

301807

108a

2ej

UNIVERSIDAD DEL VALLE DE MEXICO

Escuela de Derecho

Con estudios incorporados a la

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

**" LA DEFENSA JURIDICA DEL POLICIA
PREVENTIVO Y SU INEFICACIA."**

**T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO
DE LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
MARIA GUADALUPE PUENTE DOMINGUEZ**

PRIMERA REVISION

SEGUNDA REVISION

LIC. ABELARDO ARGUELLO ORTEGA.

LIC. ANA LUISA LOPEZ GARZA.

MEXICO, D. F.

1993

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**



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.

I N D I C E

Pag.

I N T R O D U C C I O N.....	
CAPITULO I	
ANTECEDENTES DE LA RELACION DE TRABAJO ENTRE EL ESTADO Y SUS SERVIDORES.....	1
1.1 ANTECEDENTES DE LA RELACION DE TRABAJO ENTRE EL ESTADO, Y SUS SERVIDORES EN DIFERENTES EPOCAS.....	1
1.2 ASPECTOS CONSTITUCIONALES DE LA RELACION DE TRABAJO ENTRE EL ESTADO Y SUS SERVIDORES EN EL MEXICO INDEPENDIENTE.....	4
1.3 CONSTITUCION DE 1917.....	11
1.3.1 TEORIAS QUE EXPLICAN LA NATURALEZA DEL ACTO POR EL CUAL UNA PERSONA PRESTA SUS SERVICIOS AL ESTADO.....	14
1.3.2 TEORIA CIVILISTA O DE DERECHO PRIVADO.....	17
1.3.3 TEORIA DEL CONTRATO ADMINISTRATIVO O DE DERECHO PUBLICO.....	20
CAPITULO II	
LA RELACION DE TRABAJO ENTRE EL ESTADO Y SUS SERVIDORES.....	24
2.1 APARTADO "B" DEL ARTICULO 123 CONSTITUCIONAL FRACCION XIII.....	29
2.2 LA LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO.....	38
CAPITULO III	
PROBLEMÁTICA DEL CONCEPTO JURIDICO DEL POLICIA PREVENTIVO COMO SERVIDOR PUBLICO.....	50
3.1 CONCEPTO DE POLICIA PREVENTIVO.....	50

	Pag.
3.2 EL POLICIA PREVENTIVO DESDE EL PUNTO DE VISTA DE LA CONSTITUCION.....	63
3.3 MARCO JURIDICO INTERNO DEL POLICIA PREVENTIVO.....	69
CAPITULO IV	
INCONSISTENCIA LEGAL EN LA DEFENSA JURIDICA DEL POLICIA PREVENTIVO.....	95
4.1 LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS EN LA LEGISLACION MEXICANA.....	95
4.2 SUS ELEMENTOS Y CARACTERISTICAS.....	99
4.3 LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS EN LA DEFENSA DEL POLICIA PREVENTIVO.....	103
4.4 INEFICACIA DE LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS COMO DEFENSA DEL POLICIA PREVENTIVO.....	108
CAPITULO V	
JUICIO DE AMPARO EN LA DEFENSA JURIDICA DEL POLICIA PREVENTIVO.....	113
CONCLUSIONES.....	123
PROPUESTAS.....	132
BIBLIOGRAFIA.....	138

A MI MADRE:

**QUIEN CON SU AMOR Y APOYO INCONDICIONAL
SIEMPRE FUE UN ALICIENTE PARA CONTINUAR
MI CAMINO Y LOGRAR UNA DE MIS METAS.**

GRACIAS.

AL INGENIERO JORGE A. OLEA OLEA:

**CON MI ETERNO AGRADECIMIENTO POR LA AYUDA
RECIBIDA Y QUE SIEMPRE HA BRINDADO A TODOS
AQUELLOS A SU ALCANCE QUE COMO YO TRATAN
DE SEGUIR ADELANTE.**

GRACIAS.

INTRODUCCION

INTRODUCCION

La inquietud de hacer esta tesis abordando un tema como el del servidor público, conocido por todos como policía preventivo, surge desde 1972 cuando ingresé a la entonces Dirección General de Policía y Tránsito, ahora Secretaria General de Protección y Vialidad, en donde me pude percatar de una serie de circunstancias irregulares que sólo suceden en ese cuerpo de seguridad y que casi no son del conocimiento de otras autoridades o del público y aún dentro de sus mismos integrantes.

Al tiempo de avanzar en el estudio de la Licenciatura en derecho, fueron siendo más evidentes esas irregularidades ante la carga de deberes, obligaciones y abusos a que son sometidos estos guardianes del orden, tanto por parte del estado como "patron", como de la sociedad a quien prestan el servicio y en especial de sus superiores jerárquicos inmediatos, con quienes tienen un trato directo y permanente, en especial esas supuestas obligaciones de carácter pecunario, que forzan a todos los subordinados a entregarles diariamente.

Durante el desarrollo de esta tesis mediante un análisis objetivo de las irregularidades que contiene el marco jurídico que regula a estos servidores públicos, se establece desde el punto de vista jurídico la relación entre este guardián, quedando encuadrados ambos dentro del derecho administrativo por ser considerada la función de vigilancia como un servicio que el estado

esta obligado a proporcionar a sus gobernados.

En el capítulo I se hace una breve relación de como se establece la relación de trabajo entre el estado y sus servidores, y como se regula esta dentro del ámbito del Derecho Administrativo.

En el Capítulo II se hace patente la relación del Estado con sus servidores, así como su fundamentación y origen legal, en nuestra Carta Magna y leyes reglamentarias.

De igual manera se plantea que el estado representado en este caso por el Departamento del Distrito Federal, ha otorgado recientemente bastantes mejoras o beneficios que establece el artículo 123 de nuestra Constitución Política para estos servidores, sin embargo en estas nuevas disposiciones no se incluye al policía preventivo.

En relación a la carga de deberes y obligaciones para estos servidores, debería existir una semejante correspondiente a los derechos y medios de defensa y como se manifiesta en los Capítulos III, IV y V de esta tesis, los primeros se encuentran muy limitados y condicionados y en cuanto a los segundos estos casi no existen por lo que solo les queda como máximo recurso el Juicio de Amparo a que todo ciudadano normalmente tiene derecho, ya que en forma constante se violan las garantías individuales de este servidor público.

Asimismo esta prerrogativa a que todo individuo tiene derecho, para el policía preventivo que recurre al amparo, este no viene a ser tampoco solución adecuada como medio de defensa, ante la imposibilidad de hacer cumplir a la autoridad responsable, el amparo concedido al policía.

Por lo que se plantean algunas propuestas a manera de posible solución a fin de que el Estado elabore un marco jurídico nuevo, acorde con la realidad, en el que se consideren en forma precisa y particular todos los derechos que le corresponden como servidor público, así como los medios de defensa acordes con estos.

Como lo manifesté al principio de esta introducción muchos de los aspectos que señalo en esta tesis no son del dominio público, por lo que al considerar que pueda existir alguna diferencia en este trabajo de investigación de tesis, solicito a ese H. Jurado que al evaluarla sean benevolentes, tomando en consideración la inquietud personal de superación académica.

CAPITULO I
ANTECEDENTES DE LA RELACION DE TRABAJO
ENTRE EL ESTADO Y SUS SERVIDORES

- 1.1 ANTECEDENTES DE LA RELACION DE TRABAJO ENTRE EL ESTADO,
Y SUS SERVIDORES EN DIFERENTES EPOCAS

- 1.2 ASPECTOS CONSTITUCIONALES DE LA RELACION DE TRABAJO
ENTRE EL ESTADO Y SUS SERVIDORES EN EL MEXICO
INDEPENDIENTE

- 1.3 CONSTITUCION DE 1917
 - 1.3.1 TEORIAS QUE EXPLICAN LA NATURALEZA DEL ACTO
POR EL CUAL UNA PERSONA PRESTA SUS SERVICIOS
AL ESTADO.
 - 1.3.2 TEORIA CIVILISTA O DE DERECHO PRIVADO
 - 1.3.3 TEORIA DEL CONTRATO ADMINISTRATIVO O DE
DERECHO PUBLICO

CAPITULO I
ANTECEDENTES DE LA RELACION DE TRABAJO
ENTRE EL ESTADO Y SUS SERVIDORES

1.1 ANTECEDENTES DE LA RELACION DE TRABAJO ENTRE EL ESTADO Y SUS SERVIDORES EN DIFERENTES EPOCAS.

La relación de servicio entre el estado y sus trabajadores no ha sido siempre la misma, sino que ha estado sujeta a variaciones de tiempo, de lugar, de ideología y jurídicos.

ATENAS

En Atenas, tener acceso a las funciones públicas que conferían un gran honor sólo era factible para los hombres que tenían calidad de ciudadanos.

ROMA

Sin embargo en Roma, el funcionario público presenta varias características que hoy en día se necesitan para servir al Estado. Los recolectores de impuestos trabajaban como comisionistas, recibiendo parte de lo recaudado.

EDAD MEDIA

Pero en la edad media los caracteres de servicio público se confunden con los servidores del señor feudal.

En el siglo XVIII, la función pública deja de ser un privilegio, esto se dá a partir de la revolución francesa.

Las doctrinas liberales, y en especial al mercantilismo al darle mayor fuerza financiera al estado, le permiten la multiplicación de las personas que le presten sus servicios.

Frente a los trabajadores particulares que empiezan a agruparse para la defensa de sus derechos, los servidores públicos permanecen obligados dentro de la antigua concepción que representaba el honor de servir al estado, aún cuando se encuentran en peores condiciones que quienes sirven al comercio o a las primeras industrias.

FRANCIA

En Francia en los siglos XVI y XVII, se obtenían los cargos públicos por herencia o compra directa de ellos.

La Revolución Francesa en 1789 no se ocupó de manera fundamental de la función pública, sino que bajo el Consulado y el Primer Imperio por la obra personal de Bonaparte, se estructura una

burocracia cuyos cuadros estaban copiados de los del Ejército; fue Napoleón el que creó una clase burocrática, a la cual rodeó de prestigio y le confirió una serie de garantías. (1)

En un sentido general la burocracia alude a la clase social que integran funcionarios y empleados públicos. Bajo otra concepción la burocracia alude a la influencia o dominio de los servidores del estado en la vida social. La expresión burocracia como ya se observó nació en Francia en el siglo XVIII para designar satíricamente a los funcionarios ennoblecidos.

De esta manera la palabra burocracia es una expresión peyorativa en la cual se designa al grupo de personas que sirven al estado en forma permanente y presupuestal.

Al parecer esta palabra se usó en Francia y provenía de "boureau" que comprendía el paño con que cubrían las mesas de trabajo, con el tiempo como ya se ha especificado se le ha dado un sentido distinto al concepto.

INGLATERRA

Por su parte en Inglaterra los funcionarios públicos han recibido el nombre de servidores de la Corona y aún cuando en los

(1) Acosta Romero Miguel.
Teoría General del Derecho Administrativo.
Editorial Porrúa, S.A., 5a Edición, México 1983.
p.p. 675 679

siglos XVII y XVIII, el Parlamento desconfió de ellos considerándolos instrumento de las pretensiones de los Monarcas a tal punto que les negó facultades y garantías que pudieran importar la atribución de un poder considerable, así las leyes de 1712 y 1786, excluyeron a los servidores de la Corona del seno del Parlamento, el cual no se preocupó de mejorarles su suerte, ni de organizarles en el funcionamiento de sus servicios.

No obstante ésto, en el siglo XIX se creó en Inglaterra una burocracia exagerada en relación con las necesidades de los servicios, lo que dió como resultado una marcada reacción pública por lo que se publicó una orden en Consejo, del año 1855, en donde se estableció el sistema de concursos y las bases de los mismos, estableciéndose en el año de 1876 que las mujeres podían acceder a cargos públicos.

1.2 ASPECTOS CONSTITUCIONALES DE LA RELACION DE TRABAJO ENTRE EL ESTADO Y SUS SERVIDORES EN EL MEXICO INDEPENDIENTE.

Los titulares del Poder Ejecutivo Federal, en el siglo pasado nombraban y removían libremente al personal de la administración pública mexicana, a continuación se analizará brevemente en las Constituciones Mexicanas las facultades que se concedían para llevar a cabo tal objeto.

Conforme al Acta Constitutiva del año de 1824, publicada con el nombre de Constitución Federal de los Estados Unidos

Mexicanos, en su Sección Cuarta, hace referencia de las atribuciones del Presidente de la República y restricciones de sus facultades, mencionando que era libre de nombrar y remover a los Secretarios de despacho, así como nombrar a los Jefes de las oficinas generales de Hacienda, los Comisarios generales, los enviados Diplomáticos y Cónsules, los Coroneles y demás Oficiales Superiores del Ejército permanente, milicia activa y Armada con aprobación del Senado.

Por otra parte era su facultad nombrar a los demás empleados del Ejército permanente, armada y milicia activa, así como nombrar a propuesta de terna de la Corte Suprema de Justicia, los Jueces y promotores fiscales de circuito y de Distrito.

Por su parte la Constitución de 1826, denominada también Bases Constitucionales, organiza el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo en un Magistrado, denominado Presidente de la República, el cual durará en su cargo 8 años, y entre sus atribuciones se encontraba el de nombrar a los Gobernadores de los Departamentos a propuesta en terna de la Junta Departamental y con acuerdo del Supremo Consejo.

Asimismo se hacía responsable de nombrar a los empleados Diplomáticos, Cónsules, Coroneles y demás oficiales superiores del Ejército permanente, de la Armada y de la milicia activa y a los primeros jefes de las oficinas principales de Hacienda. También interviene el Ejecutivo en el nombramiento de los Jueces e

individuos de los Tribunales de Justicia.(2)

Así vemos que en las Bases de Organización Política de la República Mexicana, mismas que fueron sancionadas y publicadas en 1843, establecen en su Capitulo Quinto, que el Supremo Poder Ejecutivo se depositaría en un magistrado denominado Presidente de la República quien duraría en sus funciones durante cinco años y se especificaban entre sus facultades nombrar y remover libremente a los Secretarios de despacho, nombrar con aprobación del Senado Ministros y demás agentes Diplomáticos y Cónsules de la República y removerlos libremente, nombrar los empleados y funcionarios públicos cuyo nombramiento no este cometido a otra autoridad y en la forma que dispongan las leyes, expedir los despachos a todo empleado público, cuando por Ley no deba darlos a otra autoridad, suspender de sus empleados y privar, aún de la mitad de sus sueldos hasta por tres meses a los empleados de Gobierno y Hacienda, infractores de sus órdenes, aumentar o disminuir las fuerzas de Policía de los departamentos, según lo exijan las necesidades de su Institución.

Siendo el Presidente sustituto de la República Mexicana Ignacio Comonfort en 1857, expidió la Constitución Política de la República Mexicana en donde se estableció en la Sección Segunda de dicho ordenamiento lo siguiente: se deposita el ejercicio del

(2) Tena Ramirez Felipe
Leyes Fundamentales de México (1808-1979).
Editorial Porrúa, S.A., 9a Edición, México 1980
p.p. 156 y 226

Supremo Poder Ejecutivo de la Nación en un sólo individuo que se denominó, Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, iniciando sus funciones el primero de diciembre, con una duración de cuatro años en su cargo y en donde se le otorgaban entre otras las siguientes facultades: nombrar y remover libremente a los Secretarios de despacho, remover a los agentes diplomáticos y empleados superiores de Hacienda, y nombrar y remover libremente a los demás empleados de la Unión, nombrar los Ministros, agentes diplomáticos y Cónsules del Ejército y Armada Nacional, disponer de la fuerza armada permanente de mar y tierra y de la guardia nacional para la seguridad interior y exterior de la federación.

En la Constitución de 1917 en su capítulo Tercero, se realizaron modificaciones a la de 1857 y se señala en éste nuevo ordenamiento como duración de su encargo seis años al Presidente de los Estados Unidos Mexicanos y entre sus facultades nombrar y remover libremente a los secretarios de despacho, al Procurador General de la República, al Gobernador del Distrito Federal y a los gobernadores de los territorios, remover a los agentes Diplomáticos y Cónsules generales, Coroneles y demás oficiales superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea y a los empleados superiores de Hacienda con aprobación del Senado, nombrar a los demás oficiales del Ejército, Armada y Fuerza Aérea nacionales con arreglo a la Ley. (3)

(3) Idem.
p.p. 418, 620, 853.

Al margen de las Constituciones existen leyes que son antecedentes de la regulación de las relaciones entre los trabajadores al servicio del Estado y el poder Público. En 1870 se expide una Ley del Congreso General sobre delitos oficiales de los altos funcionarios de la federación.

En 1885 se expide un decreto de gobierno el cual reglamenta minuciosamente la expedición de despachos y nombramientos de empleados públicos. En el mismo año se expiden diversas circulares sobre descuentos de sueldos, licencias, impuestos, sobresueldos y registro de nombramientos.

Se excluye de la Constitución, sobresueldos a los viáticos de los funcionarios federales, pero se grava el medio sueldo que se daba en casos de enfermedad.

En 1890, una circular determinó que por el fallecimiento de algún empleado puede firmar su viuda la nómina para percepción de sueldo.

En el año de 1896 fué expedida la Ley Reglamentaria de los artículos 104 y 105 de la Constitución de 1857 en donde se establecían algunas penas como la destitución del cargo, la inamovilidad y las recompensas. En 1911 fué elaborado un proyecto de ley del servicio Civil de los empleados federales, que intentaba asegurar derechos y dar estabilidad a los burocratas, más no llegó a ser aprobado.

De lo anterior se desprende que en la vida Constitucional de México independiente, ha habido pocos cambios en cuanto a las atribuciones del Ejecutivo Federal referente al nombramiento y remoción de funcionarios de alta jerarquía y empleados que prestan su servicio al estado: un aspecto trascendente es el hecho que en la Constitución de 1839, le correspondía al Ejecutivo Federal nombrar a los Gobernadores de los estados, posteriormente en ninguna Constitución vuelve a aparecer esta facultad.

Igualmente en la de 1843, se le faculta al Ejecutivo para suspender sueldos hasta por tres meses a empleados que no obedezcan sus órdenes, y a aumentar y disminuir las fuerzas de policía, según lo exijan las necesidades, cuestión también que ya no va a aparecer en otros estatutos Constitucionales posteriores, pero que sin duda demuestran que en ciertos momentos en dicha Constitución de la vida de nuestro país se habló del término policía.

La estructura de la administración pública se refiere al estudio de los organos encargados de realizar la función administrativa, entendiéndose ésta como la actividad que realiza el Poder Ejecutivo por medio de actos jurídicos o materiales, ejecutados de acuerdo con el mandato legal, que produce transformaciones concretas en el orden jurídico.

Por lo anterior, es posible afirmar que la función administrativa, desde el punto de vista material es decir, en razón de su contenido también es realizada por el Poder Legislativo y

Judicial al elaborar y ejecutar su presupuesto, y al nombrar a los servidores públicos en los diferentes órganos de su administración.

En cuanto a la función pública se refiere al régimen jurídico aplicable al personal administrativo. La gestión de esta misión está constituida por la organización, funcionamiento y distribución de competencias entre los órganos del estado a quienes se encomienda la realización de sus fines con los medios de que dispone.

Esta organización administrativa requiere de personas físicas que asuman la calidad de servidores públicos que aportan su actividad intelectual o física para atender los propósitos estatales mediante determinadas prestaciones.

La función pública, se forma, por el conjunto de deberes, derechos y situaciones que se originen entre el estado y sus servidores. Como se mencionó, el Poder Ejecutivo Federal es uno de los poderes por medio del cual el pueblo ejerce su soberanía y la acción de este poder se realiza a través del Gobierno y mediante la administración pública, en la cual se desenvuelve la función pública, que debe ser atendida por servidores públicos, con los diferentes grados, facultades y denominaciones a las que alude su ley especial, (Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado) y el presupuesto de egresos de la federación y demás leyes administrativas, en este sentido la Suprema Corte ha extendido el concepto de función pública, señalando lo siguiente "si por función

pública ha de entenderse el ejercicio de las atribuciones esenciales del estado, realizadas como actividades de gobierno, de poder público que implica soberanía e imperio, y si tal ejercicio en definitiva lo realiza el estado a través de personas físicas, el servidor público se identifica con el órgano de la función pública y su voluntad o acción trascienden como voluntad o acción del estado, lo que justifica la creación de normas especiales para su responsabilidad, situación ésta, de incorporación de la función pública, que no ocurre tratándose de los servidores de los organismos descentralizados, quienes para su peculiar naturaleza quedan fuera de la órbita del poder público, dedicados a la realización de servicios públicos que no implican soberanía e imperio".(4)

1.3 CONSTITUCION DE 1917

La Constitución de 1917 marca la facultad de organización y funcionamiento del Poder Ejecutivo con arreglo a lo dispuesto por el artículo 89, Fracciones I y II, mencionando que dentro de las facultades "se deben promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Union, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia..." "así como nombrar y remover libremente a los secretarios del despacho, al Procurador General de la República, al Gobernador del Distrito Federal, remover a los agentes diplomáticos

(4) Serra Rojas Andres, op. cit., p. 354.

y empleados superiores de Hacienda y nombrar y remover libremente a los demás empleados de la Unión, cuyo nombramiento o remoción no esté determinada de otro modo en la Constitución o en las leyes".

Por su parte el artículo 90 establece que "la administración pública federal será centralizada y paraestatal conforme a la ley orgánica que expide el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y departamentos administrativos y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo federal en su operación."

"Las leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal o entre estos y las secretarías de estado y departamentos administrativos."

Sin duda que la Constitución Política, la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado y la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, son la base de la regulación de las relaciones laborales entre la administración pública y sus servidores.

El régimen legal se encuentra establecido por una parte en el apartado "A" del artículo 123 Constitucional y la Ley Federal del Trabajo. En este sistema se encuentran reguladas las relaciones obrero patronales entre los trabajadores y ciertos organismos

descentralizados y empresas de participación estatal.

Entre estos organismos se encuentran Petroleos Mexicanos, Instituto Mexicano del Seguro Social, Ferrocarriles Nacionales de México y Comisión Federal de Electricidad.

El régimen regulado por el apartado "B" del artículo 123 Constitucional y la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, ha establecido en su artículo primero que las dependencias y los trabajadores que se encuentren bajo este régimen en los que se incluye a los trabajadores de los Poderes de la Unión, estos son Legislativos, Ejecutivo y Judicial.

El régimen de los trabajadores de confianza, al quedar estos trabajadores excluidos en el ámbito de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado (art. 8º) su sistema jurídico laboral se integra por el apartado "B" del artículo 123 Constitucional, los principios generales del derecho y los criterios y Jurisprudencias de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

En cuanto a los miembros del servicio exterior mexicano, definido el Servicio Exterior Mexicano como; el órgano permanente del estado que se encarga de representarlo en el extranjero y de ejecutar la política exterior del gobierno federal, así como promover y salvaguardar los intereses nacionales ante los estados extranjeros u organismos y reuniones internacionales, se rigen por lo establecido en el apartado "B" del artículo 123 Constitucional,

así como por la Ley Orgánica del Servicio Exterior Mexicano y su reglamento, de acuerdo a lo dispuesto por la fracción XIII del artículo 123 citado.

El régimen de los miembros de las fuerzas armadas, que lleva implícitos al Ejército Mexicano y la Marina Nacional con excepción del personal civil de las Secretarías de la Defensa Nacional y de Marina, quedan excluidos en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado (art. 8º) y por lo tanto su régimen quedará integrado por el apartado "B" del artículo 123 Constitucional y las demás leyes que contiene la disciplina castrense, entre ellos la Ley Orgánica de la Armada de México, de acuerdo a lo señalado por la fracción XIII del artículo 123.

Por otra parte todos los servidores públicos tienen impuestas obligaciones que se encuentran establecidas tanto a nivel Constitucional como a nivel reglamentario, que deben salvaguardar en el desempeño de sus funciones, porque de lo contrario estarán sometidos a la actuación de la Ley de Responsabilidades. (5)

**1.3.1 TEORIAS QUE EXPLICAN LA NATURALEZA DEL ACTO POR EL CUAL
UNA PERSONA PRESTA SUS SERVICIOS AL ESTADO.**

La naturaleza jurídica de las relaciones entre el estado

(5) Delgadillo Gutierrez Luis Humberto.
Elementos de Derecho Administrativo.
Editorial Limusa, 1ª Edición, México 1986.
p.p. 148-150

y sus servidores han sido objeto de tesis, que muchas veces resultan contradictorias y que al resultar diferentes tales como la teoría contractual, la organicista, la del acto unilateral, la del acto condición y la estatutaria, vienen a justificar que el derecho administrativo descansa en la teoría del origen legal de la competencia de los servidores públicos.

La naturaleza jurídica como se había mencionado, parte de teorías que tratan de definir la función pública, dividiéndose en teorías de derecho privado y en teorías de derecho público.

La teoría de derecho privado o también denominada teoría civilista intenta explicar la naturaleza del acto por el cual el individuo presta sus servicios al estado, partiendo de las bases sustentadas por el tradicional derecho civil y lo consideran un contrato.

Estas teorías comparten el error en que se incurre de manera tradicional en tratar de encajar dentro de la estructura del derecho civil a las instituciones del derecho administrativo, más sin embargo aunque el derecho civil sin duda tiene un mérito histórico, lo cierto es que el avance progresista del Derecho Administrativo ha hecho posible su liberación del derecho privado y ha tenido la posibilidad de elaborar sus propias teorías, opiniones, tesis, principios y consecuencias administrativas, siempre basándose en un orden jurídico y observando como finalidad la utilidad pública o el interés general.

Por eso es que el estado, por su especial naturaleza de ente público, no puede de ninguna manera ser considerado como un particular, tan es así esta afirmación que se hizo necesario reformar la Constitución Política con objeto de añadir un apartado denominado "B" al artículo 123 para regular esta materia.

Asimismo la Constitución en varios artículos hace mención directa a nombramientos, remociones y sanciones de los servidores públicos, así como la existencia de leyes reglamentarias, como la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado, la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio del Estado y la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos, que no están basados en el Código Civil, sino que las condiciones generales de trabajo pactadas en todas estas leyes son obra de actos ejecutivos y legislativos.

Lo que el derecho civil alega es que se trata de una relación de derecho privado, ya que para ambas partes se establecen derechos y obligaciones a través de la manifestación de su consentimiento, por lo que consideran se trata de un contrato, explicación que no parece muy coherente si se toma en cuenta que en el desempeño de las funciones, no solamente van a regir los elementos que le van a dar validez a los contratos sino una serie de valores como serían la eficiencia, la legalidad, la imparcialidad y todo esto siempre debe de ir encaminado a lograr los objetivos que busca la función pública de tal manera que las finalidades que se tratan de alcanzar, sólo pueden ser con normas

de derecho público.

Dentro de las tesis que sostienen que el derecho público se preocupa, solamente de encontrar sus propias soluciones, en las que se cuida predominantemente el interés público sin menoscabo de cualquier otro interés, se pueden considerar de diversas formas:

- La que considera que es un acto unilateral del estado.
- La que considera que es un acto contractual administrativo.
- La que considera que es un acto-condición o acto unión.
- La teoría del estatuto legal y reglamentario,
- La teoría del Servicio Civil u Organicista.

Cabe hacer mención que en relación a la naturaleza jurídica del acto por el cual una persona presta sus servicios al estado, los autores de Derecho Administrativo como son Gabino Fraga, Felipe Tena Ramírez, Andrés Serra Rojas y Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez, coinciden en el mismo sentido al hacer la exposición de estas teorías las cuales resultan satisfactorias para la solución de este planteamiento.

1.3.2 TEORIA CIVILISTA O DE DERECHO PRIVADO

Cómo se especificó anteriormente esta teoría pertenece a las enmarcadas dentro del derecho privado, concretamente como parte del derecho civil y se refiere a que considera que las relaciones que se entablan entre el estado y sus servidores son de carácter

particular porque al igual que los actos de carácter contractual que regulan las normas civiles se requiere para su perfeccionamiento que exista o tenga capacidad jurídica para realizarlo, que exista el consentimiento de las dos partes y que el acto que se realiza conlleve prestaciones recíprocas, pues creen ver los civilistas, que se perfecciona el acto civil al momento en que el estado retribuye una compensación pecuniaria al empleado por los servicios prestados en esta función de carácter público, por estas razones se ha considerado por parte de los seguidores de esta corriente, que el tipo de acto jurídico se puede asemejar al contrato civil de locación de obras, cuando el servicio que se presta por el servidor público sea de tipo o carácter material, o semejante al contrato civil de mandato, cuando el servidor público efectúa actos jurídicos en nombre y representación del estado.(6)

Esta teoría civilista trata de fundamentar hasta lo imposible dentro de su ámbito estos actos jurídicos, que son indiscutiblemente de carácter público, pues le niegan toda existencia jurídica al Derecho Administrativo y de esta manera se pretende que estos actos de administración pública sean considerados como actos particulares.

Otro aspecto sobre esta teoría civilista es la que considera a los actos administrativos de función pública, como

(6) Acosta Romero Miguel. op. cit., p. 670.

semejantes al contrato de adhesión, pues afirman que una de las partes en este caso el estado fija anticipadamente las condiciones que regirán y que la otra parte en este caso el empleado o servidor público simplemente acepta las condiciones preestipuladas, quedando de esta manera al manifestar su consentimiento, adherido al contrato.

Por otro lado, en el caso en que se considera la naturaleza jurídica de la relación del estado con sus servidores como un contrato de adhesión, es que no se altera la naturaleza del contrato por el hecho de que el empleado tuviera el conocimiento anticipado de las condiciones del contrato, o por que se encuentra enterado del hecho que el estado puede variar o modificar las condiciones originales en cualquier momento del acto jurídico contractual que se realizó.

Como se hizo notar al principio es este capítulo no es aceptable esta teoría pues con ella se pretende invalidar al Derecho Administrativo, aunque para ello se quiera simplemente crear hasta cierto punto una ficción jurídica pues no es congruente considerar la relación entre los servidores públicos y el estado, cuando se pretende acreditar la naturaleza jurídica de la función pública como un simple contrato de carácter civil, pues las normas de la administración pública por su propia naturaleza revisten actos de autoridad y no precisamente del acuerdo de voluntades entre particulares, que sólo tendrán efectos entre ellos.

1.3.3 TEORIA DEL CONTRATO ADMINISTRATIVO O DE DERECHO PUBLICO.

El derecho público se encarga de regular las relaciones a la organización del estado de manera directa o indirecta, de manera directa por medio del derecho constitucional o derecho administrativo por ejemplo y de manera indirecta por medio del derecho procesal, pues el objetivo que persigue es el de proteger intereses generales o colectivos.

Y en cuanto a definir la naturaleza jurídica de las relaciones entre el estado y sus servidores han surgido varias teorías con esa intención.

TEORIA DEL ACTO UNILATERAL.- Sostiene que la relación del estado y sus servidores es un acto unilateral del estado, se basa en el hecho de que la relación del servicio es regulada unilateralmente por el estado y que no se requiere de ninguna manera del consentimiento del servidor público por que se trata de una obligación impuesta por el orden público. (7)

Además de que esta tesis resulta inaceptable en México, porque vá en contra del artículo 5º Constitucional que establece "en cuanto a los servicios públicos, sólo podrán ser obligatorios en los términos que establezcan las leyes respectivas, el de las armas

(7) Fraga Gabino
Derecho Administrativo
Editorial Porrúa, S. A., 25a. Edición, México, 1986
p.p. 130, 131

y el de los jurados, así como el desempeño de los cargos consejiles y los de elección popular directa o indirecta. Las funciones electorales y censales tendran carácter obligatorio y gratuito.

Los servicios profesionales de índole social serán obligatorios y retribuidos en los términos de la ley y con las excepciones que estas señalan."

Otros aspectos se demuestran con el nombramiento, o lo referente a la investidura para un cargo público, no puede ser considerado un acto unilateral, ya que estas acciones no se pueden imponer obligatoriamente como quedó establecido en el artículo 5° Constitucional citado.

TEORIA DEL CONTRATO ADMINISTRATIVO O CONTRACTUAL.- En esta teoría se requiere del concurso de voluntades, la del estado y la del servidor público trabajador, sin que resulte importante la desigualdad entre las partes, situación que pasa en todos los contratos administrativos, ni se altera tampoco por el hecho de que la función o cargo no son objeto de comercio, pues al existir el aspecto del interés público como materia de la relación no puede sujetarse a una negociación sin que importe como ya se dijo que no se dé una perfecta igualdad entre las partes, ya que el objeto del contrato son los servicios además que se infligen serios quebrantos a la noción clásica de contrato, pues existen actos formados por el concurso de varias voluntades como son la ley, o la sentencia que dicta un Tribunal Colegiado por cuanto a la referencia de esta teoría del consenso de voluntades.

Aclarando que el contrato surge para satisfacer

necesidades particulares de los hombres, siendo estas totalmente variables, pues deben adecuarse a los casos, necesidades y circunstancias que les ocurran, por lo que los efectos jurídicos que producen afectan en forma individual a las partes exclusivamente.

Y un claro ejemplo de ello sería que la investidura para un cargo público, no origina situaciones jurídicas de carácter particular, es sólo el cargo, el acto de soberanía del estado.

TEORIA DEL ACTO-CONDICION O ACTO-UNION.- Esta teoría manifiesta que se requiere en forma indispensable la concurrencia de voluntades para la aplicación de un estatuto específico, previamente establecido por la ley y que no queda al alcance de las partes hacer modificaciones ya que al concurrir el consentimiento del empleado servidor público hace que en este caso es el del particular que se incorpora al servicio público y que las disposiciones legales preestablecidas, elaboradas así para regular en forma impersonal y abstracta los derechos y obligaciones que competen a los titulares de los diversos órganos del poder público.

TEORIA DEL ESTATUTO LEGAL O REGLAMENTARIO.- En ocasiones algunos autores han incluido esta teoría dentro de la del acto unilateral del estado, en cuanto a que ésta considera que al estado al expedir leyes y reglamentos está expresando su voluntad unilateral, pues es a través de éstos que regula la forma de proporcionar los servicios, conducta en la que no tiene intervención la voluntad del agente, pues ésta es una facultad

exclusiva de los poderes de la Unión.

Al expedir leyes y reglamentos el estado, es con el fin de establecer los derechos y obligaciones en que se efectuarán los servicios públicos, y los estatutos y reglamentos son los que se van a utilizar para regular la relación del estado con sus trabajadores, de ahí el nombre de esta teoría.

TEORIA DEL SERVICIO CIVIL U ORGANICISTA. - Esta teoría se basa en que el estado es el único facultado para cuidar el interés social y lo relativo a los servicios públicos, y que efectúa a través de los órganos que lo integran, así mismo se les reconocen a los trabajadores o servidores públicos, derechos que son acordes con el interés social y el nombramiento que se les otorga es resultado de un ejercicio de la soberanía del estado, de tal manera que el servicio social está reservado para el estado pues es quien se encarga de proporcionarlo, y los servicios públicos se ejecutan exclusivamente por medio de los órganos que integran el estado sin contravenir por ello el orden público pues se les otorgan a los servidores públicos integrantes de los órganos del estado casi los mismos derechos con la diferencia de que sus funciones son al servicio del estado y en cumplimiento del servicio social que proporciona el mismo. (8)

(8) Fraga Gabino op. cit., p. 132

CAPITULO II

LA RELACION DE TRABAJO ENTRE EL ESTADO Y SUS SERVIDORES

2.1 APARTADO "B" DEL ARTICULO 123 CONSTITUCIONAL FRACCION
XIII

2.2 LA LEY DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO.

CAPITULO II

LA RELACION DE TRABAJO ENTRE EL ESTADO Y SUS SERVIDORES

La relación de trabajo que se establece entre el estado como patrón y sus servidores como trabajadores, se encuentra actualmente regulada por las leyes, reglamentos y disposiciones que surgen del artículo 123 Constitucional en el apartado B que fué agregado, debido a que el apartado A del mismo no contemplaba este aspecto.

Para que existieran las actuales leyes que regulan los conflictos de trabajo tanto entre particulares como del estado y sus servidores, se dieron en la historia de nuestro país cruentas luchas internas para conseguir mejoras y leyes que resolvieran los conflictos entre patrones y trabajadores y surgieron algunos decretos anteriores a la expedición de la Constitución de 1917 en los que se dieron los primeros pasos para regular estas relaciones.

Un antecedente de ello fué el decreto del Congreso de la Unión del 13 de diciembre de 1911, expedido por el Presidente Francisco I. Madero en el que el Departamento de Trabajo, en donde se otorgan funciones relativas a procurar el arreglo equitativo en caso de conflicto entre empresarios y trabajadores, fungiendo como arbitro si así lo solicitaban a ese departamento. En 1914 y 1915 en el Estado de Yucatán se expidieron dos decretos relativos a la solución de conflictos entre obreros y patrones y también se expide en ese estado una nueva ley de Trabajo en donde se habla por

primera vez de las Juntas de Conciliación, una en cada Distrito y en la capital del estado un tribunal de Arbitraje y se le dá legalidad a la huelga.

En Jalisco por decreto del Gobernador de ese estado se crearon Juntas Municipales Mineras, Agrícolas e Industriales para resolver conflictos laborales y se establece un fondo de reserva destinado a la protección mutualista entre obreros de su propio salario. (9)

Este era el panorama existente en cuanto a la regulación de las relaciones entre obreros y patronos y que tuvo una clara influencia en la elaboración de la Carta Magna de 1917 y en especial al estructurarse el artículo 123.

Siendo Venustiano Carranza el Primer Jefe del Ejército Constitucionalista y encargado del Poder Ejecutivo de la Unión, convocó una gran Asamblea Legislativa de la Revolución, iniciando ésta sus labores en la Ciudad de Querétaro el 1° de diciembre de 1916, concluyendo el 31 de enero de 1917, tenían el objetivo de imprimir a la nueva Constitución los principios sociales de la Revolución Constitucionalista, tomando como punto de apoyo el Plan de Guadalupe del 12 de diciembre de 1914 en el que se proponía primordialmente la obtención de una "legislación para mejorar la

(9) Trueba Urbina Alberto
Nuevo Derecho Procesal del Trabajo. Quinta Edición
Editorial Porrúa, S. A. México, 1980. p.p. 6,8 y 16

condición del peón rural, del obrero, del minero y en general de las clases proletarias... y en general de todas las demás leyes que se estimen necesarias para asegurar a todos los habitantes del país la efectividad y el pleno goce de sus derechos, y la igualdad ante la ley."(10)

El Congreso Constituyente tomó en consideración el programa político y social existente en ese momento histórico en nuestra nación, siendo propiamente las fuentes que originaron toda la legislación aplicable a los conflictos obreros patronales.

En este ordenamiento de 1917 en el artículo 123 es en el que se da la primera declaración Constitucional de derechos sociales de los empleados públicos.

En el texto original del artículo se estableció que "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 una manera general todo contrato de trabajo..."

Al enunciar el texto anterior en forma genérica el término "empleados" quedaron incluidos los de carácter público privado y de comercio, y no obstante que varios autores en materia

(10) Trueba Urbina Alberto op. cit. p.p. 8 y 9

laboral han considerado como parte del derecho laboral la actividad de los trabajadores al servicio del estado, lo cierto es que estos se regulan por el derecho administrativo a través de la teoría del empleado público.

No obstante la intención proteccionista, quizá mejor dicho equilibrista entre el trabajador y el patrón del Congreso Constituyente, al no hacer mención precisa del servidor público, que en esa época se les llamaba funcionarios o empleados públicos, quedó al margen de una regulación más directa y específica.

El nuevo ordenamiento no fue muy preciso en cuanto al empleado burocrático pues al hacerse mención en forma genérica, quedó incompleta la intención primaria del Congreso Constituyente pues no obstante que se otorgaban todas las garantías sociales como: firma de un contrato, jornada máxima de ocho horas diarias, un día de descanso por cada seis de trabajo, seguridad en el caso del trabajo de mujeres embarazadas, un salario mínimo que resolviera las necesidades de un padre de familia en cuanto a alimentación y educación, igualdad de salario a trabajo igual, derecho a capacitación y habitación, indemnización en accidentes de trabajo, derecho a formar sindicatos o asociaciones profesionales, derecho de huelga y paros, indemnizaciones en caso de despido injustificado, bolsa de trabajo, derecho al Seguro Social, etcétera.

Fue necesario anexar el apartado B al artículo 123 puesto

que en la práctica no existían los fundamentos legales idóneos para elaborar los reglamentos y disposiciones que protegieran y otorgaran las garantías que habían sido concedidas a otros gremios de trabajadores, pues como se verá más adelante la legislación vigente era bastante incompleta en cuanto al policía preventivo como servidor público, situación que perdura a la fecha.

En virtud de que el texto original del artículo 123 sólo se ocupaba de los trabajadores contratados por particulares, dejando al margen a los que prestaban sus servicios al estado, fue necesario para suplir esa deficiencia emitir otras disposiciones tendientes a resolver el problema y es el Presidente Abelardo L. Rodríguez quien se avoca al problema y expide un acuerdo sobre Organización y Funcionamiento del Servicio Civil a través del que se estableció un régimen interno que regulaba la admisión y nombramiento de los servidores del Estado y en donde se dispuso también que sólo sería procedente la separación del empleado cuando existiera una causa debidamente justificada.

Otro aspecto fue el Estatuto de los Trabajadores al Servicio de la Unión, mismo que fué aprobado el cinco de noviembre de 1938 por el entonces Presidente de la República, General Lázaro Cárdenas. Y en el año de 1959 el Licenciado Adolfo López Mateos, presentó ante el Congreso de la Unión una iniciativa de reformas al artículo 123 Constitucional y en donde se proponía agregar al artículo de referencia el apartado B en el que se estipularían con claridad todos aquellos principios que servirían para regular las

relaciones entre los trabajadores de la Unión y del Distrito Federal con el estado como patrón.

Es hasta el año de 1960 en donde por fin se adicionó el apartado B al artículo 123 Constitucional, quedando el texto anterior como apartado A y el nuevo apartado se encarga de otorgar a los trabajadores al servicio del estado casi las mismas garantías que contiene el apartado A para los trabajadores particulares, pues se pretendió adecuar a diferencias específicas relativas a la relación entre el estado y sus trabajadores, pues en muchos aspectos no existe semejanza con el trabajador particular y el servidor público, pero la esencia o intención que se pretendía al igual que al elaborar el artículo 123 por los Constituyentes, de proteger y buscar el equilibrio entre el trabajador y el patrón siguió siendo el mismo, ayudar a la parte débil que en este caso es el trabajador o servidor público.(11)

2.1 APARTADO B DEL ARTICULO 123 CONSTITUCIONAL FRACCION XIII.

A partir del año de 1960 en que se formó el apartado B del artículo 123 Constitucional, la gran mayoría de los servidores públicos obtuvieron casi las mismas prerrogativas que señala el apartado A del artículo señalado, tomando en consideración que el patrón es el propio estado.

(11) Patiño Camarena Javier
Decisiones Fundamentales en Materia Laboral.(ART. 123)
Instituto Nacional de Estudios de Trabajo. Primera Edición
México, 1976. p.p. 63 y 64

El artículo 123 con sus dos apartados constituye todo el Título Sexto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, denominado "Del trabajo y de la Previsión Social" en el que se especifica:

"Toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil; al efecto se promoverán la creación de empleos y la organización social para el trabajo, las cuales regirán:

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

B.- Entre los poderes de la Unión, el Gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores:"

En Forma general puede afirmarse que se obtuvieron beneficios para los servidores públicos con la creación del apartado B pues en este adquieren derechos que anteriormente eran concesiones optativas de sus superiores, en las fracciones I, II y III del artículo en comento se señala la garantía de una jornada de trabajo de ocho horas diurno y de 7 horas nocturno, así también un día de descanso por seis de trabajo, y por lo menos de veinte días de vacaciones anualmente.

La fracción IV garantiza que el salario no se modificará durante la vigencia del presupuesto y que además nunca será

inferior al mínimo que corresponda.

Lo referente a la seguridad de un salario igual a trabajo igual, descuentos al salario exclusivamente cuando por ley se determine, el establecimiento de sistemas de selección para apreciar sus aptitudes y conocimientos y poder otorgar el nombramiento correspondiente, la creación de un escalafón para que el servidor público pueda ascender en forma imparcial, quedó establecido en las fracciones V, VI, VII y VIII del artículo de referencia.

La fracción IX modificó el despido injustificado y establece que sólo se podrá suspender el servidor público por causa justificada establecida previamente en una ley. Y en el caso de separación injustificada; el servidor podrá al término del procedimiento optar por la reinstalación en su trabajo o la indemnización correspondiente, circunstancia que se repite en el caso de supresión de puestos o plazas, otorgándole una parecida o semejante a la que se suprimió, o la indemnización que corresponde.

En la fracción X se otorga la libertad de asociación y el derecho de huelga, pero aquí se limita al caso de que se violen de manera general y sistemática los derechos contenidos en el mismo artículo.

En lo referente a la Seguridad Social la fracción XI señala los aspectos que deberán cubrirse tales como accidentes y

enfermedades en general, maternidad, jubilación, invalidez, vejez y muerte, derecho a servicio médico de los familiares del servidor público, centros vacacionales y de recuperación, tiendas económicas para los trabajadores y la formación de un fondo de vivienda.

Se faculta al Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje para conocer y resolver sobre los conflictos individuales, colectivos o intersindicales de los servidores públicos y en cuanto a los integrantes del Poder Judicial de la Federación conocerá y resolverá el Pleno de la Suprema Corte de la Nación, así quedó establecido en la fracción XII del mismo artículo.

Por ser de vital importancia la fracción XIII del apartado B del artículo en cuestión considero imprescindible transcribirlo a fin de analizarlo en detalle.

"XIII. Los militares, marinos y miembros de los cuerpos de seguridad pública, así como el personal de servicio exterior, se regirán por sus propias leyes.

El estado proporcionará a los miembros en el activo del Ejército, Fuerza Aérea y Armada, las prestaciones a que se refiere el inciso f) de la fracción XI de este apartado, en términos similares y a través del organismo encargado de la seguridad social de los componentes de

dichas instituciones;"(12)

Como puede observarse esta fracción excluye a cierto tipo de servidores públicos como son los militares, marinos y a los miembros integrantes de los cuerpos de seguridad pública y al personal del Servicio Exterior, al decir que se regirán por sus propias leyes. Es en esta primera parte de la fracción en donde al mencionarse a los cuerpos de seguridad pública en forma genérica y hasta cierto punto ambigua, en donde se puede incluir como integrantes de estos a la policía preventiva del Distrito Federal, pues su función es la de salvaguardar el orden y seguridad pública.

En el segundo párrafo se establece que el estado proporcionará a los miembros activos del Ejército, Fuerza Aérea y Armada las prestaciones referentes a la vivienda y la formación de un fondo de vivienda y ya no se hace mayor mención en relación a los cuerpos de seguridad pública, ni de los integrantes del Servicio Exterior.

En las dos últimas fracciones XIII Bis y XIV del artículo en mención, se establece que las relaciones laborales de los trabajadores del Servicio Público de Banca y Crédito se regirán por lo dispuesto en el mismo apartado, y se dispone que los cargos de confianza serán determinados por la ley, y que estos gozarán de los

(12) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
Editorial Sista, S.A.de C. V. México, 1992. 1a. Edición.
p.p. 66, 67 y 68

beneficios de protección al salario así como de los de seguridad social.

El texto de la fracción XIII del apartado B del artículo 123 Constitucional dispone que los miembros de los cuerpos de seguridad pública se regirán por sus propias leyes, en donde se dá pauta para que conservando las bases contenidas en el mismo ordenamiento El Congreso de la Unión expida las leyes correspondientes de aplicación específica para estos cuerpos.

Y con este fundamento se promulgaron los siguientes ordenamientos:

La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B del artículo 123 Constitucional, promulgada el 27 de diciembre de 1963 y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 28 de diciembre de 1963, La Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, de 1959 que fué modificada en forma importante el 1° de enero de 1984 fecha en que entró en vigor; el Reglamento de Prestaciones Económicas del I.S.S.S.T.E.

Y el acuerdo publicado en el Diario Oficial de la Federación el 9 de septiembre de 1966, por el que se incorpora al régimen del I.S.S.S.T.E. en las ramas de enfermedades no profesionales y de riesgo profesionales al personal militarizado de la Jefatura de Policía y de la Dirección de Tránsito del Distrito

Federal. (13)

No obstante que se promulgaron leyes, reglamentos y acuerdos presidenciales tendientes a regular las relaciones de el estado con sus servidores públicos, algunos fueron quedando al margen de estos logros, no obstante la disposición de nuestra Carta Magna en el sentido de que en concreto los Cuerpos de seguridad pública se regirían por sus propios ordenamientos.

La Secretaría de la Defensa Nacional, a la fecha tiene perfectamente delimitado su marco jurídico, con 25 ordenamientos que regulan todos los aspectos tanto de organización, administrativos, laborales, de seguridad social, servicios médicos, etc.

De los cuales solo tres ordenamientos son posteriores a 1960 en que fue adicionado el apartado B al multicitado artículo 123 Constitucional, por tal motivo es entendible perfectamente que deberían regirse por sus propios ordenamientos.

En cuanto a la Secretaría de Marina, encontramos que tiene reguladas sus funciones, atribuciones y relaciones laborales con los siguientes disposiciones: Una Ley Orgánica, una Ley de Disciplina, 17 reglamentos y varios acuerdos y decretos

(13) Trueba Urbina Alberto
Legislación Federal del Trabajo Burocrático
Editorial Porrúa, S. A., 24ª Edición actualizada
México, 1988. p. 238

Presidenciales de los cuales la gran mayoría fueron elaborados antes de 1960, encontrándose en circunstancias semejantes al Ejército Nacional en relación a que podían continuar rigiéndose por sus propias leyes pues contaban ambas instituciones con un marco jurídico plenamente definido.

En relación a los Cuerpos de seguridad pública, se puede afirmar que no tenían ordenamientos específicos y tan completos como los militares y marinos; la Policía Preventiva del Distrito Federal se regía en 1960 por el reglamento de Policía Preventiva del Distrito Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el cuatro de diciembre de 1941, mismo que siguió vigente hasta 1984, en que fue abrogado por uno nuevo, cuyo contenido se reduce a 48 artículos en los que se incluyen siete transitorios y que comprende Siete Capítulos, que abarcan los siguientes aspectos: Generalidades, organización y mandos, del personal, recompensas y prestaciones, del Consejo de Honor y Justicia, Academia de policía y del recurso de inconformidad.

No obstante que surgió la disposición de elaborarse las nuevas normas que regirían a los cuerpos de seguridad pública, actualmente se encuentran reguladas por los siguientes ordenamientos:

- 1.- Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos (D.O. del 31 de diciembre de 1982) Aplicable unicamente en cuanto a sanciones.

- 2.- Reglamento de la Policía Preventiva del Distrito Federal (D.O. 6 de julio de 1984).
- 3.- Ley de la Caja de Previsión de la Policía Preventiva del Distrito Federal (D.O. 14 de enero de 1986).
- 4.- Reglamento de la Ley de Caja de Previsión de la Policía (D.O. 26 de mayo de 1988).
- 5.- Acuerdo por el que se incorpora al régimen del I.S.S.S.T.E. en las ramas de enfermedades no profesionales, al personal militarizado de la Jefatura de Policía y de la Dirección de Tránsito del Distrito Federal. Presidencia de la República (D.O. 9 de septiembre de 1966)
- 6.- Reglas Generales de Operación de Escalafón del personal que labora en la Policía Preventiva del Distrito Federal (Publicadas en la Gaceta oficial del Departamento del Distrito Federal el 1° de abril de 1986. (14)

Del análisis particular de estos ordenamientos se podrá verificar que además de ser incompletas no otorgan medios de defensa eficaces para este servidor público, ya que las

(14) Gaceta Oficial de Departamento del Distrito Federal
1° de Abril de 1986
Talleres Graficos de la Nación, México, 1986.
pp. 12 y 55

características tan sui generis de sus labores, los colocan constantemente en situaciones desventajosas en las que prácticamente carecen de recursos legales con los cuales defenderse.

2.2 LA LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO.

El objetivo perseguido por esta nueva ley es el mismo que contiene el artículo 123 Constitucional en su apartado A con las diferencias propias de los distintos medios de trabajo. Pretende mantener una posición mejor en cuanto a la relación del estado como patrón de los servidores públicos. Otorgando las mismas prestaciones que al trabajador particular y en algunos aspectos mejorándolas.

Es importante definir el concepto de servidor público, funcionario y empleado o trabajador, a fin de delimitar el ámbito de validez de esta Ley y al respecto; el Artículo 108 se refiere en forma genérica a los servidores públicos y en ellos incluyen a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la administración pública federal o en el Distrito Federal, para los efectos de responsabilidad en que incurran durante el desempeño de sus funciones.

Desde el punto de vista doctrinario para Bielsa, "Funcionario Público es el que en virtud de designación especial y

legal, ya por decreto ejecutivo, ya por elección y de una manera continua, bajo formas y condiciones determinadas en una esfera de competencia, constituye o concurre a constituir y a expresar o ejercitar la voluntad del Estado, cuando esa voluntad se dirige a la realización de un fin público; ya sea actividad jurídica o social."

Otro concepto de Funcionario señala que es el que representa al estado a través del órgano de competencia de que es titular, lo representa tanto frente a otros órganos del Estado o entidades públicas como frente a los particulares y en las relaciones internas con los servidores del Estado. El funcionario es a la vez autoridad, porque generalmente tiene facultades de decisión y es trabajador de confianza.

Concepto de empleado o trabajador.- Es la persona física que desempeña un servicio material, intelectual o de ambos géneros, a cualquier órgano del Estado, mediante nombramiento o inclusión en listas de raya y que no tiene facultades de decisión ni representa al órgano como tal, frente a otros órganos, ni frente a particulares. (15)

También desde el punto de vista doctrinario, se han establecido tres tipos de servidores públicos:

(15) Acosta Romero M. op. cit. p. 702

- 1.- ALTOS FUNCIONARIOS.- En los que se considera al Poder Ejecutivo, Secretarios de Estado, Jefes de Departamento Administrativos, Procurador General de la República, Regente del Distrito Federal, Diputados y Senadores, así como Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

- 2.- FUNCIONARIOS.- Se refiere a aquellos que no entran en la categoría anterior pero que son titulares de dependencias o instituciones, representan al Estado frente a otros órganos del mismo, o frente a los particulares, y en las relaciones entre los empleados, tienen facultades de decisión y su puesto es de confianza.

- 3.- EMPLEADO O TRABAJADOR.- Aquel en que su función es un servicio material o intelectual o ambos a cualquier entidad del Estado, se le otorga un nombramiento o se le incluye a lista de raya y no tiene facultades de decisión, ni representan a la institución para la que trabaja ante otras entidades o frente a los particulares.

Antes de pasar al análisis de la Ley en cuestión y en relación al ámbito del validez, este ordenamiento excluye de su régimen en su artículo 8° a los trabajadores de confianza y el artículo 5° señala qué trabajadores se consideran de confianza, es decir **excluye de su aplicación al policía preventivo entre otros servidores públicos.**

La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado se encuentra constituida por diez Titulos con sus respectivos capitulos y siete articulos transitorios, de donde es importante hacer notar los siguientes puntos.

En el Primer Titulo: se establecen disposiciones generales, se señalan las dependencias e instituciones que deberán considerarse con función de servicios públicos, señala que trabajadores se les considerará de confianza, así como quienes quedarán excluidos de la aplicación de esta ley.

Establece que los trabajadores de base sólo podrán ser mexicanos y que estos puestos son inamovibles, en el caso de asuntos de cita no previstos por la ley serán de aplicación supletoria en el orden que indica la Ley Federal del Trabajo; el Código Federal de Procedimientos civiles, las leyes de orden común, la costumbre, el uso, los principios generales de derecho y la equidad.

En el segundo Titulo, señala los derechos y obligaciones de los trabajadores y de los titulares, la obligación de otorgar nombramiento al trabajador, clasificación de puestos conforme a catálogo y garantía en el sentido de que el cambio de funcionario no afectará los derechos de los trabajadores.

Los horarios y turnos son de ocho y siete horas respectivamente, y aquí se modifica lo relativo a un día de

descanso por seis de trabajo pues se cambió mediante decreto presidencial a dos días semanales, licencia especial para la mujer embarazada, vacaciones de 10 días por semestre semejantes, a los 20 días por año del apartado "A".

En cuanto al salario, este será acorde al tabulador de puestos, garantía de un salario igual, sin disminuciones durante la vigencia del presupuesto, derecho a una prima de antigüedad por cada cinco años, horas extras con pago al 100%, derecho a aguinaldo equivalente a 40 días de salario por año o parte proporcional.

También señala las obligaciones de los titulares de las dependencias gubernamentales, tales como proporcionar útiles instrumentos y materiales para trabajar, cumplir con los laudos que determinen la reinstalación del trabajador y otorgar otra plaza semejante cuando se trate de supresión de plazas, tramitar el pago de indemnización en caso de despidos injustificados en los términos que señale el laudo definitivo, y cubrir con las aportaciones que señalen las leyes para que se proporcionen los beneficios de seguridad y servicios sociales.

Y como obligaciones de los trabajadores, cumplir con sus obligaciones, observar buenas costumbres, reservado con los asuntos relacionados con su trabajo, no realizar actos peligrosos para sí o sus compañeros, asistencia puntual, no efectuar propagandas, asistir a cursos de capacitación para mejorar su eficiencia.

El mismo Título Segundo en su Capítulo VI determina los casos en que será procedente la suspensión temporal de los efectos del nombramiento; por enfermedad peligrosa, por prisión preventiva seguida de sentencia absolutoria, suspensión hasta por 60 días a los trabajadores que tengan encargados valores si apareciere alguna irregularidad.

El Capítulo VII especifica los casos de cese en los que no existe responsabilidad de los titulares de las dependencias gubernamentales tales como: por renuncia, abandono de empleo, por término de la obra, por muerte del trabajador, etc.

Restringe el despido injustificado por disposición unilateral por parte del titular de la unidad burocrática, obligando a someter el caso al Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje de tal manera que resulta lo que se denomina como inamovilidad del empleo pues garantiza la estabilidad del mismo. Limita también la arbitrariedad, al disponer que se elabore una acta administrativa descriptiva de los hechos y circunstancias que se le atribuyan al trabajador, debiendo entregar una copia de la misma al empleado y otra al representante sindical y además deberá recabar la autorización del sindicato para proceder a cesar al servidor público.

El Título Tercero, Del Escalafón; establece la elaboración de un sistema organizado para efectuar las promociones, ascensos y permutas de los trabajadores que tengan una antigüedad

mínima de seis meses. Señala también que deberán elaborar en cada dependencia un Reglamento de Escalafón de común acuerdo el titular y el sindicato respectivo.

El Título Cuarto, establece las reglas que deberán seguirse en el caso de la organización colectiva de los trabajadores y de las condiciones generales de trabajo.

En cuanto a la asociación colectiva de los trabajadores será a través de un sindicato por dependencia y se constituirán para el estudio, mejoramiento y defensa de sus intereses comunes, se excluye a los trabajadores de confianza para participar en estas asociaciones, en el caso de que el trabajador sindicalizado desempeñe puestos de confianza tendrá suspendidos sus derechos y obligaciones sindicales. Señala también la cantidad mínima de trabajadores requeridos para formar un sindicato y la forma de integrarse especificando los requisitos formales que deberán cumplir, se prohíbe la reelección dentro del sindicato y se establecen obligaciones para estos en cuanto a proporcionar la información que les solicite el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje así como representar y patrocinar a sus miembros ante esta, los sindicatos sólo podrán adherirse a la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado, única reconocida por el estado, se fijan también las causas de disolución y la forma de remuneración a los directivos y empleados de los sindicatos que serán cubiertos por el propio sindicato de que se trate.

El Capítulo II del mismo Título se refiere a Las Condiciones Generales del Trabajo que regirán en la Dependencia gubernamental que corresponda mismas que serán establecidas por el titular, tomando en consideración la opinión del Sindicato, quien solicitará se revisen cada tres años.

El objetivo de estas normas es conservar y adoptar las medidas óptimas de higiene, seguridad y salud, para el mejor desempeño del trabajador así como la intensidad y calidad del trabajo, incluyendo las sanciones y forma de aplicarse, con el fin de obtener mayor seguridad y eficacia en el trabajo. En los casos en que se proporcionen prestaciones económicas con cargo al Gobierno Federal por medio del Presupuesto de Egresos de la Federación deberá recabarse autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en caso contrario no podrá ser exigible la prestación al Estado.

En el Capítulo III se hace referencia a la Huelga y se le define como la suspensión temporal del trabajo como resultado de una coalición de trabajadores decretada en la forma y Términos que establece la ley, cuando el titular de una dependencia no aprueba sus demandas. Pero el artículo 94 de esta ley hace practicamente imposible ejercitar este derecho, establece: "Artículo 94.- Los trabajadores podrán hacer uso del derecho de huelga respecto de una o varias dependencias de los Poderes Públicos, cuando se violen de manera general y sistemática los derechos que consagra el apartado

B, del artículo 123 Constitucional"(16) como puede observarse indica una hipótesis complicada pues se refiere a violación de manera general y sistematizada de todos los derechos que contiene el artículo mencionado, lo cual además de permitir que en forma parcial se violen algunos derechos, obliga a que si no son violados todos no podrá ejercitarse este derecho. No obstante que es prácticamente imposible ejercitar este derecho, si define la forma en que se puede declarar la huelga; cuando sean las dos terceras partes de los trabajadores y se señalan como obligaciones la de presentar ante el Presidente del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje su pliego de peticiones con la copia del acta de la asamblea en que se haya acordado declarar la misma, de la que se correrá traslado al titular de la dependencia de donde dependa el otorgamiento de las solicitudes, mismas que serán resueltas en un término de diez días.

El Título Quinto regula los riesgos profesionales y de las enfermedades no profesionales en un solo capítulo en el que establece que los riesgos profesionales que padezcan los trabajadores se regirán por las disposiciones de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado y de la Ley Federal del Trabajo cuando así corresponda. Y señala que las licencias de los trabajadores que padezcan enfermedades no profesionales se otorgarán en función de los años de servicio que tengan.

(16) Ley Federal de los Trabajadores al servicio del Estado Editorial Porrúa S. A. 27a. Edición, México, 1992 p. 52

Los términos de prescripción de las acciones en favor de los trabajadores y las que surjan de esta ley o de las condiciones generales de trabajo estan contenidas en el Título Sexto, como aspecto notable se puede señalar que en esta área se amplia en beneficio del servidor público el plazo de prescripción en el caso de despido o suspensión injustificada de trabajo siendo de cuatro meses para estos casos.

El Título Séptimo regula el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje así como del procedimiento ante ese órgano jurisdiccional y la forma de integrarse éste, su competencia términos y jurisdicción.

El Título Octavo se refiere a los medios de apremio y ejecución de los laudos emitidos por el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, al respecto es importante hacer notar que al quedar la ejecución de los laudos a merced de los titulares de las dependencias no tienen la eficacia debida si a ello se agrega la falta de energía que el caso requiera por parte del Tribunal, restándole autoridad a éste y eficacia al recurso del trabajador.

Los conflictos entre el Poder Judicial de la Federación y sus servidores se regulan por lo establecido en el Título Noveno de la Ley en comento y se reproduce en el sentido de que conocerá de ello el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, debiendose resolver en una sola instancia y señala para tal efecto la formación de una Comisión Sustanciadora integrada en forma

tripartita, de un representante de la Suprema Corte de Justicia de la Nación nombrado por el Pleno, un representante del Sindicato de Trabajadores del Poder Judicial de la Federación y un tercero designado de común acuerdo por los mismos, esta Comisión se encargará de poner a consideración del Pleno para su autorización definitiva de todos los incidentes de esta clase de trabajadores.

En el Título Décimo se establecen las correcciones disciplinarias y sanciones, que serán aplicables a los particulares que falten al respeto y orden durante las actuaciones del Tribunal y a los empleados integrantes del mismo tribunal por faltas cometidas durante la ejecución de sus actividades; siendo estas; amonestación, multa menor de 100 pesos o suspensión del empleo con descuento hasta de tres días.

Del breve análisis referido de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, se puede apreciar que se encuentra dirigido a los empleados y trabajadores, ya sean de base o a lista de raya y se excluye de su régimen a los altos funcionarios, funcionarios y a los empleados de confianza.

De aquí surge la interrogación o duda en cuanto si se considera una cuarta categoría de servidor público por lo que hace a la fracción II del artículo 5º en donde señala a los agentes de las policías judiciales y los miembros de las policías preventivas. Pues a estos servidores se les considera de confianza sin ser altos funcionarios, o funcionarios por que no son titulares de una

dependencia y tampoco empleados o trabajadores, que estos últimos son de base o a lista de raya y sus actos no representan autoridad, tal parece que con el policía, servidor público surge una categoría diferente pues sus actos son representativos de un acto de soberanía del Estado, el cual se debe regir por sus propias leyes, su puesto es considerado de confianza y se le excluye de las prestaciones de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado y por otro lado los ordenamientos que lo rigen son ambiguos, poco específicos e incompletos.

CAPITULO III

PROBLEMATICA DEL CONCEPTO JURIDICO DEL POLICIA PREVENTIVO COMO SERVIDOR PUBLICO

- 3.1 CONCEPTO DE POLICIA PREVENTIVO.
- 3.2 EL POLICIA PREVENTIVO DESDE EL PUNTO DE VISTA DE LA
CONSTITUCION.
- 3.3 MARCO JURIDICO INTERNO DEL POLICIA PREVENTIVO

CAPITULO III

PROBLEMATICA DEL CONCEPTO JURIDICO DEL POLICIA PREVENTIVO COMO SERVIDOR PUBLICO

3.1 CONCEPTO DE POLICIA PREVENTIVO

Es imprescindible definir qué significa la función del policía y el concepto que existe sobre este servidor público. Al respecto Rafael Bielsa en su obra titulada Derecho Administrativo, se refiere al concepto de policía y afirma que "La policía significa, en la acepción más amplia, ejercicio del poder público sobre hombres y cosas. En el dominio del Derecho Administrativo el concepto de policía designa el conjunto de servicios organizados por la administración pública con el fin de asegurar el orden público y garantizar la integridad física y aún moral de las personas, mediante limitaciones impuestas a la actividad personal (individual y colectiva). Dicha actividad administrativa no tiene por decirlo así, un dominio propio en el cual pueda moverse cómoda y libremente para hacer valer sus "miras especiales" de orden, de bienestar y seguridad pública; está sujeta a una delimitación de funciones y facultades, en cuya acción debe adaptarse estrictamente a las disposiciones legales, de manera que no le es permitido proceder, válida de medios arbitrarios contra lo que las leyes mismas se proponen proteger y garantizar."(17)

(17) Colín Sánchez Guillermo
Derecho Mexicano de Procedimientos Penales
Editorial Porrúa S.A. 7a. Edición, México 1981
p. 199.

La palabra policia viene del latín POLITIA y del griego POLITEIA y significan el buen orden que se observa y guarda en las ciudades y repúblicas, cumpliéndose las leyes y ordenes para su mejor gobierno.

La función del policia surge a raíz de la necesidad imperante en los diferentes núcleos étnicos primitivos de mantenerse unidos pero en una convivencia pacifica, para esto fue necesario conforme fueran evolucionando que sus "jefes" o sus "guias" garantizaran a sus súbditos o seguidores un ambiente de paz y tranquilidad, así surgieron normas rudimentarias del comportamiento como la ley del talión, ojo por ojo, diente por diente, las componendas, según las necesidades que tenía el grupo social, mismas que fueron variando con el transcurso del tiempo.

De tal manera que independientemente de la forma de gobierno adoptada por el grupo, le correspondió a quien detentaba el poder asumir la responsabilidad de garantizar a sus gobernados su seguridad, y para ello se tuvo que implementar un cuerpo que se encargará específicamente de esa actividad y que al mismo tiempo fuera fiel al grupo social, surgiendo así gremios encargados de tal actividad, mismos que recibieron diferentes denominaciones y que en la actualidad conocemos con el nombre genérico de policia.

El Estado, para afirmar el derecho individual y colectivo y velar por el orden moral, seguridad pública y en general respeto a ordenamientos jurídicos contra quienes los perturben, ejerce una

potestad jurídica por medio de este cuerpo.

La función de la policía es de tutelar el orden jurídico en el que se incluyen no sólo las garantías individuales, seguridad y orden público, sino también todas aquellas normas emanadas de la misma y que permiten que se regule la organización estatal en todos sus ámbitos.

Por lo que "La función de la policía como cuerpo tutelar del orden jurídico y social es consecuencia de un acto de soberanía encaminado al sosten del Estado, de sus instituciones jurídicas u orgánicas; es un organismo rector de la convivencia humana dentro de un marco de orden justo, para regular los actos fundamentales que garanticen la vida, la economía, la moral y en fin, el pacífico desenvolvimiento humano."(18)

A través del desarrollo del género humano, surgieron formas de gobierno que han trascendido en la historia hasta nuestros días debido a la perfección de sus leyes y en las que han quedado asentadas algunas de las funciones de la policía, correspondiendo a las grandes culturas la aportación de las primeras formas escritas que regulaban la actividad policial que ejercía el Estado, así como la descripción de las funciones y los funcionarios en que recaía tal responsabilidad siendo algunas de ellas las siguientes por ser las más importantes:

(17) Colín Sánchez Guillermo op. cit. p. 200

G R E C I A

En la antigua Grecia la función de policía se encontraba basado en forma fundamental en el beneficio colectivo pues eran actos ejecutados por la autoridad en contra de cualquier cosa que representara peligro e inseguridad a la ciudadanía, y no se encaminaba al cuidado del hombre aislado, sino contemplado como un alto valor que se adquiría al formar parte del grupo.

Esta actividad estuvo encargada principalmente en Esparta a los jóvenes entre 18 y 20 años. En la ciudad de Atenas durante una época el vital e importante cuidado de las fronteras, así como el servicio de policía de el lugar estuvo encomendado a los Efebos, quienes al igual que en Esparta eran hombres jóvenes.

R O M A

Durante el Imperio y la República el estado establecía el orden común en beneficio de todo el Imperio Romano en donde se incluía al conjunto de ciudadanos de Roma, la satisfacción de sus necesidades, sus castas y a todo aquello que representara los intereses del Estado Romano.

A nuestra época han llegado algunas leyes y reglamentos por medio de hallazgos arqueológicos en los que se han encontrado datos importantes en cuanto a la función policiaca y qué persona quedaba a cargo ésta.

LEX LUCERINA.- (Siglo II a.C.) En la que se encuentra labrada sobre piedra una ley o reglamento sobre materias de policía, fue localizada en la antigua colonia latina de Luceria en la Pulla.

LEX JULIA MUNICIPALIS.- (45 a. C.) Surgió bajo el gobierno de Julio Cesar y se encargó de reglamentar el servicio de policía en la ciudad de Roma.

LEX MUNICIPALIS TARENTINA.- (entre 90 a. C. y 62 a. C.) Se le encontro labrada en bronce en la Ciudad de Tarento hasta 1894 y reglamentaba esta ley dos tipos de policía, la urbana y la de carreteras.

LEX FURIA DE AEDILIBUS CURULIBUS.- (367 a. C.) En esta ley se señalan los funcionarios que tendrían a su cargo la función de policía en Roma en los siguientes aspectos: vía pública, mercados, pesas y medidas, comercio y compraventa de esclavos y animales, control de incendios, organización de juegos públicos, cuidado, distribución y supervisión de actos de comercio de cereales, auxiliar a los Tribunales de la Plebe e imponer algunos tipos de multas.

De esta última ley se pudo saber que durante la época de la República la función policiaca en Roma estuvo a cargo de funcionarios denominados **EDILES CURULES, EDILES PLEBIS Y EDILES PLEBIS CEREALIS**, funciones que al iniciarse esta ley se otorgaban

exclusivamente a los patricios y ya con posterioridad estos cargos también fueron dados a los plebeyos, también durante la época del gobierno municipal existían otros funcionarios que ejercían actividad de policía, pues se encargaban de cuidar los caminos que conducían a Roma, su puesto era de Magistrados y se llamaban DUOVIRI, VIIS EXTRA URBEM PURGANDIS. (19)

Estas dos grandes culturas, coinciden en el mismo punto de vista referente a que el estado es quien se encarga de salvaguardar a sus ciudadanos, garantizándoles una convivencia pacífica y armoniosa en la que todos pudieran tener los derechos propios de sus castas. Y también son funcionarios del Estado aquellos que ejercitaron la función policial en sus diferentes ámbitos y que a pesar del transcurso de los siglos, las necesidades de la ciudadanía siguen siendo las mismas, más la función del policía y su relación con el estado como patrón o Jefe máximo ha tenido algunas variantes.

M E X I C O

En relación a los antecedentes de la policía en nuestro país es necesario dividirlos en tres etapas, pues corresponden a los cambios históricos sociales más importantes.

(19) Ibidem p.p. 204 y 205.

ETAPA PRECORTESIANA.-

Durante la época anterior a la conquista Española, el grupo étnico que más relieve alcanzó y del que pudieron conservarse algunas de sus costumbres fue el de los Aztecas, cuyo Imperio ejercía su dominio sobre otros grupos por medio de la fuerza, delegando la función de policía en tres tipos de funcionarios: Los **CONTECPAM PIXQUEX** quienes tenían a su cargo lo que ahora llamamos funciones preventivas pues vigilaban a sujetos de mala conducta o con antecedentes de delincuencia a fin de prevenir la comisión de nuevos delitos. Los **TOPILLI** quienes ejercían lo que ahora conocemos como función persecutoria pues se encargaban de aprehender a los delinquentes, poniéndolos a disposición del jerarca que correspondía. Los **POCHTECAS**, quienes efectuaban una vigilancia velada en lo referente a los actos de comercio que se realizaban en comarcas sojuzgadas por el Imperio y el nombramiento lo otorgaba directamente el monarca.

ETAPA DE LA COLONIA.-

Al quedar sojuzgado el pueblo ~~mexicano por los~~ **Españoles**, las leyes que comenzaron a regir en la Nueva España eran las que estaban vigentes en España, y la función policiaca se ejercitaba tomando en consideración la necesidad y cantidad de individuos de una comarca y que eran manifestadas por consenso público. La función de policía quedó a cargo de individuos de origen Ibero y posteriormente por Cédula real se ordenó que se incluyera en estas

funciones a los naturales del lugar.

Los funcionarios que ejercían este cargo se denominaron; Alguaciles Mayores, Alguaciles Menores, Tenientes, Alguaciles Substitutos, Alguaciles de Campo, Alguaciles de la Ciudad y Alféreces Reales. Los nombramientos de estos servidores públicos los emitía la Audiencia a propuesta de los alguaciles mayores quienes ostentaban la mayor jerarquía.

La mayoría de las funciones policiacas recaían en los alguaciles mayores y los demás servidores funcionaban como auxiliares del alguacil mayor. La función consistía en dar cumplimiento a las disposiciones de los Virreyes, Oidores, Corregidores y Gobernadores, efectuando aprehensiones en delitos flagrantes y por mandato, vigilancia diurna y nocturna, asistir a las audiencias, visitar las cárceles y confinar ahí a los detenidos haciéndolo del conocimiento del Tribunal de la Audiencia.

Es importante hacer notar que los alguaciles tenían la obligación de reparar los daños causados por alguna persona si durante su actividad en el desempeño de su función como alguacil sufrían los ciudadanos algun robo o perjuicio.

ETAPA INDEPENDIENTE.-

Al independizarse nuestro país y para evitar caer en la anarquía continuaron vigentes las leyes españolas y se tomaron

precauciones legales para la portación de armas, comercio de alcoholes y casos similares de carácter urgente.

Posteriormente en 1822 se organizó un grupo de policía preventiva en la Ciudad de México que fué denominado "Policía de Seguridad". En 1828 se expidió en la misma ciudad un reglamento de vigilantes en donde se turnaba a la propia ciudadanía el servicio de la policía en la que el vigilante escogería cuatro vecinos por manzana para que efectuarán ronda sobre su manzana durante las 24 horas, sin dejar de cubrir la vigilancia, función que ejercían durante ocho días, término en que eran nombradas otras personas por medio de listados que permitían saber a los demás vecinos ante quién solicitar ayuda en caso de necesidad.

Con el sistema federal surgieron los Prefectos quienes tuvieron algunas funciones de tipo policiaco, de vigilancia de orden público y en ocasiones detener a infractores, con obligación de ponerlos a disposición de la autoridad correspondiente en un término no mayor de 48 horas.

Debido al estado de agitación interna del país fué necesario a fin de preservar el orden y seguridad públicos, de las ciudades, pueblos, haciendas y caminos, que los ciudadanos prestarán este servicio policiaco, concediéndoles acción para perseguir a los grupos de asaltantes que asolaban los lugares.

El problema se recrudeció en 1848 en las zonas rurales

viéndose los dueños de Haciendas en la necesidad de crear grupos de policías rurales, quedando el administrador de cada finca al mando de su grupo. El presidente del partido al que correspondiera el lugar de las haciendas, quedó como inspector y director de estos grupos de policías rurales. En esta situación los propios hacendados se agruparon y dieron todo su apoyo incluso económico para mantener a este cuerpo, que se encargaba de resguardar sus bienes, propiedades y vidas.

En 1868 debido a las modificaciones de organización y administración de los Distritos Políticos, surgieron los Jefes Políticos en quienes se depositó al mando de las fuerzas armadas y demás autoridades entre sus funciones tenían la de ordenar arrestos con la obligación de ponerlos a disposición del Juez en menos de 48 horas.

Posteriormente surge un nuevo cuerpo con funciones policiales denominado Gendarmería que contaba con una organización jerárquica más definida. Durante esta época los ciudadanos tenían la obligación de auxiliar y cooperar con la gendarmería cuando se les requiriera con motivo del servicio, al respecto los Jefes Políticos negaron, su apoyo y surgieron conflictos entre la gendarmería y estos.

"Los problemas fueron graves para jefes y subordinados de la gendarmería, eran destituidos por negarse a obedecer las pretensiones de las autoridades locales y de los Jefes políticos

que luchaban incansablemente por gobernar absolutamente a esta policía.

Finalmente, en 1880, quedó bajo las órdenes inmediatas de los Jefes Políticos, iniciándose de esta manera, otra etapa plagada de abusos, impunidad y desprestigio policiaco, acentuándose aún más la desconfianza ciudadana en las autoridades encargadas de garantizar y tutelar su vida e intereses.

Infinidad de reglamentos sobre la gendarmería fueron expedidos en cada Estado de la República, adiciones, reformas, organizaciones novedosas, etc., pero la situación no cambiaba: los Jefes Políticos continuaron durante muchos años siendo factor determinante en el mando de estos organismos, fundamentalmente, integrados con elementos del ejército.

En el Distrito Federal, la policía de acuerdo con las leyes de 5 de mayo de 1861, 23 de febrero de 1861, 21 de febrero de 1867, Reglamentos de 15 de abril de 1872 y 30 de junio de 1874 contaba con un inspector general, dos ayudantes, cuatro comisarios de cuarteles mayores, cuerpos de policía rural y urbana, cuerpo de bomberos y resguardo diurno y nocturno. Dependían del Inspector y éste, a su vez del Gobernador del Distrito y del Ministerio de Gobernación."(20)

(18) Colín Sánchez Guillermo. op. cit. p.200

Durante la revolución mexicana en el año de 1912 las actividades policiacas estuvieron a cargo de la guardia nacional, gendarmes y particulares organizados en grupos para conservar la seguridad en las ciudades.

En 1917 en la Ciudad de México se establece la gendarmería y en 1925 surge un reglamento que organiza a éstos, en el año de 1928 se derogó el anterior y en 1930 se expide el Reglamento de Corporación de Suelos, que se refería a los policías que con motivo de actos de servicios quedaban a disposición de las autoridades judiciales, posteriormente entró en vigor el Reglamento Orgánico de la Policía del Distrito Federal expedido el día 22 de septiembre de 1939 que a su vez fué derogado por el Reglamento de la Policía Preventiva del Distrito Federal publicado en el Diario Oficial el 4 de diciembre de 1941.

Este último ordenamiento continuó vigente hasta el año de 1984 en que fue abrogado por el nuevo reglamento con el mismo nombre y que se encuentra en vigor a la fecha.

En el año de 1960, cuando se modificó el artículo 123 Constitucional, agregándosele el apartado B, se encontraba vigente el Reglamento de la Policía Preventiva del Distrito Federal de 1941 y en este ordenamiento se hacía una definición del concepto de policía preventiva, señalado en el artículo 2º en donde se establecía:

"ARTICULO 2º.- La policía Preventiva del Distrito Federal es una institución gubernamental, destinada a mantener la tranquilidad y el orden público 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."(21)

Concepto que se acerca mucho al siguiente: "La policía preventiva -ciudadano o municipal-, es la primera línea de batalla en contra del desorden, la que detiene al delincuente IN FRAGANTI que huye, al ebrio que escandaliza, la que sigue las manifestaciones públicas para evitar daños sociales o excesos la que impide los accidentes de los niños que imprudentemente juegan en las calles y al que recibe directamente las críticas a los gobiernos, la que tiene a su cargo la difícil tarea de la Administración pública, de mantener los tres elementos de la convivencia social, la tranquilidad, la seguridad y la salubridad públicas.

Es en esta razón por la que para la población no hay más policía que la que todos los días vigila su acción, reprimiendo

(21) Reglamento de la Policía Preventiva del Distrito Federal. Salvador Bringas de la Vega la. Edición de Bolsillo México 1975, p.p. 2 y 3

desmanes; regula el tránsito e interviene en los problemas de la vida diaria, y en general impone límites al ejercicio de los derechos o de las libertades."(22)

En cuanto a la situación del policía preventivo como servidor público, trabajando para el estado, del breve resumen anterior se puede concluir que no ha existido para éste una seguridad o estabilidad en cuanto a sus derechos como tal, pues la mayor parte del tiempo se ha encontrado al alcance de los jefes políticos, quienes tenían y aún ahora en algunos casos tienen la facultad de cesar al policía cuando no se adecúa a sus disposiciones, quedando totalmente indefenso ante esta situación, no obstante que existen algunos recursos de carácter administrativo a los que puede recurrir para solucionar la arbitrariedad de que fue objeto.

3.2 EL POLICIA PREVENTIVO DESDE EL PUNTO DE VISTA DE LA CONSTITUCION.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es nuestro máximo ordenamiento, por lo que resulta de gran interés el concepto que de Policía Preventiva se dé en este importante documento por ser la base sobre la que se apoya o surge toda la organización de nuestro país, pues es el marco jurídico que regula

(22) Serra Rojas Andres. Derecho Administrativo. Segundo Tomo Editorial Porrúa, S. A., Novena Edición, México, 1979. p.p. 396, 397.

todos los aspectos de gobierno de un estado, es el de mayor jerarquía pues el resto de los ordenamientos surgen de este.

Nuestra Carta Magna, no se refiere en forma directa o específica a la policía preventiva sino que a este cuerpo de servidores públicos en forma genérica los menciona al designar reglamentos de policía, de protección civil, de vialidad y tránsito y los incluye como integrantes de los cuerpos de seguridad pública, sin definirlos o dar un concepto de cuántos o cuáles son.

La primera mención de este ordenamiento se encuentra en el artículo 16 y se refiere a la obligación de cumplir con reglamentos, dice en su segundo párrafo:

"La autoridad administrativa podrá practicar visitas domiciliarias únicamente para cerciorarse de que se han cumplido los reglamentos sanitarios y de policía;"

Circunstancia en que se hace mención por primera vez del término policía en forma indirecta pues se refiere a la obligación de cumplir con las disposiciones de carácter administrativo que dicta el Reglamento de Policía y Buen Gobierno y que debe supervisar la autoridad administrativa por medio de visitas domiciliarias, pero definitivamente no se refiere a la función, organización y en general todos los puntos de interés que se han señalado anteriormente.

La segunda mención que hace nuestra Constitución sobre la policía se encuentra en la Sección III titulada de las Facultades del Congreso, donde se establece:

"Art. 73.- El Congreso tiene facultad:

...VI.- Para legislar en todo lo relativo al Distrito Federal sometiéndose a las bases siguientes;... 3a.- Cómo un órgano de representación ciudadana en el Distrito Federal, se crea una asamblea integrada por 40 representantes..."

"Son facultades de la Asamblea de representantes del Distrito Federal las siguientes:

A).- Dictar bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno, que sin contrariar lo dispuesto por las leyes y decretos expedidos por el Congreso de la Unión para el Distrito Federal, tengan por objeto atender las necesidades que se manifiesten entre los habitantes del propio Distrito Federal en materia de:... seguridad pública; protección civil... vialidad y tránsito;... fomento económico y protección al empleo... trabajo no asalariado y previsión social;"(23)

En este artículo se forma una asamblea con carácter de representantes de la ciudadanía del Distrito Federal y a quienes el Congreso de la Unión les delega facultades para presentar

(23) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
Op. Cit. pp. 36 y 37

iniciativas de leyes o decretos en asuntos que atañan al Distrito Federal donde se hace clara mención de las áreas que quedan al alcance de las facultades delegadas por el Congreso a esta asamblea de representantes y como se percibe en la transcripción entra en su ámbito lo referente a la policía preventiva y por otro lado aspectos de protección al empleo, previsión social y necesidades inherentes a la ciudadanía.

Se refiere de nueva cuenta a los reglamentos sin hacer una cita en forma directa y en cuanto a los servicios de protección civil, vialidad y tránsito y la forma de reglamentarse estos, pero nada en relación a la forma de regular las relaciones entre el estado y este tipo de servidores públicos.

La tercera mención que se hace de la policía preventiva se encuentra en el artículo 115 Constitucional que se refiere a los estados de la federación e indica;

"Art. 115.- Los Estados adoptarán para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el municipio libre, con forme a las bases siguientes;

II.- Los municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley.

Los ayuntamientos poseerán facultades para expedir de acuerdo con las bases normativas que deberán establecer las legislaturas de los Estados, los bandos de policía y buen gobierno y los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones."(24)

En este artículo se hace mención a los bandos de policía y buen gobierno en el ámbito que corresponde al Municipio y al igual que las menciones anteriores, se refiere en forma genérica y en relación al servicio que se presta por estos servidores públicos en el interior de la república mexicana.

En el referido artículo 123 de nuestro máximo ordenamiento en el apartado B fracción XIII es en donde si se hace una referencia a la forma de regirse, de los cuerpos de seguridad pública, en los que, como se explicó en el punto 3.1 de éste capítulo se puede incluir dentro de ellos a la policía preventiva del Distrito Federal, donde se establece en forma genérica que se regirán por sus propias leyes, circunstancia que a la fecha no se ha dado en forma completa como en otras instituciones como el Ejército y la Marina, instituciones que actualmente y desde antes de la formación del Apartado B se encuentran con un régimen juridico administrativo que les ha proporcionado todas las

(24) CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS
LEYES Y CODIGOS DE MEXICO, Editorial Porrúa, S. A.
87a Edición, México, 1989.
p.p. 14, 56, 102.

prerrogativas que contiene el apartado A para los trabajadores particulares.

No obstante que han transcurrido 30 años de la creación del "nuevo" apartado (B) no existe un marco jurídico adecuado para este servidor público, pues en forma sistemática se le ha excluido de la mayoría de ordenamientos en los que pudiera regularse su relación como servidor público con el estado.

Ahora bien en el artículo 73 Constitucional, se crea un órgano de representación ciudadana en el Distrito Federal, y que tiene como facultades, dictar bandos, ordenanzas y reglamentos de Pólícia y Buen Gobierno, sin embargo a pesar de que ya ha hecho propuestas para la nueva ley sobre Justicia en Materia de faltas de policía y buen gobierno del Distrito Federal y el Reglamento de la misma, estos ordenamientos se han concretado al aspecto de servidor público, sin abordar el tema relativo al policía preventivo como servidor del estado, en donde se regulen los aspectos de protección al empleo, previsión social, medios de defensa y necesidades inherentes al policía como funcionario público, en su relación con el Estado, como se señala en los derechos de Audiencia y Legalidad, artículos 14 y 16 y la fracción XIII del apartado B del artículo 123 Constitucionales.

Además es necesario que exista un marco jurídico relativo al Policía Preventivo del Distrito Federal que defina claramente sus facultades, atribuciones, obligaciones, derechos y

prerrogativas y en donde estos dos últimos conserven la intención tendiente a buscar el equilibrio entre este servidor público y el estado para quien presta sus servicios.

3.3 MARCO JURIDICO INTERNO DEL POLICIA PREVENTIVO.

El problema medular en relación al marco jurídico de este servidor radica en que la mayor parte de estos ordenamientos se encuentran orientados al servicio público de seguridad que presta el policía a la ciudadanía, o tendiente a sancionar los aspectos de corrupción e incumplimiento al desempeño del servicio como guardianes del orden público, pero no son precisos en lo referente a su posición de subordinados del Estado como servidores públicos, pues la carga de responsabilidades, obligaciones, deberes y prohibiciones es mucho mayor en relación a sus derechos, prerrogativas y defensas, ante esta notable diferencia debe agregarse las lagunas y omisiones de los ordenamientos que les son aplicables, pues no se adecúan a la realidad social de este servidor.

El marco jurídico interno del policía preventivo se encuentra aparentemente definido, pues a la fecha cuenta con cinco ordenamientos y algunas otras disposiciones jurídicas que les son aplicables en determinados aspectos y no obstante su existencia, algunas áreas no se encuentran debidamente reguladas por estas disposiciones pues contienen omisiones que producen inseguridad en el marco jurídico de este servidor público.

- 1.- Reglamento de la Policía Preventiva del Distrito Federal.
- 2.- Ley de la Caja de Previsión de la Policía Preventiva del Distrito Federal.
- 3.- Reglamento de la Ley de la Caja de Previsión de la Policía del Distrito Federal.
- 4.- Acuerdo por el cual se incorpora al régimen del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado en las ramas de enfermedades no profesionales al personal militarizado de la Jefatura de Policía y de la Dirección de Tránsito del Distrito Federal.
- 5.- Acuerdo mediante el cual se reestructuran las policías Judicial Federal, Judicial del Distrito Federal y Preventiva del Distrito Federal.
- 6.- Reglas Generales de Operación de Escalafón del personal que labora en la Policía Preventiva del Distrito Federal.
- 7.- Ley Federal de responsabilidades de los servidores públicos al servicio del Estado.

Al respecto me avocare al estudio del marco jurídico de este servidor público analizando los diversos ordenamientos que se encuentran relacionados con éste.

REGLAMENTO DE LA POLICIA PREVENTIVA DEL DISTRITO FEDERAL

- CONTENIDO: 48 artículos, incluye 7 transitorios.
- ASPECTOS QUE ABARCA: SIETE CAPITULOS
 - GENERALIDADES.- Art. del 1° al 5°.
 - DE LA ORGANIZACION Y MANDOS.- Art. 6 al 15
 - DEL PERSONAL.- Art. 16 al 28
 - RECOMPENSAS Y PRESTACIONES.- Art. 29 al 32
 - DEL CONSEJO DE HONOR Y JUSTICIA.- Art. 33 al 36
 - ACADEMIA DE POLICIA.- Art. 36 al 40
 - DEL RECURSO DE INCONFORMIDAD.- Art. 41
 - TRANSITORIOS: Siete.

El actual Reglamento de Policía Preventiva del Distrito Federal en su exposición de motivos, explica que: "...es imperativa la reestructuración de la Policía Preventiva del Distrito Federal, para responder adecuadamente a las exigencias actuales de la población en materia de seguridad pública;"(25) y que atendiendo a consultas populares convocadas en la Ciudad se introducen cambios y mejoras a la organización, sistemas y procedimientos de trabajo tendientes a mejorar el nivel de los servicios al precisarse su competencia, responsabilidad y atribuciones, mejorándose con ello los sistemas de impartición de justicia y seguridad pública.

(25) REGLAMENTO DE LA POLICIA PREVENTIVA DEL D.F.
LEYES Y CODIGOS DE MEXICO, Editorial Porrúa, S. A.
Vigesima Edición. México, 1989
p. 179

En cuanto a las atribuciones de estos servidores públicos se encuentran especificados en el reglamento de la Ley del Distrito Federal, en el artículo 16 y en el Reglamento de la Policía Preventiva de 1984 en el artículo 5°.

Este ordenamiento en su primer capítulo denominado Generalidades, define la obligatoriedad de su observancia para sus integrantes, y establece en forma global sus funciones primordiales relativas a la seguridad, orden público, vialidad, protección en casos de siniestros o accidentes y la prestación de servicios relacionados con el autotransporte público y particular.

En el Capítulo Segundo de la Organización y Mandos, se definen cuatro tipos jerárquicos de mando: Mando Supremo que corresponde el Presidente de la República Mexicana; Alto Mando que recae en el Jefe del Departamento del Distrito Federal y que se ejerce por medio del Secretario General de Protección y Vialidad; Mandos Administrativos que corresponden a los Directores de las unidades administrativas que la integran; Mandos Operativos, que se encuentran encomendados a los Jefes de Sector, o comandantes de agrupamiento, de grupo y unidades especiales.

El aspecto del personal se consideró en el Capítulo III de dicho ordenamiento, lo clasifica en dos tipos: de línea y de servicios administrativos, estos últimos son todos aquellos que no son policías de carrera. En este capítulo se excluye de su aplicación al personal civil que labore en el área administrativa.

Se establece el requisito de cursos de promoción para el ascenso a la jerarquía inmediata superior, o por disposición del alto mando.

Cabe hacer notar que se otorga facultad a los superiores jerárquicos para imponer correctivos disciplinarios y se les responsabiliza sobre el cumplimiento de las funciones que señala la normatividad correspondiente, así mismo señala la obligación de cumplir las ordenes superiores en la forma y términos que les sean comunicadas y para cuya disposición no existe medio de defensa, para aquel caso en que la orden implique la comisión de un delito.

Señala las obligaciones específicas que debe cumplir este servidor público además de las que señala el artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, también establece conductas prohibidas durante el servicio o con motivo de ello.

Establece también el mismo capítulo los correctivos disciplinarios siendo estos los siguientes: Amonestación, arresto y cambio de adscripción, y se especifican también los casos en que es procedente la baja y la define como "el acto por el cual un miembro... deja de pertenecer definitivamente a la misma en los casos y en las condiciones previstas en este reglamento." (26) Y señala como causales de baja las siguientes: Por faltar injustificadamente por más de tres días consecutivos, por

(26) Reglamento de Policía. op. cit. p. 187

determinación del Consejo de Honor y Justicia, por auto de formal prisión dictado en contra del activo; por sentencia condenatoria de autoridad en materia penal que cause estado, en contra del activo, tratándose de delitos intencionales; por incapacidad física permanente para seguir desempeñando sus funciones como policía, por defunción; y por las causas que establece la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

El Capítulo Cuarto de Recompensas y Prestaciones otorga facultad al Secretario General de Protección y Vialidad para otorgar recompensas según lo considere procedente y establece los siguientes tipos: ascenso, medalla, diploma, reconocimiento y en numerario.

Establece también que el personal que integra a esta institución tiene derecho a las prestaciones que le concede el I.S.S.T.E. más las que señala la Caja de Previsión de la Policía del Distrito Federal. Y en otro apartado establece que también tendrán derecho a las prestaciones y servicios sociales que el Departamento del Distrito Federal otorga a sus trabajadores en general.

En el quinto capítulo se refiere al Consejo de Honor y Justicia que resulta ser un tribunal especial cuyas características son las siguientes: se encuentra integrado por miembros de la misma corporación, cuya jerarquía corresponde a los mandos operativos, señala como duración en su cargo el término de un año; se integra

por: Un presidente que deberá ser el Secretario General de Protección y Vialidad o el funcionario a quien delegue este cargo; un secretario que deberá ser Licenciado en Derecho; y tres vocales de los cuales uno será miembro de la Contraloría Interna de la Secretaría.

La función de este Consejo es conocer, resolver y determinar en lo referente a: la reputación y las faltas graves que no constituyan delitos de todos sus integrantes.

Señala un procedimiento a seguir en estos casos y que tiene las siguientes fases procedimentales:

- Hacer del conocimiento del policía, la naturaleza y causa que se le atribuye a fin de que pueda defenderse, concediéndole 10 días hábiles para ofrecer y rendir pruebas.
- Transcurridos los diez días del término probatorio fijará día y hora para la celebración de la audiencia de alegatos en 3 días más con efectos de citación de resolución que será emitida dentro de los 10 días siguientes.
- El consejo emitirá una resolución debidamente fundada y motivada en la que valorará y tendrá en cuenta las probanzas ofrecidas y desahogadas, las cuales son admisibles de toda clase con excepción de las que sean contrarias a derecho, la moral y las buenas costumbres.

En relación a la Academia de Policía el Capítulo Sexto, faculta y obliga a este plantel para capacitar teórica y

prácticamente a los integrantes de esta corporación, siendo obligatorio para estos asistir a los cursos. Y sus demás obligaciones las señala el Reglamento Interior del Departamento del Distrito Federal.

El Capítulo Séptimo contiene el único medio de defensa que puede apreciarse como tal en cuanto a la reglamentación de este cuerpo de seguridad y se le denomina Recurso de inconformidad.

Dentro de los artículos transitorios de este ordenamiento se hace referencia a la incorporación de la Policía Bancaria e Industrial y la Policía Auxiliar, a la Preventiva del Distrito Federal.

Asimismo este reglamento faculta al Jefe del Departamento del Distrito Federal, para expedir los manuales de organización procedimientos y servicios al público, en relación a las funciones, deberes, disciplina, recompensas, sanciones y otros aspectos, publicándolos en la Gaceta Oficial especificándose que seguirán vigentes las existentes al respecto, hasta la expedición de las nuevas.

Y faculta al Secretario General, para elaborar y fijar las Reglas de Operación de Escalafón del Personal que labora en la institución, y que fueron publicadas en la Gaceta Oficial del Departamento del Distrito Federal el 1° de abril de 1986.

Del pequeño análisis realizado del multicitado reglamento de Policía, saltan a la vista algunos aspectos que considero conveniente puntualizar.

El reglamento de 1941, que antecedió al ahora vigente contemplaba los casos en que el policía preventivo por actos del servicio quedaba sujeto a procedimiento penal y para estos casos recibía el 50% de su salario normal durante el procedimiento penal en primera y segunda instancias, estableciendo con claridad que al resultar absuelto por sentencia, sería vuelto a recibir en su trabajo como antes, aún en el caso de condena condicional, aspecto que el reglamento actual lo considera de la siguiente manera:

"Art. 28.- La baja se concederá a solicitud del interesado o procederá por las siguientes causas:

...III.- Por auto de formal prisión dictado en contra del activo.

IV.- Por sentencia condenatoria de autoridad en materia penal que cause estado, en contra del activo, tratándose de delitos intencionales."(27)

Precepto que considera esta situación tan sui géneris como causal de baja y del que se aprecia que sin importar el origen o causa del procedimiento es suficiente para decretar la baja en forma unilateral del policía como miembro de esa unidad

(27) Ibidem.

administrativa.

Y que además en el mismo artículo cae en contradicción su sentido, al señalar que procede la baja por sentencia condenatoria en contra del activo cuando se trate de delitos intencionales, planteándose que en este caso será procedente la baja hasta que se dicte sentencia condenatoria, y entonces surge la duda si la disposición relativa al auto de formal prisión dictado en contra del activo será aplicable o no en este caso, como si al tratarse de delitos cometidos por guardianes públicos, fueran de mayor gravedad los imprudenciales que los intencionales y además perjudica económica, moral, laboral y socialmente al miembro activo así como al núcleo familiar que depende del mismo servidor, pues no entra en consideración de los casos de verdadera excepción en que por ejemplo al evitar el asalto a un banco y repeler la agresión, resulten varias personas heridas o muertas por los mismos asaltantes, quedan sujetos a proceso penal los guardianes públicos e independientemente de que al término del procedimiento se pruebe su inocencia, se le está dejando en estado de indefensión ante esta causal de baja por contradictoria y ambigua, pues se le prejuzga y además se le ha despojado de la mediana ayuda económica que se le otorgaba al policía que se veía en estas circunstancias, agravándose su situación por lo que hace al aspecto económico y medios de defensa.

Estas fracciones del artículo 28 también se contraponen con las actividades del Departamento de Defensoría al Personal, dependiente de la Dirección de Asuntos Jurídicos de la Secretaría

General de Protección y Vialidad, pues su función es hacer la defensa legal de todos aquellos elementos que con motivo de actos de servicio queden a disposición de la autoridad judicial, pues como suele suceder, tanto en los delitos imprudenciales como en los intencionales, se dicta auto de formal prisión por el delito que corresponda y el precepto de cita considera como causal de baja el auto de formal prisión y el resultado es el siguiente: por tal motivo el Consejo de Honor y Justicia Policial le sigue un procedimiento administrativo al policía, en el que generalmente la resolución es la baja como integrante del cuerpo policiaco, de tal manera que a partir de ese momento, deja de recibir la defensa y asesoramiento jurídico de defensoría, originando una grave lesión al servidor público; pues a raíz de actos del servicio se vió implicado en un juicio de carácter penal, en el que en muchas ocasiones queda privado de su libertad, sin trabajo, sin ingresos y además sin la asesoría gratuita, porque ya no es integrante de la policía; de tal manera considero que se le deja en un total estado de indefensión, pues notificado en el interior del reclusorio para que comparezca ante el Consejo de Honor para ofrecer pruebas y alegatos durante el procedimiento administrativo, es imposible que se este cumpliendo así en el interior del reclusorio las garantías de audiencia y legalidad que señala nuestra Carta Magna para seguir este proceso administrativo paralelo, no obstante la existencia de leyes de aplicación supletoria que establecen para estos casos, la suspensión de la relación de trabajo, hasta la resolución en definitiva del asunto atribuido al servidor público.

ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA

**LA LEY DE LA CAJA DE PREVISION DE LA POLICIA
PREVENTIVA DEL DISTRITO FEDERAL**

Esta ley fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 14 de enero de 1986, y no tenía exposición de motivos, sin embargo en el artículo 14 establece que "los trabajadores de la Caja continuarán incorporados al régimen de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado. Las relaciones de trabajo entre la propia caja y los mismos trabajadores se regirán por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del apartado B del artículo 123 Constitucional."(28)

Independientemente de lo hecho notar en el párrafo anterior, en esta se les señalan algunas prestaciones que deberán ser cubiertas por esta Institución:

PRESTACIONES DE LA CAJA

- I.- PENSION POR JUBILACION.
- II.- PENSION DE RETIRO POR EDAD Y TIEMPO DE SERVICIOS.
- III.- PENSION POR INVALIDEZ.
- IV.- PENSION POR CAUSA DE MUERTE.
- V.- PENSION POR CESANTIA EN EDAD AVANZADA. Solo procede

(28) Ley de la Caja de Previsión de la Policía Preventiva del -
Distrito Federal. op. cit. p.p. 210, 211

cuando se hayan trabajado por lo menos 15 años y la pensión se reduce al 50% de la cotización de los últimos 3 años.

- VI.- PAGA DE DEFUNCION.
- VII.- AYUDA PARA GASTOS FUNERARIOS. Las dos prestaciones las hacen una sola, evadiendo el pago correcto.
- VIII.- INDEMNIZACION POR RETIRO.
- IX.- PRESTAMOS A CORTO O MEDIANO PLAZO. Solo se otorga el de Corto Plazo.
- X.- PRESTAMO HIPOTECARIO (DEL FONDO DE VIVIENDA). Esta sujeto al criterio del Consejo Directivo para su otorgamiento.
- XI.- SERVICIOS SOCIALES, CULTURALES Y DEPORTIVOS. La caja no proporciona ninguno de estos servicios.
- XII.- SERVICIOS MEDICOS. La caja no proporciona ningun servicio médico directamente.
- XIII.- SEGURO POR RIESGO DE TRABAJO. En la práctica no se lleva a cabo.

En cuanto al patrimonio de la Caja este se constituye por: las aportaciones de los elementos, pensionistas y del Departamento, el importe de los créditos e intereses de los préstamos otorgados, alquileres, rentas, rendimientos, frutos, plusvalías y demás utilidades que se obtengan de las operaciones que realice la Caja, que produzcan sus bienes, el importe de las indemnizaciones, pensiones e intereses que prescriban en favor de la Caja, las donaciones, herencias o legados que se hagan a favor

de la misma, bienes muebles e inmuebles que adquiriera, cualquier otra percepción en beneficio de esta, tambien se establece que no tendran derecho alguno ni individual ni colectivo al patrimonio de la Caja, sino a disfrutar de los servicios y prestaciones que la ley concede a los elementos y pensionistas.

Esta Ley establece la imprescriptibilidad del derecho a las pensiones respecto a su otorgamiento. Y que prescribirán en favor de la Caja las pensiones caidas o prestaciones económicas a quienes se les adeude si no las reclaman en los cinco años siguientes a partir de que fueran exigibles.

Prescribirán en diez años aquellos créditos de los cuales la Caja sea acreedora, cualquiera que sea su especie a partir de la fecha en que sea ejercitable el derecho de la caja, igualmente en el caso de obligaciones a favor de la caja a cargo de entidades públicas. Y señala que la prescripción se interrumpirá mediante gestión expresa formulada por escrito por cualquiera de las partes.

En relación a prescripción puede decirse que es un medio de defensa en favor de los créditos del policia, sin embargo no existe un medio específico para evitar los descuentos en el salario en especial de aquellos que no se encuentran respaldados por ningún precepto legal, como algunos que se hicieron en los años 1984, 1985 y 1986 con el pretexto de un contrato de servicio funerario y fosa, con "Mausoleos del Angel" servicio que en realidad nunca fue otorgado a ningún trabajador pues este supuesto contrato se hizo

sobre fosas que todavía no existían, solo en proyecto, sin hacer la solución de los descuentos realizados a todos los integrantes de la policía ni el pago de intereses, o por lo menos un informe del destino que se le dió a esa respetable suma de dinero. Y que de acuerdo a este ordenamiento se encuentran vigentes ya que existe un plazo de cinco años a partir de que fueren exigibles estas prestaciones de carácter económico.

**REGLAMENTO DE LA LEY DE LA CAJA DE PREVISION DE LA
POLICIA PREVENTIVA DEL DISTRITO FEDERAL**

Este reglamento manifiesta en su exposición de motivos que tiene como objetivo permitir el acceso del policía preventivo a un régimen de seguridad social y a prestaciones complementarias del salario, ampliando la cobertura de la seguridad social proporcionando al derechohabiente la información veráz de la organización, sistema, servicios y prestaciones a que tiene derecho, de tal manera que la certeza de esos derechos en materia de seguridad social deberá ser proporcionada mediante la disposición normativa que otorgue mayor eficacia a la Ley de la Caja de Previsión de la Policía Preventiva del Distrito Federal, asegurando administrativamente el cumplimiento de la misma.

Se considera en este reglamento a la Caja de Previsión de la Policía Preventiva del Distrito Federal como "un organismo descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propios, regulado mediante ley expedida por el H. Congreso de la Unión, con

fecha 20 de diciembre de 1985, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 14 de enero de 1986;"(29)

Contiene 6 capítulos y 71 artículos incluidos tres transitorios, en el Primer capítulo se define como objeto de este reglamento establecer las normas y procedimientos para la prestación de los servicios y prestaciones que prevee la Ley de la Caja de Previsión. Se establece también que en lo no previsto por la Ley del reglamento de la caja se estará dispuesto por la Ley del I.S.S.S.T.E., la Ley Federal del Trabajo y la legislación común del Distrito Federal. Se considera como elementos a los miembros de la Policía Preventiva, al H. Cuerpo de Bomberos y a la Policía Bancaria Industrial Principalmente.

El Capítulo Segundo, se refiere a la organización interna del Consejo Directivo de la Caja y hace referencia a un estatuto orgánico de la misma.

El capítulo correspondiente al patrimonio, señala además de lo especificado en la Ley, que en el dado caso de que no resultaran suficientes los recursos de la Caja para el cumplimiento de las disposiciones de la ley, el Departamento deberá dictar las medidas para ello.

El capítulo Cuarto de las prestaciones y servicios se

(29) Reglamento de la Ley de la Caja de Previsión de la Policía Preventiva. op. cit. p. 233

encarga de establecer los requisitos que deberán cumplir tanto los elementos como los pensionistas y derechohabientes para verse beneficiados con las prestaciones y servicios que otorga la Caja de Previsión.

Se establece un recurso llamado de inconformidad por aquellos casos en que el Consejo Directivo niegue, modifique, suspenda o revoque el otorgamiento de pensiones de la Caja.

En cuanto a las responsabilidades, la Caja se reserva el derecho de proceder formulando denuncias o querrelas en contra de quienes en forma indebida se aprovechen o hagan uso de los derechos o beneficios que la ley concede, se incluye en estos a los funcionarios públicos que incurran en actos u omisiones de forma dolosa o culposa, serán responsables civil, penal o administrativamente.

**ACUERDO POR EL CUAL SE INCORPORA AL REGIMEN DEL
I.S.S.S.T.E. EN LA RAMAS DE ENFERMEDADES NO PROFESIONALES
AL PERSONAL MILITARIZADO DE LA JEFATURA DE POLICIA Y DE
LA DIRECCION DE TRANSITO DEL DISTRITO FEDERAL.**

El acuerdo publicado en el Diario Oficial el nueve de septiembre de 1966 por el Presidente de la República, en el que se incorpora al régimen del I.S.S.S.T.E. en las ramas de enfermedades no profesionales y de riesgos profesionales, al personal militarizado de la Jefatura de Policía y de la Dirección de

Tránsito del Distrito Federal (ahora Secretaria General de Protección y Vialidad), se refiere exclusivamente al servicio médico que otorga esa institución en cuanto al seguro de enfermedades no profesionales y de maternidad, seguro de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales y con esta disposición se le excluye de cualquier otro beneficio que otorga esta dependencia a los trabajadores del Estado de esta unidad administrativa.

Estas obligaciones son cubiertas por la Caja de Previsión de la Policía Preventiva del Distrito Federal, que a su vez el fondo económico de que dispone se encuentra integrado con aportaciones en buen porcentaje del propio policía, pues con motivo de esta "caja" existen tres tipos de descuentos al salario básico de este.

La Ley del I.S.S.S.T.E. señala en su artículo 16 que la cuota obligatoria que todo trabajador sujeto a ese ordenamiento deberá aportar el 8% (ocho por ciento) del sueldo básico de cotización que disfrute(30). Aplicandose de la siguiente forma:

- 2.50% - Para las ramas de medicina preventiva, enfermedades y maternidad, rehabilitación física y mental.
- 5.50% - Por seguros; de riesgo de trabajo, jubilación, de retiro por edad y tiempo de servicios, de invalidez, por causa

30) LEY DEL I.S.S.S.T.E. Editorial Porrúa S. A. 27a. Edición, México, 1992. p. 88

de muerte, de cesantía en edad avanzada, prestamos y servicios.

8.00% - TOTAL DE APORTACION en base al salario básico para prestaciones y servicios del servidor público.

El artículo 16 de la Ley de la Caja señala lo siguiente sobre este aspecto:

6.50% - Del salario base para cubrir todas las prestaciones y servicios que no cubre el I.S.S.S.T.E.

2.50% - De las ramas que sí cubre el I.S.S.S.T.E.

9.00% - Rebase con un 1.0% a lo señalado por el I.S.S.S.T.E. para su régimen.

De conformidad con el acuerdo en comento, la aportación del trabajador al I.S.S.S.T.E. por tales conceptos corresponde a las fracciones I, II, y III del artículo 3 en relación con el porcentaje señalado en la Fracción I del artículo 16 de la misma ley del I.S.S.S.T.E. del 2.50% del salario básico del Policía Preventivo y la Ley de la Caja de Previsión que se encarga de proporcionar las demás prestaciones, establece en artículo 17 un porcentaje de aportación del 12% del salario o sueldo básico, haciéndose un total de aportación del trabajador del 9.00%.

Las aportaciones del Estado, que en este caso

corresponden al Departamento del Distrito Federal por cada trabajador, se establecen de la siguiente manera.

6.50% para las prestaciones de las Fracciones de la I a III del Artículo 16 del I.S.S.S.T.E.; 12% al fondo de la Caja de Previsión de la Policía Preventiva del Distrito Federal dando un total del 18.50% de aportación por cada trabajador en relación a su sueldo básico.

**DIFERENCIAS COMPARATIVAS DE DESCUENTOS ENTRE OTROS
TRABAJADORES DEL ESTADO Y EL POLICIA PREVENTIVO
Y APORTACIONES DEL ESTADO PARA AMBOS.**

APORTACION DEL TRABAJADOR:

2.50% Por seguro de enfermedades no profesionales, maternidad, accidentes de trabajo y enfermedades profesionales.

6.50% A la Caja de Previsión por las demás prestaciones que señala el I.S.S.S.T.E. (13 en total)

TOTAL: 9.00%

APORTACION DEL D.D.F. POR CADA TRABAJADOR:

6.50% Al I.S.S.S.T.E. por seguro de enfermedades no profesionales, maternidad, accidentes de trabajo y enfermedades profesionales.

12.00% A la Caja de Previsión de la Policía por todas las

demás prestaciones.

TOTAL: 18.50%

LA LEY DEL I.S.S.S.T.E. SEÑALA COMO APORTACIONES EN GENERAL:

8.00% Al trabajador

17.75% Al Estado o al D.D.F. en este caso.

TOTAL: 25.75%

TOTAL DE APORTACIONES RELATIVAS AL POLICIA PREVENTIVO RESPECTO A SERVICIOS Y PRESTACIONES:

9.00% EL TRABAJADOR

18.50% EL ESTADO

TOTAL: 27.50% EN TOTAL NO NETO.

Además de estos descuentos por servicios y prestaciones, existe otro bajo el rubro:

55 I.S.S.S.T.E enfermedades no profesionales

57 Aportación a fondo de ahorro

58 Aportación a fondo de prestaciones.

Los descuentos reales y en efectivo que se hacen al salario base de este servidor público no corresponden a los porcentajes establecidos por estas leyes (ISSSTE y CAJA DE PREVISION) y además de que son más elevados, no se cumple debidamente con los servicios que sirven de pretexto para estos descuentos;

Algunas de las prestaciones que la Caja de Previsión no cumple; son por ejemplo: El seguro por riesgo de trabajo, los prestamos a mediano plazo y para bienes duraderos, así como las indemnizaciones por los riesgos de trabajo que son totalmente diferentes a las pensiones.

De donde se puede concluir que por un lado el trabajador o servidor público policía, aporta un porcentaje mayor que los demás servidores públicos que sí se encuentran bajo el régimen del ISSSTE y sin embargo no reciben todas las prestaciones de estos, el otro aspecto es que el estado también aporta un mayor porcentaje para beneficio de este y a su vez como ya se dijo, no recibe completamente las prestaciones debidas y las que tiene no se encuentran agilizadas sino que existe todo un aparato burocrático en la Caja de Previsión que hace en muchas ocasiones inútil el servicio o la prestación, además que se dejan muchos aspectos al libre albedrío de los funcionarios para la resolución de otorgamientos de prestamos, por ejemplo y pierde el carácter de previsión con el que se formó la Caja. Y así tenemos de nueva cuenta descuentos ante los cuales las leyes han sido totalmente omisas en cuanto a otorgar medios de defensa que impidan ese ataque a la economía del policía preventivo.

**ACUERDO MEDIANTE EL CUAL SE REESTRUCTURAN LAS POLICIAS
JUDICIAL FEDERAL, JUDICIAL DE DISTRITO Y
PREVENTIVA DEL DISTRITO FEDERAL.**

No obstante que el gobierno de nuestro país ha tratado de

mejorar y reestructurar a los cuerpos de seguridad pública, en cuanto a la Policía Preventiva, esta no ha logrado gran avance en relación a sus derechos, pues en el acuerdo presidencial publicado en el Diario Oficial de la Federación del día 14 de enero de 1983, en el que se plantea la necesidad de actualizar la organización y funcionamiento de los cuerpos policiá judicial federal, judicial de distrito y preventiva del Distrito Federal, con el fin de delimitar sus ambitos de competencia, facultades y obligaciones, se facultó a la Procuraduria General de Justicia del Distrito federal y al Departamento del Distrito Federal a elaborar un proyecto de nuevos reglamentos para esas direcciones y en las que se incluyeran los siguientes puntos: selección, estímulos y sanciones para el personal que formara parte de esos cuerpos.

Este acuerdo fué muy importante en su momento pues a raíz de estas disposiciones, fueron elaborados nuevos reglamentos que se encuentran vigentes en cada institución y además se incorporó totalmente al régimen del I.S.S.S.T.E. a los integrantes de las policías judiciales.

Y en cuanto a la policía preventiva se determinó lo siguiente: "quedarán sujetos al mismo régimen, el personal de la Policía Preventiva del Distrito Federal en lo que se refiere a las prestaciones médicas."(31)

(31) Acuerdo de Reestructuración. Leyes y Códigos de México. Ed. Porrúa, S. A., Vigésima Edición, México, 1989 p.197.

De tal manera que siguió quedando vigente el acuerdo presidencial de 1966 en el que se incorporó parcialmente a los integrantes de este cuerpo de seguridad, quedando de nueva cuenta al margen de los beneficios que fueron otorgados a otros servidores públicos similares.

**REGLAS GENERALES DE OPERACION DE ESCALAFON DEL PERSONAL
QUE LABORA EN LA POLICIA PREVENTIVA DEL DISTRITO FEDERAL.**

En cuanto a estas reglas, fueron publicada en la Gaceta Oficial del Departamento del Distrito Federal el primero de abril de 1986, fueron elaboradas con la intención de otorgar ascensos a los elementos merecedores de ello, tomando en consideración, antigüedad en la institución, jerarquía, antecedentes laborales y su participación en el curso de promoción correspondiente, ordenamiento que contiene una pequeña parte de las prestaciones que señala el Apartado "B" del artículo 123 Constitucional.

Este ordenamiento establece que los dictámenes emitidos por la Comisión Escalonaria tienen carácter inapelable, sin embargo establece la obligación de emitirlas dentro de un término de treinta días hábiles a partir del siguiente en que finalizó el curso respectivo y que en caso de resultar este no aprobatorio, se notificará personalmente al aspirante.

Tampoco en estas reglas se otorga un medio de defensa para hacer valer sus derechos de carácter administrativo

escalafonario, pues no hay forma de apelar a estos dictámenes totalmente parciales, pues esta comisión se reserva textualmente las más amplias facultades, ante las que no se concede medio de defensa alguno en forma ordinaria.

**LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS
AL SERVICIO DEL ESTADO**

La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, como lo establece su artículo 1º, regula lo relativo a:

- " I.- Los sujetos de responsabilidad en el servicio público.
- II.- Las obligaciones en el servicio público.
- III.- Las responsabilidades y sanciones administrativas en el servicio público, así como las que se deban resolver mediante juicio político.
- IV.- Las autoridades competentes y los procedimientos para declarar la procedencia del procesamiento penal de los servidores públicos que gozan de fuero, y
- VI.- El registro patrimonial de los servidores públicos."(32)

(32) Alberto Trueba Urbina, Jorge Trueba Urbina.
Legislación Federal del Trabajo Burocrático.
Editorial Porrúa, S. A. 24a. Edición Actualizada
México, 1988 p. 307

Por lo que esta ley es aplicable a los miembros de la policia preventiva como servidores públicos, exclusivamente en cuanto a la responsabilidad en que incurran en el ejercicio de sus funciones como tales y en cuanto a las sanciones que puedan ser aplicadas.

Las sanciones que contiene esta ley las señala el artículo 53 y son las siguientes: apercibimiento, amonestación, suspensión, destitución del puesto, en pecunia, e inhabilitación temporal.

Y para estas sanciones se establece que podrán ser recurridas o impugnadas ante el Tribunal Fiscal de la Federación, señala tambien el recurso de revocación, para el que señala el siguiente procedimiento administrativo: el servidor público podrá invocarlo ante la propia autoridad y deberá interponerse dentro de los quince días siguientes a la fecha en que surta efectos la notificación de la resolución recurrida.

Asimismo establece que las resoluciones anulatorias dictadas por el Tribunal Fiscal de la Federación que causen ejecutoria, tendrán el efecto de restituir al servidor público en el goce de sus derechos, que le hubieran suspendido o privado por la ejecución de las sanciones anuladas.

CAPITULO IV

INCONSISTENCIA LEGAL EN LA DEFENSA JURIDICA
DEL POLICIA PREVENTIVO

- 4.1 LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS EN LA LEGISLACION MEXICANA
- 4.2 LOS ELEMENTOS Y CARACTERISTICAS
- 4.3 LOS ELEMENTOS ADMINISTRATIVOS EN LA DEFENSA DEL POLICIA
PREVENTIVO.
- 4.4 INEFICACIA DE LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS COMO DEFENSA
DEL POLICIA PREVENTIVO.

CAPITULO IV

INCONSISTENCIA LEGAL EN LA DEFENSA JURIDICA DEL POLICIA PREVENTIVO

4.1 LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS EN LA LEGISLACION MEXICANA.

De las relaciones entre el estado y sus gobernados y entre éste y sus servidores, han tenido que surgir medios de defensa de estos que pongan un alto al poder del estado y mediante los cuales no quede desprotegida la parte más débil, pues no obstante que los órganos administrativos que lo integran, deben sujetar sus actos a lo que establece la ley, resulta que los particulares y algunos servidores públicos constantemente se ven lesionados en sus intereses legítimos, al no apegarse aquellos a lo establecido

Al respecto la Suprema Corte de la Nación ha sustentado una tesis jurisprudencial que dice "Las autoridades sólo pueden hacer lo que la ley les permite" (tesis #166) circunstancia que en múltiples ocasiones no se lleva a cabo, pues "La administración pública es compleja y consta de un personal administrativo numeroso, no siempre idóneo o técnicamente preparado. Incontables son los casos de agentes del poder público que ignoran la ley, la aplican mal o intencionadamente. En ocasiones falta una ley administrativa adecuada, o es de difícil interpretación, o su sentido se desvía con frecuencia. Son necesarios medios jurídicos

efectivos para remediar tales males. Nada más lógico que la doctrina reconozca y el legislador acepte que tales resoluciones que agravan al particular, puedan ser impugnadas para establecer el orden jurídico violado, con los medios previstos y regulados por la ley."(33)

Los recursos en materia administrativa como medios de defensa de los particulares, tienen lugar a fin de que el estado a través de sus órganos administrativos se adecúe a lo que establece la ley, asegurando el interes general y por medio de formas rápidas y eficaces, restableciendo el perjuicio que el acto administrativo ocasionó a un particular y para ello la ley le ordena a las autoridades administrativas la revisión minuciosa de sus propios actos, en lo referente a la legalidad o falta de ella en dichos actos, a fin de ponerles remedio o solución.

Lógicamente el estado no es un ente perfecto, por lo que puede incurrir en errores y para subsanar estos tiene que otorgar al particular diversos tipos de recursos de carácter administrativo, para que, mediante la revisión y análisis del acto reclamado por el quejoso pueda analizar el error cometido, así como la forma de subsanar en forma pronta y expedita el perjuicio originado al gobernado.

Considero importante hacer notar que en relación al

(33) Serra Rojas Andres. op. cit. p. 491

servidor público policía, cuando tiene que interponer o hacer uso de algún recurso en contra de actos que le causan perjuicio, no puede hacerlo en calidad de servidor público, sino como un particular en todas aquellas áreas que le son inherentes, pues como quedó establecido en el Capítulo Tercero de esta tesis, su marco jurídico no tiene contemplados adecuadamente las defensas legales a que puede acudir.

Estos recursos deben dirigirse a una autoridad de carácter administrativo y precisamente en la vía administrativa y no judicial y se refiere a casos específicos particulares y sucede que frecuentemente en la práctica no existe el fundamento legal que regule con precisión la forma de desenvolverse ese recurso. Así se puede observar que en la legislación mexicana el artículo 8º Constitucional establece la obligación a los funcionarios y empleados públicos de respetar el derecho de petición, debiendo contestar la autoridad a quien fue dirigido el escrito mediante acuerdo que deberá comunicarlo en breve tiempo al peticionario, y a este acto no puede llamársele recurso administrativo, pues solo establece la obligación de contestar, más no de revisar y modificar el acto administrativo de que se trate en la petición.

En relación a este derecho, la Suprema Corte de Justicia sostiene que "no es propiamente un recurso administrativo pues la autoridad ante quien se interpone no está obligada más que a dar respuesta por escrito y en breve plazo al peticionario pero no tiene la obligación de entrar al nuevo análisis del acto jurídico,

cuya revocación se solicita"(34)

En cuanto al amparo administrativo, la ley fundamental establece como requisito para interponerlo, haber agotado los recursos o medios de defensa legales que puedan reparar el acto lesivo, por lo que será improcedente si en la resolución administrativa impugnada no han sido agotados los recursos previamente, o que estén pendientes de ejercerlos.

Desde el punto de vista doctrinario, la legislación mexicana contiene como principales recursos administrativos los siguientes:

- A).- RECURSOS ORDINARIOS.- Estos resultan ser el antecedente del procedimiento judicial o del contencioso administrativo y se interponen contra cualquier acto o motivo ante la misma autoridad que dictó la resolución lesiva al particular. Otro tipo de recurso ordinario, es el que se interpone ante superior jerárquico de la autoridad que emitió la resolución al quejoso sin que se agote la vía administrativa.

- B).- RECURSOS ESPECIALES.- Aquellos que se interponen ante un organismo administrativo especial o distinto de los que dictaron la resolución y pueden afectar o no la vía

(34) Ibidem.

administrativa.

C).- LA RECONSIDERACION ADMINISTRATIVA.- Se ejerce frente a aquéllos actos que ponen fin a la vía administrativa y ante la autoridad que dictó la resolución administrativa a fin de que la modifique o reconsidere en cuanto lesiona al quejoso.

D).- EL RECURSO DE REVISION.- Este se interpone ante el superior jerárquico de la autoridad emisora de la resolución perjudicial al particular.

4.2 SUS ELEMENTOS Y CARACTERISTICAS

Es importante definir el concepto de recurso administrativo a fin de poder determinar los elementos que integran a éste. Al respecto Andrés Serra Rojas, lo define y señala: "El recurso administrativo es una defensa legal que tiene el particular afectado para impugnar un acto administrativo ante la propia autoridad que lo dictó, el superior jerárquico u otro órgano administrativo, para que lo revoque, anule o lo reforme una vez comprobada la ilegalidad o inoportunidad del acto."(35)

De tal concepto, se desprenden los elementos y

(35) Ibidem p. 493.

características que conforman el recurso administrativo:

- 1.- Se requiere la existencia previa de una resolución administrativa base de la impugnación a través del recurso que agotará o no la vía administrativa y que no sean de carácter optativo para el quejoso entre el recurso administrativo y vía judicial, para su solución.
- 2.- Que esa resolución origine una lesión o un perjuicio, afectando intereses o derechos del quejoso, pues no tendría sentido en caso contrario.
- 3.- Interponerse el recurso ante la propia autoridad o ante el superior jerárquico que emitió la resolución, o la autoridad que tenga facultad para resolverla.
- 4.- La existencia de un plazo para la interposición del recurso, sin éste no existiría propiamente el recurso, sería una expectativa de recurso.
- 5.- Cubrir los requisitos formales que la ley señalá para la interposición del recurso.
- 6.- Un procedimiento en el que se establezcan las garantías de audiencia y legalidad como un término para el ofrecimiento de pruebas.
- 7.- El cumplimiento de la obligación de la autoridad administrativa a fin de emitir una nueva solución al recurso interpuesto.
- 8.- Las características esenciales se refieren a la forma escrita de interponerlo y el plazo o término específico en que se debe hacer valer, tratarse de un acto emitido por una autoridad precisamente administrativa que origine perjuicio en intereses

o derechos. Y cada recurso en particular contiene diferencias inherentes al tipo de autoridad emisora de la resolución .

Todos los recursos administrativos contienen esencialmente estos elementos y características, y su aplicación es constante en el ámbito administrativo.

Se pueden señalar como los principales o más comunes los siguientes recursos:

- Revocación, Inconformidad, Revisión, Reconsideración, Oposición al procedimiento ejecutivo (en materia fiscal) o a la aplicación de leyes, Reclamación (en materia fiscal), Nulidad o de anulación, Reposición, Caducidad, Reversión, Rescisión, etc.

Los efectos que producen estos recursos administrativos son diferentes entre si, pues hasta que no se agote este medio no podrá in. 'arse la via judicial aunque esto tampoco es obligatorio. Generalmente no se suspenden los efectos de la resolución que se impugna por el simple hecho de interponer el recurso, sino que al proceder la autoridad al análisis de los actos administrativos que originan la lesión, pueden según el caso y la necesidad de evitar un mayor perjuicio al quejoso, que se determine la suspensión provisional del acto.

Otro efecto es que al emitirse un nuevo acto

administrativo, al tener que emitirse otra resolución, se agota el procedimiento administrativo y puede el particular iniciar ante la autoridad judicial la defensa jurídica que como resultado modifique el acto que le causa perjuicio y que no resolvió la autoridad administrativa que conoció del caso. A este respecto la Suprema Corte de Justicia, no ha manifestado un criterio uniforme, pues en algunas tesis jurisprudenciales considera procedente la vía judicial por medio del juicio de amparo, sin que sea necesario agotar los recursos administrativos ordinarios, y otras se han resuelto en el sentido de que deben ser necesariamente agotados estos recursos.

PLURIDAD DE RECURSOS ADMINISTRATIVOS.

"Aunque la Suprema Corte de Justicia ha sentado jurisprudencia en el sentido de que el juicio de amparo no proceda contra actos que no sean definitivos, también ha resuelto en numerosas ocasiones, que dicha Jurisprudencia no tiene aplicación cuando la ley señala dos vías para reclamar contra un acto administrativo, la administrativa y la judicial, y ya se ha hecho uso de la primera, porque aún cuando procediera también la segunda, habiéndose ya estudiado y discutido el acto que se reputa atentatorio y oído al quejoso en defensa, sería innecesario exigirle la prosecución de un segundo procedimiento, sin beneficio para parte alguna de las interesadas, y si con notable perjuicio para las mismas, por la demora para obtener otra resolución definitiva en otro procedimiento, pero sobre la misma cuestión ya

resuelta en un procedimiento optativo" Tesis 508, Segunda Sala, pág. 835. Recopilación de Jurisprudencia de la Suprema Corte, 1975.(36)

RECURSOS ORDINARIOS, EN AMPARO ADMINISTRATIVO, QUE NO HAY OBLIGACION DE AGOTAR ANTES DE PROMOVERLO. "El amparo en materia administrativa no procede en los actos en que las leyes ordinarias establezcan contra el acto reclamado, recursos o medios ordinarios para reparar los agravios que se estimen cometidos; pero para ello es necesario que esos procedimientos pueda utilizarlos el afectados, de manera que cuando el que solicita el amparo es un tercero extraño al procedimiento, que no tiene a su disposición aquéllos medios o recursos, el juicio de garantías es desde luego procedente." Tesis 509. Segunda Sala, pág. 840. Recopilación de Jurisprudencia de la Suprema Corte, 1975.(37)

4.3 LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS EN LA DEFENSA DEL POLICIA PREVENTIVO.

Los medios de defensa a que puede acudir el policia preventivo como servidor público, se encuentran contemplados en varios ordenamientos de aplicación específica, y son los siguientes recursos:

(36) Recopilación de Jurisprudencia de la Suprema Corte Tribunal Superior de Justicia 1975.
p.835

(37) Ibidem p. 840.

- DE INCONFORMIDAD: En el artículo 41 del reglamento de la policía preventiva del distrito federal.
- DE INCONFORMIDAD: Artículo 61 a 64 del reglamento de la caja de previsión de la policía preventiva del distrito federal.
- DE REVOCACION: Artículos 71, 73 de la ley federal de responsabilidades de los servidores públicos.
- DE PRESCRIPCION: Artículo 78 de la ley de responsabilidades de los servidores públicos.

Y como generalmente se afectan sus garantías individuales, acude frecuentemente con mayores posibilidades de éxito al recurso de amparo administrativo.

El recurso administrativo de inconformidad que señala el artículo 41 del Reglamento de Policía Preventiva del Distrito Federal, puede hacerse valer contra aquellas resoluciones administrativas emitidas por autoridades de la propia institución, pero exclusivamente en aquellas que causen la baja del personal, se hará valer ante el titular de la Secretaría; en este caso ante el Secretario General de Protección y Vialidad, en un término no mayor de tres días a partir del siguiente en que le fue notificada o se hizo sabedor de la baja como miembro de esa institución, el expediente y el procedimiento se integrará y se seguirá en el Departamento de Asuntos Laborales de la Dirección de Asuntos Jurídicos de la misma. Si la baja es emitida por el titular de la dependencia, el recurso deberá interponerse ante el Jefe del

Departamento del Distrito Federal y su expediente se integrará en la Dirección General de Servicios Legales del propio Departamento.

Las direcciones jurídicas que conozcan del recurso le darán entrada a éste y señalarán al recurrente un término de 10 días hábiles para rendir pruebas y formular alegatos, una vez transcurridos los términos turnarán el expediente al Secretario General de Protección y Vialidad o al Jefe del Departamento del Distrito Federal para su resolución, que deberá ser emitida fundada y motivada dentro de los diez días hábiles a partir del en que reciban el expediente en cuestión.

En este caso uno de los aspectos importantes de la interposición del recurso, es que suspende los efectos del acto que originó la inconformidad, hasta que se vea resuelto en forma definitiva, continuando de esta manera en su empleo.

Otro recurso al que puede recurrir el policía preventivo es el de inconformidad que contiene el Reglamento de la Caja de Previsión de la Policía Preventiva, en los artículos del 61 al 64 y puede ser utilizado en contra de aquellas resoluciones administrativas en las que se niegue, otorgue o modifique, suspenda o revoque el otorgamiento de pensiones de la caja, emitidas por el Consejo directivo de esa institución.

El recurso deberá interponerse dentro de los quince días hábiles siguientes al conocimiento de la resolución que se impugna,

el escrito contendrá el acto y motivo de la inconformidad, señalándose domicilio y designando en su caso representante legal, acompañando las pruebas documentales y demas pertinentes, presentándolos ante el propio Consejo directivo. Una vez admitido el recurso se designará día y hora para la celebración de una audiencia en la que se le oirá y se desahogarán las pruebas, levantándose acta circunstanciada de ello, y en un término de quince días posteriores a la celebración de la audiencia se emitirá resolución que será notificada personalmente al recurrente. Se otorga opción al afectado por una resolución, de interponer el recurso ante el Consejo Directivo de la Caja o ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, contiene un recurso para los casos específicos de oposición a las sanciones administrativas que este ordenamiento dispone y su procedimiento es el siguiente:

El recurso de revocación deberá interponerse ante la propia autoridad, dentro de los quince días siguientes a la fecha en que surta efectos la notificación de la resolución recurrida, deberá expresar por escrito los agravios o perjuicios que le cause la resolución anexando copia y constancia de la notificación de esta y ofrecerá las pruebas que considere pertinentes. Estas serán acordadas en cuanto a su admisión o desechadas por no ser idóneas, en un plazo de cinco días que podrá ampliarse por un término igual a petición de las partes, una vez concluido el periodo, el superior

jerárquico, podrá emitir resolución en el acto o en los tres días siguientes, haciendo la notificación al interesado.

En este caso también puede suspenderse la ejecución del acto administrativo recurrido, siempre y cuando así lo solicite y se haya admitido el recurso, cuando cubra los requisitos de que pueda ser reparable el acto o perjuicio originado y que al otorgarse la suspensión no se originen otros perjuicios de interés social o público, y además que si se trata de multa, sea garantizado el pago de ésta, conforme lo establece el código Fiscal de la Federación.

En este ordenamiento también se dispone la doble vía en forma opcional, interponer el recurso ante la misma autoridad, o impugnarla ante el Tribunal Fiscal de la Federación y establece que la resolución emitida en la revocación, también será impugnabile ante el mismo Tribunal Contencioso.

La prescripción, sin ser propiamente un recurso, resulta ser un medio de defensa oponible a las sanciones que contiene este ordenamiento, y los términos para hacerla valer son de tres meses o tres años, el término de tres meses sólo para aquellos casos en que la responsabilidad no sea estimable en dinero o que el beneficio obtenido por el infractor no exceda de diez veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal, el de tres años para todos los demás casos.

4.4 INEFICACIA DE LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS COMO DEFENSA DEL POLICIA PREVENTIVO.

En términos generales puede decirse que de los recursos administrativos analizados en el punto 4.3 de este capítulo, se puede observar que realmente estos no tienen un resultado legalmente eficaz, ni de seguridad en el respeto a sus mínimos derechos, pues el resultado de estos es muy irregular, por una sencilla razón, en todos estos recursos, conoce y resuelve la misma autoridad que efectuó el acto que impugna el quejoso, es decir se convierte en juez y parte.

De cada uno de esos recursos, al resolverse en definitiva, la gran mayoría de las veces, le es adverso totalmente el fallo al policía preventivo que lo interpuso, independientemente que estos medios de defensa, solo se pueden utilizar para algunos casos muy específicos, como ya se hizo notar con anterioridad, en contra de:

- La baja de la corporación (pérdida de empleo)
- El desconocimiento, modificación, reducción, revocación de pensiones. (Caja de Previsión de la Policía).
- Las sanciones contenidas en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.
- Apercebimiento privado o público.
- Suspensión
- Sanción económica
- Inhabilitación temporal.

Los recursos son oponibles exclusivamente a las sanciones que se les imponen al aplicarles los ordenamientos que los rigen, sin embargo no resultan ser suficientes para su defensa, porque como se ha dicho en páginas anteriores, no dan al policía preventivo una posición que le permita realmente defenderse decorosamente ante la fuerza del estado, que resulta ser el Departamento del Distrito Federal, pues los actos administrativos que originan el uso de medios de defensa esta limitado a los actos descritos, razón por la cual en una gran cantidad de actos de diversa índole, no existe ningún otro medio de defensa, violándose de esta forma las garantías individuales que señala nuestra carta magna, pues lo colocan en un estado de indefensión.

Así encontramos que en el procedimiento administrativo de inconformidad por baja como miembro de la policía, se inicia con la presentación de un escrito que interpone el interesado dentro de los tres días siguientes al de la notificación de la baja, estas resoluciones las notifican por medios de supuestos estrados en los que ponen unas listas con las resoluciones de baja, esto en el mejor de los casos, en otras, simplemente los sacan de nóminas y el policía continua laborando pero sin cobrar su salario, así llegan a transcurrir hasta tres meses, dando vueltas a la Dirección de Recursos Humanos de la Secretaría sin que le sean pagados sus haberes y sin que se les hubiere notificado la causa o motivo de su baja, y que además continuan laborando en su unidad de adscripción, otra forma de notificarle la baja al policía es impidiéndole entrar a las instalaciones y negándole el derecho de firmar el roll de

asistencia o de servicio en su caso, o sin nombrarle servicio, para empezar a darlo faltando a sus labores acumulandole cuatro días seguidos, para así levantar el acta de abandono de empleo, resulta ineficaz el recurso de inconformidad por ser solo oponible al acto que origina la baja, pues no le permite defenderse de todos los demás actos efectuados por sus superiores que le causan lesión, daño o perjuicio.

El recurso de inconformidad que contiene el reglamento de la ley de la caja de Previsión, solo es aplicable en el caso de pensionados por la caja de previsión, además de casi no ser utilizado por estos es muy específica su utilidad y además se puede interponer si se prefiere ante el Tribunal de lo contencioso administrativo del Distrito Federal, en donde definitivamente si tiene una seguridad de legalidad jurídica, este recurso tampoco puede utilizarse para oponerse a los descuentos que efectúa la Caja de Previsión.

El recurso de revocación que señala la Ley de Responsabilidades en la práctica no es utilizado con frecuencia y solo en forma excepcional se interpone, preferentemente por vía del Tribunal Fiscal de la Federación, pero son verdaderamente casos raros, porque la Contraloría interna de la Secretaría General de Protección y Vialidad en forma generalizada cuando integra un expediente en contra de un policía preventivo, efectúa unicamente tres actividades: desecha la queja por falta de interés jurídico (cuando no asiste el quejoso a ratificar su queja o denuncia contra

el policía); cuando se trata de un delito, remite el expediente al Ministerio Público, para conocimiento y persecución del delito, poniendo a su disposición al policía; y en los demás casos los turna al Consejo de Honor y Justicia Policial, pero no aplica sanciones al policía preventivo, se limita a enviarlos a otras autoridades para su sanción, no obstante encontrarse facultada para ello.

Ello también trae consecuencias, pues el Consejo de Honor y Justicia Policial es un Tribunal especial, sui generis y totalmente contrario a lo establecido en nuestra Constitución Política, donde se establece: "Art.-13 Nadie puede ser juzgado por leyes privativas ni por tribunales especiales." (38) En este Consejo de Honor, se sigue un procedimiento administrativo de todas aquellas conductas observadas por el policía preventivo relativas a la reputación del cuerpo de policía y de las faltas graves que no constituyan delitos.

Se integran en el propio consejo las características de Juez y parte, y sin existir medios de defensa para todas estas actividades encontramos que se violan una tras otra las garantías individuales de los policías preventivos, pues como ejemplo solamente me referiré a los arrestos, sanción que contiene la fracción II del artículo 26 del Reglamento de Policía Preventiva, que se aplica sin coto ni medida, pues a pesar de que solo esta

(38) Constitución Política op. cit. P. 13

facultado para conocer sobre faltas graves de carácter netamente administrativo y no delitos, los arrestos implican privar de su libertad a este servidor público, cuando solo cometió una falta administrativa, violando y rebasando con ello lo establecido en el artículo 19 Constitucional que señala "Ninguna detención podrá exceder del término de tres días, sin que se justifique con un auto de formal prisión."(39)

Ante la violación sistemática y prácticamente consuetudinaria, de los derechos que pudiera tener el policía preventivo, como servidor público, sólo le quedan las garantías individuales a que tiene derecho como gobernado y de las cuales también se ve lesionado constantemente, por lo que en la mayoría de los casos a fin de hacer una defensa de sus magros derechos debe acudir a solicitar el amparo y protección de la Justicia de la Unión mediante el juicio de Garantías y Amparo.

Que resulta ser este último el único medio de defensa real, pero que también sólo se refiere a violaciones de garantías individuales, quedando muchos más aspectos de carácter propio a la actividad que desarrolla este servidor público, al garete, sin control ni regulación, o medio de defensa idóneo.

(39) Ibidem p. 16.

CAPITULO V

JUICIO DE AMPARO EN LA DEFENSA JURIDICA
DEL POLICIA PREVENTIVO.

CAPITULO V

JUICIO DE AMPARO EN LA DEFENSA JURIDICA DEL POLICIA PREVENTIVO

El juicio de amparo es el auténtico medio de defensa legal con que cuenta el Policía preventivo, porque es éste en materia administrativa el que ha servido para defenderse en todos los casos de excepción en que se ha otorgado a este servidor el amparo y protección de la Unión, específicamente en contra de actos de autoridades del Departamento del Distrito Federal y de la Secretaría de Protección y Vialidad.

Ante la escasez de recursos o medios idóneos de defensa, aunado a que los Tribunales de Conciliación y Arbitraje, la Ley del I.S.S.S.T.E. excluyen de su aplicación al policía preventivo, los Juzgados de Distrito en Materia Laboral, se abstienen de conocer en materia de amparo, por considerarlo de materia administrativa, son precisamente los Juzgados de Distrito de Materia Administrativa, quienes conocen y resuelven sobre la violación a las garantías individuales de los miembros de la policía preventiva que mediante el juicio de amparo acuden cómo único y último recurso.

El artículo 115 de la Ley de Amparo, establece en su fracción III, que los Jueces de Distrito en materia administrativa conocerán de los amparos que se promuevan contra actos de Tribunales Administrativos ejecutados en el juicio, fuera de él o

después de concluido o que afecten a personas extrañas a juicio, como tal es el caso de estos servidores públicos quienes por conducto del Consejo de Honor y Justicia, del que como expuse con anterioridad es un tribunal muy irregular de carácter administrativo, emite resoluciones que causan perjuicio a estos servidores públicos.(40)

En relación a este medio de defensa, la Suprema Corte de Justicia por medio de sus tesis se ha encargado de proporcionar un concepto y finalidad bastante definido en cuanto al efecto que debe producir ante quién lo hace valer y contra quien se hace valer y el aspecto hasta cierto punto supletorio de la queja en favor del gobernado a fin de que el estado modere sus actos exclusivamente hacia lo que la propia ley permite.

Considero importante una tesis sustentada por la Suprema Corte de Justicia en donde con todo detalle se refiere al Juicio de Amparo por ser esta tesis en mi opinión personal la que describe con mayor fidelidad la importancia de el Juicio de Garantías, en relación al sentido que le dió origen y que textualmente dice:
"El juicio de amparo es el instrumento procesal creado por nuestra Constitución Federal para que los gobernados puedan hacer proteger sus garantías Constitucionales de las violaciones que al respecto cometan las autoridades. Y ese instrumento no sólo debe ser motivo académico de satisfacción sino que también en la vida real y

(40) Ley de Amparo. Editorial Porrúa S. A., 58a. Edición, México 1993. p.p. 113 y 114.

concreta debe otorgar a los ciudadanos una protección fácil y accesible para sus derechos más fundamentales, independientemente de que tengan o no, abundantes recursos económicos, así como el nivel de su asesoría legal. Esto es importante, porque la protección que el Poder Judicial Federal hace de las garantías constitucionales de los gobernados debe funcionar como un amortiguador entre el poder del estado y los intereses legales de los individuos y en la medida en que ese amortiguador funcione, en vez de sentirse un poder opresivo, se respirará un clima de derecho. Luego los Jueces de amparo no deben hacer de la técnica de ese juicio un monstruo del cual se pueda hablar académicamente, pero que resulte muy limitado en la práctica para la protección real y concretamente conculcados. De donde se desprende que las normas que regulan el procedimiento deban interpretarse con espíritu generoso que facilite el acceso del amparo al pueblo gobernado. En un régimen de derecho, lo importante no es desechar las demandas de amparo que no estén perfectamente estructuradas, sino obtener la composición de los conflictos que surgen entre gobernados y gobernantes, y resolver judicialmente sobre el fondo de las pretensiones de estos."(41)

Como ideal a seguir esta Jurisprudencia resulta excelente, pero considero que un poco alejada de la realidad, pues en la práctica las autoridades en materia de amparo no alcanzan a

(41) Informe rendido a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por su Presidente al terminar el año de 1977, Tercera Parte, Tribunales Colegiados de Circuito, tesis 2, p.p. 21-22

tener la fuerza necesaria para hacer cumplir a las autoridades responsables en los casos en que la Justicia de la Unión amparó y protegió especialmente al miembro de la policía preventiva del Distrito Federal, en contra de actos que generalmente son originados por las siguientes autoridades: El Jefe del Departamento del Distrito Federal, Secretaría General de Protección y Vialidad, Dirección General de Servicios de Apoyo, Pagador General, Jefe de Sector o Jefe de Agrupamiento, etc.

Se pierde el sentido catalizador o amortiguador que implica el amparo entre el poder del estado y los intereses legales de los individuos, pues no obstante el esfuerzo realizado por este servidor público para acudir ante estas autoridades a solicitar el amparo y ser éste concedido, no siempre el hecho de obtenerlo es garantía de que se dará cumplimiento a las disposiciones de las autoridades en Materia de amparo Administrativo.

Al margen de la técnica jurídica tan específica y rebuscada que se requiere utilizar para obtener el amparo y protección de la Justicia de la Unión, resulta que precisamente el grado de ignorancia de este servidor público y la falta de recursos económicos originados debido a la pérdida del empleo en forma por demás arbitraria e injustificada, propicia que tenga una defensa de sus derechos defectuosa y muchas veces infructuosa, pues a veces los Juzgados que conocen en materia de amparo administrativo, debido a esa técnica jurídica tan depurada que manejan, no entran al estudio, o no quieren ver la verdadera pretensión de justicia

que busca y solicita el policía, es decir no entran al estudio de todos los conceptos de violación que se plantean en la demanda originando con ello resoluciones incompletas o defectuosas por esta misma razón causando perjuicio al quejoso al resolver solo sobre una parte de los conceptos demandados, dejando de esta manera una forma de eludir el cumplimiento de la resolución de amparo a las autoridades responsables, de las cuales hasta la fecha no se ha dado un sólo caso de destitución por incumplimiento a una sentencia de amparo, sin embargo si existen bastantes sin cumplir específicamente en el caso del policía preventivo.

Otro aspecto perjudicial es la falta de criterio jurídico estable de la Dirección de Asuntos Jurídicos y de Justicia policial, debido al cambio constante del abogado Director de esa Area, se observan diversos criterios en cuanto a la forma en que se le dá cumplimiento a las sentencias de amparo favorables al policía preventivo que lo obtuvo, de tal manera que se refleja en la cumplimentación de estas resoluciones las remociones frecuentes del Director de Asuntos Jurídicos y Justicia Policial, situación que se repite en otras areas de esa corporación, y como ejemplo se cita que de mediados de 1986 a principios de 1991, seis veces ha sido cambiado el Director Jurídico, así que las formas de aparentar que se le ha dado cumplimiento a una resolución depende de la voluntad, criterio o conocimientos del Director que se encuentra en turno.

Así nos encontramos en esa Dirección, amparos concedidos por las autoridades judiciales desde 1982 que a la fecha no han

sido cumplimentados por las autoridades responsables quienes se limitan a otorgar de nueva cuenta la garantía de audiencia y legalidad al quejoso, informando esto al Juez del conocimiento, manifestandole que así se dió cumplimiento al requerimiento del Juez.

Considero pertinente aclarar que el 99% de los amparos son ganados en contra de la Baja como miembro de la policía preventiva y el ganarlo implica su reinstalación, pago de salarios caídos, reconocimiento de antigüedad en su unidad, categoría y forma en que se encontraban hasta antes de emitir las autoridades el acto reclamado, que es uno de los efectos principales e importantes del cumplimiento de la resolución del juicio de amparo, restituirle su situación como miembro de esa institución, al quejoso con todo lo que estos derechos implican.

En un período aproximado de cinco años se ha resuelto el cumplimiento de resoluciones de amparo de las siguientes formas:

La Autoridad Responsable:

- Concede de nueva cuenta la garantía de audiencia y legalidad al quejoso, informando esto al Juez del conocimiento, manifestandole que así se dió cumplimiento al requerimiento de esa autoridad.
- Otros además de otorgar la garantía, repiten el acto reclamado.
- O incorporan al policía al trabajo, pero no se efectúan los trámites ante la pagaduría, así que están de servicio, pero

sin el pago de haberes, originando con ello perjuicio al trabajador.

- Los incorporan en otra unidad debido a supuestas faltas de claves de cobro o vacantes de plazas.
- La práctica más común es incorporarlos, pero sin autorizar el pago de salarios caídos.
- Al reintegrarlos al servicio, le dan una categoría inferior a la que tenían o que no corresponde.
- En otras ocasiones al reintegrarlos al trabajo además no les reconocen el tiempo que duró el trámite del amparo como antigüedad para efectos de ascenso, pensión o jubilación.
- Otra forma es que simplemente extravían el expediente y no efectúan ningún trámite al respecto, dejando la carga al quejoso.

A todo esto, debe agregarse lo oneroso que es hacer valer este recurso, la falta de preparación y conocimientos del quejoso quien generalmente es abandonado por su abogado ante la imposibilidad de éste, de hacer valer el amparo otorgado, a pesar de agotar cuanto recurso es aplicable oponer para su ejecución, total que al final, no obstante haber ganado un amparo, resulta perdedor a veces en forma total, en otros sólo parcialmente, cuando recupera su empleo al menos.

En esta Area jurídica, la excepción es dar el debido cumplimiento a la resolución de amparo y la regla es simular que se da cumplimiento, así que no se puede afirmar que todo es

incumplimiento.

Es obvio, que resulta defectuoso el cumplimiento de las sentencias de amparo, conllevando perjuicio al quejoso, pues a pesar que existen sanciones contenidas en la Ley de Amparo, hasta el momento no se han llevado a cabo las que se encuentran establecidas para los casos de incumplimiento, así que las autoridades responsables continúan cometiendo sus actos violatorios de garantías individuales en forma por demás oficiosa. Ya que sólo se causa perjuicio gratuito al policía en su economía, en su fuente de trabajo, pues realmente es un acto infundado y sin razón de ser el hecho de no querer pagar salarios caídos o los haberes desde que reingresan o son reinstalados pues no existe lesión al erario ya que el salario de este servidor público se encuentra contemplado en el presupuesto anual del Departamento del Distrito Federal así que al negarse a pagar salarios caídos se está abusando de la autoridad que tienen las responsables.

Otro criterio utilizado en la Dirección de Asuntos Jurídicos, en relación a este aspecto es el siguiente: Se concretan a la reinstalación del elemento y otorgan la garantía de audiencia y legalidad y no hacen más, de manera que si el quejoso no promueve el recurso de queja para solicitar el pago de salarios caídos o alguna otra prestación que no le haya sido reintegrada debidamente, sólo utilizando el recurso de queja y además que ésta opere ante el Juzgado, procederán las autoridades responsables a efectuar el trámite correspondiente al pago de salarios caídos o lo que

corresponda.

Así que con todo y el juicio de amparo y los recursos de queja, revisión y reclamación que regula la Ley de Amparo en sus artículos 82, 83, 95 y 103, como se planteó en el pequeño análisis relativo a este importante medio de defensa, también en ocasiones no resulta suficientemente eficaz, para restituirle derechos tan sencillos como es el empleo, antigüedad o grado que ostenten y las prestaciones que como servidor público debiera tener asegurados en forma elemental y primordial.

El resultado de todo lo anterior para el policía preventivo, es que ya no le queda recurso legal alguno al cual acudir, con el que puede defender sus derechos como servidor público, y eso es una realidad tangible.

Situación que considero mantiene en estado de indefensión a este servidor público en cuanto a sus medios de defensa porque estos realmente no existen, no existen porque como se han planteado en el transcurso de esta tesis el derecho resulta ser omiso, al no existir las normas jurídicas que regulen correctamente y en detalle este aspecto, pues la normatividad que regula los medios de defensa del policía preventivo frente al estado es injusta, porque adolece de justicia y justicia no impartida se traduce en injusticia, quedando a cargo de las autoridades del Departamento del Distrito Federal evitar que esta situación continúe, pues tiene consecuencias en el presupuesto destinado a esta corporación y por

otro lado existe la obligación ineludible de las autoridades de mejorar el servicio de policía para la ciudadanía que es al fin y al cabo el origen y destino de este servicio de seguridad, y el organo que tiene la capacidad de legislar en materia reglamentaria para el Distrito Federal es la asamblea de representantes de esta ciudad.

CONCLUSIONES

CONCLUSIONES

- 1.- De lo expuesto en los cinco capítulos anteriores se percibe que el servicio de Policía ha existido desde tiempos inmemoriales, al paso del tiempo se modernizan los sistemas operativos y jurídicos, quedando definida la relación entre servidor público y estado, sin embargo en cuanto al policía preventivo del Distrito Federal, hasta la fecha no se han definido con toda precisión algunos aspectos que son de vital importancia, por los efectos que producen en la sociedad misma, al desempeñar este importante servicio.
- 2.- Dentro de las modificaciones importantes a la ley para regular la actividad administrativa de este servidor, se encuentra la modificación del artículo 123 Constitucional, al adicionarle el Apartado "B" con el fin de otorgar El Estado a sus servidores las prestaciones que le correspondían como trabajador, pues si bien es cierto que estos servidores no forman parte de la producción de bienes de consumo, no puede considerarseles en el ámbito de materia laboral, pues por tratarse de un servicio del Estado, se regula desde el ámbito administrativo. Dado que el objeto del Apartado "B" es de adecuar y otorgar los derechos laborales al área administrativa del Estado, y que la Fracción XIII del mismo apartado establece que los integrantes de seguridad pública deberán regirse por sus propias leyes, por lo que la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, órgano de reciente

creación que tiene facultades legislativas a nivel reglamentario para el Distrito Federal, debe tener bien presente al elaborar ordenamientos de aplicación al policía, que también representan una fuerza de trabajo que se traduce en servicios y que para llevar a cabo esta función se emplean los mismos elementos que cualquier otro trabajador que contempla el apartado "A" del artículo 123 Constitucional y que estos servidores públicos cumplen su cometido empleando para ello, tiempo, intelecto, fuerza física, con exposición forzosa a los elementos naturales, en las circunstancias más difíciles si es necesario y en algunas ocasiones llevando a cabo su servicio hasta con el sacrificio de su propia vida. Que merecen una retribución en igualdad de circunstancias a los trabajadores particulares y por que no quizá hasta mejores que estos, pues sus jornadas de trabajo rebasan en forma exagerada los terminos señalados por la ley, en el ámbito policiaco aún existen muchos jefes jerárquicos de origen militar principalmente que consideran, sin fundamento legal para ello, que el policía debe trabajar 24 horas del día todos los días y que por lo tanto tiene obligación de estar todo el tiempo a su disposición, como sucede en el Ejército, situación que debe modificarse emitiéndose las leyes que regule tales aspectos en forma específica sin quedar al criterio de los superiores jerárquicos las jornadas de trabajo, o los días de descanso o la duración de sanción cuando se trata de arresto.

- 3.- Se requiere que la Asamblea de Representantes del Departamento

del Distrito Federal sea más específica en cuanto al servidor público guardian del orden, y no pase por alto sus derechos, por muy mala opinión que se tenga de este, pues si no se le adecúa a la realidad social, vivirá en un submundo, y esté se reflejará en detrimento de los servicios de vigilancia, de hecho así sucede, se debe evitar que los policías que ostentan las más altas jerarquías sigan enviando a sus subordinados a saquear a la ciudadanía para llevarles un "entre" diario que se encuentra preestablecido por el simple hecho del grado superior que ostentan, se debe profesionalizar este servicio, para que los nuevos integrantes, no lleguen a esta incorporación con la idea de medrar a la sociedad que no les otorga a estos ni los más elementales derechos, la inestabilidad en el empleo propicia que el policía cometa los peores actos en perjuicio de la ciudadanía, al fin y al cabo pronto lo dan de baja con o sin derecho a ello, es decir no existe motivación de ser mejores en su trabajo, no existen estímulos de ninguna especie, repito reales, acordes con el momento histórico que están viviendo, a ningún policía le sirve que despues de muerto en servicio, le sea otorgada una medalla a su esposa o familiares, un abrazo y una felicitación por escrito, en una preciosa y emotiva ceremonia luctuosa.

- 4.- Con el fin de equilibrar el abuso de los superiores jerárquicos en perjuicio del subordinado, es necesario que se paguen horas extras a este servidor público, en el ámbito policiaco existe un servicio de seguridad que se denomina

acuartelamiento y que consiste en retener a todos los integrantes de la policía operativa en todos aquellos casos que se consideren de emergencia, sin que puedan retirarse a sus hogares al término del servicio, en realidad al respecto no existe un fundamento legal que obligue en estricto derecho al guardián del orden para cumplir con esta disposición, sin embargo esta se cumple y se lleva a cabo sin recibir una retribución extra por este tipo de servicio especial, en ocasiones se les hace trabajar hasta tres turnos en un mismo día sin que por ello se les paguen horas extras, todos los empleados del Departamento del Distrito Federal tiene derecho al pago de horas extras trabajadas, sin embargo al policía no se le hace este pago, sin que exista tampoco para ello un fundamento legal.

- 5.- Es necesario que el policía deje de ser un servidor público de cuarta o quinta categoría en cuanto a sus derechos como servidor del Departamento del Distrito Federal, pues al igual que otros integrantes de seguridad pública, al desarrollo de la misma actividad le dá derecho a las mismas prestaciones, razón por lo que debe incorporarseles totalmente al I.S.S.S.T.E. con todos los derechos y prerrogativas que ello implica, asimismo el policía preventivo debe ser pensionado por el Estado en este caso por el Departamento del Distrito Federal y no con sus propias aportaciones del Fondo de Ahorro de la Caja de Previsión de la Policía Preventiva, lo que origina que sus prestaciones se vean menguadas en especial en

los casos de renuncia voluntaria, o por incapacidad parcial o permanente para el servicio.

Se requiere para incorporar totalmente al I.S.S.S.T.E. al policía preventivo, que deje de existir la Caja de Previsión de la Policía Preventiva del Distrito Federal, razones fundamentadas existen de todos tipos y se encuentran planteadas en el Capitulo Tercero de esta Tesis y se refieren a que no proporciona esta institución en forma completa y eficiente los servicios para los que fue elaborada, así como tampoco para los que les señala la ley y el reglamento que la rigen, otro aspecto es que tanto los servidores públicos como el Departamento del Distrito Federal al hacer la doble aportación, tanto al I.S.S.S.T.E. como a la Caja de Previsión, el monto de aportaciones de las dos partes es mayor a la que ocurre normalmente con otros servidores públicos similares, como los integrantes de la policía Judicial del Distrito Federal.

- 6.- Debe hacerse una diferenciación en materia penal, de aquellos casos exclusivamente en que tratandose de actos del servicio se haga uso del arma de cargo, se lesionen personas al repeler una agresión de delincuentes, que el policía no quede detenido o sujeto a procedimiento en el interior del reclusorio al igual que el delincuente, es decir se le de una garantía o seguridad, asimismo debe modificarse la fracción III del artículo 28 del Reglamento de la Policía Preventiva que

establezca que el auto de formal prisión es motivo para causar baja de la corporación, pues precisamente se relaciona con este aspecto en cuanto a que la fracción IV del mismo artículo y ordenamiento establece motivo de baja cuando se trate de sentencia condenatoria en contra del activo en materia penal tratándose de delitos intencionales, pues entonces como quedan los delitos imprudenciales en donde también se dicta auto de formal prisión y se sanciona igualmente con la baja, como que en este caso existe una incongruencia al no tomar en consideración los casos que se efectúan por actos de servicio y otros en los que son delitos intencionales y los sancionan al igual que los imprudenciales con la baja, debe modificarse el artículo 28 del reglamento citado para adecuarlo a la realidad en que se desenvuelve el policía preventivo, concretándose a la baja cuando exista sentencia condenatoria que haya causado estado en el caso de delitos intencionales o contra el patrimonio de las personas, es decir que el precepto legal sea claro y preciso.

- 7.- Con el fin de regular la aplicación de sanciones para aquellos casos de indisciplinas graves que no sean delitos se estableció el Consejo de Honor y Justicia, órgano de carácter administrativo, pero en el que se configuran tres figuras jurídicas; Juez, Fiscal y Parte; circunstancia que es contraria a lo que establece nuestra Carta Magna. Resultando un órgano inconstitucional.

El arresto que hacen del policia infractor siempre es mayor de tres dias y aun se dan el lujo de determinarlo con perjuicio del servicio, aun existen en la policia preventiva agrupamientos como el de granaderos en donde tienen celdas o prisiones privadas.

Definitivamente el Consejo de Honor y Justicia al ser un organo administrativo que conoce sobre faltas que no constituyan delitos, no debe disponer arrestos que rebasen las 36 horas, como lo establece nuestra Carta Magna en sus articulo 19, pues precisamente se trata de faltas administrativas y no de delitos en cuyo caso se requeriria de un auto de formal prision al excederse de las 72 horas de arresto, por lo que el Reglamento de Policia debe tener parametros o limites que no permitan que los terminos de las sanciones queden al libre albedrio del Presidente del Consejo de Honor y Justicia o de los Vocales que lo integran, o de sus Jefes de Sector y de Agrupamientos.

- 8.- Otro aspecto violatorio de garantias individuales es el que se observa en el Departamento de Audiencias del Consejo, en donde en forma por demas officiosa sorprenden a los policias que se encuentran sujetos a ese procedimiento, pues los distraen para hacerlos firmar unos formatos o "machotes" en los que se allanan el procedimiento sin ofrecer pruebas y sin formular alegatos y con el fin exclusivo de ahorrarse trabajo, dejandole sin oportunidad de defenderse y hacer valer sus

derechos.

Circunstancia que se acentúa en el Departamento de Proyectos de resoluciones en donde se determina que sanción se aplicará al infractor por mera política, generalmente sin darle una valoración conforme a derecho a las pruebas ofrecidas y sin tomar en consideración que el propio reglamento de policía establece que son aceptables todas las pruebas que no vayan en contra de la ley, además de que sus resoluciones no son debidamente fundamentadas, generalmente la arbitrariedad no requiere de fundamentación para existir. Así que en este Consejo de carácter administrativo realmente no se puede decir que se otorguen las garantías de audiencia y legalidad que señala nuestra Constitución.

- 9.- Es indispensable que el propio estado se percate que solapar los abusos en que incurren los superiores jerárquicos de este servidor público, produce perjuicio y horas hombre de trabajo innecesario, pues tales actividades dan como resultado que al violarse sus derechos o emitir ordenes lesivas a este violan sus garantías individuales en forma meramente oficiosa, y quienes recurran al amparo tendrán facilidad de obtenerlo favorablemente. Originando con ello que un policía preventivo cuyo sueldo se contempla por presupuesto anual, no cumpla con su deber al ser separado arbitrariamente de este, no obstante tener voluntad de continuar prestando sus servicios, si obtiene el amparo tendrá derecho a cobrar sus salarios caídos,

pues el superior que lo suspendió de sus labores será el responsable de tal situación irregular.

- 10.- Se requiere que a una carga de obligaciones y responsabilidades se le equilibre, mediante la elaboración de medios de defensa que les permita librarse, de todos esos aspectos en los que queda a merced como en el siglo pasado, de los funcionarios y políticos, de sus jefes jerárquicos y con las nuevas legislaciones que han surgido relativas a los servidores públicos, y de las cuales solo le son aplicables los aspectos punitivos o de sanción, como la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. La Procuraduría de la Defensa Social, es decir que se permita que este uniformado deje de ser un "tiro al Blanco" tanto de la ciudadanía como del hampa y de los funcionarios, jefes jerárquicos, jefes políticos y demás, mediante formas de defensa legal claras, precisos, congruentes y justos que puedan ejercitar y hacer valer sin precisar tener conocimientos jurídicos para ello, o contratar a un abogado para hacer valer sus derechos, evitandose así el gasto inútil y absurdo de procedimientos administrativos innecesarios, tanto para el servidor público como para el estado, proporcionandoles un ámbito de justicia y equidad

PROPOSTAS

PROPUESTAS

Por medio de este trabajo de tesis se plantean como posibles medios de solución las siguientes propuestas.

PRIMERA: Se propone la elaboración de un Código o Ley para el Servicio de Policía Preventiva en el Distrito Federal por conducto del Congreso de la Unión o de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, en donde en esencia se conserve el espíritu contenido en el artículo 123 Constitucional, y en forma específica se garantice a este servidor público derechos tan elementales como aquellos a los que cualquier otro trabajador tiene derecho como son: estabilidad en el empleo, derecho a una jornada máxima de trabajo, días de descanso, el pago de horas extras, el pago de un salario remunerador, libertad de establecer un sindicato, sin que por ello se perjudique el servicio de seguridad que tienen encomendado, el pago de indemnizaciones por causa de riesgos de trabajo, el derecho a un servicio médico integral así como prestaciones sociales y de habitación auténticas. Así mismo en donde se establezcan medios de defensa más adecuados para este servidor público, pero en forma más específica y sistematizada, dado que por su propia actividad tiene más puntos de conflicto que algunos otros servidores públicos, pero en forma más específica y sistematizada.

SEGUNDA: Se propone que para el fin de que tengan todos los servicios médicos, se le incorpore totalmente al I.S.S.S.T.E. dejando de estar incorporados parcialmente, para que de esta manera sean adquiridos los derechos de jubilación y pensión así como cotización al FOVISSSTE para adquirir vivienda o créditos más acordes a la realidad.

TERCERA: Se propone que desaparezca la Caja de Previsión de la Policía Preventiva, ya que como se analizó en este trabajo de tesis, dicha institución no cumple con las funciones para las que fue creada y sí origina un descuento al salario del policía preventivo y al Estado mismo, que solo infla el gasto y no produce los beneficios que debiera.

En esta tesis se propone que se deje el fondo de ahorro existente del policía exclusivamente para préstamos a corto plazo y que rinda intereses a quienes aporten fondos además que sea elegible para el servidor público seguir aportando o no a dicho fondo, que la partida correspondiente al fondo de vivienda, continúe exclusivamente para el guardián público y que al incorporarse totalmente al I.S.S.S.T.E. esta institución otorgue todas las prestaciones que contiene su marco jurídico interno, de tal manera que el fondo de la Caja de Previsión quede como un auténtico beneficio para este servidor, ya que en un principio se inició esta Caja con

aportaciones de los integrantes del cuerpo de policía y con los intereses que producía ese fondo, posteriormente se modificó e hizo aportaciones el Departamento del Distrito Federal, pero en realidad a ningún policía le fue incrementado su fondo de ahorro con los intereses que produjo su propia aportación, ni de otras aportaciones que anteriormente se hacían como el caso de dos pesos de ayuda para familiares por cada compañero que moría, se daban casos de hasta 16 personas fallecidas en el transcurso de la quincena.

CUARTA: Se propone que se finque responsabilidad al superior jerárquico o funcionario que suspenda o impida indebidamente de su empleo a un subordinado, o que cometa cualquier otro abuso en donde la consecuencia sea la falta de servicio, pues tal conducta del superior origina perjuicio en tres formas:

PRIMERA.- Al dejar sin empleo al propio policía quien desea trabajar y lo deja sin ingresos económicos en forma imprevista e injusta por la sola disposición unilateral del superior.

SEGUNDA.- Con su conducta el superior priva a la ciudadanía del servicio de vigilancia de un guardian del orden, a pesar de que ya fue previsto su salario, que de hecho se pagará o que la autoridad administrativa determinará para otro destino diferente al de seguridad.

TERCERA.- Lesiona también económicamente a las

autoridades del Departamento Federal, no al presupuesto, en los casos en que se tenga que pagar salarios caídos y la plaza ya se encuentre ocupada por otro elemento. Asimismo al tener que costear el curso de adiestramiento de un nuevo elemento, del cual no se tiene la certeza si terminará el curso y si continuará en el servicio como policía preventivo.

QUINTA: Se propone que se modifique el Código Penal y el Código de Procedimientos Penales una distinción para aquellos casos en que en el cumplimiento del deber, resulten conductas consideradas típicas por dicho ordenamiento, para el efecto de que estos servidores públicos no sean tratados al igual que el delincuente y sujetos a procedimiento penal, hasta que mediante un procedimiento queden demostradas las causas excluyentes de responsabilidad, que son el ejercicio de una función y el cumplimiento de un deber, evitándose este desgaste de recursos, haciendo un poco más real la situación legal en estos casos, se propone que para el caso de estos servidores se establezca en averiguación previa una fianza o caución especial exclusivamente para los casos del cumplimiento del deber en el que resulte por ejemplo, daños en propiedad ajena, lesiones, homicidio, disparo de arma de fuego, portación de arma, para que de esta manera exista una seguridad jurídica de legalidad en el caso de repeler una agresión o hacer la defensa de un Banco o de

ciudadanos, por este servidor público, pues esta visto que en muchas ocasiones lo han hecho a costa de su propia vida.

SEXTA: Se propone que desaparezca el Consejo de Honor por ser este un Tribunal Inconstitucional, ya que contraviene lo dispuesto por el Artículo 13 Constitucional, en el que además su subrogan funciones que ya existen para otras autoridades como son la Controlaria Interna, a quien organicamente le corresponde conocer sobre las faltas que comete el Policía como empleado del Departamento del Distrito Federal, o de la Procuraduría Social para aquellas faltas cometidas en contra de la ciudadanía por estos servidores públicos. Evitandose así las sanciones tales como arrestos por 15 días que son violatorias de garantías individuales.

SEPTIMA: Se propone que este servidor público al llevarse a cabo la descentralización, no quede a disposición o alcance de los jefes políticos como sucedió años antes sino que estos sean reclutados en las mismas delegaciones en que van a desempeñar sus funciones con el fin de que se mejore el servicio de vigilancia, así mismo que queden bajo una dirección operativa, pues un delegado político, no conoce las estrategias policiacas.

OCTAVA: Se propone que se profesionalice este servicio de

seguridad pública, estableciéndose una carrera a nivel técnico con reconocimiento oficial de la Secretaría de Educación Pública otorgándose una cedula o patente para mejorar el nivel academico.

Asimismo entablar cursos internacionales con otras policías con el fin de actualizar métodos y sistemas policiacos y de administración que cada vez se vuelven mas sofisticados.

BIBLIOGRAFIA

BIBLIOGRAFIA

ACOSTA ROMERO MIGUEL
TEORIA GENERAL DEL DERECHO ADMINISTRATIVO
EDITORIAL PORRUA, S.A., 5ª EDICION, MEXICO, 1983

ARELLANO GARCIA CARLOS
PRACTICA FORENSE DEL JUICIO DE AMPARO
EDITORIAL PORRUA, S.A., 4ª EDICION, MEXICO, 1988

COLIN SANCHEZ GUILLERMO
DERECHO MEXICANO DE PROCEDIMIENTOS PENALES
EDITORIAL PORRUA, S.A., 7ª EDICION, MEXICO, 1981

DELGADILLO GUTIERREZ LUIS HUMBERTO
ELEMENTOS DE DERECHO ADMINISTRATIVO
EDITORIAL LIMUSA, 1ª EDICION, MEXICO, 1986

DE LA CUEVA MARIO
EL NUEVO DERECHO MEXICANO DEL TRABAJO
EDITORIAL PORRUA, S.A., 7ª EDICION, MEXICO, 1986

FRAGA GABINO
DERECHO ADMINISTRATIVO
EDITORIAL PORRUA, S.A., 25ª EDICION, MEXICO, 1986

PATIÑO CAMARENA JAVIER
DECISIONES FUNDAMENTALES EN MATERIA LABORAL
EDITORIAL DEL INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDIOS DEL TRABAJO
1ª EDICION, MEXICO, 1976

SERRA ROJAS ANDRES
DERECHO ADMINISTRATIVO
EDITORIAL PORRUA, S.A., 9ª EDICION, MEXICO, 1988

TENA RAMIREZ FELIPE
LEYES FUNDAMENTALES DE MEXICO (1808-1979)
EDITORIAL PORRUA, S.A., 9ª EDICION, MEXICO, 1980

TRUEBA URBINA ALBERTO
NUEVO DERECHO PROCESAL DEL TRABAJO
EDITORIAL PORRUA, S.A., 5ª EDICION, MEXICO, 1980

TRUEBA URBINA ALBERTO, JORGE TRUEBA URBINA
LEGISLACION FEDERAL DEL TRABAJO BUROCRATICO
EDITORIAL PORRUA, S.A., 24ª, EDICION ACTUALIZADA, MEXICO, 1988

L E G I S L A C I O N

- ACUERDO MEDIANTE EL CUAL SE REESTRUCTURAN LAS POLICIAS JUDICIAL FEDERAL, JUDICIAL DE DISTRITO Y PREVENTIVA DEL DISTRITO FEDERAL.
EDITORIAL PORRUA, S.A., 21ª EDICION, MEXICO, 1989.
- ACUERDO POR EL CUAL SE INCORPORA AL REGIMEN DEL I.S.S.S.T.E. EN LAS RAMAS DE ENFERMEDADES NO PROFESIONALES Y DE RIESGOS PROFESIONALES AL PERSONAL MILITARIZADO DE LA JEFATURA DE POLICIA Y DE LA DIRECCION DE TRANSITO DEL DISTRITO FEDERAL.
- CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS
EDITORIAL PORRUA, S.A., 87ª EDICION, MEXICO 1991-1993.
- GACETA OFICIAL DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL
1º DE ABRIL DE 1986, MEXICO, 1986.
- LEY DE AMPARO
EDITORIAL PORRUA S.A. 58ª EDICION, MEXICO, 1993.
- LEY DE LA CAJA DE PREVISION DE LA POLICIA PREVENTIVA DEL DISTRITO FEDERAL.
EDITORIAL PORRUA, S.A., VIGESIMA EDICION, MEXICO, 1989.
- LEY DEL I.S.S.S.T.E.
EDITORIAL PORRUA, S.A., 27ª EDICION, MEXICO, 1990.
- LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO
EDITORIAL PORRUA, S.A., 27ª EDICION, MEXICO, 1990.
- LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS AL SERVICIO DEL ESTADO.
EDITORIAL PORRUA, S.A., 27ª EDICION, MEXICO, 1990.