

81
26j.



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO**

**ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
" A R A G O N "**

**"LEGALIDAD Y CONSTITUCIONALIDAD DE LAS
DESTITUCIONES DE LOS MIEMBROS DE LOS
CUERPOS DE SEGURIDAD EN LA FRACCION
XIII, DEL APARTADO "B", EN SU PRIMER
PARRAFO DEL ARTICULO 123
CONSTITUCIONAL"**

FALLA DE ORIGEN

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

VIRGINIA CERVANTES PIEDRAS



SAN JUAN DE ARAGON ESTADO DE MEXICO

1996.



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta 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.

DEDICATORIAS

A mis Padres:

Reciban este trabajo, con todo mi cariño y gratitud, como fruto de aquella semilla que sembraron y que ahora empieza a darles un poco de lo mucho que merecen.

A mis Hermanos:

RAQUEL, REFUGIO, GUSTAVO, VENANCIO, AGUSTÍN, HUGO y SUSANA.

A ustedes porque han sido un ejemplo a seguir, por su perseverancia y apoyo moral, así como sus sentimientos de nobleza.

A mi compañero y amigo:

JESÚS ÁLVAREZ AVILUZ, por su gran comprensión, cariño y apoyo incondicional, por hacer realidad mi sueño y por brindarme momentos tan emotivos.

Al Lic. Martín Levario Reyes:

Con profundo respeto y admiración; por compartir conmigo sus conocimientos y experiencias, que contribuyeron como parte de mi formación profesional.

**A la C.P. Carolina Herrera Hernández,
y a su apreciable familia:**

Por creer en mí e impulsarme con su
gran cariño y comprensión.

A Carlos Galicia Osorio:

Con mucha gratitud por su gran calidad
humana y don de gentes que me sirvió
para concluir la presente obra.

A Horacio Pérez Orta:

Por la gran oportunidad que me brindó
para desempeñarme en esa institución y
la cual me encausó para seguir mi
carrera profesional.

A la Lic. Alicia Berthier Villaseñor:

Por sus atentos y oportunos consejos
que me brindó durante la asesoría de
este trabajo.

A mi "Alma Mater":

Universidad Nacional Autónoma de
México.

Escuela Nacional de Estudios
Profesionales Aragón.

Por brindarme un espacio en su seno
para la realización de la presente
carrera.

**"LEGALIDAD Y CONSTITUCIONALIDAD DE LAS
DESTITUCIONES DE LOS MIEMBROS DE LOS CUERPOS DE
SEGURIDAD EN LA FRACCION XIII, DEL APARTADO "B",
EN SU PRIMER PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 123
CONSTITUCIONAL".**

	Pág.
INTRODUCCIÓN.....	1
 CAPITULO I.- DESPIDO EN UNA RELACION OBRERO PATRONAL.	
A) Despido de un trabajador sindicalizado	4
B) Despido de un trabajador de confianza.....	16
 CAPITULO II.- EL CESE DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO.	
A) Cese de trabajadores de base	30
B) Cese de trabajadores de confianza	45
C) Destitución con fundamento en la Ley Federal de Responsabilida- des de los servidores públicos.....	48
 CAPITULO III.- ANALISIS A LA FRACCION XIII, DEL APARTADO "B", DEL ARTICULO 123 CONSTITUCIONAL.	
A) Militares.....	54
B) Marinos.....	61
C) Miembros del Servicio Exterior.....	72
 CAPITULO IV.- CESE Y DESTITUCION DE LOS MIEMBROS DE LOS CUERPOS DE SEGURIDAD PUBLICA.	
A) Baja de Policía Preventiva.....	87

B) Baja de Policía Auxiliar	96
C) Cese de Policía Judicial	111
D) Cese de Policía Fiscal.....	152
E) Baja de Policía Federal de Caminos	167
CONCLUSIONES	176
BIBLIOGRAFIA	187

INTRODUCCIÓN

Al iniciarme en el desempeño de mi empleo como analista técnico, en la Contraloría Interna de la Procuraduría General de la República; pude percatarme que un alto grado de Policías Judiciales Federales y en general diversos servidores públicos, quienes eran mandados a citar para que comparecieran ante ese Órgano de Control Administrativo, en el cual se les incoa el procedimiento administrativo para fincarles la respectiva responsabilidad administrativa correspondiente; independientemente de su acción u omisión en la función de su labor, pueden también incurrir en responsabilidad penal, pero ésta se hace del conocimiento de la Dirección General de Averiguaciones Previas de la misma dependencia, en donde se les aplicará la sanción de tipo penal, lo cual es motivo de estudio de otro tema.

La resolución que se lleve a cabo al finalizar este procedimiento determinará el tipo de sanción administrativa a la cual se ha hecho acreedor al servidor público, y las mismas consisten desde la suspensión, inhabilitación o cese de su empleo tal y como lo establece la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Efectivamente, consideramos que en muchas ocasiones hay violaciones a sus garantías individuales en estos procedimientos administrativos, debido a la negligencia de ciertas autoridades, así como las injusticias, desatinos y corrupción de las mismas. Por lo que afirmamos sin lugar a dudas que el juicio de amparo revista en estos casos, una importancia total en la restitución de garantías a los gobernados, los mismos pueden hacerlas valer mediante la interposición de la demanda del juicio de garantías; así como la enmienda de sentencias que emiten los juzgados o tribunales, desapegados en muchos de los casos a la legalidad y constitucionalidad que tienen encomendadas de vigilar también por cierto la Representación Social Federal.

Asimismo nos dimos cuenta que asuntos en idénticas condiciones dictados por la Procuraduría citada, en ocasiones los ganaba y en otras los perdía como si fuera una ocasión de suerte y no un problema jurídico que resolver, como si no estuvieran regulados esos conflictos por una misma norma de derecho, entonces nos llamó la atención que el cese de un policía judicial federal ordenado en idénticas situaciones dependiendo del Tribunal Colegiado que correspondiera al fallar la revisión se podía ganar o perder, lo que nos llevó a pensar que podía ser un tema de tesis; y por lo tanto nos decidimos a manejarlo desde un punto de vista administrativo y no laboral, pues independientemente que con el cese se provoque la terminación laboral de un trabajador; pues quien decreta el cese es una autoridad administrativa y no laboral y la protección legal del mismo, está regulada por legislación administrativa tal y como lo señala la Constitución Política Federal en su artículo 123, apartado "B" en su fracción XIII, quien indica que se rijan por sus propias leyes; dejando así abierta esa posibilidad, asimismo hacemos el análisis de diferentes cuerpos de seguridad pública.

Éstas son las razones principales por las cuales nos decidimos a desarrollar este tema, no sin antes hacer la aclaración que el despido, la rescisión y la terminación de la relación laboral reguladas por la Ley Federal del Trabajo, únicamente son tratadas a manera de antecedentes, lo mismo sucede con los ceses de los trabajadores al servicio del Estado, regulados por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, esto obedeció a la finalidad de distinguir cuándo estamos en presencia de un conflicto entre partes iguales y cuándo estamos ante un acto de autoridad; complementándose sus aspectos doctrinarios con sus aspectos positivos, tendientes a orientar con respecto de la aplicación de esas jurisprudencias, y por último hacemos referencia medular al aspecto proteccionista legal en el que se advierte especialmente en algunos artículos de los respectivos códigos y reglamentos que regulan la situación jurídica y laboral de esos trabajadores

CAPÍTULO PRIMERO

DESPIDO EN UNA RELACION OBRERO PATRONAL.

- A) Despido de un trabajador sindicalizado.

- B) Despido de un trabajador de confianza.

CAPITULO I

DESPIDO EN UNA RELACION OBRERO PATRONAL.

A) DESPIDO DE UN TRABAJADOR SINDICALIZADO.

Antes de entrar propiamente al estudio del tema del despido, considero pertinente dejar bien claro dos cosas: primero que este "capítulo" del despido, así como el siguiente apartado, no serán analizados con la debida profundidad que le es propia al derecho laboral; en virtud de que mi trabajo de tesis va encaminado a la destitución de los miembros de los cuerpos de seguridad pública que es materia administrativa, y por lo tanto, los dos primeros capítulos vienen a ser únicamente antecedentes. La segunda consideración que quiero precisar, es en el sentido de que existe discrepancia en el lenguaje jurídico para conceptualizar cuando estamos en presencia de un despido y cuando nos encontramos en una rescisión.

Ahora bien, si la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos al normar las relaciones de trabajo obrero patronales, utiliza la palabra despido y no la de rescisión, esto en el texto de la fracción XXII del apartado "A", del artículo 123 de la misma Ley Fundamental, entonces es más propio hablar del primer concepto, como se confirma con la transcripción siguiente:

"ARTICULO 123, Apartado "A", fracción XII Constitucional.- El patrono que despida a un obrero sin causa justificada o por haber ingresado a un a asociación sindicato o por haber tomado parte en una huelga lícita, estará obligado, a elección del trabajador, a cumplir el contrato o a indemnizarlo con el importe de tres meses de salario. La ley determinará los casos en que el patrono podrá ser eximido de la obligación de cumplir el contrato, mediante el pago de una indemnización. igualmente al trabajador con el importe de tres meses de salario, cuando se retire del servicio por falta de probidad del patrono no podrá eximirse de esta responsabilidad,

cuando los malos tratamientos provengan de dependientes o familiares que obren con el consentimiento o tolerancia de él".

En efecto, más que de rescisión del contrato de trabajo por parte del patrón, cabe hablar de despido, entendido como: "La disolución unilateral de la relación de trabajo por parte del patrón, ante el incumplimiento grave y culposo de las obligaciones del trabajador".¹

En lo relativo a la figura de rescisión, otra definición es la siguiente: "La disolución de las relaciones de trabajo decretada por uno de los sujetos frente al incumplimiento grave y culposo del otro".²

Cabe advertir que en rigor no debe hablarse de rescisión del contrato de trabajo sino de la relación individual, que conforme a nuestro ordenamiento jurídico deviene de la prestación de servicios. De ahí que como reminiscencia civilista, nuestro ordenamiento laboral conserva la terminología tradicional de rescisión, no obstante existir figuras propias dentro del derecho del trabajo. Este término es empleado en los contratos civiles y el hablar del contrato nos lleva a pensar, en el Código de Napoleón y los diversos códigos inspirados en él que fueron los que reglamentaron el trabajo de criados y obreros, junto con el contrato de obra, bajo el título de "arrendamiento". En México la legislación del primer Código Civil de 1870 reconoció en la exposición de motivos que: "parece un atentado a la dignidad humana llamar alquiler a la prestación de servicios personales".³

¹ Diccionario Jurídico Mexicano. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, T. II, 4ª ed., Ed. Porrúa, S.A., México, 1991, p. 1111.

² Diccionario Jurídico Mexicano. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, T. IV, 3ª ed., Ed. Porrúa, S.A., México, 1989, p. 2815.

³ Margadant S., Guillermo F. El Derecho Privado Romano. 4ª ed., Ed. Esfinge, S.A., México, 1970, p. 416.

Sin embargo, para Gazcón y Marín y Pérez Botija señalan que: "El derecho laboral se ha emancipado o desgajado del derecho administrativo y no del civil."⁴

Afirmando lo anterior, Pérez Patón considera que: "Con el derecho administrativo hay una íntima vinculación, en cuanto al régimen del trabajo y la fiel observancia de las leyes sociales se hallan bajo el control de organismos especiales de la Administración Pública."⁵

Por tanto, desde 1870 se separaron en México, en el contrato de trabajo y el de arrendamiento. Sin embargo los contratos de trabajo y de obra quedaron todavía juntos. A consecuencia de la Revolución Mexicana, el concepto de trabajo salió finalmente del Código Civil.

Cierto, esto obedece a que el trabajo en la época del derecho romano se regía por normas civiles y la relación de trabajo quedaba encajada en un contrato privado, de ahí que al romperse dicha relación, se hablara de rescisión.

Para la determinación sobre la discrepancia de estas dos figuras, es recomendable mencionar algunas definiciones dadas por algunos juristas, respecto al despido, porque dentro de éstas, también emplean la palabra rescisión.

Según el jurista Mario de la Cueva, el despido ha sido definido por la doctrina como: "el acto por virtud del cual hace saber el patrono al trabajador que rescinde o da por terminada la relación de trabajo, por lo que, en

⁴ Trueba Urbina, Alberto. Nuevo Derecho Administrativo del Trabajo, Teoría Integral, Vol. I, 2ª ed., Ed. Porrúa, S.A., México, 1989, p. 128.

⁵ Id.

consecuencia, queda separado del trabajo".⁶

Por otra parte, el doctrinario José Dávalos Morales, sostiene que el despido: "es el resultado de la realización, por parte del trabajador, de una conducta grave establecida en la ley como una causa de rescisión de la relación laboral sin responsabilidad para el patrón".⁷

Como podemos observar en las definiciones que nos proporcionan los autores anteriormente citados, se confunden los conceptos de despido y rescisión, utilizándose como si fueran sinónimos, lo que está lejos de acontecer, si bien es cierto, tienen el mismo efecto, que es el rompimiento de la relación o contrato de trabajo, también lo es que son conceptos diferentes, de los cuales establecemos las semejanzas y diferencias siguientes:

- a) Los dos conceptos rompen la relación o contrato de trabajo.
- b) El despido puede ser justificado o injustificado, en cambio la rescisión, siempre debe estar fundada en causa legal.
- c) El despido solamente es facultad del patrón, y la rescisión corresponde tanto al patrón como al trabajador.
- d) El despido siempre es verbal, en cambio la rescisión por parte del patrón siempre debe ser por escrito, tal y como lo señala el artículo 47 de la Ley Federal del Trabajo.

⁶ De la Cueva, Mario. El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo, T. I, 12ª ed., Ed. Porrúa, S.A., México, 1990, p. 251.

⁷ Dávalos Morales, José. Derecho del Trabajo I, 5ª ed., Ed. Porrúa, S.A., México, 1994, p. 146.

Para continuar con el desarrollo del "capítulo" conviene precisar qué se entiende por trabajador y cuáles son sus elementos. Por principio la Ley Federal del Trabajo en su artículo 8º, define al trabajador como: "la persona física que presta a otra, física o moral, un trabajo personal subordinado". Al respecto el doctor Baltasar Cavazos considera que: "los elementos que podemos desprender de este precepto son: a) el trabajador siempre tiene que ser una persona física, las personas morales nunca pueden ser trabajadores y b) la prestación de un trabajo personal subordinado".⁸

Más adelante el mismo autor destaca la opinión de: "la subordinación constituye el elemento característico de la relación de trabajo y consiste en la facultad de mandar y en el derecho a ser obedecido."⁹

Dicha facultad de mando obtiene dos limitaciones: debe referirse al trabajo estipulado y debe ser ejercido durante la jornada de trabajo.

En otro orden de ideas, el problema que se presenta en este "capítulo", es resolver la interrogante de qué trabajadores tienen derecho a sindicalizarse.

Primeramente debemos señalar que de acuerdo con la fracción XVI del apartado "A" del artículo 123 constitucional, tanto los obreros como los empresarios tendrán derecho para coaligarse en defensa de sus intereses, asociaciones profesionales, etc; sin embargo, la disposición constitucional no resuelve del todo la pregunta anterior, porque en la práctica los sindicatos de profesionistas no pueden considerarse de obreros. Pero es más acertado hablar de coalición, entendida ésta como: "la forma primaria de asociacionismo

⁸ Cavazos Flores, Baltasar. 38 Lecciones de Derecho Laboral, 7ª ed., Ed. Trillas, México, 1992, p. 82.

⁹ Id.

profesional".¹⁰

La misma representa el acuerdo perentorio de trabajadores y patrones para la defensa y promoción del interés profesional, en tanto que el sindicato integra el organismo permanente, proveniente de ese acuerdo.

En la doctrina se han elaborado diferentes clasificaciones de trabajadores que tienen derecho a la sindicalización.

A este respecto hay que poner en relieve que la Ley Federal del Trabajo en los numerales 127, fracción II, 132, fracción X, 156, 158, y 162 emplean la denominación de trabajadores de planta y en los artículos 49, fracción V y 127 fracción VII refiere a trabajadores eventuales.

En el criterio doctrinal encontramos la clasificación interesante de Néstor de Buen, citando el ejemplo del contrato colectivo de trabajo entre el Instituto Mexicano del Seguro Social y el Sindicato, como un caso contractual donde se clasifican a los trabajadores de la siguiente manera:

- "a) Trabajadores de base;
- b) Trabajadores a obra determinada;
- c) Trabajadores interinos y
- d) Trabajadores sustitutos".¹¹

Es importante y necesario, tratar de establecer una clasificación y prestar en seguida los conceptos correspondientes a cada uno de los tipos de trabajadores, los cuales nos proporciona el mismo autor, y son de la manera siguiente:

¹⁰ Diccionario Jurídico Mexicano. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, T. I, 4ª ed., Ed. Porrúa, S.A., México, 1991, p. 484.

¹¹ De Buen L., Néstor. Derecho del Trabajo. T. II, 6ª ed., Ed. Porrúa, S.A., México, 1985, p. 60.

"Trabajadores de planta o base: son aquellos que desempeñan una actividad normal de la empresa. Son permanentes si la actividad es continua y de temporada, si la actividad se realiza sólo durante determinadas épocas del año.

Trabajador transitorio: es aquel que no se encuentra vinculado en su trabajo a la actividad permanente de la empresa.

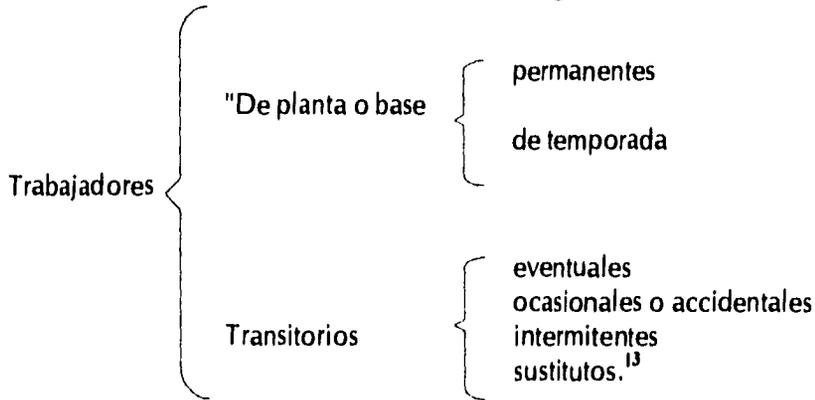
- a) Eventuales: son los que no satisfacen los requisitos del trabajo de planta.
- b) Ocasionales o accidentales: trabajo ocasional es aquel que se realiza por una sola vez, sin que normalmente tenga la posibilidad de repetirse en el futuro, dentro del cuadro de actividad de la empresa.
- c) Intermitentes: Trabajador intermitente es aquel cuya labor se realiza con intervalos de tiempo, sin uniformidad, caracterizada aquella por la eventualidad propia del trabajo.
- d) Sustitutos o interinos: Sustituto es la persona que hace las veces de otra e interino el o lo que sirve por algún tiempo supliendo la falta de otra persona o cosa".¹²

En esencia, es importante destacar que el concepto de un trabajador de base es aquel que tiene una relación de trabajo por tiempo indefinido o indeterminado; de acuerdo con la clasificación anterior, en nuestra opinión consideramos que trabajadores de base, planta, sindicalizados o sindicalizables son lo mismo, debido a que el desempeño de sus actividades son permanentes dentro de la empresa o dependencia a que pertenecen.

Al respecto, de los mismos trabajadores aludidos con anterioridad

¹² Ibid, p. 59.

doctrinariamente debemos tener en cuenta las siguientes clasificaciones:



Una vez señaladas las clasificaciones anteriores considero que ya podemos concluir que los trabajadores de base o de planta, son los que conservan la permanencia en sus empleos, por lo tanto son los que tienen derecho a la sindicalización, tal y como lo dispone la Ley Federal del Trabajo en el artículo 356, al referir: "sindicato es la asociación de trabajadores o patrones, constituida para el estudio, mejoramiento y defensa de sus respectivos intereses..."

Estas cuestiones no quedarían completas si no tomamos en cuenta lo previsto en el artículo 35 del mismo ordenamiento jurídico; que consigna la estabilidad de los trabajadores en sus empleos como supuesto necesario para la realización de la seguridad social. "La estabilidad de los trabajadores en sus empleos comprende dos modalidades: la permanencia, persistencia o duración indefinida de las relaciones de trabajo, y la exigencia de una causa razonable para su disolución".¹⁴

Esta causa razonable de disolución es la garantía de la estabilidad en el

¹³ Ibid, p. 61.

¹⁴ Ramírez Fonseca, Francisco. El despido, comentarios y jurisprudencia, Prólogo Néstor de Buen L., 9ª ed., Ed. Pac, México, 1989, p. 30.

trabajo. La ley laboral considera como causa razonable de disolución, "una que se refiere a la esencia de la naturaleza del trabajo desempeñado que motiva precisamente la celebración del contrato de trabajo para obra determinada".¹⁵

En este sentido, sería ilógico que, celebrándose el contrato únicamente para efectuar la obra determinada; y una vez concluida ésta, el patrón tuviera que seguir pagando un salario por el desempeño de un trabajo que ya no existe.

El segundo caso que reconoce la misma ley, como: "causa razonable de disolución es el contrato celebrado por tiempo fijo, cuando la naturaleza del servicio que va a prestar es transitoria".¹⁶

En este caso, son aplicables las mismas consideraciones que anteriormente hicimos sobre el trabajo para obra determinada; pero la ley no descuida la protección del obrero y establece en el artículo 39, que si vencido el término del contrato subsisten las causas que le dieron origen y la materia del trabajo, se prorrogará al contrato por todo el tiempo que perduren dichas circunstancias. Otra causa está fijada en el artículo 26 del propio ordenamiento.

A decir verdad la estabilidad en el trabajo está condicionada en todos los casos a que sea posible económicamente la prolongación del trabajo; con las disposiciones que hemos analizado se ha impedido que el patrón a su libre elección, prive a un obrero de su trabajo. Al respecto de lo referido: "sin este principio los postulados de igualdad, libertad y el trabajo como un derecho y un deber sociales, quedan sin sustento".¹⁷

¹⁵ Id.

¹⁶ Ibid, p. 31.

¹⁷ Dávalos Morales, José. Op. cit., p. 25.

Este principio tiene como finalidad, proteger a los trabajadores en el empleo, a fin de que tengan en tanto lo necesiten y así lo deseen, una permanencia más o menos duradera. Al respecto Mario de la Cueva puntualiza que: "la estabilidad en el trabajo es un principio que otorga carácter permanente a la relación de trabajo y hace depender su disolución únicamente de la voluntad del trabajador y sólo excepcionalmente de la del patrono, del incumplimiento grave de las obligaciones del trabajador y de circunstancias ajenas a la voluntad de los sujetos de la relación, que hagan imposible su continuación".¹⁸

Al referirnos al contenido del artículo 37 de la ley laboral, el contrato por tiempo determinado puede únicamente estipularse en los casos siguientes: "I. Cuando lo exija la naturaleza del trabajo que se va a prestar; II. Cuando tenga por objeto sustituir temporalmente a otro trabajador; III. En los demás casos previstos por la ley".

Por lo anterior, nos referimos a los contratos para obra y por tiempo determinados los cuales no contradicen ni son excepción al principio de estabilidad, pues, agotada la materia u objeto del contrato, el trabajador deja de tener derecho a que subsista la relación de trabajo, esto lo fundamenta la fracción III, del artículo 53, en relación con los artículos 35, 36, 37, 38 y 39 de la Ley Federal del Trabajo.

Tampoco obviamente, constituyen excepción las causas de terminación de las relaciones de trabajo, previstas en las fracciones I, II y IV del artículo 53, y que se refieren, respectivamente al mutuo consentimiento, a la muerte del trabajador y a la incapacidad física o mental o inhabilidad manifiesta del trabajador que haga imposible la prestación del trabajo. (artículo 434, fracciones I, II III y IV, en relación con el artículo 38 del mismo ordenamiento jurídico).

¹⁸ De la Cueva, Mario. Op. cit., p. 732.

Analizadas las causas de disolución de la relación de trabajo que no contrarían el principio de estabilidad en el empleo, ahora tenemos que estudiar aquellas que si constituyen excepción a dicho principio. Esto en términos del artículo 48 de la Ley Federal del Trabajo que textualmente dice:

"El trabajador podrá solicitar ante la Junta de Conciliación y Arbitraje, a su elección, que se le reinstale en el trabajo que desempeñaba, o que se le indemnice con el importe de tres meses de salario.

Si en el juicio correspondiente no comprueba el patrón la causa de la rescisión, el trabajador tendrá derecho, además, cualquiera que hubiese sido la acción intentada, a que se le paguen los salarios vencidos desde la fecha del despido hasta que se cumplimente el laudo".

Atendiendo al propio concepto, cabe mencionar que si un trabajador sindicalizado es despedido, tiene derecho a la reinstalación o a la indemnización, pues los trabajadores deben determinar en la demanda: "si eligen su indemnización o su reinstalación habida cuenta que no pueden reclamarse simultáneamente".¹⁹

Porque se trata de acciones contradictorias que persiguen respectivamente, la disolución o la continuación de la relación de trabajo. Sin embargo, la verdadera acción que el trabajador hace valer es la reclamación de que el despido se estime injustificado, y no es sino hasta que se produzca la declaración, o más aún hasta el momento de la ejecución del laudo, en que se deberá optar sobre la indemnización o la reinstalación.

Ahora bien, si el trabajador despedido injustificadamente demanda la reinstalación, o sea, quiere hacer valer su derecho a la permanencia en el trabajo,

¹⁹ Diccionario Jurídico Mexicano. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, T. II, 3ª ed., Ed. Porrúa, S.A., México, 1989, p. 1112.

el patrón, puede negarse a reinstalar al mismo, mediante el pago de las indemnizaciones contenidas en las fracciones I, II y III del numeral 50 de la Ley Federal del Trabajo.

Así también, la facultad que concede la ley al patrón para no reinstalar es, a no dudar: "una excepción al principio de estabilidad por ello para que el patrón pueda acogerse al beneficio de tal facultad, queda obligado a indemnizar al trabajador, lo que equivale a resarcirlo de los daños y perjuicios causados por una injusta, aunque ilegal, ruptura de la relación de trabajo".²⁰

Jurídicamente, un trabajador sindicalizado es quien tiene derecho a la estabilidad en el empleo y puede solicitar la reinstalación; pero si de lo contrario se niega el patrón a reinstalarlo, entonces éste se obliga a indemnizarlo.

En síntesis, si un trabajador sindicalizado, de base o de planta es despedido injustificadamente, tiene derecho a la reinstalación o a la indemnización, pero solamente puede intentar una de estas dos acciones, ya que ambas son contradictorias, debiendo presentar en la demanda la acción que haya elegido ante la Junta de Conciliación y Arbitraje Local o Federal, respectivamente, según pertenezca el trabajador a una empresa o Dependencia de Gobierno y serán dichas autoridades las que obliguen al patrón reinstalar al trabajador o a indemnizarlo.

La normatividad de la estabilidad en el empleo concentra su regulación en la garantía de la permanencia del vínculo jurídico que une al trabajador a su empleador, es decir a su fuente de trabajo. Esta garantía de permanencia no se extiende a las condiciones de trabajo, las cuales en razón del carácter mismo del derecho laboral deben evolucionar en la misma medida que las necesidades del

²⁰ Ramírez Fonseca, Francisco. Op. cit., p. 36.

trabajador lo exijan.

B) DESPIDO DE UN TRABAJADOR DE CONFIANZA.

En la Ley Federal del Trabajo no encontramos claramente definido, qué debemos entender por trabajadores de confianza, pero sí señala algunos elementos, en función de los cuales podemos llegar a determinar cuándo estamos en presencia de una función de confianza, datos que localizamos claramente en el artículo 9º de dicho cuerpo legal.

Es de advertirse que a esta interrogante, no se ha podido dar una respuesta satisfactoria. "Buena prueba de ello es que la Ley de 1931 no daba un concepto preciso a pesar de que la condición de confianza excluía a los trabajadores así considerados, de beneficios importantes".²¹

De todo lo anterior podemos apuntar, que son sumamente vagos e imprecisos y además contradictorios los dispositivos legales.

Por lo que cabe decir que la Ley de 1931 no contenía ni definición o concepto alguno que nos permita determinar lo que debemos entender por empleado de confianza.

Entonces, el concepto de "trabajador de confianza" no fue usado en la acepción que hoy se divulga, ya que el término originario era el de "empleado de confianza" y fue utilizado por vez primera en el Proyecto sobre Jornada de Trabajo, presentada en la Conferencia de la Organización Internacional del Trabajo que se celebró en la Ciudad de Washington en el año de 1919,

²¹ De Buen L., Néstor. Derecho del Trabajo. T. I, 6ª ed., Ed. Porrúa, S.A., México, 1985, p. 387.

posteriormente se integró a nuestro Derecho Laboral, de 1931.

Sin embargo, como la misma ley no nos proporciona un concepto claro y preciso sobre "empleado de confianza", recurrimos a la definición hecha por Cabanellas, quien opina: "que por la responsabilidad que tienen, las delicadas tareas que desempeñan o la honradez que para sus funciones se exige, cuentan con fe y apoyo especiales por parte del empresario o dirección de la empresa".²²

En nuestro criterio, es acertada la opinión del Maestro de la Cueva expresando que: "Debe hablarse de empleados de confianza cuando están en juego la existencia de la empresa, sus intereses fundamentales, su éxito, su prosperidad, la seguridad de sus establecimientos o el orden esencial que debe reinar entre sus trabajadores".²³

Por otra parte en la Exposición de Motivos de la ley de 1970, se llegó a la conclusión de que era preferible un concepto general a cuyo fin se adoptarían las ideas siguientes: los trabajadores de confianza son trabajadores, según lo indica su nombre, lo que quiere decir que están protegidos por la legislación de trabajo, con las modalidades que impone su naturaleza. Una fórmula bastante difundida expresa que los trabajadores de confianza son aquellos cuya actividad se relaciona en forma inmediata y directa con la vida de las empresas, con sus intereses, con la realización de sus fines y con su dirección, administrativa y vigilancia general; esta fórmula y las disposiciones de la ley vigente interpretadas por la doctrina y la jurisprudencia, permitieron determinar las dos características siguientes: "Primeramente la categoría del trabajador de confianza depende de la naturaleza de las funciones; en segundo lugar las funciones de confianza son las

²² Cabanellas De Torres, Guillermo. Diccionario Jurídico Elemental, 11ª ed., Ed. Heliasta, S.R.L., Buenos Aires, Argentina, 1993, p. 144.

²³ De Buen L., Néstor, Op. cit., T. I, p. 389.

de dirección, inspección, vigilancia y fiscalización, cuando tengan carácter general y las que se relacionan con trabajos personales del patrón".²⁴

Las categorías a que se refiere la citada exposición de motivos, las contiene el actual precepto 9º de la Ley Federal del Trabajo que es el siguiente:

"Artículo 9º. La categoría de trabajador de confianza depende de la naturaleza de las funciones desempeñadas y no de la designación que se dé al puesto.

Son funciones de confianza las de dirección, inspección, vigilancia y fiscalización, cuando tengan carácter general, y las que se relacionen con trabajos personales del patrón dentro de la empresa o establecimiento".

Por consiguiente consideramos conveniente suprimir este segundo párrafo, a fin de evitar incongruencias en el artículo en estudio, pues la generalidad o carácter general de que habla la ley no está bien definida al no precisar qué debemos entender por la misma, por lo que en este punto observa Cavazos Flores que: "solamente los directores o gerentes etc., "generales" y no así aquellos, que tienen a su cargo áreas menores, son de confianza".²⁵

Nuestra Legislación de 1931, sólo se refería a los trabajadores de confianza a sus artículos 48 y 126, fracción X.

Dichos artículos preceptuaban textualmente lo siguiente:

"Artículo 48.- Las estipulaciones del contrato colectivo se extienden a todas las personas que trabajan en la empresa aún cuando no sean miembros del sindicato que lo haya celebrado. Se podrá exceptuar de esta disposición a las personas que desempeñen puestos de

²⁴ Diccionario Jurídico Mexicano, Op. cit., T II, p. 3110.

²⁵ Cavazos Flores, Baltasar. Op. cit., p. 97.

dirección y de inspección de las labores, así como los empleados de confianza en trabajos personales del patrón, dentro de la empresa".

"Artículo 126.- El contrato de trabajo terminará:

X. Por perder la confianza el patrón, del trabajador que desempeñe un empleo de dirección, fiscalización o vigilancia, mas si había sido promovido de un puesto de escalafón en las empresas en que éste existe, volverá a él, salvo que haya motivo justificado para su despido.

Lo mismo se observará cuando el trabajador que desempeñe un puesto de confianza solicite volver a su antiguo empleo".

Se establece aquí, que el artículo 48 parecía referirse a los empleados de confianza como a trabajadores distintos de las personas que desempeñan puestos de dirección o de inspección de las labores.

Como ya nos dimos cuenta, el mismo precepto no refiere qué debemos entender por funciones de carácter general y éste reviste un carácter importante, porque el mismo constituye un elemento esencial del trabajo de confianza. Por lo que cabe precisar que en la práctica es recomendable a todas las empresas o Dependencias de Gobierno que lleven a cabo un estudio exhaustivo que les permita determinar quiénes son en realidad sus empleados o trabajadores de confianza. Y para alcanzar dicho objetivo resulta indispensable llevar a cabo una descripción y un análisis de puestos dentro del mismo establecimiento de trabajo.

Después de tratar de discernir el concepto de trabajadores de confianza, consideramos pertinentes tratar de explicar el mismo, pero tomando en consideración lo que establecen al respecto nuestra Ley Suprema y la Ley Federal del Trabajo.

En ese orden de ideas, es acertado lo expresado por Cavazos Flores, quien opina que: "en ninguna de las 31 fracciones de nuestro artículo 123 constitucional se habla de los trabajadores de confianza, por lo que podemos

colegir que dicha denominación es Aconstitucional".²⁶

En este sentido, si nos avocamos al estudio del apartado "A", del referido precepto constitucional, nos daremos cuenta que es correcta la aseveración expresada anteriormente. Aunque no compartimos dicho criterio con la parte final vertida por el Doctor Cavazos Flores, en cuanto al término "Aconstitucional", pues lo hace de manera muy general y nos lleva a pensar que su significado priva o niega derechos consignados a los trabajadores de confianza, que sí son tomados en cuenta en nuestra Legislación Constitucional en su Apartado "B", del multicitado artículo.

Advirtamos que la Carta Magna sí ampara a los trabajadores de confianza, al igual que la Ley Federal del Trabajo; la primera lo hace en un régimen especial tal y como lo acredita el concepto del doctrinario Mario de la Cueva quien al respecto aduce que: "por los caracteres particulares de algunos trabajos, la ley se vió obligada a crear la categoría de empleados de confianza y la sometió a un régimen especial, naturalmente sin contrariar los principios del citado artículo 123".²⁷

Consideramos que es positiva la conceptualización denominada con antelación, porque ésta encuentra su fundamento en el Apartado "B", fracción XIV, y establece textualmente que: "La Ley determinará los cargos que serán considerados de confianza. Las personas que los desempeñen disfrutarán de las medidas de protección al salario y gozarán de los beneficios de la seguridad social".

Lo anterior se debe a que el artículo 123 vigente comprende dos partes: en

²⁶ Id.

²⁷ Ibid, p. 91.

el primer apartado se reglamentan las relaciones laborales entre trabajadores y patrones; el segundo apartado se refiere a esas mismas relaciones cuando se establecen entre los Poderes de la Unión o el Gobierno del Distrito Federal y los servidores públicos, pero sobre estos haremos las consideraciones pertinentes más adelante.

La Ley Reglamentaria del inciso A, es la Ley Federal del Trabajo y la del apartado B, la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado; siendo así que este último sí regula aspectos laborales de los trabajadores de confianza pero en forma especial a la de cualquier otra relación de trabajo, por lo que viene a ser motivo de estudio y el principal objetivo es disipar entonces, qué clasificación le demos al régimen especial del apartado "B", laboral o administrativo.

Como ya lo reconocimos anteriormente, bajo el apartado "A", no se hayan estatuidos los derechos de los trabajadores de confianza; sin embargo la Ley Reglamentaria sí lo hace en forma particular en el Título Sexto, de Trabajos Especiales, bajo el rubro de "Trabajadores de Confianza".

Apreciamos que en nuestra Legislación Laboral sí consigna derechos a los trabajadores de confianza, no obstante Néstor de Buen afirma que: "La tendencia del legislador ha sido la de limitar los derechos de los empleados de confianza. En otros tiempos se llegó al extremo de negarles la condición de trabajadores porque se suponía su vinculación a los resultados de las empresas. Hoy no tiene mayor valor ese punto de vista, pero sin demasiada justificación la ley crea en su perjuicio un sistema discriminatorio que carece de apoyo constitucional".²⁸

En nuestro juicio es acertado el criterio del autor, al hablar de una carencia constitucional, porque al decir esto lo hace en forma muy general y dichos

²⁸ De Buen L, Néstor. Op. cit., T. II, p. 392.

trabajadores sí encuentran apoyo pero en otro apartado, como ya lo puntualizamos con anterioridad. Por otra parte, consideramos que no hay tales limitaciones a los derechos de los mismos empleados, toda vez que acorde a las labores que desempeñan y la vinculación estrecha que tiene con el patrón no es dable otorgarles más privilegios.

En una afirmación más tajante Cavazos Flores expresa que: "El artículo 123 constitucional no se refiere para nada a los trabajadores de confianza. Como la Ley Federal del Trabajo es una simple Ley Reglamentaria del artículo 123 constitucional, no puede ir más lejos que este precepto, de manera que todo lo que establezca dicha ley acerca de los trabajadores de confianza es anticonstitucional. Por consiguiente, sería conveniente suprimir los preceptos que limitan los derechos de los trabajadores de confianza, que son los que verdaderamente forman nuestra vapuleada clase media".²⁹

Por su parte, Néstor de Buen nos proporciona las restricciones legales que según él limitan a los empleados de confianza, señalando las siguientes:

- "a) No tienen derecho a la estabilidad en el empleo (art. 49-III).
- b) Cuando son, además, representantes del patrón (directores, administradores y gerentes generales de las empresas), no participan en las utilidades (art. 127-I).
- c) Si se trata de empleados de confianza que no representen al patrón, participarán limitadamente en las utilidades, ya que si el salario que perciben es mayor del que corresponda al trabajador que no sea de confianza de más alto salario dentro de la empresa, se considerará este salario aumentado en un veinte por ciento, como salario máximo (art. 127-II).
- d) No podrán formar parte de los sindicatos de los demás

²⁹ Cavazos Flores, Baltazar. Instantáneas Laborales, Notas y Comentarios sobre Derecho del Trabajo, 2ª ed., Ed. Trillas, México, 1988, p. 146.

trabajadores, ni serán tomados en consideración en los recuentos que se efectúen para determinar la mayoría en los casos de huelga (art. 183).

e) No podrán ser representantes de los trabajadores en los organismos que se integren de conformidad con las disposiciones de la ley (art. 183).

f) Podrán quedar excluidos de las condiciones de trabajo contenidas en el contrato colectivo que rija en la empresa o establecimiento (art. 184).

g) El patrón podrá rescindirles la relación de trabajo, si existe un motivo razonable de pérdida de la confianza, aún cuando no coincida con las causas justificadas de rescisión a que se refiere el artículo 47 (art. 185).

h) Durante los conflictos de huelga de los demás trabajadores, no tendrán derecho al cobro de salarios caídos, salvo que estos les sean otorgados graciosamente por el patrón, o que sea a cargo de éste la responsabilidad del conflicto".³⁰

De todo lo anterior se desprende que los criterios emitidos por Cavazos Flores y Néstor de Buen son contradictorios, ya que el primero afirma que todo lo que establezca la Constitución acerca de los trabajadores de confianza es Aconstitucional; en nuestra opinión ésta no es real porque la propia ley sí considera a estos trabajadores en un régimen especial, por lo tanto sí cuentan con apoyo constitucional. Lo que ocurre es que consideramos que es imprecisa la legislación constitucional, en indicar esos derechos consagrados en el apartado "B" del artículo 123, del mismo ordenamiento jurídico, incluido el mismo en el Título Sexto, que trata del Trabajo y de la Previsión Social; caso particular lo es la fracción XIII, que es de gran importancia resaltar, ya que es el título central del presente estudio, mismo que es preciso abordar aquí, fracción que preceptúa: "Los militares, marinos y miembros de los cuerpos de seguridad pública, así

³⁰ De Buen L, Néstor. Op. cit., T. II, p. 393.

como el personal del servicio exterior, se regirán por sus propias leyes". En consecuencia, es evidente que la fracción anterior sí los menciona, pero los exceptúa de un determinado régimen laboral al señalar que "se rijan por sus propias leyes", y si tomamos en cuenta que estas leyes son: reglamentos, leyes orgánicas etc., las mismas se avocan a cuestiones de carácter administrativo, se salen de un régimen laboral.

Creemos que lo anterior es así, por las condiciones especiales que revisten; este tipo de trabajadores son considerados como servidores públicos y las definiciones y funciones de los mismos serán analizadas con posterioridad.

Es decir, aparentemente hay una contradicción en la ley, pero si hacemos un estudio pormenorizado sobre el apartado "B" nos daremos cuenta de que es una reglamentación diversa que se aplica en algunos aspectos a la establecida para el trabajador en general y es diferente a la que rige a los servidores públicos; es así como en nuestro país la seguridad social de estos trabajadores está a cargo de un organismo específico, el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), y normado por una ley distinta a la del Seguro Social, la orgánica del mencionado Instituto, y también para resolver conflictos entre el empleado público y el Estado existe un Tribunal de Arbitraje, diferente a las Juntas establecidas para dirimir los problemas surgidos entre patrones y obreros.

Precisando nuevamente los criterios de los autores citados, no consideramos idónea la determinación de suprimir los preceptos que contienen derechos de los trabajadores de confianza, además es una aberración jurídica expresar que ni siquiera la Constitución los señala y sí su Ley Reglamentaria, a juicio nuestro no es conveniente suprimir preceptos invocados en la Ley Federal del Trabajo, porque entonces sí ocurriría una limitación íntegra a los propios trabajadores.

Para retomar el concepto de trabajador de confianza anotaremos lo siguiente: "son las personas que por la naturaleza de las funciones que desempeñen en una empresa o establecimiento o al servicio de un patrono en lo particular, ajustan su actividad a condiciones especiales en la relación de trabajo, que al ser de excepción dan a su contratación un carácter de SUI GENERIS, acorde con las labores que realizan".³¹

La palabra CONFIANZA es la clave medular y nos sirve de base para que el patrón ejerza su derecho consagrado en el artículo 185 de la Ley Federal del Trabajo; pues basta que el patrón requiera de la confianza del trabajador para que esto sea motivo de DESPIDO o independientemente de lo estipulado por el artículo 47 de la Ley Reglamentaria. Cabe advertir que aquí es donde debemos hacer un análisis sobre la pérdida de confianza, pero no sin antes indicar qué es la confianza, por lo que encontramos una brevísima pero ilustrativa definición que enuncia lo siguiente: "Esperanza firme que se tiene de una persona o cosa".³²

Pero aún nos queda un poco vaga la idea de confianza, por lo que es necesario reforzarla un poco más, mediante la siguiente definición que nos aporta el Diccionario Santillana; que al respecto señala lo siguiente: "Actitud de tranquilidad ante una persona o cosa de la que se espera que se porte o funcione bien, o que ocurra tal como se pensaba".³³

Así pues consideramos que las características anteriormente anotadas que son las de buena fe, lealtad o capacidad, que son elementos esenciales usados por el patrón como arma para despedir al trabajador sin responsabilidad del

³¹ Diccionario Jurídico Mexicano, Op. cit., T. IV, p. 3110.

³² Diccionario de la Lengua Española. Real Academia Española, T. II, 19ª ed., Ed. Espasa-Calpe, S.A., España, 1990, p. 343.

³³ Diccionario Enciclopédico Santillana. Ed. by Santillana, S.A., Madrid, España, 1992, p. 301.

cumplimiento del contrato y según el patrón son supuestos que entrañan la pérdida de la confianza. Se impone decir aquí, que el artículo 185 de la Ley Federal del Trabajo prevé la causal especial de rescisión; y Néstor de Buen nos comenta que: "deriva de la pérdida de la confianza, no atribuye a los patronos una facultad discrecional. En todo caso es necesario que exista un motivo objetivo".³⁴

A este propósito, la Suprema Corte de Justicia fija:

"TRABAJADORES DE CONFIANZA, PRUEBA DE LA PERDIDA DE ESTA, PARA EL DESPIDO.- Siendo la pérdida de confianza un elemento subjetivo, deben establecerse los hechos objetivos en que se basa, para poder apreciar si existió el fundamento suficiente que amerite esa pérdida de confianza, pues en caso de no hacerlo, se deja a la parte contraria en estado de indefensión. En tal virtud, si en el caso, no se expresó hecho alguno en que se fundara la excepción, es de aplicarse el criterio antes mencionado por lo que procede la concesión del amparo, para el efecto de que la Junta responsable, teniendo en cuenta lo anteriormente considerado, dicte nuevo laudo en los términos que en derecho procedan.

PRECEDENTES: Amparo directo 3295/58. Dolores Miranda. 29 de junio de 1959. 5 votos. Ponente: Agapito Pozo."³⁵

En realidad no existen reglas a propósito de los motivos que pueden determinar la pérdida de la confianza. Por ello podemos afirmar que se trata de una cuestión en la que opera la facultad discrecional de los Tribunales de Trabajo.

Precisando la idea anterior, aludiremos que la facultad discrecional, es definida por Cabanellas como poder discrecional, quien señala que: es la facultad

³⁴ De Buen L., Néstor. Op. cit., T. II, p. 394.

³⁵ Cuarta Sala del Semanario Judicial de la Federación en su Sexta Época del Volumen XXIV, página 118.

de proceder libre pero fundadamente una autoridad, dentro de sus atribuciones y jurisdicción, y no según sus reglas taxativas o leyes estrictas.³⁶

En otro orden de ideas, a diferencia de los trabajadores de planta, de base o sindicalizados; el trabajador de confianza no tiene estabilidad en el trabajo, ya que la misma se consigna en las fracciones XXI y XXII del apartado "A", del artículo 123 constitucional.

Aunque dichas fracciones en concreto, no se refieren a los trabajadores de confianza. Sin embargo en términos del artículo 49 de la Ley Federal del Trabajo se enuncia que el patrón quedará eximido de la obligación de reinstalar al trabajador, mediante el pago de las indemnizaciones que se estipulan en el artículo 50, fracción III del mismo ordenamiento jurídico, las cuales tienen aplicación a los trabajadores de confianza.

Con ello, y mediante el pago de la indemnización constitucional correspondiente, cualquier patrón está en posibilidad de dar por terminada la relación de trabajo que lo une con un trabajador de confianza, sin necesidad de someterse al arbitraje de la Junta, ya que legalmente se encuentra eximido de la obligación de reinstalar al trabajador.

En la práctica se dan muchos casos, en que estos trabajadores de confianza lo que desean es conservar su trabajo y no la indemnización constitucional que se les deposita ante las Juntas de Conciliación y Arbitraje. Tomando en cuenta lo anterior, opinamos que el despido es un mal necesario, que desquebraja el principio de la estabilidad en el empleo, y por ende transgrede lo que trata de salvaguardar el artículo 3º de la Ley Federal del Trabajo, que textualmente indica:

³⁶ Cabanellas, Guillermo. Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual, T. VI, 21ª ed, Ed. Heliasta, S.R.L., Buenos Aires, Argentina, 1989, p. 285.

"Artículo 3º.- El trabajo es un derecho y un deber sociales. No es artículo de comercio, exige respeto para las libertades y dignidad de quien lo presta y debe efectuarse en condiciones que aseguren la vida, la salud y un nivel económico decoroso para el trabajador y su familia.

No podrán establecerse distinciones entre los trabajadores por motivo de raza, sexo, edad, credo religioso, doctrina política o condición social.

Asimismo, es de interés social promover y vigilar la capacitación y el adiestramiento de los trabajadores."

Por otra parte frente al despido injustificado, el trabajador podrá elegir ante la Junta de Conciliación y Arbitraje, entre la indemnización de tres meses de salario o su reinstalación en el empleo, lo que da lugar al cumplimiento del contrato de trabajo. (Art. 123 apartado "A", fracción XXII de la Constitución Política Federal y 48 de la Ley Federal del Trabajo). -En este sentido y en términos generales, es acertado pensar que la estabilidad es un freno o límite a la extinción del contrato de trabajo.

En resumen, con todo lo anteriormente analizado, tratamos de dar la idea de una protección contra las rupturas arbitrarias del contrato de trabajo, que es una expresión del principio de la "estabilidad en el empleo", reconocido a nivel constitucional, a medias, dejando normas que tampoco precisan los términos en los cuales dicha protección funcionará. Porque siendo concebida la "estabilidad en el empleo" como una garantía para el trabajador, a decir verdad atraviesa por una crisis su regulación y únicamente el trabajador de base, planta o sindicalizado la posee, no así el trabajador de confianza. Por lo tanto si verdaderamente deseamos saber quién es trabajador de confianza y quién no lo es, se hace indispensable llevar a cabo una inteligente y muy bien pensada descripción de puestos, ya que es la clave esencial de la designación que se les dé a éstos y al puesto.

CAPÍTULO SEGUNDO

EL CESE DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO.

- A) Cese de trabajadores de base.

- B) Cese de trabajadores de confianza.

- C) Destitución con fundamento en la Ley Federal de Responsabilidades de los servidores públicos.

CAPITULO II

EL CESE DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO.

A) CESE DE TRABAJADORES DE BASE.

En el "capítulo anterior las figuras jurídicas fundamentales consistieron en el despido y la rescisión de un trabajador; en este apartado las figuras claves estriban en el cese y la destitución de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Antes de entrar al estudio del presente tema, es conveniente penetrar en la Naturaleza Federal de la Materia de Trabajo, para dejar perfilado el sentido esencial de la misma; para tal efecto es de precisarse que el artículo 73 de la Constitución Mexicana establece las materias que son de Naturaleza Federal, es decir, aquellas sobre las cuales solamente el Congreso de la Unión puede legislar.

La Materia de Trabajo es una de ellas, conforme a la fracción X del citado numeral que a la letra señala:

"Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

X. Para legislar en toda la República sobre hidrocarburos, minería, industria cinematográfica, comercio, juegos de apuestas y sorteos, intermediación y servicios financieros, energía eléctrica y nuclear, y para expedir las leyes del trabajo reglamentarias del artículo 123".

No obstante, existe una salvedad en las reformas del año 1983 al artículo 115 constitucional, consistente en su fracción IX, en la que se faculta a las legislaturas locales a expedir leyes que regulen las relaciones de trabajo entre los Estados y sus trabajadores; con base en lo dispuesto en el artículo 123 del mismo

ordenamiento jurídico, y sus disposiciones reglamentarias.

Lo comentado en la cita anterior, da lugar a la regulación de una relación obrero patronal; entendida como: "el primer nexo jurídico o vínculo que se establece entre el hombre que ofrece su capacidad de trabajo y aquel que va a aprovecharla o a cuya autoridad quedará sometida para el desarrollo de la labor que va a emprender".³⁷

Conceptuada genéricamente la relación obrero patronal, se observa que el Derecho Romano, en sus inicios, no lo contemplaba, pues el Derecho del Trabajo apareció como la última rama que se desprendió del tronco secular del Derecho; ya que los problemas del trabajo fueron resueltos, antes, dentro de los conceptos civilistas, considerando esa relación como un "alquiler".

Al respecto Cavazos Flores opina que: "el Derecho del Trabajo nació dentro del seno del Derecho Civil, y por mucho tiempo el contrato de trabajo estuvo regulado por el principio de la autonomía de la voluntad y sujeto a las reglas privativas del Derecho Común".³⁸

Precisamente afirmamos que lo que más influyó en la transformación del procedimiento laboral fue que adquirió autonomía jurídica, y el Derecho Civil que lo regía quedó únicamente como supletorio; pero al adquirir la fuerza expansiva el Derecho del Trabajo surge con la intervención del Estado en cuanto a su aplicación y cumplimiento, y por consiguiente esta injerencia por parte del Estado logra que esta nueva rama del Derecho invadiera la esfera del Derecho Público. Por ello resulta acertado pensar que el Derecho del Trabajo participa tanto en las normas del Derecho Público como de Derecho Privado.

³⁷ Guerrero, Euquerio. Manual de Derecho del Trabajo. 15ª ed., Ed. Porrúa, S.A., México, 1986. p. 29.

³⁸ Cavazos Flores, Baltasar. 38 Lecciones de Derecho Laboral, Op. cit. p. 33.

Ulpiano, de quien tomamos estos datos traduce un interesante fragmento sobre la diferencia entre el Derecho Público y el Derecho Privado que dice lo siguiente: "Huius studdi, duae sunt positiones, publicum et privatum. Publicum jus est quod status rei romanae spectat; privatum quod ad singularum utilitatem".³⁹

En suma, esta diferenciación romana destaca la importancia que atribuyó a la teoría conocida con el nombre de Tradicionalista, o de la Teoría del Interés en Juego, pues la misma previene que la naturaleza privada o pública de un precepto depende de la índole del interés que garantice.

Asimismo, la naturaleza jurídica de las relaciones entre el Estado y sus servidores, pretende establecer la distinción entre el Derecho Público y el Derecho Privado, a este respecto Cavazos Flores estima que: "los preceptos del Derecho pueden crear, entre las personas a las que se aplican, relaciones de coordinación y de supra o subordinación".⁴⁰

Ello significa que, cuando se establece una relación de coordinación entre sujetos, que se encuentran en un plano de igualdad, estamos frente a una relación de Derecho Privado, en cambio si las relaciones se dan entre el Estado como entidad soberana y un particular, entonces estaremos frente a una relación de Derecho Público. En lo que respecta a la intervención del Estado en la relación de Trabajo, puede interferir despojado de imperium, como un simple particular, y por tal motivo serán las relaciones de carácter privado.

No es fácil determinar con precisión la naturaleza jurídica de las relaciones entre el Estado y sus trabajadores tal y como lo considera el Maestro Serra Rojas y

³⁹ Ibid, p. 30.

⁴⁰ Ibid, p. 31.

expresa que: "ha sido objeto de opiniones muy contradictorias entre las cuales podemos citar: las tesis..."⁴¹

Numerosas opiniones tratan de precisar la naturaleza jurídica de la función pública, pero recurrimos a las teorías que nos señala Manuel del Río González, quien las invoca a este respecto para determinar la relación que se establece entre los funcionarios y empleados de la Administración Pública Federal, en los aspectos de personas físicas y órganos representativos del Estado y son las siguientes:

La Teoría Civilista: "pretende encontrar la naturaleza jurídica del nombramiento como una modalidad de los Contratos Civiles, especialmente del Contrato de Mandato, del Contrato de Adhesión y del Contrato de Trabajo; pero es obvio que el estado Mexicano está comprendido en un régimen de derecho Público, y por lo tanto, resulta inadecuado pretender explicar sus relaciones conforme a instituciones que pertenecen al Derecho Privado; además los empleados y funcionarios son titulares de las diversas esferas de competencia en que se dividen las atribuciones del estado, y el cumplimiento de esas atribuciones es imperativo, y no puede nunca quedar sujeto a la voluntad de las partes, como las cláusulas de un contrato".⁴²

Por lo tanto, como las normas que están inspiradas en tal exigencia son normas de Derecho Público; tendrán que ser también las relaciones que constituyen la función pública, también conocida como función administrativa y la cual reconoce Couture como: "la actividad jurídica del estado consistente en la ejecución de normas generales preestablecidas".⁴³

⁴¹ Vid. Serra Rojas, Andrés. Derecho Administrativo, T. I, 15ª ed., Ed. Porrúa, S.A., México, 1992, p. 379.

⁴² Del Río González, Manuel. Compendio de Derecho Administrativo, 1ª ed., Ed. Cárdenas Editor y Distribuidor, México, 1981, pp. 214-215.

⁴³ Couture, Eduardo J. Vocabulario Jurídico, 5ª ed., Ed. Depalma, Argentina, Buenos Aires,

La Teoría Publicista advierte algunos elementos, siendo indispensables para explicar la naturaleza jurídica del nombramiento de funcionarios y empleados, que respectivamente dicen:

"a).- **Acto unilateral**, según el cual se pretende que el estado hace uso de su imperio o autoridad al nombrar sus colaboradores, sin tomar en cuenta la voluntad de éstos".⁴⁴

La misma sostiene que la relación del servicio que es regulada unilateralmente por el Estado y que no se requiere del consentimiento del trabajador porque se trata de una obligación impuesta por el Derecho Público. Pero es erróneo este criterio ya que en toda relación laboral siempre hay dos voluntades, por una parte la de la Administración que expide el nombramiento y la otra es la del particular que acepta. Y no podría ser de otra manera, pues de lo contrario se contraviene a lo dispuesto por el artículo 5º constitucional que señala: "nadie podrá ser obligado a prestar trabajos personales sin la justa retribución y sin su pleno consentimiento."

"Tesis contractual. Esta tesis sostiene que la relación entre el estado y sus trabajadores es una relación contractual, en la que interviene la voluntad del Estado y la del propio trabajador. Este acto jurídico se perfecciona -res inter alios acta-. Ambas voluntades se subordinan al orden jurídico para definir su propia situación".⁴⁵

La opinión anterior ha sido objetada por diversos autores de Derecho Administrativo, porque consideran que la idea de "contrato" tomada en su forma tradicional no se ajusta a este tipo de relaciones. Porque si bien es cierto, que la relación entre el Estado y el funcionario y empleado público es una relación de derecho público, por lo tanto no es admisible la intervención sobre

1993, p. 29.

⁴⁴ Del Río González, Manuel. Op. cit., p. 216.

⁴⁵ Serra Rojas, Andrés. Op. cit., p. 380.

consideraciones de derecho privado de ningún género.

A juicio nuestro, consideramos que para la naturaleza jurídica del nombramiento no encaja la tesis contractual, porque de acuerdo con la relación que existe entre el estado y sus trabajadores no hay precisamente un acto contractual sino que el trabajador presta sus servicios de acuerdo a un nombramiento.

Por consiguiente, la designación de un funcionario o empleado público supone el nombramiento de la administración pública y la aceptación del nombrado. Asimismo cabe hacer alusión sobre los empleados de confianza, cuando ingresan a la función pública es mediante nombramiento expedido por la autoridad competente, tal y como lo fundamenta el artículo 5º de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado o salvo en los casos señalados especialmente en otras leyes. Estos también pueden ser nombrados y removidos libremente por el Poder Ejecutivo (art. 89, fracción II constitucional).

Por otra parte, en cuanto al nombramiento de empleado de base, debemos expresar que como adquirieron derecho de inamovilidad, esta categoría sólo se refiere a los de último ingreso, una vez corridos todos los escalafones, así lo cumplimenta el artículo 62 del mismo ordenamiento jurídico.

En otro orden de ideas, es necesario retomar el concepto de lo que significa el nombramiento, aduciendo Serra Rojas que es: "un acto administrativo por medio del cual el aspirante a un puesto público, es investido para el ejercicio de una función. En otro aspecto, el nombramiento hace referencia al propio documento en que consta la designación".⁴⁶

⁴⁶ Ibid, p. 387.

Finalmente, tomando en consideración el criterio del autor del Rfo González, sobre la Teoría del Acto Condición, la cual consideramos es la más acertada en dilucidar la naturaleza jurídica del nombramiento, puntualiza lo siguiente:

"La Teoría del Acto Condición, o Acto Unión, es la que nos explica correctamente la naturaleza jurídica del nombramiento, entendido como un acto administrativo que sirve para condicionar al caso concreto o individualizado, las disposiciones genéricas y abstractas contenidas en la Ley".⁴⁷

De lo anterior derivamos que se trata de un acto diverso, cuyas características son las de estar formado por la concurrencia de voluntades del Estado que nombra y del particular que acepta el nombramiento.

Cabe mencionar que los primeros antecedentes sobre disposiciones que reglamentaron las relaciones entre el Estado y sus trabajadores, las proporcionaron las Ordenanzas de Felipe II, Felipe III, Carlos III y Carlos IV, éstas en su mayoría iban dirigidas a evitar la corrupción de los empleados infieles, pero en esencia son disposiciones administrativas que le imponen obligaciones a los trabajadores, las cuales distan mucho de la moderna concepción del Derecho Burocrático, entendido éste como: "las relaciones de trabajo que generan Derechos y Obligaciones del Trabajador con relación a la Administración Pública".⁴⁸

Atendiendo a lo que fundamenta el artículo 3° de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, que es reglamentaria del apartado "B" del artículo 123 constitucional, define al trabajador como: "toda persona que preste un servicio físico, intelectual o de ambos géneros, en virtud de nombramiento

⁴⁷ Del Rfo González, Manuel. Op. cit., p. 217.

⁴⁸ Ibid, p. 205.

expedido por figurar en las listas de raya de los trabajadores temporales".

Avocádonos a la acepción que conceptualiza el Diccionario Jurídico Mexicano sobre los Trabajadores al Servicio del Estado indica que son: "las personas físicas que prestan sus servicios en la realización de la función pública de manera personal, bajo la subordinación del titular de una dependencia o de su representante y en virtud de nombramiento expedido por autoridad competente".⁴⁹

Esta definición, tiene aplicación en el campo del Derecho Administrativo, si tomamos en consideración los conceptos equivalentes a servidor público, éste como género de la especie de los términos de funcionario público y empleado público, para una mejor comprensión de estos, es conveniente precisar el significado de Servidor Público para lo cual consultamos el artículo 212 del Código Penal anotado que al respecto indica:

"Es servidor público toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal centralizada o en la del Distrito Federal, organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, organizaciones y sociedades asimiladas a éstas, fideicomisos públicos, en el Congreso de la Unión, o en los Poderes Judicial Federal y Judicial del Distrito Federal, o que maneje recursos económicos federales..."

Si tomamos en cuenta que se ha cambiado el concepto de funcionarios públicos por el de servidores públicos; nos adherimos al criterio de Carranca y Trujillo porque argumenta: "No estoy de acuerdo. En los términos de la nueva ley la amplitud del concepto es tal que un simple bolero o lustrador de calzado desempeña sin duda un empleo en la Administración Pública Federal centralizada si trabaja, por ejemplo, en una de las Secretarías de Estado. Y ni que

⁴⁹ Diccionario Jurídico Mexicano. Op. cit., T. IV, p. 3107.

decir del barrendero que limpia las oficinas".⁵⁰

En cuanto a lo anterior queremos hacer aquí una especie de disgresión que juzgamos por demás oportuna, el funcionario público (llamado servidor público por la ley), en los términos del Derecho Administrativo: "es la persona encargada del sostenimiento y administración de los poderes organizados del aparato de gestión y conformación social que es el Estado, entenderemos fácilmente la relevancia y carácter de la Función Pública".⁵¹

En complemento a lo anterior, el Diccionario Jurídico Elemental nos apoya con su definición de funcionario y hace la consideración siguiente: "Aunque palabra muy difícil de concretar por las diversas opiniones acerca de su amplitud, cabe establecer provisionalmente que funcionario es toda persona que desempeña una función o servicio, por lo general público. La Academia, se inclina resueltamente a la equiparación de funcionario con empleado público. /PUBLICO. Quien desempeña una función pública".⁵²

Por lo tanto, para una mejor comprensión del concepto anterior, recurrimos a la definición del mismo Diccionario sobre Empleado y al respecto define: "Generalmente se designa con este nombre al funcionario técnico o profesional que presta su actividad al gobierno para la realización de fines de interés público. Este concepto era casi exclusivo hasta concluir el siglo XIX. En la actualidad, se distingue entre el empleado del Derecho Administrativo, el que acaba de definirse, y el del Derecho Laboral, donde tiende a oponerse a obrero,

⁵⁰ Carrancá y Trujillo, Raúl y Carrancá y Rivas, Raúl. Código Penal Anotado, Ed. Porrúa, S.A., México, 1991, pp. 519-520.

⁵¹ Ibid, p. 520.

⁵² Cabanellas de Torres, Guillermo. Op. cit., p. 175.

dentro del común denominador del vocablo trabajador".⁵³

Ahora bien, si nos remontamos a la historia de la Administración Pública y, en consecuencia, de los hechos ilícitos cometidos por el "funcionario público", nos daremos cuenta que se distinguen dos clases de delitos de las cuales sólo una nos interesa: la de los delitos cometidos contra la administración por funcionarios públicos y la de los delitos cometidos contra la autoridad de estos mismos. Queda dicho por lo tanto, que el delito que comete el funcionario es en contra de la administración a la que nos hemos venido refiriendo.

Asimismo, si ya de por sí es difícil determinar la naturaleza jurídica de la relación que existe entre el Estado y sus trabajadores, es aún más difícil definir en qué casos procede la responsabilidad laboral de un trabajador, sobre todo cuando se trata de un trabajador de base como lo analizaremos en la última parte de este capítulo.

Teniendo en cuenta que la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, en su numeral 5º, enlista a los trabajadores de confianza y el ordinal número 6º de la misma ley define a los trabajadores de base por exclusión a los de confianza, quien señala que:

"Son trabajadores de base: Los no incluidos en la enumeración anterior y que, por ello, serán inamovibles. Los de nuevo ingreso no serán inamovibles sino después de seis meses de servicios sin nota desfavorable en su expediente..."

De acuerdo con lo anterior, es innegable decir que, concede a los trabajadores de base el derecho a la inamovilidad, sin más límite que el cese justificado del trabajador, en los términos precisos del artículo 46 de la Ley Reglamentaria del Apartado "B" del artículo 123 constitucional.

⁵³ Ibid, p. 144.

En mérito de lo examinado, es conveniente decir que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el Apartado "B", de su artículo 123; determina las reglas que le son aplicables a los trabajadores de base y en la fracción XIV del mismo Apartado, consagra los derechos de los trabajadores de confianza.

Por consiguiente, cabe destacar que a los trabajadores de base les son aplicables la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, así como la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos; en cambio a los trabajadores de confianza por disposición del artículo 8° de la primera ley antes mencionada, están excluidos de la protección de la misma.

En este apartado, es conveniente hablar de los derechos y deberes de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Por otra parte, el Estado al ser una Institución creada para realizar los fines de la sociedad; los servidores públicos colaboran en esta tarea, por lo que la relación jurídica entre el Estado y sus servidores originan obligaciones legales que aseguran el servicio público y crean derechos a favor de los empleados, como una justa compensación de sus actividades.

Los deberes en términos generales, en cuanto a tiempo, implica que el trabajador al servicio del Estado, ha de realizar la función pública, desde que es nombrado hasta que han cesado los efectos del nombramiento, asimismo significa que debe realizar la función pública de acuerdo a las necesidades del servicio público. También tiene el deber el trabajador al servicio del Estado, de residir en el lugar indicado para el ejercicio de sus funciones y finalmente, el mismo trabajador tiene deberes en cuanto al modo del cumplimiento, es decir, el deber de objetividad y el deber de secreto, el deber de obediencia y de cooperación y corrección con el público. (artículos: 15, 44 y 46 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado).

Además de lo anterior, de acuerdo con el numeral 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, el propio servidor público tiene la obligación de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia.

La Constitución Política Federal, en su artículo 128, impone el deber de prestar la protesta legal.

Así como el trabajador tiene las obligaciones antes señaladas, también tiene derechos, destacando el derecho a la estabilidad y al ascenso.

Para los efectos de este "capítulo", la fracción IX del Apartado "B", del artículo 123 constitucional, preceptúa que los trabajadores de base, sólo podrán ser suspendidos o cesados por causa justificada, en los términos que fije la ley.

Para una mejor comprensión de lo que es el cese, nos avocamos al criterio del doctrinario Rosalío Bailón Valdovinos quien opina que significa: "separar al trabajador del trabajo o servicio sin responsabilidad para el Estado".⁵⁴

Por nuestra parte, consideramos que la palabra "cese", proviene del verbo cesar que según el Diccionario de la Lengua Española significa "suspenderse o acabarse una cosa. Dejar de desempeñar algún empleo o cargo. Dejar de hacer lo que se está haciendo."⁵⁵ Según el Diccionario de la Academia, la palabra "cesante" refiere al respecto lo siguiente: "Dícese del empleado del gobierno a quien se priva de su empleo, dejándole en algunos casos, parte del sueldo."⁵⁶

⁵⁴ Bailón Valdovinos, Rosalío. Despido, Rescisión y Cese, Ed. Jus Semper A.P., México, 1992, p. 18.

⁵⁵ Real Academia Española. Diccionario de la Lengua Española, T. II, 19ª ed., Ed. Espasa-Calpe, S.A., España, 1970, p. 298.

⁵⁶ Id.

El texto del artículo 46 de la Ley Reglamentaria del Apartado "B", del artículo 123 constitucional, establece que:

"Ningún trabajador podrá ser cesado sino por justa causa. En consecuencia, el nombramiento o designación de los trabajadores sólo dejará de surtir efectos sin responsabilidad para los titulares de las dependencias por las siguientes causas:

I. Por renuncia, por abandono de empleo o por abandono o repetida falta injustificada a las labores técnicas relativas al funcionamiento de maquinaria o equipo, o a la atención de personas, que ponga en peligro esos bienes o que cause la suspensión o la deficiencia de un servicio, o que ponga en peligro la salud o la vida de las personas, en los términos que señalen los Reglamentos de Trabajo aplicables a la dependencia respectiva.

II. Por conclusión del término o de la obra determinantes de la designación.

III. Por muerte del trabajador.

IV. Por incapacidad permanente del trabajador, física o mental, que le impida el desempeño de sus labores.

V. Por resolución del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, en los casos siguientes:

a) Cuando el trabajador incurriere en faltas de probidad u honradez o en actos de violencia, amagos, injurias, o malos tratamientos contra sus jefes o compañeros o contra los familiares de unos u otros, ya sea dentro o fuera de las horas de servicio.

b) Cuando faltare por más de tres días consecutivos a sus labores sin causa justificada.

c) Por destruir intencionalmente edificios, obras, maquinaria, instrumentos, materias primas y demás objetos relacionados con el trabajo.

d) Por cometer actos inmorales durante el trabajo.

e) Por revelar los asuntos secretos o reservados de que tuviere conocimiento con motivo de su trabajo.

f) Por comprometer con su imprudencia, descuido o negligencia la seguridad del taller, oficina o dependencia donde preste sus servicios o de las personas que allí se encuentren.

g) Por desobedecer reiteradamente y sin justificación, las órdenes que reciba de sus superiores.

h) Por concurrir, habitualmente, al trabajo en estado de embriaguez o bajo la influencia de algún narcótico o droga enervante.

i) Por falta comprobada de cumplimiento de las condiciones generales de trabajo de la dependencia respectiva.

j) Por prisión que sea el resultado de una sentencia ejecutoria.

En los casos a que se refiere esta fracción, el Jefe superior de la oficina respectiva podrá ordenar la remoción del trabajador que diere motivo a la terminación de los efectos de su nombramiento, a oficina distinta de aquella en que estuviere prestando sus servicios, dentro de la misma Entidad Federativa cuando esto sea posible, hasta que sea resuelto en definitiva el conflicto por el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

Por cualquiera de las causas a que se refiere esta fracción, el Titular de la Dependencia podrá suspender de los efectos del nombramiento si con ello está conforme el Sindicato correspondiente; pero si éste no estuviere de acuerdo, y cuando se trate de alguna de las causas graves previstas en los incisos a), c), e), y h), el Titular podrá demandar la conclusión de los efectos del nombramiento, ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, el cual proveerá de plano, en incidente por separado, la suspensión de los efectos del nombramiento, sin perjuicio de continuar el procedimiento en lo principal hasta agotarlo en los términos y plazos que correspondan, para determinar en definitiva sobre la procedencia o improcedencia de la terminación de los efectos del nombramiento.

Cuando el Tribunal resuelva que procede dar por terminados los efectos del nombramiento sin responsabilidad para el Estado, el trabajador no tendrá derecho al pago de los salarios caídos."

En cuanto a lo señalado por el artículo anterior, nos podemos dar una idea del cese de los efectos de un nombramiento.

Ahora bien, teniendo en cuenta que el nombramiento es un acto administrativo, por medio del cual el aspirante a un puesto público es investido para el ejercicio de una función. Desde otro punto de vista, el nombramiento hace alusión al propio documento en que consta la designación del cargo público.

La propia Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, establece diversas categorías de Trabajadores en el curso de su articulado, pero nos interesan fundamentalmente las distinciones entre los trabajadores de confianza y los trabajadores de base; entre los trabajadores inamovibles y los removibles, y finalmente los exceptuados de los beneficios de la ley.

En este sentido el artículo 12 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, dispone que los trabajadores prestarán sus servicios, en virtud de nombramiento expedido por el funcionario facultado para extenderlo.

De acuerdo con el precepto 46 bis de la Ley de la Materia, las formalidades que se deben seguir para cesar a un trabajador de base son las siguientes:

"Cuando el trabajador incurra en alguna de las causales a que se refiere la fracción V del artículo anterior, el jefe superior de la oficina procederá a levantar acta administrativa, con intervención del trabajador y un representante del Sindicato respectivo, en la que con toda precisión se asentarán los hechos, la declaración del trabajador afectado y la de los testigos de cargo y descargo que se propongan, la que se firmará por los que en ella intervengan y por dos testigos de asistencia, debiendo integrarse en ese mismo acto, una copia al trabajador y otra al representante sindical.

Si a juicio del Titular procede demandar ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje la terminación de los efectos del nombramiento del trabajador, a la demanda se acompañarán, como instrumentos base de la acción, el acta administrativa y los documentos que, al formularse ésta, se hayan agregado a la misma."

B) CESE DE TRABAJADORES DE CONFIANZA.

La fracción XIV del Apartado "B" del artículo 123 constitucional ordena que la ley determinará los cargos que serán considerados de confianza y que las personas que los ocupen tendrán derecho a las medidas de protección al salario y gozarán de los beneficios de la seguridad social.

En forma consecuente, la Ley Reglamentaria del Apartado "B", en su artículo 5º estipula lo siguiente:

"Son trabajadores de confianza:

I. Los que integran la planta de la Presidencia de la República y aquellos cuyo nombramiento o ejercicio requiera la aprobación expresa del Presidente de la República.

II. En el Poder Ejecutivo, los de las dependencias y los de las entidades comprendidas dentro del régimen del Apartado "B" del artículo 123 constitucional, que desempeñen funciones que conforme a los catálogos a que alude el artículo 20 de esta Ley sean de:

a) Dirección, como consecuencia del ejercicio de sus atribuciones legales, que de manera permanente y general le confieren la representatividad e implican poder de decisión en el ejercicio del mando a nivel directores generales, directores de área, adjuntos, sub-directores y jefes de departamento.

b) Inspección, vigilancia y fiscalización: exclusivamente a nivel de las jefaturas y sub-jefaturas, cuando estén considerados en el presupuesto de la dependencia o entidad de que se trate, así como personal técnico que en forma exclusiva y permanente esté desempeñando tales funciones ocupando puestos que a la fecha son de confianza.

c) Manejo de fondos o valores, cuando se implique la facultad legal de disponer de éstos, determinando su aplicación o destino. El personal de apoyo queda excluido.

d) Auditoría: a nivel de auditores y sub-auditores generales, así como

el personal técnico que en forma exclusiva y permanente desempeñe tales funciones, siempre que presupuestalmente dependa de las Contralorías o de las áreas de Auditoría.

e) Control directo de adquisiciones: cuando tengan la representación de la dependencia o entidad de que se trate, con facultades para tomar decisiones sobre las adquisiciones y compras, así como el personal encargado de apoyar con elementos técnicos estas decisiones y que ocupe puestos presupuestalmente considerados en estas áreas de las dependencias y entidades con tales características.

f) En almacenes e inventarios, el responsable de autorizar el ingreso o salida de bienes o valores y su destino o la baja y alta en inventarios.

g) Investigación científica, siempre que implique facultades para determinar el sentido y la forma de la investigación que se le lleve a cabo.

h) Asesoría o Consultoría, únicamente cuando se proporcione a los siguientes servidores públicos superiores; Secretario, Sub-secretario, Oficial Mayor, Coordinador General y Director General en las dependencias del Gobierno Federal o sus equivalentes en las Entidades.

i) El personal adscrito presupuestalmente a las Secretarías particulares o Ayudantías.

j) Los Secretarios particulares de: Secretario, Sub-Secretario, Oficial Mayor y Director General de las dependencias del Ejecutivo Federal o sus equivalentes en las entidades, así como los destinados presupuestalmente al servicio de los funcionarios a que se refiere la fracción I de este artículo.

k) Los Agentes del Ministerio Público Federal y del Distrito Federal.

l) Los Agentes de las Policías Judiciales y los miembros de las Policías Preventiva..."

La primera clasificación está comprendida en el artículo 5º, y es la que nos interesa estudiar, porque señala a los trabajadores de confianza y nos precisa en su fracción I, que son aquellos cuyo nombramiento o ejercicio requiere la

aprobación expresa del Presidente de la República, y a continuación menciona en forma enunciativa y limitativa a los trabajadores de confianza.

Desde luego el servidor de confianza en los términos del artículo 5º que hemos citado, de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, es aquél cuyo nombramiento o ejercicio requiere la aprobación expresa del Presidente de la República y que puede ser removido libremente, por lo cual se diferencia del servidor de base, cuyo nombramiento requiere la aprobación expresa del presidente y que no podrá ser removido en ningún caso, con excepción de los supuestos que marca la Ley.

El jurista F. Cárdenas en su obra de Responsabilidad de los Funcionarios hace alusión a lo expresado por el Maestro Serra Rojas, quien establece que los Trabajadores al Servicio del Estado, se pueden clasificar en los grupos siguientes:

"1.-) Trabajadores sometidos a la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado y Trabajadores sometidos a la Ley Federal del Trabajo.

2.-) Trabajadores de base y trabajadores de confianza.

3.-) Trabajador definitivo, interino, provisional, por obra determinada o al tiempo fijo:

4.-) Trabajadores con nombramiento, a lista de raya y trabajadores por contrato.

5.-) Trabajadores de presupuesto fijo y trabajadores supernumerarios.

6.-) Autoridades y órganos auxiliares".⁵⁷

⁵⁷ Cárdenas, Raúl F. Responsabilidad de los Funcionarios, Prol. Elisur Arteaga, 1ª ed., Ed. Porrúa, S.A., México, 1982, p. 540.

C) DESTITUCIÓN CON FUNDAMENTO EN LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.

De acuerdo con lo preceptuado por el dispositivo legal 108 constitucional, para los efectos de las responsabilidades, se consideran servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros de los Poderes Judicial Federal y Judicial del Distrito Federal, a los funcionarios y empleados, y, en general a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal.

El mismo precepto, considera como un servidor público privilegiado al Presidente de la República y por su alto cargo sólo podrá ser acusado por traición de la patria y delitos graves del orden común, es decir, su responsabilidad está limitada.

Más adelante el mismo numeral considera como servidores públicos a los Gobernadores de los Estados, los Diputados a las Legislaturas Locales, los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales y, en su caso, los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales; sin embargo esta clase de servidores públicos por pertenecer a autoridades locales solamente pueden incurrir en responsabilidad en Materia Federal en tres casos: "I) Cuando cometan violaciones a la Constitución Política Federal; II) Cuando cometan violaciones a las Leyes Federales y; III) Cuando cometan manejos indebidos de fondos y recursos federales."

La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos que es Reglamentaria del Título Cuarto constitucional, para definir a los servidores públicos se remite al artículo 108 constitucional y establece una regla general, consistente en que tiene el carácter de servidor público toda aquella persona que maneje o aplique recursos económicos federales, tal vez porque en materia administrativa se puede aplicar la analogía y la mayoría de razón al catálogo de

servidores públicos enunciados por la Carta Magna.

En Materia Penal, la calidad del sujeto activo del delito es un requisito "sine qua non" del tipo penal éste respecto al Código Penal es más explícito y amplio en su definición de servidor público, ya analizado con anterioridad en el artículo 212 del mismo ordenamiento jurídico.

Asimismo, la ley se refiere a funcionarios o empleados públicos sin distinción de jerarquías, funciones o competencias. Tan sólo atiende a su carácter genérico de servidores públicos.

Como atinadamente observa Carrancá y Trujillo, el Código Penal Comentado nos proporciona los requisitos para ser servidor público y son los siguientes: "a) el nombramiento emanado de quien tenga facultad legal para expedirlo; b) la protesta o promesa rendida ante quien legalmente corresponda, de cumplir y hacer cumplir la Constitución General de la República y las leyes que de ella emanen, así como de cumplir fiel y lealmente los deberes propios del empleo, cargo o comisión. No habiéndose llenado estos requisitos formales, el ejercicio es ilegítimo".⁵⁸

Por otra parte la fracción III del artículo 109 constitucional vigente, contempla la responsabilidad administrativa de los servidores públicos, y que es la que nos interesa estudiar para el desarrollo del presente tema, procediendo por "aquellos actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones".

Es evidente que, aún cuando no se precise, la "lealtad" que demanda dicha

⁵⁸ Carrancá y Trujillo, Raúl y Carrancá y Rivas, Raúl. Op. cit., pp. 526-527.

fracción se refiere hacia las instituciones jurídicas del Estado, mas no hacia determinado funcionario o empleado público.

Asimismo, el artículo 113 fija, que las causas de reponsabilidad administrativa, las sanciones respectivas, así como los procedimientos y las autoridades para aplicarlas se determinarán por las leyes sobre responsabilidad de los servidores públicos, previniendo igualmente que entre tales sanciones se contemplarán la SUSPENSION, DESTITUCION E INHABILITACION, así como las sanciones económicas, las cuales deberán fijarse de acuerdo con los beneficios económicos obtenidos por el responsable y con los daños y perjuicios patrimoniales causados por sus actos u omisiones; pero que no podrán exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños y perjuicios ocasionados.

Entonces, el régimen de responsabilidad adminsitrativa refleja, sin duda, el loable propósito de encontrar nuevas vías para sancionar al servidor público deshonesto e incompetente; al respecto, debemos tener especial cuidado para que las disposiciones que la reglamentan sean lo suficientemente precisas e idóneas para que no permitan impunidades, así como una serie de arbitrariedades y, simultáneamente, no impidan la adecuada gestión administrativa; asimismo tales disposiciones deben respetar siempre los derechos laborales constitucionalmente garantizados de los servidores públicos. En este sentido, nos parece conveniente revisar algunas disposiciones vigentes de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, para que se apeguen a un marco de legalidad.

CAPÍTULO TERCERO

ANÁLISIS A LA FRACCIÓN XIII DEL APARTADO "B", DEL ARTÍCULO 123 CONSTITUCIONAL.

- A) Militares.
- B) Marinos.
- C) Miembros del Servicio Exterior.

CAPÍTULO III

ANÁLISIS A LA FRACCIÓN XIII DEL APARTADO "B", DEL ARTÍCULO 123 CONSTITUCIONAL.

Antes de iniciar el análisis de las leyes que rigen a los militares, marinos y miembros del servicio exterior; así como a los procedimientos establecidos en ellas, a las entidades competentes en aplicarlas, es conveniente hacer una reflexión e interpretación de la fracción XIII del Apartado "B" del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Para una cabal comprensión de lo que el Constituyente quiso decir, respecto de los sujetos referidos en dicha fracción, a continuación transcribimos el texto íntegro del primer párrafo de la fracción que se comenta:

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

Por principio de cuentas debe destacarse que es facultad del Congreso de la Unión, expedir las leyes laborales según lo previene el párrafo segundo del artículo 123 constitucional en su apartado "B", que preceptúa lo siguiente:

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

En complemento a lo anterior, el artículo 73, fracción X de la Constitución Política Federal indica:

"Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

X... para expedir las leyes del trabajo reglamentarias del artículo 123...".

En segundo lugar debemos tomar en cuenta que los Estados miembros de la Federación no deben tener tropa permanente a buques de guerra, por disposición expresa de la fracción II del artículo 118 constitucional, asimismo los Estados miembros de la Federación tienen proscrito celebrar tratados con potencias extranjeras, por limitación explícita de la fracción I, del artículo 117 constitucional.

Por otra parte, el Presidente de la República, en funciones de Jefe de Estado, tiene facultades para nombrar con la aprobación del senado, a los Coroneles y demás Oficiales Superiores de México, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, así como para disponer de la totalidad de la Fuerza Armada permanente; así lo previenen las fracciones IV, V y VI del artículo 89 constitucional, de igual manera en las fracciones III y X del mismo dispositivo legal de la Carta Magna, se le conceden al Presidente de la República como Jefe del Estado Federal las facultades de nombrar, con la aprobación del Senado, a los Ministros, Agentes Diplomáticos y Cónsules Generales, a dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales.

De lo antes dicho, no hay lugar a dudas para concluir que las reglas que rijan entre los miembros del Ejército, Armada, Fuerza Aérea y del Servicio Exterior deben ser siempre Federales, expedidas por el Congreso de la Unión o por el Presidente de la República.

En este orden de ideas, si la fracción XIII del apartado "B" del artículo 123 constitucional, determinó que esta clase de sujetos "se regirán por sus propias leyes", es evidente que el Constituyente no quiso establecer una relación laboral entre los miembros de las Fuerzas Armadas y del Servicio Exterior, con las dependencias de la Federación encargadas de estas funciones, ya que de otra manera no los hubiera excluido de la aplicación de la Ley Federal del Trabajo, que es reglamentaria del Apartado "B"; consecuentemente las relaciones de estos sujetos con las dependencias de la Federación son de naturaleza distinta a las del

trabajo y de la previsión social que establece el Título Sexto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en virtud de que fue el propio Constituyente quien les concedió a éstos el privilegio de regirse por sus propias leyes.

Por lo tanto, debe atender a lo que ordene cada ley, tratándose de los miembros de las Fuerzas Armadas y del Servicio Exterior, toda vez que la garantía de legalidad que establecen los artículos 14 y 16 constitucionales se deben respetar escrupulosamente en el caso de que se presente el despido, rescisión, destitución, cese o baja de alguno de estos sujetos que no les son aplicables las leyes reglamentarias del artículo 123 constitucional, porque tienen el privilegio de regirse por sus propias leyes y la Dependencia del Gobierno Federal tiene la obligación de atenerse a lo que en dichas leyes se prevenga en cuanto a la baja, cese o destitución.

A) MILITARES.

La definición de militares que la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos establece es la siguiente:

"Artículo 132.- Militares son los individuos que legalmente pertenecen a las Fuerzas Armadas Mexicanas, con un grado de la escala jerárquica. Estarán sujetos a las obligaciones y derechos que para ellos establecen la Constitución Política Federal, el presente cuerpo legal y demás ordenamientos castrenses".

Del concepto aportado por el artículo 123 de la Ley Orgánica en estudio, todavía conviene hacer mayores especificaciones; de este modo, debemos entender por individuos a personas físicas con plena capacidad de goce y de ejercicio, sin embargo, para ingresar a los planteles militares, o en ocasiones para causar alta en las Fuerzas Armadas, no necesariamente se debe cumplir con la edad que el Código Civil en su numeral 646 establece: "La mayor edad comienza

a los dieciocho años cumplidos"; ya que los cadetes, generalmente son menores de edad, también algunos soldados en activo.

Ahora bien, por Fuerzas Armadas Mexicanas debe entenderse al Ejército, Fuerza Aérea y Armada, que es el personal que se encuentra en tierra, en el aire y en el mar resguardando la seguridad de la Nación.

Asimismo, de acuerdo con el precepto 128, los grados de la escala jerárquica del Ejército y Fuerza Aérea se clasifican en:

- I.-) Generales;
- II.-) Jefes;
- III.-) Oficiales; y
- IV.-) Tropa.

Este precepto legal es de suma importancia, porque diferencia una ley administrativa de una laboral, pues en materia laboral por regla general los trabajadores se dividen en sindicalizados y de confianza; y en este caso particular, los cuadros militares se dividen en Generales, Jefes, Oficiales y Tropa. Según el artículo 129 de su Ley Orgánica, los grados que existen en los cuadros referidos; en orden decreciente son: General de División, General de Brigada y General Brigadier; los Jefes son: Coronel, Teniente Coronel y Mayor; los Oficiales son: Capitán Primero, Capitán Segundo, Teniente y Subteniente; finalmente, el personal de Tropa comprende los grados de Sargento Primero, Sargento Segundo, Cabo y Soldado.

De acuerdo al artículo 133 de la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos; los militares según la naturaleza del servicio que desempeñen, se clasifican en tres clases: De arma, de servicio y auxiliares.

Una vez que ha quedado plenamente desglosado el concepto del personal

militar, podemos pasar a examinar la naturaleza administrativa de las relaciones que rigen a los militares con el Estado.

Por principio, la ley que lo rige no es una norma laboral, sino una ley administrativa que establece los órganos de una entidad estatal que tienen las misiones de defender la integridad, la independencia y la soberanía de la Nación; garantizar la seguridad interior; auxiliar a la población civil en caso de necesidades públicas; realizar acciones cívicas y obras sociales que tiendan al progreso del país; y en caso de desastre, ayuda para el mantenimiento del orden, auxilio de las personas y sus bienes y la reconstrucción de las zonas afectadas.

Y como no se trata de una Ley Laboral, sino de una norma administrativa que además regula el poder disciplinario que debe existir en las Instituciones Armadas, la baja de un militar no puede estimarse como una forma de rescindir o terminar una relación laboral, sino que es una sanción administrativa, asimismo, al establecer un procedimiento seguido en forma de juicio para poder imponer la sanción de baja, es evidente que se trata de un acto de autoridad reclamable en un juicio de amparo y de ningún modo se puede tratar como una rescisión o terminación de una relación laboral impugnabile, ante una autoridad laboral.

El artículo 170 de la misma Ley define la baja como: "la separación definitiva de los miembros del Ejército y Fuerza Aérea, del activo de dichas instituciones y procederá por ministerio de ley o por acuerdo del Secretario de la Defensa Nacional...".

Según el mismo precepto legal, la baja tiene dos causas de procedencia: la primera, por ministerio de ley, y la segunda, por acuerdo del Secretario de la Defensa Nacional. A su vez la procedencia de la baja por ministerio de ley puede ser por dos motivos, por muerte o por sentencia ejecutoriada que lo ordene, dictada por Tribunal competente del Fuero Militar.

Ahora bien, la procedencia de la baja por acuerdo del Secretario de la Defensa Nacional puede ser por cinco motivos: a) por solicitud del interesado que sea aceptada; b) por ser declarado el militar prófugo de la justicia, por el Tribunal Militar al que hubiere sido consignado, sin perjuicio del proceso que se le siga y siempre que dure en esta situación más de tres meses; c) por desaparición del militar, comprobada esta circunstancia mediante las partes oficiales, siempre que dure en esta situación más de tres meses; d) tratándose del personal de tropa y de los militares de la clase de auxiliares además de las causas señaladas en los incisos que anteceden, podrán ser dados de baja por observar mala conducta, determinada por el Consejo de Honor de la Unidad o Dependencia a que pertenezca; y e) los Militares Auxiliares causarán baja además cuando no se consideren necesarios sus servicios o a consecuencia de cambios orgánicos en las estructuras de las unidades o dependencias a que pertenezcan.

Es evidente que solamente se puede dar de baja a los militares que se encuentran en activo, esta aclaración se hace porque la Ley Orgánica considera tres situaciones de los Militares: 1.-) en activo, 2.-) de reserva y 3.-) en retiro.

De conformidad con el ordinal 138 de la Ley Orgánica, el activo del Ejército y Fuerza Aérea, está constituida por el personal militar que se encuentre:

- I.- Encuadrado, agregado o comisionado en unidades, dependencias e instalaciones militares;
- II.- A disposición de la Secretaría de la Defensa Nacional;
- III.- Con licencia;
- IV.- Hospitalizado;
- V.- Sujeto a proceso; y
- VI.- Compurgando una sentencia.

Una vez señalado que la baja solamente procede contra el personal en activo, se debe tomar en cuenta que el Poder Disciplinario en el Instituto Armado

no solamente se encuentra regulado en la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, sino, que también se encuentra ampliamente detallado en otras normas jurídicas, tales como la Ley de Disciplina del Ejército y en el Reglamento General de Deberes Militares, principalmente, siendo unas de las tantas leyes que rigen a los Militares a que se refiere la fracción XIII del Apartado "B" del artículo 123 constitucional.

Así como la sanción administrativa de baja se encuentra regulada en la Ley Orgánica del Ejército; la Ley de Disciplina en el Capítulo II reglamenta la sanción administrativa de arresto, bajo la denominación de "correctivos disciplinarios".

En este precepto se establecen las facultades de los Generales de División, de los Generales de Brigada, de los Brigadieres y Coroneles, de los Jefes de menor categoría a la de Coronel y de los oficiales, asimismo de las clases o personal de Tropa con grado y facultades para arrestar; por supuesto que el arresto es una sanción administrativa distinta a la pena de la libertad, por la comisión de un delito, ya que en este último caso se debe estar a las disposiciones del Código de Justicia Militar.

Curiosamente la Ley de Disciplina no da ninguna definición de la misma, sin embargo, el Reglamento General de Deberes Militares en su artículo 1o. conceptualiza el deber y la disciplina, definiendo al primero como: "El conjunto de las obligaciones que a un militar impone su situación dentro del ejército. La subordinación, el valor, la audacia, la lealtad, el desinterés, la abnegación, etc; son diversos aspectos bajo los cuales se presenta de ordinario. El cumplimiento del deber es a menudo áspero y difícil y no pocas veces exige penosos sacrificios; pero es el único camino para el militar que tiene consciencia de su dignidad y de la importancia de la misión que la patria le ha conferido. Cumplirlo con tibieza, con fórmula es cosa que pugna con el verdadero espíritu de la profesión. El militar debe encontrar en su propio honor el estímulo necesario para cumplirlo con exceso." Al segundo vocablo lo define como: "La norma a que los militares

deben de sujetar su conducta; tiene como base la obediencia y un alto concepto de honor, de la justicia y de la moral, y por objeto, el fiel y exacto cumplimiento de los deberes que prescriben las leyes y reglamentos militares".

Como ha quedado de manifiesto, el Reglamento General de Deberes Militares da una definición de disciplina, pero no contiene ningún concepto de lo que es el poder disciplinario, mismo que se puede inferir de diversas disposiciones del mismo Reglamento.

Para poder dejar más claro el concepto de Poder Disciplinario, recurrimos a la connotación de Cabanellas de Torres, quien lo define como: "Competencia del superior jerárquico o de órganos representativos de cuerpos políticos, judiciales, administrativos o profesionales, para aplicar sanciones apropiadas, pero ajenas a lo penal, a quienes, colocados bajo su autoridad o inspección, han faltado a los deberes profesionales o adoptado actitud de naturaleza, que empañe el buen nombre del cuerpo a que se pertenece".⁵⁹

El Reglamento General de Deberes Militares norma las siguientes sanciones administrativas con la denominación "correctivos disciplinarios" y son los siguientes:

- "1.- Amonestación,
- 2.- arresto, y
- 3.- cambio de cuerpo o dependencia".

Se refiere a la amonestación enunciando que es: "el acto por el cual el superior advierte al inferior la omisión o defecto en el cumplimiento de sus deberes, invitándolo a corregirse, a fin de que no incurra en falta y se haga

⁵⁹ Cabanellas de Torres, Guillermo, Diccionario Jurídico Elemental, Op. cit., p. 308.

acreedor a un arresto".

Esta sanción puede ser verbal o por escrito.

El concepto de arresto es el siguiente: "Es la reclusión que sufre un militar por un término de 24 horas a 15 días en su alojamiento, cuartel o en las guardias de prevención; entendiéndose por alojamiento la oficina o dependencia militar donde prestan sus servicios los interesados".

Tienen facultades para imponer arresto desde un Cabo hasta el Secretario de la Defensa, lo mismo para imponer amonestaciones, sin embargo, los cambios de cuerpo o procedencia solamente lo pueden hacer los Consejos de Honor.

Existen opiniones de diversos tratadistas, en el sentido de que el Derecho Militar se constriñe al Fuero Militar de Guerra; es decir, a todas las normas que prevén los delitos castrenses y la jurisdicción militar. Sin embargo, estimamos que éste es un concepto muy restringido y se puede considerar como Derecho Militar, pues todas las normas relativas a la disciplina, infracciones, delitos y al Fuero militar, son una especie del Derecho Militar.

Conforme a lo anterior, el jurista Acosta Romero concibe al Derecho Militar como: "un sistema de normas a partir de la Constitución, que regulan todas las actividades de las Fuerzas Armadas de nuestro país, desde su ubicación, constitución, organización, estructura, funcionamiento, jerarquía, hasta su desarrollo".⁶⁰

De la misma manera se ocupa de las diversas instituciones que existen en relación a éste.

⁶⁰ Acosta Romero, Miguel. Segundo Curso de Derecho Administrativo, 1ª ed., Ed. Porrúa, S.A., México, 1989, p. 750.

Por otra parte, son tantas las leyes que rigen a los militares, que existen opiniones de juristas que consideran que existe un derecho militar como género y aparte las especialidades o ramas. Respecto de estas ramas, el mismo autor señala las siguientes: "Al Derecho Constitucional Militar, al Derecho de Seguridad Militar, al Derecho Administrativo Militar, al Derecho Penal Militar y al Derecho Educativo Militar".⁶¹

Por consiguiente, es ocioso decir que la baja de un militar es un asunto que compete al Derecho Administrativo Militar.

B) MARINOS.

De las cuatro categorías de sujetos a que se refiere la fracción XIII del Apartado "B" del artículo 123 constitucional, una de ellas corresponde a los marinos, mismos que se encuentran regidos principalmente por la Ley Orgánica de la Armada de México, y por la Ley de Disciplina de la Armada de México.

Antes de continuar con el examen de estas leyes conviene tener presente que después de la Revolución Mexicana, los primeros Jefes de Estado tuvieron origen militar y que las Fuerzas

Militares no se encontraban estructuradas como en la actualidad; en virtud de que existía en el Gabinete del Poder Ejecutivo una Secretaría de Guerra y Marina que aglutinaba a las 3 Fuerzas, Ejército, Fuerza Aérea y Armada. En la actualidad la Secretaría de la Defensa Nacional como integrante de la Administración Pública Federal comprende a la Fuerza Aérea y al Ejército, que ya fueron estudiados en el Apartado anterior y la Secretaría de Marina es una entidad distinta a la anterior pero de la misma categoría que agrupa únicamente a

⁶¹ Ibid, p. 751

la Armada de México, que es al personal al que nos vamos a referir en este capítulo, ya que la Constitución, al hablar de marinos es evidente que se refiere a todos los marinos con grado, cualquiera que sea su jerarquía. De acuerdo con lo preceptuado en el artículo 1o. de la Ley Orgánica de la Armada de México, ésta es una Institución Militar Nacional de carácter permanente cuya misión es emplear el Poder Naval Militar de la Federación para la seguridad interior y la Defensa exterior del país.

El artículo 6 de la ley invocada, establece que el personal de la Armada de México, de acuerdo a su jerarquía se agrupa en 6 categorías:

- 1.- Almirantes,
- 2.- Capitanes,
- 3.- Oficiales,
- 4.- Cadetes,
- 5.- Clases, y
- 6.- Marinería.

La jerarquía de almirantes comprende tres categorías, Almirante, Vicealmirante y Contralmirante.

La jerarquía de capitanes comprende tres grados, el Capitán de Navío, el Capitán de Fragata y Capitán de Corbeta. La jerarquía de Oficiales comprende los grados siguientes:

- a) Teniente de Navío,
- b) Teniente de Fragata,
- c) Teniente de Corbeta y
- d) Guardiamarina.

El Guardiamarina es de tres funciones distintas, Primer Contramaestre,

Primer Condestable y Primer Maestre.

La jerarquía de clases comprende los grados siguientes:

- I.- Segundo Contra maestre,
- II.- Segundo Condestable,
- III.- Segundo Maestre,
- IV.- Tercer Contra maestre,
- V.- Tercer Condestable
- VI.- Tercer de Maestre,
- VII.- Cabo de Mar,
- VIII.- Cabo de Cañon,
- IX.- Cabo de Horno, y
- X.- Cabo.

La jerarquía de Marinería tiene los grados de Marinero y el de Fogonero.

Todos los datos anteriores fueron tomados de los artículos 74 y 75 de la Ley Orgánica de la Armada de México.

Por otra parte, la Ley de la Materia clasifica en dos tipos al personal de la Armada de México, el primero de ellos lo constituye la milicia permanente y el segundo la milicia auxiliar.

Por su parte, el artículo 47 de la Ley establece que la milicia permanente se caracteriza por su estabilidad en el servicio y los que a ella pertenecen no pueden ser destituidos o inhabilitados de su empleo, sino por sentencia ejecutoria del órgano de justicia competente.

Asimismo, el personal de la Armada de México, puede presentarse en tres situaciones distintas reguladas por la ley, el personal en situación del activo, el personal en situación en reserva y el personal en situación de retiro.

El artículo 105 de la Ley Orgánica de la Armada de México, establece la baja como una sanción administrativa y la define como la separación definitiva del servicio activo, y procede por ministerio de ley y por acuerdo del alto mando.

Las causas de baja por ministerio de ley son cuatro:

Por defunción, por sentencia ejecutoriada, por ser declarado prófugo de la justicia tratándose de almirantes, capitanes y oficiales; y por faltar tres días consecutivos a sus respectivas labores.

La baja por acuerdo del alto mando procede por desaparición de un periodo mayor de dos meses, por solicitud del interesado, por recomendación de órgano de justicia y por incapacidad para el cumplimiento de las obligaciones inherentes al servicio.

La baja también procede por acuerdo de los mandos superiores, pero solamente por tres causas:

- 1.- Por solicitud del interesado,
- 2.- Por observar mala conducta y
- 3.- Por no ser necesarios sus servicios en términos del contrato.

La baja de los marinos aunque es una sanción administrativa, impuesta por una autoridad del Estado en ejercicio del poder disciplinario, no está prevista en la Ley de Disciplina de la Armada de México, sino en la Ley Orgánica de la Armada de México, que como su nombre lo indica establece la organización de ese cuerpo militar. Tal vez se deba a que como es una organización militar y éste debe tener un alto sentido del honor, consecuentemente la baja genera la pérdida de derechos militares y cuando es aplicada por una causa ajena a la voluntad del cesado, significa que no supo hacer honor a su situación de militar.

La Ley de Disciplina de la Armada de México, no define el Poder

Disciplinario, pero da una serie de definiciones tales como son las de que el personal debe sujetar su conducta con base en la obediencia, y un alto sentido del honor de la justicia y de la ética, para el fiel y exacto cumplimiento de los deberes que establecen las Leyes y Reglamentos de la Armada de México.

Señala que el principio vital que rige a los marinos es la disciplina, como deber de obediencia, que capacita para el mando en la medida de que tan noble es mandar como obedecer, y que mandará mejor quien mejor sepa obedecer.

Define el deber como el conjunto de obligaciones que al personal impone su situación dentro de la Armada de México, ya sea en virtud de la jerarquía que se ostente o del cargo que se desempeñe.

La ley exige a los marinos el cumplimiento del deber hasta el sacrificio, en defensa de la soberanía del Estado, en defensa de las instituciones y del honor de la Armada de México.

La Ley de Disciplina de la Armada de México ordena que todo marino que infrinja un precepto reglamentario, se hará acreedor a un correctivo disciplinario, de acuerdo con su jerarquía en la Armada y en la magnitud de su falta. Si constituye un delito, quedará el infractor sujeto al proceso correspondiente de acuerdo con el Código de Honor y Justicia.

Regula como correctivos disciplinarios, los castigos administrativos siguientes:

- I.- Amonestación,
- II.- Arresto,
- III.- Arresto hasta por 15 días en prisión,
- IV.- Cambio de adscripción en observación de su conducta a una comisión subalterna,

- V.- Suspensión de los derechos escalafonarios para fines de promoción hasta por dos años,
- VI.- Pase a depósito y,
- VII.- Baja del servicio activo.

Para los efectos de la presente tesis, la sanción disciplinaria que más nos interesa es la baja y la define como la separación definitiva del servicio activo, con la pérdida total de los derechos que corresponden a su jerarquía y tiempo de servicios.

La Ley de la Materia previene que todo el personal de la Armada que fuese juzgado por el Tribunal u órgano competente, si resultara procedente será destituido de su cargo y no deberá ser perjudicado en futuros cargos y ascensos por dicha causa. De ser culpable se le castigará conforme se determine y purgada la sanción será restituido al servicio activo, sujetándose a lo que establecen los preceptos legales correspondientes.

El motivo más común que no causa deshonor para los marinos y que es causa de baja, es por voluntad propia del marino, cuando ha cumplido determinado tiempo de servicio.

Ahora bien, entre los motivos más comunes que sí causan deshonor en los marinos, está la comisión de un delito y darse a la fuga; pero a pesar de que se dan a la fuga; después se arrepienten y tratan de resolver su situación jurídica, por una parte para no perder sus derechos militares, y por otra parte, si no llegan a conseguir empleo desean reincorporarse a la Armada, sin embargo como la comisión del delito es materia penal, generalmente para resolver su problema tramitan Juicio de Amparo, contra la orden de aprehensión del Juez Militar pero se olvidan, que el ser declarado prófugo de la justicia es una causal de baja y también olvidan que la baja es una sanción administrativa, por lo tanto, en ocasiones logran conseguir la protección federal contra la orden de aprehensión,

pero por desconocimiento omiten atacar la declaración de prófugo de la justicia, por lo mismo, muchas veces no logran volver a incorporarse al servicio, porque queda firme la baja y cuando se enteran de esto, difícilmente consiguen la protección federal, como ejemplo nos permitimos citar el considerando Sexto de la ejecutoria en cita es del tenor literal siguiente:

"SEXTO.- Es infundado el tercer agravio hecho valer por el recurrente, en atención a las consideraciones que a continuación se precisan:

"Substancialmente esgrime el recurrente que indebidamente el juez que consideró, que el acto reclamado consistente en la emisión del Radiograma de 16 de noviembre de 1994 debía tenerse como un acto derivado de otro consentido, por no haber combatido el quejoso la declaratoria de prófugo de la Justicia Militar de que fuera objeto el 17 de febrero de 1994, y al no haberla impugnado de modo alguno la consintió, por ende la baja deriva de aquélla, lo que causa perjuicio e infringe lo dispuesto en la fracción XVIII del artículo 73 y fracción III del diverso 74, ambos de la Ley de Amparo, argumentando además al recurrente que indebidamente el juez A quo aplicó las tesis relativas a los actos consentidos y a los derivados de actos consentidos, siendo que al combatir la orden de aprehensión él impugnó la declaratoria de prófugo, pues aduce que ambas constituyen un solo acto sin que puedan considerarse en forma independiente.

Es infundado el agravio en estudio, habida cuenta que de las constancias que obran en autos claramente se advierte lo siguiente:

- a).- Que con fecha 20 de mayo José Angel Valadez Mendoza ingresó al servicio activo en la Secretaría de Marina.
- b).- El 17 de febrero de 1994 el Juez Militar de la Plaza de Mazatlán, en el Estado de Sinaloa, emitió la declaratoria de prófugo de la Justicia Militar, en contra del quejoso, por el delito de desertión franca (folio 20 del juicio de amparo).
- c).- Por resolución de 14 de julio de 1994, el Juez Militar de la Plaza de Mazatlán, en el Estado de Sinaloa giró orden de aprehensión en contra del hoy recurrente, en la partida militar número 119/94. (folio 25 del expediente del juicio de amparo).

d).- Contra dicha orden de aprehensión y su ejecución del hoy recurrente promovió juicio de amparo, del cual tocó conocer por razón de turno al Juzgado Octavo de Distrito en Materia Penal en el Distrito Federal, que por sentencia de 13 de mayo de 1994, concedió el amparo y protección de la Justicia de la Unión solicitados única y exclusivamente por la falta de fundamentación y motivación de la orden de aprehensión que entonces se reclamó.

e).- Con fecha 16 de noviembre de 1994, el Oficial Mayor de la Secretaría de Marina emitió el radiograma mediante el cual se decretó la baja del hoy quejoso dentro del servicio activo de la Armada Mexicana, acto éste que es el reclamado en el Juicio de Grantías cuya senetencia es motivo del presente recurso de revisión. (folio 9 y 189 del juicio de amparo).

De la anterior relación de hechos, y en complemento a ella debe precisarse que en el juicio de amparo promovido ante el Juez de Distrito en Materia Penal, además de la orden de aprehensión, y su ejecución la orden inminente de baja del servicio activo de la Armada de México, que dichas autoridades pretenden emitir o que han emitido sin comunicarle al suscrito, en términos del artículo 105 fracción I inciso c) de la Ley Orgánica de la Armada de México, como consecuencia directa e inmediata de la orden de aprehensión combatida.

En ese orden de ideas, debe precisarse que atinadamente el juez A quo sobreeseyó en el juicio de amparo por haberse reclamado en el mismo un acto derivado de otro consentido, es decir que al combatirse la baja como miembro activo de las Fuerzas Armadas y derivar ésta de la declaratoria de prófugo que había sido consentida por no impugnarse, luego entonces resulta obvio que procedía sobreeser en los términos que lo hizo el juez de la causa por las razones que enseguida se explican.

En efecto, si el propio quejoso reclamó ante el juez de distrito penal la eminente orden de baja, y en los alegatos formulados ante él, precisó en los puntos 1 y 4 de su escrito relativo, que había tenido conocimiento de las actuaciones practicadas en la causa penal miliatr II9/94, por haber sido remitidas con copia certificada por el Juez Militar adscrito a la III Región y Novena Zona Militar, señalando así mismo que dicho juez militar había declarado prófugo de la justicia al quejoso en el auto de inicio y que a razón de ello había

girado la orden de aprehensión que reclamaba, precisando el propio quejoso que la consecuencia directa e inmediata de ello sería la orden de baja en términos de lo dispuesto por el artículo 105 fracción I, inciso c) de la Ley Orgánica de la Armada de México, alegatos que fueron presentados ante el citado Juez de Distrito en Materia Penal, dentro del juicio de amparo número 17/94-B, con fecha 11 de mayo de 1994 (folios 32 y 33 del juicio de amparo).

Siguiendo ese orden de ideas es inconcuso que si bien no fue notificado de la declaratoria de prófugo, el hoy recurrente tuvo conocimiento pleno de ella, y estuvo en aptitud de combatirla en la vía y forma que correspondía, previamente a la promoción del juicio de amparo en que se combatió la orden de baja, pero lo que está tal y como lo precisa el juez a quo en la sentencia recurrida, tiene el carácter de acto derivado de otro consentido y en razón de ello lo procedente es sobreseer por la baja reclamada.

No es óbice a lo anterior el que la parte recurrente esgrima que la orden de aprehensión y la declaratoria de prófugo, constituyen un mismo acto que se combatió ante el tantas veces mencionado Juez de Distrito en Materia Penal, pues lo cierto es que únicamente es imputable ante el propio recurrente el hecho de que si conocía la existencia de la declaratoria del prófugo de que había sido objeto debió combatir de acuerdo a la competencia por razón de materia, la orden de aprehensión en la vía penal y la declaratoria del prófugo en la vía correspondiente, pues contrariamente a lo que esgrime son actos distintos, inclusive de fecha diversa ya que la multicitada declaratoria de prófugo se emitió el 17 de febrero de 1994, y la orden de aprehensión se giró el 14 de julio, del mismo año, por lo que aunque una derive de la otra, no pueden considerarse como un acto único, más aún el propio acto reclamado, es decir la orden de baja es asimismo otro acto diverso que deriva del primeramente citado y es claro que al haber combatido el quejoso recurrente la citada orden de aprehensión y hacerse sabedor del origen de la misma, o sea de la declaratoria de prófugo de la justicia es claro que la consintió, y en consecuencia la baja que reclama es un acto derivado de otro consentido, por lo que procede confirmar la sentencia recurrida al actualizarse lo dispuesto en la fracción XVIII del artículo 73 de la Ley de Amparo, en relación con los diversos numerales 192 y 193 de la misma legislación, y en relación asimismo con la tesis de jurisprudencia número 70, visible a fojas 116, de la Segunda Parte del Apéndice al Semanario judicial de la

Federación, que establece:

'ACTOS DERIVADOS DE ACTOS CONSENTIDOS. IMPROCEDENCIA.- El amparo es improcedente cuando se endereza contra actos que no son sino una consecuencia de otros que la ley reputa como consentidos.'

Asimismo debe aplicarse la primera tesis relacionada con la jurisprudencia número 69, consultable en la página 115 de la parte y Apéndice en comento, que a la letra dice:

'ACTOS CONSECUCIONA DE OTROS CONSENTIDOS.- La jurisprudencia relativa a que el amparo es improcedente cuando se endereza contra actos y que no son sino consecuencia de otros que la ley reputa consentidos, ha sido modificada por la Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia, en el sentido de que sólo debe sobreseerse cuando el acto de que es consecuencia el segundo, lleva implícito o comprendido a éste último'

También debe aplicarse la segunda tesis relacionada con la jurisprudencia número 70, visible a fojas 116 de la Parte y Apéndice en consulta, que dispone:

'ACTOS DERIVADOS DE ACTOS CONSENTIDOS.- No basta para sobreseer en el amparo que una resolución o providencia sea consecuencia legal, forzosa o directa de otra resolución anterior, sino que es necesario que la resolución primera afecte los derechos o intereses del quejoso, pues si éstos se vulneran hasta el momento de ejecutar los actos derivados de los primeros, y el quejoso no tenía capacidad legal para interponer recurso alguno contra éstos, indudablemente debe considerársele como persona extraña al juicio, en los términos de la fracción IX del artículo 107 constitucional (hoy fracción II, inciso (SIQ)).

Al efecto, debe precisarse, que el artículo 105 de la Ley Orgánica de la Armada de México dispone, en la parte que interesa lo siguiente:

'ARTICULO 105.- Baja es la separación definitiva del servicio activo y procederá:

I.- Por ministerio de ley en los siguientes casos:

c).- Declarado prófugo de la justicia, tratándose de almirantes,

capitanes y oficiales, su perjuicio del proceso que se le siga...'

Del precepto legal transcrito se deduce que la baja reclamada es consecuencia directa de la declaración del prófugo de la justicia, en el caso concreto para tratarse de un oficial, como lo es el quejoso que tiene el grado de Teniente de Corbeta, de acuerdo a lo previsto en el artículo 75 de la propia Ley Orgánica de la Armada de México que prevé en la parte que interesa lo siguiente:

'ARTICULO 75.- Las distintas categorías tienen la siguiente escala jerárquica:

III.- Oficiales.

c).- Teniente de Corbeta...'

En atención a los razonamientos y criterios expuestos es evidente que resulta infundado el agravio en estudio.

Es infundado el cuarto agravio hecho valer por la recurrente, en el que substancialmente arguye que se dejó de aplicar por el juez A quo, en su perjuicio lo dispuesto por los artículos 77 fracciones II y III y 78 de la Ley de Amparo por considerar el quejoso, que son infundadas las causas de sobreseimiento decretadas en la sentencia recurrida.

Efectivamente, en términos de lo estudiado y analizado en los considerandos cuarto, quinto y sexto de esta resolución, no le asiste la razón al recurrente, habida cuenta que en la sentencia combatida, el juez A quo sí expresó y fijó en forma clara y precisa los actos reclamados y la apreciación de las pruebas conducentes para tenerlos o no por demostrados y los fundamentos legales en que se apoyó para sobreseer en el juicio de amparo, y también contiene dicha sentencia los puntos resolutivos en que se concretó de manera específica los actos y las razones por las cuales se sobreseyó en el juicio.

Lo anterior es así, en virtud de que el A quo precisó que los actos combatidos se hicieron consistir en la emisión de la orden contenida en el radiograma 51642 de fecha 16 de noviembre de 1994, mediante el cual se ordenó la baja del servicio activo de la Armada de México, del quejoso, y la emisión del informe al mando número 214 de 11 de noviembre de 1994 por el cual se declaró

procedente la emisión de la orden de baja en contra del quejoso, asimismo el juez A quo fundó los sobreseimientos de dichos actos en la fracción IV del artículo 74 de la Ley de Amparo, respecto de las autoridades de la Secretaría de Marina que a continuación se indican: Jefe del Estado Mayor de la Armada de México, Director General de Personal, Director de Personal, Subdirector de Planillas, Jefe del Departamento de Trámites y Movimiento de Personal."⁶²

C) MIEMBROS DEL SERVICIO EXTERIOR

Toca ahora el análisis de la categoría del personal del servicio exterior.

Probablemente de las cuatro categorías de sujetos excluidos por la fracción XIII, del apartado B) del artículo 123 constitucional, sea el personal del servicio exterior el que cuente con una ley más completa, tal vez sea por lo reciente, relativamente, de la publicación de dicha ley, pues apareció publicada el 4 de enero de 1994, en el diario oficial de la federación.

La consideramos de las más completas, porque aparte de ser una ley administrativa al servicio exterior, también es una norma laboral que regula los derechos y obligaciones de dicho personal en materia de trabajo y prestaciones, sin llegar a ser una ley laboral.

La Ley del Servicio Exterior Mexicano regula cuestiones netamente administrativas tales como el capítulo I, en donde se define al servicio exterior mexicano; el capítulo II, que se refiere a la integración de dicho servicio; el III, que establece las bases de organización; el IV, que está dedicado a los embajadores y cónsules generales, y el V, que crea la comisión del personal del

⁶² RA.- 453/95; resuelto por el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, en sesión del 15 de junio de 1995, siendo el quejoso JOSE ANGEL VALADEZ MENDOZA.

servicio exterior.

El resto del capitulo regula cuestiones laborales, pero desde el punto de vista administrativo, el capítulo VI señala los requisitos para el ingreso al servicio exterior, el capítulo VII establece los requisitos de ascenso; el VIII define las obligaciones de los miembros del servicio exterior; el IX precisa los derechos y prestaciones; el X regula la separación; y el XI es el más importante para nuestro trabajo de tesis, porque establece las sanciones administrativas.

El artículo 1º de la Ley del Servicio Exterior Mexicano define a éste como "el cuerpo permanente de funcionarios del Estado, encargado específicamente de representarlo en el extranjero y responsable de ejecutar la política exterior de México, de conformidad con los principios normativos que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos".

El Servicio Exterior depende del Ejecutivo Federal. Su dirección y administración están a cargo de la Secretaría de Relaciones Exteriores, conforme a lo dispuesto por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y a los lineamientos de política exterior que señale el Presidente de la República, de conformidad con las facultades que le confieren las fracciones II, III y X, del artículo 89 de la Constitución.

Según el artículo 2º de la Ley, las principales funciones del Servicio Exterior Mexicano son:

- a) Promover y salvaguardar los intereses nacionales ante los Estados extranjeros y en los organismos y reuniones internacionales.
- b) Proteger, de conformidad con los principios y normas del derecho internacional, la dignidad y los derechos de los mexicanos en el extranjero.
- c) Mantener y fomentar las relaciones entre México y los miembros de la

comunidad internacional.

- d) Intervenir en la Celebración de Tratados.
- e) Cuidar el cumplimiento de los tratados de los que México sea parte.
- f) Velar por el prestigio del país en el exterior.
- g) Participar en todo esfuerzo regional y mundial que tienda al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales.
- h) Promover el conocimiento de la cultura nacional en el exterior y recabar en el extranjero la información que pueda ser de interés a México.

Para el presente trabajo, es de suma importancia el artículo 3º de la Ley del Servicio Exterior, porque señala las categorías que integran el Servicio Exterior Mexicano, textualmente dice lo siguiente:

"Artículo 3º. El Servicio Exterior Mexicano se integra por personal de carrera, personal temporal y personal asimilado".

Ahora bien, solamente el personal de carrera goza de una amplia protección por parte de la Ley del Servicio Exterior Mexicano y prácticamente a esta categoría de personal, están dedicados la mayoría de los capítulos de la ley.

Según el artículo 4º de la Ley de la Materia, el personal de carrera será permanente y comprende la rama diplomático-consular y la rama técnico-administrativa. Su desempeño se basa en los principios de preparación, competencia, capacidad y superación constante a fin de establecer un servicio permanente para la ejecución de la política exterior en México.

Los cuerpos diplomático y consular integran la rama diplomático-consular, que comprende las siguientes categorías: embajador, ministro, consejero, primer

secretario, segundo secretario, tercer secretario y agregado diplomático.

La rama técnico-administrativa comprende las siguientes categorías: coordinador administrativo, agregado administrativo "A", agregado administrativo "B", agregado administrativo "C", técnico-administrativo "A", técnico-administrativo "B" y técnico-administrativo "C".

Por otra parte, el personal temporal, que es otra de las categorías de personal del Servicio Exterior, es designado por acuerdo del Presidente de la República. Desempeña funciones específicas en una adscripción determinada y por un plazo definido, al término del cual sus funciones cesan automáticamente, según el 7º precepto de la Ley de la Materia; los así nombrados no forman parte del personal de carrera ni figuran en los escalafones respectivos; por lo tanto no tienen los mismos derechos ni la misma protección legal.

La otra categoría de miembros del Servicio Exterior, la constituye el personal asimilado, que se compone de funcionarios y agregados a misiones diplomáticas y representaciones consulares, cuyo nombramiento haya sido gestionado por la otra dependencia de la Administración Pública Federal u otra autoridad competente, con cargo a su propio presupuesto. Dicho personal será acreditado por la Secretaría de Relaciones Exteriores con el rango que ésta determine y su asimilación al Servicio Exterior tendrá efectos sólo durante el tiempo que dure la comisión que se le haya conferido.

Tanto el personal temporal como el asimilado tienen las mismas obligaciones que el personal de carrera, pero no los mismos derechos. Un ejemplo de personal temporal, es el consúl honorario, y un ejemplo de personal asimilado, es el agente de la Policía Judicial Federal agrgada a una embajada.

El personal de carrera también puede ocupar cargos dentro de la Secretaría de Relaciones Exteriores y según el artículo 17 de la Ley del Servicio Exterior

Mexicano, tienen derecho a que se les reserve su plaza mientras regresan.

De acuerdo al artículo 89, fracciones II y III, constitucionales, el Presidente de la República designa a los embajadores y cónsules generales, pero de conformidad al artículo 19 de la Ley del Servicio Exterior, tienen preferencia los funcionarios de carrera de mayor competencia, categoría y antigüedad de la rama diplomático-consular.

El artículo 26 de la Ley de la Materia crea la comisión de Personal con facultades para someter a consideración del Secretario de Relaciones Exteriores, recomendaciones para el ingreso, reincorporación, ascensos, traslados, comisiones, disponibilidades, separaciones, retiro, sanciones administrativas y casos excepcionales de licencia de personal del Servicio Exterior.

La Comisión de Personal del Servicio Exterior se integra por un emjador de carrera del Servicio Exterior, designado por el Secretario de Relaciones Exteriores, a quien le corresponde presidir la Comisión; asimismo, se integra con el Oficial Mayor, con el Director General que tenga bajo su cargo los asuntos concernientes al personal del Servicio Exterior, según lo disponga el Reglamento Interior de la Secretaría, con el Director General de Asuntos Jurídicos y con tres funcionarios designados por el Secretario de Relaciones Exteriores.

Según el artículo 27 de la Ley que nos ocupa, en todo caso, la mayoría de los integrantes de la Comisión deberá ser personal de carrera.

Para efectos de nuestra tesis esta autoridad es de las más importantes, por su intervención en los procedimientos que se instruyen con motivo de las infracciones cometidas por esta clase de servidores públicos y que pudieran concluir con la imposición de alguna sanción.

Hasta aquí lo que hemos anotado se ha puesto de manifiesto que se trata

de una ley administrativa, que no establece ninguna forma de rescisión de la relación laboral, ni de terminación; porque no existe igualdad entre el personal del Servicio Exterior y las Entidades Estatales, es decir, no se trata de una relación trabajador-patrón, como la regulada por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado; sino que para mantener el prestigio de México ante la Comunidad Internacional, se hace necesario el ejercicio del poder disciplinario del Estado sobre el personal del Servicio Exterior, lo que se traduce en una relación supra-subordinación, o lo que es lo mismo, el superior actúa como autoridad ante el inferior. De esta manera, la baja o destitución de algún miembro del personal del Servicio Exterior, constituye un acto de autoridad, impugnabile por los medios de defensa previstos en la Ley del Servicio Exterior Mexicano o a través del juicio de amparo indirecto, ya que como dije anteriormente, la baja o destitución de los miembros del personal del Servicio Exterior, no es una forma de rescisión o terminación de la relación laboral, sino una sanción administrativa, que requiere de un procedimiento seguido en forma de juicio para su imposición.

El capítulo XI, de la Ley del Servicio Exterior Mexicano, en su artículo 57, establece las siguientes sanciones:

- a) Apercibimiento privado o público;
- b) Amonestación privada o pública;
- c) Suspensión;
- d) Destitución;
- e) Sanción económica e
- f) Inhabilitación para reingresar al Servicio Exterior Mexicano o desempeñar algún puesto en el mismo.

En el artículo 58 de la misma ley, establece las faltas que motivan la aplicación de sanciones administrativas, pero lo más importante de esta norma jurídica, es que a diferencia de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, sí reglamenta las sanciones más drásticas. De este modo, la

pena de destitución, de acuerdo al precepto 59 de la Ley del Servicio Exterior Mexicano, únicamente se puede aplicar por abandono de empleo; por actuar con deslealtad a México o a sus instituciones; por ser condenado por sentencia dictada por delito internacional; y por violar el deber del sigilo profesional; ya que el personal del Servicio Exterior tiene la obligación de guardar discreción absoluta acerca de los asuntos que conozca con motivo de su desempeño oficial.

Otra diferencia fundamental entre la Ley del Servicio Exterior y la Ley de los Servidores Públicos, estriba en que la imposición de la pena de destitución, lleva aparejada la sanción de inhabilitación de manera definitiva para reingresar al servicio exterior, pero esto no implica la inhabilitación para el desempeño de cualquier otro puesto en la Administración Pública Federal, ya que la inhabilitación reglamentada en ambas leyes, tiene efectos distintos; en un caso la inhabilitación es para desempeñar cualquier cargo en la Administración Pública Federal, inclusive los de Servicio Exterior y es independiente a la destitución. Por estas razones, considero que la Ley del Servicio Exterior Mexicano fue elaborada con mejor técnica jurídica.

Retomando el tema de la reglamentación especial de sanciones, aparte de la destitución e inhabilitación, la suspensión también tiene regla especial, y solamente por estar sujeto a proceso por delito intencional se puede aplicar esta sanción. Al establecer la Ley del Servicio Exterior las infracciones concretas para la aplicación de las sanciones antes citadas, me da la razón para afirmar nuevamente, que la Ley del Servicio Exterior Mexicano fue elaborada con mejor técnica jurídica que la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, que al no reglamentar la aplicación de sanciones, por cualquier falta se puede imponer la sanción de destitución, inhabilitación y suspensión, lo que no sucede con la otra ley.

Tratándose de los castigos de apercibimiento, amonestación y sanción económica, así como tratándose de reglas de procedimiento, los artículos 57 y

59, de la Ley del Servicio Exterior Mexicano, previenen la supletoriedad de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Ahora bien, el artículo 64 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, establece el procedimiento a seguir; sin embargo, considero que para ser congruente la Ley del Servicio Exterior, no debía señalar ninguna regla de procedimiento, pues al prevenir en la fracción IV, del artículo 60, que el afectado tiene 15 días para presentar argumentos y pruebas, contados a partir de la fecha de notificación de la acusación, es incongruente con la fracción I, del artículo 64 de la Ley de Responsabilidades, que señala que entre la fecha de citación y la de audiencia deberá mediar un plazo no menor de cinco ni mayor de quince días hábiles. O bien, otra forma de salvar la contradicción existente entre las dos leyes, y tal vez sería la más apropiada, consistiría en aplicar únicamente las reglas de procedimiento previstas en la Ley del Servicio Exterior; habida cuenta que, la fracción IV, del precepto 64, de la Ley de Responsabilidades es inaplicable al servicio exterior, porque el personal de éste no puede ser suspendido temporalmente, ya que opera el principio que dice que la ley especial debe aplicarse en lugar de la ley general, en este caso, la Ley del Servicio Exterior es especial y la Ley de los Servidores Públicos es general, por lo tanto, en relación a la suspensión del personal, se debe estar a lo establecido en la Ley del Servicio Exterior. Sobre todo no se debe aplicar el procedimiento establecido en la Ley de Responsabilidades, porque la del Servicio Exterior instituye la Comisión de Personal que se encargará de integrar una Subcomisión Disciplinaria encargada de sustanciar el procedimiento, luego la Comisión de Personal recomendará la sanción al Secretario de Relaciones Exteriores, éste la determina y su Controlador Interno la aplica, pero si el infractor fuere un embajador o un cónsul general, entonces la Comisión de Personal recomendará la sanción al Presidente de la República para que éste la determine según el artículo 60 de la Ley del Servicio Exterior Mexicano.

Tratamos de buscar precedentes relacionados con el personal del Servicio

ESTA TESIS NO DEBE
QUEDAR EN LA BIBLIOTECA

Exterior en los seis Tribunales Colegiados en Materia Administrativa existentes en la Ciudad de México, pero no encontré ninguno ligado al tema. A pesar de ello, busqué cuidadosamente en los diez juzgados de distrito de materia administrativa que hay en el Distrito Federal, y solamente encontré uno, resuelto por el Juez 8° de Distrito en Materia Administrativa en el Distrito Federal, en dicho asunto, la quejosa tenía el cargo de agregada diplomática con nombramiento provisional, fue destituida, y contra la destitución interpuso el juicio de amparo 362/94, alegando violaciones a la garantía de audiencia, el Juez le concedió el amparo considerando lo siguiente:

"Tercero.- En su primer concepto de violación substancialmente sostiene la quejosa, que la resolución combatida transgrede en su perjuicio la garantía de audiencia consagrada en el artículo 14 Constitucional, en virtud de decidir la baja en su nombramiento provisional como agregada diplomática, sin darle a conocer los hechos constitutivos de la falta que se le atribuye ni concederle el plazo a que se refiere el artículo 141 del Reglamento de la Ley Orgánica del Servicio Exterior Mexicano, a efecto de alegar en su defensa.

Resulta substancialmente fundado el concepto de violación que se analiza, en atención a las siguientes consideraciones.

El artículo 14 constitucional establece en la parte conducente "Nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho."

De lo anterior se colige que cualquier acto de molestia que realice la autoridad debe ser conforme a los requisitos legales, otorgando en todos los casos la Garantía de Audiencia haciendo referencia al artículo citado; y en la especie, el Director General del Servicio Exterior y de Personal de la Secretaría de Relaciones Exteriores al notificarle a la quejosa mediante oficio DSE 15625 de fecha veintinueve de septiembre de mil novecientos noventa y cuatro, que por acuerdo de la Comisión de Personal de la Secretaría de Relaciones Exteriores, aprobado por el Secretario del Ramo, no se le

ratificaba su nombramiento provisional de Agregado Diplomático "...tomando en cuenta que los informes sobre su desempeño no han sido satisfactorios y, además, reflejan que su perfil no es del adecuado para otorgarle un nombramiento definitivo como miembro permanente del Servicio Exterior Mexicano" y que "...Por lo anterior, se le notifica que, a partir del 15 de octubre del año en curso, causará baja en su nombramiento provisional de Agregado Diplomático...", no acredita que previamente a dicha baja, le haya otorgado a la quejosa, la oportunidad de ofrecer pruebas y alegar en su defensa, es decir, que le hubiera otorgado la Garantía de Audiencia consagrada en el artículo 14 Constitucional; máxime que, en tratándose en dicha garantía, corresponde a la autoridad responsable demostrar que cumplió cabalmente con ella, extremo que en el presente asunto, como se dijo, no se acreditó.

Sirven de apoyo a lo anterior, las tesis de jurisprudencia números 267 y 271, visibles en las páginas 479, 486 y 487, del Apéndice al Semanario Judicial de la Federación, 1917-1988, Segunda Parte, Salas y Tesis Comunes, intituladas: "AUDIENCIA, GARANTIA DE. CARGA DE LA PRUEBA PARA LA AUTORIDAD RESPONSABLE." y "AUDIENCIA RESPECTO A LA GARANTIA DE. DEBEN DARSE A CONOCER AL PARTICULAR LOS HECHOS Y MOTIVOS QUE ORIGINEN EL PROCEDIMIENTO QUE SE INICIE EN SU CONTRA."

En virtud de lo anterior se desprende que la resolución combatida, dictada por el Director General del Servicio Exterior y de Personal de la Secretaría de Relaciones Exteriores, de fecha veintinueve de septiembre de mil novecientos noventa y cuatro, en la cual se encuentra subsumida la recomendación hecha por la Comisión de Personal de dicha dependencia de fecha nueve de septiembre carece de las formalidades establecidas por el artículo 14 Constitucional como lo es la garantía de audiencia, que a la vez se consigna en el precepto antes transcrito; en consecuencia, procede conceder a la quejosa el amparo y protección constitucional solicitado, para el efecto de que le sea respetada la garantía constitucional violada, quedando en consecuencia insubsistente el oficio número DSE-15625 de fecha veintinueve de septiembre de mil novecientos noventa y cuatro emitido por el Director General del Servicio Exterior y de Personal, por derivarse de un procedimiento viciado de origen.

No es obstáculo a la anterior determinación la circunstancia de que

en el memorándum que anexa la responsable de mérito a su informe justificado (fojas 27 al 31), se manifieste que no se le concedió a la quejosa derecho a alegar en su defensa por no haber pertenecido nunca al Servicio Exterior de Carrera, tanto porque del mismo no se advierte quién suscribe dicho documento ni a quién va dirigido, cuanto que por imperativo constitucional, cualquier persona que preste una actividad subordinada a las órdenes de un patrón, sea éste particular o miembro de una institución o dependencia del Estado, son sujetos de las garantías individuales y sociales que la propia Constitución Federal reconoce, entre otros, la del derecho al trabajo y su permanencia en él, en tanto no den causas justificadas para ser despedidos o cesados; por tanto la seguridad en el trabajo de cualquier trabajador lleva implícitas las Garantías de Audiencia y Legalidad, de Seguridad Jurídica del Debido Proceso Legal, previstas por los artículos 14 y 16 Constitucionales, para no ser cesado sin ser previamente oído y vencido a través del debido proceso que en general regulan las leyes que le son aplicables, así como para que el acto que lo contenga deba ser por escrito, emitido por autoridad competente y que esté fundado y motivado, con independencia de su calidad o tipo de nombramiento."

Consideramos que fue justa la concesión del amparo, pero es criticable la sentencia del Juez de Distrito, al argumentar que "...cualquier persona que preste una actividad subordinada a las órdenes de un patrón, sea éste particular o miembro de una institución o dependencia del Estado son sujetos de las garantías individuales y sociales que la propia Constitución Federal reconoce, entre otros, la del derecho al trabajo y su permanencia en él, en tanto no den causas justificadas para ser despedidos o cesados;...".

Merece censura el razonamiento anterior, porque el juzgador encargado de resolver conflictos violatorios de garantías en materia administrativa, concedió la protección federal con criterio propio de la materia laboral, lo que es un error, porque contrariamente a lo resuelto por el Juez de Distrito, si se trata de un conflicto entre un trabajador y un patrón particular, necesariamente se debe ventilar en una Junta de Conciliación y Arbitraje y la resolución que ésta decida

por ser un acto de autoridad se puede impugnar en amparo directo o indirecto, dependiendo de la naturaleza de la resolución, pero nunca, un trabajador va a poder demandar al patrón directamente ante un Juez de Distrito o un Tribunal Colegiado, lo mismo sucede cuando es un trabajador al servicio del Estado y éste es el patrón, necesariamente se debe presentar la demanda ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje. Aunque, la quejosa del juicio de amparo N° 362/94, nunca señaló como acto reclamado el despido, que es una figura laboral, prevista en la Ley Federal del Trabajo a la que ya nos referimos en el capítulo I de nuestra tesis; tampoco señaló como acto reclamado el cese, que es una institución laboral regida por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado a la que ya nos referimos también en el inicio de nuestro trabajo; sino que, como se corrobora de la lectura de la sentencia, el acto reclamado por la quejosa consistió en el oficio administrativo DSE-15625, de fecha 29 de septiembre de 1994.

Por otra parte, el juicio de amparo indirecto no es el único medio de atacar una sanción impuesta al personal del servicio exterior, ya que según el artículo 61 de la Ley del Servicio Exterior Mexicano, se puede interponer el recurso de revocación en los términos del artículo 71 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Sin embargo, consideramos innecesaria dicha disposición, en virtud de que la fracción XV, del artículo 73 de la Ley de Amparo, establece que solamente es obligatorio interponer los recursos ordinarios antes de acudir al juicio de amparo, cuando la ley y el recurso suspendan la ejecución del acto reclamado sin más requisitos de los exigidos para la suspensión regulada por la Ley de Amparo.

Ahora bien, como la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos exige que los daños y perjuicios de la sanción sean de imposible

reparación y la Ley de Amparo únicamente pide que dichos daños sean de difícil reparación, entonces, no es necesario agotar dicho recurso de revisión, antes de acudir al juicio de amparo, así lo resolvió por jurisprudencia firme la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión del 19 de mayo de 1995, siendo el rubro y el texto siguiente:

"POLICÍA JUDICIAL DEL DISTRITO FEDERAL EN CONTRA DE SU BAJA PROCEDE EL AMPARO SIN NECESIDAD DE AGOTAR PREVIAMENTE EL RECURSO ADMINISTRATIVO DE REVOCACIÓN O EL JUICIO DE NULIDAD ANTE EL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN.- Es procedente el juicio de amparo que promueve el policía judicial del D.F. en contra de la resolución que, decreta su baja sin necesidad de agotar previamente el recurso administrativo de revocación o el juicio de nulidad ante el Tribunal Fiscal de la Federación que establecen los artículos 71 y 73 de dicha ley, ya que no se surte la casual de improcedencia que establece la fracción XV del artículo 73 de la Ley de Amparo; ello, en virtud de que para el otorgamiento de la suspensión, aquella ley ordinaria exige mayores requisitos que los establecidos por el artículo 124 de la Ley de Amparo, bastando para llegar a esta conclusión que en la revocación administrativa se condiciona el otorgamiento de la suspensión a que el acto impugnado sea de imposible reparación, mientras que la fracción III, del citado artículo de la Ley de Amparo, sólo condiciona la medida, en el aspecto indicado, a que el acto reclamado sea de difícil reparación. Tampoco se surte la indicada causa de improcedencia cuando se comparan los requisitos de la suspensión en amparo con el juicio ante el Tribunal Fiscal de la Federación, en virtud de que el Código Fiscal de la Federación, en su Título VI, que regula el procedimiento contencioso administrativo, en ninguna de sus disposiciones contempla la suspensión de dicho acto reclamado, eisino únicamente prevé la suspensión ante el magistrado instructor que conozca del asunto, tratándose del procedimiento administrativo de ejecución cuando dicha medida haya sido negada por la autoridad ejecutora, cuando ésta haya rechazado la garantía ofrecida para asegurar el interés fiscal y cuando haya reiniciado la ejecución de dicho procedimiento, en términos de lo dispuesto en el artículo

227 en relación con el artículo 144, ambos del Código Fiscal de la Federación.⁶³

⁶³ Contradicción de tesis. 3/87. Entre las sustentadas por el Tercer y Cuarto Tribunal Colegiado ambos en Materia Administrativa del Primer Circuito. 19-Mayo-95. Unanimidad de 4 votos. Ausente Guillermo O.M. Ponente: Juan Díaz Romero. Se aprobo rubro y texto en sesión 19/mayo/95.

CAPÍTULO CUARTO

CESE Y DESTITUCIÓN DE LOS MIEMBROS DE LOS CUERPOS DE SEGURIDAD

Marco Jurídico:

- A) Baja de Policía Preventiva.
- B) Baja de Policía Auxiliar.
- C) Cese de Policía Judicial.
- D) Cese de Policía Fiscal.
- E) Baja de Policía Federal de Caminos.

CAPÍTULO IV

CESE Y DESTITUCIÓN DE LOS MIEMBROS DE LOS CUERPOS DE SEGURIDAD

A) BAJA DE POLICÍA PREVENTIVA.

Estamos casi seguros que ninguna de las cuatro categorías de sujetos beneficiados por la fracción XIII del apartado "B", del artículo 123 de la Constitución Política Federal, sea tan difícil de definir como lo son los cuerpos de seguridad pública, y todavía más difícil resulta su identificación en realidad.

Esto obedece a que se puede construir hipotéticamente un concepto de cuerpo de seguridad pública, pero en la realidad no es válido para todos sus integrantes, como veremos más adelante; por lo mismo, no existe una sola ley que comprenda todos los cuerpos de seguridad pública, ya hemos señalado en capítulos anteriores que una sola categoría de sujetos, verbigracia los militares, se rigen por un cúmulo de leyes y reglamentos, que inclusive se habla de ramas especiales del Derecho, por ejemplo el Derecho Penal Militar. Con mayor razón los cuerpos de seguridad pública que no están definidos por una sola norma, entonces, sucede que cada cuerpo tenga su propia ley y reglamento.

Por consiguiente, para efectos de nuestro trabajo de tesis definiremos a los cuerpos de seguridad pública como el conjunto de agentes que forman una unidad encargada de conservar el orden en la ciudad o en el campo, evitando las perturbaciones sociales que alteran la tranquilidad cotidiana de sus habitantes, para lo cual previenen los riesgos y males que pudieran sufrir los mismos.

Señalamos algunas definiciones de cuerpo, aportadas por Cabanellas:

"En el lenguaje jurídico tiene esta palabra tres principales acepciones: a) La colección auténtica de las leyes, o la del conjunto del Derecho en una de sus ramas; b) La de aquello que es objeto o materia del delito, como por ejemplo el cadáver del asesinado, las armas empleadas, la llave falsa, etc.; c) La del conjunto de funcionarios o empleados de un determinado ramo de servicios."⁶⁴

El mismo autor indica que "policía" significa:

"Buen orden, tranquilidad o normalidad en la vida de una ciudad o Estado. Limpieza, aseo. / Cortesía, urbanidad. / Cuerpo que mantiene el orden material externo y la seguridad del gobierno y de los ciudadanos a quienes ampara la legislación vigente. Más particularmente, la organización no uniformada que investiga la comisión de los delitos y trata detener a los autores, para ponerlos a disposición de los tribunales competentes. / Agente que pertenece a este cuerpo."⁶⁵

Para determinar más claramente lo que es un cuerpo de policía, el mismo autor la define así:

"En la organización interior de los Estados, cada uno de los institutos que tienen por finalidad asegurar la tranquilidad pública y reprimir el desorden. En las relaciones internacionales, fuerza de reserva o veteranos, que cuida la sumisión de un país ocupado."⁶⁶

Con los conceptos anteriormente puntualizados, fácilmente podemos inferir que nos estamos refiriendo a la policía, pero este vocablo también tiene sus minucias, ya que generalmente, identificamos a la policía como la persona uniformada de azul marino o de café y beige, es decir, con los gendarmes de la policía preventiva o de tránsito; sin embargo, no es así, porque la palabra "policía" proviene de la raíz griega "polis", que denota a la ciudad o metrópoli,

⁶⁴ Cabanellas de Torres, Guillermo, Diccionario Jurídico Elemental, Ed. Heliasta S.R.L., Argentina, 1993, p. 102.

⁶⁵ Ibid, p. 309.

⁶⁶ Cabanellas, Guillermo. Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual. Op. cit., p. 436.

pero para que tengamos una concepción superior, debemos admitir que para los griegos la ciudad fue lo que para ahora nosotros es el Estado o más todavía, la función estatal de policía, no se limita únicamente a prevenir los delitos y las faltas de tránsito, sino que aparte de vigilar y custodiar bienes de las personas, lugares o cosas, también vigila los precios, la salud pública y en general los intereses de la sociedad; pero a estas personas no se les llama policías, pues se les denomina inspectores de la Procuraduría Federal del Consumidor, inspectores de la Secretaría de Salud, etc.; consecuentemente, el régimen estatal influye en el régimen de policía, para una mejor comprensión, valga recordar que en los desaparecidos gobiernos socialistas la policía estaba presente en todos los ámbitos de la vida humana con amplias facultades de decisión y ejecución; en cambio, en los países capitalistas la policía está más dedicada a vigilar el orden público. Por consiguiente es pertinente definir el poder de policía, aportado por el autor Cabanellas, que fija:

"La actividad ejercida por la Administración Pública para asegurar, por los medios del poder público, el buen orden de la cosa pública contra las perturbaciones de los particulares."⁶⁷

Retomando el tema de la policía y la dificultad que presenta su denominación y competencia, debemos de tomar en cuenta, que también la policía puede ser Federal, Local o Municipal; en este sentido, se habla de la Policía Federal de Caminos, que se encarga de vigilar el orden de las carreteras federales; la Policía Forestal, que se encarga de vigilar y custodiar los bosques; la Policía Fiscal, que se encarga de prevenir los delitos fiscales y de vigilar y custodiar personas, cosas y valores relacionados con la hacienda pública; la Policía Judicial Federal, que investiga los delitos y persigue a los delincuentes de competencia federal, creemos que éstos son los cuerpos de seguridad pública federal más conocidos por todos.

⁶⁷ Cabanellas de Torres, Guillermo. Diccionario Jurídico Elemental, p. 308.

En la ciudad de México, no se presenta el problema de Policía Estatal y Policía Municipal, en virtud a que toda la Policía Preventiva y de Tránsito pertenece a la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal y no existen los municipios, pero en toda la República hay cuerpos de seguridad pública que se encargan de vigilar el orden público en todo un Estado y agrupaciones más pequeñas que sólo vigilan un municipio y tienen competencia restringida, inclusive sus percepciones son cubiertas de la hacienda municipal.

En la actualidad existen funciones gubernamentales propias de la policía y no se les llama así, toda vez que se consideran como una función administrativa ajena a la operancia de lo que es un cuerpo de seguridad pública, por ejemplo la ya citada Procuraduría Federal del Consumidor; entonces, en nuestra tesis únicamente nos vamos a referir a las corporaciones policiacas que tradicionalmente identificamos así, éstas son: la Policía Preventiva, la Policía Auxiliar, la Policía Judicial, la Policía Fiscal y la Policía Federal de Caminos.

Desde hace mucho tiempo, tal vez desde que nació el Estado actual con la Constitución de 1917, la Policía Preventiva se rige como una organización paramilitar, las razones son muy sencillas, después de 1917, los primeros policías preventivos fueron soldados de los ejércitos que ganaron la Revolución; y aunque la policía preventiva no tuviera orígenes militares, en todo el mundo las corporaciones policiacas se rigen por disciplina paramilitar.

Ahora bien, no existe duda que la Policía Preventiva de la ciudad de México es un cuerpo de seguridad pública, siempre se ha regido por un Reglamento de la Policía Preventiva hasta el 19 de julio de 1993, que se publicó la Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal; y dicho Reglamento es una norma jurídica de carácter administrativo y no un Reglamento interior de trabajo, pues las diferencias son perceptibles a simple vista, por principio regula el poder disciplinario del superior sobre el inferior, donde aquél actúa como autoridad estatal y no como patrón, ya que las obligaciones impuestas al inferior, las dicta

el superior de manera unilateral y coercitivamente, de no cumplirse se sanciona al inferior, las sanciones pueden ser amonestación, arresto, baja y cambio de adscripción. De esta manera, queda claro que se trata de un Reglamento administrativo y no interior de trabajo, en razón a que regula el poder disciplinario y no la relación trabajador-patrón, pues ninguno de éstos, tienen la facultad legal de privar de la libertad a su inferior como ocurre en el arresto establecido en el poder disciplinario.

Para una mejor comprensión del significado de poder disciplinario, es acertado invocar lo preceptuado por Cabanellas, que al respecto dice:

"Competencia del superior jerárquico o de órganos representativos de cuerpos políticos, judiciales, administrativos o profesionales, para aplicar sanciones apropiadas, pero ajenas a lo penal, a quienes, colocados bajo su autoridad o inspección, han faltado a los deberes profesionales o adoptado actitud de naturaleza tal, que empañe el buen nombre del cuerpo a que se pertenece."⁶⁸

En este orden de ideas, la baja de un policía preventivo no es una rescisión de contrato de trabajo o un despido injustificado, ya que se trata de una sanción administrativa establecida en una norma de esta naturaleza, y para su aplicación se requiere sustanciar un procedimiento seguido en forma de juicio, por lo mismo su impugnación no es ante una autoridad laboral, sino ante un Juez de Amparo.

El Reglamento de la Policía Preventiva consideraba la baja como una sanción administrativa por virtud de la cual se separaba definitivamente de la corporación al sujeto sancionado.

La Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal no habla de baja, sino de destitución, no da ninguna definición, pero sí señala cuáles son las causas de destitución.

⁶⁸ Id.

La misma ley, regula como correctivos disciplinarios, en su artículo 42, la amonestación, el arresto hasta por 36 horas y el cambio de adscripción. En el ordinal 49 de la precitada ley se establece la suspensión temporal de funciones. Y en el precepto 52, se previenen las causas de destitución.

La multicitada ley no da una definición de cuerpos de seguridad pública, sino que en su artículo 3º, fracción VIII, dice que para los efectos de la presente ley, se entenderá por cuerpos de seguridad pública a las corporaciones a que se refieren las fracciones VI y VII del mismo artículo. A su vez la fracción VI define a la policía del Distrito Federal como la Policía Preventiva y la Policía Complementaria (en el inciso siguiente, trataremos a la Policía Complementaria); por su parte, la fracción VII denomina Policía Judicial a la Policía Judicial del Distrito Federal, en conclusión no da ninguna definición.

Por lo tanto nos permitimos mencionar a la Policía Judicial en la definición que nos brinda Cabanellas, diciendo lo siguiente:

"La que tiene por finalidad investigar la perpetración de los delitos, determinar las circunstancias de los mismos y detener a sus autores o a los sospechosos de haberlos ejecutado."⁶⁹

El artículo 53, de la Ley de la materia, define al Poder Disciplinario como el Consejo de Honor y Justicia que velará por la honorabilidad y reputación de los Cuerpos de Seguridad Pública y que combatirá con energía las conductas lesivas para la comunidad o la corporación.

De acuerdo al mismo precepto, el Consejo de Honor y Justicia es competente para aplicar las sanciones más drásticas, es decir, la destitución y suspensión temporal de sus elementos.

⁶⁹ Ibid, p. 309.

Para imponer dichas sanciones, establece un procedimiento seguido en forma de juicio, se inicia emplazando al probable infractor, se le hacen saber las infracciones que se le imputan, que tiene derecho a nombrar defensor, que tiene un plazo de diez días para ofrecer pruebas, se fija una audiencia para desahogarlas y para formular alegatos y a los diez días posteriores el Consejo de Honor y Justicia dicta su resolución. Este procedimiento se encuentra en el artículo 55 de la misma ley. Si la resolución fuere sancionadora, el artículo 56 de la misma norma jurídica, previene el recurso de revisión, que se interpondrá ante el Procurador General de Justicia del Distrito Federal o del Secretario de Seguridad Pública, según el cuerpo de seguridad pública a que pertenezca el sancionado.

Como podemos advertir, los policías preventivos, de tránsito, auxiliares, bancarios e industriales y Agentes de la Policía Judicial del Distrito Federal, son los cuerpos de seguridad pública beneficiados por esta ley en relación a la fracción XIII, del apartado "B", del artículo 123 de la Ley Suprema, o dicho de otra manera, estos elementos se rigen por su propia ley, que es la de Seguridad Pública del Distrito Federal y no se rigen por una ley laboral.

Sin embargo, la ley tantas veces citada, merece una severa crítica pues el legislador en el artículo 9º, párrafo segundo dice lo siguiente:

"Las relaciones de trabajo de los elementos de los Cuerpos de Seguridad Pública se regirán por su propia ley, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 123, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos."

Esto pone de manifiesto que el legislador ordinario ignoró que el Constituyente quiso sacar del ámbito laboral la relación existente entre los Cuerpos de Seguridad Pública.

También evidencia, que el propio legislador ignoró que para las corporaciones policiacas del Distrito Federal, su propia ley que las rige o que es

reglamentaria de la fracción constitucional, es precisamente la Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal, porque nunca han tenido una ley laboral y tal vez no la tendrán.

Los errores anteriores no tienen justificación para el legislador, ni por el hecho que la Policía Judicial del Distrito Federal se rija por la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal y por el Reglamento Interior de la misma Procuraduría, ya que este conjunto de normas no son laborales sino administrativas, que regulan las facultades de dicha policía junto con el Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal. Tampoco se justifica dicha disposición legal por el hecho que a la Policía Preventiva le sea aplicable la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, porque como ya dijimos son leyes administrativas y no del trabajo.

A pesar de todo, es mejor que exista la Ley de Seguridad Pública a que no exista, en virtud que genera mayor seguridad jurídica a sus destinatarios, o sea, los cuerpos de seguridad pública pues aunque no los defina y sólo nombre las instituciones, aún así, la policía tiene mayor beneficio y estabilidad en su trabajo y señala a quién se debe aplicar y a quién no, por ejemplo, el dispositivo legal 9º, de la ley que se comenta, dice que se consideran como elementos de los Cuerpos de Seguridad Pública, aquellos a quienes se les atribuya ese carácter mediante nombramiento o instrumento jurídico equivalente por autoridad competente del Departamento o de la Procuraduría.

Asimismo, señala qué sujetos no se benefician de las bondades de esta ley, para lo cual, en el mismo precepto 9º precisa, que no forman parte de los Cuerpos de Seguridad Pública aquellas personas que desempeñen funciones de carácter estrictamente administrativo o ajenas a la seguridad pública; por ejemplo es muy común que las secretarías no sean policías, pero esto no quiere decir, que estas personas queden desamparadas, ya que gozan de la protección de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado y su relación con el Gobierno

continúa siendo laboral y no administrativo.

Otro de los beneficios de la Ley de Seguridad Pública, estriba en que al ser una ley especial deroga a la ley general, como lo es la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, toda vez que opera el principio de especialidad, ya que servidor público es el género y ser policía es la especie; bajo esta premisa, también es un acierto el artículo 48 de la Ley de Seguridad Pública, que establece que solamente por actos u omisiones no previstas en la ley especial se aplicará la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Finalmente, todo esto tiene importancia si tomamos en cuenta que ha habido épocas en que la baja o destitución de un policía preventivo se ha considerado de carácter laboral y que no tiene ningún derecho a la permanencia en el empleo, inclusive así se llegó a considerar en la Policía Preventiva que es el Cuerpo de Seguridad Pública por excelencia, afortunadamente, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, desde hace más de un lustro consideró la baja como un acto de autoridad contra el que procede el amparo y no como un rescisión de contrato de trabajo o despido injustificado, el precedente de jurisprudencia tiene el siguiente rubro y texto:

"POLICÍAS, COMPETENCIA PARA CONOCER DE LA BAJA DEL SERVICIO DE LOS. CORRESPONDE AL JUEZ DE DISTRITO EN MATERIA ADMINISTRATIVA. La relación Estado-empleado fue, en principio, de naturaleza administrativa, pero el derecho positivo mexicano, en beneficio y protección de los empleados, ha transformado la naturaleza de dicha relación equiparándola a una de carácter laboral y ha considerado al Estado como un patrón *sui generis*. Sin embargo, de dicho tratamiento general se encuentran excluidos cuatro grupos, a saber los militares, los marinos, los cuerpos de seguridad pública y el personal del servicio exterior, para los cuales la relación sigue siendo de orden administrativo y, el Estado, autoridad. Por tanto, si los miembros de la policía preventiva del Distrito Federal constituyen un cuerpo de seguridad pública, están excluidos por la fracción XIII, apartado "B", del artículo 123 constitucional, y por el artículo 8º de la Ley Federal de los

Trabajadores al Servicio del Estado, de la determinación jurídica que considera la relación del servicio asimilada a la de trabajo y al Estado equiparado a un patrón, de donde se concluye que la relación que guardan con la administración pública sigue siendo de naturaleza administrativa y se rige por las normas, también administrativas, de la ley y reglamentos que les corresponden y que, por lo tanto, el acto de baja del servicio no es acto de particular, sino de autoridad, razones por las cuales el juez de distrito que debe conocer del juicio de amparo que se promueva contra dichos actos es el juez de Distrito en Materia Administrativa, y no el de Materia Laboral.

Informe de Labores de 1988, Primera Parte, Tribunal Pleno, Pág. 856."

B) BAJA DE POLICÍA AUXILIAR.

Establecimos en el capítulo anterior, que la policía es la encargada de la seguridad pública en la ciudad y en el campo, pero tal consideración no queda completa, si se omite atender su propia ley que la rige.

En este caso, el artículo 2º de la Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal, define a la seguridad pública, como el servicio cuya prestación, en el marco del respeto a las garantías individuales, corresponde en forma exclusiva al Estado.

El mismo precepto, señala que la seguridad pública tiene por objeto:

- a) Mantener el orden público;
- b) Proteger la integridad física de las personas así como sus bienes;
- c) Prevenir la comisión de delitos e infracciones a los reglamentos gubernativos y de policía;
- d) Colaborar en la investigación y persecución de los delitos; y
- e) Auxiliar a la población en casos de siniestros y desastres.

La disposición legal aclara, que las funciones precitadas, se entienden

encomendadas al Departamento y a la Procuraduría, de acuerdo a la competencia que para cada uno de los cuerpos de seguridad pública establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Hasta aquí, parecería que estamos hablando de la función de un policía de tránsito, de un policía preventivo o de un policía judicial, pero no es así, ya que al ser la seguridad pública un servicio exclusivo del Estado, los particulares no pueden tener corporaciones policiacas, armadas o militarizadas para su seguridad privada; entonces, como uno de los objetivos de la seguridad pública es proteger la integridad física de las personas así como sus bienes, es lícito que el Estado tenga cuerpos especiales de seguridad pública como lo son: la policía auxiliar, la bancaria y la industrial, que se encargan de proteger a personas y bienes concretamente individualizados a cambio de una contraprestación económica que ingresa a la Tesorería del Departamento. Estos cuerpos son adicionales a la Policía Preventiva que nos protege a todos y a nuestros bienes, pero a nadie en particular; sin embargo, no se debe confundir lo que es un cuerpo de seguridad pública con funciones especiales, como lo es la policía auxiliar, bancaria e industrial, con los grupos especiales de determinado cuerpo de seguridad pública, como sucede con los granaderos, que es un grupo especial de la Policía Preventiva para enfrentar los disturbios que ocasionan las manifestaciones de grandes multitudes; o el grupo especial de reacción e intervención de la Policía Judicial del Distrito Federal, que se encarga de investigar las amenazas de terrorismo.

Bajo este panorama, toca ahora referirnos a la Policía Auxiliar, de acuerdo al artículo 3º de la Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal, la Policía de la ciudad de México, es un cuerpo de seguridad pública, integrado por dos fuerzas; la Policía Preventiva y la Policía Complementaria.

A su vez, la Policía Complementaria se compone de tres agrupaciones; la Policía Auxiliar, la Bancaria e Industrial y otra innominada, que será regulada por

el Reglamento de Policía del Distrito Federal, esto lo establece en el artículo 5º de la Ley mencionada.

Como disposición especial para la Policía Auxiliar, el artículo 10, de la Ley de la Materia, establece que los uniformes, placas e insignias de los elementos de la Policía Auxiliar y de la Bancaria e Industrial, serán distintas de los que corresponda usar a la Policía Preventiva y se diseñarán de tal forma que puedan diferenciarse entre sí.

La Policía Auxiliar tiene como actividad primordial, proporcionar seguridad a los edificios e instalaciones del Gobierno Federal, del Gobierno del Distrito Federal y de sus Delegaciones, inclusive las instalaciones centrales de la Procuraduría General de la República, son custodiadas y vigiladas por esta policía y no por sus agentes de la misma institución.

Consecuentemente, si la Policía Auxiliar es un cuerpo de seguridad pública, tiene derecho a regirse por sus propias leyes, según la fracción XIII, del apartado "B", del artículo 123, de la Constitución, siendo entonces, la Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal su propia ley, que no establece la baja, cese o destitución de dichos policías como una forma de rescindir un contrato laboral, sino como una sanción administrativa en el artículo 52, que pertenece al Título Sexto, de la Ley citada, que trata del "Régimen Disciplinario".

Ahora bien, para imponer dicha sanción, se debe instruir el procedimiento seguido en forma de juicio, señalado en el ordinal 55, de la misma ley, al que ya nos hemos venido refiriendo en el capítulo anterior, en el que tratamos a la Policía Preventiva; sin embargo, como no hicimos hincapié en las causas que pueden motivar la destitución de un policía preventivo, en este apartado las vamos a analizar, ya que las mismas causas que pueden motivar la destitución de un policía auxiliar, se pueden aplicar a un preventivo, por pertenecer a cuerpos de seguridad público regulados por la misma ley.

La autoridad competente para sustanciar el procedimiento e imponer la sanción, es el Consejo de Honor y Justicia. De conformidad con el artículo 53 de la Ley de Seguridad Pública, cada uno de los cuerpos de seguridad pública tendrá su propio Consejo, que será integrado por un presidente, que será designado por el Secretario de Seguridad Pública o por el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, según sea el caso, pero dicho presidente debe ser un elemento policial con jerarquía de nivel medio por lo menos y una reconocida honorabilidad y probidad.

El Consejo de Honor y Justicia también se integra de un secretario, que deberá ser licenciado en Derecho y es designado por el presidente antes dicho.

Finalmente, el Consejo cuenta con tres vocales, de los cuales uno es designado por la Contraloría General del Departamento del Distrito Federal o por la Contraloría Interna de la Procuraduría, según el caso, y los dos vocales restantes deben ser insaculados de entre los policías con jerarquía de nivel medio y deben tener reconocida honorabilidad y probidad.

Es evidente que si estamos hablando de la Policía Auxiliar, al Presidente del Consejo lo debe designar el Secretario de Seguridad Pública, el primer vocal deberá representar a la Contraloría General del Departamento del Distrito Federal y los otros dos vocales deben pertenecer a la Policía del Distrito Federal.

Sin embargo, las dudas empiezan a surgir al preguntar si la Policía Preventiva y la Policía Complementaria, que incluye la auxiliar, deben tener cada una su propio Consejo de Honor y Justicia o uno solo para ambas.

La respuesta no es sencilla y no la vamos a encontrar en la ley, ya que la fracción VIII, del artículo 3º de la Ley de la Materia, no especifica si cada fracción refiere un cuerpo de seguridad pública o si cada corporación policiaca, enunciada, es un cuerpo de seguridad pública. Dicho de otra manera, el

precepto legal no dice si la Policía Judicial constituye un cuerpo de seguridad pública y la Policía del Distrito Federal integra otro, o bien, si la Policía Judicial uno, la Policía Preventiva otro y la Policía Complementaria, que incluye la auxiliar, otro.

La situación se torna más complicada, si atendemos el artículo 5º, de la Ley de Seguridad Pública, que no especifica si para la Policía del Distrito Federal habrá un solo reglamento o si cada una de sus integrantes, tendrá su propio reglamento, es decir, uno para la Policía Preventiva y otro para la Policía Complementaria, que incluye la auxiliar, bancaria e industrial.

Para no hacer más complicado el problema, la opinión de la sustentante es muy sencilla y mira a la realidad actual, como al momento de escribir las presentes líneas, diciembre de 1995, no se han publicado los reglamentos que refiere la ley y como solamente existe el Reglamento de la Policía Preventiva del Distrito Federal, en vigor por el artículo Sexto Transitorio de la ley, considero que es legal que un solo Consejo de Honor y Justicia se encargue de sustanciar los procedimientos e imponer las sanciones, tanto a policías preventivos como auxiliares, bancarios e industriales.

Todo esto tiene importancia, si observamos la realidad imperante, ya que por regla general, la experiencia nos lleva a observar que los policías preventivos son corruptos, y excepcionalmente son honestos; en cambio, los policías auxiliares, bancarios e industriales por regla general son honestos, y excepcionalmente corruptos, y no se debe olvidar que el presidente y dos vocales del Consejo de Honor y Justicia están obligados a reunir los requisitos de reconocida honorabilidad y probidad.

Pues bien, la Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal establece doce causas de destitución en el artículo 52, mismo que transcribimos a continuación:

"Artículo 52.- Los elementos de los Cuerpos de Seguridad Pública

podrán ser destituidos por las siguientes causas:

I.- Faltar a sus labores por más de tres ocasiones en un periodo de treinta días naturales sin permiso o causa justificada:

II.- La sentencia condenatoria por delito intencional que haya causado ejecutoria.

III.- Por falta grave a los principios de actuación previstos en los artículos 16 u 17 de la presente Ley y a las normas de disciplina que se establecen en cada uno de los Cuerpos de Seguridad Pública;

IV.- Por incurrir en faltas de probidad y honradez durante el servicio;

V.- Por portar el arma de fuego fuera del servicio;

VI.- Por poner en peligro a los particulares a causa de imprudencia, descuido, negligencia o abandono del servicio;

VII.- Por asistir a sus labores en estado de ebriedad, o bajo el influjo de sustancias psicotrópicas o estupefacientes, o por consumirlas durante el servicio o en su centro de trabajo.

VIII.- Por desacato injustificado a las órdenes de sus superiores;

IX.- Por revelar asuntos secretos o reservados, de los que tenga conocimiento;

X.- Por presentar documentación alterada;

XI.- Por aplicar a sus subalternos en forma dolosa o reiterada correctivos disciplinarios notoriamente injustificados, y

XII.- Por obligar a sus subalternos a entregarles dinero o cualquier otro tipo de dádivas a cambio de permitirles el goce de las prestaciones a que todo policía tiene derecho.

El cambio de los mandos no constituirá una causa para destituir a un elemento de los Cuerpos de Seguridad Pública."

Por las mismas causas se puede destituir a un policía preventivo, a un policía auxiliar, bancario e industrial y a un agente de la Policía Judicial; sin embargo, la integración del Consejo de Honor y Justicia será distinto.

Es importante señalar que de las doce causales de destitución, solamente la prevista en la fracción II, no permite la subjetividad de la autoridad; las once restantes sí lo permiten.

La fracción III, no precisa cuáles de las XVII obligaciones señaladas en el artículo 17, de la Ley de la Materia son graves; además, sale sobrando si consideramos que la fracción IV considera como causa de destitución las faltas de probidad y honradez y por éstas debe entenderse la infracción a cualquiera de las XVIII fracciones del artículo 17 de la Ley de Seguridad Pública o alguna infracción a cualquiera de las señaladas en el artículo 47, de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Por las razones anteriores, consideramos que es criticable el artículo 52 de la ley citada, ya que para proporcionar mayor seguridad jurídica y estabilidad en la función, debería decir expresamente, que sólo por alguna de las causas señaladas en dicha ley, habría lugar a destituir a los elementos de los cuerpos de seguridad pública y señalar concretamente las faltas graves establecidas en el artículo 47, de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos que pueden dar lugar a la destitución; al no establecerlo así, permite que cualquier infracción por mínima que sea, de lugar a la destitución. Por consiguiente, se debió precisar también las faltas que pueden motivar una amonestación, un arresto o la suspensión, para que impere la seguridad jurídica; pues el texto actual deja un vacío enorme y da margen a la arbitrariedad. Entonces, si se quiere acabar con la corrupción que reina en los cuerpos de seguridad pública, se debe hacer atractiva la carrera policial, las condiciones de trabajo deben ser magníficas y los sueldos y prestaciones excelentes, para que el Estado tenga autoridad moral al aplicar todo el rigor de la ley, de no ser así, se seguirá pensando que solamente destituyen a los policías que "NO LE ENTREN con su superior".

Vale la pena tener presente que las áreas estatales donde se ha implantado

la carrera profesional para determinado servicio, la corrupción es imperceptible, a manera de ejemplo, la Secretaría de la Defensa Nacional, la Secretaría de Marina, el Servicio Exterior y el Poder Judicial Federal.

Retomando el tema de la destitución de los policías auxiliares, es de suma importancia la seguridad jurídica, ya que si la ley no es clara, el Poder Judicial de la Federación encargado de controlar la constitucionalidad de todos los actos de las autoridades, según los artículos 103 y 107 de la Constitución, no ha sido capaz de brindarles seguridad jurídica a los elementos de los cuerpos de seguridad pública a través del juicio de amparo, particularmente los policías auxiliares, bancarios e industriales, han sido víctimas de fallos incorrectamente dictados por el Poder Judicial de la Federación.

Ya dijimos con antelación, que los policías auxiliares, bancarios e industriales, antes de que se rigieran por la Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal, se regían por el Reglamento de la Policía Preventiva del Distrito Federal, que es una norma administrativa y no laboral, que establecía la baja como sanción y no como rescisión.

A pesar de ello, la Suprema corte de Justicia de la Nación, en un principio resolvió correctamente, pero después no lo hizo así, esto es, en los amparos directos 627/59, 4995/62, 450/63, 4167/65 y 6158/65, dijo que no existía relación laboral entre los policías y las empresas donde estaban comisionados, evidentemente es un acierto, la tesis de jurisprudencia y rubro es el siguiente:

"POLICÍA BANCARIA E INDUSTRIAL, NO EXISTE RELACIÓN CONTRACTUAL DE TRABAJO ENTRE LAS PERSONAS QUE PERTENECEN AL CUERPO DE, Y LAS EMPRESAS DONDE SON COMISIONADAS.- No puede considerarse con el carácter de laboral, la relación existente entre una empresa y un miembro de la Policía Bancaria e Industrial que desempeña funciones de vigilancia en dicha empresa, con mayor razón si tales funciones las realiza en

virtud de la comisión conferida tanto por el Jefe de la Policía del Distrito Federal, como por el Jefe de la Corporación a la cual pertenecen, porque en tales condiciones no puede hablarse de la existencia de subordinación del trabajador respecto del patrón, en los términos de los artículos 3º y 17 de la Ley Federal de Trabajo, toda vez que la persona que desempeña esta clase de servicio actúa como parte de un grupo oficial de vigilancia, sometido por un Reglamento, a ciertas órdenes jerárquicas dictadas por dichos Jefes y a un ordenamiento que no se compagina con las disposiciones generales que en materia de contrato de trabajo establecen los artículos 22 y 24 de la propia Ley Laboral.

PRECEDENTES:

Sexta Época, Quinta Parte:

Vol. XXXVII, pág. 60. Amparo directo 627/59. Vesta M. Vda. de Herrerías. 5 votos.

Vol. LXXXII, pág. 28. Amparo directo 4995/62. Nicandro Manzanares Tejeda. 9 de abril de 1964. Unanimidad de 4 votos. Ponente: Agapito Pozo.

Vol. CIX, pág. 29. Amparo directo 6158/65. Samuel Beltrán Camacho. 7 de julio de 1966. 5 votos. Ponente: Ángel Carbajal.

Vol. CXVI, pág. 31. Amparo directo 4167/656. Aurelio León Campos y coag. 6 de febrero de 1967. 5 votos. Ponente: Manuel y Núñez Ruiz.

Vol. CXVI, pág. 31. Amparo directo 450/63. Esteban Castro Nav. 5 votos (Archivo)."⁷⁰

Lamentablemente, la Cuarta Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación cambió su criterio para mal, toda vez que para abandonar el criterio correcto se fundó en la Ley Federal del Trabajo, misma norma jurídica que no es aplicable a dichos policías, porque las empresas privadas no contratan individualmente con el policía o policías que han de custodiar y vigilar la

⁷⁰ Cuarta Sala, Apéndice 1975, Parte 5, Tesis 161, Pág. 157.

industria de que se trate, sino que las partes contratantes son la Policía Auxiliar, Bancaria e Industrial y la empresa privada solicitante del servicio de vigilancia, por lo mismo, la empresa no puede dar de baja a su policía vigilante, pues esto corresponde al Cuerpo de Seguridad Pública; ahora bien, si no está conforme con el servicio la empresa contratante debe hacérselo saber a la Corporación para que se sustituya o incremento a los policías.

Por otra parte, como ya dijimos, la Policía Preventiva nos cuida y vigila a todos, a ninguno en particular, por el contrario, la Policía Auxiliar, Bancaria e Industrial custodia y vigila personas, cosas, instituciones, empresas y comercios, pero concretamente individualizadas, por esta razón, el artículo 6º de la Ley de Seguridad Pública, estableció que los ingresos que genere este cuerpo de seguridad se ingresarán a la Tesorería del Departamento, es decir, las sumas que paguen las personas, bancos o industrias contratantes del servicio.

Pero no siempre fue así, ya que antes de la ley actual, la Dirección General de la Policía Auxiliar, Bancaria e Industrial, contrataba con la industria solicitante la prestación del servicio a cambio de una suma determinada por la comisión de determinado número de policías y a determinadas horas. Asimismo, otra modalidad en la contratación consistió en que las empresas solicitantes que no tenían la posibilidad de contratar el paquete completo ofrecido por la corporación, contratarán únicamente la persona o personas para su vigilancia, a las cuales la Corporación les reconocía el status de policía auxiliar, bancario e industrial, a cambio la empresa pagaba no el servicio sino el salario, vacaciones y todas las prestaciones laborales existentes en la empresa, pero no por ello, el Departamento del Distrito Federal perdía su control sobre el elemento cuando ya no lo necesitara la empresa; finalmente, otra modalidad en la contratación que existía, consistió en que la empresa solicitante pagaba una suma mínima al Departamento del Distrito Federal y a la persona que iba a vigilar y custodiar, se le pagaba un salario mejor al ofrecido por el Departamento, también se concedían prestaciones laborales.

Estas formas de contratación obligaban al policía a respetar el Reglamento de la Policía Preventiva, por esta razón la relación entre las personas físicas, policías, y las empresas no puede ser una relación laboral, en todo caso habría un contrato de otra naturaleza entre la corporación, Policía Auxiliar, Bancaria e Industrial, y la empresa privada, por ser el servicio de policía exclusivo de la Administración Pública, al no considerarlo así, la tesis de jurisprudencia que a continuación se transcribe estimamos incorrecta.

"POLICÍA BANCARIA E INDUSTRIAL, EXISTE RELACIÓN CONTRACTUAL DE TRABAJO ENTRE LAS PERSONAS QUE PERTENECEN AL CUERPO DE, Y LAS EMPRESAS DONDE SON COMISIONADAS.- Esta Cuarta Sala, al resolver los amparos directos 627/59, 4995/62, 6158/65, 4167/65 y 450/63, sostuvo el criterio unánime que determinó la tesis jurisprudencial que con el número 161 aparece publicada a fojas 156 y 158 del Tomo correspondiente a la Cuarta Sala del apéndice al Semanario Judicial de la Federación (1917-1975). El tenor literal de dicha tesis es el siguiente: "POLICÍA BANCARIA E INDUSTRIAL, NO EXISTE RELACIÓN CONTRACTUAL DE TRABAJO ENTRE LAS PERSONAS QUE PERTENECEN AL CUERPO DE, Y LAS EMPRESAS DONDE SON COMISIONADAS. No puede considerarse con el carácter de laboral, la relación existente entre una empresa y un miembro de la Policía Bancaria e Industrial que desempeña funciones de vigilancia en dicha empresa, con mayor razón si tales funciones las realiza en virtud de la comisión conferida por el Jefe de la Corporación a la cual pertenece, porque en tales condiciones no puede hablarse de la existencia de subordinación del trabajador respecto del patrón, en los términos de los artículos 3º y 17 de la ley Federal del Trabajo, toda vez que la persona que desempeña esta clase de servicios actúa como parte de un grupo oficial de vigilancia, sometido a un Reglamento, a ciertas órdenes jerárquicas dictadas por dichos jefes y a un ordenamiento que no se compagina con las disposiciones generales que en materia de contrato de trabajo establecen los artículos 22 y 24 de la propia Ley Laboral". Una nueva meditación por parte de esta Cuarta Sala, motivada por la expedición de la Ley Federal del Trabajo de 1970, lleva a la conclusión que hay relación laboral entre la persona o personas que prestan un servicio personal y quien lo recibe, cuando en dicha relación jurídica existe un poder jurídico de mando correlativo a un deber de obediencia por parte de

quien presta el servicio, de acuerdo con el artículo 134 fracción II de la Ley Federal del Trabajo, que obliga a desempeñar las labores bajo la dirección del patrón a cuya autoridad está subordinado el trabajador en todo lo concerniente al trabajo, por lo que si la persona que recibe el servicio admite el hecho de que los prestatarios del mismo han desempeñado labores de vigilancia, no obstante haber negado la existencia de la relación laboral, sosteniendo que dichas personas forman parte de la Policía Auxiliar Industrial y Bancaria, porque a tales personas les fueron asignadas por esa entidad labores de vigilancia, tal excepción resulta improcedente ya que, como se corrobora con los documentos respectivos, se consignan en ellos las condiciones de trabajo y en dichos documentos se anotan además las bases para el otorgamiento de vacaciones, prima vacacional, prima especial, prima dominical, descansos obligatorios, pago de sueldos, becas para los hijos de los vigilantes, obligación de cubrir las cuotas generadas por su inscripción en el régimen del Seguro Social y otras prestaciones de carácter laboral, debe llegarse a la conclusión de que quien recibe los servicios de dichas personas tiene el carácter de patrón de las mismas, y la relación jurídica que entre ellos se produce es de naturaleza laboral, ya sea que, según el caso, dicha relación está sujeta a las normas que derivan del apartado "A" o del apartado "B" del artículo 123 Constitucional.

PRECEDENTES:

Amparo directo 281/83. Carlos Castlán Aparicio y otros. 1º de octubre de 1984. Unanimidad de 4 votos. Ponente: Juan Moisés Calleja García.⁷¹

Para resolver esa clase de conflictos, se debió atender que una de las partes contratantes es la Administración Pública como titular del servicio de policía; por lo mismo, no es aplicable la Ley Federal del Trabajo, en todo caso la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Ahora bien, si el contrato es ilegal, se debió llamar a juicio a la Secretaría

⁷¹ Cuarta Sala, Semanario Judicial de la Federación, 7a. Época, Volumen 187-192, Parte Quinta, Pág. 44.

de Seguridad Pública o como se haya llamado antiguamente, para que justificara la legalidad de esos actos y de no hacerlo, obligarla a reinstalar al policía destituido, pero en otra empresa; además, obligarla a pagar los haberes correspondientes.

Finalmente, si la Suprema Corte de Justicia de la Nación advertía que se trataba de un contrato individual de trabajo; entonces, lo que tenía que reconocer es la relación laboral entre la persona física y la persona moral, empresa privada, pero sin dar a la persona física el carácter de policía auxiliar, bancario e industrial, ya que el titular de este servicio es una entidad estatal diversa a las partes en litigio y la empresa privada despidió a uno de sus trabajadores y no a un policía, sin atender a la denominación del servicio que se haya puesto en el contrato individual.

Por todo esto, estimamos incorrecto el fallo dictado en el juicio de amparo directo 281/83, que transcribimos con anterioridad.

No quisiéramos concluir esta parte de nuestro trabajo, sin hacer justicia a los Tribunales Colegiados de Circuito, que han resuelto acertadamente, los asuntos que se les han sometido a su consideración.

Así pues, el Sexto Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito, falló correctamente el amparo directo 1846/92, el veintiocho de febrero de 1992, la tesis se transcribe a continuación:

"POLICÍA BANCARIA E INDUSTRIAL, NO EXISTE RELACIÓN LABORAL ENTRE LAS PERSONAS QUE PERTENECEN AL CUERPO DE, Y LAS EMPRESAS DONDE SON COMISIONADAS.- Si la empresa demandada acreditó que entregaba al municipio cantidades por concepto de vigilancia y que en las nóminas del Ayuntamiento aparecía el actor registrado como empleado y firmas de éste por recibos de sueldo, debe concluirse que entre la empresa demandada y el actor no existió relación de trabajo, pues el servicio fue cubierto por el actor en calidad de empleado del municipio. Por las razones

expuestas, este Tribunal estima que debe aplicarse el criterio de la jurisprudencia número 161 que fue publicada en las páginas 157 y 158 de la Quinta Parte del Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-1975, del siguiente tenor literal: "POLICÍA BANCARIA E INDUSTRIAL NO EXISTE RELACIÓN CONTRACTUAL DE TRABAJO ENTRE LAS PERSONAS QUE PERTENECEN AL CUERPO DE Y LAS EMPRESAS DONDE SON COMISIONADAS.- No puede considerarse con el carácter de laboral, la relación existente entre una empresa y un miembro de la policía bancaria e industrial que desempeña funciones de vigilancia en dicha empresa, con mayor razón si tales funciones las realiza en virtud de la comisión conferida por el jefe de la corporación a la cual pertenece, porque en tales condiciones no puede hablarse de la existencia de subordinación del trabajador respecto del patrón, en los artículos 3º y 17 de la Ley Federal del Trabajo, toda vez que la persona que desempeña esta clase de vigilancia, sometido a un reglamento, a ciertas órdenes jerárquicas dictadas por dichos jefes y a un ordenamiento que no se compagina con las disposiciones generales que en materia de trabajo establecen los artículos 22 y 24 de la propia ley laboral." Criterio interpretativo de la Ley Laboral de 18 de agosto de 1931, el cual fue interrumpido por ejecutoria que pronunció la Cuarta Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el amparo directo 281/83 promovido por Carlos Castlán Aparicio y otros, fallado el 1º de octubre de 1984, cuya sinopsis apareció publicada bajo el título: "POLICÍA BANCARIA E INDUSTRIAL, EXISTE RELACIÓN CONTRACTUAL DE TRABAJO ENTRE LAS PERSONAS QUE PERTENECEN AL CUERPO DE, Y LAS EMPRESAS DONDE SON COMISIONADAS". En las páginas 472 y 473 de los precedentes de la Cuarta Sala que no han integrado jurisprudencia 1969-1986, toda vez que la calidad de las funciones que desempeña un policía como son las de vigilancia y la guarda de la seguridad pública, son realizadas en virtud de la comisión conferida por la corporación a la cual pertenece en razón del reglamento respectivo, sin que exista subordinación del vigilante respecto de la empresa en la que está comisionada, pues la persona que preste esta clase de servicios actúa como parte de un cuerpo oficial de vigilancia sometido a un reglamento, a ciertas órdenes jerárquicas dictadas por el jefe del cuerpo a que pertenece y a un ordenamiento que no se compagina con las disposiciones generales que en materia de trabajo establecen los artículos 20 y 21 de la Ley Federal del Trabajo vigente.

SEXTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA DE TRABAJO DEL PRIMER CIRCUITO.

PRECEDENTES:

Amparo directo 1846/92. Teléfonos de México, S.A. de C.V. 28 de febrero de 1992. Unanimidad de votos. Ponente: Carolina Pichardo Blake. Secretaria: María Marcela Ramírez Cerrillo.⁷²

Uno de los grandes juristas mexicanos, para nuestro gusto, es don Guillermo Guzmán Orozco, quien fue magistrado del Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, después fue ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y renunció, en 1995, fue candidato a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, pero no se presentó ante el Senado de la República y no fue aprobado como ministro.

Pues bien, este jurista, siendo magistrado el 5 de noviembre de 1974, hizo una distinción de las relaciones que se pueden dar entre los policías, al resolver el amparo en revisión 517/74, la tesis es la siguiente:

"POLICÍAS BANCARIOS E INDUSTRIALES.- Las relaciones entre los policías bancarios e industriales y las empresas particulares a las que prestan sus servicios, son relaciones entre particulares, que se deben regir por las normas que sean propias de tales relaciones. Pero las relaciones entre tales policías y el cuerpo de la Policía Bancaria e Industrial dependiente de la Dirección General de Policía y Tránsito es una relación entre particular y autoridad. Y como se trata de personal policiaco, los actos mediante los cuales se afecta la situación de tales policías quedan sujetos al control de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, conforme a los artículos 1º, 5º, fracción II, parte final, y 8º de dicha ley. Por lo demás, si bien es cierto que las empresas solicitan y contratan el servicio de tales policías, su carácter de tales y su adscripción son cosas regidas por el cuerpo de policía a que pertenecen, ya que no sería adecuado que empresas privadas manejaran a su albedrío personal armado y

⁷²

Tribunales Colegiados de Circuito, Semanario Judicial de la Federación, 8a. Época, Tomo X-October, Pág. 398.

militarizado."⁷³

A manera de conclusión, se debe precisar que la Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal establece como medio de defensa en contra de la destitución, el recurso de revisión; y que uno de los principios que rigen el juicio de amparo, es el de definitividad, que considera que antes de acudir al juicio de amparo se deben agotar todos los recursos ordinarios previstos en la ley que rige el acto reclamado. En este caso, la destitución de un policía, debe ser impugnada a través del recurso de revisión y la resolución que recaiga al recurso, sería el acto reclamado en el juicio de amparo. Sin embargo, de acuerdo a la fracción XV, del artículo 73, de la Ley de Amparo, no es necesario agotar dicho recurso y se puede someter a control constitucional la destitución.

Esto obedece, a que la disposición de amparo señala que no es necesario agotar el recurso ordinario, cuando la ley que rija el acto reclamado exija más requisitos que la Ley de Amparo para suspender el acto reclamado; entonces, como la Ley de Seguridad Pública no suspende la destitución mientras se resuelve el recurso de revisión, por lo tanto, no es necesario agotar dicho recurso y se puede reclamar directamente la destitución.

C) CESE DE POLICÍA JUDICIAL.

En esta parte nos vamos a referir únicamente a la destitución de los agentes de la Policía Judicial Federal, no así a los agentes de la Policía Judicial del Distrito Federal, en atención a que esta corporación es considerada como un cuerpo de seguridad pública por la Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal y las causas de destitución son las mismas que transcribimos en el apartado anterior; por lo tanto, la ley citada es una de las propias leyes que rigen a la Policía Judicial

⁷³ Tribunales Colegiados de Circuito, Semanario Judicial de la Federación, 7ª. Época, Volumen 71, Parte Sexta, Página 50.

del Distrito Federal, de conformidad con la fracción XIII, del apartado "B" del artículo 123, de la Constitución.

Consecuentemente, la destitución, baja, cese o cualquier acto que tienda a separar definitivamente a un agente de la Policía Judicial del Distrito Federal de su corporación, constituye un acto de autoridad; y si es emitido por cualquier funcionario de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, es de naturaleza administrativa y en contra de tal acto, procede el juicio de amparo ante un Juez de Distrito en Materia Administrativa; por lo mismo, en ningún caso podrá ser enjuiciada laboralmente la destitución de un agente de la Policía Judicial del Distrito Federal.

Señalado lo anterior, toca ahora referirnos exclusivamente a la Policía Judicial Federal; para empezar queremos hacerlo con una afirmación categórica, consistente en que ningún grupo de servidores públicos ha sido víctima de tanta inseguridad jurídica como ha sido la Policía Judicial Federal.

Una de las razones fundamentales, se debe a que dicha corporación tiene las funciones indicadas en el artículo 21 de la Constitución, por este motivo hay quienes sostienen que la Policía Judicial Federal no es un cuerpo de seguridad pública, pues su función es investigar delitos y perseguir delincuentes, no así la de vigilar y custodiar personas o cosas o mantener el orden público, que son las propias de un cuerpo de seguridad; entonces, consideran que al no tener esta categoría, la relación de uno de estos agentes con su corporación es de naturaleza laboral y se rige por la Ley reglamentaria del apartado "B", del artículo 123 Constitucional y no por sus propias leyes, excepto que se trate de una destitución fundada en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Entre los que consideran que la Policía Judicial Federal no es un cuerpo de seguridad se encuentra el actual Procurador General de la República, licenciado Antonio Lozano Gracia.

Sin embargo, no compartimos esa opinión por las razones que detallaremos a continuación.

Ciertamente las funciones de la Policía Judicial Federal son las que señala el artículo 21 constitucional, ligadas a la investigación de los delitos y a la persecución de los delincuentes, pero esto no quiere decir que dichas facultades sean ajenas a la seguridad pública, ni que dicha policía no constituya un cuerpo de esa naturaleza, ya que al ser el brazo ejecutor o autoridad ejecutora del Ministerio Público Federal, necesariamente debe ser un cuerpo o conjunto de elementos que forman una unidad, pues de otra manera operativamente no funcionaría, porque se estaría en presencia de diversas policías judiciales federales, cada una con competencia diversa, pero no es así, toda vez que solamente existe una Policía Judicial Federal bajo la autoridad y mando del Ministerio Público Federal y es la única competente para investigar delitos.

Ahora bien, dada la complejidad de la seguridad pública, existen diversos cuerpos tanto locales como federales encargados de una parte de ella, en virtud que un solo cuerpo de seguridad pública sería insuficiente para comprender toda y no sería congruente con la forma de gobierno federal y el Municipio Libre, por esta razón, estimamos que el hecho que la Policía Judicial Federal tenga como función investigar delitos y perseguir delincuentes, es motivo suficiente para considerarla un cuerpo de seguridad pública.

Se robustece lo anterior, si consideramos que la adición al artículo 21 de la Constitución, publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 31 de diciembre de 1994, introdujo la seguridad pública, precisamente en el precepto que establece la competencia de las autoridades para conocer de hechos delictivos e infracciones administrativas, así como la competencia entre la autoridad judicial y la administrativa, para imponer las penas e investigar los delitos.

La adición constitucional refiere que la seguridad pública es una función a

cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, dentro de sus respectivas competencias; asimismo, autoriza que las tres esferas de gobierno se coordinen para formar un sistema de seguridad pública; de igual forma, establece que las instituciones policiales se regirán por los principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez.

Además, estimamos que la Policía Judicial Federal es un cuerpo de seguridad pública, porque la Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal, considera a la Policía Judicial del Distrito Federal como un cuerpo de esa naturaleza y no habría razón para reconocer como tal a una, y a otra no, siendo que tienen las mismas funciones constitucionales, pero en diferente fuero; cabe hacer mención que durante el desarrollo del presente trabajo, diciembre de 1995, el Congreso de la Unión recibió el proyecto de ley reglamentaria del último párrafo del artículo 21 constitucional, y existe la probabilidad que a toda la Policía Judicial sin importar su fuero, se le considere como un cuerpo de seguridad pública.

Y como mencionamos anteriormente, la Constitución ordena que las instituciones policiales se rijan por cuatro principios, que son el de legalidad, eficiencia, profesionalismo y el de honradez, mismos que en el caso de la Policía Judicial Federal se encuentran instituidos en los artículos 1º, 2º y 23 de su Reglamento de Carrera, aparte de imponer a los agentes la obligación de todo servidor público de actuar con lealtad e imparcialidad como lo establece el artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos.

Si todo esto no fuera suficiente para considerar a la Policía citada como un cuerpo de seguridad pública, el artículo 20, del Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, establece las atribuciones siguientes:

"Artículo 20.- Al frente de la Dirección General de la Policía Judicial Federal, habrá un Director General, quien tendrá las atribuciones siguientes:

I.- Investigar por instrucciones del Ministerio Público Federal, los hechos que presuntivamente sean constitutivos de delito;

II.- Recabar, por instrucciones del Ministerio Público Federal, las pruebas que tiendan a la comprobación del cuerpo de los delitos que se investiguen y las que acrediten la probable responsabilidad de los indiciados;

III.- Dar cumplimiento a las órdenes de aprehensión, reaprehensión, comparecencia, presentación, arresto, cateo, traslado, localización y demás que procedan con arreglo a la ley;

IV.- Practicar bajo el mando del Ministerio Público Federal, las diligencias que éste le encomiende;

V.- Planear, organizar, dirigir, controlar y evaluar las actividades de los Agentes de la Policía Judicial Federal;

VI.- Adscribir a las áreas que lo requieran, los elementos de la Policía Judicial Federal que se estimen necesarios;

VII.- Diseñar, proponer y dar seguimiento a la aplicación de las políticas y normas generales de la Policía Judicial Federal, a efecto de garantizar la unidad de criterios en su operación;

VIII.- Brindar protección y seguridad a los servidores públicos nacionales y extranjeros, así como a particulares que por disposición del Procurador se indique, y

IX.- Las demás que le confieran otras disposiciones o el Procurador.

Las atribuciones conferidas en este artículo, serán ejercidas bajo la autoridad y mando inmediato del Ministerio Público Federal."

La transcripción anterior, permite apreciar que sí es un cuerpo de seguridad pública, toda vez que las cuatro primeras fracciones detallan la función constitucional consistente en investigar delitos y perseguir delincuentes; y la investigación de todos los delitos que se comenta, reporta mayor seguridad pública, a su vez, la falta de investigación de los delitos representa menor seguridad pública; lo mismo sucede con la detención o aprehensión de los presuntos responsables, esto reporta mayor seguridad pública, en cambio, no

detener o aprehender a un presunto, se traduce en impunidad e inseguridad pública. Pero si esto no fuera convincente, la fracción VIII, del precepto transcrito, establece una atribución idéntica a la que tienen el común de los cuerpos de seguridad pública, que estriba en brindar protección y seguridad a los servidores públicos nacionales y extranjeros, así como a particulares.

Asimismo, la Policía Judicial Federal durante la averiguación previa realiza funciones comunes a las que tienen los cuerpos de seguridad pública, pues vigila y custodia a las personas detenidas que están a disposición del Ministerio Público Federal, vigila y custodia los bienes asegurados, traslada los detenidos de las agencias del Ministerio Público hacia los centros de reclusión, en fin, por todas estas razones, concluimos que se trata de un cuerpo de seguridad pública y que tiene derecho a regirse por sus propias leyes, que para el caso serían la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, el Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República y el Reglamento de la Carrera de Policía Judicial Federal, pues éstas son las disposiciones internas o que rigen la relación entre sí; ya que el Código Penal Federal y las leyes especiales simplemente señalan los delitos que corresponde investigar a la Corporación, y el Código Federal de Procedimientos Penales, establece sus facultades en relación al Juez y a los particulares, ya sean denunciantes, querellantes o presuntos responsables.

Ahora bien, las propias leyes de la Policía Judicial Federal regulan el cese o destitución no como una forma de dar por terminada la relación laboral existente entre un patrón y un trabajador, sino como una sanción administrativa, en la que el Estado actúa en ejercicio de su poder disciplinario.

La Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República regula el poder disciplinario en los términos siguientes:

Artículo 30.- Se podrá imponer al personal de la Procuraduría, por las faltas en que incurran en el servicio, las correcciones

disciplinarias previstas en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, mediante el procedimiento que dicha Ley previene. En el caso de la Policía Judicial Federal se aplicarán las mismas sanciones administrativas. El servidor público encargado del mando o la supervisión de dicha policía, podrá imponer las sanciones administrativas, de arresto constitucional, retención en el servicio o privación de permisos de salida hasta por quince días, si la gravedad de la falta lo amerita."

A su vez, el artículo 36 del Reglamento de la Carrera de Policía Judicial Federal, que trata de la Junta de Honor, regula el poder disciplinario del Estado de la manera siguiente:

"La Junta de Honor tendrá la función de velar por el respeto a los principios éticos y profesionales que rigen la conducta de los miembros de la Corporación, así como otorgar los reconocimientos y notas a quienes se hagan merecedores a ella en términos del presente Reglamento."

Enseguida inferimos que el artículo 38 del mismo Reglamento establece como sanciones, la amonestación, el arresto, la retención en el servicio, la suspensión y el cese o destitución en el empleo.

Inmediatamente después, el artículo 39 del Reglamento citado, autoriza únicamente al Procurador General de la República para imponer la sanción de cese o destitución a los agentes federales, no establece ningún procedimiento especial, pero sí previene en el artículo 44, que a todos los agentes se les otorgará garantía de audiencia, lo que implica un emplazamiento, una declaración de los hechos constitutivos de la falta, por parte del agente infractor, ofrecimiento y desahogo de pruebas y alegatos, o en todo caso se aplica supletoriamente el Código Federal de Procedimientos Civiles, por ser materia administrativa. Esto ante la Contraloría Interna de la misma institución.

El Reglamento de la Carrera de Policía, Judicial Federal considera sinónimos el cese y la destitución, sin tomar en cuenta que el cese es un concepto utilizado

por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado y la destitución es la denominación que utiliza la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos; sin embargo, no tiene ninguna trascendencia, pero advertimos que sí trasciende legalmente, el hecho que se distinga reglamentariamente el cese o destitución de la baja, ya que las causales de cese o destitución son distintas de las señaladas para la baja.

El artículo 45, del Reglamento de la Carrera de Policía Judicial Federal, establece como causales de cese o destitución 21 hipótesis, el texto del precepto es del tenor literal siguiente:

"Artículo 45.- Se decretará el cese y como consecuencia la baja de los agentes de la Policía Judicial Federal, por alguna de las siguientes causas:

I.- Acumular dos suspensiones en un periodo de un año;

II.- Tener más de tres faltas continuas o más de cuatro discontinuas, a sus labores, en un periodo de treinta días naturales, sin causa justificada;

III.- Solicitar o aceptar por sí o por medio de otra persona, dádivas en dinero, en especie o cualquier otra prestación, por hacer algo indebido o dejar de hacer algo debido, relacionado con sus funciones;

IV.- Hacer uso de su autoridad para obligar o inducir a un subalterno a que le dé alguna dádiva o cualquier otra prestación;

V.- Distraer de su objeto para uso propio o ajeno, el armamento, equipo o elementos materiales que se le hubieren proporcionado para el desempeño de sus funciones;

VI.- Incurrir en cualquier otra falta de probidad u honradez en el desempeño de su trabajo;

VII.- Cometer actos de violencia, amagos, injurias, malos tratos o faltas de respeto contra sus superiores, compañeros o subordinados, ya sea dentro o fuera de las horas de trabajo;

- VIII.- Ejercer violencia sin causa justificada, vejar o insultar a cualquier particular en el desempeño de sus funciones;
- IX.- Desobedecer, sin justificación, las órdenes relacionadas con el servicio, que dicten sus superiores;
- X.- Concurrir al trabajo en estado de embriaguez o bajo la influencia de psicotrópicos o estupefacientes;
- XI.- Arriesgar por imprudencia grave, descuido manifiesto o en forma intencional, el desempeño de una misión;
- XII.- Ocasionar intencional o imprudencialmente daños materiales durante el desempeño de sus funciones, en bienes propiedad de la Nación o de terceros;
- XIII.- Abandonar el lugar de su adscripción, sin causa justificada;
- XIV.- Tomar medidas contrarias a una ley, reglamento o cualquier otra disposición, o impedir su ejecución;
- XV.- Retardar o negar indebidamente a los particulares la prestación de un servicio que tenga obligación de proporcionar;
- XVI.- Abstenerse de dar a conocer a las autoridades competentes las irregularidades, faltas o delitos de que tenga conocimiento con motivo de sus funciones;
- XVII.- Revelar asuntos secretos o reservados de que tuviera conocimiento por razón de sus funciones;
- XVIII.- Recibir condena a una pena de prisión, mediante sentencia ejecutoriada;
- XIX.- Cometer alguna falta que, a juicio de la autoridad competente, amerite la destitución por responsabilidad administrativa;
- XX.- Inobservar el respeto a los Derechos Humanos en términos de la legislación aplicable, y
- XXI.- Contravenir lo dispuesto en el artículo 23, fracciones I, V o XIV del presente Reglamento.

En todos los casos, a los servidores adscritos a la Policía Judicial Federal se les aplicará el debido procedimiento de ley, para que se

pueda proceder a su separación definitiva."

A su vez, el ordinal 47 del mismo reglamento previene seis causas de baja, el texto de la disposición legal se transcribe a continuación:

"Artículo 47.- Los agentes de la Policía Judicial Federal causarán baja en la corporación, por alguna de las siguientes causas:

I.- Por haber sido aceptada su renuncia:

II.- Por invalidez o jubilación, de conformidades con las leyes y disposiciones respectivas;

III.- Por haber alcanzado el límite de edad para el desempeño del servicio;

IV.- Por cese o destitución en los términos del capítulo de sanciones;

V.- Por estar inhabilitado física o mentalmente para prestar los servicios o desempeñar las funciones inherentes a su cargo, y

VI.- Por las causas que determinan las leyes que regulan la materia."

El reglamento citado tiene la ventaja de reportar mayor seguridad jurídica para los agentes de la Policía Judicial Federal, así como señalar precisamente las causas que pueden dar lugar a la destitución, y sólo por una falta grave no prevista en el reglamento dará margen a que se aplique la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos; por consiguiente, tiene la ventaja de regular el poder disciplinario del Estado y evita la posibilidad de estimar que se trate de una rescisión laboral.

No obstante lo anterior, el reglamento invocado tiene las desventajas que a continuación mencionamos.

El artículo 44 del Reglamento de la Carrera de Policía Judicial Federal, dice esto:

"El Oficial Mayor, o en su caso el Director General de Recursos

Humanos, después de haberse desarrollado el procedimiento correspondiente, podrán tramitar el cese o destitución de los miembros de la Corporación, que sea decretado por el Procurador General de la República, por alguna de las causas señaladas en el artículo 46 fracción I y V de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado y 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, así como por la inobservancia de las disposiciones legales y reglamentarias que regulan el funcionamiento de la Policía Judicial Federal.

En todos los casos, a los servidores adscritos a la Policía Judicial Federal se les otorgará la garantía de audiencia respectiva."

La transcripción anterior, peca de confusión porque nos da a entender que el procedimiento correspondiente puede ser laboral o administrativo, también permite considerar, equivocadamente, que un agente de la Policía Judicial Federal, puede ser cesado con fundamento en la ley laboral o que puede ser destituido con apoyo en la ley administrativa; pero esto no es así, ya que un agente de esta corporación no puede ser procesado laboralmente, toda vez que los artículos 5º y 8º de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, expresamente señalan que estos agentes están excluidos de la aplicación de dicha ley; por lo tanto, el procedimiento que se siga a esta clase de policías necesariamente debe ser administrativo en todos los casos, y que el reglamento no lo haya considerado así, por tal circunstancia merece una drástica censura.

De igual manera, al establecer que en todos los casos, inclusive tratándose de ceses laborales, se otorgará la garantía de audiencia es un error, porque solamente las autoridades están obligadas a respetar las garantías individuales, no así los patrones, esto obedece a que los actos de particulares pueden ser contrarios a la ley, pero no violatorios de garantías individuales, ya que únicamente la autoridad puede incurrir en violación de garantías, así lo ha resuelto la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la tesis de jurisprudencia que a continuación se anota:

"ACTOS DE PARTICULARES. Los actos de los particulares no

pueden ser objeto de la queja establecida por la Ley de Amparo, sino de los procedimientos que señalan las leyes locales."⁷⁴

Además, el precepto reglamentario transcrito con antelación, no respeta el principio de especialidad, que establece que cuando un hecho se encuentre regulado por dos normas al mismo tiempo, una general y otra especial se aplicará la especial, en este caso, las hipótesis previstas en las fracciones I y V del artículo 46 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, se encuentran establecidas en los artículos 45 y 47, del Reglamento de la Carrera de Policía Judicial Federal, por lo mismo, se debe aplicar éste, mas aun si la ley reglamentaria del apartado "B", del artículo 123 constitucional, como ya dijimos antes, excluye de su aplicación a esta clase de policías a que nos hemos venido refiriendo, consecuentemente, al Oficial Mayor o al Director General de Recursos Humanos, nunca se les presentará el caso de la fracción V, del artículo 46 de la Ley del Trabajo burocrático, que se refiere a los casos en que el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje resuelve el cese.

Para concluir, deseamos concretar que la Policía Judicial Federal es un cuerpo de seguridad pública que tiene derecho a regirse por sus propias leyes y que el artículo 30 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República y el Reglamento de la Carrera de Policía Judicial Federal, son normas administrativas que regulan el poder disciplinario del Estado, que es único de la autoridad, por esta razón, la destitución de dichos policías es una sanción administrativa, que para su imposición requiere previamente la instauración de un procedimiento seguido en forma de juicio. Asimismo, la destitución o cese puede señalarse como acto reclamado en el juicio de amparo indirecto, sin necesidad de acudir a otra vía, ya que la ley del trabajo burocrático excluye de su aplicación a esta clase de policías y el reglamento no establece recurso alguno que pueda revocar o modificar la resolución sancionadora.

⁷⁴ Apéndice al Semanario Judicial de la Federación, 1917-1988, Segunda Parte, Salas y Tesis Comunes, pág. 111.

Sin embargo, el Poder Judicial de la Federación no tiene un criterio definido y unánime que proporcione seguridad jurídica a los policías que sean sujetos de este tipo de sanciones. En la actualidad, existen seis tribunales colegiados en materia administrativa en la Ciudad de México, de los seis existentes, tres tribunales consideran que el cese o destitución de un agente de la Policía Judicial Federal sí puede reclamarse en amparo indirecto, y se han pronunciado sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de los casos que han conocido; pero los otros tres tribunales restantes, han resuelto que el juicio de amparo es improcedente en contra del cese o destitución de un policía judicial federal.

Ahora bien, los tribunales colegiados que han considerado procedente el juicio de amparo en contra de la sanción de destitución, son el Segundo, Tercero y Cuarto Tribunales Colegiados en Materia Administrativa del Primer Circuito, aunque no han definido si se trata o no de un cuerpo de seguridad pública, aún así sus fallos los estimamos correctos y representan mayor garantismo constitucional para los agentes destituidos, ya que si la destitución fue conforme a derecho y provocó la negación del amparo confirman la negación, o bien, si la destitución fue conforme a derecho y se concede el amparo de manera ilegal, revocan la concesión y niegan la protección federal; lo mismo si la destitución fue violatoria de garantías, y provoca que se conceda el amparo, se confirma por los tribunales colegiados la concesión, pero si se negó el amparo indebidamente, revocan la negativa y amparan al quejoso, obviamente respetando el principio de estricto derecho y la calidad jurídica de los agravios.

Muy distinto a lo anterior, ocurre en el Primero, Quinto y Sexto Tribunales Colegiados en Materia Administrativa del Primer Circuito, pues como la procedencia de la acción constitucional se estudia de oficio, en las revisiones que conocen de las sentencias dictadas por los Jueces de Distrito que niegan o conceden el amparo en contra de las destituciones de los agentes, invariablemente revocan la sentencia y sobreseen en el juicio de amparo.

En ese orden de ideas, el Sexto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa, ha resuelto que el cese o destitución de un agente de la Policía Judicial Federal, no puede ser impugnado a través del juicio de amparo, porque se surte la causal de improcedencia prevista en la fracción XV, del artículo 73 de la Ley de Amparo, ya que sostiene el Tribunal que dichos agentes deben estar a sus propias leyes y acudir primero al Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

Las resoluciones que se han dictado así, adolecen de una congruencia total, porque no toman en cuenta que en estos casos, no existe ningún recurso legal a través del cual se pueda nulificar la destitución, pues la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República no establece ningún recurso en contra de las sanciones que refiere el artículo 30; el Reglamento de la Carrera de Policía Judicial Federal únicamente establece el recurso de inconformidad, en el artículo 49, en contra de las sanciones de amonestación, arresto o retención en el servicio, pero en ningún caso, en contra de la destitución.

El Sexto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa tampoco toma en cuenta que conforme a la misma fracción XV, del artículo 73 de la Ley de Amparo, existen dos excepciones que permiten no agotar el recurso ordinario antes de acudir al amparo; y que son cuando el acto reclamado carezca de fundamentación, o bien, cuando se exijan más requisitos para la suspensión del acto reclamado, que los exigidos por la Ley de Amparo, cualquiera de las dos excepciones permite que no se actualice la causal invocada y que el juicio de amparo sea procedente; entonces, si las normas jurídicas que rigen la destitución no regulan ningún recurso mediante el cual se pueda atacar dicha destitución, menos van a regular la suspensión.

También estimamos incongruente el criterio del Sexto Tribunal Colegiado, porque si la fracción XV, del artículo 73 de la Ley de Amparo, habla de actos y resoluciones de autoridades administrativas, no es correcto que los actos de esas autoridades se sometan al Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, que

conoce de conflictos entre partes iguales, el Estado patrón y el trabajador; en todo caso, correspondería al Tribunal Fiscal de la Federación enjuiciar los actos o resoluciones de autoridades administrativas.

Por su parte, el Quinto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa es de los que también consideran improcedente el juicio de amparo en contra del cese o destitución de los agentes de la Policía Judicial Federal, para ejemplificar su criterio citamos el recurso de revisión número RA-2973/93, resuelto en sesión del veinticuatro de enero de mil novecientos noventa y cuatro, el recurso fue interpuesto por el Subprocurador de Averiguaciones Previas en ausencia del Procurador General de la República, se recurre la sentencia del Juez Quinto de Distrito en Materia Administrativa, que había concedido el amparo al quejoso RAÚL QUEVEDO TORRENTERA en contra del cese, a continuación transcribimos íntegramente el cuarto considerando, cuyo tenor literal es el siguiente:

"CUARTO.- Resulta innecesario transcribir los agravios hechos valer por las autoridades recurrentes, en virtud de que no serán motivo de estudio, ya que independientemente de lo alegado en ellos y de lo considerado por el juez de Distrito en la sentencia recurrida, este Tribunal advierte que en el caso se actualiza la causal de improcedencia del juicio, prevista en la fracción XVIII, del artículo 73, de la Ley de Amparo, en relación con los artículos 1º fracción I y 192, del mismo ordenamiento Legal, que invoca el agente del Ministerio Público Federal adscrito, la cual procede analizar de conformidad con lo dispuesto en el artículo 73, último párrafo, de la Ley de Amparo.

En efecto, los artículos 73, fracción XVIII, 1º, fracción I y 193, de la Ley de Amparo, establecen: 'ARTICULO 73.- El juicio de amparo es improcedente: ...XVIII.- En los demás casos en que la improcedencia resulte de alguna disposición de la Ley'. 'ARTICULO 1º.- El juicio de amparo tiene por objeto resolver toda controversia que se suscite: I.- Por leyes o actos de la autoridad que violen las garantías individuales...' "ARTICULO 192.- La jurisprudencia que establezca la Suprema Corte de Justicia, funcionando en Pleno o en Salas, es

obligatoria para éstas en tratándose de la que decreta el Pleno, y además para los Tribunales Unitarios y Colegiados de Circuito, los Juzgados de Distrito, los Tribunales Militares y Judiciales del orden común, de los Estados y del Distrito Federal, y Tribunales Administrativos y del Trabajo, Locales o Federales..."

Ahora bien, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en las tesis de jurisprudencia 9/90 y 10/90, visibles a fojas de la quince a la dieciocho, de la Gaceta treinta y cuatro del Semanario Judicial de la Federación, correspondiente al mes de octubre de mil novecientos noventa, sostuvo los siguientes criterios: 'TRABAJADORES DE CONFIANZA AL SERVICIO DEL ESTADO, EL TRIBUNAL FEDERAL DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE ES COMPETENTE PARA CONOCER DE LA CONTROVERSIA QUE SE SUSCITE CON MOTIVO DE SU CESE.- La contradicción entre la tesis jurisprudencial 315 de la Cuarta Sala (Compilación de 1985, Quinta Parte), intitulada 'TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO DE CONFIANZA. COMPETENCIA DEL TRIBUNAL FEDERAL DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE PARA CONOCER DE LOS CONFLICTOS DERIVADOS DE LA RELACIÓN LABORAL DE LOS' y la tesis de la Segunda Sala (Compilación de 1985, Tercera Parte, página 739), intitulada 'TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, DE CONFIANZA, EL TRIBUNAL FEDERAL DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE NO ES COMPETENTE PARA CONOCER DE CESES DICTADOS CONTRA LOS', debe resolverse en favor de la primera, fundamentalmente porque la fracción XII del apartado "B" del artículo 123 constitucional, erige al Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje como órgano competente para dirimir todas las controversias que se susciten entre los Poderes de la Unión y el Gobierno del Departamento del Distrito Federal, por una parte y sus servidores por otra. De conformidad con la fracción XIII se exceptúa de esta regla general los militares, marinos, miembros de los cuerpos de seguridad pública y personal del servicio exterior, que se rigen por sus propias leyes y, de acuerdo con el último párrafo de la fracción XII, se exceptúan también los servidores del Poder Judicial Federal, cuyos conflictos son resueltos por este alto Tribunal. No estando comprendidos los servidores de confianza en ninguna de estas excepciones, deben considerarse regidos por la norma general, sin que sea obstáculo para esta conclusión que dichos trabajadores carezcan de acción para demandar su reinstalación, pues una cosa es la competencia del aludido órgano jurisdiccional y otra los derechos que el apartado "B" les otorga. En efecto, los trabajadores de

confianza al servicio del Estado, de conformidad con la fracción XIV, sólo tienen derecho a las medidas protectoras del salario y a los beneficios de la seguridad social, pero no gozan de los otros derechos que tienen los trabajadores de base como el de la inamovilidad en el empleo. De ahí que puede suceder que en caso de inconformidad del empleado de confianza con el cese, el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje se declare competente, aunque resulte desestimada su demanda porque carezca de acción. Por tales razones y porque el cese de esta clase de Servidores no es un acto de autoridad, toda vez que la relación que los une con el Estado se equipara a la laboral, la vía impugnativa no es el amparo, sino el juicio ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje. Esta opinión se confirma porque resultaría incongruente sostener que cuando se reclaman derechos salariales o de seguridad social de los trabajadores de confianza, sea competente este órgano jurisdiccional por considerarse laboral la relación y al Estado como patrón, pero cuando dichos trabajadores se inconformaran con el cese, dicha relación perdería su carácter laboral y el cese se convertiría(sic) en un acto de autoridad, por lo que tuviera que impugnarse en la vía de amparo'. y 'TRABAJADORES DE CONFIANZA AL SERVICIO DEL ESTADO. SU CESE NO ES ACTO DE AUTORIDAD POR LO QUE EL AMPARO EN SU CONTRA ES IMPROCEDENTE.- Entre la tesis jurisprudencial 315 de la Cuarta Sala (Compilación de 1985, Quinta Parte), intitulada TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO DE CONFIANZA, COMPETENCIA DEL TRIBUNAL FEDERAL DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE PARA CONOCER DE LOS CONFLICTOS DERIVADOS DE LA RELACIÓN LABORAL DE LOS' y la tesis de la Segunda Sala (Compilación de 1985, Tercera parte, página 739), intitulada 'TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, DE CONFIANZA. EL TRIBUNAL FEDERAL DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE NO ES COMPETENTE PARA CONOCER DE CESES DICTADOS CONTRA LOS', subyace una contradicción trascendente sobre la naturaleza jurídica del cese de un empleado de confianza al servicio del Estado, pues mientras la Segunda Sala sostiene que el cese constituye un acto de autoridad contra el cual procede el juicio de amparo, la Cuarta Sala niega que sea acto de autoridad y sostiene que es un acto que termina una relación equiparable a la laboral, lo que impide acudir al amparo en su contra. La contradicción debe resolverse en favor de este último criterio en virtud de que, en el apartado 3 del artículo 123 constitucional, donde se sientan las bases que rigen las relaciones

entre los Poderes de la Unión y el Gobierno del Distrito Federal, por una parte, y sus trabajadores, por la otra, se consigna un régimen protector de los empleados públicos en términos semejantes a los establecidos en el apartado "A" para los obreros en general. En particular destacan las disposiciones contenidas en las fracciones IX y XII de dicho apartado "B", pormenorizadas por los artículos 46 y 46 bis de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, de las que se infiere que la relación entre el Estado y sus servidores se equipara a una relación laboral. Las disposiciones mencionadas colocan al Estado en una posición jurídica similar a la de un patrón, puesto que se instituye un Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, instancia ante la cual, por determinadas causales de baja, tiene que acudir el titular de la dependencia de la administración a demandar el cese; resulta también significativo observar que los servidores cesados por otras causas tienen el derecho de reclamar ante el mencionado tribunal lo injustificado de la separación y optar por la acción de reinstalación o por la de indemnización, circunstancia que demuestra que en dicha relación el Estado no actúa con el imperio de su soberanía, característica distintiva de los actos de autoridad, sino como si fuera patrón. Cabe señalar que de esta equiparación se encuentran excluidos los militares, marinos, miembros de los cuerpos de seguridad pública y el personal del servicio exterior que, de conformidad con la fracción XIII del aludido apartado, se rigen por sus propias leyes, sin que dicha exclusión alcance a los empleados de confianza, cuya relación, como la de la generalidad de los trabajadores al servicio del Estado, es análoga a la laboral, con independencia de los derechos que como servidores públicos les otorgue la Constitución'.

De las tesis jurisprudenciales transcritas, las cuales son de observancia obligatoria para este Tribunal Colegiado en términos de lo dispuesto en el artículo 192, de la Ley de Amparo, se llega a la conclusión de que el juicio de garantías resulta improcedente cuando el acto reclamado se haga consistir en el cese decretado contra alguno de los elementos de los cuerpos de seguridad pública, como lo es el ahora quejoso, ya que éstos para dirimir tales conflictos deben regirse por sus propias leyes.

Por tanto, como en la especie se reclama el cese del quejoso como elemento de la Policía Judicial Federal, resulta que para tal efecto debió estar a sus propias leyes y no acudir directamente al juicio de garantías, razón por la cual, se actualiza la causal de improcedencia

~~que se hace valer, y, por ello, procede revocar la sentencia recurrida y sobreseer en el juicio de garantías,~~ de conformidad con lo dispuesto en el artículo 74, fracción III, de la Ley de Amparo.

Por lo expuesto, fundado y con apoyo, además en el artículo 91, de la Ley de Amparo, se resuelve:

PRIMERO.- Se revoca la sentencia recurrida.

SEGUNDO.- Se sobresee en el juicio de amparo promovido por RAÚL QUEVEDO TORRENTERA, en contra de los actos reclamados de las autoridades que quedaron precisadas en el resultando primero de esta ejecutoria."

La ejecutoria transcrita merece las críticas que a continuación anotamos.

Presenta una incongruencia absoluta entre los fundamentos y los motivos que tuvo el Tribunal Colegiado, para revocar la sentencia de amparo y considerarlo improcedente; pues por una parte, se funda en la fracción XVIII, del artículo 73, de la Ley de Amparo, en relación al artículo 1º de la misma ley, que previene la improcedencia del juicio cuando el acto reclamado emane de una entidad que no tiene el carácter de autoridad; y por otra parte, argumenta el Tribunal que el juicio de amparo es improcedente cuando se reclame el cese de algún elemento de los cuerpos de seguridad pública, porque dice el órgano colegiado que éstos se rigen por sus propias leyes, por lo mismo, concluye el Tribunal, se debe estar a lo que en ellas se establece y no acudir directamente al juicio de amparo.

Como se puede advertir, los argumentos o motivos no corresponden a los fundamentos, ya que si se invoca la fracción XVIII, del artículo 73, de la Ley de Amparo en relación al artículo 1º de la misma ley; y se citan las tesis de jurisprudencia 9/90 y 10/90, que precisan que el cese de un trabajador de confianza al servicio del Estado no es un acto de autoridad; entonces, lo propio era razonar que en el caso concreto la Procuraduría General de la República no había actuado como autoridad, sino como patrón y así no se podían enjuiciar sus

actos a través del amparo que sólo procede contra actos de autoridades; de igual manera, si se invocan las tesis de jurisprudencia 9/90 y 10/90, entonces, se debió haber razonado que el quejoso como agente de la Policía Judicial Federal, era un trabajador de confianza al servicio del Estado, al igual que la generalidad de esos trabajadores y que su cese no constituía un acto de autoridad, pero sin considerarlo en el caso de excepción, es decir, como elemento de un cuerpo de seguridad pública.

En el mismo orden de ideas, no se puede sostener que el amparo es improcedente cuando se reclame el cese de algún elemento de un cuerpo de seguridad pública, porque éstos se rigen por sus propias leyes; ya que al establecer la fracción XIII, del apartado "B", del artículo 123 constitucional, que los militares, marinos, miembros de los cuerpos de seguridad pública y el personal del servicio exterior, se regirán por sus propias leyes; debe interpretarse en el sentido que no se regirán por la ley reglamentaria del apartado "B" del artículo 123 constitucional, que cada categoría de sujetos por lo menos se sujetará a una ley, es decir, que no habrá una para las cuatro categorías; que la ley o leyes que rijan a cada una de las cuatro categorías de sujetos, tiene la posibilidad de ser de naturaleza laboral, o bien de naturaleza administrativa; que la ley o leyes que rijan a cada una de las categorías de servidores públicos, si es o son de naturaleza laboral, regularán el cese o destitución como una forma de terminación de los efectos del nombramiento, pero si la ley o leyes son de naturaleza administrativa, entonces, el cese o destitución se regulará como sanción administrativa impuesta por el poder disciplinario del Estado.

Consecuentemente, si las cuatro categorías de servidores públicos se rigen por leyes administrativas que regulan el poder disciplinario del Estado, es evidente que los ceses, destituciones, bajas o cualquier acto que tienda a separarlos definitivamente del servicio público, son sanciones administrativas; impugnables a través del juicio de amparo; y que si concretamente en el caso de la Policía Judicial Federal sus propias leyes no establecen recurso ordinario en

contra del cese, no se puede decir, conforme a la Ley de Amparo, que el juicio de garantías sea improcedente; ya que para estimar que el juicio de amparo es improcedente en contra del cese de algún elemento de los cuerpos de seguridad pública, se requiere que sus propias leyes establezcan algún recurso obligatorio antes de acudir al juicio constitucional y que su interposición también sea obligatoria de acuerdo a las reglas de procedencia establecidas en la Ley de Amparo, al no tomar en cuenta todo esto el Quinto Tribunal Colegiado, estimamos que su criterio es equivocado.

Resolver que el juicio de amparo es improcedente sólo porque los cuerpos de seguridad tienen leyes propias, sería tanto como afirmar que los actos de autoridad fundados en esas leyes o que se deban de fundar en esas leyes, no pueden ser sometidos a control constitucional, lo que francamente es contrario a los artículos 103 y 107 de nuestra Carta Magna; amen que tal decisión se traduce en una renuncia a controlar constitucionalmente los actos de la Procuraduría General de la República cuando actúa en ejercicio del poder disciplinario propio del Estado.

Decimos anteriormente, que de los seis tribunales colegiados en materia administrativa que hay en la Ciudad de México, tres consideran el juicio de amparo indirecto improcedente en contra del cese o destitución de los agentes de la Policía Judicial Federal, ya que refería a los criterios del Sexto y Quinto Tribunales Colegiados en Materia Administrativa del Primer Circuito, resta ocuparnos solamente del criterio del Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa, que a diferencia de los criterios de los dos tribunales colegiados antes citados, sus resoluciones sí son congruentes y lógicas, sin embargo, a nuestro juicio, son equivocadas, porque parten de una premisa errónea, para ejemplificar, a continuación transcribimos el considerando de una de sus ejecutorias:

"TERCERO.- Resulta innecesario transcribir los agravios hechos valer por las recurrentes, en virtud de que no serán objeto de análisis,

porque este Tribunal Colegiado, de oficio y con fundamento en lo dispuesto por el artículo 73, último párrafo, de la Ley de Amparo, advierte que el juicio de garantías en que fue dictada la sentencia recurrida es improcedente, porque en él se surte la causal de improcedencia prevista en el artículo 73, fracción XVIII, de la Ley en cita, en relación con los artículos 103, fracción I, de la Constitución General de la República y 1º, fracción I, de la propia Ley de Amparo, ambos aplicados a contrario sensu, por los motivos que se exponen a continuación.

El artículo 73, fracción XVIII, de la Ley de Amparo dispone que el juicio de amparo es improcedente en los demás casos, de los que el propio artículo enumera, en que la improcedencia resulta de alguna disposición de la Ley.

Es de explorado derecho que el juicio de garantías sólo procede en contra de actos emanados o ejecutados por cualquier órgano o funcionario del Estado, que tenga el carácter de autoridad, porque su actuación se ha realizado con el imperium que es propio del Estado, toda vez que el artículo 103, fracción I, constitucional establece que los Tribunales de la Federación resolverán toda controversia que se suscite por leyes o actos de autoridad que violen las garantías individuales, pues no sólo un acto emitido o ejecutado con el imperium del Estado es susceptible de violar las garantías que la propia Constitución prevé en beneficio de los gobernados en la medida que rebese los límites del ejercicio de sus atribuciones previstas en las garantías contempladas en la propia Carta Magna y, por ello, el artículo 1º, fracción I, de la Ley de Amparo dispone que el juicio de amparo tiene por objeto resolver toda controversia que se suscite por leyes o actos que violen las garantías individuales.

Cualquier acto que emane o se ejecute por cualquier órgano o agente del Estado que no se realice con imperium, es decir, en el plano de supra o subordinación, es equiparado a un acto de particulares y, por consiguiente, tal acto aun cuando pueda ser violatorio de la ley no lo puede ser de las garantías constitucionales, que son los límites o condiciones que la propia Carta Magna ha establecido para el ejercicio de la función pública por parte de los organismos o funcionarios del Estado.

Se invoca en apoyo a las anteriores consideraciones la tesis de jurisprudencia número 65, sustentada por la H. Suprema Corte de

Justicia de la Nación, y tesis primera relacionada a dicha jurisprudencia, que aparecen publicadas en la página 111 de la Segunda Parte del Apéndice al Semanario Judicial de la Federación correspondiente a los años de 1917 a 1988, que a la letra dicen:

"ACTOS DE PARTICULARES. IMPROCEDENCIA.- No pueden ser objeto del juicio de garantías, que se ha instituido para combatir los de las autoridades que se estimen violatorios de la Constitución".

"ACTOS DE PARTICULARES.- Aun cuando sean la consecuencia de actos de las autoridades, no dan origen al juicio constitucional, sino que caen bajo la sanción de las leyes comunes".

En consecuencia, este Tribunal procede al examen de la naturaleza de los actos reclamados por el quejoso en su demanda de garantías, a fin de determinar si por el plano jurídico en el que el funcionario que lo emitió reúne las características de un acto autoritario del Estado o, en su caso, se asimila al de un particular, por no haber sido originario dentro del plano de supra a subordinación, es decir, del Estado frente a un gobernado y, al mismo tiempo, si la ejecución de ese acto generó o no también actos de ejecución de autoridad.

Originariamente el artículo 123 de la Constitución General de la República precisó y estableció las bases que deberían regir las relaciones entre los trabajadores en general con sus respectivos patrones, esto es, las bases relativas al trabajo de los obreros, jornaleros, empleados domésticos y artesanos, al prever lo siguiente:

'Art. 123.- 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.'

Sin embargo, fue la Ley Federal del Trabajo, publicada el dieciocho de agosto de mil novecientos treinta y uno, reglamentaria del texto original del artículo 123 constitucional, la que por primera vez hizo referencia a las relaciones del Estado y sus servidores, pues en su artículo 2º estableció que las relaciones del Estado y sus servidores se regirían por las leyes del servicio civil.

El doce de abril de mil novecientos treinta y cuatro se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 'Acuerdo sobre Organización y

Funcionamiento del Servicio Civil', emitido por el entonces Presidente de la República Abelardo L. Rodríguez. Este acuerdo contempló las relaciones entre el Estado y sus servidores.

Posteriormente, por decreto publicado el cinco de octubre de mil novecientos treinta y ocho, vio la luz el 'Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión', cuya vigencia fue efímera, porque fue abrogado por uno nuevo, con una reglamentación más detallada, publicado en el Diario Oficial de la Federación el catorce de abril de mil novecientos cuarenta y uno.

Los citados ordenamientos tuvieron como objeto fundamental el establecer las reglas relativas a las relaciones entre el Estado y sus servidores o empleados de base.

Las normas básicas establecidas en el 'Estatuto Jurídico' de mil novecientos cuarenta y uno fueron incorporadas al texto del artículo 123 constitucional por decreto publicado el cinco de diciembre de mil novecientos sesenta, a través de la adición del apartado "B", para quedar, en lo conducente, de la siguiente manera:

'Artículo 123.- El Congreso de la Unión, sin contravenir a las bases siguientes, deberá expedir leyes sobre el trabajo, las cuales regirán: A.- Entre los obreros, jornaleros, empleados, domésticos, artesanos y de una manera general, todo contrato de trabajo: I a XXXI: B.- Entre los Poderes de la Unión, los Gobiernos del Distrito y de los Territorios Federales y sus trabajadores: I.- La jornada diaria máxima de trabajo diurna y nocturna será de ocho a siete horas respectivamente. Las que excedan serán extraordinarias y se pagarán con un ciento por ciento más de la remuneración fijada para el servicio ordinario. En ningún caso el trabajo extraordinario podrá exceder de tres horas diarias ni de tres veces consecutivas; II.- Por cada seis días de trabajo, disfrutará el trabajador de un día de descanso, cuando menos, con goce de salario íntegro; III.- Los trabajadores gozarán de vacaciones que nunca serán menores de veinte días al año; IV.- Los salarios serán fijados en los presupuestos respectivos, sin que su cuantía pueda ser disminuida durante la vigencia de éstos.- En ningún caso los salarios podrán ser inferiores al mínimo para los trabajadores en general; V.- A trabajo igual corresponderá salario igual sin tener en cuenta el sexo; VI.- Sólo podrá hacerse retenciones, descuentos, deducciones o embargos al salario, en los casos previstos en las leyes; VII.- La designación del

personal se hará mediante sistemas que permitan apreciar los conocimientos y aptitudes de los aspirantes. El Estado organizará escuelas de Administración pública; VIII.- Los trabajadores gozarán de derechos de escalafón a fin de que los ascensos se otorguen en función de los conocimientos, aptitudes y antigüedad; XI.- Los trabajadores sólo podrán ser suspendidos o cesados por causa justificada, en los términos que fije la ley. En caso de separación injustificada tendrá derecho a optar por la reinstalación en su trabajo o por la indemnización correspondiente, previo el procedimiento legal. En los casos de supresión de plazas, los trabajadores afectados tendrán derecho a que se les otorgue otra equivalente a la suprimida o a la indemnización de ley; X.- Los trabajadores tendrán el derecho de asociarse para la defensa de sus intereses comunes. Podrán, asimismo, hacer uso del derecho de huelga previo el cumplimiento de los requisitos que determine la ley, respecto de una o varias dependencias de los Poderes Públicos, cuando se violen de manera general y sistemática los derechos que este artículo les consagra; XI.- La seguridad social se organizará conforme a las siguientes bases mínimas: a) Cubrirá los accidentes y enfermedades profesionales, las enfermedades no profesionales y maternidad; y la jubilación, la invalidez, vejez y muerte.- b) En caso de accidente o enfermedad, se conservará el derecho al trabajo por el tiempo que determine la ley.- c) Las mujeres disfrutarán de un mes de descanso antes de la fecha que aproximadamente se fije para el parto y de otros dos después del mismo. Durante el periodo de lactancia tendrán dos descansos extraordinarios por día, de media hora cada uno, para amamantar a sus hijos. Además disfrutarán de asistencia médica y obstétrica, de medicinas, de ayudas para la lactancia y del servicio de guarderías infantiles.- d) Los familiares de los trabajadores tendrán derecho a asistencia médica y medicinas, en los casos y en la proporción que determine la ley.- e) Se establecerán centros para vacaciones y para recuperación, así como tiendas económicas para beneficio de los trabajadores y sus familiares.- f) Se proporcionarán a los trabajadores habitaciones baratas en arrendamiento o venta, conforme a los programas previamente aprobados.- XI.- Los conflictos individuales, colectivos o intersindicales serán sometidos a un Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje integrado según lo prevenido en la ley reglamentaria.-.- Los conflictos entre el Poder Judicial de la Federación y sus servidores serán resueltos por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; 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; XIV.- La ley determinará los cargos que serán considerados de confianza. Las personas que los desempeñen disfrutarán de las medidas de protección al salario y gozarán de los beneficios de la seguridad social.'

Como se advierte de lo anteriormente expuesto, el Estado consideró desde el origen del Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión de cinco de febrero de mil novecientos treinta y ocho, en forma expresa, a la relación existente entre los Poderes de la Unión y sus servidores como una relación de trabajo; desde luego, de naturaleza distinta a la obrero-patronal, porque aquélla obviamente está vinculada con el ejercicio de la función pública, que es propia del Estado. Por tanto, a éste último se le ha considerado en una situación similar análoga, en este tipo de relaciones, a la de un patrón, pero sui géneris.

Para confirmar las anteriores aseveraciones es importante transcribir, en lo que interesa, la exposición de motivos de la iniciativa de la reforma constitucional publicada el cinco de diciembre de mil novecientos sesenta, que el ejecutivo de la Unión remitió a la Cámara de Senadores el siete de diciembre de mil novecientos cincuenta y nueve;

'CC. Secretarios de la H. Cámara de Senadores al Congreso de la Unión.- Presentes.- Con la preocupación de mantener y consolidar los ideales revolucionarios, cuyo legado hemos recibido con plena conciencia responsabilidad por todo lo que representa para el progreso de México dentro de la Justicia Social en el informe que rendí ante el H. Congreso de la Unión el día 1º de septiembre último, nos permitimos anunciar que oportunamente propondría a su elevada consideración, el proyecto de Reformas a la Constitución General de la República tendiente a incorporar en ella los principios de protección para el trabajo de los servidores del Estado.- Los trabajadores al servicio del Estado, por diversas y conocidas circunstancias, no habían disfrutado de todas las garantías sociales que el artículo 123 de la Constitución General de la República consignan para los demás trabajadores.- Es cierto que la relación jurídica que une a los trabajadores en general con sus respectivos patrones, es de distinta naturaleza de la que liga a los servidores públicos con el Estado, puesto que aquéllos laboran para empresas con fines de lucro o de satisfacción personal, mientras que éstos

trabajan para instituciones de interés general, constituyéndose en íntimos colaboradores en el ejercicio de la función pública. Pero también es cierto que el trabajo no se una simple mercancía, sino que forma parte esencial de la dignidad del hombre; de allí que deba ser siempre legalmente tutelado.- De lo anterior se desprende la necesidad de comprender la labor de los servidores públicos dentro de las garantías al trabajo que consigna el antes citado Artículo 123, con las diferencias que naturalmente se derivan de la diversidad de situaciones jurídicas.- La adición que se propone al texto constitucional comprende la enumeración de los derechos de los trabajadores y consagra las bases mínimas de previsión social que aseguren, en lo posible, tanto su tranquilidad y bienestar personal, como los de sus familiares, jornada máxima, tanto diurna como nocturna, descansos semanales, vacaciones, salarios, permanencia en el trabajo, escalafón para los ascensos, derecho para asociarse, uso del derecho de huelga, protección en caso de accidentes y enfermedades, así como profesionales como no profesionales, jubilación, protección en caso de invalidez, vejez y muerte, centros vacacionales y de recuperación, habitaciones baratas, en arrendamiento o en venta, así como las medidas protectoras indispensables para las mujeres durante el período de la gestación, en el alumbramiento y durante la lactancia.'

Asimismo, es de especial importancia también recordar el dictamen que al respecto emitió, el diez de diciembre de mil novecientos cincuenta y nueve, la Primera Comisión de Puntos Constitucionales de la Cámara de Senadores sobre la iniciativa de reformas a que antes se hizo mérito, que en lo conducente dijo:

'A las Comisiones Unidas que suscriben, Primera de Puntos Constitucionales y Primera de Trabajo, fue turnada para su dictamen la Iniciativa enviada por el C. Presidente de la República, con fecha 8 de los corrientes, que contiene el Proyecto de Ley que adiciona el Artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.- 1.- La iniciativa presidencial que se estudia, como se desprende de su propio enunciado, tiende a incorporar dentro del texto constitucional el conjunto de garantías sociales y derechos de los trabajadores, que han sido ya establecidos por el Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio del Estado y otras leyes relativas.- Para lograr este propósito la iniciativa presidencial mantiene intocadas las normas que integran el Artículo 123 vigente de la Constitución y que rigen el trabajo en general dentro de la República

Mexicana.- Esta actitud del Ejecutivo responde a un anhelo de clase trabajadora, que ha sido expresado en muchas ocasiones y conforme al cual debe considerarse el Artículo 123 vigente como una conquista histórica de la Revolución Mexicana que no debe ser motivo de modificaciones ni esenciales ni literales de ninguna naturaleza.- A fin de incorporar en el artículo 123 y que integra el título Sexto, Capítulo III de la Constitución bajo el rubro del Trabajo y la Previsión Social, las garantías sociales y los derechos de los Trabajadores al Servicio del Estado, se introduce la distribución formal consistente en que en el texto actual del artículo 123 se establecerá en el Apartado "B". El primer Apartado, como se dijo antes, conserva el contenido del texto vigente con la misma redacción. En el Apartado "B" se comprenden las normas que rigen las relaciones de trabajo entre los Poderes de la Unión, los Gobiernos del Distrito y Territorios Federales y sus trabajadores y empleados, teniendo en cuenta la naturaleza especial de esas relaciones y las características del trabajo encomendado a los servidores del Poder Público. 2.- Las Comisiones Dictaminadoras consideran absolutamente justificadas las adiciones al artículo 123, materia de la iniciativa. Siguiendo la tradición establecida por el constituyente de 1917 y a fin de enriquecer las garantías sociales que nuestra Constitución consagra, se elevan a la categoría de norma constitucional disposiciones que tienden a garantizar el respeto de los derechos inherentes a los servidores del Estado, limitando al Poder Público en sus relaciones con ellos a procurar el mejoramiento del nivel de vida de los trabajadores y sus familiares y adoptar bases mínimas de seguridad social con el mismo propósito...'

Para comprender en su totalidad el espíritu del constituyente permanente que campeó en las reformas de referencias, es importante hacer también especial hincapié en el dictamen que sobre la iniciativa presidencial emitió, el veintiuno de diciembre de mil novecientos cincuenta y nueve, la Segunda Comisión de Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, que en lo conducente señala:

'Honorable Asamblea: 'Por mandato de Vuestra Soberanía ha sido turnada, para estudio dictamen, a las Comisiones Unidas Segunda de Puntos Constitucionales y Tercera del Trabajo, la iniciativa de ley del C. Presidente de la República que reforma y adiciona el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que fue

remitida al H. Senado de la República, el cual la envió a esta colegislatura con su aprobación y reformas.- 'De la lectura expositiva de los motivos en que se funda la iniciativa presidencial, y de los puntos expuesto por el H. Senado, estas Comisiones Unidas han advertido preferentemente que esta iniciativa se inspira en el deseo de cumplimentar un viejo anhelo de los trabajadores al servicio de los Poderes de la Unión, haciendo con ello operantes los principios de justicia social en que se inspira el artículo 123 y que implican toda la temática de la Revolución Mexicana.- 'Al efecto, el señor Presidente de la República indica que ha sido su preocupación mantener y consolidar los ideales revolucionarios, cuyo legado ha recibido con plena conciencia y responsabilidad por todo lo que representa para el progreso de México dentro de la justicia social, que los trabajadores al servicio del Estado no habían disfrutado con plenitud de todas las garantías sociales consagradas en la Constitución General de la República para los trabajadores del campo y de la industria privada; que si bien es cierto que es de distinta naturaleza la relación jurídica que une a los trabajadores en general con sus patrones, respecto de los servicios públicos con el Estado, también lo es que el trabajo no constituye una simple mercancía, si no que forma parte esencial de la dignidad del hombre, y que la adición que propone el texto constitucional comprende la enumeración de los derechos de los trabajadores al servicio del Estado y consagra las bases mínimas de protección social que aseguran, en lo posible, tanto su tranquilidad y bienestar personal, como los de su familia.- 'El H. Senado de la República por su parte, considera que la actitud del Ejecutivo responde a una aspiración permanente de la clase trabajadora, conforme a la cual debe considerarse el artículo 123 como una conquista histórica de la Revolución Mexicana; pero indica, que estimó conveniente introducir algunas modificaciones que juzga de mero detalle, a la redacción de las adiciones y contenido de la iniciativa presidencial, las cuales califica de estilo y congruencia gramatical.- 'Estas Comisiones unidas han hecho un estudio minucioso de la iniciativa del señor Presidente y sus propósitos y las considera acertadas porque responden a las necesidades de incorporar a los beneficios y postulados de la Ley Constitucional a todos los grupos sociales que se caracterizan por su dependencia económica y por la percepción cotidiana de un salario permanente como medio de vida, mediante la prestación de sus servicios al Estado.- Es explorado en nuestro sistema jurídico mexicano que al expedirse la Constitución vigente,

como un producto del movimiento reivindicador de 1910, se incorporaron a su texto, junto a las garantías simplemente formales de la Constitución de 57, derechos de contenido que, alejándose del abstencionismo estatal, consignan principios para que el Estado quede obligado a establecer una reglamentación en las relaciones, económico-sociales de los individuos.- 'La masa trabajadora del país, que había disfrutado de una simple libertad de trabajo, recibió el beneficio de una reglamentación del Estado, que establece en su favor un conjunto de derechos que al mismo tiempo le impone ciertos deberes con la colectividad; normas que vienen a llevar un vacío en su condición de clase socioeconómica dentro del conglomerado mexicano.- 'Lo que caracteriza esencialmente a la Constitución Mexicana en sus preceptos de garantías sociales, ha sido elevar al rango de constitucionales derechos y anhelos que en algunos casos se hallaban consagrados en la legislación secundaria, para crear, no sólo la protección a ciertas clases sociales, sino para hacer imperativos sus preceptos, estableciendo obligaciones y derechos recíprocos para ellos y para el Estado.- 'Los servidores públicos, como lo indica el señor Presidente de la República, aunque tienen de común una relación de trabajo y condiciones de asalariados con los demás obreros de la industria privada, en el ejercicio de su actividad se diferencian de aquéllos, porque su situación jurídica frente al Estado es distinta: es por ello que no fueron tomados en cuenta, sino de manera secundaria por el legislador mexicano de 1917.- 'Es pues, de gran trascendencia la iniciativa que se nos presenta a estudio y consideramos que debe ser aprobada por esta Asamblea. Pero, estimamos que es indispensable dejar precisado, como lo hace el Señor Presidente en su exposición de motivos, que las adiciones y reformas que se proponen al artículo 123 se refieren a los trabajadores al servicio del Estado, dentro de cuya denominación de 'trabajadores' se comprenden a todos los que tienen una designación legal como tales, cualesquiera que sea la forma de ella, por lo que motiva que se hagan algunas modificaciones por estas Comisiones Unidas, al texto de la iniciativa presidencial, como a las llevadas a cabo por el H. Senado de la República...'

Es igualmente importante destacar, en lo que interesa, lo que la Primera Comisión de Puntos Constitucionales del Senado de la República en su Segunda Dictamen, emitido el veintiséis de diciembre de mil novecientos cincuenta y nueve, sostuvo respecto de la iniciativa de reformas constitucionales que nos ocupa, con

motivo de algunas reformas introducidas al proyecto por la Cámara de Diputados:

'...En dicha Honorable Cámara Colegisladora en funciones de revisora, fue asimismo dictaminado el expresado proyecto de ley con reformas en su apartado B, Párrafo inicial y fracción IX del mismo apartado.- Por lo que hace a la primera modificación, la Colegisladora aprobó la supresión del vocablo 'y empleados' por considerar, como lo aceptan también estas Comisiones, que la denominación genérica para los servicios públicos debe ser únicamente de trabajadores'...

Aún cuando con posterioridad a la reforma antes mencionada han habido sólo las reformas al apartado 'b' del artículo 123 constitucional a las fracciones XI, inciso f) y XIII, el diez de noviembre de mil novecientos setenta y dos; a las fracciones VIII y XI, inciso c), de treinta y uno de diciembre de mil novecientos setenta y cuatro; la adición de la fracción XIII bis, el diecisiete de noviembre de mil novecientos ochenta y dos y la reforma a esta propia fracción el veintisiete de junio de mil novecientos noventa, en lo que importa a nuestro estudio resulta innecesario hacer referencia a éstas.

Como se advierte de todo lo anteriormente transcrito, fue el propio constituyente permanente el que calificó a las relaciones existentes entre los poderes de la Unión y sus servidores o trabajadores como de naturaleza laboral, de trabajo, que aunque distintas de las relaciones entre los patrones y sus trabajadores, no deja de ser una relación de trabajo sui géneris, con características muy propias, pero diferentes de las relaciones que el Estado tiene como tal, con su imperium, frente a los gobernados.

Para corroborar lo anteriormente afirmado, es importante señalar lo que al respecto dicen los artículos 3º, 12 y 18 de la Ley federal de los Trabajadores al Servicio del estado vigente, que es la reglamentaria del apartado 'B' del artículo 123 constitucional, cuyo tenor literal es el siguiente:

'Art. 3º. Trabajador es toda persona que preste un servicio físico intelectual o de ambos géneros, en virtud de nombramiento expedido o por figurar en las listas de raya de los trabajadores temporales.'

'Art. 12.- Los trabajadores prestarán sus servicios en virtud de nombramiento expedido por el funcionario facultado para extenderlo o por estar incluidos en las listas de raya de trabajadores temporales, 'para obra determinada o por tiempo fijo.'

'Art. 18.- El nombramiento aceptado obliga a cumplir los deberes inherentes al mismo y a las consecuencias que sean conformes a la Ley, al uso y a la buena fe.'

Por tanto, si, como se precisa en los preceptos transcritos, los empleados o servidores al servicio del Estado, por definición del artículo 3º de la Ley en cita, son calificados como 'trabajadores' , pues el servicio o función que desempeñan, de carácter físico, intelectual, o de ambos géneros, emana o surge de un nombramiento expedido por otro servidor o funcionario facultado legalmente para ello, según lo dispuesto expresamente por el artículo 12 del mismo cuerpo legal, no es obstáculo para considerar a un servidor o empleado al servicio del Estado como trabajador el que la actividad que desempeñe esté vinculada a la función pública, pues es ésta la que debe desarrollar conforme al artículo 18 de la multicitado Ley Federal del Trabajo Burocrático.

Se invocan en apoyo a las anteriores conclusiones la tesis de Jurisprudencia número P.10/90, sustentada por el Pleno de la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación, que aparece publicada en las páginas 92 y 93 de la Primera Parte del Tomo VI (Julio-Diciembre de mil novecientos noventa) de la Octava Época del Semanario Judicial de la Federación, que es del tenor literal siguiente:

"TRABAJADORES DE CONFIANZA AL SERVICIO DEL ESTADO. SU CESE NO ES ACTO DE AUTORIDAD, POR LO QUE EL AMPARO EN SU CONTRA ES IMPROCEDENTE.- Entre la tesis jurisprudencial 315 de la Cuarta Sala (Compilación de 1985, Quinta Parte), intitulada 'TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO DE CONFIANZA. COMPETENCIA DEL TRIBUNAL FEDERAL DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE PARA CONOCER DE LOS CONFLICTOS DERIVADOS DE LA RELACIÓN LABORAL DE LOS" y la tesis de la Segunda Sala (Compilación de 1985, Tercera Parte, página 739), intitulada "TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO DE CONFIANZA, EL TRIBUNAL FEDERAL DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE NO ES COMPETENTE PARA CONOCER DE CESES DICTADOS CONTRA LOS", subyace una

contradicción trascendente sobre la naturaleza jurídica del cese de un empleado de confianza al servicio del Estado, pues mientras la Segunda Sala sostiene que el cese constituye un acto de autoridad contra el cual procede el juicio de amparo, la Cuarta Sala niega que sea acto de autoridad y sostiene que es un acto que termina una relación equiparable a la laboral, lo que impide acudir al amparo en su contra. La contradicción debe resolverse en favor de este último criterio en virtud de que, en el apartado B del artículo 123 constitucional, donde se sientan las bases que rigen las relaciones entre los Poderes de la Unión y el Gobierno del Distrito Federal, por una parte, y sus trabajadores, por la otra, se consigna un régimen protector de los empleados públicos en términos semejantes a los establecidos en el apartado A para los obreros en general. En particular destacan las disposiciones contenidas en las fracciones IX y XII de dicho apartado B, pormenorizadas por los artículos 46 y 46 bis de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, de las que se infiere que la relación entre el Estado y sus servidores se equipara a una relación laboral. Las disposiciones mencionadas colocan al Estado en una posición jurídica similar a la de un patrón, puesto que se instituye un Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, instancia ante la cual, por determinadas causales de baja, tiene que acudir el titular de la dependencia de la administración a demandar el cese; resulta también significativo observar que los servidores cesados por otras causas tiene el derecho de reclamar ante el mencionado Tribunal lo injustificativo de la separación y optar por la acción de reinstalación o por la indemnización, circunstancia que demuestra que en dicha relación del Estado no actúa con el imperio de su soberanía, característica distintiva de los actos de autoridad, sino como si fuera patrón. Cabe señalar que de esta equiparación se encuentran excluidos los militares, marinos, miembros de los cuerpos de seguridad pública y el personal del servicio exterior que, de conformidad con la fracción XIII del aludido apartado, se rigen con sus propias leyes, sin que dicha exclusión alcance a los empleados de confianza, cuya relación, como la de la generalidad de los trabajadores al servicio del Estado, es análoga a la laboral, con independencia de los derechos que como servidores públicos les otorgue la Constitución."

Por consiguiente, si por las razones que han quedado agotadas la relación que guarda el Estado puede estar titulada por las normas que rigen las relaciones de los empleados del servicio civil en general.

Confirma la anterior aseveración el hecho de que como (en lo que interesa), respecto de los miembros de cuerpo de seguridad pública, la Constitución mandó que las relaciones de éstos con el Estado se rijan por sus propias leyes, el legislador ordinario, reglamentando esta norma suprema, estableció precisamente en la Ley Federal del Trabajo burocrático (artículo 5º, fracción II, inciso 1) que los agentes de las policías judiciales y los miembros de las policías preventivas son trabajadores de confianza. Por tanto, por disposición constitucional y legal, los miembros de los cuerpos de seguridad (miembros de la policía judicial) son trabajadores al servicio del Estado de confianza y, por consiguiente, sin derecho a la estabilidad en el empleo.

En el anterior orden de ideas, si los empleados al Servicio del Estado de confianza, entre los cuales se encuentran comprendidos los miembros de la Policía Judicial Federal, carecen del derecho a la inamovilidad en el empleo, es decir, a su estabilidad, y si el cese y baja de estos empleados afecta a la relación que guardan con el Estado en su empleo, sin derecho a exigir su permanencia en él o su estabilidad, porque esa permanencia, inamovilidad o estabilidad sólo se les concede la base en el cargo o empleo, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 123, apartado B, fracción IX, ya invocado, es incontrovertible que el cese y la baja consecuentemente no afecta a ningún derecho respecto del cual pudieran ser titulares los empleados de referencia; por consiguiente, tal acto no puede ser reclamado a través del juicio constitucional, porque no existe garantía prevista en la Carta Magna que pudiera ser transgredida, si tomamos en consideración que, la garantía de audiencia consagrada en el artículo 14 constitucional, que en el presente caso se estima violada, protege a los gobernados contra los actos de privación de, entre otros bienes jurídicos, los derechos sustantivos (de cualquier naturaleza) que correspondan al ámbito privado del gobernado (como puede ser el derecho a la inamovilidad en el empleo) que provenga o emane (el acto de privación) de cualquier autoridad; por lo que si el cese priva al servidor o trabajador de su empleo y si no tiene derecho alguno a la inamovilidad, para permanecer en él, por ser de confianza, obviamente que no existe derecho del cual pueda ser privado por alguna autoridad en relación a ese empleo de confianza.

De la misma manera, refiriéndose a la garantía de legalidad consagrada en el artículo 16 constitucional, que establece la

obligación de fundar y motivar los actos de autoridad que ocasionen molestias a los gobernados, entre otros bienes, en sus derechos, si como ya se demostró el empleado de confianza carece del derecho de permanencia, de estabilidad en el empleo, el cese no le ocasiona molestia respecto de ningún derecho.

En el anterior orden de ideas cabe concluir que si el hoy quejoso carece de la facultad para exigir, mediante el juicio de amparo, el respeto de alguna garantía constitucional por la violación o afectación de la permanencia en el empleo que desempeñaba como agente de la Policía Judicial Federal, por ser de confianza, porque obviamente no existe derecho susceptible de ser tutelado por las garantías constitucionales de seguridad jurídica y de legalidad a que antes se hizo mención, ni por ninguna otra cosa; por ende, el cese en el empleo que reclama, y su ejecución, aun en el supuesto de que hubiera sido emitido por un funcionario con el carácter de autoridad, no afecta sus intereses jurídicos, por lo cual se surtiría también la causal de improcedencia prevista en la fracción V del artículo 73 de la Ley de Amparo, que igualmente, motiva el sobreseimiento en el juicio, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 74, fracción III, del propio ordenamiento legal.

Sirve de apoyo a las anteriores conclusiones la tesis de jurisprudencia número 1032, visible en las páginas 1666 y 1667 del apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-1988, Segunda Parte, que a la letra dice:

"INTERÉS JURÍDICO EN EL AMPARO, QUE DEBE ENTENDERSE POR PERJUICIO PARA LOS EFECTOS DEL.- El artículo 4 de la Ley de Amparo, Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, prescribe que el juicio constitucional únicamente puede promoverse por la parte a quien perjudique el acto o la ley que se reclaman. Es presupuesto, de consiguiente, para la procedencia de la acción de amparo, de acuerdo con el ámbito conceptual de esa norma legal, que el acto o ley reclamados en su caso, en un juicio de garantías, cause un perjuicio al quejoso o agraviado. Así lo ha estimado la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sus diversas tesis jurisprudenciales, la que ha llegado, incluso, a definir cuál es el alcance del concepto jurídico, como podrá apreciarse si se consulta el Apéndice de Jurisprudencia de 1917 a 1965, del Semanario Judicial de la Federación, Sexta Parte, Página 239, en donde se

expresa que: 'El concepto perjuicio para los efectos del amparo, no debe tomarse en los términos de la ley civil, o sea, como la privación de cualquiera ganancia lícita, que pudiera haberse obtenido, o como el menoscabo en el patrimonio, sino como sinónimo de ofensa que se hace a los derechos o intereses de una persona.' Este Alto Tribunal de la República, entre otras ejecutorias que desenvuelven y precisan el mismo concepto, es decir, lo que debe entenderse por perjuicio, ha llegado a estimar que el interés jurídico de que habla la fracción VI, ahora V, del artículo 74 de la Ley de Amparo, no, puede referirse, a otra cosa, sino a la titularidad que al quejoso corresponde, en relación con los derechos o posesiones conculcados '(Tomo LXIII, Página 3770 del Semanario Judicial de la Federación). Y es que la procedencia de la acción constitucional de amparo requiere, como presupuesto necesario, que se acredite la afectación por el acto reclamado, de los derechos que se invocan, ya sean posesorios o de cualquiera otra clase, como se sostiene, acertadamente, en la ejecutoria visible en la página 320, del tomo LXVII del Semanario Judicial de la Federación, Quinta Época. Sin duda, un acto reclamado en amparo, causa perjuicio a una persona física o moral, cuando lesiona, directamente, sus intereses jurídicos, en su persona o en su patrimonio, y es entonces cuando nace, precisamente, la acción constitucional o anulatoria de la violación reclamada en un juicio de garantías, conforme al criterio que sustenta la Suprema Corte de Justicia de la nación, en la ejecutoria publicada en la página 2276, del tomo LXX del mismo Semanario Judicial.'

Por lo expuesto y fundado y con apoyo en los artículos 184, 188 y 190 de la Ley de Amparo, se resuelve:

PRIMERO.- SE REVOCA la sentencia dictada el doce de agosto de mil novecientos noventa y tres, por el Juez Primero de Distrito en Materia Administrativa en el Distrito Federal en el juicio de amparo número 249/93, promovido por JOSÉ JAVIER CHÁVEZ LEÓN.

SEGUNDO.- SE SOBRESSEE en el juicio de amparo número 249/93, antes precisado, por los motivos expuestos en el último considerando de esta resolución."

He dicho que este tribunal colegiado es congruente en su criterio, esto obedece a que considera que el juicio de amparo es improcedente porque se

surten dos causas de improcedencia; la primera, fundada en la fracción XVIII, del artículo 73 de la Ley de Amparo, en relación con el artículo 1º de la misma ley; la segunda, se apoya en el artículo 73, fracción V, de la misma ley.

El Tribunal Colegiado estima que de acuerdo al artículo 5º de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado los agentes de la Policía Judicial son trabajadores de confianza al servicio del Estado, por lo tanto, la relación que los une con la Procuraduría General de la República es equiparable a la laboral donde el Estado actúa como un patrón "sui generis", concluye el Tribunal Colegiado que el cese no es un acto de autoridad sino la terminación de los efectos del nombramiento que gozan dichos agentes.

El criterio anterior parte de una premisa equivocada, como lo es la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, además, peca al hacer un defectuoso examen del precepto constitucional, pues omite atender que la fracción XIII, del apartado "B" del artículo 123 de la Constitución, que ordena que los miembros de los cuerpos de seguridad pública se deben regir por sus propias leyes y no por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado Reglamentaria del Aparato "B" del Artículo 123 Constitucional; luego, si esta ley es reglamentaria del apartado constitucional, no lo puede rebasar y debe de sujetarse a las directrices marcadas en las catorce fracciones del apartado B); por esta razón, la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, en respeto a las fracciones XIII y XIV, excluyó a los agentes de la Policía Judicial Federal de su aplicación y así lo señaló expresamente en sus artículos 5º y 8º.

Es más, suponiendo que la Policía Judicial Federal no fuera un cuerpo de seguridad pública, aún así, no hay razón jurídica que permita concluir que su separación definitiva del servicio público no es un acto de autoridad, toda vez que dicha policía no es controlada por reglas de carácter laboral, sino que se gobierna por normas de disciplina semejantes a la militar, siendo manifiesto el poder disciplinario que ejerce el Estado sobre los miembros de esa corporación,

tan ostensible es el poder estatal, que precisamente la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República menciona a la Policía Judicial Federal de manera especial en su artículo 30, primero se refiere al personal de la Procuraduría en general, y luego de manera especial a ella, advirtiendo el precepto legal a los agentes que pueden ser castigados inclusive con sanciones privativas de la libertad; entonces, si esto no fuera una manifestación ostentosa del poder disciplinario exclusivo del Estado, estaría permitido en la Ley Federal del Trabajo, en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado y en los reglamentos interiores de trabajo, pero no es así, ya que a ningún patrón por "sui generis" que sea, se le permite privar de la libertad a su trabajador, en conclusión, el cese o destitución de los agentes de la Policía Judicial Federal, es un acto de autoridad por constituir una de las tantas sanciones que les puede imponer el Estado en ejercicio de su poder disciplinario.

También es válida la conclusión que considera que los agentes de la Policía Judicial Federal nunca podrán incurrir en responsabilidad laboral, sino únicamente en responsabilidad administrativa, ya que las conductas que desplieguen no pueden ser infractoras de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, sino que solamente de las leyes administrativas.

Insistimos, no puede admitirse el criterio del Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa, porque para considerar que el cese de los agentes de la Policía Judicial Federal no es un acto de autoridad, se funda en leyes laborales que los excluyen de su aplicación expresamente; y no toma en cuenta el tribunal, la relación concreta entre los agentes y el Estado, donde éste se reservó el poder disciplinario para gobernarlos.

A mayor abundamiento, las tesis de jurisprudencia citadas en la ejecutoria del tribunal, no son aplicables al caso concreto porque se refieren a la generalidad de los trabajadores al servicio del Estado y claramente señalan que la consideración de que el cese de un trabajador de confianza al servicio del Estado

no es un acto de autoridad, exceptúa a los militares, marinos, miembros de los cuerpos de seguridad pública y personal del servicio exterior, para confirmar nuestra afirmación, a continuación transcribimos el texto de la jurisprudencia invocada por el Tribunal Colegiado y subrayamos lo conducente:

"TRABAJADORES DE CONFIANZA AL SERVICIO DEL ESTADO. SU CESE NO ES ACTO DE AUTORIDAD, POR LO QUE EL AMPARO EN SU CONTRA ES IMPROCEDENTE.- Entre la tesis jurisprudencial 315 de la Cuarta Sala (Compilación de 1985, Quinta Parte), intitulada TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO DE CONFIANZA, COMPETENTE DEL TRIBUNAL FEDERAL DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE PARA CONOCER DE LOS CONFLICTOS DERIVADOS DE LA RELACIÓN LABORAL DE LOS, y la tesis de la Segunda Sala Compilación de 1985, Tercera Parte, Página 739, intitulada TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, DE CONFIANZA, EL TRIBUNAL FEDERAL DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE NO ES COMPETENTE PARA CONOCER DE CESES DICTADOS CONTRA LOS, subyace una contradicción trascendente sobre la naturaleza jurídica del cese de un empleado de confianza al servicio del Estado, pues mientras la Segunda Sala sostiene que el cese constituye un acto de autoridad contra el cual procede el juicio de amparo, la Cuarta Sala niega que sea acto de autoridad y sostiene que es un acto que termina una relación equiparable a la laboral, lo que impide acudir al amparo en su contra. La contradicción debe resolverse en favor de esta último criterio en virtud de que, en el apartado B del Artículo 123 Constitucional, donde se sientan las bases que rigen las relaciones entre los poderes de la Unión y el Gobierno del Distrito Federal, por una parte, y sus trabajadores, por la otra, se consigna un régimen protector de los empleados públicos en términos semejantes a los establecidos en el apartado A para los obreros en general. En particular destacan las disposiciones contenidas en las fracciones IX y XII de dicho apartado B, pormenorizadas por los artículos 46 y 46 bis de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, de las que se infiere que la relación entre el Estado y sus servidores se equipara a una relación laboral. Las disposiciones mencionadas colocan al Estado, en una posición jurídica similar a la de un patrón, puesto que se instituye un Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, instancia ante la cual, por determinadas causales de baja, tiene que acudir el titular de la dependencia de la administración a demandar el cese; resulta

también significativo observar que los servidores cesados por otras causas tienen el derecho de reclamar ante el mencionado tribunal lo injustificado de la separación y optar por la acción de reinstalación o por la de indemnización, circunstancia que demuestra que en dicha relación el Estado no actúa con el imperio de su soberanía, característica distintiva de los actos de autoridad, sino como si fuera patrón. Cabe señalar que de esta equiparación se encuentran excluidos los militares, marinos, miembros de los cuerpos de seguridad pública y el personal del servicio exterior que, de conformidad con la fracción XIII del aludido apartado, se rigen por sus propias leyes, sin que dicha exclusión alcance a los empleados de confianza, cuya relación, como la de la generalidad de los trabajadores al servicio del Estado es análoga a la laboral, con independencia de los derechos que como servidores públicos les otorgue la Constitución."⁷⁵

Por otra parte, las razones que esgrime el Tribunal Colegiado para considerar que el juicio de amparo es improcedente porque los agentes de la Policía Judicial Federal al ser trabajadores de confianza no tienen derecho a la estabilidad en el empleo y por consiguiente carecen de interés jurídico, parten de una premisa equivocada.

Esto obedece a que el Tribunal Colegiado para considerar que no se afecta el interés jurídico de los agentes cesados, se funda en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, de ahí que su conclusión sea equivocada, obviamente esa ley no les va a conceder el derecho a la estabilidad en el empleo,

75

Tesis de Jurisprudencia número 10/90, aprobada por el tribunal en pleno en sesión privada celebrada el martes dieciocho de septiembre de 1990.- Unanimidad de 19 votos de los Señores Ministros; Presidente Carlos del Río Rodríguez, Carlos de Silva Nava, Ignacio Cárdenas, Salvador Rocha Díaz, Samuel Alva Leyva, Noé Castañón León, Felipe López Contreras, Luis Fernández Doblado, José Antonio Llanos Duarte, Victoria Adato Green, Santiago Rodríguez Roldán, José Martínez Delgado, Clementina Gil de Lester, Atanasio González Martínez, José Manuel Villagordoa Lozano, Fausta Moreno Flores, Carlos García Vázquez, Juan Díaz Romero y Ulises Schmill Ordóñez.- Ausentes: Mariano Azuela Güitrón y Sergio Hugo Chapital Gutiérrez.

Aparece a hojas 16, 17 y 18 de la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación número 34 correspondiente a octubre de 1990.

porque ella misma excluye a los agentes de la Policía Judicial Federal de su aplicación, en sus artículos 5º y 8º, por ende, si los excluye de su aplicación menos les va a regular el derecho a la estabilidad en el empleo.

Consecuentemente, para resolver si los agentes de la Policía Judicial Federal tienen o no derecho a la estabilidad en el empleo, se debe atender otra vez el contenido de la fracción XIII, del apartado "B" del artículo 123 de la Constitución, que los autoriza a regirse por sus propias leyes.

De esta manera, encontramos que el Reglamento de la Carrera de Policía Judicial Federal, sí les otorga el derecho a la inamovilidad, el artículo 12 del reglamento mencionado textualmente dice lo siguiente:

"Artículo 12. La permanencia en el servicio es una garantía para los agentes de la Policía Judicial Federal. Su separación de la institución fuera de renuncia, sólo puede ser causada por destitución o cese, o por haber alcanzado el elemento la edad límite."

En conclusión, el criterio del Tribunal Colegiado es equivocado porque con el cese o destitución de esta clase de policías sí se afecta su interés jurídico porque sí tienen derecho a la estabilidad en el empleo.

Desde diverso punto de vista, aunque el Reglamento de la Carrera de Policía Judicial Federal no les otorgara expresamente a los agentes el derecho a la estabilidad en el empleo, aún así, tienen interés jurídico para reclamar el cese o destitución, porque es una sanción administrativa personal, que los habilita a impugnarla a través del juicio de amparo, ya que tienen derecho a ser absueltos de esa sanción en caso de que sea ilegal e inconstitucional.

Finalmente, se estima que los criterios de los tres tribunales colegiados son equivocados, en virtud a que la improcedencia del juicio de amparo es examinada conforme a leyes que no rigen el acto reclamado consistente en el cese o destitución, si atendieran a las leyes que rigen el acto reclamado otra

conclusión arrojaría su examen. Asimismo, los criterios son equivocados porque cuando se reclama la baja de un militar o un marino, los tres tribunales criticados invariablemente consideran que el juicio de amparo sí es procedente y no dicen que la baja del marino o del militar debe regirse por sus propias leyes, tampoco dicen que la Secretaría de la Defensa Nacional o la Secretaría de Marina actúan como patrón o que los militares y marineros no tienen derecho a la estabilidad en el empleo y menos aún que no es un acto de autoridad; siendo que la fracción XIII, del apartado "B" del artículo 123, de la Constitución, les da el mismo derecho a las cuatro categorías de servidores públicos, de regirse por sus propias leyes, sin hacer distinciones y menos aún a tratar desigual a los iguales.

D) CESE DE POLICÍA FISCAL.

Estamos por concluir el análisis de las normas que rigen a los cuerpos de seguridad pública más importantes a nivel federal y de la ciudad de México.

Ahora vamos a hablar de la Policía Fiscal igual que en los casos anteriores, primero debemos determinar si es o no un cuerpo de seguridad pública, con el objeto de resolver si tiene o no derecho a regirse por sus propias leyes como lo ordena el precepto constitucional ya tantas veces citado.

Recordemos que un cuerpo de seguridad pública es un conjunto de elementos que forman una unidad dependiente del Poder Ejecutivo; que se encarga de vigilar y mantener el orden público, prevenir la comisión de delitos o infracciones a reglamentos gubernativos, custodia a personas, lugares o cosas, colabora en la investigación y persecución de delitos, así como auxiliar a la población en caso de siniestros y desastres.

También debemos tener presente, que el artículo 21 constitucional al hablar de la seguridad pública, ordena que la actuación de los cuerpos policíacos se rija por los principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez.

Ahora bien, en relación al primer parámetro, la Policía Fiscal Federal sí reúne todas las características de un cuerpo de seguridad pública, pues según el "Manual de Organización de Policía Fiscal Federal", publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 31 de diciembre de 1990, dicha corporación, según el artículo 8º, tiene las funciones siguientes:

"Art. 8º.- Compete a la Policía Fiscal Federal:

I. Llevar a cabo la prevención de delitos fiscales, apoyar a la autoridad fiscal competente en la ejecución de sus facultades de inspección, supervisión y vigilancia, y realizar la vigencia aduanera.

II. Proponer, para aprobación superior los programas, métodos, sistemas de operación y procedimientos a que sus integrantes deban sujetarse en las materias a que se refiere la fracción anterior y realizar sus actividades de conformidad con la política de revisión que determine la Dirección General de Auditoría Fiscal Federal.

III. Practicar las verificaciones de mercancías de comercio exterior y de vehículos en su transporte en los recintos fiscales correspondientes; así como los demás actos de vigilancia para cerciorarse del cumplimiento de las disposiciones legales en materia de manejo, transporte, tenencia legal de dichas mercancías y en su caso, proceder a la retención, persecución, embargo o secuestro de las mismas y de los medios de transporte, la vigilancia y custodia de los recintos fiscales y de los bienes y valores en ellos depositados, conforme a las policías y lineamientos que señale la Dirección General de Auditoría Fiscal Federal.

IV. Requerir a los contribuyentes, responsables solidarios y demás obligados para que exhiban las declaraciones, pedimentos, avisos y demás documentos, y para que proporcionen datos e informes, así como proceder a su revisión en el acto de verificación para cerciorarse del cumplimiento de las disposiciones legales a que se refiere la fracción anterior.

V. Poner en conocimiento de la Administración Fiscal Federal del domicilio fiscal del interesado o de la más cercana al lugar de los hechos, si dicho domicilio se desconoce, en los casos de secuestro de mercancías de comercio exterior o de sus medios de transportes, los resultados de sus actuaciones para que ante dicha autoridad

aduanera se tramite y resuelva el procedimiento administrativo de investigación y audiencia, así como poner las mercancías y medios de transporte a disposición de la aduana que corresponda para que realice su control y custodia, en su caso.

VI. Cumplir estrictamente con las disposiciones legales que regulan la correcta actuación de la corporación y de sus miembros como personal de confianza de la Secretaría, incluidos los requisitos y condiciones para su ingreso y promoción; la disciplina a que se encuentran sujetos; los estímulos, correctivos y sanciones aplicables, así como la reasignación de funciones por razón de edad, incapacidad física u otras, y los casos de separación.

VII. Aplicar la legislación aduanera y las convenciones internacionales para la devolución de los vehículos y aeronaves extranjeras materia de robo o de disposición ilícita, mediante la realización de los actos de vigilancia, verificación en tránsito y de revisión física en los recintos fiscales respectivos; proceder a la detención y secuestro de dichos vehículos y aeronaves; y notificar al interesado el inicio de procedimiento administrativo de investigación y audiencia, señalándole la Administración Fiscal Federal a que deber acudir, siendo ésta la de su domicilio fiscal o la más cercana al lugar de los hechos, si dicho domicilio se desconoce, y remitir las actuaciones a la referida Administración para que tramite y resuelva dicho procedimiento, así como poner los vehículos a disposición de la aduana que corresponda para que realice su control y custodia."

Asimismo, el artículo 10 del mismo "Manual" otorga al Director de la Policía Fiscal Federal las facultades siguientes:

"Art. 10.- El Director de la Policía Fiscal Federal ejercerá, además de las facultades que el Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público atribuye a la citada corporación, las que se le delega a continuación:

I. Formular, para aprobación superior, un programa integral de prevención de delitos fiscales, de apoyo a las autoridades fiscales competentes en materia de inspección, supervisión y vigilancia y de ejecución de la vigilancia aduanera.

II. Mantener el orden, disciplina y honorabilidad de su personal.

III. Proponer al acuerdo superior los planes y programas de actividades de la Policía Fiscal, así como evaluar sus resultados.

IV. Elevar al acuerdo de la superioridad los diversos asuntos operativos y administrativos de la corporación que así lo requiera.

V. Proponer y vigilar que se proporcione a los miembros de la corporación que dependa de la Dirección, la capacitación y el adiestramiento que requiera su función.

VI. Evaluar conjuntamente con el personal de las demás Direcciones Generales, el desempeño del personal que integra la Policía Fiscal Federal.

VII. Instruir al personal de la corporación sobre la normatividad que deba regir el desempeño de su función, por conducto de las Coordinaciones de Administración Fiscal cuando se trate de personal que dependa de ellas o de las Aduanas, así como vigilar se cumpla estrictamente por parte de su personal.

VIII. Aplicar las sanciones y medidas disciplinarias previstas en el presente Acuerdo.

IX. Turnar a la Contraloría Interna de la Secretaría las denuncias presentadas contra el personal de la corporación.

X. Coordinar enlaces de información con los servicios aduaneros de otros países con los que se tenga celebrado convenio al respecto.

XI. Informar a la Procuraduría Fiscal de la Federación de los hechos de que tenga conocimiento con motivo de sus actuaciones que puedan constituir delitos fiscales o delitos de los servidores públicos de la Secretaría en el desempeño de sus funciones."

A su vez, el artículo 15 del "Manual" previene para los comandantes de la Policía Fiscal Federal las atribuciones siguientes:

"Art. 15.- El primer Comandante Fiscal de cada Coordinación de Administración Fiscal, tendrá las siguientes funciones específicas:

I. Aplicar los sistemas, métodos y procedimientos de trabajo establecidos para realizar la prevención de delitos fiscales, el apoyo a las autoridades fiscales competentes en materia de inspección,

supervisión y vigilancia, así como la vigilancia aduanera.

II. Ejecutar las órdenes dictadas por las autoridades fiscales competentes, dentro de la circunscripción territorial de la Coordinación de Administración Fiscal a la que estén adscritos, en los términos establecidos por los artículos 85 del Reglamentos Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y 8º de este Acuerdo.

III. Supervisar el rol de servicios del personal de la Policía Fiscal Federal adscrito a la Coordinación Fiscal de que se trate, observando sin distingos el principio de rotación de los elementos en cada uno de los puestos y puntos de inspección y vigilancia.

IV. Coadyuvar con las autoridades civiles y Militares, en actividades que se relacionen con el combate al contrabando, evasión fiscal y prevención de ilícitos aduaneros.

V. Apoyar los programas intersecretariales tendientes a mejorar los servicios que prestan las entidades relacionadas con la buena vecindad al exterior, turismo y comercio exterior.

VI. Rendir diariamente el parte de novedades correspondientes, o de inmediato cuando el caso lo amerite.

VII. Mantener la disciplina y vigilar que durante el servicio, el personal se presente debidamente uniformado exigiendo en todo momento puntualidad, seriedad y honestidad en el cumplimiento de su deber.

VIII. Administrar y controlar los recursos económicos, materiales y de equipo asignados a su inspección, a fin de optimizar su utilización.

IX. Establecer el control de personal a su cargo de acuerdo con las normas establecidas.

X. Rendir mensualmente un informe pormenorizado de las actividades realizadas por el personal bajo su mando, con datos y cifras que permitan evaluar el rendimiento de su función."

Finalmente, los artículos 16 y 17 del "Manual", multicitado, señalan las funciones que tienen los comandantes y agentes de la Policía Fiscal Federal,

cuyos textos se transcriben a continuación:

"Art. 16.- Los comandantes Fiscales de cada Coordinación de Administración Fiscal, tendrán a su cargo las siguientes funciones especificadas:

I. Acordar con el Primer Comandante Fiscal los asuntos a su cargo y auxiliarlo en todos los servicios.

II. Hacer cumplir órdenes y responder de los servicios de vigilancia e inspección; así como del desempeño del personal bajo sus órdenes.

III. Supervisar la formulación del rol de servicios de personal que se elabore en cada aduana.

IV. Analizar los partes de novedades y emitir su opinión en los casos en que corresponda e informar al Primer Comandante Fiscal.

V. Pasar revista al personal de la corporación adscrito a la Coordinación de Administración Fiscal de que se trate y que le corresponde supervisar.

Art. 17.- Los Agentes de la Policía Fiscal Federal, tendrán las siguientes funciones específicas:

I. Desempeñar sus servicios en los lugares que le asigne el titular de la Coordinación de Administración Fiscal a la que se encuentren adscritos, hasta ser relevados o, en caso de no llegar el relevo, hasta nueva orden sin abandonar el servicio, comunicando de inmediato a la superioridad.

II. Realizar sus funciones en los lugares y zonas que se le señalen por el titular de la Coordinación de Administración Fiscal respectiva, aplicando los sistemas, métodos y procedimientos que se les señalen.

III. Portar el uniforme e insignias de conformidad con lo establecido en el presente Acuerdo.

IV. Vigilar y salvaguardar en todo momento los bienes, equipos y materiales de la dependencia.

V. Ajustar su conducta a los lineamientos establecidos en este Acuerdo y demás ordenamientos relativos.

VI. Observar todas y cada una de las normas de disciplina contempladas en este Acuerdo."

Las transcripciones anteriores nos permiten advertir que las funciones más trascendentales de esta Policía son prevenir los delitos fiscales; vigilar y salvaguardar los bienes, equipos y materiales de la Dependencia; custodiar los recintos fiscales; detener y secuestrar la mercancía de procedencia extranjera, así como los vehículos y aeronaves; mismas atribuciones que tienen mucho que ver con un aspecto muy importante de la seguridad pública, pues por la naturaleza especializada del comercio internacional, la prevención de estos delitos y de estas infracciones administrativas, requieren de un cuerpo de seguridad pública especial, ya que la Policía Preventiva no podría llevar a cabo esta importante función, lo que es correcto, toda vez que nuestra Carta Magna en su artículo 123, apartado "B", fracción III, habla de los cuerpos de seguridad pública y no de un cuerpo encargado para toda esa materia, lo mismo hace el artículo 21 constitucional, al referirse a las instituciones policiales, en virtud que no puede señalar sólo una para toda la seguridad pública, porque esta función compete a la Federación, Estados y Municipios y comprende una gama muy compleja de servicios que redundan en la tranquilidad de todos, en contraposición a la seguridad privada que garantiza la tranquilidad de determinado personal.

En relación al segundo punto que mencionamos al principio, para identificar si se trata o no de un cuerpo de seguridad pública, debemos recordar que el artículo 21 de nuestra Constitución ordena que las instituciones policíacas se regirán por los principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez.

Para la Policía Fiscal Federal estos principios los encontramos inmersos en varios preceptos del ya invocado Acuerdo que establece el Manual de Organización de la Policía Fiscal Federal y que Delega Facultades en los Servidores Públicos que la integran.

Así pues, el artículo 2º del "Manual" establece lo siguiente:

"Art. 2º.- La conducta de los miembros de la Policía Fiscal Federal se ajustará a un marco de legalidad, disciplina y honestidad, cumpliendo con los lineamientos establecidos por los ordenamientos legales que la sustentan y por la superioridad."

Luego, en el 4º precepto del mismo "Manual" impone las obligaciones siguientes:

"Art. 4º.- En el desempeño de sus funciones, la Policía Fiscal Federal auxiliará a los autoridades civiles, militares y corporaciones policiacas, cuando para ello sea requerida, sujetándose a las leyes y reglamentos respectivos. Prestará en todo momento su auxilio o apoyo en las tareas de seguridad nacional llevadas a cabo por las corporaciones y órganos competentes del Gobierno Federal."

Esto quiere decir, que indudablemente se trata de un cuerpo de seguridad pública y que la Policía Fiscal Federal también ajusta su actuación a los principios obligatorios de rango constitucional, como se puede constatar de la variedad de deberes que tiene vinculados a los cuatro principios, en el artículo 23 del "Manual", cuyo texto es el siguiente:

"Art. 23.- Los elementos de la Policía Fiscal Federal, además de las obligaciones que les imponen otros ordenamientos legales como servidores públicos, deberán ajustarse a la disciplina de la corporación, conforme a lo siguiente:

I. La disciplina es la norma de conducta que observarán los elementos de la Policía Fiscal Federal en los términos de las leyes, reglamentos y otras disposiciones, por lo que será indebida y sancionada toda exlimitación o actividad contraria a derecho.

II. Abstenerse de usar la fuerza salvo cuando las circunstancias así lo requieran en el cumplimiento de comisiones; o bien, para realizar detenciones o secuestros de mercancías o vehículos.

III. No usar armas, uniformes o insignias con las que haya sido investido, fuera de las horas y lugares de servicio, ni ostentar el cargo

en estas condiciones.

IV. Realizar sus funciones con honestidad, diligencia, oportunidad, reserva y discreción.

V. Tratar con respeto, atención, diligencia y sin presión o coacción alguna al público.

VI. Abstenerse de portar armas distintas a las autorizadas legalmente.

VII. Presentarse al servicio sin aliento alcohólico y sin los efectos de bebidas embriagantes o de alguna droga.

VIII. Efectuar únicamente las investigaciones ordenadas por sus superiores.

IX. Mantener informados en forma permanente a sus superiores de su ubicación y las funciones que realiza.

X. Expedir o ejecutar órdenes, cuya realización constituya un delito; el superior jerárquico que las dicte o el subalterno que las cumpla, serán responsables conforme a las leyes penales y responsabilidades oficiales.

XI. Desempeñar las labores inherentes a su puesto y rango con el cuidado, esmero, eficiencia y eficacia que requiera la realización de los programas de la Secretaría.

XII. Conducirse con rectitud y respeto con sus superiores jerárquicos, compañeros y subordinados.

XIII. Sujetarse a la dirección y dependencia de sus jefes inmediatos, cumpliendo las disposiciones que éstos le señalen en el ejercicio de sus atribuciones e informar con oportunidad de cualquier irregularidad en el servicio de que tengan conocimiento.

XIV. Guardar con reserva los asuntos que lleguen a su conocimiento con motivo del trabajo, que tengan carácter secreto o que por su naturaleza no deban ser objeto de divulgación.

XV. Evitar la ejecución de actos que pongan en peligro su seguridad y la de sus compañeros; así como cuidar y conservar en buen estado el armamento, documentos, correspondencia, valores, maquinaria y

equipo, útiles y demás efectos que se le proporcionen para el desempeño de su trabajo o que tengan bajo su custodia e informar por escrito a sus jefes inmediatos, los desperfectos que los citados bienes sufran tan pronto lo advierta.

XVI. Cubrir la reparación del daño que intencionalmente, por negligencia o impericia, causen a los bienes que estén a su servicio y que son propiedad de la Secretaría.

XVII. Asistir puntualmente al lugar que le sea señalado para el desarrollo de sus funciones, permaneciendo en él durante el tiempo que se le indique, de acuerdo con la naturaleza del servicio y de los sistemas de rotación que se establezcan.

XVIII. Usar, en el desempeño de las labores los uniformes, armamento y equipo de seguridad que la Secretaría le proporcione.

XIX. Notificar a su unidad de adscripción los casos de enfermedades o accidentes que le afecten y le impidan continuar ejerciendo su función.

XX. Permanecer en su centro de trabajo el tiempo indispensable para prestar el apoyo que se requiera en los casos de catástrofe o riesgo inminente en que peligre la vida o seguridad de sus compañeros, los funcionarios o la existencia misma de las instalaciones y asimismo, observar en todos los casos las disposiciones en materia de riesgos.

XXI. Permanecer en funciones, hasta en tanto hagan entrega en las mismas y en su caso de los fondos, valores o bienes cuya administración o guarda estén bajo su custodia, devolución de material e informe de estado de los asuntos, máquinas y equipo de acuerdo con las disposiciones aplicables y con sujeción o renuncia.

XXII. Comparecer ante la autoridad competente que lo requiera cuando se trate de hechos propios o le consten los mismos.

XXIII. Someterse y aprobar los exámenes médicos periódicos, incluyendo los que se practiquen para la detección de farmacodependencia y participar en los cursos de adiestramiento y capacitación que señale la Dirección.

XXIV. Conocer, cumplir y hacer cumplir en general las

disposiciones que en torno al servicio de la Policía Fiscal Federal, prevengan las leyes y demás ordenamientos relacionados con sus actividades.

XXV. Llevar a cabo en cada una de las unidades administrativas de su adscripción la práctica del ceremonial relativo a los honores, a la insignia nacional, en los términos de la ley respectiva.

XXVI. Abstenerse de cruzar las líneas divisorias del Territorio Nacional uniformados y en vehículos oficiales, salvo que se trate de comisiones estrictamente de la autoridad. La infracción a esta disposición traerá como consecuencia la baja inmediata del elemento de la corporación.

Ahora bien, ya precisamos anteriormente, que se trata de una categoría que reúne todos los requisitos de los sujetos de excepción abarcados por la fracción XIII, del apartado "B" del artículo 123 constitucional; entonces, es inconcuso que la Policía Fiscal Federal tiene derecho a regirse por sus propias leyes, éstas son la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, el Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el "Acuerdo que establece el Manual de Organización de Policía Fiscal Federal, y que Delega Facultades en los Servidores Públicos que la Integran".

En el mismo sentido, si se trata de normas administrativas, lógicamente la relación que une a estos policías con el Estado, es de naturaleza administrativa y no laboral, más aún, que pertenecen a una Secretaría de Estado que forma parte de la Administración Pública Federal.

De igual manera, los elementos de esta corporación no pueden incurrir en responsabilidad laboral, sino únicamente en responsabilidad administrativa dado que su conducta y su relación con el Estado se rigen por normas jurídicas de esta materia.

Consecuentemente, el cese o baja o cualquier acto que tienda a separar definitivamente a uno de estos policías de su corporación, es un acto de

autoridad y no un acto patronal del Estado, ya que éste al llevarlo a cabo, actúa soberanamente en ejercicio de todo su poder disciplinario.

Recordemos que el poder disciplinario, es la facultad soberana del Estado, para sancionar a una persona que ha cometido una falta, con el objeto de evitar que su conducta dañe el honor de la unidad a que pertenece. Precisamente por esto, la mayoría de los cuerpos de seguridad pública tienen un cuerpo colegiado de honor y justicia, que se encarga de juzgar su conducta y sancionarlos.

La Policía Fiscal Federal no podía ser la excepción y también tiene su Comisión de Honor y Justicia, que se encarga de procesar y sancionar a sus elementos.

Como ya mencionamos, casi todos los cuerpos de seguridad pública tienen sus consejos o comisiones de honor y justicia, pero paradójicamente, la mayoría de las corporaciones policiacas gozan de una pésima reputación; tal vez sea porque las autoridades del Estado no han sido capaces de disciplinarlos y educarlos y también de pagarles un sueldo decoroso.

Recapitulando, si el Estado actúa en ejercicio de su poder disciplinario, es evidente que el cese o baja de un policía fiscal es un acto de autoridad y no es admisible que se trate de un patrón que rescinde la relación laboral o la da por terminada; en atención a que la relación que une a estos policías con el Estado es de naturaleza administrativa, más aún, que el cese de un policía fiscal, de conformidad con el artículo 25 del "Manual de Organización de la Policía Fiscal Federal" constituye una sanción administrativa, impuesta por el superior jerárquico, mismo precepto que textualmente dice lo siguiente:

"Art. 25.- La autoridad superior en orden de jerarquías, tendrá derecho cuando así proceda a imponer las siguientes sanciones, independientemente de las que correspondan conforme a otros ordenamientos legales:

I. Amonestación privada o pública.

II. Arresto hasta por 72 horas.

III. Suspensión.

IV. Cese.

Las transcripciones de los ordinales 23 y 25 del "Manual" ponen de relieve que se trata de una regulación del poder disciplinario de la autoridad y no de un reglamento interior de trabajo convenido entre patrón y sindicato o trabajadores.

De acuerdo al artículo 30 del "Manual de organización de la Policía Fiscal Federal, el cese puede aplicarse por reincidencia en la comisión de faltas o por la comisión de una falta grave sancionada con esa pena. Las faltas que tienen sanción de cese, son las violaciones a las fracciones IV, VII, X, XIX, XXIII y XXIV, del artículo 23 anteriormente transcrito.

Para concluir, sólo falta destacar las bondades y desventajas del "Manual de Organización de la Policía Fiscal Federal"; entre las primeras, se anotan las siguientes:

- Tiene la virtud jurídica de dar seguridad, al distinguir el cese como sanción administrativa de la baja como acto administrativo no penal.
- Tiene la virtud, que le falta a otros reglamentos o inclusive leyes, de precisar las hipótesis normativas en que procede cada sanción; es decir, cuándo procede la amonestación, cuándo el arresto, cuándo la suspensión y cuándo el cese; lo que se traduce en mayor seguridad jurídica para los elementos de esta corporación.

Sin perjuicio de lo anterior, el "Manual" que rige a esta corporación policiaca merece una severa crítica por ser un acuerdo dictado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, por lo mismo, no tiene el rango jurídico de un

reglamento presidencial y menos de una ley, lo que se traduce en una contravención a la fracción XIII, del apartado "B", del artículo 123, constitucional, que establece el derecho de los cuerpos de seguridad pública de regirse por sus propias leyes, entendidas éstas, desde el punto de vista formal y material, como actos del Congreso de la Unión de carácter general, abstracto e impersonal.

El "Manual" también tiene la desventaja de que no hay sanción sin ley; de aplicación estricta en materia penal, no así en materia administrativa, que la sanción puede estar prevista en reglamentos autónomos y es constitucional, pero si se trata de un reglamento heterónimo que detalla una ley y la misma no establece la sanción sólo el reglamento, entonces sí se viola dicho precepto.

Ahora bien, las facultades de la Policía Fiscal Federal para prevenir delitos fiscales, custodiar recintos fiscales, vigilar, detener o secuestrar mercancía de procedencia extranjera, se encuentran previstos en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal al establecer las facultades de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, por ello, es lógico que dicha Secretaría tenga un cuerpo de seguridad pública que lleve a cabo esas funciones.

A su vez el Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en su artículo 72, al crear y determinar las facultades de la Administración General de Aduanas, crea una Administración Central de la Policía Fiscal Federal dependiente de ella; en el artículo 110 del mismo reglamento, al autorizar a la Administración General de Aduanas que cuente con Administraciones Regionales de Aduanas, dota a éstas con una Jefatura Regional de la Policía Fiscal, y a cada aduana del país, el artículo 114 del citado reglamento, la pone a cargo de un Administrador de Aduana, quien tiene a su mando un Jefe de la Policía Fiscal Federal y los agentes de esta corporación que se requieran para el funcionamiento de la aduana de que se trate.

Sin embargo, a pesar de que estas normas son las propias que rigen a la

corporación junto con la Ley Aduanera y el Código Fiscal de la Federación, ninguna de ellas establece las sanciones que han de imponerse a los policías infractores; por lo tanto, si las sanciones se encuentran previstas en un manual que es un acto administrativo, lógicamente la inconstitucionalidad es manifiesta.

El "Manual de Organización de la Policía Fiscal" también tiene la desventaja de no otorgar la garantía de audiencia previamente a la imposición de alguna de las sanciones, siendo exigencia constitucional, de acuerdo al artículo 14, cuando se trate de actos de privación y la sanción de cese es un acto de esa naturaleza, por esta razón, también se estima inconstitucional.

Finalmente, el "Manual" tiene el inconveniente de ser un acto administrativo publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 31 de diciembre de 1990, cuando estaba en vigor el Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 17 de enero de 1989; entonces, como las disposiciones fiscales cambian con mucha frecuencia, debido a que los ejercicios fiscales son anuales y muchas normas fiscales también tienen vigencia anual, regularmente el Poder Ejecutivo tiene que estar ajustando sus órganos para darles competencia en la aplicación de dichas normas.

Consecuentemente, al absorber la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a la desaparecida Secretaría de Programación y Presupuesto, hubo la necesidad de reformar la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y expedir un nuevo Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, disposiciones que sirvieron de fundamento al "Manual", de ahí, que algunas de las autoridades que menciona el "Manual" hayan cambiado de nombre y otras han desaparecido; así por ejemplo, lo que antes se llamaba Dirección de la Policía Fiscal Federal ahora se denomina Administración Central de la Policía Fiscal Federal; antes esta corporación dependía de la Dirección General de Auditoría Fiscal Federal, ahora ésta se llama Administración General de Auditoría

Fiscal Federal; pero la policía depende directamente de la Administración General de Aduanas, que antes se llamaba Dirección General de Aduanas; para no entrar más en detalles, basta decir que el Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en vigor, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el 24 de febrero de 1992, siendo modificado por decretos publicados en el mismo diario los días 4 de junio de 1992, 25 de enero de 1993 y 20 de agosto de 1993.

Como última nota a este apartado, queremos señalar que el proyecto de ley reglamentaria del artículo 21 constitucional que actualmente discute el Congreso de la Unión, no incluye a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público ni a la Policía Fiscal Federal como parte integrante del "Consejo Nacional de Seguridad Pública"; sin embargo, no por esto deja de ser un acto de autoridad el cese de un policía fiscal, ni tampoco cambia la naturaleza administrativa de la relación; pues de cualquier forma, el cese sigue siendo una sanción impuesta por el Estado en ejercicio de su poder disciplinario, en virtud que "El Manual" incluye el arresto, lo que permite advertir el carácter soberano del Estado.

E) BAJA DE POLICÍA FEDERAL DE CAMINOS

Para finalizar, sólo resta ocuparnos de la Policía Federal de Caminos.

De nueva cuenta, primero se debe examinar si su función o sus facultades tienen que ver con la seguridad pública para poder considerarla como un cuerpo de ésta, siendo indispensable atender normas jurídicas que la regulan con el objeto de estar en aptitud de determinar si es o no un cuerpo de seguridad pública.

De este modo, tenemos que el Reglamento Interior de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes vigente, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 19 de marzo de 1994, en su artículo 19 establece que corresponde

a la Dirección General de la Policía Federal de Caminos las atribuciones siguientes:

"Artículo 19. Corresponde a la Dirección General de la Policía Federal de Caminos:

- I. Vigilar, mantener el orden, garantizar la seguridad pública y prestar el servicio de policía en los caminos de jurisdicción federal;
- II. Ordenar, organizar y supervisar el tránsito de vehículos en los caminos de jurisdicción federal;
- III. Tomar conocimiento de los accidentes que ocurran en los caminos de jurisdicción federal;
- IV. Participar con otras autoridades para mantener el orden, garantizar la seguridad pública y coadyuvar con las autoridades competentes en la investigación de los delitos;
- V. Formular las infracciones que correspondan por violaciones a las disposiciones legales relativas al aprovechamiento, explotación y uso de los caminos de jurisdicción federal;
- VI. Organizar dispositivos y llevar a cabo las acciones que tiendan a incrementar la seguridad en el tránsito de vehículos, en los caminos de jurisdicción federal;
- VII. Proporcionar a los usuarios de los caminos, informes, orientación y auxilio que requieran;
- VIII. Informar a las autoridades de la Secretaría las novedades que se susciten, en los caminos de jurisdicción federal, además de las de la corporación;
- IX. Proporcionar la capacitación técnico profesional a los elementos de la corporación y a los aspirantes a éste, y
- X. Elaborar y aplicar, en coordinación con las direcciones generales de Transporte Terrestre y de Medicina Preventiva en el Transporte, programas de vigilancia, supervisión y seguimiento de la normatividad aplicable."

Asimismo, el Reglamento de la Policía Federal de Caminos, publicado en

el Diario Oficial de la Federación el 25 de agosto de 1978, en sus artículos 1º, 2º y 3º señala lo siguiente:

"Art. 1º.- La Policía Federal de Caminos es una Corporación dependiente de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes que tiene a su cargo fundamentalmente la vigilancia, mantenimiento del orden y garantía de la seguridad en los caminos de jurisdicción federal, así como orientar y auxiliar al público y levantar las infracciones a que se refiere este Reglamento o aquellas que le sean ordenadas por escrito por la superioridad.

Art. 2º.- El Presidente de la República, por conducto del Secretario de Comunicaciones y Transportes, dictará las órdenes para el funcionamiento de la Policía Federal de Caminos. En los casos previstos en el artículo 29 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el titular del Poder Ejecutivo Federal, dispondrá de dicha Corporación a través del Secretario de Defensa Nacional, de conformidad con los ordenamientos legales correspondientes.

Art. 3º.- La Policía Federal de Caminos constituye una Corporación organizada con disciplina militar, que colaborará con el Ejército Mexicano cuando para ello sea requerida, y auxiliará en sus misiones a las autoridades y corporaciones policiacas, sujetándose a las leyes y Reglamentos respectivos. Será dotada del equipo y armamento a cargo de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, de acuerdo con la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos y demás ordenamientos correspondientes."

Las transcripciones anteriores permiten concluir que, efectivamente, la Policía Federal de Caminos es un cuerpo de seguridad pública que tiene derecho a regirse por sus propias leyes, como lo previene la fracción XIII, del apartado "B", del artículo 123, de la Constitución.

De igual manera, nuestra Carta magna en su precepto 21 al hablar de la seguridad pública ordena que, las instituciones policiales serán gobernadas por los principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez. Estos principios se encuentran insertados en diversas disposiciones del Reglamento de la Policía Federal de Caminos, toda vez que exige a la Policía el respeto a las

leyes y reglamentos; establece un sistema para calificar la eficiencia de sus integrantes; regula una escala jerárquica para ascender de un grado a otro, y premia la lealtad y castiga las conductas deshonestas.

A mayor abundamiento, al momento de escribir este capítulo, diciembre de 1995, el H. Congreso de la Unión está discutiendo el "Proyecto de Ley General que crea las bases para la Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública", y dentro de las instituciones coordinadas por el "Consejo Nacional de Seguridad Pública", se encuentra la Secretaría de Comunicaciones y Transportes de quien depende la Policía Federal de Caminos, lo que quiere decir, que sí se trata de una entidad competente en una parte muy importante de la seguridad pública, como lo es, las vías de comunicación, concretamente las carreteras federales.

Llama la atención, que el cese o baja de los elementos de este cuerpo de seguridad pública, siempre se ha considerado un acto de autoridad por el Poder Judicial Federal, por lo mismo, siempre se ha considerado procedente el juicio de amparo contra el cese o baja, lo que no ha sucedido con otros cuerpos de seguridad pública, que han dado lugar a criterios encontrados, pues unos tribunales sí consideran que es un acto de autoridad, pero otros estiman que es una conducta particular del Estado patrón. Tal vez esto se deba a que la Policía Federal de Caminos más que una corporación policiaca, es una corporación militarizada, así se advierte de su organización y disciplina, inclusive ha habido épocas que se han regido por el Reglamento de Deberes Militares de la Secretaría de la Defensa Nacional, como se desprende del ARTÍCULO IV TRANSITORIO de su propio reglamento.

Ahora bien, sus propias leyes de la Policía Federal de Caminos son la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, el Reglamento Interior de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes y el Reglamento de la Policía Federal de Caminos, así como la Ley de Vías Generales de Comunicación.

El poder disciplinario del Estado para sancionar a estos policías se observa de manera primaria en el artículo 4º de su mismo reglamento al ordenar lo siguiente:

"Art. 4º.- La disciplina es la norma a que el personal de la Policía Federal de Caminos debe sujetar su conducta; tiene como base la observancia de un alto concepto del honor, de la justicia y de la moral, y por objeto, el fiel y exacto cumplimiento de los deberes establecidos en el presente Reglamento y por la Superioridad."

Asimismo, dicho poder disciplinario se observa en el ordinal 84 del propio reglamento que previene lo siguiente:

"Art. 84.- El superior jerárquico tiene la facultad de corregir y por lo tanto tendrá derecho de imponer las sanciones, conforme se establece en el presente Reglamento."

El artículo subsecuente establece las sanciones que puede imponer el Estado a estos policías, siendo la amonestación, el arresto simple o severo, la suspensión temporal de funciones y el cese.

El ordinal 91 del reglamento, tantas veces citado, únicamente autoriza al Secretario de Comunicaciones y Transportes para cesar a estos policías y también establece las causas, el texto es el siguiente:

"Art. 91.- El Secretario de Comunicaciones y Transportes tendrá la facultad de cesar en el empleo al miembro de la Policía Federal de Caminos que incurra en cualquiera de las faltas siguientes:

XV. Retardar o negar indebidamente a los particulares la prestación de servicio que tengan obligación de proporcionales.

XVI. Incurrir en abstención de dar a conocer a las autoridades competentes las irregularidades, faltas o delitos, de que tengan conocimiento con motivo de sus funciones.

XVII. Revelar asuntos secretos o reservados de que tuvieran conocimiento por razón de sus funciones.

XVIII. Las demás faltas graves que ocasionen un daño al servicio a los particulares.

Estas sanciones se aplicarán sin perjuicio de la consignación del responsable ante las autoridades competentes, cuando la falta cometida constituyera delito."

El Reglamento de la Policía Federal de Caminos hace la distinción entre cese y baja, pues ésta es el género y el otro es la especie, mientras que el cese es una sanción administrativa la baja no lo es así, según se advierte del artículo 48 que señala las causas siguientes de baja:

"Art. 48.- La baja de algún elemento de la Policía Federal de Caminos, se producirá por los siguientes motivos:

I. Por haber sido aceptada la solicitud de baja del elemento de la Corporación.

II. Por invalidez o jubilación, de conformidad con las leyes y disposiciones respectivas.

III. Por cese en los términos del presente Reglamento.

IV. Por estar inhabilitado física o mentalmente para prestar los servicios que tiene encomendados.

V. Por resultar condenado por sentencia ejecutoria a una pena de prisión."

Finalmente, este reglamento tiene la ventaja de proporcionar seguridad jurídica a los elementos de la corporación, en atención a que señala concretamente las hipótesis de procedencia de cada una de las cuatro sanciones.

Sin embargo, desde 1978 que entró en vigor el Reglamento de la Policía Federal de Caminos hasta la actualidad, la Secretaría de Comunicaciones y Transportes ha sufrido una constante reestructuración para caminar al mismo paso de los adelantos tecnológicos en las comunicaciones y se ha regido por varios reglamentos interiores, por esta razón ha cambiado la misma organización de la

Policía Federal de Caminos, inclusive ahora tiene el rango de Dirección General, según los artículos 2º y 19 del Reglamento Interior de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 19 de marzo de 1994, antes de este reglamento, la Policía dependía de la Dirección General de Autotransporte Federal, pero a partir de la entrada en vigor del reglamento actual desapareció esta Dirección y parte de sus funciones, fueron absorbidas por la Dirección General de la Policía Federal de Caminos.

No tendría ninguna importancia el simple cambio de nombre de una Dirección, sin embargo, como el artículo 92 del Reglamento de la Policía Federal de Caminos otorga competencia a la Dirección General de Autotransporte Federal para sustanciar el procedimiento administrativo para la imposición de sanciones; y dicha facultad no fue otorgada de manera clara a la Dirección General de la Policía Federal de Caminos, el cambio de estructura administrativa y denominación, tiene gran trascendencia para determinar la competencia de la autoridad que se encargará de tramitar el procedimiento de cese de estos policías; entonces, al ser cuestionada la competencia de la Dirección General de la Policía Federal de Caminos para sustanciar el procedimiento administrativo, por los policías cesados, han provocado polémica en el Poder Judicial de la Federación las resoluciones de los Tribunales Colegiados, toda vez que en ocasiones los fallos han sido aprobados por mayoría de votos y no por unanimidad, como es el caso del recurso de revisión RA-143/95, promovido por el policía cesado EDUARDO CERVANTES PANCARGO, resuelto en la sesión del 4 de mayo de 1995, por el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito.

Por su parte, el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito ha resuelto que la Dirección General de la Policía Federal de Caminos sí es competente para llevar a cabo el procedimiento y tiene la siguiente tesis:

"POLICÍA FEDERAL DE CAMINOS, PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE BAJA DE LOS MIEMBROS DE LA. ES COMPETENTE PARA TRAMITARLO LA DIRECCIÓN GENERAL DE LA POLICÍA FEDERAL DE CAMINOS Y PUERTOS.- Conforme al artículo 92 del Reglamento Interior de la Policía Federal de Caminos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 25 de agosto de 1978, se faculta a la Dirección General de autotransporte Federal para iniciar y tramitar el procedimiento administrativo de baja de los miembros de la Policía Federal de Caminos; sin embargo, con motivo de la expedición del nuevo reglamento interior de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, publicado en el Diario Oficial de la federación el 17 de noviembre de 1989, que entró en vigor al día siguiente de su publicación, dejó de existir la Dirección General antes mencionada, como se advierte del listado de servidores públicos y unidades administrativas que integran dicha Secretaría y se contienen en el artículo 2º de dicho Reglamento, en el que ya no figura la Dirección General de Autotransporte Federal, que se contemplaba tanto en el anterior Reglamento Interior de la Secretaría mencionada, como en el referido artículo 92 del Reglamento Interior de la Policía Federal de Caminos. Por tanto, la disposición contenida en el ya citado artículo 92 publicado el 16 de agosto de 1985, quedó abrogada en lo que se refiere a la facultad otorgada a la Dirección General de Autotransporte Federal para tramitar el procedimiento administrativo de referencia. Por otra parte, en el Reglamento Interior de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, vigente, se creó la Dirección General de la Policía de Caminos y Puertos, la que, de acuerdo al artículo 19 de dicho Reglamento, asumió algunas facultades que correspondían a la extinta Dirección General del Autotransporte Federal, y en el artículo Tercero Transitorio del Reglamento Interior citado se dispuso que las unidades administrativas que aparecen en el presente Reglamento y que tienen competencia en asuntos que anteriormente correspondían a otras áreas o unidades, se harán cargo de los mismos, terminarán su substanciación y dictarán las resoluciones que correspondan. Atento a todo lo anterior, si con motivo del nuevo Reglamento Interior de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes desapareció la Dirección General de Autotransporte Federal, es inconcuso que, en términos del citado artículo tercero transitorio, corresponde a las autoridades de la Dirección General de la Policía Federal de Caminos y Puertos tramitar el procedimiento administrativo de cese correspondiente, ya que no puede ser

tramitado por una autoridad inexistente."⁷⁶

Nos apegamos al criterio de la anterior jurisprudencia; porque si bien es cierto que en la actualidad quedó abrogada la disposición contenida en el artículo 92 del Reglamento Interior de la Policía Federal de Caminos en lo que se refiere a la facultad otorgada a la Dirección General de Autotransporte Federal, quien se encargaba de tramitar dichos procedimientos administrativos, y si ésta hoy en día ya no existe no es posible que la misma conozca del referido procedimiento.

⁷⁶ Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito. Amparo en Revisión 1751/92. Juan Sergio Tinoco Ballesteros. 20 de octubre de 1992. Unanimidad de votos. Ponente: Julio Humberto Hernández Fonseca. Secretaria: Mercedes L. Pérez Martínez.

CONCLUSIONES

1.- La fracción XIII, del apartado "B", del artículo 123, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece que los militares, marinos, miembros de los cuerpos de seguridad pública y el personal del servicio exterior se registrarán por sus propias leyes.

2.- Interpretando correctamente el precepto constitucional, significa que a esas cuatro categorías de sujetos no se les pueden aplicar la Ley Federal del Trabajo, que es reglamentaria del apartado "A", ni la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, que es reglamentaria del apartado "B", ambos del artículo 123 de nuestro Código Fundamental, ya que esos sujetos tienen sus propias leyes.

3.- Esto también quiere decir, que al existir solamente dos leyes a nivel federal en materia laboral, la relación que une a los militares, marinos, miembros de los cuerpos de seguridad pública y personal del servicio exterior con el Estado, no es de naturaleza laboral, porque esas leyes a ellos no se les pueden aplicar; o dicho de otra manera, el Constituyente ordenó, en forma clara, que la relación que vincula a esos cuatro sujetos con el Estado sea de naturaleza administrativa, ya que sus propias leyes de esas instituciones son de esa índole.

4.- Las conclusiones anteriores, permiten establecer otra más, consistente en que el cese, destitución, baja o cualquier acto que tienda a separar definitivamente de su función a algún miembro de cualquiera de las cuatro categorías, constituye un acto administrativo, por emanar de una dependencia de la Administración Pública y por estar regulado dicho acto por una ley de esa naturaleza.

5.- Existen servidores públicos que pueden ser cesados únicamente con fundamento en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado porque

su separación definitiva no puede apoyarse en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, como es el caso de los trabajadores sindicalizados, que para ser destituidos se requiere que el titular de la dependencia los demande laboralmente, según la fracción II, del artículo 56, de la última ley citada.

6.- Por regla general los servidores públicos de confianza pueden ser cesados con fundamento en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado o con fundamento en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, que son reglamentarias de los títulos sexto y cuarto constitucionales, respectivamente, según la naturaleza de la falta cometida.

7.- Por excepción los militares, marinos, miembros de los cuerpos de seguridad pública y personal del servicio exterior pueden ser destituidos, cesados o dados de baja con apoyo en su propia ley administrativa y aunque sean trabajadores al servicio del Estado de confianza no se les puede aplicar la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

8.- Las leyes reglamentarias del título sexto constitucional que trata "Del Trabajo y de la Previsión Social" regula derechos y obligaciones de trabajadores y patrones.

9.- La ley reglamentaria del título cuarto constitucional que trata "De las Responsabilidades de los Servidores Públicos", regula el poder disciplinario que ejerce soberanamente el Estado sobre sus servidores públicos.

10.- Las leyes propias que rigen a las cuatro categorías de sujetos, antes citados, son reglamentarias de las facultades del Poder Ejecutivo previstas en los artículos 21 y 89 de nuestra Carta Magna.

11.- El poder disciplinario es la facultad del superior jerárquico para

aplicar sanciones administrativas a quienes colocados bajo su autoridad o inspección, han faltado a los deberes profesionales o adoptado una conducta de naturaleza tal, que empañe el buen nombre del cuerpo a que se pertenece.

12.- El poder disciplinario como facultad soberana del Estado, es manifiesto en los casos de los miembros de las Fuerzas Armadas y de los miembros de los cuerpos de seguridad pública, ya que inclusive el superior inmediato tiene atribuciones para privar de la libertad al inferior, mediante la sanción de arresto. Para el personal del servicio exterior no existe la sanción de arresto, pero al exigir mayor disciplina a sus miembros es clara la intención del Estado de cuidar su buen nombre ante la comunidad internacional, por esta razón se reserva el derecho de sancionar a sus legítimos representantes ante la sociedad internacional.

13.- De acuerdo al artículo 132 de la ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos los militares son los individuos que legalmente pertenecen a las Fuerzas Armadas Mexicanas, con un grado en la escala jerárquica, que puede ser desde soldado hasta general de división.

14.- Las leyes propias que rigen a los militares son la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, la Ley de Disciplina y el Reglamento General de Deberes Militares, mismas disposiciones que son de naturaleza administrativa porque regulan la función y estructura orgánica de una Secretaría del Poder Ejecutivo Federal.

15.- La ley orgánica antes citada define la baja como "la separación definitiva de los miembros del Ejército y Fuerza Aérea, del activo de dichas instituciones y procederá por ministerio de ley o por acuerdo del Secretario de la Defensa Nacional", lo que significa que es un acto administrativo de una autoridad en ejercicio de sus facultades legales.

16.- Por marinos debemos entender a todo el personal que pertenece a la Fuerza Naval Militar de la Federación, cuya misión es la seguridad interior y defensa exterior del país y que además detentan algún grado de cualquier jerarquía, que puede ser desde marinería hasta almirantes.

17.- Las leyes propias que rigen a los marinos son la Ley Orgánica de la Armada de México y la Ley de Disciplina de la Armada de México, mismas disposiciones que son de naturaleza administrativa porque regulan la función y estructura orgánica de la Secretaría de Marina.

18.- A diferencia de las leyes que rigen a los militares, la Ley de Disciplina de la Armada de México, regula la baja como una sanción administrativa y la Ley Orgánica de la Armada de México la define como "la separación definitiva del servicio activo, y procede por ministerio de ley y por acuerdo del alto mando", lo que permite concluir que se trata de un acto de autoridad en ejercicio de sus facultades legales.

19.- el artículo 1º de la Ley del Servicio Exterior Mexicano define a éste como "el cuerpo permanente de funcionarios del Estado, encargado específicamente de representarlo en el extranjero y responsable de ejecutar la política exterior de México, de conformidad con los principios normativos que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos". Asimismo, el artículo 3º de la misma ley establece tres clases de personal; el de carrera, el temporal y el asimilado, pero solamente el personal de carrera goza de los derechos previstos en la ley y comprende la rama diplomático-consular y la rama técnico-administrativa, que abarcan las categorías desde agregado diplomático hasta embajador y desde técnico-administrativo hasta coordinador administrativo, respectivamente.

20.- Las leyes propias del personal del servicio exterior mexicano son la Ley del Servicio Exterior Mexicano, y su Reglamento. Estas dos normas

distinguen entre destitución y baja, ésta es el género y aquélla la especie, es decir, toda destitución causa baja, pero no toda baja es por destitución; sin embargo, la ley no da ninguna definición ni de baja ni de destitución, pero se puede definir a ésta, como la sanción administrativa que separa definitivamente del servicio exterior al sujeto sancionado por la comisión de alguna infracción legal que agravia el buen nombre de México ante la comunidad internacional o causa deshonor interna. La baja se puede definir como la separación definitiva de un miembro del servicio exterior tanto por causas nobles como por causas indignas, que es decretada unilateralmente por la autoridad sin previo juicio.

21.- La Ley del Servicio Exterior Mexicano tiene la ventaja de precisar las causas que pueden motivar la destitución de esta categoría de servidores públicos, a diferencia de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos que deja a discreción de la autoridad la imposición de esa sanción.

22.- La Ley del Servicio Exterior Mexicano establece un procedimiento seguido en forma de juicio para la imposición de la destitución, a diferencia de las leyes orgánicas de los militares y marinos que no previenen ningún procedimiento para la aplicación de las bajas.

23.- La Ley del Servicio Exterior Mexicano presenta la desventaja de establecer que en materia de procedimiento se aplicará en forma supletoria la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, lo que resulta paradójico porque cada norma previene su propio procedimiento con diferentes plazos para el emplazamiento, el desahogo de pruebas y para resolver el fondo del asunto, al ser incompatibles ambos procedimientos debe prevalecer la disposición especial sobre la general, por lo tanto, debe derogarse el artículo 57 de la Ley del Servicio Exterior Mexicano que establece la supletoriedad, o bien, derogar las reglas de procedimiento establecidas en los artículos 59 y 60 de la ley invocada para aplicar de manera supletoria el procedimiento previsto en el artículo 64 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

24.- Los cuerpos de seguridad pública no están definidos en alguna ley, ni existe una sola norma que los regule a todos, la razón obedece a que esa materia compete a las tres esferas de gobierno; federal, estatal y municipal, según el artículo 21 constitucional; consecuentemente, cada cuerpo de seguridad pública tiene su propia ley y reglamento.

25.- Para efectos del presente trabajo debemos entender por cuerpo, al conjunto de personas físicas que forman una unidad con la misma función estatal. Y por seguridad pública, la función a cargo del Estado que tiene como fines, salvaguardar la integridad y derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz públicas.

26.- En el Distrito Federal los cuerpos de seguridad pública locales más importantes, son la Policía Preventiva, la Policía Auxiliar, Bancaria e Industrials y la Policía Judicial del Distrito Federal. A nivel federal los cuerpos de seguridad pública más importantes son la Policía Federal de Caminos, la Policía Fiscal Federal y la Policía Judicial Federal.

27.- De conformidad con la nueva Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, reglamentaria de los dos últimos párrafos del artículo 21 constitucional, la función de seguridad pública se realizará en los diversos ámbitos de competencia, por conducto de las autoridades de policía preventiva, del Ministerio Público, de los tribunales, de las responsables de la prisión preventiva, ejecución de penas y tratamiento de menores infractores, de las encargadas de protección de las instalaciones y servicios estratégicos del país, así como por las demás autoridades que en razón de sus atribuciones, deban contribuir directa o indirectamente, según su artículo 3º.

28.- Las propias leyes que rigen a la Policía Preventiva y a la Policía Auxiliar, Bancaria e Industrial son la Ley de Seguridad Pública y su Reglamento.

29.- La Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal establece la destitución como una sanción administrativa, no reconoce la baja como las leyes de los militares, marinos y personal del servicio exterior, pero regula el poder disciplinario del Estado y para aplicar la sanción citada previene un procedimiento seguido en forma de juicio.

30.- La Ley de Seguridad Pública tiene la ventaja de indicar expresamente las causas de destitución de la Policía Preventiva, Auxiliar, Bancaria e Industrial pero tiene el inconveniente de prevenirlas de manera subjetiva.

31.- Al señalar en el artículo 9º de la Ley de Seguridad Pública que la relación de trabajo de esta clase de policías se regirá por sus propias leyes, el legislador ignoró que su propia ley de estos cuerpos de seguridad pública es precisamente la presente ley y que no existe la "Ley del Trabajo de la Policía Preventiva, Auxiliar, Bancaria e Industrial" y que tal vez nunca la tendrán, porque el propio Constituyente excluyó del ámbito laboral a dichos cuerpos de seguridad pública.

32.- Históricamente, no siempre se ha considerado a la Policía Auxiliar, Bancaria e Industrial como un cuerpo de seguridad pública y se ha confundido con empresas dedicadas al servicio de seguridad privada, inclusive la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió que esta clase de policías no tenían ninguna relación con el Estado y su destitución era equiparable al despido injustificado que se da en una relación trabajador-patrón. Actualmente, todavía el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito comparte ese criterio totalmente contrario a la Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal.

33.- Las funciones de seguridad pública que competen a las policías preventiva, auxiliar, bancaria e industrial son mantener el orden público, proteger la integridad física de las personas, prevenir la comisión de delitos e infracciones

y auxiliar a la población en caso de siniestros y desastres, según el artículo 2º de su propia ley.

34.- La Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal también tiene el inconveniente de no precisar si la Policía Preventiva tendrá un Consejo de Honor y Justicia y la Policía Complementaria (auxiliar, bancaria e industrial) otro; tal vacío resulta de suma gravedad, porque dicha autoridad es la competente para sustanciar el procedimiento y decretar la destitución de esos policías. En estas circunstancias, urge que el Jefe del Distrito Federal emita los reglamentos correspondientes para terminar con esa inseguridad jurídica.

35.- Las leyes propias que rigen a la Policía Judicial Federal son la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, el Reglamento de dicha ley y el Reglamento de la Carrera de Policía Judicial Federal, pero ninguna de estas disposiciones define la destitución ni el cese; sin embargo, el Reglamento de la Carrera de Policía Judicial Federal los utiliza como sinónimos y los regula como la misma sanción administrativa.

36.- El Reglamento de la Carrera de Policía Judicial Federal distingue entre la destitución o cese y la baja, a la primera, la regula como una sanción administrativa para separar definitivamente a un agente de esa corporación por la comisión de alguna infracción que así lo amerite; la segunda, no es definida, pero se debe entender como el acto administrativo por virtud del cual el Oficial Mayor de la Procuraduría General de la República separa definitivamente de la corporación a un agente por causas de renuncia voluntaria, por jubilación o invalidez, por haber alcanzado el límite de la edad para el servicio o por cese o destitución.

37.- Las funciones de seguridad pública que competen a la Policía Judicial Federal son la de investigar por instrucciones del Ministerio Público Federal los hechos delictivos; vigilar y custodiar los objetos, instrumentos y

productos del delito asegurados por el Representante Social Federal; vigilar y custodiar los detenidos que están sujetos a averiguación previa; ejecutar y cumplir las órdenes de aprehensión, reaprehensión, comparecencia y presentación y brindar protección y seguridad a los servidores públicos extranjeros y nacionales que determine el procurador, según los artículos 21 constitucional y 20 del Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República.

38.- El Reglamento de la Carrera de Policía Judicial Federal en el artículo 44, cometió el error de considerar que un agente de esta corporación puede ser cesado con fundamento en el precepto 46 fracciones I y V de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, ya que esta ley no es aplicable a dicha corporación, porque similares disposiciones se encuentran en los artículos 45 y 47 del Reglamento citado; entonces, opera el principio de especialidad que establece que cuando una misma conducta se encuentre prevista al mismo tiempo en una norma general y una especial, debe prevalecer ésta sobre aquélla. Además, los agentes de la Policía Judicial Federal en ningún caso pueden incurrir en responsabilidad laboral que dé motivos para demandar su cese ante un Tribunal Laboral, porque la Procuraduría General de la República en el artículo 30 de su ley orgánica se reservó el poder disciplinario del Estado para poder sancionarlos administrativamente. Amén de que solamente se puede demandar el cese de un trabajador sindicalizado al servicio del Estado y de acuerdo al artículo 4º del Reglamento multicitado los policías judiciales federales son trabajadores de confianza.

39.- Que el Primero, Quinto y Sexto Tribunales Colegiados en Materia Administrativa del primer Circuito tengan el criterio que la relación que une a la Policía Judicial Federal con el Estado es de naturaleza laboral, y que consideren el cese o destitución como un acto patronal contra el que no es procedente el juicio de amparo; representa un desconocimiento absoluto del poder disciplinario del Estado regulado en los artículos del 108 al 114 y 123, apartado "B", fracción

XIII de nuestra Carta Magna.

40.- Asimismo, representa una renuncia injustificada a controlar la constitucionalidad de esos actos de autoridad de la Procuraduría General de la República y se traduce en ignorancia extrema de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República y del Reglamento de la Carrera de Policía Judicial Federal.

41.- No se puede justificar cómo esos Tribunales cuando se da de baja a un militar, a un marino o a un policía federal de caminos, resuelvan que el juicio de amparo sí es procedente y en el caso de los policías judiciales no, siendo que la disposición constitucional establece cuatro categorías de sujetos con los mismos derechos a regirse por sus propias leyes, sin hacer distinción alguna.

42.- También resulta injustificado que el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito resuelva que los policías judiciales por ser trabajadores al servicio del Estado de confianza carezcan de interés jurídico para reclamar en amparo el cese o destitución por no tener derecho a la estabilidad en el empleo; siendo que el artículo 12 del Reglamento de Carrera de la Policía Judicial Federal expresamente les otorga el derecho a la permanencia y aunque no existiera este precepto, aún así tienen interés jurídico por tratarse de una sanción administrativa de tipo personal.

43.- La Policía Fiscal Federal se rige por sus propias leyes, éstas son la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que en el artículo 31, fracción XIII, la crea como una atribución de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y también se rige por el "Manual de Organización de la Policía Fiscal Federal", así como por el Reglamento Interior de la Secretaría mencionada.

44.- El "Manual de Organización de la Policía Fiscal Federal" no define el cese ni la baja, pero los regula como actos administrativos diferentes,

estableciendo como sanción administrativa al primero. Esta disposición tiene la ventaja de establecer expresamente las causas que motivan cada una de las sanciones, a diferencia de las leyes y reglamentos estudiados anteriormente.

45.- Sin embargo, tiene el inconveniente de no señalar algún procedimiento seguido en forma de juicio antes de imponer la sanción de cese, lo que pone de manifiesto su inconstitucionalidad por violar la garantía de audiencia exigida por el artículo 14 constitucional a todos los actos de privación emitidos por las autoridades.

46.- Las leyes propias de la Policía Federal de Caminos son la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que en su artículo 36 fracción X la crea como una atribución de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, asimismo, se rige por el Reglamento Interior de dicha Secretaría y por el Reglamento de la Policía Federal de Caminos.

47.- En ningún caso los militares, marinos, miembros de los cuerpos de seguridad pública y el personal del servicio exterior pueden incurrir en responsabilidad laboral, porque la relación que los une con el Estado es de naturaleza administrativa.

48.- En todos los casos el cese, destitución, baja o cualquier acto que tienda a separar definitivamente a algún miembro de las cuatro categorías de sujetos mencionados, constituye un acto de autoridad y no un acto patronal, en atención a que todas las normas regulan esos actos como una sanción administrativa, impuesta por el Estado en ejercicio de su poder disciplinario y para su aplicación se debe sustanciar un procedimiento seguido en forma de juicio.

BIBLIOGRAFÍA

Acosta Romero, Miguel. Segundo Curso de Derecho Administrativo, 1ª ed., Ed. Porrúa, S.A., México, 1989, 955 pp.

Bailón Valdovinos, Rosalío. Despido, Rescisión y Cese, Ed. Jus Semper A.P., México, 1992, 198 pp.

Cárdenas, Raúl F. Responsabilidad de los Funcionarios, Prol. Elisur Arteaga, 1ª ed., Ed. Porrúa, S.A., México, 1982, 567 pp.

Cavazos Flores, Baltasar. 38 Lecciones de Derecho Laboral, 7ª ed., Ed. Trillas, México, 1992, 409 pp.

Cavazos Flores, Baltasar. Instantáneas Laborales. Notas y Comentarios sobre Derecho del Trabajo, 2ª ed., Ed. Trillas, México, 1988, 259 pp.

Couture, Eduardo J. Vocabulario Jurídico, 5ª ed., Ed. Depalma, Argentina, Buenos Aires, 1993, 585 pp.

Dávalos Morales, José. Derecho del Trabajo I, 5ª ed., Ed. Porrúa, S.A., México, 1994, 478 pp.

De Buen L., Néstor. Derecho del Trabajo. T. I, 6ª ed., Ed. Porrúa, S.A., México, 1986, 641 pp.

————— Derecho del Trabajo. T. II, 6ª ed., Ed. Porrúa, S.A., México, 1985, 887 pp.

De la Cueva, Mario. El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo, T. I, 12ª ed., Ed. Porrúa, S.A., México, 1990, 732 pp.

Del Rfo González, Manuel. Compendio de Derecho Administrativo, 1ª ed., Ed. Cárdenas Editor y Distribuidor, México, 1981, 298 pp.

Guerrero, Euquerio. Manual de Derecho del Trabajo. 15ª ed, Ed. Porrúa, S.A., México, 1986. 615 pp.

Margadant S., Guillermo F. El Derecho Privado Romano. 4ª ed., Ed. Esfinge, S.A., México, 1970, 530 pp.

Ramírez Fonseca, Francisco. El despido, comentarios y jurisprudencia, Prólogo Néstor de Buen L., 9ª ed., Ed. Pac, México, 1989, 197 pp.

Serra Rojas, Andrés. Derecho Administrativo, T. I, 15ª ed., Ed. Porrúa, S.A., México, 1992, 839 pp.

Trueba Urbina, Alberto. Nuevo Derecho Administrativo del Trabajo, Teoría Integral, Vol. I, 2ª ed, Ed. Porrúa, S.A., México, 1989, 699 pp.

LEGISLACIÓN

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 110ª ed., Ed. Porrúa, S.A., México, 1995, 140 pp.

Código Civil para el Distrito Federal en Materia de Fuero Común y para toda la República en Materia de Fuero Federal. 63ª ed., Ed. Porrúa, S.A., México, 1994, 653 pp.

Código de Justicia Militar. T. I, México, febrero 1992, 180 pp.

Código de Justicia Militar. T. II, México, agosto 1991, 181-355 pp.

Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal, Legislación Mexicana Penal. 9ª ed., Ed. Ediciones Andrade, S.A., México, 1990, 103-243 pp.

Código Federal de Procedimientos Civiles. 6ª ed., Ed. Ediciones Andrade, S.A., México, 1974, 642 pp.

Código Federal de Procedimientos Penales. 49ª ed., Ed. Porrúa, S.A., México, 1994, 765 pp.

Código Fiscal de la Federación. 47ª ed., Ed. Porrúa, S.A., México, 1995, 798 pp.

Código Penal Anotado, Carrancá y Trujillo, Raúl y Carrancá y Rivas, Raúl. 17ª ed., Ed. Porrúa, S.A., México, 1991, 1029 pp.

Código Penal para el Distrito Federal en Materia de Fuero Común para toda la República en Materia de Fuero Federal. 54ª ed., Ed. Porrúa, S.A., México, 1995, 338 pp.

Legislación Aduanera. 18ª ed., Ed. Porrúa, S.A., México, 1995, 446 pp.

Ley de Amparo. 52ª ed., Ed. Porrúa, S.A., México, 1990, 49-178 pp.

Ley de Disciplina de la Armada de México, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 26 de diciembre de 1988.

Ley de Disciplina del Ejército. Impresión en el Taller Autográfico bajo la supervisión de la S-2 Int. del Estado Mayor de la Defensa Nacional, Febrero 1992, 96 pp.

Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal. 48ª ed., Ed. Porrúa, S.A., México, 1994, 950 pp.

Ley de Vías Generales de Comunicación. Legislación Penal Mexicana. T. I, 7ª ed., Ed. Ediciones Andrade, S.A., México, 1990, 142 pp.

Ley del Servicio Exterior Mexicano. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 4 de enero de 1994.

Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado. Legislación Federal del Trabajo Burocrático. 32ª ed., Ed. Porrúa, S.A., México, 1994, 654 pp.

Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Legislación Federal del Trabajo Burocrático. 32ª ed., Ed. Porrúa, S.A., México, 1994, 654 pp.

Ley Federal del Trabajo. 74ª ed., Ed. Porrúa, S.A., México, 1994, 915 pp.

Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 12 de diciembre de 1995.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. 30ª ed., Ed. Porrúa, S.A., México, 1994, 1077 pp.

Ley Orgánica de la Armada de México. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 24 de diciembre de 1993.

Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal. 48ª ed., Ed. Porrúa, S.A., México, 1994, 950 pp.

Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República. 49ª ed., Ed. Porrúa, S.A., México, 1994, 765 pp.

Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos. Se imprimió en el Taller Autográfico bajo la supervisión de la S-2 Int. del Estado Mayor de la Defensa Nacional, Febrero 1992, 124 pp.

Ley Orgánica del Servicio Exterior Mexicano. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 4 de enero de 1994.

Manual de Organización de Policía Fiscal Federal. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1990.

Reglamento de la Carrera de Policía Judicial Federal. 49ª ed., Ed. Porrúa, S.A., México, 1994, 765 pp.

Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República. 9ª ed., Ed. Ediciones Andrade, S.A., México, 1990, 358-369 pp.

Reglamento de la Policía Federal de Caminos. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 25 de agosto de 1978.

Reglamento de la Policía Preventiva del Distrito Federal. Legislación Penal Mexicana, 9ª ed., Ed. Ediciones Andrade, S.A., México, 1990, 343-1/343-29 pp.

Reglamento General de Deberes Militares de la Secretaría de la Defensa Nacional. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 26 de marzo de 1937.

Reglamento Interior de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal. 48ª ed., Ed. Porrúa, S.A., México, 1994, 950 pp.

Reglamento Interior de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 19 de marzo de 1994.

Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 24 de febrero de 1992.

Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-1975, Parte Quinta.

Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-1988, 6ª Época del Volumen XXIV.

Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-1988, 7ª. Época, Volumen 71, Parte Sexta.

Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-1988, 7a. Época, Volumen 187-192, Parte Quinta.

Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-1988, 8a. Época, Tomo X-
Octubre.

Apéndice al Semanario Judicial de la Federación. 1917-1988, Segunda Parte, Salas y Tesis Comunes.

Gaceta del Semanario Judicial de la Federación número 34 correspondiente a octubre de 1990.

OTRAS FUENTES

Cabanellas De Torres, Guillermo. Diccionario Jurídico Elemental, 11ª ed., Ed: Heliasta, S.R.L., Buenos Aires, Argentina, 1993, 422 pp.

Cabanellas, Guillermo. Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual, T. II, 21ª ed, Ed. Heliasta, S.R.L., Buenos Aires, Argentina, 1989, 468 pp.

————— Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual, T. III, 21ª ed, Ed. Heliasta, S.R.L., Buenos Aires, Argentina, 1989, 660 pp.

Cabanellas, Guillermo. Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual, T. VI, 21ª ed, Ed. Heliasta, S.R.L., Buenos Aires, Argentina, 1989, 542 pp.

————— Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual, T. VII, 21ª ed, Ed. Heliasta, S.R.L., Buenos Aires, Argentina, 1989, 588 pp.

Diccionario Enciclopédico Santillana. Ed. by Santillana, S.A., Madrid, España, 1992, 1526 pp.

Instituto de Investigaciones Jurídicas, Diccionario Jurídico Mexicano. UNAM, T. I, 4ª ed., Ed. Porrúa, S.A., México, 1991, 810 pp.

Instituto de Investigaciones Jurídicas, Diccionario Jurídico Mexicano. UNAM, T. II, 3ª ed., Ed. Porrúa, S.A., México, 1989, 811-1602 pp.

Instituto de Investigaciones Jurídicas, Diccionario Jurídico Mexicano. UNAM, T. III, 4ª ed., Ed. Porrúa, S.A., México, 1991, 811-1602 pp.

Instituto de Investigaciones Jurídicas, Diccionario Jurídico Mexicano. UNAM, T. IV, 3ª ed., Ed. Porrúa, S.A., México, 1989, 2303-3272 pp.

Real Academia Española. Diccionario de la Lengua Española, T. II, 19ª ed., Ed. Espasa-Calpe, S.A., España, 1970, 241-479 pp.