurisdicción, como cuerpo de seguridad pública, está contemplado en la fracción XIII del apartado B) del artículo 123 de la Constitución Federal, donde se afirma que estos trabajadores deberán regirse por sus propias leyes, situación jurídico laboral, que hasta el momento no existe, en virtud de que el Congreso General no ha expedido la ley reglamentaria a que se refiere la fracción fundamental en cita. El hecho de que actualmente los miembros de la policía se rijan por un reglamento expedido el 5 de julio de 1984, en uso de la facultad reglamentaria del Ejecutivo Federal,

no significa que dicho ordenamiento se pueda considerar como una ley laboral, toda vez que no cumple con el principio legal establecido por la norma fundamental en referencia. El Congreso General es el único órgano facultado para expedir leyes en materia de trabajo, como lo establece la fracción X del artículo 73 de la Constitución Federal.

Asimismo, el personal de la Policía Preventiva del Distrito Federal está considerado como trabajadores de confianza de acuerdo al inciso 1) de la fracción II del artículo 5 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, norma jurídica que no es aplicable a estos servidores públicos por disposición del artículo 8 de la propia Ley Reglamentaria, pero que a su vez clasifica a los miembros de la policía preventiva en trabajadores de confianza. Estos servidores públicos que exponen sus vidas en el desempeño de sus actividades, sin más medida de protección que la del salario y la de los beneficios de la seguridad social, merecen ser protegidos por una ley reglamentaria de las fracciones XIII y XIV del apartado B) del artículo 123 de la Constitución Federal.

La situación jurídico laboral irregular que existe entre los miembros de la policía preventiva, y los titulares tanto del Departamento del Distrito Federal así como de la Secretaría General de Protección y Vialidad ha sido, en suma, el motivo que me ha inducido a realizar el trabajo que conforma el cuerpo de la tesis denominado "La regulación laboral de la policía preventiva", que a su vez se divide en cuatro capítulos: el primero con el rubro "Conceptos generales de la policía preventiva del Distrito Federal"; el segundo se refiere a los "Antecedentes históricos sobre la reglamentación laboral de la policía preventiva

del Distrito Federal"; el tercero trata sobre la "Falta de una regulación jurídico laboral de la policía preventiva del Distrito Federal" y el cuarto a la "La reglamentación jurídica de la policía preventiva del Distrito Federal en el siglo XX y los problemas de la relación laboral".

En el desarrollo del presente trabajo se ha pretendido demostrar que el personal de la policía preventiva, como servidor público, ha tenido en toda su trayectoria los mínimos beneficios a que puede aspirar cualquier trabajador, como consecuencia directa de la relación laboral, situación que todavía prevalece en la actualidad entre los miembros de esta policía. De esta manera, la tesis culmina con las conclusiones que aparecen en la parte final del cuerpo de este trabajo y que a continuación se mencionan.

CAPITULO I

CONCEPTOS GENERALES DE LA POLICIA
PREVENTIVA DEL DISTRITO FEDERAL

1. Policía
2. Cuerpo de seguridad pública
 - 2.1. Institución gubernamental
 - 2.2. Fundamento de su existencia
3. Auxiliar de las autoridades administrativas y judiciales
4. Su organización, jerarquías y mandos
 - 4.1. Funciones de la policía en el marco de su competencia
 - 4.2. El servidor público y su responsabilidad

1. Policía

Para entender con claridad el significado del término policía habrá que hacer referencia sobre su antecedente. La historia sobre el concepto de este término data desde la época de Aristóteles, quien ya había hecho mención al respecto al decir: "De los edificios públicos y de la policía".

"Puesto que el cuerpo de ciudadanos se divide en pontífices y magistrados, es conveniente que las comidas de los pontífices tengan lugar en las cercanías de los edificios sagrados. En cuanto a los magistrados, encargados de fallar en materia de contratos, acciones civiles y criminales, y todos los negocios de este género, o encargados de la vigilancia de los mercados y de lo que se llama policía de la ciudad, el lugar de sus comidas debe estar situado cerca de la plaza pública y de un cuartel de mucha concurrencia". (1)

Este autor clásico solamente hizo referencia sobre la existencia del cuerpo de vigilantes denominado policía de la ciudad, más no lo definió. En cuanto a los datos registrados en la enciclopedia se menciona lo siguiente:

"En los primeros tiempos esta defensa se

(1) Aristóteles. LA POLITICA, traducción de Patricio de Azcárate, 10a. edición, Editorial Espasa-Calpe, S. A., Madrid, 1969, p. 135.

realiza por el mismo individuo (autodefensa), preocupándose poco el Estado de los peligros mientras no se convirtiesen en hechos ilegales. En una segunda época, que coincide aproximadamente con la Edad Media, la defensa policiaca se ejerce por las comunidades rurales o urbanas, y después por los señores feudales, y aux. por los tribunales, que comenzaron a ejercer cierta autoridad administrativa para la protección de los particulares. En una tercera época, cuando los reyes consiguieron una mayor autoridad administrativa al reconcentrar en su mano todo el poder gubernativo, surgió el concepto de la policía como ciencia de los deberes del estado, hermana de la política o arte de gobernar, si bien al lado de este concepto ideal aparece el real de la policía como fuerza organizada por el gobierno del rey para mantener el orden y el poder, sujetando a los cuerpos autónomos en nombre de la idea del Estado. De aquí se derivó el derecho que se atribuyó al Estado para vigilar todas las esferas de la vida pública y aquella ciencia de la policía que se dividió en las dos ramas de policía del bien público y policía de seguridad. Esta es la época del eudemonismo tutelar de la policía, en que la ciencia de ésta se identifica ora con la ciencia del Estado, ora con las ciencias camerales, o se la hace una ciencia particular distinta de la economía política y de las finanzas comprendiendo todo lo relativo a la

administración interna.

Esta confusión de ideas desapareció en la segunda mitad del siglo XIX. Empezando así la cuarta y última época, en la cual la policía, abandonando su antigua ingerencia en la legislación, aparece como una parte del poder ejecutivo. En esta época pueden distinguirse dos periodos: en el primero el poder legislativo establece normas precisas y especiales para limitar el poder de la policía (legislación o de recho de policía) inspiradas en la falsa idea de que la policía era por naturaleza opuesta a las llamadas conquistas de la libertad; en el segundo periodo se dio a la policía un contenido más jurídico como parte integrante de la administración pública, considerándola como destinada a impedir la violenta transformación del orden social y los ataques a ésta, otorgándole una cierta autonomía dentro del organismo de la administración del Estado". (2)

Los datos históricos transcritos nos dan la idea de que los elementos que integran el cuerpo de la policía ya existían desde la antigüedad, con las características que cada época de la humanidad le ha ido dando, de acuerdo con la evolución del ccnc cimiento humano. Así, para Aristóteles la policía formaba parte auxiliar de la función pública, en virtud de que era asunto de

(2) ENCICLOPEDIA UNIVERSAL ILUSTRADA EUROPEO-AMERICANA, T. XLV, sin edición, Editorial Espasa-Calpe, S. A., Madrid, 1964, n. 1316.

la competencia del Estado, más no de los particulares. El hombre es un ser racional, ante cualquier peligro experimenta una autodefensa individual o colectiva, rural o urbana, lo cual no significó que la defensa de la comunidad fuera una carga del particular. Desde la antigüedad ha sido como hasta el momento, una actividad del Estado a cargo de personal especializado para conservar el orden y la seguridad pública.

La existencia de la policía ha tenido una diferente conceptualización en cuanto a su apreciación en el transcurso del tiempo. Así, de acuerdo con los datos transcritos de la enciclopedia, tenemos lo siguiente:

En una primera época relativa a la antigüedad, periodo que comprende cuatro mil años antes de Cristo hasta el siglo V después de Cristo (3), la actividad de policía era hasta cierto punto una autodefensa del particular por una parte y, por la otra, según lo expuesto por Aristóteles con toda certeza, una actividad del Estado, encargada de vigilar el orden y la seguridad pública.

En su segunda etapa que se refiere a la Edad Media, periodo que abarca los siglos VI al XV después de Cristo (4), la defensa del orden y la seguridad pública estaba a cargo de la comunidad en cierto límite, ya fuera rural o urbana. Desde el momento en el que la comunidad se hizo cargo de su defensa significó que en los primeros tiempos de la Edad Media la actividad poli-

(3) Circ E. González Blackaller. GUIA DE INGRESO ACTUALIZADA, 1a. edición, Editorial Herrero, S. A. de C. V., México, 1985, p. 254.

(4) Idem.

ciaca no importaba mucho al Estado, es decir, la comunidad establecía su propia autodefensa. Posteriormente fue reconocida la autoridad del señor feudal y de los tribunales administrativos con cierta autoridad para la defensa del particular. El poder de la monarquía existente en ese momento histórico era mínimo: la mayor parte del poder se concentraba en las organizaciones eclesiásticas, es decir, el Papa controlaba la mayor parte del poder político. La Edad Media se caracterizó por ser una época eminentemente religiosa, el conocimiento humano giró en torno a Dios: la divulgación de la religión cristiana y el desarrollo de la iglesia eran las mayores preocupaciones de esa época: el poder estaba fragmentado, es decir, el desprendimiento de las ataduras religiosas es al finalizar la etapa medieval. (5)

En consecuencia, el concepto de policía tanto en lo normativo como en lo material no tuvo mayor trascendencia en casi la totalidad de este vasto periodo: asimismo, la inexistencia del ente público que concentrara el poder, como se concibe en la actualidad, fue uno de los motivos por los cuales el concepto de policía no tuvo mayor importancia. El término policía adquirió importancia a fines de la Edad Media, lapso donde se le atribuyó al vocablo la siguiente definición: "La buena administración de las actividades del Estado". Sabino Alvarez-Gendin nos dice al respecto:

"En el siglo XIV en Francia se introdujo

(5) Raymond G. Gettel. HISTORIA DE LAS IDEAS POLITICAS, T. I, traducción del inglés por Teodoro González García, 2a. edición, Editora Nacional, México, 1973, p. 148 y sigs.

la palabra designando un conjunto jurídico de police, es decir la actividad del Estado. Se aplica como característica de una buena y ordenada condición de los negocios del Estado. En el siglo XV tomó esta palabra Alemania y le da sentido idéntico al que tenía en Francia. El *ius politae* procuraba en los siglos XV, XVI y XVII, el proveer por la fuerza del Estado al bien común. Andando el tiempo se fueron separando de ella ciertas actividades, entre ellas la justicia, el fomento de la riqueza y la procuración de la cultura nacional para quedar reducido el concepto de policía, en sentido jurídico, simplemente a una limitación de las libertades privadas en atención al buen orden de la cosa pública, al sometimiento del orden público". (6)

La tercera época abarca el periodo de la Edad Moderna, es decir, los siglos XVI, XVII y XVIII (7). Al principio de este periodo nacieron los diversos reinos nacionales e independientes unos de otros, así como del poder papal; el ser humano se desprendió totalmente de la atadura divina y prevaleció la razón y la voluntad del hombre (8). En esta época surgió el ente público llamado Estado para indicar una forma de organización política de la sociedad, persona jurídica que unificó las diversas

(6) Sabino Alvarez-Gendin. TRATADO GENERAL DE DERECHO ADMINISTRATIVO, T. I., Bosch, Casa Editorial, Barcelona, 1958, p. 434.

(7) Ciro E. González Blackaller. Ob. Cit., p. 254.

(8) Hector González Uribe. TEORIA POLITICA, Editorial Porrúa, S. A., México, 1972, p. 633.

formas de organización del conglomerado humano y concentró el poder en su persona para el gobierno de la sociedad.

La palabra Estado fue introducida por Nicolás Bernardo de Maquiavelo durante el siglo XVI, para indicar las diversas formas en que se había organizado el poder político del Estado, sobreponiéndose a los hombres que la integraban, de lo cual nos dice: "Todos los Estados, todas las dominaciones que han ejercido y ejercen soberanía sobre los hombres, han sido y son repúblicas o principados". (9)

En esta tercera etapa el rey concentra administrativamente el poder, momento donde nace el concepto policía considerado como la ciencia de los deberes del Estado, al grado de confundirla con la política, con el arte de gobernar. A la par de este concepto ideal surgió el concepto real o material de policía, y se le consideró como la fuerza física organizada por el rey con el objeto de mantener el orden y el poder, justificando la existencia de este cuerpo en nombre de la idea del Estado. En la etapa de la Edad Moderna el vocablo policía, como ciencia de los deberes del Estado, se ramificó en dos aspectos: el primero como policía del bien público, encargada de la buena administración de los negocios del Estado en su orden interno; el segundo como la policía de seguridad, encargada de la conservación del orden y la seguridad interna del Estado así como el fortalecimiento de ésta. Fue una época en la que nacieron nuevas actividades en la vida práctica del individuo; el mundo de la ciencia

(9) Nicolás Bernardo de Maquiavelo. EL PRINCIPE, traducción del italiano por Ricardo Díaz Reina, 2a. edición, Populibros "La Prensa", División de Editora de Periódicos, S. C. L., México, 1971, p. 21.

se desarrolló en todo su ámbito, todo dentro de un orden social llamado Estado. Así, se erige el ente público que reguló en menor o mayor medida la actividad del gobernado, como efecto de esa ciencia de los deberes del Estado llamada policía, que llegó a confundirse con la política.

Por último, la cuarta época se refiere a la Edad Contemporánea que se inició en el siglo XIX hasta el actual (10). A partir de la confusión a la que se llegó en la Edad Moderna sobre la actividad del Estado en materia de policía, a principios del siglo XIX, esta quedó limitada y formó parte del Poder Ejecutivo.

En la última etapa contemporánea se distinguen dos periodos de la actividad policiaca: en la primera el Poder Legislativo dicta las normas jurídicas para limitar el poder del Estado en materia de policía, en razón de que la actividad del ente público en esta rama es opuesta a la conquista de las libertades del individuo, motivo por el cual el Poder Legislativo dicta las normas jurídicas para restringir la acción del Estado en cuanto al control sobre las actividades del particular. En la segunda se considera a la policía como la parte integrante de la administración pública destinada a impedir la violenta transformación del orden social, así como impedir los ataques que ésta pueda sufrir.

Durante el proceso de la Edad Contemporánea de los dos significados anteriores que se le han dado al vocablo policía solamente ha quedado reducido a un sentido jurídico, como lo sostiene

(10) Ciro E. González Blackaller. Ob. Cit., p. 254.

ne Gendin: "... a una limitación de las libertades privadas en atención al buen orden de la cosa pública, al sostenimiento del orden público..." (11); es decir, que el concepto policía quedó reducido a simples limitaciones impuestas por la ley a la conducta del individuo, para la conservación del orden y la seguridad pública en el marco interno del gobierno de un Estado.

En resumen, ha quedado ubicada en el tiempo el vocablo policía como parte de la función ejecutiva o administrativa del Estado, así como la significación que se le ha dado al término, hasta quedar jurídicamente reducido a simples limitaciones de la conducta del individuo.

A continuación se darán varias definiciones del vocablo policía; la primera nos dice: "Buen orden que se observa y guarda en las ciudades y repúblicas, cumpliéndose las leyes u ordenanzas establecidas para su mejor gobierno." (12); un segundo concepto sobre el vocablo en cuestión es el siguiente:

"Es una función del Estado que se concretiza en un instituto de administración positiva orientado a realizar las limitaciones que la ley impone a las libertades de los individuos y de los grupos para la salvaguardia y la conservación del orden público, en sus varias manifestaciones: de la seguridad de las personas a la de la propiedad, de la tranqui-

(11) Sabino Alvarez-Gendin. Ob. Cit., p. 434.

(12) DICCIONARIO DE LA LENGUA ESPAÑOLA, T. II., 20a. edición, Real Academia Española, Madrid, 1984, p. 1081.

lidad de los conglomerados humanos a la protección de cualquier otro bien tutelado con disposiciones penales". (13)

Los conceptos que nos proporcionan ambos diccionarios sobre el término policía nos indican que es una actividad del Estado que persigue la conservación del orden en la sociedad, y para lograrlo dicta las normas jurídicas tendientes a regular las relaciones entre gobernantes y gobernados, en materia de orden y seguridad pública, limitando las libertades de los individuos para lograr los fines comunes de orden y seguridad en bienestar de la sociedad y de la estructura social llamada Estado. Asimismo, establece los órganos administrativos para la aplicación de las normas jurídicas que limitan las libertades del gobernado.

El orden y la seguridad de la sociedad, como cosa común, incumbe al Estado, objetivos que logra a través de los medios con que cuenta la autoridad que lo representa en materia de policía. Como actividad del ente público Otto Mayer nos dice: "La policía es la actividad del Estado que tiene por fin la defensa del buen orden de la cosa pública, mediante los recursos del poder de la autoridad, contra las perturbaciones que las existencias individuales pueden ocasionar". (14)

Para lograr el orden en la sociedad, no bastan el conjunto

(13) DICCIONARIO DE POLITICA, T. L-Z., traducción del italiano por Raúl Crisafio, et al; Siglo Veintiuno Editores, S. A., México, 1982, p. 1228.

(14) Otto Mayer. DERECHO ADMINISTRATIVO, T. II., traducción del alemán por Horacio H. Heredia, et al; Editorial Depalma, Buenos Aires, 1950, p. 8.

de normas jurídicas que limitan las libertades de los individuos y de los recursos humanos, técnicos y materiales con que cuenta el Estado: es necesario que actúe materialmente, es decir, realizar la actividad de policía y sancionar la conducta del particular en el momento en que éste altere el orden en la comunidad, toda vez que el gobernado tiene el deber de no alterar el orden existente, fin que persigue el Estado en su arte de gobernar; para lograrlo hace uso del "poder de policía" a que se refiere Otto Mayer en los siguientes términos: "El poder de policía consiste en la acción de la autoridad por hacer cumplir el deber, que supone general, de no perturbar en modo alguno el buen orden de la cosa pública". (15)

El concepto de policía es complicado en cuanto a su definición; cada autor de los ya referidos exponen su propio punto de vista en razón de la materia que pueda abarcar, como la siguiente de Canasi que incluye aspectos económicos: "... la policía puede definirse como la potestad administrativa que tiene por objeto el mantenimiento del orden público, dentro de la seguridad, salubridad, moralidad, actividad económica y social." (16). Es cierto que el Estado interviene y regula la actividad económica del particular o de los grupos sociales actuando directamente en la creación de empresas o participando mayoritariamente en estas actividades; en nuestro derecho positivo, estas actividades están previstas por los artículos 25, 26 y 28 de nuestra Constitución Federal, así como el artículo 28 de la Ley Federal de Entidades Paraestatales y del artículo 46 de la Ley Or-

(15) *Ibidem.*, p. 19.

(16) José Canasi. DERECHO ADMINISTRATIVO, V. III., Ediciones Depalma, Buenos Aires, 1976, p. 18.

gánica de la Administración Pública Federal. La actividad económica del Estado es distinta a la actividad de policía que ésta realiza.

La economía del Estado puede ser afectada en cualquier momento, por ello tiene que dictar medidas de control, distintas a las que dicta para la conservación del orden y la seguridad pública que se pretende esclarecer por motivo al término policía. En razón con lo anterior Hector Jorge Escola nos dice:

"Por 'policía' se ha entendido la actividad del Estado que pretende la convivencia pacífica y ordenada de los individuos y de sus actividades, dentro del grupo social al cual pertenecen, o más concretamente, la función o actividad administrativa cuyo objeto es la seguridad, moralidad y salubridad pública, y la economía política, en cuanto llega a afectar a la primera". (17)

El poder público se manifiesta en toda la existencia del orden interno de una nación, de acuerdo con su ámbito de competencia; así, el orden jurídico, el estado de derecho, es producto de la función legislativa de la estructura orgánica que se superpone a la sociedad llamada Estado, persona jurídica creada por la ley, depositaria de los máximos poderes que la norma fundamental le atribuye y como tal tiene la facultad de controlar las relaciones entre gobernante y gobernado.

(17) Hector Jorge Escola. COMPENDIO DE DERECHO ADMINISTRATIVO, V. II., Ediciones Depalma, Buenos Aires, 1984, p. 878.

Así, queda claro que una de las actividades de la función ejecutiva o administrativa del Estado es la materia de policía y que el principal objeto de ésta es la conservación del orden público que implica seguridad, moralidad y salubridad; para lograr estos fines dicta las normas de carácter general, abstracta e impersonal, tendientes a limitar la libertad del particular, concepto clásico que se le atribuye a la policía como actividad del Estado (18). El concepto clásico es el que interesa en el desarrollo total del tema en cuestión.

2. Cuerpo de seguridad pública

Como cuerpo de seguridad pública la policía preventiva forma un conjunto de elementos humanos, materiales y técnicos que integran un todo orgánico para el desempeño de la actividad de policía, a cuyo cargo tiene la difícil tarea de mantener el orden, la seguridad y la tranquilidad, finalidades que se le atribuyen a la policía de seguridad (19), razón por la cual a los elementos de la policía preventiva se les asigna el calificativo de cuerpo de seguridad por las finalidades que persigue en el desempeño de sus actividades. Sobre la policía de seguridad el doctor Guillermo Cabanellas nos dice:

"La que vela por la normalidad en el desenvolvimiento de la vida humana, con la vigilancia que corresponde en lugares concurridos

(18) Juan Carlos Cassagne. CUESTIONES DE DERECHO ADMINISTRATIVO, Ediciones Depalma, Buenos Aires, 1987, p. 132.

(19) Carlos García Oviedo, et al. DERECHO ADMINISTRATIVO, T. III., 9a. edición, E. I. S. A., Madrid, 1968, p. 43.

o solitarios: la que previene, con la regula
ción del tránsito y de la velocidad de los
 vehículos, la producción masiva de accidentes;
 la que en los espectáculos públicos persigue
 evitar excesos, abusos y desórdenes; la que
 cuida de los accesos escolares. Encuadra en
 un cuerpo uniformado, de carácter municipal o
 nacional, o de ambas especies". (20)

Por las finalidades que se les asigna el policía preventivo en conjunto constituye el cuerpo de seguridad pública a que se refiere la fracción XIII del Apartado B) del artículo 123 de la Constitución Federal, cuerpo de seguridad pública que de hecho y jurídicamente forma la fuerza organizada por el gobierno del Distrito Federal para garantizar el orden, la seguridad y viali
dad, finalidades que deben imperar en el gobierno de esta comple
ja sociedad.

2.1. Institución gubernamental

El Estado como un ser orgánico creado por la ley está investido de voluntad y capacidad para realizar una serie de actos tendientes a satisfacer las necesidades comunes; en este sentido se concibe a las instituciones desde un punto de vista funcional; así, el Estado está representado por los diversos órganos que lo integran, para el cumplimiento de sus múltiples actividades que forman parte en su organización fundamental. Para manifestar la

(20) Guillermo Cabanellas. DICCIONARIO ENCICLOPEDICO DE DERECHO USUAL, T. V., 14a. edición, Editorial Heliastica S. R. L., Buenos Aires, 1979, p. 293.

voluntad del Estado la interrelación de los órganos en las actividades por desempeñar es lo que debemos entender por institución gubernamental. Equiparado a esta exposición, el concepto funcionalista sobre el término institución nos dice: "... la institución puede concebirse como un sistema de actos humanos, que realiza funciones tendientes a la satisfacción de necesidades, y que como sistema se encuentran en estado de equilibrio y en relación de interdependencia con la estructura social como un todo". (21)

La Secretaría General de Protección y Vialidad como una de las unidades administrativas del gobierno del Departamento del Distrito Federal, agrupa a los elementos de la policía preventiva para la realización de las actividades que son de su competencia, en auxilio a la dependencia en los términos de la fracción VI del artículo 3 de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, numeral y fracción que expresa lo siguiente:

"El Jefe del Departamento del Distrito Federal se auxiliará en el ejercicio de sus atribuciones, que comprenden el estudio, planeación y despacho de los asuntos que competen al Departamento del Distrito Federal en los términos de esta ley, de las siguientes unidades administrativas: ... VI. La Secretaría General de Protección y Vialidad para atender, primordialmente, las materias relativas a la seguridad pública y la vialidad".

(21) ENCICLOPEDIA JURIDICA OMEBA, T. XVI., Editorial Bibliográfica Argentina S. R. L., Buenos Aires, 1967, p. 119.

Al formar parte de una de las unidades administrativas de la referida dependencia, la fuerza pública, que está integrada por los elementos de la policía preventiva, es esencial ya que forma un cuerpo permanente que proporciona a la sociedad un servicio organizado por la administración pública. La policía preventiva al ser una actividad necesaria y debidamente organizada por el Estado, forma parte fundamental en la estructura orgánica de la administración pública del gobierno del Distrito Federal como una institución gubernamental.

El concepto de policía preventiva como institución gubernamental lo encontramos indicado en el artículo 2 del Reglamento de la Policía Preventiva del Distrito Federal expedido el 12 de noviembre de 1941 (22), numeral que regula lo siguiente:

"La Policía Preventiva del Distrito Federal es una institución gubernamental, destinada a mantener la tranquilidad y el orden públicos dentro del Territorio del Distrito Federal, protegiendo los intereses de la sociedad; en consecuencia, sus funciones oficiales son de vigilancia y de defensa social, para prevenir los delitos por medio de medidas adecuadas y concretas que protejan eficazmente la vida y la propiedad del individuo, el orden dentro de la sociedad y la seguridad del Estado, reprimiendo todo acto que perturbe o ponga en peligro esos bienes jurídicos y esas condiciones de existencia".

(22) Publicado el día 4 de diciembre de 1941, en el Diario Oficial de la Federación, Archivo General de la Nación.

2.2. Fundamento de su existencia

El personal que integra el cuerpo de la policía preventiva constitucionalmente tiene legitimada su existencia para el desempeño de sus atribuciones, conforme a lo establecido en el primer párrafo del artículo 21 de la Constitución Federal, que expresamente menciona lo siguiente: "... Comete a la autoridad administrativa la aplicación de sanciones por las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, las que únicamente consistirán en multa o arresto hasta por treinta y seis horas; ..."; expresamente la norma fundamental no prevé la existencia de la policía preventiva, pero implícitamente está incluida en la norma al formar parte de las autoridades administrativas encargadas de sancionar las infracciones a los reglamentos gubernativos, justificando así su existencia constitucionalmente.

La existencia de la policía preventiva también está legalmente constituida, esto se desprende de las fracciones X y XI del artículo 17 de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal vigente, el numeral y las fracciones; textualmente señala lo siguiente:

"Al Departamento del Distrito Federal corresponde el despacho de los siguientes asuntos en materia de gobierno: ...; X. Prevenir y evitar la prostitución y la drogadicción y dictar las medidas tendientes a mantener la seguridad y el orden público, para prevenir la comisión de delitos y proteger a las personas, sus propiedades y derechos; XI. Cuidar

Público cuando toma conocimiento de algún acto delictivo, para efectos de presentación del presunto responsable o para efectos de información; este personal no tiene facultades para investigar o perseguir los delitos, solamente auxilia al Ministerio Público, según se desprende del primer párrafo del artículo 273 del Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal que textualmente señala: "La policía judicial estará bajo la autoridad y mando inmediato del Ministerio Público, lo mismo que la policía preventiva, cuando actúe en averiguación o persecución de los delitos".

En materia del fuero federal, también la policía preventiva interviene como auxiliar del Ministerio Público, de acuerdo con lo previsto por el inciso a) del último párrafo del artículo 14 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República en vigor que expresamente señala: "Asimismo, son auxiliares del Ministerio Público: a) Los Agentes del Ministerio Público del Fuero Común y de las Policías Judiciales y Preventiva, en el Distrito Federal y ...".

En relación con el personal de la policía preventiva, como auxiliar de las autoridades judiciales, la fracción IX del artículo 4 de la Ley Orgánica de los Tribunales de Justicia del Fuero Común menciona: "Son auxiliares de la administración de justicia: ...: IX. Los jefes y agentes de la policía, en el Distrito Federal, ...". La fracción determina de manera general la intervención de la policía como auxiliares de las autoridades judiciales; no especifica el tipo de policía, generaliza de tal manera que la policía preventiva queda incluida como auxiliar de estas autoridades; de igual manera es considerada la policía por el Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal. Están

señalados de manera general como auxiliares de las autoridades judiciales en materia penal, de acuerdo con lo que establece el artículo 620 y sus tres primeras fracciones del Código en cuestión, que expresa:

"Son auxiliares de la administración de justicia y están obligados a cumplir las órdenes de las autoridades y funcionarios de este ramo: I. El jefe de la policía del Distrito Federal; II. Los jefes de la policía de las diversas circunscripciones en que se dividan tanto la ciudad de México como las demás poblaciones del Distrito Federal, cualquiera que sea el nombre que les corresponda, con arreglo a las leyes; III. Los agentes de policía dependientes de las autoridades a que se refieren las fracciones anteriores; ...".

Con lo anterior queda demostrado que los elementos de la policía preventiva son auxiliares de las autoridades administrativas y judiciales.

4. Organización, jerarquías y mandos

La policía preventiva al formar parte de la unidad administrativa del gobierno del Departamento del Distrito Federal integra un conjunto de elementos humanos, técnicos y materiales que cumplen con las actividades que son de su competencia; estos a su vez tienen una organización administrativa y operativa que depende de la Administración Pública Centralizada, es decir, del Ejecutivo Federal, conforme a lo establecido por los artículos

1, 5 y 44 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. En cuanto a la organización administrativa, el doctor Miguel Acosta Romero señala:

"Es la forma o modo en que se estructuran y ordenan las diversas unidades administrativas que dependen del Poder Ejecutivo, directa o indirectamente, a través de relaciones de jerarquía y dependencia, para lograr una unidad de acción, dirección y de ejecución, en la actividad de la propia administración, encaminada a la consecución de los fines del Estado". (23)

Los tres aspectos anteriores están regulados por el Reglamento de la Policía Preventiva del Distrito Federal actual, conforme a los artículos que se transcriben a continuación:

"ARTICULO 7. La Policía del Distrito Federal estará constituida por órganos de dirección, de administración y de operación.

ARTICULO 8. Son órganos de dirección:

I. La Secretaría General de Protección y Vialidad;

II. Las Direcciones Generales del Departamento del Distrito Federal adscrita a la Secretaría General de Protección y Vialidad, y

(23) Miguel Acosta Romero. TEORIA GENERAL DE DERECHO ADMINISTRATIVO, 5a. edición, Editorial Porrúa, S. A., México, 1983, p. 67.

III. Las Direcciones de área de la propia Secretaría.

ARTICULO 9. Son órganos de administración: las direcciones, unidades departamentales, oficinas, almacenes, depósitos, talleres y unidades logísticas de la Secretaría General de Protección y Vialidad.

ARTICULO 10. Son órganos de operación: los mandos territoriales constituidos por regiones y sectores y las unidades integradas por agrupamientos, grupos y las unidades especiales y menores.

ARTICULO 11. Los mandos en la Policía del Distrito Federal se ejercerán de la siguiente manera:

I. Mando Supremo, que corresponde al Presidente de los Estados Unidos Mexicanos:

II. Alto Mando, que radica en el Jefe del Departamento del Distrito Federal y que ejercerá por conducto del Secretario General de Protección y Vialidad;

III. Mandos administrativos, que competen a los directores de cada una de las unidades administrativas de la Secretaría General de Protección y Vialidad, y

IV. Mandos operativos, que estarán a cargo de los directores correspondientes, jefes de región y de sector, comandantes de agrupamiento, de grupo y de unidades especiales y menores.

ARTICULO 12. Para los efectos del mando operativo se establecen las siguientes jerarquías:

- I. SUPERINTENDENTES:
 - A. Superintendente General
 - B. Primer Superintendente
 - C. Segundo Superintendente
- II. INSPECTORES:
 - A. Primer Inspector
 - B. Segundo Inspector
 - C. Sub-Inspector
- III. OFICIALES:
 - A. Primer Oficial
 - B. Segundo Oficial
 - C. Sub-Oficial
- IV. POLICIAS:
 - A. Policía Primero
 - B. Policía Segundo
 - C. Policía Tercero
 - D. Policía".

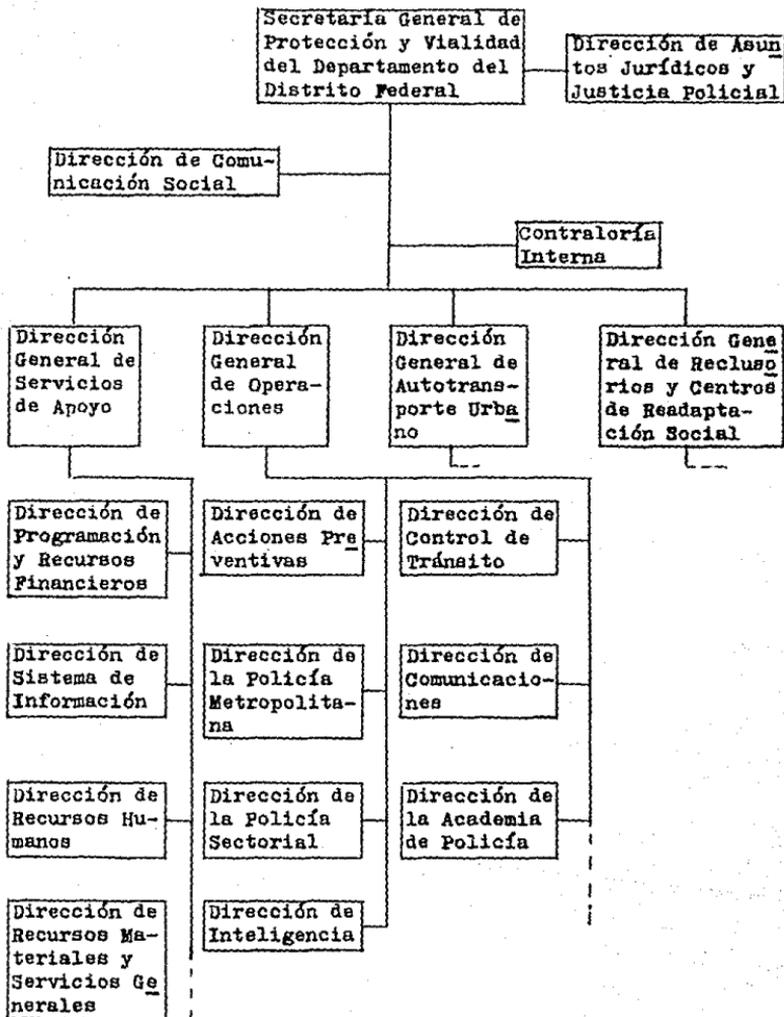
Los órganos de dirección de la policía preventiva están representados en primer lugar, por el titular de la unidad administrativa del Departamento del Distrito Federal denominada Secretaría General de Protección y Vialidad, conforme a lo establecido por la fracción I del artículo 8.

En segundo lugar, los órganos de dirección constituidos por las direcciones generales a que se refiere la fracción II del artículo 8 que se analiza, actualmente son 4 (ver organigrama

de la figura 1) órganos previstos por los artículos 2, 21, 27, 28 y 40 del Reglamento Interior del Departamento del Distrito Federal vigente. Estos órganos están subordinados directamente al titular de la unidad administrativa. La Dirección General de Autotransporte Urbano y la Dirección General de Reclusorios y Centros de Readaptación Social son de reciente adscripción a la Secretaría General de Protección y Vialidad por acuerdo del jefe de la dependencia en cita, publicado en el Diario Oficial de la Federación los días 12 de diciembre de 1988 y 2 de marzo de 1989.

En tercer lugar, los órganos de dirección que alude la fracción III del artículo 8 en cuestión están constituidos por las direcciones de áreas de la Secretaría General de Protección y Vialidad que hasta el momento son 14 (ver organigrama de la figura 1) de las cuales la Dirección de Asuntos Jurídicos y Justicia Policial se encuentra directamente enlazada con el titular de la unidad administrativa. En cuanto a las demás direcciones de áreas, se encuentran subordinadas a las direcciones generales adscritas a la referida unidad, a excepción de la Dirección de Comunicación Social. Pueden surgir otras direcciones de áreas por motivo de la adscripción de las dos últimas direcciones generales.

En relación con los órganos de administración referidos por el artículo 9, de hecho están constituidos por las 14 direcciones indicadas en el organigrama de la figura 1, así como por las subdirecciones, jefaturas de departamentos, jefaturas de oficinas, jefaturas de las unidades de planeación y control, almacenes, depósitos y talleres.



Organigrama, figura 1

Por lo que respecta a los órganos de operación indicado por el artículo 10, están integrados por la policía metropolitana y por la policía sectorial que son los dos cuerpos operativos en que se ha dividido la policía preventiva: actualmente no existen los mandos territoriales por regiones que menciona el numeral en cita, solamente operan los mandos territoriales por sectores, por agrupamientos, grupos, secciones, pelotones y escuadras; estos integran los diversos órganos de operación.

La policía metropolitana esta constituida hasta el momento por los siguientes agrupamientos especiales: Agrupamiento de Bomberos, Agrupamiento a Caballo, Agrupamiento Fuerza de Tarea o Zorros, Agrupamiento Femenil, Agrupamiento de Granaderos, Agrupamiento de Helicopteros y Agrupamiento de Motopatrullas; estos agrupamientos están subordinados al órgano de dirección denominado Dirección de la Policía Metropolitana. Asimismo, la policía sectorial está constituida por los sectores, le corresponde un sector de la policía preventiva a cada Delegación Política que recibe el nombre de la Delegación donde se ubica, a excepción de la Delegación Política de Cuauhtémoc que tiene adscrito el sector 3 Cuauhtémoc y el sector 17 Centro Histórico. Los sectores se subordinan al órgano de dirección denominado Dirección de la Policía Sectorial.

Un sector de la policía preventiva está a cargo de un primer inspector que funge como jefe de sector; cada sector está compuesto por la Unidad de Planeación y Control con funciones administrativas, por el Agrupamiento Pie a Tierra y por el Agrupamiento Móvil ambos con funciones operativas.

La estructura orgánica del Agrupamiento Pie a Tierra y el

y el Movil, son similares. El Agrupamiento Pie a Tierra está formado 2 grupos a cargo de un comandante con jerarquía de Segundo Inspector al mando de 424 de personal; cada grupo se forma por 3 secciones a cargo de un comandante con jerarquía de Sub-Inspector al mando de 212 de personal; la sección se forma por 3 pelotones a cargo de un comandante con jerarquía de Segundo Oficial al mando de 68 de personal; cada pelotón se forma por 3 escuadras a cargo de un comandante con jerarquía de Policía Segundo al mando de 22 de personal y la escuadra a cargo de un comandante con jerarquía de Policía Tercero al mando de 6 policías.

El pelotón es la unidad mínima de acción para la realización de un operativo policiaco y la escuadra, es el último órgano de operación en la policía preventiva.

Lo referente a la jerarquía, esto implica un grado de colocación en la estructura de los órganos de dirección, administración y operación de la Secretaría General de Protección y Vialidad, y existe entre ellos una relación de subordinación con el superior jerárquico titular de la unidad administrativa. En cuanto a la subordinación de estos órganos la jerarquía ha quedado explicada gráficamente con el organigrama de la figura 1. En relación con la jerarquía, Rafael Bielsa afirma:

"... jerarquía es la relación de supremacía de los órganos superiores respecto de los inferiores, y recíprocamente la relación de subordinación en que se encuentran los órganos inferiores respecto de los superiores. La dependencia de los funcionarios, o núcleos de

funcionarios, referida a un centro constituyente, pues, base o sistema de coordinación, y considerando este sistema respecto de los funcionarios, forma lo que se llama "jerarquía administrativa". (24)

Operativamente, la jerarquía en la policía preventiva se manifiesta en los signos que portan los elementos como distintivos para efectos de mando, signos que porta desde el Superintendente General, en su carácter de superior jerárquico de la corporación, hasta el último elemento en jerarquía que es el Policía Tercero, estableciéndose consecuentemente una cadena de subordinación al superior jerárquico. Actualmente, las jerarquías que ostentan los miembros de esta corporación están regulados por el artículo 12 que ha quedado transcrito; las jerarquías paramilitares de este personal tiene una equivalencia con las usadas por el Ejército Mexicano, de acuerdo al cuadro que se inserta (ver figura 2).

Para efectos operativos, el mando en la policía preventiva es de gran importancia en cuanto al manejo del personal y en la ejecución de las órdenes; tiene estrecha relación con la jerarquía, en virtud de que el mando se deposita en el policía que ostenta una jerarquía en la corporación, pero no todos los que portan una jerarquía tienen mando. El mando es una consecuencia de quién tiene autoridad y poder para ordenar, así el policía con jerarquía y mando podrá ordenar al personal que se encuen-

(24) Rafael Bielsa. DERECHO ADMINISTRATIVO, T. III., 6a. edición, La Ley Sociedad Anónima Editora e Impresora, Buenos Aires, 1964, p. 14.

Jerarquía actual de la policía preventiva:	Equivalencias con las jerarquías del Ejército Mexicano:
Superintendente General Primer Superintendente Segundo Superintendente	General de División General de Brigada General Brigadier
Primer Inspector Segundo Inspector Sub-Inspector	Coronel Teniente Coronel Mayor
Primer Oficial Segundo Oficial Sub-Oficial	Capitán Teniente Subteniente
Policía Primero Policía Segundo Policía Tercero Policía	Sargento Primero Sargento Segundo Cabo Soldado

Figura 2

tre en su jurisdicción; el mando implica el deber del subordinado a obedecer al superior jerárquico con poder de mando. Sobre el poder de mando el doctor Miguel Acosta Romero, señala: "Es la facultad de ordenar a los inferiores la realización de actos jurídicos o materiales; puede revestir cualquier aspecto verbal o escrito, a través de memorandum, oficios, circulares, acuerdos, telegramas. La orden trae como consecuencia la obligación de obedecer por parte del funcionario inferior". (25)

Al sometimiento de algún funcionario a la autoridad de otro, Rafael Bielsa le llama "poder jerárquico" que es resultado de la jerarquía administrativa; al respecto afirma: "... la jerarquía

(25) Miguel Acosta Romero. Ob. Cit., p. 71.

administrativa da origen a una especial atribución que se ejerce en el "poder jerárquico", el cual implica el sometimiento de unos funcionarios a la autoridad de otros en lo concerniente a su obligación de cooperar, en manera determinada, a los fines del Estado, y según las reglas de competencia". (26)

El sometimiento de la policía preventiva se lleva a cabo de acuerdo con los siguientes mandos: a) administrativos, que se le atribuyen a los diversos órganos de dirección: b) operativos, que se ejercen por conducto de los jefes de sector, por los comandantes de agrupamiento, grupos, secciones, pelotones y escuadras; c) un "Alto Mando" que se deposita en el Jefe del Departamento del Distrito Federal y que delega al Secretario General de Protección y Vialidad, y d) por último un "Mando Supremo" que se le asigna al Ejecutivo Federal como máximo comandante de la policía preventiva. De esta manera quedan explicados los aspectos de organización, jerarquías y mandos de la policía preventiva.

4.1. Funciones de la policía en el marco de su competencia

Primordialmente, las funciones de la policía preventiva son las de garantizar el orden, la seguridad y la vialidad pública en la jurisdicción del Distrito Federal.

En cuanto a orden y seguridad pública, las funciones de estos elementos están reguladas por la Ley Sobre Justicia en Materia de Faltas de Policía y Buen Gobierno del Distrito Federal y por el Reglamento de la propia ley, ordenamientos que establecen los li

(26) Rafael Bielsa. Ob. Cit., p. 15.

neamientos, procedimientos y la enumeración de las faltas administrativas a las que tiene ingerencia el personal de la policía preventiva en el desempeño de su actividad, funciones debidamente legalizadas y reglamentadas por el Estado, con el fin de que este cuerpo pueda garantizar el orden y la seguridad pública. En los casos de infracción a la ley y al reglamento en cuestión, es facultad del policía preventivo proceder a la detención y presentación del presunto infractor ante el juzgado calificador.

Las ingerencias de la policía preventiva en materia de vialidad están reguladas por el Reglamento de Tránsito, ordenamiento que faculta a este personal para dirigir y vigilar la circulación de los vehículos: en los casos de infracción procede a la detención y presentación de los presuntos responsables ante el juzgado calificador, o a las oficinas de infracciones adscritas a los depósitos de vehículos controlados por la Dirección General de Autotransporte Urbano, según sea el caso de la infracción de que se trate.

Asimismo, es función de la policía preventiva evitar la comisión de los delitos sancionados por el Código Penal del Distrito Federal; en esta materia el policía toma las medidas pertinentes con el fin de evitar la realización de estos actos y garantizar la seguridad de las personas y de los bienes; en caso de tomar conocimiento directo o a petición de la parte interesada de algún acto de esta naturaleza, la función de éste termina con la presentación del presunto responsable ante la autoridad administrativa denominada Agente del Ministerio Público.

Las funciones de la policía preventiva están señaladas de manera general por los artículos 3 y 5 del reglamento vigente que

regula la existencia de este cuerpo de seguridad pública.

Excepcionalmente la policía preventiva realiza funciones de "información política y social", actividad no regulada por el reglamento, que pasa desapercibido en los conglomerados humanos en busca de información política y social o subversiva con el fin de que los mandos operativos estén en condiciones de tomar las medidas necesarias para controlar o evitar la realización de tales actos; estos grupos reciben el nombre de "indicadores". Esta función era realizada por la Dirección de Investigaciones para la Prevención de la Delincuencia a través del grupo de "información política y social", al desaparecer la Dirección de Investigaciones por decreto presidencial de fecha 13 de enero de 1983 y publicado al día siguiente en el Diario Oficial de la Federación, se creó el grupo de indicadores para recabar la información de carácter político y social. Hasta el momento este grupo sigue funcionando.

En el presente sexenio del licenciado Carlos Salinas de Gortari, la Secretaría General de Protección y Vialidad de hecho ha creado la Dirección de Inteligencia (27) con funciones de investigación y persecución de los actos delictivos; estos grupos se encuentran en vías de legalización. La Dirección de Inteligencia viene a suplir a la desaparecida Dirección de Investigaciones para la Prevención de la Delincuencia.

4.2. El servidor público y su responsabilidad

(27) Francisco Javier Siller. CONTROL LEGAL DE LA DIRECCION DE INTELIGENCIA, periódico "Novedades" del día 9 de enero de 1989, p. A y A16.

El policía preventivo integra en gran parte al grupo de trabajadores al servicio del Estado denominados burócratas, conocidos genéricamente por el artículo 108 de la Constitución Federal como servidores públicos. En este sentido se refiere a toda persona que desempeña un empleo a favor del Estado, ya sea por elección popular o por nombramiento; el artículo constitucional en referencia clasifica a estos servidores en funcionarios y empleados, por lo que es necesario hacer su distinción.

Para Rafael Bielsa el funcionario representa y expresa la voluntad del Estado, en actos de autoridad o en actos de gestión; en actos de autoridad, cuando toma determinaciones que afectan a los gobernados o toman decisiones que comprometan al Estado; en actos de gestión cuando el funcionario cumple con un mandato que le confiere el Estado, a esto el autor le llama relación externa del funcionario, que se manifiesta al representar y expresar la voluntad del Estado. El empleado sólo tiene una vinculación interna con el Estado al ejecutar los trabajos que tenga que realizar, es decir, que no representa al Estado, solamente le sirve; el orden jerárquico entre el cumplimiento de las actividades y la autoridad del superior sobre el subordinado sólo existe como una relación interna de trabajo que en nada modifica el carácter de empleado al servicio del Estado. (28)

Manuel María Díez define al funcionario o empleado como la persona que participa en la función pública, distingue al funcionario en autoridad y en agente. Es autoridad aquél que tiene facultad para mandar, decidir y hacer cumplir las órdenes. Los

(28) Rafael Bielsa. Ob. Cit., p. 4 y 34.

agentes son simples ejecutores de las Órdenes que reciben (29). En este sentido, se considera funcionario tanto el que tiene autoridad para mandar y decidir, como el agente que sólo ejecuta las Órdenes que recibe, en razón de que ambos participan en la función pública. De igual manera se considera el término funcionario y empleado, es decir, ambos tiene el mismo significado.

Para Luis Humberto Delgadillo Gutierrez, la distinción entre funcionario y empleado radica en que el primero ocupa un grado en la estructura orgánica y asume las funciones de representación, iniciativa, decisión y mando; el empleado sólo presta sus servicios a la Administración Pública, sin las facultades que se le atribuye al funcionario. (30)

En nuestro sistema de gobierno, la Constitución Federal clasifica a los servidores públicos en funcionarios y en empleados, según lo establecido por el artículo 108 constitucional. De acuerdo con la distinción hecha por Rafael Bielsa y Delgadillo Gutierrez, el personal de la policía preventiva queda clasificado en el grupo de los empleados, en virtud de que estos servidores públicos solamente ejecutan las órdenes que reciben y cumplen con la función que se les atribuye.

En materia de responsabilidad, el personal de la policía preventiva tiene el deber de cumplir con las funciones que le son encomendadas durante el desempeño de su encargo; asimismo, debe rea

(29) Manuel María Diez. DERECHO ADMINISTRATIVO, T. III., Editorial Bibliográfica Argentina S. R. L., Buenos Aires, 1967, p. 341 y 345.

(30) Luis Humberto Delgadillo Gutierrez. ELEMENTOS DE DERECHO ADMINISTRATIVO, Editorial Limusa, S. A. de C. V., México, 1986, p. 147.

lizarlas con honestidad, ya que al no hacerlo incurre en irresponsabilidad, es decir, está sujeto a la imputación de los actos u omisiones que realice o deje de realizar en el desempeño de sus atribuciones, imputación que lleva aparejado el castigo previsto por la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

De la misma forma en que el Estado dicta las normas para regular la conducta a la que deben sujetarse los habitantes de la nación, de acuerdo al ámbito de competencia para lograr la armonía social, dicta también las normas a las que debe sujetarse la conducta de los servidores públicos, tanto en su carácter de representantes, para manifestar la voluntad del Estado, o como simples servidores de éste. Tal parece que los servidores del Estado tienen una doble regulación de conducta; como simples ciudadanos y como servidores públicos.

A través de la función legislativa, ha sido inquietud del Estado limitar y sancionar la conducta de los servidores públicos, como una consecuencia del orden jurídico en que se vive. La norma fundamental en toda la trayectoria de su existencia y vigencia, de una o de otra manera, y de acuerdo al sentir del poder constituyente de cada época, ha establecido los lineamientos sobre la responsabilidad de los servidores públicos, desde la Constitución de la monarquía española del 18 de marzo de 1812, a la Constitución Federal vigente del 5 de febrero de 1917 (31), con todas las reformas que ha tenido el Título Cuarto de esta última norma fundamental respecto a la responsabilidad de estos servidores.

(31) Raúl P. Cárdenas. RESPONSABILIDAD DE LOS FUNCIONARIOS PUBLICOS, Editorial Porrúa, S. A., México, 1982, p. 25.

Del espíritu de las diversas normas fundamentales que han regido en nuestro país, surgió en el periodo del presidente Benito Juárez el primer ordenamiento en esta materia, la Ley Sobre la Responsabilidad de los Altos Funcionarios de la Federación (32), del 3 de noviembre de 1870 (33), que fue la ley reglamentaria de los artículos 103 a 108 de la Constitución Federal de 1857. En la dictadura de Porfirio Díaz se dió la segunda disposición, la Ley Reglamentaria de los artículos 104 y 105 de la Constitución Federal, expedido el 29 de mayo de 1896 y publicado en el Diario Oficial el 6 de junio del mismo año (34), que se refería a la citada norma fundamental; en el capítulo primero de esta ley se reguló la Responsabilidad y Fuero Constitucional de los Altos Funcionarios Federales. En ambos cuerpos legales únicamente se contempló la responsabilidad de estos funcionarios sin tomar en cuenta a los demás servidores públicos, en virtud de que la Constitución de 1857 sólo se refería a los primeros. Estos ordenamientos reflejaron el sentir del poder constituyente de la época; eran momentos de inestabilidad política y en los funcionarios se fincaba la responsabilidad oficial, de ahí que la Constitución de 1857 y las leyes reglamentarias de los artículos 103 a 108 de la norma fundamental en mención se ocupó únicamente de ellos olvidándose de los empleados.

Surgió el poder constituyente de 1917 que básicamente consideró que la responsabilidad oficial de los servidores del Estado debería recaer tanto en los funcionarios como en los empleados,

(32) *Ibidem*. p. 36.

(33) Publicado en el Diario Oficial del Gobierno Supremo de la República del 5 de noviembre de 1870, T. IV., número 309, Archivo General de la Nación.

(34) Raúl F. Cárdenas. *Ob. Cit.*, p. 30.

consignando este sentimiento en el último párrafo del artículo III del texto original de la Constitución Federal vigente, numeral que facultó al Congreso de la Unión para la expedición de la ley sobre la responsabilidad de todos los funcionarios y empleados de la federación. (35)

Estabilizado el país después de la revolución armada de 1910, se expidió el 30 de diciembre de 1939 la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito y Territorios Federales y de los Altos Funcionarios de los Estados (36); esta fue la tercera ley sobre la responsabilidad de los servidores públicos y la primera en regular la responsabilidad de los empleados al servicio del Estado, ordenamiento expedido en el sexenio del presidente Lázaro Cárdenas. Esta ley incluyó la responsabilidad oficial de los empleados del gobierno del Distrito Federal, servidores que podían incurrir en delitos, faltas u omisiones oficiales, en el ejercicio de sus funciones.

El artículo 18 de la Ley de Responsabilidades de 1939, tipificó los delitos oficiales en que podían incurrir los funcionarios y empleados; el policía preventivo como empleado del gobierno del Distrito Federal estaba afectado por los diversos tipos penales regulados por el numeral en cita, para los efectos de la responsabilidad oficial. El artículo 19 de este ordenamiento señaló las sanciones que correspondía a cada delito oficial; penas privativas de la libertad desde 3 días a 12 años de prisión, que

(35) Publicado en el Diario Oficial de la Federación del día 5 de febrero de 1917, Archivo General de la Nación.

(36) Publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 21 de febrero de 1940, Archivo General de la Nación.

eran acompañadas de las correspondientes multas que iban de 50.00 a 2000.00 pesos para determinados delitos oficiales; asimismo, aparte de la privación de la libertad y multa, el empleado era sancionado con la destitución de su puesto, en otros casos, con la destitución e inhabilitación para ocupar otro cargo o comisión durante el término de 2 a 6 años.

Al ser acusado por delito oficial el empleado quedaba separado de su puesto, sobre todo en aquellos delitos donde se dictaba auto de formal prisión, separación que duraba hasta que se dictaba sentencia por el Jurado de Responsabilidades Oficiales de los Funcionarios y Empleados del Distrito y Territorios Federales. Durante ese tiempo, el empleado tenía derecho a recibir el 50% del sueldo; si quedaba absuelto tenía derecho a ocupar nuevamente el empleo y el pago del salario que no percibió. En caso de ser condenado por el delito de responsabilidad oficial, el empleado quedaba definitivamente separado de su puesto y en algunos casos era inhabilitado para ocupar otro durante el término de 2 a 6 años. Cuando el empleado no era sancionado con la destitución de su cargo, era opción de la autoridad que había expedido el nombramiento admitir o no al servidor público que había sido condenado por el delito de responsabilidad oficial, después de haber comulgado la pena o haberse extinguido esta. Estas situaciones estaban previstas por los artículos 70, 71, 72, 73, 74, 75, 76, y 78 de la Ley de Responsabilidades de 1939.

De acuerdo con el artículo 21 de la ley en referencia las faltas, infracciones u omisiones que no constituían delitos oficiales eran sancionadas por las leyes y reglamentos respectivos, ordenamientos a los que se sujetaban los servidores públicos para el desempeño de sus respectivas funciones.

Los delitos oficiales en que incurrieran los miembros de la policía preventiva estaban señalados por el artículo 18 de la ley en análisis, independientemente de la responsabilidad penal por delitos del orden común o de la responsabilidad civil que pudiera surgir por motivos de la responsabilidad oficial. La Junta de Honor, en su carácter de órgano administrativo, se encargaba de averiguar y sancionar las faltas u omisiones cometidas por el personal de la policía preventiva en el desempeño de sus actividades, sanciones que consistían en arresto hasta por 15 días que se cumplían en las guardias de las unidades a que pertenecía el policía infractor, o sanciones consistentes en cambios de adscripción, es decir, de una unidad a otra o de una especialidad a otra. Las faltas u omisiones cometidas por estos elementos originaban la responsabilidad disciplinaria que sancionaba la Junta de Honor de acuerdo con las facultades que le concedía el Reglamento Orgánico de la Policía Preventiva del Distrito Federal del 22 de septiembre de 1939 (37), consignada en los artículos 55 y del 94 al 133.

El 27 de diciembre de 1979, el presidente José López Portillo expidió el cuarto ordenamiento sobre esta materia, es decir, la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito Federal y de los Altos Funcionarios de los Estados (38). El artículo 3 de dicha ley reguló los delitos oficiales en los que podían incurrir los servidores públicos; eran los mismos delitos que había regulado el artículo 13 de la ley an

(37) Publicado en el Diario Oficial de la Federación del día 19 de octubre de 1939, Archivo General de la Nación.

(38) Publicado en el Diario Oficial de la Federación del día 4 de enero de 1980, Archivo General de la Nación.

terior, delitos que únicamente se atribuían a los altos funcionarios de la Federación, a los gobernadores de los Estados y a los diputados de las legislaturas locales. Conforme a esta nueva ley, los empleados públicos podían incurrir en los delitos oficiales siguientes: el ataque a las instituciones democráticas, a la forma de gobierno y a la libertad de sufragio; la usurpación de atribuciones, cualquier infracción a la Constitución o a las leyes federales, las omisiones de carácter grave, las violaciones a las garantías individuales o sociales y los demás actos u omisiones en perjuicio del interés público.

Los delitos oficiales que conservó la ley de responsabilidades de 1979 eran sancionados con la destitución del cargo y la inhabilitación para poder ocupar otro puesto en un término de 5 a 10 años. La sanción penal desapareció. Las faltas oficiales cometidas por los empleados eran sancionadas con la suspensión del cargo hasta por el término de 6 meses o con la inhabilitación hasta por un año para poder ocupar otro empleo, cargo o comisión de acuerdo con lo establecido por el artículo 10 de esta ley de responsabilidades.

Las faltas cometidas por los elementos de la policía preventiva en el desempeño de sus atribuciones eran sancionadas por la Junta de Honor, órgano competente para dictar las sanciones a que se refería el segundo párrafo del artículo 10 de la ley de responsabilidades que se ha citado.

Por decreto presidencial del 27 de diciembre de 1982, publicado al día siguiente en el Diario Oficial de la Federación, es reformado totalmente el Título Cuarto de la actual Constitución Federal, en lo referente a materia de responsabilidad de los ser-

vidores públicos. El texto vigente del Título Cuarto establece los lineamientos sobre la responsabilidad penal, la cual será sancionada de acuerdo con las leyes penales, la responsabilidad civil será exigible conforme al artículo 1928 del Código Civil para el Distrito Federal y la responsabilidad política y administrativa.

Como consecuencia de la reforma a la Constitución Federal, surgió la quinta ley reglamentaria de los artículos 108 a 114 de la norma fundamental en vigencia denominada Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, expedida por el presidente Miguel de la Madrid Hurtado el día 30 de diciembre de 1982 y publicada al día siguiente en el Diario Oficial de la Federación, ley que actualmente regula el procedimiento tanto sobre la responsabilidad política como la administrativa.

Conforme a la Ley de Responsabilidades de 1982, para efectos de la responsabilidad de los elementos de la policía preventiva éstos sólo pueden incurrir en responsabilidad administrativa al no cumplir con el deber de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño del empleo, cargo o comisión. La responsabilidad administrativa se sanciona con el apercibimiento privado o público, la amonestación privada o pública, la suspensión, la destitución del puesto, la sanción económica y la inhabilitación temporal para ocupar otro empleo, cargo o comisión.

La Secretaría General de Protección y Vialidad cuenta con la Contraloría Interna, órgano encargado de conocer sobre la responsabilidad administrativa en que puedan incurrir los policías preventivos; este órgano inicia el procedimiento de acuerdo con las

denuncias que recibe de los particulares que se ven afectados en su esfera jurídica por la mala conducta de estos servidores públicos. De la investigación realizada por la Contraloría Interna sobre los actos u omisiones constitutivos de delito, se turnan al agente del Ministerio Público en turno de la jurisdicción que corresponda para efectos de investigación y persecución del delito correspondiente; de los actos u omisiones constitutivos de responsabilidad administrativa turna las actuaciones al Consejo de Honor y Justicia Policial con el fin de que el órgano dicte la sanción que corresponda de acuerdo con la Ley de Responsabilidades vigente y conforme al propio reglamento actual de la policía preventiva, que por regla general dicta la baja del policía como servidor público.

Independientemente de la responsabilidad administrativa en que puede incurrir el policía preventivo, el Reglamento de la Policía Preventiva regula en el artículo 26 la responsabilidad disciplinaria que es sancionada con correctivos consistentes en amonestación, arresto o cambio de adscripción.

Consecuentemente, en la actualidad el policía preventivo como servidor público con carácter de empleado de confianza, está sujeto a la responsabilidad penal por motivo de los delitos comunes que pueda cometer en el desempeño de sus atribuciones; por la responsabilidad administrativa regulada por la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y por la responsabilidad disciplinaria sancionada por el reglamento que establece la existencia de este cuerpo.

CAPITULO II

ANTECEDENTES HISTORICOS SOBRE LA
REGLAMENTACION LABORAL DE LA PO-
LICIA PREVENTIVA DEL DISTRITO FE
DERAL

1. En la organización de los mexicas
2. En la época colonial
3. México siglo XIX
4. México siglo XX

1. En la organización de los mexicas

Una de las tribus procedentes del norte, de un lugar llamado Aztlán, recibía el nombre de aztecas por el lugar de procedencia. Se establecieron en el Valle de México para fundar la gran Tenochtitlán, nombre que se le dio a la ciudad en honor a Tenoch, gran sacerdote y jefe legendario de la tribu azteca; por esa razón los aztecas también eran llamados tenochcas. Posteriormente, optaron por llamarse mexicas, posiblemente por el lugar donde se establecieron que fue el centro del Valle de México denominado Michtli, "lugar de los mexicanos" (1). Mexicas era el nombre que recibían los aztecas a la llegada del conquistador Hernán Cortés. (2)

Los aztecas, tenochcas o mexicas procedentes del norte se establecieron en el centro del Valle de México durante los siglos XIII y XIV, dando origen a la gran Tenochtitlán y a otro pueblo llamado Tlatelolco en el año de 1325. En sus inicios fue un pueblo sometido a la jurisdicción de los tepanecas que radicaban en Azcapotzalco, a quienes tenían que pagar un tributo que duró un siglo. A la llegada de los mexicas el Valle de México ya estaba ocupado por otras tribus; para conservar los mexicas el centro del valle en donde se establecieron tuvieron que librar duras batallas. Debido a la excelente organización militar que éstos tenían, lograron someter a determinados pueblos que ocupaban ese valle, conquista que lograron durante los años 1370 a 1440, bajo el gobierno de los tlatoque: Acamapichtli, Huitzilihuil, Chimalpopoca e

(1) Andrés Serra Rojas. DERECHO ADMINISTRATIVO, T. I., 9a. edición, Editorial Porrúa, S. A., México, 1979, p. 559.

(2) Hernán Cortés. COMO CONQUISTE A LOS AZTECAS, colaboración de Armando Ayala Anguiano, Novedades Editores, S. A., México, 1980, p. 42.

Iztcoatl. El pueblo mexica fue eminentemente guerrero y como consecuencia logró el sometimiento de los tepanecas durante el gobierno de Iztcoatl. Todos los pueblos sometidos a la jurisdicción de los mexicas tenían que pagar tributo al Tlatoani o Hueytlatoani, supremo gobernante con sede en la gran Tenochtitlán. (3)

El pueblo mexica y los pueblos sometidos estaban organizados por clases; la de los gobernantes que en conjunto se llamaban tlatoque, es decir, existía en cada pueblo un gobernante llamado Tlatoani; los tlatoque estaban subordinado al Tlatoani principal o Hueytlatoani que se localizaba en la gran Tenochtitlán. Los pipiltin formaban la clase de los nobles, integrada por sacerdotes y militares. Los macehualtin era la gente del pueblo que vivía en los diversos calpulli, porción de tierra que ocupaba determinado número de familias que realizaban trabajos específicos; el calpulli era la unidad del pueblo mexica. (4)

Durante un siglo el pueblo mexica vivió momentos de inestabilidad como consecuencia de las continuas luchas que sostuvo para someter a los pueblos vecinos. Al lograr sus objetivos, tuvo que organizarse administrativamente para ejercer el control de los territorios hasta el momento conquistados y principalmente el control de la sede del supremo gobernante de la gran Tenochtitlán. El control administrativo del pueblo mexica abarcó lo que hoy en día sería el cuerpo policiaco. Establecieron en los calpulli el orden y la seguridad de sus habitantes por medio de una actividad de poli

(3) Charles Gibson. LOS AZTECAS BAJO EL DOMINIO ESPAÑOL 1519-1810, traducción del inglés por Julieta Campos, 9a. edición, Siglo Veintiuno Editores, S. A., México, 1986, p. 23 y 24.

(4) *Ibidem.* p. 37.

cía que se cumplía con la presencia de los topileque o topiles quienes eran los encargados del orden y de la seguridad pública. (5)

Todas las órdenes administrativas o judiciales de los funcionarios emanaban del señor mexica o Hueytlatoani, funciones que eran delegadas al juez mayor conocido como Cihuacoatl. Conforme a la estructura orgánica seguía el Tlatocan, órgano que representaba al Consejo Supremo del Gobierno, integrado por cuatro cámaras: la sacerdotal, encargada de resolver los problemas de culto y que recibía el nombre de Teotecutli; la de la tesorería llamada Huelcalpizqui, destinada a resolver los problemas de recaudación de los tributos; la de los guerreros llamada Tlacochoactcatl, que controlaba la organización y los problemas de la fuerza militar y, por último, la cámara de los cuatro barrios, encargada de resolver los problemas que se suscitaban tanto en el calpulli, lugar de mayor concentración de habitantes, como en los diversos lugares públicos. El control administrativo del orden y seguridad pública estaba a cargo de los topiles quienes remitían toda controversia al juez del calpulli y éste a su vez al juez mayor de Tenochtitlán para la resolución del conflicto. (6)

En la época de los mexicas, los topiles eran los policías preventivos, personal que en tiempos de paz se encargaba del orden y de la seguridad de los habitantes; administrativamente dependían del Hueytlatoani a través de la relación jerárquica. En tiempos

(5) *Ibidem.* p. 184.

(6) Jorge Nacif Mina. LA POLICÍA EN LA CIUDAD DE MEXICO (1524-1928), publicado por el Departamento del Distrito Federal, México, 1986, p. 11 y 12.

de guerra, la seguridad del barrio o calpulli, de los lugares públicos y del pueblo en general estaba a cargo de los guerreros llamados Teachcacauintin, quienes recibían órdenes directas de los Tlacatecuhtli, responsables de las decisiones políticas después del Hueytlatoni. (7)

En materia policiaca el control administrativo del pueblo mexicana existió, porque de alguna forma debía imperar una organización administrativa para la prestación de los servicios públicos que requería la época. La presencia de los servidores públicos denominados topiles, encargados del orden y de la seguridad pública lo comprueban. En cuanto a la reglamentación laboral de los topiles, es difícil asegurar que su trabajo se hallaba reglamentado en una mínima expresión jurídica.

2. En la época colonial

A la caída de la gran Tenochtitlán, el 13 de agosto de 1521, la vigilancia de la ciudad estuvo a cargo de las tropas de Hernán Cortés, de los totonacas y tlaxcaltecas; la ciudad fue reconstruida sobre las ruinas del imperio azteca (8). Desde la caída de los mexicas hasta 1527 el control administrativo del gobierno estuvo a cargo del conquistador, de manera provisional; durante ese lapso el personal encargado del orden y de la seguridad pública primordialmente estuvo a cargo de la tropa española, auxiliado por los alguaciles. Los alguaciles eran empleados de ínfima categoría

(7) Alejandro Iñigo. BITACORA DE UN POLICIA 1500-1982, publicado por el Departamento del Distrito Federal, México, 1985, p. 12.

(8) Hernán Cortés. Ob. Cit., p. 42, 71, 192 y 200.

del Ayuntamiento de la ciudad de México que realizaban diversas funciones, como la de conservar el orden y la seguridad pública, así como cumplir las órdenes de aprehensión de cualquier delincuente.

Posteriormente, el 13 de diciembre de 1527 se estableció un órgano superior de gobierno llamado Real Audiencia, con funciones administrativas y judiciales establecido por acuerdo del monarca español, con el fin de ejercer el control en las funciones indicadas sobre las tierras conquistadas por Cortés (9). Por Real Cédula del 25 de junio de 1530, surgió el gobierno a cargo de un virrey; este funcionario representaba y ejecutaba las órdenes del monarca, tenía facultades reglamentarias, comandaba las fuerzas armadas, tenía la responsabilidad sobre la protección de los habitantes del pueblo conquistado y la facultad de nombrar a los servidores públicos, así como la de conceder indultos. En el virrey se depositó la función administrativa o ejecutiva. El órgano de la Real Audiencia siguió funcionando; en éste se depositó la función judicial. El sistema de gobierno centralista a cargo de los virreyes duró hasta el 24 de agosto de 1821, fecha en que se consumó la guerra de independencia del pueblo mexicano. (10)

Desde la reconstrucción de la ciudad de México y para el control administrativo en materia policiaca el gobierno de Hernán Cortés, de la Real Audiencia y el de los virreyes contaba con un Ayuntamiento y una Junta de Policía integrada por los diputados de policía, apoyados a la vez por el cuerpo de alguaciles,

(9) Jorge Nacif Mina. Ob. Cit., p. 18.

(10) José Gamás Torruco. EL FEDERALISMO MEXICANO, Sep/Setentas número 195, publicado por la Secretaría de Educación Pública, México, 1975, p. 24 y 39.

que se encargaba de vigilar el cumplimiento de los ordenamientos administrativos dictados para el gobierno de la ciudad. En virtud de que la función del cuerpo de alguaciles no era específica para la conservación del orden y de la seguridad pública, ni suficiente el personal para cumplir con esta actividad, surgió en 1722 un cuerpo de policía que se llamó "La Santa Hermandad de la Acordada", por acuerdo de la Real Audiencia. Más que cuidar el orden y la seguridad de los habitantes de la ciudad y de los pueblos alejados, el personal de esta policía cometió los peores crímenes de la época, por ejemplo, los delincuentes eran ejecutados en el lugar de la detención (11). Para contrarrestar en parte la arbitrariedad de la Acordada, surgió en 1783 los Alcaldes de Barrio con funciones de policía para el orden y la seguridad pública; este personal era elegido por los vecinos del lugar cuya actividad consistía en llevar un censo de los delincuentes del barrio. Era personal civil sin goce de sueldo, es decir, una carga que el ciudadano tenía que cumplir en bien de su barrio. (12)

En la época de la colonia el personal de la policía preventiva no existió físicamente organizado, como se concibe en la actualidad, pero si existieron grupos de servidores públicos en esta materia entre ellos los alguaciles que realizaban funciones diversas, como la de conservar el orden y la seguridad pública o la de cumplir con una orden de aprehensión girada por la Sala del Crimen (13). Asimismo, existieron los alcaldes de barrio quienes cumplieron con su actividad como una carga impuesta por el Ayunta-

(11) Jorge Nacif Mina. Ob. Cit., p. 17 a 22.

(12) Alejandro Iñigo. Ob. Cit., p. 56.

(13) Arturo Sotomayor. DEL 'SERENO' AL 'ACADEMICO'. Revista Comunidad Conacyt, enero-febrero año VII, número 121-122, México, 1961, p. 143.

miento.

En materia policiaca, los reglamentos administrativos llamados en la época colonial "bandos de policía", fueron ordenamientos expedidos para la observación de los habitantes de la ciudad de México, como exigencias de la buena administración que se pretendía llevar en los negocios del gobierno por parte de las autoridades de la colonia radicadas en la capital de la Nueva España. Consecuentemente, estos no regulaban las relaciones de trabajo de los servidores públicos llamados alguaciles; por consiguiente, en cuanto a los alcaldes de barrio, era nula la reglamentación laboral; la actividad que éstos desempeñaban era el resultado de una carga, es decir, la realización de un trabajo gratuito. En general, el trabajo público no estuvo regulado; los empleados públicos, al igual que aquéllos que realizaban los trabajos bajo el sistema de encomienda, (encomendados) implantado por Hernán Cortés (14), vivían el resultado de un pueblo conquistado donde solamente recibían las consideraciones que el gobernante o encomendado tenía a bien dar como retribución por los servicios o trabajos realizados.

Los deseos de los reyes de España fueron benéficas ya que querían proteger al pueblo conquistado en todos los aspectos de la vida, primordialmente como seres humanos y en materia de trabajo; por ejemplo, bajo el sistema de encomienda la mano de obra estaba protegida. El derecho español a través de las Leyes de India, las Siete Partidas, la Novísima Recopilación y las Ordenanzas de Gre-

(14) Hernán Cortés. Ob. Cit., p. 201.

mios (15), no surtió los efectos que deseaba la Corona de España que radicaban en proteger al pueblo mexicana, proporcionador de la mano de obra que se utilizaba en toda la Nueva España. En cuanto a los alguaciles como servidores públicos, para efectos de protección laboral, no fueron tomados en cuenta.

El hecho de que en 1789 el Conde de Revillagigedo, virrey de la Nueva España, haya dictado un ordenamiento para la creación de un cuerpo especial para la realización del trabajo de vigilancia y seguridad de la ciudad de México no significó una regulación la boral sino que, de manera somera, se regulaba la estructura orgánica del cuerpo de vigilancia el cual debía ser "instruido, disciplinado y uniformado" (16). Lo anterior fue únicamente un primer antecedente sobre la existencia de la policía preventiva como fuerza física para la conservación del orden y la seguridad pública.

3. México siglo XIX

En este periodo se inició la guerra de independencia, el 15 de septiembre de 1810, y su culminación el 24 de agosto de 1821 (17). Como ha de comprenderse fueron momentos de disturbios; por una parte, el virrey, representante del monarca en la Nueva España, trataba de sofocar el movimiento de insurgencia. En 1811, en plena lucha de independencia, el virrey Javier Venegas dictó un ordenamiento administrativo en materia de policía para reorganizar a la

(15) Mario de la Cueva. EL NUEVO DERECHO MEXICANO DEL TRABAJO, 9a. edición, Editorial Porrúa, S. A., México, 1984, p. 39 y 40.

(16) Edgardo Montiel Govea, DATOS HISTORICOS DEL UNIFORME DE LA POLICIA PREVENTIVA, Revista Conacyt, enero-febrero año VII, número 121-122, México, 1981, p. 162.

(17) José Gamás Torruco. Ob. Cit., p. 29 y 39.

ciudad de México, donde incluyó el nombramiento de un superintendente de policía y tranquilidad, funcionario auxiliado por la junta de policía integrada por los respectivos diputados de policía, por 32 tenientes de policía, más el cuerpo de cabos de policía distribuidos en los 32 barrios que integraban la ciudad; todo el personal desempeñaba su función sin goce de salario. Por otra parte, era una carga conservar el orden y la seguridad pública; la principal función radicaba en controlar los disturbios existentes en la ciudad, provocados por el movimiento de independencia, así como el control de las entradas y salidas de la metrópoli.

Más adelante se promulgó la Constitución de Cádiz el 18 de marzo de 1812 (18) y jurada en la ciudad de México para su vigencia, el 30 de septiembre del mismo año (19). El ordenamiento constitucional en la parte novena del artículo 131 concedía facultades a las cortes para la creación y supresión de los empleos públicos; la parte vigésimatercera del mismo numeral concedió facultades a las cortes para aprobar los reglamentos en materia de policía y seguridad en los territorios del reino. Los empleos municipales eran una carga para quien debía cumplirlos, ya que nadie podía excusarse sin una causa que lo justificara legalmente, así lo establecía el artículo 319 de la Constitución. Por otra parte, el artículo 321 consignaba que el Ayuntamiento era el órgano administrativo encargado de controlar la materia de policía; el personal del ramo auxiliaría al Alcalde para lograr la conservación del orden y de la seguridad pública. Así, estos eran los lineamientos que se seguían en la metrópoli de la Nueva España.

(18) Manuel Dublán y José María Lozano. LEGISLACION MEXICANA, T. I., México, 1876, p. 349 a 379. Archivo General de la Nación.

(19) José Gamás Torruco. Ob. Cit., p. 36.

Los reglamentos que se expedían en materia de policía no funcionaban para regular las relaciones laborales de los empleados encargados de la conservación del orden y de la seguridad pública, ni de los celadores encargados de vigilar el cumplimiento de los ordenamientos administrativos que eran, en realidad, el mismo personal que se encargaba del orden. Los reglamentos que se dictaban en esta materia eran para el control de los habitantes de la metrópoli y para un mejor gobierno de las actividades del reino.

En consecuencia, durante el inicio de la guerra de independencia hasta su consumación, no existió ordenamiento que regulara la relación laboral sobre el personal encargado de la conservación del orden y de la seguridad pública; de hecho los cargos se creaban y a la vez podían ser suprimidos sin que estos se sujetaran a determinada ley o reglamento.

Después de consumada la guerra de independencia, se instaló la Junta Provisional Gubernativa el 28 de septiembre de 1821; se nombró a Iturbide como presidente de la junta y se expidió el "Acta de Independencia del Imperio Mexicano", con la cual se inició el primer imperio, la Constitución de Cádiz se adoptó provisionalmente y así nació un nuevo gobierno con bases en el régimen colonial carente, fundamentalmente, de los aspectos económicos para el sostenimiento de su estructura administrativa, política y social. Por decreto de la representación nacional la burocracia existente en el gobierno independiente se vió disminuida en el goce de su salario (20). El servidor público sufría las consecuencias del régimen naciente. Durante el corto periodo del imperio de Iturbide que culminó en marzo de 1823, no hubo cambios en materia de policía en

(20) *Ibíd.* p. 40, 41 y 42.

cuando al orden y a la seguridad pública; realmente permaneció la organización administrativa que había dejado el gobierno de la Colonia. Consecuentemente, la reglamentación laboral fue nula.

Al inicio de este imperio, y de acuerdo con las condiciones económicas en que se encontraba el gobierno, se tuvo la necesidad de exhortar a los ciudadanos para que voluntariamente aceptaran una carga, y de esta manera se estableció un Cuerpo de Vigilantes Voluntarios para la conservación del orden y la seguridad pública (21). Por tanto, el personal no recibía sueldo en virtud de que la función por desempeñar era voluntaria.

Al concluir el periodo del primer imperio en 1823, al año siguiente se decretó la vigencia de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos estableciéndose una República Federal donde se depositó la función ejecutiva en una persona denominada Presidente de los Estados Unidos Mexicanos y en un Vicepresidente, según lo establecían los artículos 4, 74 y 75 de la Constitución Federal de 1824 (22). En virtud del nuevo sistema de gobierno adoptado fue otra etapa de reorganización en los aspectos administrativos, legislativos y judiciales.

Establecido el sistema de gobierno federal, se expidió el 28 de mayo de 1826, durante el periodo de don Guadalupe Victoria, el primer reglamento que reguló la existencia de la policía municipal en el Distrito Federal, ordenamiento que suprimió los cargos de cerenos y celadores que existían con anterioridad y que cum

(21) Edgardo Montiel Govea. Ob. Cit., p. 162.

(22) Manuel Dublán, et al. Ob. Cit., T. I., p. 720 y 727.

plían con diversas funciones, entre ellas la de conservar el orden y la seguridad pública. Este reglamento regulaba la existencia de la policía municipal con el nombre de "celadores públicos", que de manera superficial normaba la estructura orgánica de este cuerpo, así como su nombramiento, salario que debían percibir, jerarquías y funciones por desempeñar. De este reglamento se transcriben los siguientes artículos:

"1. Se establecerá en esta capital un cuerpo de policía municipal, bajo la denominación de celadores públicos.

2. Este cuerpo se compondrá de ciento y cincuenta hombres de á pié, y cien montados, pagándose á los primeros veinte y cinco pesos mensuales, y treinta y cinco á los segundos.

3. Habrá tres gefes, de los cuales uno se llamará cabo superior, y los otros dos cabos subalternos. Al primero se le pagarán mil ochocientos pesos anuales, y mil docientos á los restantes.

4. Los individuos de este cuerpo no gozarán fuero alguno, y su nombramiento lo hará el gobernador del distrito, quien podrá despedirlos á su arbitrio, siempre que lo estime conveniente. (23)

De los numerales transcritos anteriormente se desprende que la policía municipal estaba constituida por la "policía a pie" y

(23) *Ibidem.* p. 798.

por la "policía montada", ambos con el nombre de "celadores públicos" subordinados a un cabo superior y otro subalterno por cada cuerpo, a la vez todos subordinados jerárquicamente al gobernador del Distrito Federal quien era el funcionario que expedía el nombramiento del personal de la policía municipal; en él se depositaba la facultad administrativa para el nombramiento del personal y a la vez la facultad para ordenar el despido de manera subjetiva, es decir, era al arbitrio del gobernador sin mediar el procedimiento administrativo y mucho menos el derecho a la defensa del empleo. La policía municipal no tenía ninguna seguridad en el empleo y carecía de toda defensa jurídica: sólo tenía derecho al salario por el trabajo realizado. En términos generales estos servidores públicos estaban sujetos a las consideraciones del gobernador del Distrito Federal.

Para auxiliar a la policía municipal, se expidió el 20 de diciembre de 1828 un reglamento que reguló el "Cuerpo de Vigilantes del Orden Público"; por cada manzana debía existir un vigilante, el nombramiento era expedido por el regidor, éste era la autoridad política que existía en cada cuartel en que se dividía la ciudad de México; estos vigilantes estaban auxiliados a la vez por los vecinos de la manzana y relevados cada tercer día en el ejercicio de dos funciones. Este cuerpo de vigilantes no recibía sueldo, cumplía con una carga que imponía el gobierno de la época para la conservación del orden público con la que todo ciudadano tenía el deber de cumplir en el momento oportuno, es decir, en el momento del nombramiento. Esa guardia civil se distinguía por llevar un sable suspendido de una banda de cuero llamado tahalí. (24)

(24) Manuel Dublán, et al. Ob. Cit., T. II., p. 87 y 88.

Con fecha 17 de enero de 1834 la Secretaría de Relaciones expidió un Reglamento Provisional, al que debían ajustarse los vigilantes y sobrevigilantes en el cuidado nocturno de la ciudad de México y que implicaba la conservación del orden y de la seguridad pública durante la noche. El ordenamiento únicamente reguló la organización y distribución del servicio de la policía montada, encargada en ese momento de la vigilancia nocturna; el cuerpo de sobrevigilancia se ocupaba de inspeccionar el cumplimiento de los servicios desempeñado por el cuerpo de vigilancia. El personal estaba subordinado a un regidor nombrado por el gobernador del Distrito Federal, con el cargo de jefe de los vigilantes y sobrevigilantes; todo el personal estaba jerárquicamente subordinado al gobernador. El incumplimiento del servicio, así como de las disposiciones previstas en el reglamento provisional, era motivo o causal de despido en el empleo del vigilante o sobrevigilante, independientemente de las responsabilidades que se le podían imputar al empleado, por negligencia en el servicio de orden y seguridad pública que era materia de suma importancia para el gobierno de ese momento histórico, según lo confirma el artículo 16 que se transcribe: "Cualquier falta en el desempeño de las obligaciones impuestas por este reglamento, á más de la destitución del destino, los hará responsables, conforme á las leyes, atendiendo el abuso de la confianza que en ellos deposita la autoridad en un ramo de tanta importancia". (25)

El reglamento provisional en cita, además de regular la organización, distribución de la fuerza y sanciones drásticas, como el despido en el empleo de estos servidores, también reguló el

(25) *Ibidem.* p. 666 y 667.

horario para el desempeño del servicio que se iniciaba a las 17:30 horas y terminaba a las 07:00 del día siguiente; así lo preveían los artículos que se transcriben en seguida:

"Art. 1. Los vigilantes deberán estar frente de las casas de la diputación, completamente equipados, todas las tardes á la cinco y media, para ser allí reconocidos por el gobernador del Distrito, quien por conducto de los sobrevigilantes, se impondrá diariamente de la aptitud que tengan para prestar inmediatamente el servicio.

Art. 11. Diariamente avisarán por medio de un parte que á las siete de la mañana debe estar en poder del sobrevigilante, y éste pasarlo inmediatamente al gobernador, para que á las nueve tenga noticia el Ministerio de Relaciones de lo ocurrido en cada manzana, insertándose en este parte los que se han aprehendido, sus causas, dónde los han entregado, particularidades de la noche, incluyéndole en éstas las faltas de alumbrado, limpieza de las calles, diversiones, su duración y auxilio que habían prestado á otras manzanas". (26)

En 1838 la ciudad de México contaba con un cuerpo de policía municipal formado por vigilantes nocturnos a cargo del personal de la policía montada y por el cuerpo de vigilantes diurnos, a

cargo del personal de la policía a pie llamados "rondines"; tanto la policía montada como la de a pie tenían su propio reglamento, ordenamiento que se expidió a la vez el 7 de abril de 1838. (27)

Ambos ordenamientos regularon, a groso modo, la organización de estos cuerpos, mandos y jerarquías, nombramiento, salario, horario para el desempeño del servicio, causas de desido o baja de la corporación y otras ingerencias en cuanto a las funciones que el personal realizaba.

En cuanto a la organización, tanto la policía montada como la de a pie dependían directamente del prefecto del Distrito Federal que tenía el cargo de jefe superior y éste subordinado al gobernador de la misma entidad. El cuerpo de la policía montada estaba organizado a partir de un primer jefe subalterno, un segundo jefe subalterno, 8 cabos y por 114 policías montados distribuidos en los 8 cuarteles mayores en que se dividía la ciudad de México. El cuerpo de la policía a pie se organizaba a partir de un comandante, 5 cabos y 44 guardias. Esta era la policía municipal con sus dos corporaciones que para efectos de mandos y ejecución de las órdenes emitidas por la superioridad, se ejecutaban a partir del primer jefe subalterno, hasta el último servidor que era el policía montado o del comandante hasta el último elemento en jerarquía que era el guardia a pie; esta organización escalonada de superior a inferior implicaba a la vez jerarquías para el cumplimiento y ejecución de órdenes en el desempeño del servicio.

En relación con el nombramiento del personal de la policía

(27) Manuel Dublán, et al. Ob. Cit., T. III., p. 470 a 478.

municipal en cita, este era expedido á voluntad y arbitrio del prefecto en su carácter de jefe superior de la fuerza policiaca y con aprobación del gobernador. El requisito para el personal aspirante era la buena conducta y la fianza otorgada por otra persona, a satisfacción del prefecto; para el personal de la policía montada, además de los requisitos señalados, debían tener: caballo, pistola y sable de su propiedad y en buen estado, de lo contrario no podían causar alta en la corporación; el mantenimiento del equipo era por cuenta y riesgo del personal, característica que rige hasta nuestros días.

El salario fue reglamentado para la policía municipal y tabulado por importes mensuales pagaderos por quincenas vencidas. Por tanto, el salario mensual de la policía montada era el siguiente: el primer jefe subalterno percibía 70.00 pesos, el segundo jefe subalterno 50.00 pesos, los cabos 37.00 pesos 4 reales o 38.00 pesos 6 reales de acuerdo a los meses de 30 o 31 días, el guardia montado recibía 1.00 diario. El salario mensual de la policía a pie era el siguiente: el comandante percibía 50.00 pesos, los cabos 25.00 pesos y los guardias 18.00 pesos.

El tiempo de duración del servicio nocturno abarcaba de las 19:00 horas a las 05:30 horas del día siguiente, durante los meses de marzo a agosto; y de las 18:00 horas a las 06:00 horas del día siguiente, durante los meses de septiembre a febrero. Para el servicio diurno, el tiempo de duración para el desempeño del servicio era a partir de las 06:00 horas a las 18:00 horas.

En 1838, el personal de la policía municipal no estaba protegido jurídicamente, en cuanto a la seguridad en el empleo; era un personal amovible que estaba a entera voluntad del prefecto en su

carácter de jefe superior inmediato, es decir, podía despedir a cualquier empleado de la policía municipal si así lo consideraba conveniente. Otras de las causas que motivaban la baja o el despido fueron las siguientes: cuando el guardia montado o a pie quedaba a disposición del juez o magistrado por motivo de alguna causa penal; el abandono del empleo por tres veces consecutivas y por ingerir bebidas embriagantes durante el servicio. Consecuentemente, el personal al sufrir el despido o la baja como elemento activo de la corporación no contaba con los medios jurídicos para impugnarlo, en virtud de que en ambos reglamentos no se establecieron los medios de su defensa. El único derecho protegido era el del salario percibido por los servicios realizados, lo demás fueron deberes por cumplir por parte del servidor público.

En 1847, debido al crecimiento de la población en la ciudad de México, el número del personal que integraba la policía municipal era ya insuficiente para cumplir con la función tendiente a conservar el orden y la seguridad pública y de las demás actividades inherentes al cargo; en tal situación, el gobernador interino del Distrito Federal, Vicente Romero, se vio en la necesidad de dictar un ordenamiento que denominó "Arreglo para la Policía Preventiva y Seguridad del Distrito Federal". (28)

El reglamento fue expedido el 11 de enero de 1847, por medio del cual se estableció una guardia civil para el auxilio de la fuerza pública existente. Estos servidores públicos estaban constituidos por un órgano denominado Junta Superior de Policía, integrado por tres personas con carácter de propietarios y por tres

(28) Manuel Dublán, et al. Ob. Cit., T. V., p. 243 a 246.

suplentes; por los jefes de cuarteles (la ciudad de México se dividía en 8 cuarteles mayores y 32 cuarteles menores); por los jefes de manzanas de cada cuartel y por el cuerpo de ayudantes.

El personal de la Junta Superior de Policía era nombrado por los jefes de cuarteles, cargo que debían ocupar personas de una determinada calidad económica, con ingresos de 3,000.00 pesos anuales. Los jefes de cuarteles eran nombrados a través del voto secreto de todos los jefes de manzanas de cada cuartel y en presencia del regidor del mismo. El nombramiento para jefe de manzana se llevaba a cabo por elección popular de los vecinos domiciliados en la manzana donde se debía elegir al jefe de la misma; en caso contrario, era elección del regidor del cuartel. Los ayudantes eran nombrados por el propio jefe de manzana, personas domiciliadas en el mismo lugar. Estos cargos no podían ser excusados para su ejercicio, eran obligatorios, es decir, cargas impuestas a los ciudadanos por el gobierno del Distrito Federal de ese momento.

Para el personal de la Junta Superior de Policía el tiempo de duración en el cargo era de tres años; para los jefes de cuarteles dos, para los jefes de manzanas uno y para los ayudantes seis meses.

El cuerpo operativo integrado por la guardia civil estaba compuesto por el jefe de manzana con 4 ayudantes; era el personal encargado de la conservación del orden y la seguridad pública de sus respectivas manzanas en auxilio a los miembros de la policía municipal del Distrito Federal.

La guardia civil cumplía únicamente con el deber que imponía

el gobierno del Distrito Federal, motivada por el poco presupuesto con que contaba el régimen de la época, por el escaso personal de la policía municipal y, además, por la constante inestabilidad del régimen gubernamental. La guardia civil no tenía derechos laborales que exigir, solamente deberes que cumplir.

El 5 de enero de 1848, por acuerdo de la Asamblea del Ayuntamiento de la ciudad de México se expidió otro reglamento (29), por medio del cual se estableció un cuerpo de la policía municipal que, de acuerdo con el ordenamiento, estaba compuesto por: un jefe de la policía; una sección de oficiales, con un total de 81 de personal y una sección de guardias, con 80 hombres a pie y 20 a caballo. El jefe de la policía y los oficiales eran nombrados por la Asamblea del Ayuntamiento y los guardias por el jefe de la policía, con aprobación de la Comisión de Policía. Además, 5 agentes formaban parte del personal encargados de realizar las funciones administrativas y eran nombrados de igual manera que los guardias. Los guardias a pie y los de a caballo formaban el personal operativo.

Por otra parte, el horario para desempeñar el servicio no fue regulado; tampoco fue previsto la forma para el pago del salario, solamente el importe diario que debían ganar de la siguiente manera: el jefe de la policía 8.00 pesos, los oficiales 1.00 peso, los guardias 4 reales, los dos primeros agentes 3.00 pesos 4 reales, el tercer agente 2.00 pesos 4 reales y el cuarto como el quinto agente 2.00 pesos cada uno. En cuanto al salario, la peor carga la sufría la tropa, es decir, el cuerpo de guardias porque de

(29) LEYES, DECRETOS Y REGLAMENTOS. AÑOS 1848-1895, número de inventario 6311, Archivo de la Ciudad de México.

los 4 reales diarios tenía la obligación de mantener el caballo y el equipo.

Se regularon las causas por las cuales el personal causaba baja o desido como empleado de la corporación; una de ellas era la falta al empleo por tres días consecutivos o cuando el guardia quedaba a disposición del juez competente por motivo de algún ilícito penal. Las bajas eran automáticas, sin mediar procedimiento administrativo, previo a la destitución del empleo, que legitimara el despido. Con la vigencia de este ordenamiento se suprimieron determinadas plazas ocupadas por el personal de ciertas jerarquías del cuerpo de serenos y del cuerpo de celadores de policías, sólo se conservaron las plazas de aquellos encargados directamente del alumbrado público y de los celadores de policía sin jerarquías, agrupados al cuerpo de la policía municipal; al suprimirse las plazas ocupadas por el personal en referencia, quedaban destituidos automáticamente del empleo. Para causar alta en la corporación de la policía municipal, tanto los serenos como los celadores debían cumplir con los requisitos previstos por el reglamento en vigor, como personal de nuevo ingreso; el tiempo de empleo anterior no era tomado en cuenta para efectos de antigüedad.

Los aspectos laborales del ordenamiento en cita únicamente garantizaba el derecho al salario devengado por los servicios prestados a favor del Ayuntamiento. La seguridad en el empleo, así como los medios de defensa no fueron previstos por ese reglamento.

El 9 de mayo de 1848, el gobernador del Distrito Federal Juan María Flores y Terán, debido a la inseguridad en que vivían los habitantes de la capital de la nación, tanto en sus personas como

en sus bienes y para contener el estado de inseguridad, tuvo que expedir en esa fecha un ordenamiento que denominó Reglamento para las Fuerzas de Policía (30), fuerza pública que debía costearse para el pago del salario con las contribuciones de todos los comerciantes ubicados en cada una de las manzanas existentes en los cuarteles mayores y menores en que se dividía la ciudad de México; así se disciende en la exposición de motivos y en los numerales del propio ordenamiento.

La fuerza pública estuvo integrada por 500 hombres estructurados a partir de un primer jefe, uno segundo y uno tercero, 32 cabos, 100 vigilantes a caballo y 365 vigilantes a pie. El nombramiento de jefes y cabos fue una facultad del gobernador del Distrito Federal y el nombramiento de la tropa o vigilantes era propuesta del primer jefe con aprobación del gobernador. Todo el personal era amovible, es decir, eran sustituidos por voluntad del gobernador, según su arbitrio si así lo consideraba conveniente.

El horario para el desempeño del servicio no fue previsto por este ordenamiento; tampoco se reguló la forma de pago, únicamente el importe mensual que debían ganar. Respecto al salario, el primer jefe percibía 120.00 pesos, el segundo 100.00 pesos y el tercero 90.00 pesos, cada vigilante a caballo 24.00 pesos y el vigilante a pie 15.00 pesos.

La mayor parte del ordenamiento reguló lo relacionado a las contribuciones que debían aportar los comerciantes para el soste-

(30) Manuel Dublán, et al. Ob. Cit., T. V., p. 360 a 362.

nimiento de la fuerza pública. Los aspectos laborales no fueron considerados y únicamente se mencionaron el nombramiento y el derecho al salario.

El 20 de julio de 1848, el presidente de la República José Joaquín Herrera expidió un decreto por medio del cual ordenaba el establecimiento de una fuerza pública en Distrito Federal denominada "Guardia de Policía", cuerpo compuesto hasta por 1000 hombres estructurados militarmente para la conservación del orden y de la seguridad pública (31). Así el 22 de agosto del mismo año, el Congreso General expidió el reglamento que organizó a la fuerza pública. (32)

Conforme a este reglamento, el gobernador del Distrito Federal tenía la facultad de nombrar a los comandantes o jefes, oficiales, pagador, capellán, médico cirujano y maestro armero; de igual manera eran removidos o destituidos a voluntad del gobernador, nombramiento y remoción que se ejecutaba con aprobación del Ejecutivo Federal. El gobernador fungía con el carácter de Comandante General e Inspector de la Policía Municipal. El personal que integraba el cuerpo de la guardia debía durar dos años continuos en el servicio, y sólo podía interrumpirse ese tiempo por enfermedad o licencia temporal concedida por el comandante de la compañía. Como consecuencia de la organización militar del personal de la policía, el abandono del empleo significaba deserción, y era sancionado conforme a este ordenamiento con la destitución en el empleo, la pérdida de la antigüedad, de la jerarquía y pasaban a formar parte del ejército.

(31) *Ibídem.* p. 426 y 427.

(32) *Ibídem.* p. 442 a 451.

El salario se pagaba mensual o quincenalmente a los jefes, oficiales y sargentos, según la existencia de fondos. A los cabos y guardias se les pagaba diariamente al concluir el servicio; a los que no alcanzaban a cobrar se les acumulaban los haberes para ser pagados al día siguiente; la escasez de fondos no provocaba problemas con el personal, debido a la disciplina militar a la que estaban sujetos; consecuentemente, debían obedecer y esperar en su oportunidad el pago.

Por lo que respecta al horario, este aspecto no fue previsto por el reglamento; el servicio se desempeñaba en el día y en la noche, el personal del servicio nocturno realizaba dos servicios continuos y a la tercera noche descansaba. El derecho a la seguridad social estaba protegido por los servicios médicos que prestaba el cuerpo de médicos cirujanos de la propia corporación.

El personal de la policía tenía estrictamente prohibido hacer uso del derecho de petición y de asociación para asuntos políticos; en materia de trabajo era la misma situación, éstos se ajustaban al orden jurídico existente. Por otra parte, la corporación en cita contó con el órgano administrativo denominado "Junta de Disciplina" prevista por el ordenamiento en cuestión, junta disciplinaria competente para conocer la conducta del personal y por las infracciones al reglamento, aplicando correctivo disciplinario hasta por 15 días de arresto en el cuartel.

Así, estos fueron los tres reglamentos que se expidieron en 1848 para regular el servicio y la organización del personal de la policía municipal de la ciudad de México; cada ordenamiento tuvo su propia característica en la regulación de los aspectos de trabajo y en las atribuciones que tenían para desempeñar el servicio.

El 6 de mayo de 1850, el gobernador del Distrito Federal ex-
pidió el ordenamiento denominado "Reglamento sobre Guardias Diurn
os" (33), con el objeto de reorganizar la fuerza pública ya exis-
tente con anterioridad. La estructura orgánica del personal estu-
vo compuesta por: un comandante encargado de la fuerza pública
quien dependía directamente del gobernador, 32 cabos y por el perso
nal de tropa constituido por 96 guardias diurnos.

El nombramiento del personal de nuevo ingreso no fue previs-
to. En cuanto a la remoción, destitución o baja del guardia en el
empleo fue considerado a voluntad del gobernador, sin tener dere-
cho el servidor público a pedir explicación alguna sobre la causa
del despido o de interponer recurso en contra de la determinación
del gobernador.

Otros de los motivos por los cuales causaba baja el personal
de la policía fueron las causas penales reguladas por el propio
reglamento en su capítulo cuarto: además de la destitución del
empleo, sufría privación de la libertad por 15 días a 4 meses y
acompañado de grillete. Los delitos penales eran los siguientes:
desobedecer al gobernador, vender parte de los elementos del equipo
po, el cohecho y el soborno, valerse de cualquier medio para que
el particular incurriera en infracción de policía, rendir falsos
informes de las novedades del servicio, hacer mal uso de las ar-
mas e ingerir bebidas embriagantes en las horas del servicio.

También se ordenaba la destitución en el empleo por las si-
guientes causas: por no obedecer al comandante o al cabo, por falsi-

(33) *Ibidem.* p. 701 a 708.

tar 3 días consecutivos al empleo, el abandono del servicio por tercera ocasión, la ineptitud en el cumplimiento de las órdenes, la inobservancia de los numerales del reglamento y la falta de respeto a los superiores.

En cuanto al salario, el correspondiente al comandante no fue previsto por el reglamento, el cabo percibía 19.00 pesos mensuales y cada guardia 16.00 pesos. El horario para desempeñar el servicio no fue determinado; sin embargo, el servicio se iniciaba media hora antes del amanecer hasta la hora en que el guarda farol encendía los faroles de la línea que le correspondía y en ese momento se retiraba el guardia de su servicio. Para el desempeño del servicio el costo del equipo era por cuenta del guardia.

El 9 de abril de 1853, por decreto del Ejecutivo Federal a cargo del general de brigada Manuel María Lombardini, se reformaron los artículos 3, 16 y 59 del reglamento de fecha 22 de agosto de 1848 (34), disposición que entro nuevamente en vigor reorganizando la fuerza pública e integrándose a partir de ese momento, por compañías de infantería y de caballería. Con las reformas hechas a los numerales indicados, el personal debía servir en la policía por 4 años consecutivos.

Debido a la situación política que vivía el país, es decir, de inestabilidad en todos los aspectos del orden jurídico, así como en la administración de las actividades del régimen gubernamental; la policía municipal del Distrito Federal se reemplazó totalmente con base en el ordenamiento denominado "Reglamento para

(34) Manuel Dublán, et al. Ob. Cit., T. VI., p. 359 y 360.

la Organización y Servicio de la Seguridad Pública del Distrito" expedido por el presidente de la República, Antonio López de Santa Anna, el 28 de junio de 1853 (35). También fue organizada militarmente la fuerza policiaca establecida por este ordenamiento: eran dos compañías, una de infantería y otra de caballería; asimismo, todo el personal estaba subordinado al gobernador del Distrito Federal, con carácter de inspector del cuerpo policiaco. Por otra parte, fue amovible el personal de la corporación a voluntad del propio gobernador, con aprobación del Ejecutivo Federal, o se dictaba la baja por los delitos del orden común cometidos por el personal fuera del servicio; cumplía la condena en los talleres de Santiago Tlalteloco, y durante ese tiempo percibía un real y medio de salario diario por los trabajos forzados que realizaba el personal recluso.

El gobernador expedía los nombramientos de oficiales con aprobación del Ejecutivo Federal; los de sargentos, cabos y tropa los realizaba el capitán de cada compañía con la aprobación del Gobernador. Todo el personal contraía la obligación de prestar sus servicios por 3 años consecutivos.

El sueldo de oficiales, sargentos, cabos y guardias se efectuaba de la misma manera de acuerdo con lo previsto por el reglamento del 22 de agosto de 1848; de igual manera el derecho a la seguridad social se conservó en los mismos términos.

Surgió otro ordenamiento expedido por Antonio López de Santa Anna, del 27 de julio de 1854 (36), que se denominó "Reglamento

(35) *Ibidem*. p. 573 a 578.

(36) Manuel Dublán, et al. *Ob. Cit.*, T. VII., p. 270 a 278.

para la Organización de la Fuerza de Policía del Distrito" con el objeto de reestructurar a la policía municipal y aumentar la fuerza en la caballería hasta 3 compañías. En todo los demás aspectos, el reglamento siguió conservando los lineamientos establecidos por la norma anterior y por la del 22 de agosto de 1848; en cuanto a la organización de la policía municipal las modificaciones sólo se efectuaron en el aspecto administrativo.

Para la prestación del servicio, el personal debía estar listo para desempeñarlo en el momento que se le ordenara, no tenía derecho a solicitar descanso o francas, nombre que recibe el descanso en la milicia; el descanso se otorgaba a consideración del gobernador del Distrito Federal, de acuerdo con las necesidades que tenía del servicio de la policía municipal.

El país siguió su curso de inestabilidad en todos los órdenes, no obstante haberse promulgado el 5 de febrero de 1857 la nueva Constitución Federal (37), norma fundamental llena de lagunas jurídicas esenciales como la carencia de las disposiciones relativas a la Cámara de Senadores. El poder constituyente no cumplió con los deseos de la nación, que eran lograr la paz, la estabilidad política, económica y social. Los efectos del gobierno colonial siguieron su cause.

Durante el gobierno interino del presidente Benito Juárez, se expidió un decreto del 2 de marzo de 1861 (38), por el cual se es

(37) Publicado en EL ESTANDARTE NACIONAL, PERIODICO POLITICO Y LITERARIO, del 13 de marzo de 1857, año 1, p. 4., Archivo General de la Nación.

(38) Manuel Dublán, et al. Ob. Cit., T. IX., p. 100 y 101.

tablecía el cargo de Inspector General de la Policía del Distrito Federal, a cuyo mando tenía la fuerza armada de la policía, tanto de la infantería como la caballería para los servicios diurnos y nocturnos. La policía municipal siguió conservando su organización militar. A fines de ese año, se gesta la intervención francesa en nuestro país.

Del 6 al 8 de enero de 1862, se inicia la guerra de intervención extranjera que culminó el 10 de junio de 1863 con la entrada de los franceses a la ciudad de México. El 10 de julio del mismo año la Junta de Notables propuso a la nación como sistema de gobierno una monarquía moderada, hereditaria y católica que debía recaer en un soberano con el título de Emperador de México; el título fue ofrecido a Fernando Maximiliano de Habsburgo. (39)

Mientras se aceptaba la corona del imperio mexicano, el gobierno provisional representado por la Regencia del Imperio, y por decreto del 22 de septiembre de 1863 (40), ordenó el establecimiento de un cuerpo de policía de seguridad para el Distrito de México, a cargo de un jefe superior nombrado por la regencia, auxiliado por un secretario y un escribano; funcionario y empleados que percibían un sueldo anual, el primero 3,000.00 pesos, el segundo 600.00 pesos y el tercero 400.00 pesos. En cuanto al número de guardias el decreto no lo especificó. El jefe superior de la policía dependía del prefecto político de la ciudad de México;

(39) A. B. Belenki. LA INTERVENCION EXTRANJERA DE 1861-1867 EN MEXICO, traducción del ruso por María Teresa Francés, Fondo Cultura Popular, S. de R. L., México, 1966, p. 74, 91 y 93.

(40) José Sebastián Segura. BOLETIN DE LAS LEYES DEL IMPERIO, T. I., Imprenta Literaria, México, 1863, p. 297 a 299., Archivo General de la Nación.

de manera provisional, el jefe de la policía organizó al cuerpo de la guardia existente con aquellos que se adherieron al nuevo sistema de gobierno.

El gobierno provisional a cargo de la Regencia del Imperio expidió el 26 de marzo de 1864 (41), otro decreto para organizar una policía preventiva con la función de evitar la consumación de los delitos y a la vez perseguir los ilícitos consumados; para controlar el servicio y las funciones de este cuerpo, se dividió a la capital del imperio en 9 cuarteles.

La organización del personal se estructuró a partir de un agente superior o comisario central auxiliado por un secretario y un escribano; 3 comisarios de primera, 3 de segunda y 3 de tercera; 9 comisarios de cuartel con 9 secretarios; 9 inspectores de primera, 9 de segunda y 9 de tercera; 27 cabos y 198 guardias. El comisario central, los comisarios de primera, segunda y tercera, así como los comisarios de cuartel eran nombrados por la Regencia del Imperio, a propuesta del prefecto político y con conocimiento del subsecretario de gobernación; los inspectores, secretarios y cabos, por el prefecto político a propuesta del comisario central y los guardias por el comisario central con conocimiento del prefecto político. De igual manera era el procedimiento para la destitución del personal en el desempeño del empleo, a petición de la persona que proponía el cargo y dictada por quien otorgaba el nombramiento, con conocimiento del subsecretario de o del prefecto político, según fuera el caso, es decir, la destitución en el empleo de los miembros del cuerpo de la policía era a

(41) José Sebastián Segura. Ob. Cit., T. II., p. 117 a 127.

voluntad de quien los proponía. Otra de las causas de destitución prevista por el decreto fue la ineptitud en el servicio.

El horario para la prestación del servicio de vigilancia policiaca no fue previsto, ni el tiempo para el descanso, únicamente tenía que prestarse sin interrupción de día y de noche. En cuanto al salario, el personal percibía el pago por quincenas adelantadas. Así, estos fueron los aspectos laborales que contenía el decreto; este ordenamiento dejó sin vigencia al anterior.

El 10 de abril de 1864 el prefecto político de la ciudad de México, José del Villa y Bocanegra, dictó el "Reglamento para el Servicio de las Comisurías de Policía" (42), para la adecuada organización y atribuciones de la policía de seguridad. El servicio de vigilancia se realizaba por dos grupos, el primero de las 06:00 a las 12:00 horas y de las 18:00 a las 24:00 horas; el segundo grupo de las 12:00 a las 18:00 horas y de las 24:00 a las 06:00 horas. El tiempo para el descanso no fue determinado pero de hecho estaba comprendido por los intervalos de los servicios a desempeñar. Ese reglamento solamente reguló las formas para la realización del servicio.

Maximiliano de Habsburgo aceptó la Corona del Imperio Mexicano el 10 de abril de 1864 y llegó a la ciudad de México el 12 de junio del mismo año (43). El 8 de enero de 1865 expidió un decreto (44), por el cual el emperador estableció y reglamentó una Le

(42) *Ibidem.* p. 152 a 155.

(43) A. B. Belenki. *Ob. Cit.*, p. 96.

(44) EL DIARIO DEL IMPERIO. T. I., número 23, del 28 de enero de 1865, p. 92, Archivo General de la Nación.

ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA

gión de Gendarmería integrada por compañías de infantería y por las escuadras de caballería, con un total de 1946 hombres organizados militarmente, con jerarquía máxima de coronel para el comandante de esa legión. Este cuerpo se regía por el Código Militar Francés.

El servicio de la gendarmería cubría la vigilancia en la ciudad de México y en todo el territorio del imperio mexicano; en casos excepcionales auxiliaba al ejército. El servicio era continuo, pero el ordenamiento no hacía referencia sobre los descansos. En relación a la forma de pago para los haberes del personal, únicamente se estableció el importe mensual que debían ganar, más las gratificaciones por concepto de mantenimiento del equipo y por los auxilios que prestaban al ejército.

En la gendarmería, los ascensos para oficiales no implicaban derechos para el aumento en el sueldo debido a la nueva jerarquía. El cambio de adscripción de los sargentos significaba un aumento en el salario, es decir, el sargento de a pie, al pasar a la montada, recibía un aumento en el sueldo.

El personal tenía derecho a la seguridad social para efectos de los servicios médicos; cuando el gendarme se encontraba enfermo recluido en el hospital, en prisión o por licencia temporal en el servicio activo, percibía medio sueldo.

El 13 de marzo de 1865 el Ayuntamiento de la ciudad de México expidió el "Reglamento para Guardas Nocturnos" (45), para re-

(45) *Ibidem*. Número 63, del 17 de marzo de 1865, p. 254 a 256.

gular al cuerpo de la policía de la metrópoli: este ordenamiento fue resultado de la actualización del reglamento expedido el 6 de mayo de 1850, surgiendo con ciertas modificaciones para ser aplicado en la época del segundo imperio mexicano. El nombramiento del cargo a guarda mayor primero y segundo lo realizaba el Ayuntamiento por una propuesta del regidor inspector. Los nombramientos de los guardias no fueron previstos. Todo el personal era destituido del empleo a voluntad del regidor inspector del cuerpo de guardias, las otras causas que motivaban la destitución de los guardias de sus empleos eran las mismas que señalaba el reglamento del 6 de mayo de 1850, sin sufrir las penas privativas de la libertad y grilletes, pero sí debían desempeñar trabajos forzados en las obras públicas. En contra de la determinación de la destitución en el empleo, el propio reglamento les negaba todo medio de defensa.

El servicio abarcaba de las 17:00 horas hasta las primeras horas del día siguiente, y debían esperar al personal de relevo integrado por los guardias diurnos, de lo contrario no podían retirarse del servicio; al concluir éste 153 hombres que componían la guardia nocturna recibían diariamente el pago.

El 9 de junio de 1865 por decreto del emperador se estableció y se reglamentó una compañía de gendarmería imperial denominada "Compañía del Centro" (46), con un total de 182 de personal encargados de la seguridad y orden en la capital del imperio, cubriendo además, servicios en Tlalpan, Santa Fe, Tlanepantla, Texcoco, San Cristobal y Rio Frío. La compañía del centro estuvo or-

(46) *Ibidem*. Número 139, del 19 de junio de 1865, p. 569 y 570.

ganizada y estructurada de la misma manera que la legión de gendarmería del 8 de enero del mismo año. La única diferencia radicaba en que todo el personal contraía la obligación, ante el jefe de la quinta dirección del Ministerio de Guerra, de permanecer 6 años en el servicio de la gendarmería imperial.

El 17 de agosto de 1865 el emperador ordenó el establecimiento de la guardia municipal en la ciudad de México (47), compuesta por 4 compañías de infantería con 110 hombres a pie cada una, y por 2 escuadrones de caballería con 120 hombres cada una. En el decreto no se hizo mención en cuanto a su reglamentación.

El primero de noviembre de 1865 se expidió una ley de aplicación general para todo el territorio del imperio mexicano (48), ordenamiento que estableció los lineamientos para la organización de la guardia municipal en la capital del imperio, departamentos y municipalidades; de acuerdo con esta ley, la guardia municipal debía ser pagada por el propio municipio y éste dictaba su propio reglamento de acuerdo con sus necesidades. La guardia municipal de la ciudad de México recibía el pago del Ayuntamiento y se regía por el ordenamiento de aplicación general.

En cumplimiento a la ley que antecede, el ministro de gobernación, José María Esteva, expidió en la misma fecha un reglamento de aplicación general en el territorio del imperio (49), en el que se establecía el procedimiento para el nombramiento del

(47) EL DIARIO DEL IMPERIO. T. II., número 194, del 23 de agosto de 1865, p. 185.

(48) *Ibidem*. Número 277, del 29 de noviembre de 1865, p. 581.

(49) *Idem*.

personal de la guardia municipal, organización y funciones; en cuanto a los demás aspectos, se establecían en los respectivos reglamentos de cada municipalidad de acuerdo con los lineamientos establecidos por la ley y el reglamento de aplicación general.

La guardia municipal de la ciudad de México se ajustó al reglamento de aplicación general. Los servicios fueron diurnos y nocturnos y no se especificó el horario para desempeñar el trabajo de vigilancia. El sueldo no fue determinado ni la forma de pago; además del sueldo el personal recibía una gratificación anual, pero únicamente para aquellos que se distinguían en el empleo y conforme al control de notas buenas que el comandante llevaba del personal a su mando. El guardia tenía estrictamente prohibido recibir gratificaciones de los particulares, ya que era motivo para la destitución del empleo; esta fue la única causa de destitución prevista por el reglamento de aplicación general.

Por último, durante el periodo del segundo imperio en materia de reglamentación sobre el personal de la policía se expidió el primero de noviembre de 1865 un ordenamiento que se denominó "Ley sobre la Policía General del Imperio" (50); fue un cuerpo legal dirigido a todos los ciudadanos para su observancia que limitaba la conducta de éstos, en los capítulos primero al sexto del título primero de esta ley, se reguló lo referente a la organización, nombramiento y atribuciones de la guardia municipal de la ciudad de México. Para el cumplimiento de las atribuciones de la policía municipal se dividió a la capital en 8 cuarteles para

(50) *Ibidem*. Número 279, del 1 de diciembre de 1865, p. 593 a 605.

la conservación del orden y la seguridad pública, con base en las prevenciones establecidas por la ley federal en materia policiaca.

Respecto a los derechos que tenían posibilidades de exigir los policías, en el periodo del segundo imperio, fueron nulos; los reglamentos solamente establecieron deberes para el desempeño del servicio a cambio de un sueldo sujeto a la voluntad de quien otorgaba el nombramiento. El periodo de este imperio concluyó con la captura de Maximiliano, el 15 de mayo de 1867.

Al concluir el periodo del segundo imperio continuó una etapa de restauración de la República en la que fue electo presidente el licenciado Benito Juárez García quien antes de finalizar su gobierno, aprobó el Reglamento de la Policía de la Ciudad de México y del Distrito Federal, elaborado por la Secretaría de Gobernación; ese reglamento fue publicado el 15 de abril de 1872 por el gobernador del Distrito Federal. (51)

En esa etapa de la historia de nuestro país, el cuerpo de la policía estuvo integrado por un inspector general de policía nombrado por el gobernador del Distrito Federal y auxiliado en sus funciones por un secretario y dos ayudantes, un cuerpo inspectores y subinspectores de cuartel, un cuerpo de ayudantes de acera, uno de cabos y por la fuerza física material del personal de infantería y caballería. Todo el personal era nombrado por el inspector general de policía y con aprobación del gobernador.

(51) Manuel Dublán, et al. Ob. Cit., T. XII, p. 175 a 193.

El sueldo que debía ganar el personal no fue previsto por el reglamento, ni la forma de pago. Para el cumplimiento del servicio se establecieron 3 turnos de 8 horas cada uno; el primero de las 06:00 a las 14:00 horas, el segundo de las 14:00 a las 22:00 horas y el tercero de las 22:00 a las 06:00 horas del día siguiente; el horario debía cumplirse conforme lo establecía el reglamento. Cada turno estuvo a cargo de 100 agentes al mando de 16 cabos. Para auxiliar a la policía uniformada se estableció un cuerpo de policía secreta que era un personal sin facultades para arrestar, únicamente para servicios de información de actos y grupos delictivos, además contaba con un cuerpo de médicos para casos de enfermedades del propio personal.

Durante el tiempo que permanecía en la policía todo el personal tenía prohibido desempeñar otro trabajo ya que contraía el deber de poner toda la atención en el empleo de policía, es decir, al concluir el turno normal de servicio debía estar presto para toda emergencia, así como cumplir con los servicios extraordinarios, el desacato implicaba suspensión o destitución en el empleo. Los servicios de emergencia o extraordinarios no fueron remunerados, situación que rige en la actualidad.

A juicio del gobernador, el personal era sancionado económicamente o destituido del empleo por las siguientes causas: contraer deudas fraudulentas que se negaban a pagar, insubordinación a los superiores, actos de opresión, negligencia en el cumplimiento del servicio, violación a los reglamentos de policía, ausentarse del empleo sin licencia, tener mala conducta, por incapacidad física y mental para desempeñar el empleo. Por los delitos del orden común quedaba a disposición del juez penal, suje

to a las normas del Código Penal del 7 de diciembre de 1871 (52), independientemente de la destitución en el empleo; en la actualidad esa situación es prevista por el reglamento actual de la policía preventiva.

En la mayor parte del ordenamiento los numerales regularon las atribuciones del personal en materia policiaca para lograr el buen orden en la administración de las cosas del gobierno, limitando las libertades del individuo de acuerdo al momento en que se vivía.

Por último, surgió en el siglo XIX la dictadura del general Porfirio Díaz que en el primer año de su gobierno expidió el 24 de enero de 1878 el "Reglamento de Comisarías, Inspectores de Cuartel, Subinspectores de Manzana, Ayudantes de Acera y Gendarmes Bomberos" (53). De acuerdo con el ordenamiento en cita la policía de la ciudad de México se estructuró de un órgano que se denominó "Inspección General de Policía" e integrada por 6 comisarías de policía, cada una a cargo de un comisario, un subcomisario, un inspector, un cuerpo de subinspectores y uno de ayudantes de acera, independientemente de la fuerza policiaca adscrita a cada comisaría. En virtud de ese reglamento, se incorporó una compañía de "gendarmes bomberos" a cargo de un capitán que estaba compuesta por 2 escuadras máximas, cada una a cargo de un cabo con 35 gendarmes bomberos, y 6 escuadras mínimas a cargo de un cabo con 15 gendarmes bomberos por escuadra. Las escuadras máximas prestaban el servicio en la zona centro de la ciudad y

(52) Manuel Dublán, et al. Ob. Cit., T. XI, p. 597 a 718.

(53) Manuel Dublán, et al. Ob. Cit., T. XIII, p. 429 a 436.

las mínimas lo hacían en cada comisaría de policía formando in dependientemente una unidad especializada en la policía. Las atribuciones de las escuadras consistían en la conservación del orden y la seguridad pública, así como apagar incendios en caso de necesidad.

Los cargos de inspectores, subinspectores y ayudantes de ace ra fueron impuestos por el Ayuntamiento de la ciudad de México. Duraba un año el cargo que los ciudadanos tenían que cumplir en el momento oportuno; durante ese lapso de tiempo estos servidores estaban exentos del pago de todo tipo de impuestos, en virtud del cargo que prestaban de manera gratuita. El gobernador del Distrito Federal nombraba al inspector con aprobación del ministro de gobernación; el inspector nombraba a los subinspectores que requería y los subinspectores nombraban a sus respectivos ayu dantes.

Los comisarios, subcomisarios, capitán y cabos eran nombrados por el gobernador con la aprobación del ministro de gobernación y los gendarmes bomberos por el inspector general de policía con la aprobación del gobernador. Para la prestación del servicio el horario se establecía de manera convencional entre el personal de las comisarías y el personal de gendarmes bomberos a cargo del cabo, de igual manera se efectuaba el descanso.

No fue previsto por el reglamento el salario y la forma de pago, únicamente se estableció el importe anual que debían ganar los comisarios y subcomisarios, el primero 1,000.00 pesos y el segundo 600.00 pesos, más los gastos para oficinas, alumbrado y rentas del inmueble que ocupaba cada comisaría.

La baja o destitución en el empleo de los gendarmes bomberos se llevaba a cabo sólo por causas de enfermedad. Esta situación subsiste en la actualidad con el personal de la policía preventiva; las constantes incapacidades médicas de un policía motivan un procedimiento administrativo llevado a cabo por el Consejo de Honor y Justicia Policial de la actual Secretaría General de Protección y Vialidad, ordenando la baja del policía por esos motivos.

El 23 de marzo del mismo año, el general Porfirio Díaz expidió un decreto (54), por el cual se reorganizaban los diversos cuerpos policiacos que dependían de la Inspección General de Policía, como unidad administrativa del gobierno del Distrito Federal. Conforme al decreto, la Inspección General de Policía quedaba estructurada por 6 comisarías de policía y por las corporaciones operativas que eran: el batallón del Distrito, un cuerpo de caballería del Distrito, otro de resguardo municipal, el de comisiones de seguridad y por la compañía de gendarmes bomberos con 2 escuadras máximas y 6 mínimas.

El ordenamiento especificó el monto del salario anual que debía ganar cada integrante del personal que formaba parte de cada cuerpo de la policía. El mando de cada corporación recibía además del sueldo determinada cantidad para los gastos de mantenimiento del equipo, pago de renta del inmueble que ocupaban, papel y alumbrado.

Con base a ese decreto el sueldo del personal de la Inspección

(54) *Ibidem.* p. 479 a 482

ción General de Policía, de las comisarías de policía, de la compañía de gendarmes bomberos y del cuerpo de comisiones de seguridad, era cubierto por la Tesorería del Ayuntamiento del Distrito Federal. Por lo que respecta al sueldo de los miembros del batallón del Distrito, del cuerpo de caballería del Distrito y del cuerpo de resguardo municipal, fue cubierto por la Tesorería de la Federación.

Por otra parte, el gobernador del Distrito Federal, con la aprobación de la Secretaría de Estado y del Despacho de Gobernación, expidió el 15 de enero de 1893 el "Reglamento para el Cuerpo de Gendarmes Montados" (55); en general, el ordenamiento reguló las atribuciones de los diversos mandos que integraba el cuerpo de la policía montada y de las atribuciones del personal en el cumplimiento del servicio y los deberes como elemento de la corporación.

Para el desempeño del cargo, el Ejecutivo Federal se ocupaba de nombrar a los comandantes primero, segundo y tercero; a los comandantes de compañías y oficiales, a propuesta del Inspector General de Policía y por conducto de la Secretaría de Gobernación, cargos que debían recaer en el personal del ejército, preferentemente, con las jerarquías de coronel, teniente coronel, mayor, capitanes y oficiales, en virtud de ser el personal idóneo por tener conocimientos de la disciplina militar que debía prevalecer en la policía montada y por la estructura militar que tenía dicho cuerpo, además de que la gendarmería debía ser instruida en las artes de la milicia para el fortalecimiento del es

(55) Manuel Dublán, et al. Ob. Cit., T. XXIII, p. 18 a 40.

píritu combativo, en caso de necesidad, y para la conservación del orden interno de la corporación como cuerpo armado, en el cual la disciplina era rigurosa. Independientemente de la instrucción militar, recibían instrucción académica para el mejor desempeño del servicio en sus relaciones con el público.

El Inspector General de Policía se encargaba de nombrar a los jefes de pelotón, cabos, gendarmes de primera y gendarmes, personal que se nombraba de conformidad con el primer comandante de la policía montada. El personal ingresaba a esta corporación voluntariamente, previo cumplimiento de los requisitos exigidos, debiendo permanecer al servicio de la gendarmería por el término de 3 años; concluido este periodo podía solicitar la baja o permanecer en el empleo por otros 3 años; el nombramiento se renovaba a solicitud del gendarme, así como la baja. Debido al régimen militar al que se sujetaba el personal de la policía montada, era estricta su permanencia en la corporación por el término indicado; al separarse del empleo injustificadamente cometía el delito de desertión sancionado por el propio reglamento, con pena de arresto por 30 días máximos en la cuadra que ocupaba el cuartel, independientemente de su destitución en el empleo.

Otras de las causas por las que se ordenaba la baja del gendarme eran las siguientes: insubordinación por leve que fuera, falta de espíritu militar, embriaguez constante, negligencia en el cumplimiento del deber, incapacidad o ineptitud para el servicio y por resolución judicial del orden penal dictada al gendarme por los delitos del orden común. El gendarme se sujetaba a una rigurosa conducta, ejemplar ante los demás, tanto para la conservación de su empleo, como para el cumplimiento de las atribuciones en su carácter de servidor público. En contra de la ba-

ja ordenada por el Inspector General de Policía y por las causas indicadas, no existían medios de defensa para combatir las.

El gendarme montado recibía diariamente el pago de su sueldo por los servicios prestados. Para el desempeño del servicio el horario era de 24 horas continuas, al concluir las quedaba recluido en la cuadra que ocupaba su respectiva compañía, pelotón o esquadra; en los momentos de descanso podía salir de la cuadra.

Con fecha 15 de febrero de 1897, el gobernador del Distrito Federal, con aprobación del Secretario de Gobernación, expidió el "Reglamento de las Obligaciones del Gendarme" (56), en el que estableció únicamente las atribuciones del personal de la policía a pie.

A partir de 1897, hasta concluir la dictadura del general Díaz con fecha 25 de mayo de 1911 (57), no se expidieron más reglamentos sobre el personal de la policía en el Distrito Federal. Los cuerpos policiacos estaban organizados a partir de una unidad administrativa denominada Inspección General de Policía, unidad que agrupó al personal de la policía uniformada del Distrito Federal. Las fuerzas policiacas aumentaron en número de personal, así como el sueldo que fue mejorado con el fin de que el personal prestara un servicio eficaz en la conservación tanto del orden y la seguridad de los habitantes como la del Estado. (58)

(56) Manuel Dublán, et al. Ob. Cit., T. XXVII., p. 75 a 83.

(57) Manuel B. Trens. SINTESIS HISTORICA DE LA REVOLUCION MEXICANA, Talleres Gráficos de la Nación, México, 1957, p. 20.

(58) LOS PRESIDENTES DE MEXICO ANTE LA NACION DE 1821 a 1966, T. II., Editado por la XLVI Legislatura de la Cámara de Diputados, México, 1966, p. 506 a 864.

El orden y la seguridad pública se conservaron al máximo durante la dictadura del general Porfirio Díaz, al grado de impedir todo brote de insurrección; no obstante, la transformación violenta de la sociedad se llevó a cabo en defensa de los derechos laborales que además fue una de las principales causas que motivó la revolución que se inició el 19 de noviembre de 1910, independientemente de los aspectos políticos para el cambio del régimen existente y de los económicos que vivía el país.

4. México siglo XX

Desde 1900 hasta el momento actual, han surgido 3 ordenamientos reguladores de la estructura orgánica, funcional y con ciertos aspectos laborales del personal de confianza que constituye el cuerpo de seguridad pública. Así, tenemos el Reglamento Orgánico de la Policía Preventiva del Distrito Federal expedido por el presidente Lázaro Cárdenas del Río, el 22 de septiembre de 1939; el Reglamento de la Policía Preventiva del Distrito Federal expedido por el presidente Manuel Avila Camacho, el 12 de noviembre de 1941 y el Reglamento de la Policía Preventiva del Distrito Federal vigente, expedido por el presidente Miguel de la Madrid Hurtado, de fecha 5 de julio de 1984. Estos han sido los tres reglamentos que se han expedido en este siglo con el fin de regular al personal de la policía preventiva en los tres aspectos indicados. Estos reglamentos quedan señalados en este capítulo como antecedentes históricos; asimismo se estudiarán con más amplitud en el capítulo IV de esta obra.

CAPITULO III

MARCO JURIDICO LABORAL DE LA POLICIA
PREVENTIVA DEL DISTRITO FEDERAL

1. En las constituciones de 1824, 1857 y 1917
2. El Apartado B) del artículo 123 y las fracciones XIII y XIV de la Constitución Federal
3. Exclusión de los miembros de la policía Preventiva de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, artículos 4, 5 y 8 de la propia ley
4. La relación laboral con el Departamento del Distrito Federal, su nombramiento, obligaciones y derechos

1. En las constituciones de 1824, 1857 y 1917

Al finalizar la guerra de independencia en nuestro país, la situación económica, política y social era desastrosa; consecuentemente, la preocupación principal del poder constituyente de 1824 fue crear la norma fundamental para sientar la base de la estructura orgánica, política y funcional de las instituciones gubernamentales de la federación.

En la norma fundamental, el poder constituyente de 1824 se olvidó de consignar las garantías individuales y sociales que protegieran a los trabajadores o empleados tanto del sector público como del privado. Una de las facultades que otorgó al Congreso General, la Carta Magna del 4 de octubre del año en cita fue la de crear o suprimir los empleos de la federación, lo que se confirma de acuerdo con lo que estableció la fracción XXIII del artículo 50, que a continuación se transcribe: "Crear o suprimir empleos públicos de la federación, señalar, aumentar o disminuir sus dotaciones, retiros y pensiones." (1)

Los beneficios económicos a que se refiere esta fracción no fueron extensivos para el personal de la policía, en virtud de que estos aspectos no fueron regulados por los diversos reglamentos que se expidieron durante la vigencia de esta norma fundamental.

Lo anterior demuestra que la reglamentación del personal de la policía ha tenido un trato distinto al personal civil al ser-

(1) Manuel Dublán, et al. Ob. Cit., T. I, p. 719 a 737.

vicio del Estado, no obstante que ambos han surgido a la par para constituir a la burocracia, grupo social complejo con distinto régimen jurídico laboral.

Por otra parte, el Congreso General, más que proteger el empleo del sector público a que se refiere la fracción transcrita, lo suprimió, medida que provocó disgusto a la burocracia existente (2). La inseguridad en el empleo y la inexistencia de los medios legales para su defensa, era la situación que vivía la burocracia constituida por el personal de la policía.

En general, el empleo en el sector público como en el privado no fue protegido por la Constitución de 1824; por lo tanto, el derecho a la defensa del trabajo no existió.

Por lo que respecta al poder constituyente de 1857, al crear la Constitución Federal del 5 de febrero del mismo año (3), consignó en el título primero determinadas garantías individuales, entre éstas se hace mención al trabajo, específicamente en los numerales 4, 5 y 32. La norma fundamental de 1857 por lo menos consignó como garantía individual la libertad para el ejercicio del trabajo y la justa retribución de éste en el caso de una relación laboral. El trabajo se consagró como una garantía individual, más no como una garantía social.

Una de las funciones legislativas del Congreso General, establecido por la fracción XI del artículo 72 de la Carta Magna de 1857, fue la siguiente: "Para crear y suprimir empleos públicos

(2) José Gamas Torruco. Ob. Cit., p. 42.

(3) Manuel Dublán, et al. Ob. Cit., T. VIII, p. 384 a 399.

de la federación: señalar, aumentar o disminuir sus dotaciones". De acuerdo con esta norma, los retiros y pensiones ya no se consideraban como derechos en favor de determinado grupo de burocratas, derechos que había previsto la constitución anterior; esa situación no era extraña al personal de la policía, quienes eran reglamentados en forma independiente y formaban un cuerpo especial en la burocracia.

Durante el gobierno provisional de Venustiano Carranza, encargado del Ejecutivo Federal, dictó el 29 de enero de 1915 un decreto (4), que reformó la fracción X del artículo 72 de la Constitución Federal de 1857, facultando al Congreso General para legislar en materia de trabajo y expedir una ley reglamentaria de los artículos 4, 5 y 32 de la propia norma fundamental; dicha fracción quedó redactada en los términos siguientes: "Para legislar en toda la República, sobre minería, comercio, instituciones de Crédito y Trabajo". Con esta reforma, el Congreso Federal tuvo facultades para expedir por lo menos la ley reglamentaria de los numerales que se indican, aunque la defensa del trabajo no se consigno originariamente en la norma fundamental como una garantía social. Esta reforma fue resultado del programa de la revolución constitucionalista encabezada por Venustiano Carranza, que demostró preocupación por la defensa del trabajo.

Las garantías individuales y sociales en materia de trabajo fueron cristalizados en la Constitución Federal de 1917, originariamente consagrados por los artículos 4, 5 y 123, y actualmente

(4) Venustiano Carranza. PLAN DE GUADALUPE, DECRETOS Y ACUERDOS 1913-1917, publicado por la Secretaría de Gobernación, México, 1981, p. 45.

por los artículos 5 y 123 con las reformas que hasta el momento se han hecho. La garantía social consagrada por el artículo 123 fue obra del poder constituyente de 1917, como una consecuencia del pacto celebrado el 17 de febrero de 1915 en el puerto de Veracruz, entre los dirigentes de la revolución constitucionalista y los representantes y obreros, que integraban la Casa del Obrero Mundial, por medio de la cual los obreros se adherieron al gobierno constitucionalista de Venustiano Carranza como máximo jefe encargado del Ejecutivo Federal, según se desprende de la cláusula 2a. de este pacto, confirmando lo siguiente:

"Los obreros de la Casa del Obrero Mundial, con el fin de acelerar el triunfo de la Revolución Constitucionalista e intensificar sus ideales en lo que afecta a las reformas sociales, evitando en lo posible el derramamiento de sangre, hacen constar la resolución que han tomado de colaborar de una manera efectiva y práctica por el triunfo de la revolución, tomando las armas, ya para guarnercer las poblaciones que están en poder del Gobierno Constitucionalista, ya para combatir a la reacción." (5)

La garantía social consagrada por el artículo 123 de la Constitución Federal de 1917 no solamente fue un deseo de la clase obrera y campesina, sino también era inquietud del gobierno Constitucionalista lo que se confirma con la reforma que se hizo a la

(5) PACTO CELEBRADO ENTRE LA REVOLUCION CONSTITUCIONALISTA Y LA CASA DEL OBRERO MUNDIAL. Edición facsimilar, publicado por la Secretaría de Gobernación, et al., México, 1979.

fracción X del artículo 72 de la Constitución General de 1857, por decreto antes citado. Estas consideraciones fueron tomadas en cuenta por el poder constituyente de 1917, para ser establecidas en el artículo 123 de la norma fundamental vigente.

Originariamente, el primer párrafo del artículo 123 de la Constitución Federal de 1917 facultó al Congreso de la Unión y a la Legislaturas de los Estados para expedir las leyes en materia de trabajo de acuerdo con las necesidades de cada región; aunque este párrafo se refirió de manera general a todo contrato de trabajo y al término empleado, esto no fue extensivo para el personal de la burocracia. La defensa del trabajo fue un logro de la clase obrera y campesina, grupo social que luchó por esos ideales. Lo anterior se confirma con el texto del primer párrafo del numeral fundamental en cita y que se transcribe a continuación: "El Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados deberán expedir leyes sobre el trabajo, fundadas en las necesidades de cada región, sin contravenir a las bases siguientes, las cuales regirán el trabajo de los obreros, jornaleros, empleados, domésticos y artesanos, y de manera general todo contrato de trabajo". (6)

De igual manera, las XXX fracciones que integraba originariamente el artículo 123 se refirieron a los obreros y a las empresas, ambos pertenecientes al sector privado. En toda la estructura de este numeral no se mencionó al personal que integra la burocracia, es decir, estaba excluido de esta garantía social. Esta exclusión, no expresa sino tácita, es confirmada con posteriori

(6) Publicado el día 5 de febrero de 1917, en el Diario Oficial de la Federación, Archivo General de la Nación.

ridad al reformarse la fracción X del artículo 73 y el primer párrafo del artículo 123 de la Constitución Federal vigente. Los textos originales de estos numerales son reformados por decreto del 31 de agosto de 1929 (7), en el cual se le concede facultades al Congreso Federal para la expedición de la ley reglamentaria en materia de trabajo, confirmándose con la transcripción de los siguientes numerales:

"Artículo 73.- El Congreso tiene facultad:

.....
 X.- Para legislar en toda la República sobre minería, comercio e instituciones de crédito; para establecer el Banco de Emisión Unico, en los términos del artículo 28 de esta Constitución, y para expedir las leyes del trabajo, reglamentaria del artículo 123 de la propia Constitución. La aplicación de las leyes del trabajo corresponde a las autoridades de los Estados, en sus respectivas jurisdicciones, excepto cuando se trate de asuntos relativos a ferrocarriles y demás empresas de transporte por concesión federal, minería e hidrocarburos y, por último los trabajos ejecutados en el mar y en las zonas marítimas, en la forma y términos que fijen las disposiciones reglamentarias.

.....
 Artículo 123.- El Congreso de la Unión, sin contravenir a las bases siguientes, deberá

(7) Publicado el día 6 de septiembre de 1929, en el Diario Oficial de la Federación, Archivo General de la Nación.

expedir leyes sobre el trabajo, las cuales regirán entre los obreros, jornaleros, empleados, domésticos y artesanos y de manera general sobre todo contrato de trabajo."

Con la reforma de estos numerales constitucionales se evitó la pluralidad de las leyes en materia de trabajo, pero no favoreció a los servidores públicos, porque al expedirse la Ley Federal del Trabajo del 18 de agosto de 1931 (8), reglamentaria del artículo 123 constitucional, excluyó a los servidores públicos para la aplicación de esta ley, según se confirma por el artículo 2 que a continuación se transcribe: "Las relaciones entre el Estado y sus servidores se regirán por las leyes del servicio civil". Con esto se demuestra que la garantía social consagrada por el artículo 123 de la Constitución Federal no fue extensiva para el personal de la burocracia.

El personal que ha constituido la burocracia policiaca ha sido tratado, con anterioridad a la ley reglamentaria en forma independiente a través de los diversos reglamentos que se han expedido a partir de 1826. Consecuentemente, el personal policiaco fue ajeno a los beneficios de la garantía social prevista por el artículo 123 de la Constitución y a la Ley Reglamentaria de dicho numeral expedida en agosto de 1931, así como a toda la burocracia.

2. El Apartado B) del artículo 123 y las fracciones XIII y XIV de la Constitución Federal

(8) Publicado el día 28 de agosto de 1931, en el Diario Oficial de la Federación, Archivo General de la Nación.

La breve duración del Ejecutivo Federal en el desempeño de su mandato, que duraba 4 años, según lo establecía originariamente el primer párrafo del artículo 83 de la Constitución Federal vigente, provocaba un constante despido de los empleados civiles al servicio del Estado: de igual manera sucedía con el cambio de un secretario de estado o de algún jefe superior de la Administración Pública Federal. Así, el cambio en los mandos de la administración significaba la inseguridad en el empleo de cada burócrata (9). El personal de la policía preventiva sufría otro tipo de despido; los que prevía el reglamento en vigor, aplicable en cada momento histórico. La existencia de algunos ordenamientos no significaba protección para el empleo del personal paramilitar, sino que fue una manera de reglamentar el aspecto orgánico y funcional de esos servidores, sin establecer disposiciones para la defensa del empleo.

Por otra parte, fue preocupación del Ejecutivo Federal encontrar una solución a los problemas laborales de la burocracia del servicio civil en la Administración Pública Federal. Así, surgió la primera norma que reguló las relaciones laborales de este personal: el Acuerdo Sobre Organización y Funcionamiento del Servicio Civil expedido el 9 de abril de 1934 por el presidente Abelardo Rodríguez (10). Ese acuerdo tuvo una vigencia muy escasa, hasta el 30 de noviembre del mismo año fecha en que concluía el periodo gubernamental del Ejecutivo Federal en cita.

(9) Mario de la Cueva. EL NUEVO DERECHO MEXICANO DEL TRABAJO, T. I., 9a. edición, Editorial Porrúa, S. A., México, 1984, p. 625.

(10) Publicado el día 12 de abril de 1934, en el Diario Oficial de la Federación, Archivo General de la Nación.

Al quedar sin vigencia el acuerdo anterior, surgió nuevamente la inseguridad en la permanencia para el desempeño del empleo, es decir, el hecho de no contar con un ordenamiento jurídico para la defensa del trabajo que regulara las relaciones del empleo con el Estado. En el siguiente periodo gubernamental, el Ejecutivo Federal a cargo del general de división Lázaro Cárdenas del Río, expidió el 27 de septiembre de 1938 el Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión (11), norma que reguló por segunda ocasión, la relación laboral de los burócratas del servicio civil.

El Ejecutivo Federal a cargo de Manuel Avila Camacho, expidió el 4 de abril de 1941 el Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión (12), como una manera de prolongar la vigencia del estatuto anterior, con el objeto de proteger las relaciones de trabajo con el personal del servicio civil. Estos ordenamientos no fueron aplicables al personal de la policía preventiva, sino que han formado hasta el momento la burocracia de un personal especializado, paramilitar, con un trato diferente a la burocracia del servicio civil que ocupa el Estado para el cumplimiento de sus actividades. Consecuentemente, las relaciones laborales son distintas entre sí con el Estado mismo.

Los estatutos previeron el derecho de asociación de los empleados al servicio de la Administración Pública Federal, con lo cual se logró que los burócratas tuvieran una fuerza para la de-

(11) Publicado el día 5 de diciembre de 1938, en el Diario Oficial de la Federación, Archivo General de la Nación.

(12) Publicado el día 17 de abril de 1941, en el Diario Oficial de la Federación, Archivo General de la Nación.

fensa de la relación laboral con el Estado. Organizados políticamente, lograron elevar a rango constitucional la garantía social para la defensa del trabajo al servicio del Estado.

El Apartado B) del artículo 123 de la Constitución vigente, fue el resultado de una exigencia para la seguridad en el empleo de los servidores públicos. Este apartado fue logro de una lucha distinta que se consignó con posterioridad a la garantía social prevista por el Apartado A) del propio numeral. El Apartado B) surgió por decreto del 21 de octubre de 1960 (13), reformando por segunda ocasión el texto del artículo 123 constitucional. Los primeros párrafos del propio numeral y de los Apartados A) y B), así como las fracciones XIII y XIV se establecieron en los términos siguientes:

"ARTICULO 123.- El Congreso de la Unión, sin contravenir a las bases siguientes deberá expedir leyes sobre el trabajo, las cuales regirán:

A.- Entre los obreros, jornaleros, empleados, domésticos, artesanos y de una manera general, todo contrato de trabajo:

I.- ...; XXXI.- ...

B.- Entre los Poderes de la Unión, los gobiernos del Distrito Federal y de los Territorios Federales y sus trabajadores:

I.- ...; XII.- ...;

XIII.- Los militares, marinos y miembros

(13) Publicado el día 5 de diciembre de 1960, en el Diario Oficial de la Federación, Archivo General de la Nación.

de los cuerpos de seguridad pública, así como el personal de servicio exterior se registrarán por sus propias leyes;

XIV.- La ley determinará los cargos que serán considerados de confianza. Las personas que lo desempeñen disfrutarán de las medidas de protección al salario y gozarán de los beneficios de la seguridad social."

Por decreto del 7 de octubre de 1974 (14), el primer párrafo del Apartado B) del artículo 123 constitucional se estableció en los siguientes términos: "Entre los Poderes de la Unión, el Gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores: ...", tal y como se concibe en la actualidad.

El Apartado B) del artículo 123 de la Constitución Federal fue un logro del grupo social del servicio civil de la Administración Pública Federal, más no lo fue para la burocracia constituida por el personal de la policía preventiva del Distrito Federal, en virtud de que éstos quedaron excluidos constitucionalmente para la aplicación de la ley reglamentaria de ese apartado. Para la aplicación del régimen laboral burocrático, la exclusión del cuerpo de seguridad pública, de la cual forma parte el personal de la policía preventiva, se confirma con la fracción XIII que ha quedado transcrita. El apartado en cuestión únicamente protege el derecho al salario y a la seguridad social a que se refiere la fracción XIV del apartado en cita,

(14) Publicado el día 8 de octubre de 1974, en el Diario Oficial de la Federación, Archivo General de la Nación.

Por otra parte, la fracción XIII del Apartado B) del artículo 123 de la Constitución Federal, al excluir al cuerno de seguridad pública para la aplicación del régimen laboral burocrático, previene que este personal se regirá por sus propias leyes. Ahora bien, la facultad para expedir las leyes en materia de trabajo es exclusiva del Congreso Federal, de acuerdo con la reforma que se hizo por decreto del 31 de agosto de 1929 a la fracción X del artículo 73 de la vigente Constitución Federal. Hasta el momento, el Congreso Federal no ha expedido la ley que regule las relaciones de trabajo entre el personal de la policía preventiva y el gobierno del Distrito Federal, la ley reglamentaria de las fracciones XIII y XIV del Apartado B) del artículo 123 de la norma fundamental en vigencia.

Conforme a la facultad reglamentaria del Ejecutivo Federal, este grupo de burócratas ha sido regulado desde 1826 hasta la fecha, fundamentándose el Reglamento de la Policía Preventiva del Distrito Federal de 5 de julio de 1934 vigente, en la fracción I del artículo 89 de la Constitución General y en los artículos 3 fracción VI y 17 fracción XI de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal del 27 de diciembre de 1978 (15); es decir, es la norma jurídica que regula la estructura orgánica y funcional del gobierno del Departamento del Distrito Federal, ajena a toda relación laboral entre los servidores públicos de la policía preventiva y la dependencia en cuestión, es decir, que el reglamento que rige a este personal también lo hace desde un punto de vista funcional y orgánico. El aspecto laboral que prevé el Reglamento de la Policía Preventiva del Distrito Fede-

(15) Publicado el día 29 de diciembre de 1978, en el Diario Oficial de la Federación, Archivo General de la Nación.

ral está enfocado fuera de toda norma constitucional de acuerdo con lo establecido por la fracción X del artículo 73 y de la fracción XIII del artículo 123 de la norma fundamental.

3. Exclusión de los miembros de la policía preventiva de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, artículos 4, 5 y 8 de la propia ley

La exclusión del personal de la policía preventiva del régimen laboral burocrático no solamente se debe a la norma fundamental del Apartado B) del artículo 123 de la Constitución Federal y a su ley reglamentaria, sino también fue previsto en el artículo 1 del Acuerdo sobre Organización y Funcionamiento del Servicio Civil de fecha 9 de abril de 1934, numeral que se transcribe a continuación: "El servicio civil comprenderá a todas las personas que desempeñen empleos, cargos o comisiones dependientes del Poder Ejecutivo de la Unión, de cualquier clase que sean, que no tengan carácter militar, con las solas excepciones que establece el artículo siguiente."

En sí, el personal de la policía preventiva ha tenido ese carácter militar en la organización de su estructura orgánica y funcional, aunque en la realidad no sea un cuerpo militar, pero tiene la característica de ser un cuerpo semimilitar o paramilitar. Debido a esa circunstancia no le era aplicable el acuerdo en referencia y que se confirma con el artículo primero transcrito en su relación laboral con el Departamento del Distrito Federal, como dependencia que forma parte del Ejecutivo Federal.

De igual manera, el primer Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión del 27 de septiembre de 1938

clasificó a los trabajadores federales en dos grupos: de base y de confianza; así lo prevían las fracciones I y II del artículo 4 de este ordenamiento. Los trabajadores de confianza quedaban excluidos para la aplicación de esta norma, tal y como lo preveía el artículo 5 de este estatuto que se transcribe parcialmente en seguida:

"Esta Ley sólo regirá las relaciones entre los Poderes de la Unión y los trabajadores de base; los empleados de confianza no quedan comprendidos en aquélla; y los miembros del Ejército Nacional, las dependencias de la Secretaría de la Defensa Nacional, las policías estimadas como de confianza, incluyendo la preventiva, se regirán por su estatuto especial. Los trabajadores que ..."

El Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión del 4 de abril de 1941 siguió conservando las mismas condiciones para el personal de confianza al servicio del Estado. Las fracciones I y II del artículo 4 seguía clasificando a los trabajadores federales en dos grupos: de base y de confianza. Por otra parte, el inciso c) de la fracción II del numeral en cita de terminó que los miembros de las policías preventivas, eran trabajadores de confianza. También, el artículo 5 de este ordenamiento siguió conservando normativamente la misma condición, establecida por el estatuto anterior, confirmándose esta situación en los siguientes términos:

"Esta ley sólo regirá las relaciones entre

los Poderes de la Unión y los trabajadores de base; los empleados de confianza no quedan comprendidos en ella. También quedan excluidos del presente Estatuto, los miembros del Ejército y Armada Nacionales, con excepción de la Dirección General de Materiales de Guerra; el personal militarizado o que en el porvenir se militarice legalmente, los miembros del Servicio Exterior Mexicano y el personal de vigilancia de todo género de establecimientos penitenciarios, cárceles o galeras que se regirán por sus propias leyes y reglamentos especiales. Asimismo, quedarán ..."

Estos antecedentes fueron considerados al reformarse el artículo 123 de la Constitución Federal y agregarse el Apartado B) por decreto del 21 de octubre de 1960, al prever en la fracción XIII que los miembros del cuerpo de seguridad pública se regirán por sus propias leyes. Consecuentemente, al expedirse la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado el 27 de diciembre de 1963 (16), tuvo que seguir los lineamientos establecidos por la fracción XIII del Apartado B) del numeral constitucional en cita. La ley reglamentaria de este apartado, independientemente de observar lo establecido por la fracción XIII, conservó los antecedentes establecidos por los artículos 1, 4 y 5 de los estatutos anteriores que han quedado citados.

De esta manera, la Ley Federal de los Trabajadores al Servi-

(16) Publicado el día 28 de diciembre de 1963, en el Diario Oficial de la Federación, Archivo General de la Nación.

cio del Estado, en su artículo 4, dividió a los trabajadores también en dos grupos: de confianza y de base. El catálogo de trabajadores de confianza está previsto por el artículo 5 en el inciso 1) de la fracción II, donde se especifica como personal de confianza a los miembros de la policía preventiva; originariamente estaba previsto por el tercer párrafo de esta fracción. Al considerar la ley reglamentaria al personal de la policía preventiva como trabajadores de confianza, éstos son excluidos del régimen laboral burocrático por disposición del artículo 8, exclusión que se hace de manera general y que se refiere a todo el personal de confianza, de tal manera que los miembros de la policía preventiva queden comprendidos en este rubro; lo anterior está confirmado con la transcripción parcial de este numeral: "Quedan excluidos del régimen de esta ley los trabajadores de confianza a que se refiere el artículo 5; ..."

Con todos los antecedentes ya expuestos, queda demostrado que el personal de la policía preventiva ha sido excluido del régimen laboral burocrático, es decir, que los diversos ordenamientos que han surgido para regular las relaciones laborales de los trabajadores con el Estado no ha sido aplicable al personal de la policía preventiva. Desde 1826, este personal se ha regulado por los reglamentos expedidos conforme a la facultad reglamentaria del Ejecutivo Federal, de cada momento histórico, dándosele un trato diferente en el régimen burocrático.

4. La relación laboral con el Departamento del Distrito Federal, su nombramiento, obligaciones y derechos

La relación jurídica laboral del personal de confianza de la

Secretaría General de Protección y Vialidad, con la propia unidad administrativa, habrá de encontrarse en el Reglamento de la Policía Preventiva del Distrito Federal vigente por ser la norma jurídica que regula la estructura orgánica y funcional de esta unidad que agrupa y controla administrativamente a este personal especializado. Concretamente, la relación jurídica laboral existe con el Departamento del Distrito Federal a través de la referida unidad. El citado reglamento no determina el concepto de relación laboral, ni lo relativo al nombramiento, pero se deduce de los artículos que se transcribe de este ordenamiento:

"ARTICULO 6.- La Policía del Distrito Federal se organizará conforme a este reglamento, al Reglamento del Departamento del Distrito Federal y a las disposiciones que dicte el jefe del propio Departamento.

ARTICULO 16.- El reclutamiento para la Policía del Distrito Federal, estará bajo la responsabilidad del Secretario General de Protección y Vialidad a través de la unidad administrativa que determine."

El doctor Baltasar Cavazos Flores afirma que: "... la relación de trabajo se inicia en el preciso momento en que se empieza a prestar el servicio; ..." (17). En este sentido, la relación laboral es un acto material que resulta del nombramiento del personal de la policía preventiva, documento expedido por el funcionario facultado para ello, en este caso el Secretario Gene

(17) Baltasar Cavazos Flores. 35 LECCIONES DE DERECHO LABORAL, 5a. edición, Editorial Trillas, S. A. de C. V., México, 1987, p. 109.

ral de Protección y Vialidad.

En cuanto al nombramiento, el Reglamento Interior que fija las Condiciones Generales de Trabajo en el Departamento del Distrito Federal del mes de abril de 1984 (18), en el artículo 10 establece lo siguiente: "El nombramiento es el instrumento jurídico que formaliza la relación de trabajo entre el Departamento y el trabajador de base..."; la norma especifica únicamente el nombramiento para el grupo de trabajadores de base sin referirse al nombramiento de los empleados de confianza, no obstante que el artículo 25 del mismo ordenamiento señala que los trabajadores del Departamento del Distrito Federal serán de base o de confianza. De hecho el personal de la policía preventiva firma un documento en la cual acepta su nombramiento como servidor público en la especialidad indicada, documento conocido en la corporación como "hoja de nombramiento" expedido por el Secretario General de Protección y Vialidad.

Consecuentemente, la relación de trabajo se acredita con el nombramiento para el desempeño del empleo a favor del Estado, que a la vez se perfecciona con la aceptación de la persona interesada o asignada para el cargo público: el consentimiento de la persona es primordial con el fin de que pueda surtir los efectos del vínculo jurídico de la relación laboral con el Departamento del Distrito Federal.

Al perfeccionarse el nombramiento por ambas voluntades, es decir, la del funcionario facultado para expedirlo y por la acep

(18) Publicado el día 15 de diciembre de 1984, en la Gaceta Oficial de Departamento del Distrito Federal.

tación como manifestación de voluntad del interesado o de la persona asignada, es el momento cuando nacen derechos y obligaciones tanto para el Estado como para el servidor público, en el caso concreto entre el Departamento del Distrito Federal y el personal de la policía preventiva que de manera subjetiva, unilateral y superficial regula el reglamento vigente de esta corporación. En cuanto a esta naturaleza jurídica del nombramiento, Rafael Bielsa afirma:

"Desde el momento en que el Estado atribuye a una persona una función o el empleo nacen para ésta y aquél derechos y obligaciones que constituyen precisamente el contenido de la relación jurídica del empleo o función. El acto jurídico formal que origina esta relación es el acto administrativo del nombramiento." (19)

El vocablo obligación, en el sentido amplio del significado Ernesto Gutierrez y González afirma que: "..., es la necesidad jurídica de cumplir una prestación de carácter patrimonial, (p_g cuniaría o moral), en favor de un sujeto que eventualmente puede llegar a existir o en favor de un sujeto que ya existe." (20). El concepto de obligación no es atribuible al personal de la policía preventiva, como consecuencia de la relación laboral con- traída con el Departamento del Distrito Federal. En general, son deberes que tiene que cumplir el personal, como consecuencia del

(19) Rafael Bielsa. Ob. Cit., T. III., p. 115.

(20) Ernesto Gutierrez y González. DERECHO DE LAS OBLIGACIONES, 5a. edición, Editorial José M. Cajica Jr., S. A., México, 1974, p. 28.

nombramiento materializado en la relación laboral. El deber del personal no se traduce en el aspecto económico, significado genérico del vocablo obligación, sino que en realidad el deber del servidor público significa el conjunto de actividades que realiza en favor de la dependencia del Estado, como consecuencia del cargo que desempeña. En este sentido, el titular de la dependencia o de la unidad administrativa tendrá el derecho de exigir al empleado los deberes inherentes al cargo que desempeña, en virtud de la relación laboral existente formalizada por el nombramiento. En un caso concreto, el titular de la unidad administrativa, a través de los diversos mandos operativos y administrativos, tiene el derecho de exigir el cumplimiento de los deberes inherentes al empleo a todo el personal de la policía preventiva quienes tienen "deberes que cumplir como servidores públicos, más no obligaciones". Estos deberes están específicamente determinados por las XIII fracciones del artículo 24 del Reglamento de la Policía Preventiva del Distrito Federal vigente que en el primer párrafo del numeral señala lo siguiente: "Además de las obligaciones consignadas en el artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos serán deberes esenciales del policía:"

Por otra parte, el artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos más que regular obligaciones de carácter general, abstracto e impersonal para todos los servidores públicos, establece deberes por cumplir de los cuales algunos deben ser observados por el personal de la policía preventiva. En relación con los deberes de todo servidor público, Carlos García Oviedo y Enrique Martínez Useros expresan lo siguiente:

"En relación con el servicio constituye deber del funcionario la realización de las prestaciones propias del cargo. La prestación de las funciones propias de los órganos públicos, recientemente viene siendo objeto de estimaciones no jurídicas encaminadas en todo caso al logro de la mejor eficacia de la acción administrativa." (21)

En consecuencia, las obligaciones por cumplir son situaciones jurídicas propias del Estado, como resultado del nombramiento que expide a cada elemento de la policía preventiva, que a su vez genera derechos por exigir por parte de los miembros de esta corporación, como servidores del ente público denominado Departamento del Distrito Federal. La obligación se actualiza con el ejercicio oportuno del derecho que tenga cada policía, al exigir el cumplimiento de este en un momento dado. Estos derechos están establecidos en la norma jurídica en cita aplicable actualmente a los miembros de la corporación policiaca, de los cuales regula el derecho al ascenso, recompensa y la seguridad social.

El derecho al ascenso, está previsto por el artículo 22 del reglamento actual de la policía en cuestión. Este derecho implica ciertas mejoras en la calidad burocrática de cada elemento de la policía, lo cual permite al personal escalar las jerarquías en los mandos operativos y administrativos de la corporación, lo cual también representa una carrera policiaca que le permitirá

(21) Carlos García Oviedo, et al. Ob. Cit., T. I., p. 436.

mejorar su condición económica reflejada en el salario que se percibe; lo anterior se desprende del numeral citado que se transcribe a continuación: "Los ascensos del personal serán, in variablemente, a la jerarquía inmediata superior, previo cumplimiento de los requisitos de promoción correspondientes, o bien por disposición del alto mando con fundamento en el artículo 29 de este Reglamento."

Para estimular al personal de la policía preventiva, con el fin de que sean mejores en el desempeño del servicio que prestan a la sociedad, el reglamento en vigor ha regulado el derecho a la recompensa, cuando en la conducta del policía están implícitos los conceptos de valor cívico, mérito y constancia en el servicio. De esta manera, el Estado trata de dar un aliciente al policía que ha prestado un buen servicio en beneficio de la sociedad y del Estado. Lo anterior se confirma con los artículos que se transcriben del ordenamiento en cuestión:

"ARTICULO 29.- El Jefe del Departamento del Distrito Federal, con base en el dictamen que emita el Secretario General de Protección y Vialidad, otorgará recompensas, en la forma y medida en que lo estime procedente, a los elementos de la Policía del Distrito Federal que se hagan acreedores a ellas.

ARTICULO 30.- Las recompensas se concederán en atención al valor cívico, al mérito y a la constancia en el servicio, y consistirán en:

- I.- Ascensos;
- II.- Medallas;

- III.- Diplomas;
- IV.- Reconocimientos, y
- V.- En numerarios."

Otro de los beneficios que prevé el referido reglamento es el derecho a la seguridad social regulado por el artículo 31 en los términos siguientes: "El personal de la Policía del Distrito Federal tiene derecho a las prestaciones que le conceden el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado y la Caja de Previsión de la Policía del Distrito Federal". El derecho a la seguridad social corresponde, por una parte, a los servicios médicos referidos por la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado en vigor, y por otro, a la seguridad social por conceptos de: jubilación, invalidez, vejez y muerte, que son regulados por la Ley de la Caja de Previsión de la Policía Preventiva del Distrito Federal expedido el 20 de diciembre de 1985 (22) y proporcionados por el órgano a que se refiere la ley, es decir, por la Caja de la Policía Preventiva.

Asimismo, en el artículo 32 del mismo reglamento se consigna que: "Los miembros de la Policía del Distrito Federal tendrán derecho a las prestaciones y servicios sociales que el Departamento del Distrito Federal otorgue a sus trabajadores en general.". Por otra parte, en contraposición a este numeral, el artículo 2 del ordenamiento que establece las Condiciones Generales de Trabajo del Departamento del Distrito Federal, limita la aplicación de esta norma al referir: "Las disposiciones previstas en estas

(22) Publicado el día 1 de febrero de 1986, en la Gaceta Oficial del Departamento del Distrito Federal.

Condiciones son obligatorias para el Titular del Departamento del Distrito Federal y sus trabajadores de base.". Con esta disposición el personal de la policía preventiva queda excluido automáticamente en cuanto a la aplicación de las Condiciones Generales de Trabajo que impera con el personal de base de la misma dependencia. Existe una clara contradicción entre lo previsto en el artículo 32 del Reglamento de la Policía Preventiva y el artículo 2 de las Condiciones Generales de Trabajo del Departamento del Distrito Federal, y radica en que el personal de la policía preventiva no tiene las mismas prestaciones en relación con el personal de base, por ser distinta la regulación jurídica de trabajo entre el personal de confianza y el de base de la dependencia en mención.

Consecuentemente, los únicos derechos previstos por el Reglamento de la Policía Preventiva del Distrito Federal en vigencia son: el ascenso, la recompensa y la seguridad social.

De acuerdo con nuestra Constitución Federal, los elementos de la policía preventiva como personal de confianza tienen garantizado únicamente el derecho al salario y a la seguridad social, consignado en la norma fundamental en la fracción XIV del Apartado B) del artículo 123.

Por lo que respecta a la estabilidad en el empleo, al descanso semanal, la asociación sindical y el pago por trabajos extraordinarios son derechos no atribuidos al personal de la policía preventiva.

CAPITULO IV

LA REGLAMENTACION JURIDICA DE LA POLICIA
PREVENTIVA DEL DISTRITO FEDERAL EN EL SI
GLO XX Y LOS PROBLEMAS DE LA RELACION LA
BORAL

1. Reglamentos de la Policía Preventiva del Distrito Federal del 22 de septiembre de 1939, del 12 de noviembre de 1941 y del 5 de julio de 1984
2. El Consejo de Honor y Justicia Policial, su función, competencia y el recurso de inconformidad
3. El juicio de amparo indirecto en materia administrativa

1. Reglamentos de la Policía Preventiva del Distrito Federal del 22 de septiembre de 1939, del 12 de noviembre de 1941 y del 5 de julio de 1984

El personal de la policía preventiva en los años de 1900 a 1939, se rigió por los reglamentos expedidos durante el régimen de la dictadura de Porfirio Díaz, pero durante ese lapso de tiempo que abarca los años que se indica, no hubo reglamentación alguna en relación al personal de que se trata, debido a la rigurosa estabilidad que vivió el país en la primera década del siglo que se iniciaba y debido a la inestabilidad de cada régimen gubernamental de la siguiente década. A partir de 1921, el país empezó a encontrar los causes de su estabilidad política, económica y social, y como consecuencia, su desarrollo: el aspecto normativo sufrió un cambio fundamentado en una nueva Constitución: la de 1917. La facultad reglamentaria del Ejecutivo Federal se consignó en la fracción I del artículo 89 para el mejor cumplimiento de las leyes expedidas por el Congreso General en la esfera administrativa. De esa manera, para regular el cuerpo de la policía preventiva, surgieron tres reglamentos en el siglo XX.

Así, nació antes de finalizar el Primer Plan Sexenal de la Administración Pública Federal, a cargo de Lázaro Cárdenas del Río, el Reglamento Orgánico de la Policía Preventiva del Distrito Federal, del 22 de septiembre de 1939, con objeto de garantizar con el personal de esta corporación el servicio público en materia de orden, seguridad, vialidad, moralidad, salubridad, las buenas costumbres y la economía del Estado: estas eran las materias en las cuales el personal de la policía preventiva tenía ingerencia para limitar la libertad del particular, con el

fin de controlar los límites de la zona geográfica ocupada por el Distrito Federal. La norma en cita fue reglamentaria de los artículos 24, fracciones I y III, y 56, así como del artículo 7 transitorio de la Ley Orgánica del Distrito Federal y de los Territorios Federales, dada el 31 de diciembre de 1928 (1), numerales y fracciones que a continuación se presentan:

"ARTICULO 24.- El Departamento del Distrito Federal tendrá a su cargo:

I.- La publicación de los reglamentos, decretos y órdenes del Presidente de la República, relativos al Distrito Federal;

II.- ...:

III.- Los servicios de policía;

IV.- ...: y XLVIII.- ...

ARTICULO.- 56.- Los servicios de policía serán organizados por sus respectivos reglamentos.

ARTICULO 7.- El Ejecutivo expedirá los Reglamentos, circulares y demás disposiciones que fueren necesarios para el exacto cumplimiento de la presente ley, pero mientras que los expide se observarán los que hasta la fecha han estado en vigor."

De acuerdo con el reglamento orgánico en cuestión, se establece una Jefatura de la Policía Preventiva, unidad administra-

(1) Publicado los días 31 de diciembre de 1928 al 5 de enero de 1929, en el Diario Oficial de la Federación, Archivo General de la Nación.

tiva del gobierno del Departamento del Distrito Federal que agrupó al personal de la policía y se le consideró como una institución armada; debido a la instrucción militar de estos elementos, estaban aptos para formar la segunda reserva del Ejército Mexicano y de la Armada. Se depositó el mando supremo de la corporación en la persona del Primer Magistrado de la Nación quien podía ejercitarlo por si solo, por conducto del jefe del Departamento del Distrito Federal o de la persona que el ejecutivo de la nación designara. Además se estableció, un mando directo a cargo del jefe de la Policía Preventiva nombrado por el titular del Departamento del Distrito Federal con aprobación del presidente de la República, según se confirma con la transcripción del artículo 55 de la Ley Orgánica en mención y que dice:

"El Jefe de la Policía del Departamento Central, los de la Policía de cada una de las Delegaciones y el de la Policía de Seguridad del Distrito Federal, serán nombrados y removidos por el Jefe del Departamento con aprobación del Presidente de la República."

Por otra parte, desde el punto de vista de la relación laboral, la Jefatura de la Policía Preventiva, como unidad administrativa encargada de agrupar a los miembros del cuerpo de seguridad pública, estaba integrada por el siguiente personal: permanente, auxiliar y asimilado.

El personal permanente era inamovible, sólo podían ser destituido e inhabilitado del empleo por sentencia del tribunal competente; por tal razón, los elementos gozaban de un derecho de se-

guridad en el trabajo, es decir, no podían ser sustituidos o inhabilitados en sus funciones a capricho de los mandos operativos o administrativos de dicha unidad: este personal se formaba con los alumnos de la Escuela Técnica de Policía quienes aspiraban al cargo de agentes en la especialidad de la cual causaban alta, formando de esta manera el cuerpo de la policía permanente.

Asimismo, los alumnos de esa misma escuela formaban el personal auxiliar; éstos prestaban servicios a la jefatura para reforzar las acciones operativas del cuerpo permanente; de igual manera, los elementos auxiliares eran inamovibles durante el tiempo de su permanencia en la escuela. Al no aprobar el examen el alumno, aspirante al puesto de agente en la especialidad a que se le destinaba, causaba baja automáticamente, sin tener derechos que exigir a la Jefatura de Policía: por ningún motivo el alumno reprobado podía causar alta en la corporación. El hecho de pertenecer a la escuela como alumno y prestar los servicios en la policía preventiva, con el carácter de auxiliar, no generaba derechos a favor de los alumnos aspirantes a la categoría de agente, era necesario aprobar el curso que impartía esa institución educativa. En resumen, el personal auxiliar estaba constituido por simples aspirantes a ingresar al cuerpo permanente de la policía; para lograrlo tenían que aprobar el examen que aplicaba la escuela al finalizar el curso respectivo, condición necesaria para ser agentes de la policía preventiva; no existía ninguna relación laboral para los auxiliares de esta corporación.

Por lo que respecta al personal asimilado, éste lo integraban todos aquellos elementos que de manera transitoria prestaban servicios a la policía preventiva, con cargo al presupuesto de la jefatura, o sencillamente no recibían emolumento alguno por

parte de la unidad administrativa; entre ellos, se consideró a los vigilantes de penitenciarías o cárceles y se les denominaba custodios. En este supuesto también la relación laboral era completamente nula.

De acuerdo con las funciones operativas y administrativas, el órgano de la policía preventiva se integró por los cuerpos de: comando, especialidades, servicios y docente.

Físicamente, el mando militar de la policía preventiva se ejercía por los diversos jefes que la representaban, formando de esta manera un cuerpo de comando integrado por: el jefe del mando directo, subjefe de la misma, mayor de órdenes, jefes de los servicios administrativos (personal, detall, control de aprovechamientos, archivo y estadística, correspondencia, comunicaciones, proveduría, almacenes de vestuario, equipo, municiones y objetos depositados, talleres y garage, banda de policía, grupos artísticos y culturales e intendencia), jefe del servicio secreto y jefe del servicio de laboratorio de criminalística e identificación. En esos cargos se depositaron los diversos mandos internos de la Jefatura de Policía para ejercer el control de esta unidad administrativa. El cuerpo de comando realizaba funciones eminentemente administrativas.

En lo que se refiere a las actividades operativas, la jefatura agrupó a los miembros de la policía en diversas especialidades para el cumplimiento de las acciones; de esta manera el policía, de acuerdo con su especialidad, perteneció a la policía: a pie, montada, motorizada, poliglota, de tránsito y de siniestro o bombero.

El cuerpo de servicios se integró por el personal de los servicios de administración, del servicio secreto y del servicio de laboratorio de criminalística e identificación, con funciones administrativas y operativas realizadas por los agentes del servicio secreto.

El cuerpo docente estaba compuesto por el personal que prestaba sus servicios en la Escuela Técnica de Policía, y se encargaba de la preparación de los alumnos aspirantes al cargo de agente; de acuerdo con la actividad que realizaban se catalogaban como del área administrativa.

Para el desempeño del empleo, la Jefatura de Policía se estructuró de acuerdo con el siguiente cuadro de jerarquías:

Cargos:	Equivalencia con las jerarquías del Ejército Mexicano:
1. Jefes { <ul style="list-style-type: none"> Jefe de la Policía del Distrito Federal Subjefe de la Policía Mayor de Ordenes Jefe de Servicios Subjefe de Servicios Inspector de Servicios Director de la Academia 	General de Brigada General Brigadier Coronel Coronel Teniente Coronel Teniente Coronel Teniente coronel
2. Comandantes { <ul style="list-style-type: none"> Primer Comandante Segundo Comandante 	Mayor Capitán Primero
3. Oficiales { <ul style="list-style-type: none"> Oficial Suboficial 	Capitán Segundo Teniente
4. Clases { <ul style="list-style-type: none"> Sargento Cabo 	Sargento Primero Cabo
5. Agentes	Soldados de Primera
6. Aspirantes	Soldados

El cuadro anterior muestra la estructura jerárquica del cargo que adoptó la Jefatura de la Policía Preventiva para el cumplimiento de las órdenes administrativas y operativas.

Asimismo, el ordenamiento en cuestión contempló ciertos aspectos del derecho laboral que a continuación se analizan.

El derecho a la seguridad en el empleo el cual ya se explió en párrafos anteriores.

El derecho al ascenso, es decir, todo el personal permanente podía escalar la jerarquía inmediata superior, sujetándose a los requisitos y vacantes disponibles para este fin; el máximo cargo al que podía aspirar este servidor, era el de jefe de servicios, cargo que en el ejército equivalía al grado de coronel. El ascenso fue un derecho irrenunciable, únicamente estaba impedido a ello el personal inhabilitado, procesado, los retirados del servicio activo, los inactivos por motivos de alguna licencia temporal o definitiva y los que desempeñaban algún puesto de elección popular.

En el empleo el derecho a la antigüedad se consideraba a partir del momento en que el aspirante causaba alta al cargo de agente en la especialidad que se le destinara; el tiempo de permanencia del alumno en la Escuela Técnica de Policía no se tomaba en cuenta para efectos de la antigüedad, sólo el tiempo efectivo en el servicio activo.

El derecho a la recompensa se les otorgaba con el fin de premiarlos, por los buenos servicios prestados a la institución y a la sociedad; la recompensa consistía en poder usar el distinativo

correspondiente; las condecoraciones eran de: valor heroico, perseverancia, mérito técnico policial y de mérito.

De esas condecoraciones, la de perseverancia se concedía a los miembros de la policía en razón al tiempo de servicio que prestaban a la institución que, a la vez, significaba un incremento económico adicional en la pensión por jubilación que se otorgaba al ejercitar este derecho. Las condecoraciones de perseverancia fueron de cinco clases: la primera se concedía a los de 30 años, más el 30%; de segunda a los de 25 años, más el 25%; de tercera a los 20 años, más el 20%; de cuarta a los 15 años, más el 15% y de quinta clase a los de 10 años, más el 10%. Todos esos porcentajes se sumaban a las pensiones por jubilación, primordialmente.

En cuanto a las demás condecoraciones, solamente significó el hecho de portar los distintivos según fuera el caso.

El derecho a la seguridad social correspondiente a la jubilación en el empleo se basaba en el reglamento sobre el incremento adicional de la pensión, de acuerdo al tiempo de servicios prestados a la institución. Estas fueron las únicas consideraciones laborales previstas por el reglamento de 1939.

El siguiente Reglamento de la Policía Preventiva del Distrito Federal se expidió a principios del Segundo Plan Sexenal del gobierno federal, dado el 12 de noviembre de 1941 por el presidente de la República Manuel Avila Camacho. Esa norma se dictó para el mejor cumplimiento de los artículos 21, 24 fracción III y 7 transitorio de la mencionada Ley Orgánica. De los citados numerales, se transcribe únicamente el 21, los demás ya quedaron

indicados textualmente. Este precepto confirma lo siguiente:
"El Gobierno del Distrito Federal estará a cargo del Presidente de la República, quien lo ejercerá por medio del Departamento del Distrito Federal."

La unidad administrativa que agrupó a los elementos de la policía preventiva conservó la misma denominación; de igual manera siguió conservando el mando directo y el mando supremo que recaía en las personas ya referidas. Con este ordenamiento se le dio el calificativo de institución gubernamental y se afirmó la calidad del personal como auxiliares de las autoridades administrativas y judiciales. Asimismo, en cuanto a las materias de seguridad, se le otorgó facultades propias en las funciones de vigilancia, tranquilidad, culto, educación, aseo, ornato y salubridad, atribuciones que fueron detalladas en el propio reglamento.

El reclutamiento de los miembros de la policía preventiva se efectuó con los alumnos aspirantes al cargo de agente que preparaba la Escuela de Policía; éstos eran dados de alta, previa aprobación del examen que se les aplicaba al terminar el curso de formación básica; el nombramiento era expedido por el titular de la Jefatura de Policía y de esta manera pasaban a formar parte del personal de línea o de servicios.

Desde el punto de vista laboral, el personal de la Jefatura de Policía se clasificó en policías de carrera, auxiliares y similados. El policía de carrera pertenecía a la unidad administrativa en cita, sujeto de derechos y deberes con la institución gubernamental; además, en la estructura del personal de carrera, se incorporó aquéllos que formaron la corporación de suelos, po

licías que por la comisión de algún ilícito penal quedaban formalmente presos; el delito debía tener exacta conexión con el servicio, sin este requisito el miembro de la policía no podía pertenecer a la corporación de sueltos. Tanto el personal de la policía auxiliar como el de asimilados no fueron empleados de la Jefatura de Policía, como tales no eran sujetos de derechos y deberes laborales y de manera accidental prestaban servicios a la unidad administrativa en cuestión, en virtud de la función de vigilancia que éstos realizaban en el desempeño de sus actividades.

Desde el punto de vista operativo y administrativo, el personal de carrera se dividió en policías de línea y de servicios. Los primeros desempeñaban funciones operativas formadas por los elementos de la policía de a pie, de idiomas, montada, motorizada y bomberos; organizándose la policía de a pie en batallones, compañías, secciones y por último en pelotones o escuadrones como mínima unidad de acción para la imposición del orden y de la seguridad pública. Los demás cuerpos se organizaron de igual manera.

El personal de servicios realizó funciones administrativas para un mejor control de la Jefatura de Policía y se estructuró por: los servicios especiales de administración, servicio de la boratorio, servicio secreto, sección de detall, escuela de policía y la pagaduría general. Los Servicios Especiales de Administración se integró por la sección administrativa (esta controló los grupos de: transmisiones, conserjería, transporte y aprovisionamiento), sección de archivo, sección médica, sección de educación física y sección de conjunto musical.

Desde el punto de vista del cargo para el desempeño del empleo, la Jefatura de Policía se estructuró de acuerdo con el siguiente cuadro de jerarquías:

Cargos:	Equivalencia con las jerarquías del Ejército Mexicano:
Jefe de la Policía	General de División
Subjefe de la Policía	General de Brigada
Jefe de Servicios	Coronel
Subjefe de Servicios	Teniente Coronel
Director de la Escuela	Teniente Coronel
Jefe de Instrucción	Mayor
Comandante de Batallón	Mayor
Primer comandante	Capitán Primero
Segundo Comandante	Capitán Segundo
Oficial	Teniente
Suboficial	Subteniente
Sargento Primero	Sargento Primero
Sargento Segundo	Sargento Segundo
Cabo	Cabo
Policía	Soldado

El cuadro anterior muestra la estructura jerárquica de la Jefatura de Policía, desde el punto de vista operativo y administrativo.

Por lo que respecta a los aspectos laborales que contempló el reglamento de 1941, a continuación se indican:

Este ordenamiento, igual que el anterior, estableció el derecho a la seguridad en el empleo a los miembros de la policía de carrera, es decir, aquéllos que se encargaban de las actividades operativas y administrativas, personal con quien la institución tenía una relación laboral permanente. Los empleados de carrera fueron inamovibles, solamente podían ser sustituidos, inhabilitados o suspendidos por sentencia ejecutoria dictada por tri

bunul competente. En cuanto a la corporación de sueltos integrado por los elementos que estaban sujetos a una causa penal, éstos recibían durante todo el tiempo que durara el proceso penal, el 50% del sueldo; la plaza era ocupada interinamente. Jurídicamente existía una seguridad en el empleo.

El derecho al ascenso y a la antigüedad se conservó en las mismas condiciones que en el reglamento anterior.

El derecho a la recompensa también fue previsto y las condecoraciones fueron las mismas; únicamente sufrió modificación el de perseverancia, en lo referente al tanto por ciento sobre el incremento de la pensión adicional; para la de primera el 15%, la de segunda el 12%, la de tercera 10%, la de cuarta 7.5% y la de quinta clase el 5%.

Para el personal operativo, el derecho a la seguridad social en lo relativo a la pensión por retiro y jubilación fue previsto en el Reglamento de la Caja de Depósito de Garantía, Pensiones y Beneficencia de la Policía del Distrito Federal, del 24 de enero de 1941, según lo referido por el artículo 1 de la Ley que crea la Caja de Previsión de la Policía del Distrito Federal, del 31 de diciembre de del mismo año (2); los servicios médicos fueron proporcionados por los empleados de la sección médica de la Jefatura de Policía: la atención fue únicamente para el servidor público y no para los familiares.

En cuanto a la seguridad social para el personal de servi-

(2) Publicado el día 9 de enero de 1942, en el Diario Oficial de la Federación, Archivo General de la Nación.

cios, es decir, aquéllos que realizaban funciones administrativas en la Jefatura de Policía, se sujetaron a las disposiciones de la Ley del Seguro Social.

Con posterioridad, todo el personal de la Jefatura de Policía fue incorporado al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado para obtener el beneficio a la seguridad social, por conceptos de servicios médicos referentes a las enfermedades no profesionales, maternidad, accidentes de trabajo y enfermedades profesionales; lo anterior se realizó por Acuerdo del Ejecutivo Federal del 18 de julio de 1966 (3).

Por último, surge el Reglamento de la Policía Preventiva del Distrito Federal vigente del 5 de julio de 1984. La organización actual de esta corporación se encuentra integrada por la unidad administrativa del Departamento del Distrito Federal denominada Secretaría General de Protección y Vialidad, con la estructura orgánica y funcional indicada en los puntos 3 y 4 del Capítulo I. En cuanto a la relación laboral con la citada dependencia quedó explicada en el punto 4 del Capítulo III.

Con la vigencia de este reglamento, los miembros de la policía preventiva dejan de ser inamovibles, para ser dados de baja e inhabilitados a capricho de quienes ostentan el mando en la institución.

De estas tres normas jurídicas, que han regulado la estructura orgánica y funcional de la policía preventiva, así como

(3) Publicado el día 9 de septiembre de 1966, en el Diario Oficial de la Federación, Archivo General de la Nación.

ciertos aspectos laborales que han quedado señalados, no se contempló el horario ni los turnos para el desempeño del trabajo, el descanso semanal, el periodo de vacaciones, ni el derecho a la asociación sindical para la defensa del empleo. De hecho, actualmente tienen dos periodos de vacaciones al año, de 14 días cada uno; el trabajo extraordinario no es retribuido; asimismo, en relación al trabajo diario, el descanso semanal no existe, ni de hecho ni jurídicamente.

Hasta el momento, esta ha sido la regulación del personal de la policía preventiva en el trayecto del siglo XX. Para estos empleados, la garantía social consignada en el Apartado B) del artículo 123 de la Constitución Federal no se ha cumplido conforme a la exigencia de la fracción XIII de la señalada norma constitucional.

2. El Consejo de Honor y Justicia Policial, su función, competencia y el recurso de inconformidad

Para sancionar la conducta de los miembros del cuerpo de la guardia de policía en su organización interna se sujetó en primer lugar, al régimen de la milicia, así lo estableció el artículo 5 del decreto de julio 20 de 1848; el numeral en cita no especificó las sanciones ya que estas fueron previstas en el cuerpo legal denominado Ordenanza General del Ejército, el correctivo disciplinario era dictada por el comandante del cuerpo al personal subordinado que atentara contra el orden y la disciplina en la corporación.

Posteriormente con la expedición del Reglamento para la Organización de la Guardia de Policía del 22 de agosto de ese mis

mo año, la sanción impuesta al policía infractor era por resolución que dictaba la "Junta de Disciplina", que se instauraba con posterioridad a la falta cometida por el guardia, presidida por el jefe del cuerpo y dos capitanes o teneientes, con el fin de conocer de manera verbal la infracción cometida por el policía. En el procedimiento se le hacía saber al empleado el motivo de la junta y se le escuchaba en su defensa, para posteriormente dictar el correctivo disciplinario consistente en arresto hasta por 15 días o realizar los trabajos de limpieza en el cuartel respectivo; esto era establecido por los artículos 79 y 85 del reglamento en cita.

La Junta de Disciplina fue un órgano provisional que se instauraba para cada caso. El Reglamento para el Cuerpo de Gendarmes Montados, del 15 de enero de 1893, exigía que la Junta de Honor estuviera integrada de manera permanente.

Es a partir del Reglamento Orgánico de la Policía Preventiva del Distrito Federal de 1939, cuando la Junta de Honor se integró como un órgano permanente, para conocer de la conducta del policía en todo lo concerniente a la disciplina que debía prevalecer en la estructura funcional de la institución. La Junta de Honor se constituyó por un presidente a cargo del Jefe de la Policía, por un secretario a cargo del Director de la Escuela Técnica de Policía y dos vocales, sorteados para cada caso con jerarquía inmediata superior a la ostentada por el infractor. En la práctica los cargos de presidente y secretario fue delegado a otras personas que representaban en la junta al jefe de la policía y al director de la escuela. El órgano disciplinario tenía facultades para imponer correctivos consistentes en arrestos hasta por 15 días o cambios de adscripción; asimismo, proponía al

Jefe de la Policía, aquellos casos en que el agente debía ser suspendido o sustituido del empleo, sujetándose la Junta de Honor a la determinación que emitiera la superioridad.

Al entrar en vigor el reglamento de 1941, la Junta de Honor quedó entregada de la misma manera y con las mismas facultades para conocer todo lo relativo a la conducta del policía, que no fuera constitutivo de delito.

El Consejo de Honor, regulado por los reglamentos de 1939 y 1941, jurídicamente no tenía facultades para dictar resoluciones sancionando al policía con la destitución del empleo, solamente proponía la baja al titular de la unidad administrativa de acuerdo con el resultado del procedimiento administrativo; era facultad del funcionario aceptar o no el sentido de la propuesta.

La hoy Secretaría General de Protección y Vialidad, como institución gubernamental perteneciente a la Administración Pública Federal, tiene a su cargo asegurar el buen cumplimiento del servicio que presta el personal que agrupa; para lograr su objetivo se auxilia del órgano interno denominado actualmente Consejo de Honor y Justicia Policial, con el fin de sancionar la conducta de los miembros de la policía preventiva cuando incurren en responsabilidad disciplinaria, es decir, aquellos actos u omisiones que no constituyan delito.

El Consejo de Honor y Justicia Policial se encuentra previamente establecido e integrado por un presidente, un secretario y tres vocales; el cargo de presidente corresponde al Secretario General. Por regla general, el cargo de presidente es delegado en la persona que designa el funcionario, elegido entre los miembros

bros de la policía con jerarquía de primer inspector (coronel); para el cargo de secretario, se designa a un licenciado en Derecho y los tres vocales son designados también con elementos de la corporación con jerarquías de primer inspector, uno de ellos representa a la Contraloría Interna de la unidad administrativa en cuestión.

El órgano disciplinario en cita tiene facultades para conocer de la reputación y de las faltas graves que cometan estos servidores públicos. La manifestación de la conducta de los empleados en su trato con el particular debe tener cierta calidad como representante de la autoridad en la vía pública; mantener el buen prestigio de la institución tanto en actos del servicio como fuera de este. De igual manera, la conducta del policía está sujeta a una serie de condiciones que implican deberes por cumplir para la conservación del orden y la disciplina en el marco interno de la Secretaría General de Protección y Vialidad. La falta de cumplimiento a los deberes propios de estos servidores es sancionado por el reglamento vigente de 1984.

Consecuentemente, la función de este órgano radica en conocer y sancionar administrativamente la conducta del policía; por las faltas leves, impone al infractor el correctivo disciplinario que proceda y que consiste en amonestación, arresto o cambio de adscripción; por las faltas graves, la sanción es más severa y consiste en la baja del policía como empleado de la unidad administrativa en cita.

El procedimiento administrativo del órgano sancionador se inicia con el citatorio que le notifica personalmente al miembro de la policía, la garantía de audiencia se sujeta a lo previsto en

el artículo 36 que se transcribe del reglamento en vigor:

"En todo asunto de su competencia, el Consejo de Honor y Justicia abrirá un expediente con las constancias que existan sobre el particular y se sujetará al siguiente procedimiento:

I. Desde luego hará saber al elemento sujeto al procedimiento, la naturaleza y causa del mismo, a fin de que conozca bien los hechos que se le imputan y pueda defenderse, concediéndole diez días hábiles para que ofrezca y rinda las pruebas pertinentes:

II. Una vez transcurrido el término probatorio a que se refiere la fracción anterior, señalará día y hora para la celebración de la audiencia de alegatos con efectos de citación de resolución, la que se pronunciará dentro de los diez días siguientes:

III. El Consejo de Honor y Justicia valorará cada una de las probanzas desahogadas y las tomará en cuenta en la resolución definitiva, la que debidamente fundada y motivada la notificará al interesado, y

IV. En este procedimiento administrativo son admisibles toda clase de pruebas, excepto las que fueren en contra del derecho, la moral y las buenas costumbres."

Agotado el procedimiento administrativo ante el Consejo de Honor y Justicia se procede, en caso de necesidad, al recurso

de inconformidad previsto por el artículo 41 del reglamento aludido, recurso que se sujeta a los lineamientos establecidos por este numeral, concediéndole al recurrente una segunda oportunidad para ofrecer pruebas y formular alegatos: lo anterior se con firma con la transcripción del numeral que se cita:

"Contra las resoluciones administrativas dictadas por las autoridades de la Policía del Distrito Federal que ocasionen la baja del per nal, se podrá interponer el recurso de inconformidad ante el Secretario General de Protección y Vialidad, lo que deberá hacerse dentro del término de tres días hábiles, contados a partir del día siguiente al que tuvo noticia del acto que se reclame, o al siguiente de aquél en que se hizo sabedor de dicho acto. El expediente correspondiente será integrado por la Dirección Jurídica de la propia Secretaría General de Protección y Vialidad.

En caso de que el acto que ocasione la ba ja hubiere sido emitido por el Secretario General de Protección y Vialidad, el recurso de inconformidad se interpondrá ante el Jefe del Departamento del Distrito Federal, en los tér minos establecidos en el párrafo anterior y el expediente será integrado por la Dirección General de Servicios Legales del mismo Departamento.

La Dirección de Asuntos Jurídicos de la Secretaría General de Protección y Vialidad o la Dirección General de Servicios Legales, se

gún sea el caso, darán entrada al recurso y señalarán al promovente un término de diez días hábiles para que rinda pruebas y formule alegatos. Una vez concluido el término de pruebas, remitirán el expediente al propio Secretario General de Protección y Vialidad o al Jefe del Departamento del Distrito Federal, según corresponda, para su resolución, la que se pronunciará debidamente fundada y motivada, dentro de diez días hábiles contados a partir del día en que obre en su poder el expediente respectivo.

La interposición del recurso suspende los efectos del acto recurrido, hasta su resolución."

En la práctica, el recurso de inconformidad interpuesto ante la Secretaría General de Protección y Vialidad, el Departamento de lo Contencioso y Asuntos Laborales de la Dirección de Asuntos Jurídicos, es el que actúa en representación del titular de la unidad administrativa, confirmando o revocando la resolución dictada por el Consejo de Honor y Justicia.

De estos numerales se desprende que ambos procedimientos administrativos son muy sencillos, pero debido a la irregularidad con que se otorga la garantía de audiencia, esto provoca para los miembros de la policía preventiva serios problemas para la defensa del empleo, en virtud de una clara manifestación unilateral de voluntad por parte de las autoridades de la Secretaría General de Protección y Vialidad del Departamento del Distrito Federal.

3. El juicio de amparo indirecto en materia administrativa

En primer lugar, habrá que determinar qué es un juicio de amparo para poder mencionar lo referente al juicio indirecto en esta materia. Al respecto el doctor Ignacio Burgoa Orihuela lo define de la siguiente manera:

"El amparo es un juicio o proceso que se inicia por la acción que ejercita cualquier gobernado ante los órganos jurisdiccionales federales contra todo acto de autoridad (lato sensu) que le cause un agravio en su esfera jurídica y que considere contrario a la Constitución, teniendo por objeto invalidar dicho acto o despojarlo de su eficacia por su incon-
titucionalidad o ilegalidad en el caso concre-
to que lo origine." (4)

El particular, al verse afectado por algún acto de autoridad o autoridades tanto del fuero común como federal, cuenta con el medio de defensa constitucional al que se refiere la Ley de Amparo Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (5). Conforme a la Ley Reglamentaria, el juicio de amparo procede en los términos de las fracciones del numeral que se transcribe:

(4) Ignacio Burgoa Orihuela. EL JUICIO DE AMPARO, 25a. edición, Editorial Porrúa, S. A., México, 1988, p. 177.

(5) NUEVA LEGISLACION DE AMPARO REFORMADA, DOCTRINA, TEXTOS Y JURISPRUDENCIA. Comentada por Alberto Trueba Urbina, et al., 48a. edición, Editorial Porrúa, S. A., México, 1987.

"Art. 1. El juicio de amparo tiene por objeto resolver toda controversia que se suscite:

I. Por leyes o actos de la autoridad que violen las garantías individuales:

II. Por leyes o actos de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados:

III. Por las leyes o actos de las autoridades de éstos que invadan la esfera de la autoridad federal."

Consecuentemente, y de manera general, el juicio de amparo es un medio de defensa del particular, que procede contra leyes o actos de autoridades que vulneren las garantías individuales de éste, supuesto previsto por la fracción I del artículo que se indica textualmente.

El juicio de amparo puede ser directo o indirecto, en razón de la instancia que se ejercita ante los órganos jurisdiccionales. Es necesario hacer breve referencia del primero para poder ubicar el juicio de amparo indirecto.

En este sentido, el juicio de amparo directo es el que se promueve ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, o ante el Tribunal Colegiado de Circuito, según sea el caso, agotándose el procedimiento en una sola instancia; por este motivo se le llama también juicio de amparo uni-instancial. A excepción de aquellos casos que conocen los Tribunales Colegiados de Circuito para decidir en cuanto a la constitucionalidad de una ley o cuando se establece la interpretación directa de un precepto de la

Constitución, siempre y cuando la decisión o interpretación no este fundada en la jurisprudencia dictada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en este supuesto surge la segunda instancia motivada por el recurso de revisión que se interpone ante la autoridad responsable que dictó la resolución que causa agravios, es decir, ante el Tribunal Colegiado de Circuito y, a su vez, conoce del recurso, el pleno del máximo Tribunal, cuando se trata de una ley federal o de una ley aplicable en el Distrito Federal emitida por el Congreso General: así lo establece la fracción V del artículo 11 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación (6): los demás casos en que se decida sobre la constitucionalidad de una ley expedida por el Congreso Local de los Estados de la Federación o en los casos que establezca la interpretación de un precepto de la Constitución: de igual manera conocen del recurso de revisión las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de acuerdo con la competencia prevista por los artículos 24 fracción II, 25 fracción II, 26 fracción II y 27 fracción II de la misma ley orgánica. Las resoluciones dictadas por estos órganos jurisdiccionales ponen fin al procedimiento de amparo; con éste se agota todo medio de defensa, con las excepciones ya indicadas de estos juicios de amparos directos o uni-instanciales.

El juicio de amparo indirecto o bi-instancial es aquel que se interpone ante el Juez de Distrito que corresponda de acuerdo a la naturaleza material de los actos que se reclamen (penal, administrativo, civil, laboral, agrario y otros) y se caracteriza por permitir dos instancias en la secuela de su procedimiento;

(6) Idem.

la primera la conoce el Juez de Distrito de que se trate, procedimiento que se inicia con la presentación de la demanda y concluye con la resolución que se dicta; el objeto principal de esta etapa es resolver sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de los actos que se reclaman por la vía del amparo; la segunda instancia, se inicia con la presentación del recurso de revisión la que conoce la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la forma ya indicada, o el Tribunal Colegiado de Circuito a que corresponda: conforme a la resolución que se impugne, será el órgano que conozca: el objeto principal que se persigue en esta etapa radica en que estos tribunales superiores analicen las posibles violaciones legales cometidas en el procedimiento o en la resolución dictada en la primera instancia.

Ante los referidos órganos jurisdiccionales el fundamento constitucional de la competencia y procedencia del juicio de amparo directo o indirecto se encuentra previsto en las fracciones V, VI y VII del artículo 107 de la Constitución Federal y legalmente previsto por los artículos 144, 158, 159 y 160 de la respectiva Ley Reglamentaria.

El juicio de amparo indirecto o bi-instancial se encuentra previsto por la fracción VII del artículo 107 de nuestra Carta Magna, fracción que expresamente establece lo siguiente:

"El amparo contra actos en juicio, fuera de juicio o después de concluido, o que afecten a personas extranas al juicio, contra leyes o contra actos de autoridad administrativa se interpondrá ante el juez de Distrito bajo cuya jurisdicción se encuentre el lugar en

el que el acto reclamado se ejecute o trate de ejecutarse, y su tramitación se limitará al informe de la autoridad, a una audiencia para la que se citará en el mismo auto en el que se mande pedir el informe y se recibirán las pruebas que las partes interesadas ofrezcan y oirán los alegatos, pronunciándose en la misma audiencia la sentencia;"

Asimismo, el juicio de amparo indirecto se encuentra previsto de manera afirmativa por las VI fracciones del artículo 114 de la Ley de Amparo, de las cuales únicamente se transcribe la fracción II que regula lo siguiente:

"Contra actos que no provengan de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo.

En estos casos, cuando el acto reclamado emane de un procedimiento seguido en forma de juicio, el amparo sólo podrá promoverse contra la resolución definitiva por violaciones cometidas en la misma resolución o durante el procedimiento, si por virtud de estas últimas hubiere quedado sin defensa el quejoso o privado de los derechos que la ley de la materia le conceda, a no ser que el amparo sea promovido por persona extraña a la controversia;"

Conforme a la fracción transcrita que antecede, desde el punto de vista formal se entiende que la competencia del Juez de Distrito se considera con base a la estructura orgánica y funcional de las autoridades de cuyos actos se impugna por la vía

del amparo, esto es, que los actos deben provenir de autoridades administrativas o legislativas, distintas a las señaladas en el primer párrafo de esta fracción. De lo anterior se concluye que los actos dictados por autoridades administrativas, como es el caso de las autoridades dependientes de la Secretaría General de Protección y Vialidad del Departamento del Distrito Federal, son competentes para conocer de los actos dictados por ellos los jueces de Distrito en materia administrativa, lo cual se confirma con lo previsto en la fracción del numeral que se transcribe de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, precepto que expresa lo siguiente:

"Art. 42. Los jueces de Distrito en materia administrativa en el Distrito Federal y en el Estado de Jalisco, conocerán:

I. ...;

II. ...;

III. ...;

IV. De los juicios de amparo que se promuevan contra actos de autoridad distinta de la judicial, salvo los casos a que se refieren las fracciones II y III, en lo conducente, del artículo anterior, y la fracción I del artículo 27 de esta ley:

V. ..."

Fue necesario hacer breve referencia sobre el juicio de amparo directo e indirecto, para poder ubicar el juicio de amparo in directo en materia administrativa, medio de defensa constitucional que agota el policía preventivo cuando es afectado en su esfera jurídica como gobernado y como sujeto de derechos y deberes

con la Secretaría General de Protección y Vialidad, actos dictados por las autoridades de esta unidad administrativa en perjuicio del policía y que impugna por la vía que se indica, en defensa de su relación laboral con ésta.

Consecuentemente, el procedimiento administrativo que integra el Consejo de Honor y Justicia de la Secretaría General de Protección y Vialidad al personal de ésta, se cumple en acatamiento a la garantía de audiencia consagrada por el artículo 14 de la Constitución Federal y de esta manera determina la baja del policía preventivo como elemento activo y queda destituido del empleo; la determinación del órgano disciplinario es impugnada a través del recurso de inconformidad, como medio de defensa que establece el Reglamento de la Policía Preventiva del Distrito Federal en su artículo 41. El recurso de inconformidad ne cesariamente debe ser agotado previamente, en cumplimiento al principio de definitividad que se deduce de la fracción XV del artículo 73 de la Ley de Amparo, es decir, que a través del recurso de inconformidad la determinación del Consejo de Honor y Justicia puede ser revocada o confirmada en la resolución que dicte el Departamento de lo Contencioso y Asuntos Laborales de la Dirección de Asuntos Jurídicos, dependiente de la señalada unidad administrativa.

Agotado todo medio de defensa ante la propia autoridad admi nistrativa, en contra de la destitución en el empleo del policía preventivo, y toda vez que el citado reglamento no prevé otro me dio de defensa, el policía acude de esta manera al amparo indi recto en materia administrativa, en contra de los actos ordenados y ejecutados por la autoridad administrativa desde el punto de vista formal de la autoridad que lo emite, independientemente

de la naturaleza material del acto reclamado, que es de conten
do laboral. En la etapa de su primera instancia, el objetivo del
juicio de amparo en materia administrativa reside en que el Juez
Federal del conocimiento determine sobre la constitucionalidad o
inconstitucionalidad de los actos que se reclaman y que se tradu
ce en la destitución en el empleo del policía preventivo, y las
consecuencias que esta produce, analizando el procedimiento de
la garantía de audiencia llevada a cabo por el Consejo de Honor
y Justicia. Como último medio de defensa que regula la Ley de
Amparo está el recurso de revisión en contra de la sentencia dic
tada por el Juez de Distrito en Materia Administrativa; tramitan
dose en la forma y para los fines ya indicados. Con este último
recurso queda agotado todo medio de defensa a favor del policía
preventivo.

CONCLUSIONES

Primera. El término policía ha existido desde la antigüedad con diversos significados que ha tendido en el transcurso del tiempo, al grado de haberse confundido con la política. Ese concepto ha tenido un enfoque formal y otro material. En la actualidad, el concepto policía ha quedado reducido a un conjunto de normas jurídicas dictadas por el Estado a través de la función legislativa, con el objeto de limitar la conducta del particular para salvaguardar el orden y la seguridad pública en el marco de la sociedad y del Estado, como resultado de la interrelación mutua que existe entre ambos. Por otra parte, es erróneo llamar policía al personal que constituye el cuerpo de seguridad pública, por lo que deben llamarse agentes de seguridad pública.

Segunda. En toda la trayectoria histórica de la existencia de la corporación que constituye el personal del cuerpo de seguridad pública de que se trata en esta jurisdicción, ha tenido un trato independiente a los demás servidores del Estado, integrando una burocracia especializada.

Tercera. El régimen laboral de estos servidores del Estado fue nulo tanto en el periodo del imperio mexicana como en la época de la Colonia. No es sino hasta la época de nuestra independencia, a partir de 1826, cuando se reglamenta por primera vez la existencia de la policía municipal denominado "celadores públicos". Los diversos reglamentos que se expidieron en cada momento histórico, desde la fecha indicada hasta octubre de 1939, no contemplaron el derecho a la seguridad en el empleo; el personal de la policía, fue amovible, sin ningún medio de defensa en contra de la destitución en el empleo.

Cuarta. El poder constituyente de 1824 y el de 1857 no tomaron en consideración los derechos laborales de los servidores públicos en general; asimismo, el de 1917 originariamente tampoco consignó en la norma fundamental derechos laborales en favor de la burocracia.

Quinta. Con la expedición de los reglamentos de 1939 y 1941, este último con vigencia hasta el mes de junio de 1984, los miembros de la policía preventiva gozaron del derecho a la seguridad en el empleo, aunque en la práctica no se llevó a cabo, pero jurídicamente era un personal inamovible, solamente podían ser destituidos del empleo por sentencia ejecutoria dictada por tribunal competente.

Sexta. Con la vigencia del actual reglamento del 5 de julio de 1984, estos elementos carecen del derecho a la seguridad en el empleo, con la única diferencia de que para poder destituirlos es necesario la previa audiencia, garantía contemplada por el artículo 14 de la Constitución Federal y que deben observar las autoridades de la Secretaría General de Protección y Vialidad.

Séptima. Por otra parte, los diversos reglamentos que han regulado la existencia del personal de la policía preventiva se han expedido para reglamentar determinados artículos de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, que ha regido en cada momento histórico de la propia dependencia.

Octava. El Poder Ejecutivo no debe tener facultad para afectar derechos del personal de la policía preventiva, como lo hizo al incluir artículos de contenido laboral, en el cuerpo del re-

glamento vigente, excediéndose en facultades conforme al orden fundamental existente.

Novena. El Congreso Federal debe legislar en esta materia específica, con el fin de que el personal de la policía preventiva cuente con un régimen laboral perfectamente determinado, ya que hasta el momento no existe tal disposición.

Decima. El personal de la policía preventiva del Distrito Federal carece de un régimen laboral perfectamente determinado, que regule sus relaciones de trabajo con los titulares de la dependencia y de la unidad administrativa en cuestión.

Decima primera. La garantía social del Apartado B) del artículo 123 de la norma fundamental no es aplicable a los miembros de la policía preventiva, aunque las fracciones XIII y XIV del citado numeral incluyan al cuerpo de seguridad pública, protegiendo únicamente los derechos al salario y a la seguridad social.

Decima segunda. El régimen laboral burocrático que rige para el personal civil excluye a estos servidores públicos por disposición de la propia norma fundamental.

BIBLIOGRAFIA

I. Obras de doctrina:

1. Acosta Romero, Miguel. Teoría General de Derecho Administrativo, 5a. edición, Editorial Porrúa, S. A., México, 1983.
2. Alvarez Gendin, Sabino. Tratado General de Derecho Administrativo, T. I., Bosch, Casa Editorial, Barcelona, 1958.
3. Aristóteles. La Política, traducción de Patricio de Azcárate, 10a. edición, Editorial Espasa-Calpe, S. A., Madrid, 1969.
4. A. B. Belenki. La Intervención Extranjera de 1861-1867 en México, traducción del ruso por María Teresa Francés, Fondo de Cultura Popular, S. de R. L., México, 1966.
5. Bielsa, Rafael. Derecho Administrativo, T. III., 6a. edición, La Ley Sociedad Anónima Editora e Impresora, Buenos Aires, 1964.
6. Burgoa Orihuela, Ignacio. El Juicio de Amparo, 25a. edición, Editorial Porrúa, S. A., México, 1988.
7. Burgoa Orihuela, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano, 2a. edición, Editorial Porrúa, S. A., México, 1976.
8. B. Trens. Manuel. Síntesis Histórica de la Revolución Mexicana, Talleres Gráficos de la Nación, México, 1957.
9. Canasi, José. Derecho Administrativo, Volumen III, Ediciones Depalma, Buenos Aires, 1976.
10. Cantón M., Miguel. Derecho del Trabajo Burocrático, 2a. edición, Editorial Pac, México, 1985.
11. Cassagne, Juan Carlos. Cuestiones de Derecho Administrativo, Ediciones Depalma, Buenos Aires, 1987.
12. Cavazos Flores, Baltasar. 35 Lecciones de Derecho Laboral, 5a. edición, Editorial Trillas, S. A. de C. V., México, 1987.

13. Cortés, Hernán. Como Conquisté a los Aztecas, colaboración de Armando Ayala Anguiano, Novedades Editores, S. A., México, 1980.
14. Charles Gibson. Los Aztecas Bajo el Dominio Español 1519-1810, traducción del inglés por Julieta Campos, 9a. edición, Siglo Veintiuno Editores, S. A., México, 1986.
15. De la Cueva, Mario. El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo, 9a. edición, Editorial Porrúa, S. A., México, 1984.
16. Delgadillo Gutierrez, Luis Humberto. Elemento de Derecho Administrativo, Editorial Limusa, S. A. de C. V., México, 1986.
17. Díez, Manuel María. Derecho Administrativo, T. III., Editorial Bibliográfica Argentina, S. R. L., Buenos Aires, 1967.
18. Duhalt Krause, Miguel. Una Selva Semántica y Jurídica "Clasificación de los Trabajadores al Servicio del Estado", publicado por el Instituto Nacional de Administración Pública, México, 1977.
19. Escola, Hector Jorge. Compendio de Derecho Administrativo, Volumen II., Ediciones Depalma, Buenos Aires, 1984.
20. Fraga, Gabino. Derecho Administrativo, 23a. edición, Editorial Porrúa, S. A., México, 1984.
21. F. Cárdenas, Raúl. Responsabilidad de los Funcionarios Públicos, Editorial Porrúa, S. A., México, 1982.
22. Gamás Torruco, José. El Federalismo Mexicano, (Sep/Setentas número 195), publicado por la Secretaría de Educación Pública, México, 1975.
23. García Oviedo, Carlos, et al. Derecho Administrativo, T. III., 9a. edición, E. I. S. A., Madrid, 1968.
24. González Blackaller, Ciro E. Guía de Ingreso Actualizada, Editorial Herrero, S. A. de C. V., México, 1986.
25. González Uribe, Hector. Teoría Política, Editorial Porrúa, S. A., México, 1972.
26. Gutierrez y González, Ernesto. Derecho de las Obligaciones, 5a. edición, Editorial José M. Cajica Jr., S. A., México, 1974.

27. G. Gettell, Raymond. Historia de las Ideas Políticas, traducción del inglés por Teodoro González García, 2a. edición, Editora Nacional, México, 1973.
28. Maquiavelo, Nicolas Bernardo de. El Principe, traducción del italiano por Ricardo Díaz Reina, 2a. edición, Populibros "La Prensa", División de Editora de Periódicos, S. C. L., México, 1971.
29. Mayer, Otto. Derecho Administrativo, T. II., traducción del alemán por Horacio H. Heredia, et al., Editorial Depalma, Buenos Aires, 1980.
30. Moreno Rodríguez, Rodrigo. El Régimen Jurídico Laboral de los Trabajadores del Estado, publicado por el Instituto Nacional de Administración Pública, México, 1981.
31. Mora Rocha, J. Manuel. Elementos Prácticos de Derecho del Trabajo Burocrático, Editor Francisco Mendez Cervantes, México, 1985.
32. Nacif Mina, Jorge. La Policía en la Ciudad de México (1524-1928), publicado por el Departamento del Distrito Federal, México, 1986.
33. Serra Rojas, Andrés. Derecho Administrativo, T. I., 9a. edición, Editorial Porrúa, S. A., México, 1979.

II. Legislación:

1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 87a. edición, Editorial Porrúa, S. A., México, 1989.
2. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, comentada por Jorge Carpizo, et al., editada por la Rectoría y el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1985.
3. Legislación Federal del Trabajo Burocrático, comentada por Alberto Trueba Urbina, et al., 23a. edición, Editorial Porrúa, S. A., México, 1987.
4. Legislación Burocrática Federal, comentada por Mariano Herrán Salvatti, et al., Editorial Porrúa, S. A., México, 1986.
5. Ley Federal del Trabajo, comentada por Alberto Trueba Urbina, et al., 57a. edición, Editorial Porrúa, S. A., México, 1988.

6. Nueva Legislación de Amparo, comentada por Alberto Trueba Urbina, et al., 48a. edición, Editorial Porrúa, S. A., México, 1987.
7. Ley Federal del Trabajo del 18 de agosto de 1931, Diario Oficial de la Federación del 28 de agosto de 1931.
8. Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito y Territorios Federales y de los Altos Funcionarios de los Estados del 30 de diciembre de 1939, Diario Oficial de la Federación del 21 de febrero de 1940.
9. Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito Federal y de los Altos Funcionarios de los Estados del 27 de diciembre de 1979, Diario Oficial de la Federación del 4 de enero de 1980.
10. Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos del 30 de diciembre de 1982, Diario Oficial de la Federación.
11. Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal del 31 de diciembre de 1928, Diario Oficial de la Federación de la misma fecha al 5 de enero de 1929.
12. Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal de 27 de diciembre de 1978, Diario Oficial de la Federación del 29 de diciembre del mismo año.
13. Ley que crea la Caja de Previsión de la Policía del Distrito Federal del 31 de diciembre de 1941, Diario Oficial de la Federación del 9 de enero de 1942.
14. Ley de la Caja de Previsión de la Policía Preventiva del Distrito Federal del 20 de diciembre de 1985, Gaceta Oficial del Departamento del Distrito Federal del 1 de febrero de 1986.
15. Boletín de la Leyes del Imperio, ordenada por José Sebastián Segura, T. I., sin edición, Imprenta Literaria, México, 1863.
16. Legislación Mexicana, ordenada por los licenciados Manuel Dublán y José María Lozano, Tomos: I, II, III, V, México, 1876: VI, VII, VIII, México, 1877: IX, X, México, 1878: XI, XII, México, 1882; XIII, XIV, México, 1886: XXIII y XXVII, México, 1898.

17. Reglamento Interior que fija las Condiciones Generales de Trabajo en el Departamento del Distrito Federal del mes de abril de 1984, Gaceta Oficial del Departamento del Distrito Federal del 15 de diciembre del mismo año.
18. Reglamento Orgánico de la Policía Preventiva del Distrito Federal del 22 de septiembre de 1939, Diario Oficial de la Federación del 19 de octubre de 1939.
19. Reglamento de la Policía del Distrito Federal del 12 de noviembre de 1941, Diario Oficial de la Federación del 4 de diciembre de 1941.
20. Reglamento de la Policía Preventiva del Distrito Federal del 5 de julio de 1984, Diario Oficial de la Federación del día 6 del mismo mes y año.
21. Acuerdo Presidencial del 18 de julio de 1966, Diario Oficial de la Federación del 9 de septiembre de 1966.
22. Acuerdo Sobre la Organización y Funcionamiento del Servicio Civil del 9 de abril de 1934, Diario Oficial de la Federación del 12 de abril de 1934.
23. Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión del 27 de septiembre de 1938, Diario Oficial de la Federación del 5 de diciembre de 1938.
24. Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión del 4 de abril de 1941, Diario Oficial de la Federación del 17 de abril de 1941.
25. Pacto Celebrado entre la Revolución Constitucionalista y la Casa del Obrero Mundial, edición facsimilar publicado por la Secretaría de Gobernación, et al., México, 1979.
26. Plan de Guadalupe, Decretos y Acuerdos 1913-1917, dictados por Venustiano Carranza, publicado por la Secretaría de Gobernación, México, 1981.

III. Otras fuentes:

1. Montiel Govea, Edgardo. Datos Históricos del Uniforme de la Policía Preventiva, Revista Comunidad Conacyt, enero-febrero, año VII, número 121-122, México, 1981.

2. Siller, Francisco Javier. Control Legal de la Dirección de Inteligencia, periódico "Novedades" del día 9 de enero de 1989, p. A y A 16.
3. Sotomayor, Arturo. Del 'Sereno' al 'Académico', Revista Comunidad Conacyt, enero-febrero, año VII, número 121-122, México, 1981.
4. Diccionario de la Lengua Española, T. II., 2a. edición, Real Academia Española, Madrid, 1984.
5. Diccionario de Política, T. L-Z., traducción del italiano por Raúl Crisafio, et al., Siglo Veintiuno Editores, S. A., México, 1982.
6. Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual, T. V., por el doctor Guillermo Cabanellas, 14a. edición, Editorial Helicóptica S. R. L., Buenos Aires, 1979.
7. Enciclopedia Jurídica Omeba, T. XVI., Editorial Bibliográfica Argentina S. R. L., Buenos Aires, 1967.
8. Enciclopedia Universal Ilustrada Europeo-Americana, T. XLV., Editorial Espasa-Calpe, S. A., Madrid, 1964.
9. El Diario del Imperio, T. I., México, 1865.
10. El Estandarte Nacional, Periódico Político y Literario, año 1, México, 1857.
11. Los Presidentes de México ante la Nación de 1821 a 1966, T. II., editado por la XLVI Legislatura de la Cámara de Diputados, México, 1966.