

230  
29



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA  
DE MEXICO

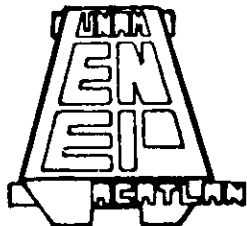
ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES  
"ACATLAN"

NECESIDAD DE MODIFICAR EL REGIMEN  
JURIDICO-LABORAL DE LOS POLICIAS EN MEXICO

**T E S I S**

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:  
LICENCIADO EN DERECHO  
P R E S E N T A :  
RITA ELENA MUÑOZ CANALES

ASESOR LIC. IGNACIO GARRIDO VILLA



MEXICO, D.F.

1998



**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

262450



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**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.

## DEDICATORIA ESPECIAL

DEDICO ESTE TRABAJO DE TITULACION CON TODO MI AMOR, RESPETO Y AGRADECIMIENTO A MIS PADRES. PORQUE SIEMPRE HAN PROCURADO QUE NADA ME FALTE. CARIÑO Y AMOR SIEMPRE DE ELLOS LO HE TENIDO, Y QUIERO RECORDARLES UNA VEZ MAS, QUE SIEMPRE LO BUENO QUE HAGA DE MI VIDA SE LOS DEBO A USTEDES. Y LOS TROPIEZOS QUE TENGA EN LA VIDA SOLO DEPENDEN DE MI MISMA. Y QUE SIN EMBARGO ESTOY VIVIENDO.

YO SIEMPRE DIGO QUE LOS PADRES CRECEN CON SUS HIJOS, SE ADAPTAN A SU EPOCA. Y DISFRUTAN DE NUESTROS TRIUNFOS; PADRES PARA MI EL PODER ESTAR PRESENTANDO HOY MI TRABAJO DE TESIS ES UN LOGRO QUE SÉ COMPARTEN CONMIGO; SIEMPRE SOÑE SER ABOGADA Y ESTA TESIS SIGNIFICA EL COMIENZO DE UNA CARRERA QUE ME HE PROPUESTO ENTRE OTRAS MUCHAS COSAS. MIS PROPOSITOS SON SER LA MEJOR ABOGADA. SUPERARME A MI MISMA. SEGUIR ESTUDIANDO, TRABAJAR CON MI MEJOR ESFUERZO COMO SIEMPRE ME LO INCULCARON. "RITA EL TRABAJO ES TU MEJOR RECOMENDACION".

PADRES. GRACIAS POR LAS HORAS QUE DE PEQUEÑA INVIRTIERON EN MI, PREOCUPADOS PORQUE CUMPLIERA CON MIS DEBERES ESCOLARES Y QUE NO OLVIDARA LOS DEBERES DE CASA; POR ENSEÑARME QUE

EL TIEMPO ES UN TESORO Y QUE UNA PERSONA DEBE SER TRABAJADORA, SIN DESCUIDAR OTROS ASPECTOS DE SU PERSONA.

MADRE TE AGRADEZCO DE CORAZON, LOS DIAS Y NOCHES QUE ESTUVISTE A MI LADO COMPARTIENDO Y SUFRIENDO CONMIGO MIS TAREAS, AYUDANDO A RESOLVER MIS DUDAS E INTERESANDOTE EN MIS ESTUDIOS. EL AMOR QUE TENGO POR LA LECTURA LA APRENDI DE TI, CUANDO COMO EN UN CUENTO, TE VI LEYENDO UN LIBRO; YO ERA MUY PEQUEÑA, ERAS PARA MI UNA PRINCESA QUE LEIA, A PARTIR DE ENTONCES ME ENCANTA LA LECTURA Y SI PERSIGO TENER UNA CULTURA MAS AMPLIA ES DEBIDO A ESA IMAGEN TUYA.

PADRE TAMBIEN A TI HE DE AGRADECERTE DE CORAZON, LOS DIAS Y NOCHES EN QUE TE ESMASTE TRABAJANDO PARA QUE YO PUDIERA ESTUDIAR UNA CARRERA PROFESIONAL: SIEMPRE HAS SIDO CONMIGO UN PADRE CARIÑOSO, EL MEJOR DE TODOS; A TI TE DEBO EL APOYO QUE ME BRINDASTE Y EL IMPULSO QUE ME DISTE PARA ESTUDIAR DERECHO, PORQUE CUANDO TU YA ME HABIAS DADO UNA CARRERA TECNICA Y ERA MI DEBER TRABAJAR, ME MOTIVASTE Y AYUDASTE PARA QUE ME INSCRIBIERA EN LA PREPARATORIA CON EL PROPOSITO DE ESTUDIAR LA MEJOR DE LAS CARRERAS "DERECHO".

PADRES LOS AMO. ESTE TITULO QUE ESPERO  
CONSEGUIR CON ESTE TRABAJO NO ES MIO, ES DE  
LOS TRES.

LOS AMA SU HIJA RITA ELENA

A MIS HERMANOS :

AGRADEZCO A ISI MI HERMANO. QUE AUNQUE FISICAMENTE NO ESTA PRESENTE, AHORA MISMO ME ACOMPAÑA; LA AFICION POR EL TEATRO, LA BUENA MUSICA, LAS ARTES, TE LA DEBO A TI HERMANO, TU ME MOTIVAS PARA CULTIVARME TE LO AGRADEZCO, Y ALGUN DIA ME GUSTARIA SABER TANTAS COSAS COMO TU.

AGRADEZCO A PABLO MI HERMANO PORQUE EN EN MUCHISIMAS OCASIONES FUE COMO UN MAESTRO QUE ME ENSEÑABA ALGEBRA, RESOLVIA MIS DUDAS DE OTRAS MATERIAS Y ME HA DADO SIEMPRE BUENOS CONSEJOS PARA SEGUIR ADELANTE. PABLO, ERES UN EJEMPLO A SEGUIR. GRACIAS.

ROSA, ERES LA MAS TIERNA DE MIS HERMANAS, GRACIAS POR APOYARME SIEMPRE, ESCUCHARME, Y COMPARTIR MIS MAS LOCOS SUEÑOS, ES TAN SIGNIFICATIVO, PARA MI.

GRACIE  
EN MUCHAS OCASIONES TU FUISTE CASI COMO UNA MADRE PARA MI. CARIÑO NUNCA ME HA FALTADO A TU LADO, TU Y YO HEMOS COMPARTIDO MUCHISIMAS COSAS. GRACIAS.

ELIZABETH  
GRACIAS POR LOS BUENOS MOMENTOS QUE HEMOS VIVIDO JUNTAS. TODAVIA TENEMOS MUCHISIMAS COSAS QUE EMPRENDER HERMANITA. NO TE DES POR VENCIDA .

RICARDO  
GRACIAS POR ESTAR CONMIGO.

MARTHA  
DE ALGUNA MANERA, GRACIAS POR LOS TIEMPOS VIVIDOS, AHORA EL SUFRIMIENTO PUEDE PARECER SUMAMENTE AMARGO, PERO EL FUTURO TIENE UN MEJOR MATIZ.

PARA GERAR Y ALEX, ESPECIALMENTE Y A QUIENES QUIERO COMO A MIS HERMANOS, QUIERO DECIRLES HEMOS VIVIDO MUCHISIMAS COSAS JUNTOS, MOMENTOS HERMOSOS, PERO OTROS MUY DIFICILES. NUNCA SE DESANIMEN, NO ESTAN SOLOS.

**A MIS SOBRINOS:**

**GERARDO, ALEJANDRO, KARLA, CLAUDIA, SERGIO,  
ELSA, OMAR, BRENDA, CHISTIAN, FANY, ALAN,  
ORSON, WILLI, MELANI, CON TODO MI CARIÑO -  
COMPARTO CON USTEDES MI TRABAJO DE TESIS,  
DESEOSA DE QUE EN UN FUTURO PROXIMO PUEDA  
PRESENCIAR EL EXAMEN PROFESIONAL DE USTEDES.**

A UN AMIGO ENTRANABLEMENTE QUERIDO.

A MI QUERIDISIMO NATHANIEL GRAHAM NESMITH.

PORQUE EL BREVE TIEMPO VIVIDO A TU LADO  
ME HA HECHO CONOCER QUE EXISTEN COSAS QUE  
REALMENTE VALEN LA PENA, ERES UNA DE LAS  
PERSONAS MAS MARAVILLOSAS DEL PLANETA;  
Y HE SIDO TAN FELIZ. TE RECUERDO CON  
MUCHISIMO CARINO. AHORA MISMO ESTAS  
CONMIGO.  
NATHANIEL, ESTA TESIS TIENE TU MAGNIFICA  
INFLUENCIA. DE CORAZON TE LA DEDICO.



PARA ALDO, CON QUIEN EN ESTOS ULTIMOS  
TIEMPOS HE COMPARTIDO LO MEJOR DE MI  
PERSONA, TE DEDICO TAMBIEN MI TESIS  
CON TODO EL CARINO QUE POR  
TI SIENTO.

DEDICO TAMBIEN EN FORMA ESPECIAL MI  
TRABAJO AL LICENCIADO ROLANDO ROCHA  
GALLEGOS, POR LA PACIENCIA QUE ME HA  
TENIDO, POR LA GRAN OPORTUNIDAD QUE  
ME HA BRINDADO DE APRENDER, ASI COMO  
POR CREER EN MI CAPACIDAD PARA LOGRAR  
LO QUE ME PROPONGO. A USTED, MI INFINITA  
GRATITUD.

CON ESPECIAL CARIÑO Y AGRADECIMIENTO  
DEDICO MI TRABAJO DE TITULACION A LA  
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE  
MEXICO, PLANTEL ACATLAN; POR LA  
VALIOSA OPORTUNIDAD DE HABER  
ESTUDIADO EN ELLA; A MIS PROFESORES  
Y SINODALES POR EL ESFUERZO QUE  
INVIERTEN EN QUE LOS ALUMNOS DE ESTA  
MAXIMA CASA DE ESTUDIOS SEAMOS LOS  
MEJORES.

A USTED LICENCIADO IGNACIO GARRIDO VILLA  
AGRADEZCO INFINITAMENTE SU TIEMPO,  
PREOCUPACION Y DIRECCION DE ESTA TESIS.  
UNA DEDICATORIA ESPECIAL TAMBIEN PARA  
USTED.

UN AGRADECIMIENTO ESPECIAL AL LICENCIADO  
GUSTAVO SUAREZ MARTINEZ, POR EL APOYO  
QUE ME BRINDO EN LA REALIZACION DE MI  
TESIS, POR SU AMISTAD Y POR SUS ATINADOS  
CONSEJOS.

TAMBIEN QUIERO DEDICAR MI TESIS A TRES  
ABOGADOS QUE ME HAN MOTIVADO, Y  
LOS CONSIDERO UN BUEN EJEMPLO A  
SEGUIR.  
DE USTEDES HE APRENDIDO MUCHISIMO.

GRACIAS: LIC. MARCO ANTONIO ZAPIEN  
GARCIA, LIC. OLGA CASILLAS Y  
LIC. GABRIEL PACHECO REVELES.

# I N D I C E

INTRODUCCION.....	1
-------------------	---

## CAPITULO I

### EL TRABAJO Y SU UBICACION DENTRO DEL DERECHO EN LA HISTORIA.

1.- IMPORTANCIA DEL TRABAJO EN LA SOCIEDAD.....	5
1.1.-PRIMERAS DIVISIONES DE TRABAJO.....	8
2.-EL TRABAJO EN EL DERECHO ROMANO.....	11
3.- EL TRABAJO EN LA EDAD MEDIA.....	14
4.- EL TRABAJO Y SUS PRINCIPALES CRITERIOS DE REGLAMENTACION EN LA EDAD MODERNA.....	16
4.1 EUROPA.....	16
4.2 MEXICO.....	21
5.- EL TRABAJO EN LA EDAD MODERNA.....	29
5.1 PRINCIPALES MOVIMIENTOS SOCIALES EN EL MUNDO Y SU RELACION CON EL TRABAJO.....	29
5.2.- APARICION DEL DERECHO DEL TRABAJO EN MEXICO....	34
6.- CONCEPTO DE DERECHO DE TRABAJO, SUS RAMAS Y SUS FINALIDADES.....	38
6.1.- PRINCIPIOS RECTORES DEL DERECHO DEL TRABAJO....	45
7.-NOCION JURIDICA DE TRABAJO.....	48

## CAPITULO II

### EL ESTADO Y EL POLICIA

1.- CONCEPTO DE ESTADO.....	52
2.- LA FUNCION PUBLICA Y LA RESPONSABILIDAD LABORAL DEL ESTADO.....	55

3.- EL ESTADO Y LA OBLIGACION DE PROPORCIONAR SEGURIDAD A LOS GOBERNADOS.....	60
4.- EL POLICIA Y LA SEGURIDAD DEL GOBERNADO.....	67
5.- CONCEPTO DE CUERPOS DE SEGURIDAD Y FUERZAS ARMADAS.....	71
5.1.- FINALIDADES.....	74
5.2.- CLASIFICACION DE LOS CUERPOS POLICIACOS.....	77
6.- CONCEPTO Y PRINCIPALES OBJETIVOS DEL POLICIA.....	81

### CAPITULO III

#### EL POLICIA COMO SERVIDOR PUBLICO.

1.- LA FUNCION PUBLICA Y EL SERVIDOR PUBLICO.....	93
2.- CONCEPTO DE SERVIDOR PUBLICO.....	95
3.- REGIMEN JURIDICO DE LOS SERVIDORES PUBLICOS.....	98
3.1.- OBLIGACIONES, RESPONSABILIDADES Y DERECHOS DEL SERVIDOR PUBLICO.....	100
4.- MARCO JURIDICO DE LOS CUERPOS POLICIACOS.....	109
4.1.- LA CONSTITUCION.....	110
4.2.- MARCO LEGAL.....	117
5.- ANALISIS DE LAS JURISPRUDENCIAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION QUE CONSIDERAN LA RELACION EXISTENTE ENTRE LOS POLICIAS Y EL ESTADO COMO MERAMENTE ADMINISTRATIVA.....	122
5.1.- QUINTA EPOCA.....	124
5.2.- SEXTA EPOCA.....	126
5.3.- SEPTIMA EPOCA.....	127
5.4.- OCTAVA EPOCA.....	131



5.5.- NOVENA EPOCA.....	140
-------------------------	-----

#### CAPITULO IV

#### EL POLICIA Y SUS DERECHOS LABORALES

1.- LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO Y LA CREACION DE SU LEY .....	146
2.- LA ORGANIZACION INTERNACIONAL DEL TRABAJO Y LOS SERVIDORES PUBLICOS .....	151
3.- CONCEPTO Y ELEMENTOS DE UNA RELACION LABORAL....	154
3.1.- DESDE EL PUNTO DE VISTA DEL DERECHO OBRERO....	157
3.2.- DESDE EL PUNTO DE VISTA DEL DERECHO BUROCRATICO.....	161
4.- ANALISIS DEL ACTO JURIDICO QUE DA ORIGEN Y DEL QUE PONE FIN A LA RELACION ENTRE EL ESTADO Y EL POLICIA.....	167
5.- EL PROCEDIMIENTO SEGUIDO ANTE EL CONSEJO DE JUSTICIA, EQUIPARACION CON EL ACTA ADMINISTRATIVA QUE LEVANTAN EN DIVERSAS DEPENDENCIAS CUANDO UN TRABAJADOR INCURRE EN FALTAS.....	175
6.- DERECHOS INDIVIDUALES DEL POLICIA.....	180
7.- DERECHOS COLECTIVOS DE LOS POLICIAS.....	185
7.1.- DERECHOS DE ASOCIACION Y DERECHO DE NEGOCIACION DE LOS EMPLEADOS PUBLICOS.....	191
7.2.- EUROPA.....	195
7.3.- AMERICA LATINA.....	196
7.4.- RECOMENDACIONES DE LA OIT.....	198
7.5.- LA HUELGA EN EL SERVICIO PUBLICO Y LOS POLICIAS.....	200

CONCLUSIONES.....	206
PROPUESTA.....	218
BIBLIOGRAFIA.....	225

## I N T R O D U C C I O N .

Vivimos en una época en la que uno de los problemas que más nos preocupa es la seguridad pública y desafortunadamente nos sentimos vulnerables porque no confiamos en las personas a las que el Estado les ha encomendado la misión de proteger nuestra integridad.

Por información de diversos medios de comunicación, nos enteramos a diario, que algunos delincuentes que asaltan bancos, transeúntes, etc. son precisamente miembros de diversas corporaciones policiacas; e incluso se han dado casos escandalosos en que los mismos integrantes de alguna corporación denuncian a sus jefes inmediatos por exigirles una cuota, ya sea por asignarles cierta zona, o una patrulla; lo que constituye ya no sólo el descontento de la población que dependemos de su protección, sino de los mismos policías que son corrompidos por sus superiores.

Sin embargo, en la actualidad, la desconfianza es generalizada, la población no confía en las personas que desempeñan las más diversas profesiones, por ejemplo, se desconfía del mecánico que puede utilizar piezas usadas para reparar un automóvil, del doctor que inyecta agua a sus pacientes, o incluso, hasta de los abogados a quienes se acusa en ocasiones de estar del lado de la contraparte, y si es juzgador de fallar por estar influenciado de la otra parte.

La situación es que como en todos los oficios y profesiones, en las corporaciones de policía existen buenos elementos que en muchas ocasiones, y por no cumplir con las exigencias de sus jefes de llevarles las cuotas que les piden, se encuentran indefensos, porque carecen de seguridad jurídica para resolver y demostrar lo injustificado de su despido, pedir su reinstalación, así como el cobro de sus prestaciones, porque en primer lugar, no saben a ciencia cierta a que Tribunal acudir para reclamar su baja y principalmente por que carecen de un cuerpo normativo que les brinde esa seguridad jurídica que como mexicanos necesitan en la defensa de sus intereses.

La falta de preparación adecuada y oportuna, para enfrentar los peligros que a diario están expuestos, así como los inapropiados equipos de seguridad con que cuentan, hacen que los policías sean también vulnerables de involucrarse con el hampa, o de ser víctima de ella.

Lo cierto es que me causa una gran tristeza, saber que incluso en el exterior se sabe lo mal que se encuentra la seguridad en México, y prueba de ello, es que la Embajada Norteamericana, en muchas ocasiones ha emitido como recomendaciones para sus connacionales de visita en nuestro país de no acercarse a un policía.

Incluso, algunos motivos por los que decidí hacer mi tesis sobre este tema, ahondar en los problemas

juridico-laborales de los policías, y buscar una respuesta a esta inseguridad, mirando hacia dentro de los grupos a los que consideró desvalidos jurídicamente, fue precisamente que en una ocasión un queridísimo amigo americano de nombre NATHANIEL, en su estancia en la ciudad de México, me dijo un día que un hombre disfrazado de policía había asaltado a un amigo suyo de origen australiano; después me enteré que a él le dio pena decirme que uno de nuestros policías había asaltado a su amigo y por eso utilizó el término "un hombre disfrazado de policía".

En otra oportunidad, viajando con él en el autobús, se acercó una patrulla, detuvo al chofer y éste sacó dinero, se los dio y después se fue lamentándose, por lo que mi amigo me dijo: "Rita, eso no está bien, porque le da dinero" y luego preguntó entre decepcionado y enfadado "RITA, ¿Por qué nadie hace nada?", por lo que al enterarme de que no se les considera trabajadores y se les niega derechos de carácter colectivo y peor aún carecen de una ley laboral, fue que me decidí a tratar de hacer algo.

Todo mundo dice que con la tesis los estudiantes tratamos de cambiar al mundo, es posible que con la pasión que puse en la elaboración de mi trabajo de titulación eso parezca, sin embargo, considero que si queremos algún día poder salir a la calle y transitar a

cualquier hora con la tranquilidad de que nada malo nos ocurrirá y con la confianza de poder acudir a un policia, debemos de apoyarlos en la lucha que todos los trabajadores emprendieron en el siglo pasado y que culminó con nuestro articulo 123 y del triunfo que son despojados, y después, exigir policias previamente preparados y comprometidos con el servicio, porque tal vez de esa manera, y tomando en consideración que su trabajo sea de carrera, uno de estos policias comprometidos y amante de su profesión, pueda en el futuro ser un jefe policiaco que depure verdaderamente a su grupo y le inculque cuidar verdaderamente a los ciudadanos, y no habrá necesidad de buscar que sea un militar ajeno a los problemas comunes de seguridad, tenga como misión dirigir a la policia .

## CAPITULO I

### 1.- IMPORTANCIA DEL TRABAJO EN LA SOCIEDAD.

El trabajo es relevante tanto para el hombre como para la sociedad en la que se ve inmerso, por ello, sabemos que es base fundamental de ésta.

El trabajo físico o intelectual del ser humano combinado con elementos materiales a transformar fortalece a la economía; aunque paradójicamente, el desarrollo económico de un país no siempre implica riqueza o progreso para el trabajador .

A través del trabajo humano podemos distinguir épocas, y civilizaciones; es posible que el trabajo realizado por el hombre lleve consigo formas especiales de comportamiento de él con otros y de otros con él. (1)

Los historiadores, entre ellos Juan Brom, consideran que la historia de la humanidad, comienza a tener un verdadero sentido a partir del trabajo que los hombres realizaron elaborando instrumentos, porque la utilización de estos nos hace distintos al resto de los animales, por lo que suelen dividir la prehistoria, en paleolítico (Vieja Edad de Piedra, o Edad de la Piedra Tallada), neolítico (Nueva Edad de Piedra, o Edad de la Piedra Pulida), Edad del Cobre, Edad del Bronce; (2) consideran también que la historia propiamente dicha,

1.- BROWN, ERNEST HENRY. ECONOMIA DEL TRABAJO, Madrid, Edit. Aguilar, 1967, página 26.

2 - BROM, JUAN. PARA COMPRENDER LA HISTORIA. Ed. Nuestro Tiempo, México, 1986, p. 46.

comienza con la invención de la escritura.

Podemos señalar también, que la ciencia, es parte del quehacer o del trabajo humano que más beneficios le dan al género humano.

Sin embargo, más importante que todo lo anterior, es el hecho de que hasta cierto punto, el trabajo ha creado al hombre, así lo consideró el historiador Juan Brom, al manifestar que el trabajo es el elemento central de toda evolución y que según los primeros estudios hechos por Darwin, se llegó a la conclusión que: nosotros descendemos de una especie de monos antropomorfos extraordinariamente desarrollados, que existían aproximadamente en el periodo terciario; sin embargo, esa evolución no se dio por casualidad o por el simple paso del tiempo, menciona que si hiciéramos la comparación entre el hombre más primitivo y algunos primates nos percataríamos que cuando se encuentran en cautividad, realizan con las manos varias operaciones sencillas que copian de los hombres, pero que ni una sola mano simiesca ha hecho jamás un cuchillo de piedra, por tosco que fuese. (3)

A su vez, Engels, consideró que fue el trabajo realizado por el mono, lo que hizo que su dedo pulgar se separara del resto de la mano, permitiéndole realizar operaciones más complicadas; y esta mayor flexibilidad



adquirida se transmitía por herencia y se acrecia de generación en generación, gracias a ello, este tipo de hombre primitivo pudo hacer diversas tareas tales como recolectar alimentos, con el descubrimiento del fuego pudo cocinarlos, con la inclusión de la carne que conseguía cazando animales, cambió la composición química de la sangre y se modificó poco a poco la constitución física y metabólica de esos monos, los hombres en formación llegaron a un punto en que tuvieron necesidad de decirse algo los unos a los otros. La necesidad creó el órgano: la laringe; por lo que la mano no es sólo el órgano del trabajo: es también producto de él.

Engels consideró que gracias a la cooperación de la mano, de los órganos del lenguaje y del cerebro, no sólo en cada individuo, sino también en la sociedad, los hombres fueron aprendiendo a ejecutar operaciones cada vez más complicadas, a plantearse y a alcanzar objetivos cada vez más elevados. El trabajo mismo se diversifica y perfeccionaba de generación en generación extendiéndose cada vez a nuevas actividades. A la caza y a la ganadería vino a sumarse la agricultura, y más tarde el hilado y el tejido, el trabajo de los metales, la alfarería y la navegación. Al lado del comercio y de los oficios aparecieron, finalmente, las artes y las ciencias; de las tribus salieron las naciones y los Estados. Se desarrollaron el Derecho y la Política, y con ellos el

reflejo fantástico de las cosas humanas en el cerebro del hombre: la religión.

Por ello manifiesta que el desarrollo del trabajo, al multiplicar los casos de ayuda mutua y de actividad conjunta, y al mostrar así las ventajas de esta actividad conjunta para cada individuo, tenía que contribuir forzosamente a agrupar aun más a los miembros de la sociedad. (4)

En resumen, es por el trabajo, que el hombre no sólo modificó el medio ambiente, su relación con los demás sino su cuerpo y su mente.

Todo lo anterior nos ilustra cuan importante es el trabajo del hombre, tanto para él en lo individual, como para la sociedad en su conjunto, y por ello, es que merece la pena preocuparse por su regulación.

#### 1.1.- PRIMERAS DIVISIONES DEL TRABAJO

Decir lo que el hombre ha hecho en 40,000 años de existencia en la tierra podría ser complicado, pero sería fácil resumirlo en una palabra "trabajar".

La primera división del trabajo, se dio aproximadamente hace unos 40 000 años, (5) y estaba basada en la especialización permanente de actividades ligadas al sexo y a la edad.

Las primeras formas que se conocen de trabajo en las

4.- ENGELS, FEDERICO. EL PAPEL DEL TRABAJO EN LA TRANSFORMACION DEL MOND EN HOMBRE. Ed. Hispánicas, México, p.13.

5.- JUAN BROM, HISTORIA UNIVERSAL. Ed. Grijalbo, 1977, PAG. 22.

comunidades primitivas fueron la recolección de frutas, raíces y otros productos vegetales, que seguramente eran realizadas por mujeres y niños; la cacería, la defensa contra las bestias, y la pesca en ríos y lagos, era realizada por los hombres; por lo que se atribuye el descubrimiento o invento de la agricultura a las mujeres y la ganadería a los hombres; de las cuales, "sus inicios datan probablemente de unos 15,000 años o de mucho más tiempo. (6)

La segunda división social del trabajo, se dio en las ciudades (las cuales aparecen en el tercer milenio de nuestra era); (7) y estuvo basada en la especialización permanente de actividades y no ligada al sexo y ni a la edad"; (8) debido a que su población se dedicaba principalmente al culto, al comercio, al arte, a las ciencias, y al gobierno.

En el mundo antiguo la esclavitud estaba asociada especialmente con la especialización; no solo el albañil, el orfebre y el armero, sino capitán de barco, el funcionario público y el director de banco eran esclavos. Aquellos a quien hoy llamamos burócratas era muy probable que fueran esclavos o que hubieran sido adiestrados. En Atenas, durante los siglos V y IV a. C., los esclavos del Estado servían como policías, inspectores de pesas y

6.- PARA COMPRENDER LA HISTORIA... p. 63.

7.- Op. cit. p. 66

8.- Op. cit. p. 64

medidas, registradores y contables; y esclavos llegaban a directores de talleres, bancos y haciendas y capitanes de barcos. (7)

También en la antigüedad se dio una tercera división del trabajo; a partir de que el hombre fuese libre o no; debido a que en lugares como en Roma los empleos en los que no era mal visto que un ciudadano trabajara eran pocos; entre ellos se encontraba el ejercito o las altas magistraturas.

Desde la revolución industrial, hasta nuestros días se da en gran parte del globo terrestre una nueva división social del trabajo, basado en la especialización, un ejemplo de ello es lo ocurrido en Osaka, durante la década de 1930, la producción de correas de seda para sandalias estaba organizada por mercaderes que compraban la seda y empleaban trabajadores para cortarla, la mandaban a los "manufactureros", que la entregaban a su vez a las casas de los mismos trabajadores para su elaboración, perfeccionándola en sus propios talleres, después de lo cual devolvían el artículo terminado al mercader que había financiado todo el proceso. (8)

En el mundo actual toda la actividad humana es sumamente compleja, por lo que las ciencias, el arte y la

9.- BROWN, ERNEST HENRY P.. ECONOMIA DEL TRABAJO. Madrid, Ed. Aguilar, 1967 p. 15

10.- Op. cit. p. 21

tecnología van delimitando sus campos de estudio, creando nueva áreas específicas; todo esto se encuentra estrechamente relacionado con el trabajo del hombre quien cada vez se va especializando en una campo determinado del conocimiento.

Visto lo anterior, podemos concluir agregar que la nueva división del trabajo está sujeta a las necesidades técnicas y científicas, a la expansión del mercado y a la capacidad económica de cada pueblo.

## 2.- EL TRABAJO EN EL DERECHO ROMANO.

La sociedad romana tuvo como cimientos de su riqueza a los esclavos, quienes carecían de derechos.

"Aristóteles dijo que algunos hombres son por naturaleza esclavos, nacidos para servir, para hacer lo que se les manda, poco diferentes de los brutos, absolutamente incapaces de autogobierno; sus supuestas propiedades, que no serían en realidad tales, porque el esclavo no puede ser sujeto de derechos ni, por tanto, propietario." (11)

Fundamentalmente las ideas griegas en relación con la esclavitud contribuyeron a su justificación; las guerras y posteriormente las deudas a su reclutamiento.

La esclavitud en sí representaba según "Oderigo la situación en que se encuentra una persona en relación a otra, que tiene sobre ella derechos ilimitados". (12)

11.- Cit. pos. OLEA, MANUEL ALONSO. DE LA SERVIDUMBRE AL CONTRATO DE TRABAJO. Madrid Ed. Tecnos, 1979, p. 15

12.- SAINZ, JOSE MA., DERECHO ROMANO I, Ed. Limusa p 119

Esta limitación que de los derechos del esclavo se dio en un principio y que los redujo a ser considerados como cosas, fue desapareciendo lentamente; el dominio del pueblo romano sobre otras tierras, motivó que los esclavos fueran capacitados para quedarse encargados de ellas, lo que dio nacimiento a la servidumbre.

En el año 74 a. de c., estalló en el sur de Italia la más importante sublevación de esclavos que se conoce en la Historia, encabezada por Espartaco, poniendo en jaque por tres años al poderoso ejército romano; pero finalmente fue aplastada, porque los esclavos no tenían un programa verdaderamente revolucionario, sino que querían volver a sus tierras. Después de un tiempo de luchas heroicas se produjeron divisiones internas que facilitaron a los romanos derrotar a los sublevados y tomar cruel venganza. sin embargo, esta sublevación hizo ver la enorme desventaja de la esclavitud, y empiezan a dictarse algunas medidas que protegen algo a los esclavos.

Para el tercer periodo de Roma, el Imperio, el campesinado había desaparecido y formado la plebe de las ciudades y vivían en la miseria. Es con el colonato, que se inicia probablemente en Egipto y se extiende rápidamente a todo el Imperio; apela al interés directo del trabajador, obteniendo un resultado mucho más favorable que el esclavismo, sin embargo, el colonato,

constituyó otra manera de esclavizar a los individuos, la única diferencia fue que podía desempeñar su trabajo en las horas y en los días que mejor creyera conveniente, y en que no necesitaba trabajar bajo el yugo del látigo.

Se considera que el motivo fundamental para que en esa época no se diera una reglamentación del trabajo, se debe primordialmente al exceso de tierras existentes y a que la población no era tan numerosa, por lo que era posible que cada persona subsistiera de los productos que producía.

El pueblo romano era un pueblo de hombres cultos; y entre las ciencias que fomentaron y que los caracteriza, se encuentra primordialmente el Derecho; por lo que ahí apareció la división clásica del Derecho, al referirse Ulpiano a los dos aspectos del hombre, uno como individuo y al otro cuando forma parte de una comunidad; es decir, el Derecho Privado y el Derecho Público, pero debido a la situación económico-social de la época, era difícil que se pensara que los esclavos siendo considerados cosas, tuvieran derecho a percibir un salario y a recibir un trato justo.

Margadant, señala que en el mundo antiguo, únicamente los derechos constitucional y administrativo fueron "públicos", en tanto que nosotros le hemos añadido otras muchas materias a ese *ius publicum*. En la actualidad el derecho público tiende a invadir, cada vez

en mayor escala, materias tradicionalmente reservadas al derecho privado... La época moderna está introduciendo una zona intermedia entre estos dos extremos, tales como los derechos laboral y agrario." (13)

### 3.- EL TRABAJO EN LA EDAD MEDIA.

Con la decadencia de la esclavitud aparecieron dos formas principales de fuerza de trabajo; el trabajador autónomo y el asalariado, predominando en los primeros años el trabajo autónomo.

En la Edad Media el trabajo toma dos vertientes, el trabajo en el campo y al desarrollado en las ciudades; los que constituían dos formas de vida distintas, pero no por ello una más privilegiada que la otra.

En este régimen económico, los siervos a cambio de poder trabajar en una porción de tierra y de la protección recibida del señor, debían pagar numerosos tributos; y una de esas obligaciones lo constituía el trabajar la tierra del señor, sembrarla, cosecharla, hacer leña (corvea) y el señor cobraba tributos en especie o en dinero, por usar el horno, el molino y el lagar pagándole los derechos respectivos. (14)

Mientras esto sucedía en el campo, en la ciudad se da otra situación, debido a que éstas no participaban del régimen de la servidumbre.

13.- MARGADANT, DERECHO ROMANO, México, Ed. Porrúa, pág. 102

14.- BROM, JUAN. HISTORIA UNIVERSAL, Ed. Grijalbo, p. 79



Es ahí donde aparecieron los gremios: en los que se distinguían tres tipos de artesanos según su preparación: el maestro, el oficial y los aprendices.

El aprendiz vivía en la casa del maestro, donde tiene que hacer los trabajos menores y aprender el oficio, por supuesto, sin pago alguno, después de un determinado número de años se llega a ser oficial; para llegar a ser maestro se requería que el oficial, hubiese vivido un cierto tiempo como oficial y haber realizado una "obra maestra" pudiendo obtener del maestro su propia patente y establecer su propio taller.

En algunas ciudades se reglamentó acerca de las materias primas que los gremios utilizarían, la cantidad y la calidad de productos, también se reglamentó lo relativo a las categorías que alcanzaban sus miembros; sus normas estrictas excluían toda competencia. Hacia fines de la edad Media, se hacía cada vez más difícil al oficial llegar a ser maestro.

En otro aspecto, cabe decir que fue Francia, el primer Estado que se vio obligado a emplear hombres a sueldo para librar la guerra de los Cien Años (1337-1453), contra Inglaterra, (de ahí la palabra soldado), (10) por lo que en esta batalla no sólo se emplearon por vez primera las armas de fuego, sino que se contrata a hombres con un salario, para desempeñar un trabajo

especifico (combatir en una guerra).

En esta época las ciencias y las artes se estancan y el derecho no fue la excepción, porque no aparecen nuevas figuras jurídicas, consideradas revolucionarias o que enriquecieran éste, y por tanto, ni se vislumbra la existencia de un derecho social.

Justiniano uno de los primeros grandes emperadores de Oriente a principios de la Edad Media, hizo una recopilación del Derecho Romano; siendo el único derecho escrito general durante casi toda la Edad Media.

Por lo que respecta al contrato de trabajo, en esta época era muy difícil que se diera, si tomamos en cuenta que a los aprendices y a los oficiales no se les pagaba por considerar que se estaba aprendiendo un oficio y los campesinos tenían fuertes cargas que cumplir con su señor por el derecho al cultivo de la tierra y el empleo de herramientas que eran del señor feudal.

#### 4.- EL TRABAJO Y SUS PRINCIPALES CRITERIOS DE REGLAMENTACION EN LA EDAD MODERNA.

##### 4.1.- EUROPA

En la época moderna tuvieron lugar las revoluciones social, mercantil, religiosa, cultural. El descubrimiento del nuevo mundo por Cristobal Colón en 1492, significó el desplazamiento del poder alcanzado en la Edad Media por las ciudades mercantiles del Mediterráneo hacia el Occidente, en donde en el siglo XVI, primero Portugal y

España, y posteriormente Inglaterra y Holanda, monopolizaron los negocios mercantiles, transformándose en potencias de primer orden.

La incursión por parte de los europeos en las nuevas tierras descubiertas, la matanza de los nativos y el tráfico de esclavos negros procedentes de Africa para realizar trabajos en el nuevo mundo, motiva que las antiguas ideas sobre la esclavitud sean cuestionadas.

Hubo quienes justificaron la esclavitud producto de la guerra; y entre ellos encontramos a Vitoria, Soto, etc.

También hubo quien defendió la libertad no sólo de los indígenas americanos; sino de los hombres en general, entre los que se encuentran los siguientes pensadores:

**HOBBS.**- No admite la esclavitud derivada de la guerra; y consideró que había dos clases de servidores: los que estaban absolutamente bajo el poder de sus amos y los que servían voluntariamente; es decir, los que están obligados a hacer lo que se les mande y los que están obligados sólo por su contrato y no deben más servicios que a los que están obligados .

Sin embargo, Hobbes en el Leviathan señalaba que entre ambos trabajadores había algo en común y era que el trabajo que ejecutaban les era señalado por otro. (19)

**LEIBNIZ,** creía que la esclavitud no podía existir

como forma de propiedad , pero si como derecho real sobre el cuerpo del esclavo, limitado en su contenido por consideraciones tanto jurídicas como éticas; no exactamente limitado en su duración como no lo está el usufructo que se toma como modelo, aunque también afirma que, "es obligación del amo promover la libertad del esclavo a través de la educación, con la finalidad única de mantener (al esclavo) de forma que sólo sirva para trabajar para su amo".(17)

LOCKE, por su parte, pensaba que el hombre no puede... ni por contrato ni unilateralmente esclavizarse a sí mismo respecto de otro; pero que en la sociedad civil un hombre libre podía hacerse servidor de otro, vendiendo por tiempo limitado sus servicios a cambio de los salarios que debía recibir.

"Incidentalmente, lo que Locke pensaba que ocurría entre los judíos "y en otras naciones", en donde, efectivamente, los hombres se vendían a sí mismos: "es claro (que se vendían) sólo para trabajar, no como esclavos". (18)

MONTESQUIEU por su parte, consideraba que no era verdad que un hombre libre pudiera venderse, debido a que la libertad de cada individuo es parte de la libertad pública, y además agregaba que "un contrato civil no

17.- Idem. pág.. 51

18.- Ibidem. pág.. 55

puede derogar el derecho natural, conforme al cual los hombres son esencialmente libres.

Dentro de los hechos sociales de esta época aparece el fenómeno llamado "acumulación originaria del capital", que se basa en gran parte en la explotación de las colonias, en el comercio (papel importante desempeña el tráfico de esclavos), y el despojo de tierras sufrido a los campesinos. Simultáneamente se efectúa la separación entre el trabajador y los instrumentos que necesita para laborar, con lo cual se ve obligado a transformarse en asalariado". (17)

Precediendo a las revoluciones políticas acaecidas en Europa durante la Época Moderna, se dio revolución que el historiador Juan Brom considera la de "las técnicas de producción", que no es otra que la Revolución Industrial, que comenzó en Inglaterra, entre los años 1760 y 1840, y que constituyó una gran modificación en la estructura social.

Con la aparición de las primeras máquinas, fue muy fácil sustituir el trabajo de los hombres por ciertos mecanismos, como la máquina de vapor, el hilador, la lanzadera de algodón, entre otras; también se contrataron niños para desempeñar el trabajo de los adultos, con salarios más bajos.

Los hombres comenzaron a recurrir a la huelga, que

en muchas ocasiones eran acompañadas con la destrucción de las máquinas; por lo que el parlamento inglés promulgó una ley en la que castigaba esos actos con pena de muerte.

Debido a todo esto, comenzaron a gestarse las ideas sobre el trabajo, pero desde un punto de vista de derecho civil.

Tal es el caso de POTHIER, que en una serie de obras que fueron apareciendo entre 1761 y 1772, hizo un estudio sobre los trabajadores que laboraban para otro por un sueldo.

En su contrato de arrendamiento de las cosas dedica seis de sus siete partes, al arrendamiento de obra por ajuste o precio alzado y el arrendamiento de servicios lo trata dentro del arrendamiento de las cosas.

Expresa que un hombre libre no es susceptible de contrato de venta, pero él puede arrendar sus servicios"; esto lo dice al referirse al trabajo de los servidores domésticos, de los jornaleros, de los obreros y de los artesanos entre otros; pero al hablar del contrato entre el abogado y el cliente, no considera que éste último pague por un trabajo ni que el primero realice un servicio, sino que razona en forma tradicional "los honorarios no son precio del servicio, sino prueba del reconocimiento del cliente, y el contrato no es un arrendamiento sino un mandato. (20)

KANT. Sostuvo la idea de que la libertad ha de ser mantenida siempre; que los hombres deben mantener su dignidad intrínseca y por tanto, deben estar precedidas por el deber de "no te entregues a los demás como instrumento puramente pasivo; por lo que considera que nadie puede, por un contrato, obligarse a una dependencia por la cual cese de ser persona y por tanto, obligarse con otro por medio de un contrato de servidumbre. (21)

Finalmente, la independencia de los Estados Unidos y la Revolución Francesa, constituyeron los dos últimos movimientos acaecidos en la Edad Moderna, que marcaron indudablemente a las nuevas generaciones, estableciendo ideales de libertad y de igualdad, así como el inicio de una serie de luchas sociales entre el poder de la clase capitalista y los obrero por la defensa de sus derechos.

En esta Epoca de grandes transformaciones, en que florecieron las ciencias, comenzaron a despuntarse algunos movimientos sociales y ciertas normas que más tarde (a fines del siglo XIX), configurarían ya la rama del Derecho Laboral.

#### 4.2. MEXICO.-

Puede apreciarse, que en Europa y el nuevo mundo imperaban dos situaciones distintas respecto al trabajo subordinado; Europa había superado en su territorio la

esclavitud y en América latina era implantada por España y Portugal; en Estados Unidos y Canadá, se dio todavía otro fenómeno diverso al exterminar a los nativos de aquellas tierras; por tanto, y para conocer como se fue gestando el Derecho y a su lado un contrato de trabajo he de hacer una breve referencia al caso específico de México.

Es importante recordar, que el papa español Alejandro VI, en 1493, cedió a España los territorios descubiertos por Cristobal Colón y emitió dos bulas dictadas el 3 y el 4 de mayo de 1493, expresando lo siguiente: "Por donación de la Santa Sede Apostólica y otros justos y legítimos títulos , somos Señores de las Indias Occidentales, islas y tierra firme del Mar Océano, descubiertas o por descubrir y están incorporadas nuestra real Corona de Castilla".(22)

Esto significó el fundamento histórico jurídico de la Propiedad que los reyes españoles tenían sobre las tierras descubiertas; lo que dio origen a tres corrientes o escuelas denominadas racionalista, fideista y naturalista.

LA ESCUELA RACIONALISTA, en la que Juan Ginés de Sepúlveda, fue su mayor expositor, consideró a los nativos de las tierras descubiertas como salvajes y de

22.- LEMUS GARCIA, RAUL, DERECHO AGRARIO MEXICANO. Ed. Porrúa, México, 1991. p. 78.



raza inferior a los europeos, por lo que defendió los derechos de la corona y justificaba la servidumbre y la conquista.

ESCUELA FIDEISTA cuyo principal representante fue BARTOLOME DE LAS CASAS, Frayle defensor de los indios, sostuvo su igualdad con la de los europeos, pugnó por la necesidad de proteger a los naturales contra los atropellos de los conquistadores, la devolución y respeto por las tierras, la abolición de la encomienda, entre otros.

Gracias a su intervención en la defensa indígena, el 27 de diciembre de 1512, se emiten las Leyes de Burgos, y en 1542 las Nuevas Ordenanzas.

LA ESCUELA DE DERECHO NATURAL.- Sostenida por Francisco de Vittoria, como se ha visto, sostenía que las tierras en el nuevo continente descubierto no carecían de dueño, por lo que ni con base en el derecho divino ni en el natural podían ser del rey; aunque después justificó los dominios españoles sobre las tierras del nuevo mundo como producto de la conquista. (23)

Para compensar los servicios de los conquistadores y estimular a los colonos a poblar estas tierras, la Corona española estableció un sistema de "encomiendas", las cuales colocaron a los indios en situación más desfavorable que la esclavitud, puesto que su adquisición

nada costaba al "encomendero" y éste podía reponer fácilmente sus bajas con sólo pedir al cacique del pueblo nuevos indigenas para el trabajo.

Por ello, los indios estaban sujetos a trabajos excesivos y pesados, sufrieron malos tratos, lo que ocasionó la muerte de algunos y otros huyeron.

La supresión de la encomienda, se logró al través de las "Nuevas Leyes", expedidas en 1562 por Carlos V; sin embargo, el trabajo de los indigenas no cambió mucho, y entonces, cabe preguntarse ¿la servidumbre era la siguiente etapa necesaria por la que el Nuevo Mundo debía atravesar?

Esto fue así porque al abandonar el sistema de la encomienda, el español lo sustituyó fácilmente por el "peonaje", pues los indios carentes de trabajo y de recursos acabaron por ofrecerse en calidad de "peones" a cambio de recibir la comida y un miserable salario de uno a dos reales.

La Corona negó a los terratenientes todo "derecho señorial" sobre los peones, pero los amos de las haciendas procedían como "señores feudales", imponiendo a sus siervos crueles castigos hasta por las faltas más leves, tenían prisiones particulares para castigar a los insumisos y les exigían prestaciones.

Es verdad que la Corona española se empeñaba en dictar disposiciones tendentes a mejorar la condición de

los peones, estableció la jornada de trabajo de doce horas diarias, y las que ordenaban que el salario debía pagarse en efectivo para evitar los abusos en las tiendas de raya, y prohibía hacer préstamos a los indios para impedir que los trabajadores fueran esclavizados por sus deudas"; (24) pero como en todos los casos sin cumplirse.

Desde comienzos de la colonia se establecieron algunas industrias españolas por lo que se tuvo que proteger a los numerosos artesanos que de allá inmigraron concediéndoles ciertos privilegios, de acuerdo con sus propios estatutos.

Es así como se puede apreciar que los gremios se importaron en esa época de Europa; por ser la manera en que se conocía de organizar el trabajo y la producción; los mestizos eran admitidos al trabajo de las artesanías, aunque no como agremiados, sino como trabajadores asalariados, ocupándose de los servicios más fáciles y de las tareas más rudas de la industria. (25)

El Trabajo de las industrias fue reglamentado en la Nueva España por las Leyes de Indias; en las que fueron contemplados el servicio personal, el modo de controlar el trabajo, el pago de los salarios, las condiciones higiénicas de los talleres, el descanso

24.- MIRANDA BASURTO, ANGEL. LA EVOLUCION DE MEXICO. Ed. Herrero, México, 1967, p. 236

25.- Ibid. p.239.

dominical y la jornada de trabajo.

Para evitar la competencia, los españoles comenzaron a pedir que a los indios no se les enseñara oficios, ni se les permitiera ejercerlos.

El gobierno español trató de mantener a las industrias de la Nueva España, en un bajo nivel productivo para que no constituyeran un peligro a las industrias del país conquistador; por lo que pronto aparecieron en estas tierras un sistema de producción llamado obraje. Existían fábricas donde se hilaban y tejían desde las telas más burdas hasta las más finas; y obteniendo grandes ganancias; sin embargo, los trabajadores eran tratados como siervos y no como obreros; debido a que se les mantenía encerrados; se les azotaba y los patrones tenían prisiones subterráneas en donde se les encerraba; situación que prevaleció hasta el siglo XVIII.

Entre los múltiples impuestos personales que pesaban sobre los indios y los mestizos, se encontraba el impuesto sobre los sueldos.

La situación de los indios y de los mestizos siguió así durante casi toda la Colonia; los puestos y trabajos estaban ligados a la condición social de los hombres y ésta a la de la raza; por lo que los españoles gozaban de los mejores puestos dentro del gobierno, la industria, el comercio y la iglesia; los mestizos, los indios y las

castas estaban relegados al campo y a las minas; y los negros eran considerados esclavos.

Si lo vemos desde esta perspectiva, fueron las malas condiciones y la desigualdad de oportunidades laborales, fundamentalmente lo que dio origen al movimiento de independencia acaecido en 1810.

A pesar de ello, la situación real de los trabajadores mexicanos, fuesen mestizos, indios, etc., no cambió mucho en la época posterior a la independencia. En México, al igual que en Europa, durante el siglo pasado no se vislumbraba un horizonte para la protección de los trabajadores; los principales líderes del movimiento independentista, emiten programas, los que carecieron de fuerza jurídica; o como en el caso de la Constitución de Cádiz expedida en 1812 no se establecía norma laboral alguna .

En el año de 1813 que Morelos en su programa político titulado "Sentimientos de la Nación" pugnó porque se dictarán leyes que moderaran la riqueza y acabaran con la pobreza; que se aumentará el jornal del pobre, se mejoraran sus costumbres y se le aleje de la rapiña y de la ignorancia; se suprimieran las alcabalas, los monopolios y el tributo; la completa supresión de la esclavitud y de la igualdad de todos.

En 1810, el cura Hidalgo en el bando denominado con su nombre, en su artículo primero ordenaba la

libertad de los esclavos.

En el proyecto para la Constitución del cinco de febrero de 1857, se dejaron escuchar las voces de Ignacio Ramirez e Ignacio Vallarta en defensa de los jornaleros; sin embargo, el Congreso aprobó la nueva Constitución sin consagrar ningún derecho social.

La Epoca Juarista, tiene gran importancia legislativa y politica, al decretar la separación de la iglesia y del Estado; sin embargo, no se legisló en favor de un cambio social.

A fines del siglo pasado, los acontecimientos seguían su curso, los gobernantes se ocuparon de la riqueza económica de sus bolsillos, mientras Porfirio Diaz celebraba los 100 años del México independiente, con suntuosos monumentos y obras urbanas, la mayoría de su población que estaba compuesta por la masa de trabajadores asalariados, influenciados por las ideas socialistas que comenzaban a propagarse, empiezan pugnar por un cambio .

Aparecieron entonces, algunas organizaciones tales como "Gran Círculo de Obreros" , pero su existencia fue efimera; surgieron algunas publicaciones de corte social, como El socialista, La comuna, La Huelga; entre otras, que influyeron en la multitud.

Porfirio Diaz apoyó abiertamente a los empresarios; por lo que en el país la lucha del proletariado comenzaba.

Los acontecimientos se dispararon, las represiones de Cananea y Río Blanco, efectuadas durante el Porfiriato originaron la revolución no sólo social, sino también del Derecho las cuales dieron lugar al nacimiento del Derecho social, y dentro de él con gran fuerza del Derecho Agrario y del Derecho Laboral Mexicano.

## 5.- EL TRABAJO EN LA EDAD CONTEMPORANEA.

### 5.1.- PRINCIPALES MOVIMIENTOS SOCIALES EN EL MUNDO Y SU RELACION CON EL TRABAJO.

El siglo XIX, fue una etapa determinante en la creación del Derecho laboral; pues si bien en este periodo no logró su consolidación, si fue la época en que los hombres que carecían de tierras engrosaron las filas de la clase obrera, posteriormente se dan cuenta de la imperiosa necesidad de organizarse; de hacer valer sus derechos; y es a principios del presente siglo cuando consiguen que no sólo los Estados en particular se preocupen por su regulación ya independiente del derecho Civil; sino que surgen el Derecho Internacional del Trabajo y la Organización Internacional del Trabajo.

Sin duda, fueron los movimientos sociales acaecidos a fines de ese siglo en diversas partes del mundo, así como las ideas Marxistas, los que determinaron el rápido desarrollo del Derecho laboral.

El "Manifiesto Comunista", redactado por Carlos Marx y Federico Engels, es la primera exposición clara de la

teoría marxista, que habría de llegar a tener una enorme influencia en nuestro mundo actual; constituyendo la base de las ideas revolucionarias en la clase obrera.

En lo jurídico, las relaciones laborales a principios del siglo pasado, seguían rigiéndose por el derecho civil; Mario de la Cueva sostiene que la célebre *locatio conductio operarum* de los jurisconsultos romanos no era sino el viejo contrato para el arrendamiento de los animales y de los esclavos, que sirvió en el derecho civil del siglo XIX, como contrato de arrendamiento de servicios, para facilitar la explotación del hombre por el hombre y en manera alguna para procurar su beneficio.

Las ideas de la burguesía fueron apoyadas por la legislación civil; "la libertad en las contrataciones, expresada en el principio de la autonomía de la voluntad; la responsabilidad por los daños causados a otra persona sería únicamente exigible si hubo culpa en el hecho del autor de la acción dañina; finalmente, la propiedad privada sobre las cosas forma parte de los derechos del hombre". (26)

Fue HEGEL quien rompió de una vez por todas con las ideas que consideraban al contrato de trabajo como un contrato de arrendamiento.

En 1821 en su obra "la Filosofía del Derecho",

26.- DE LA CUEVA, MARIO. EL NUEVO DERECHO MEXICO DEL TRABAJO, Ed. Porrúa, Méx. 1972. p.9



hizo una distinción clara del concepto y terminología entre el arrendamiento de servicios como figura contractual y las relaciones de servidumbre como figuras no contractuales. Consideraba que las cosas externas por naturaleza, de las que una persona es propietaria son susceptibles de cesión o enajenación a otro, pero que la libertad es esencialmente inalienable de la propia persona, por tanto, no es posible enajenarla ni que otro se apropie de ella.

Continuó diciendo que una hipotética enajenación de la libertad no sería tal en sentido jurídico, porque constituiría un acto de disposición sobre lo que es indisponible para la persona y para todos los demás. Y un ejemplo sería, aquel por virtud del cual pretendiera yo "enajenar la totalidad de mi tiempo, cristalizado en mi trabajo, y todo lo que produzco", porque entonces, insiste Hegel, estaría "convirtiendo en propiedad de otro la sustancia de mi ser, mi actualidad y mi actividad general, mi personalidad" y éste es un contrato imposible, por versar sobre algo que está fuera de mi capacidad de disponer; debido a que no se puede pactar enajenación de lo inalienable; pero en cambio, la enajenación limitada de mis facultades, es posible y podía aparecer como figura estrictamente contractual, resultante de un acuerdo de voluntades válido; y que no es más que la enajenación de mi capacidad productiva o de

mis servicios en la medida en que son enajenables y se restringe en el tiempo".(27)

Mario de la Cueva considera que los cincuenta primeros años del siglo XIX, constituyen la edad heroica del movimiento obrero y del derecho del trabajo, debido a la lucha sindical emprendida, pero también porque fue en ese período en el que el derecho del trabajo luchó por su idea.

Ya en el presente siglo, la preocupación por formular una legislación laboral creció en el mundo entero.

La constitución alemana fue la primera del viejo continente que incluyó un capítulo de derechos del trabajo, en los que nuestra Constitución se había anticipado dos años.(28)

Nadie pudo detener la lucha de los trabajadores y en el Tratado de Versalles el 28 de junio de 1919, se crea la Organización Internacional del Trabajo; a diferencia de otras organizaciones en las que acuden representantes de los Estados como entidades jurídicas de derecho público, sus Estados miembros están integrados por delegados de los gobiernos, de los empresarios y de los trabajadores; esta organización tiene como fin primordial la promoción de la justicia social a través de

27.- OLEA. Ob. cit. p. 114.

28.- MARIO DE LA CUEVA. Ob. cit. p. 20

la mejora de las condiciones de vida y laborales.

La O.I.T. forma parte de la Organización de las Naciones Unidas como un organismo especializado, por lo que ha dirigido su competencia a la materia del trabajo y previsión social.

En esta organización se encarga básicamente de crear convenios y dar recomendaciones a los países miembros.

Nestor de Buen señala que el trabajo objeto de la preocupación de la OIT parece no tener limitación alguna: todo trabajo humano merece igual protección. Sin embargo, se han suscitado dudas respecto de algunos trabajos especiales; así el de los trabajadores al servicio del Estado, en cuya relación se han querido encontrar aspectos de derecho administrativo. Por el contrario han preocupado a la Organización el trabajo forzado y el que se realiza en las fuerzas armadas (cit. por Monzón p. 452), e inclusive se ha considerado hasta el trabajo de los "empleadores", fundamentalmente desde un punto de vista sindical" (27)

El incremento del proletariado forzó el constante trabajo legislativo en cada nación, lo que trajo consigo la aparición de figuras jurídicas específicas a las relaciones entre trabajadores, entre estos y sus patrones, incluso entre patrones.

Se ha considerado al derecho social en general y al derecho laboral en particular, como híbridos que surgieron de la mescolanza de algunos conceptos de derecho público y de derecho privado; pero conforme transcurra el tiempo habrá de evolucionar y sus figuras cada vez tendrán características propias.

Lo cierto es que la lucha del proletariado obligó a la creación de un contrato especializado de trabajo y de una rama del Derecho.

#### 5.2.- APARICION DEL DERECHO DEL TRABAJO EN MEXICO.

Aún en la Epoca Porfirista, a finales del siglo XIX, los trabajadores del sur de la República y fundamentalmente de Yucatán; eran tratados como esclavos.

En el norte del país, comenzaron a gestarse los primeros levantamientos sindicales u obreros, los trabajadores sufrían condiciones tan lamentables como en el sur de la república; y en la empresa "Cananea Consolidated Copper Company", compañía minera de cobre en el Estado de Sonora en mayo y junio de 1906, los trabajadores se fueron a la huelga; exigiendo trato igual para trabajadores nacionales y extranjeros, jornada de ocho horas; y la que terminó con la ya conocida represión por parte de las fuerzas armadas estadounidenses y finalmente por el propio ejército mexicano; así como el encarcelamiento de sus dirigentes.

La "Fábrica de Hilados de Rio Blanco" en el estado de Veracruz, también fue paralizada por el

patrón; y al decretar su laudo el Presidente, estos se negaron a regresar a laborar; quemaron en un mitin la tienda de raya y algunas casas de los trabajadores; por lo que son reprimidos por el ejercito mexicano.

Los hermanos Flores Magón fueron hombres importantes en el movimiento obrero, y el manifiesto del Partido liberal encabezado por ellos, fue crucial; debido a que en el se analizó la condición de los obreros y campesinos; y en sus puntos reclamaban derechos para los obreros .

En 1915, el general Salvador Alvarado en Yucatán emitió entre otras una ley laboral; en ella estableció que el trabajo no puede ser considerado mercancía, que las condiciones establecidas en las normas legales podían ser completadas con las cláusulas establecidas en los contratos colectivos y por los laudos del Tribunal de Arbitraje. (30)

En los años siguientes y hasta 1916, aparecieron en varios Estados de nuestro territorio, muchos ordenamientos laborales; conteniendo cada uno derechos y principios laborales que fueron conformando el derecho mexicano del trabajo y que después se fueron perfeccionando y se plasmaron en la Ley Suprema de 1917.

Ahora bien, en el proyecto para la Constitución de 1917, en el artículo 73, fracción X, se establecía como

facultad del legislativo, la creación de leyes en materia laboral; más tarde, en el artículo 5o. se agregó un párrafo limitando la obligatoriedad del contrato de trabajo a un año.

En diciembre de 1916, los diputados por Veracruz y Yucatán presentaron dos iniciativas incluyendo que en dicho artículo se previeran la jornada máxima de ocho horas, descanso semanal entre otras; en el debate catorce oradores participaron; pero el discurso del diputado obrero HECTOR VICTORIA fue de gran trascendencia, porque expresó la necesidad de que en dicho artículo debían trazarse las bases fundamentales sobre las que debería legislarse en materia de trabajo; después fue FROYLAN C. MANJARREZ quien sugirió que dentro de la Constitución se dedicara un título especial; manifestando que "...la Revolución mexicana tendrá el orgullo legítimo de mostrar al mundo que es la primera en consignar en una constitución los sagrados derechos de los obreros".<sup>(31)</sup>

Enterado de la proporción de la integración de un título especial en materia de trabajo en la Constitución, Carranza encomendó a José Natividad Macías apoyar dicha idea; por lo que junto con el Secretario de Fomento, el licenciado Lugo y el Diputado De los Ríos, formularon un anteproyecto, mismo que después de ser comentado con un

grupo de diputados fue turnado al Congreso en el que se le hicieron algunas modificaciones y adiciones y después de ser discutido constituyó lo que ahora es nuestro artículo 123 Constitucional.

"Nació nuestra Declaración de derechos sociales, fuente del derecho agrario y del derecho del trabajo, como un grito de rebeldía del hombre que sufría injusticia en el campo, en las minas, en las fábricas y en el taller... Antes de esos años solamente existía el derecho civil: para que el derecho del trabajo pudiera nacer fue preciso que la Revolución Constitucionalista rompiera con el pasado, destruyera el mito de las leyes económicas del liberalismo y derrumbara el imperio absolutista de la empresa. Nuestro derecho del trabajo nunca ha sido una parte o un capítulo del derecho civil, tampoco fue su continuador o su heredero, sino más bien su adversario y en cierta medida su verdugo..." (32)

México contaba ya con lo que es considerada la primer declaración de derechos sociales, elevada a rango constitucional en el mundo; pero las legislaturas de los Estados tenían facultad para crear leyes locales en materia laboral, existiendo grandes diferencias entre una y otra, por lo que en 1931, y después de un arduo proceso legislativo se expidió la Ley Federal del Trabajo.

**6.- CONCEPTO DE DERECHO DE TRABAJO. SUS RAMAS Y SUS FINALIDADES.**

El Derecho del Trabajo junto con el Derecho Agrario forma parte del Derecho Social; mismo que fue definido por Alberto Trueba Urbina, como el conjunto de principios, instituciones y normas que en función de integración protegen, tutelan y reivindican a los que viven de su trabajo y a los económicamente débiles". (33)

Los sujetos de derecho social, son las clase trabajadora, debido a que carecen de medios de producción, y en si todos aquellos cuyo patrimonio se constituye por su salario y las prestaciones que derivan de su relación laboral.

Mario de la Cueva considera que los derechos sociales pueden definirse como los que se proponen entregar la tierra a quien la trabaja y asegurar a los hombres que vierten su energía de trabajo a la economía, la salud y la vida y un ingreso, en el presente y en el futuro, que haga posible un vivir conforme con la naturaleza, la libertad y la dignidad humanas.

Para el ilustre Mario de la Cueva el derecho es la norma que se propone realizar la justicia social en el equilibrio de las relaciones entre el trabajo y el capital.

**33.- CANTON MOLLER, MIGUEL. INTRODUCCION AL DERECHO INTERNACIONAL DEL TRABAJO, Ed. PAC, México, 1992, p. 12.**



El Derecho del Trabajo junto con el Derecho Agrario forma parte del Derecho Social.

Mucho se ha debatido por saber que nombre se le daría a esa rama del Derecho social que comprendería lo relacionado a los trabajadores; porque se decía que no todos eran obreros, proletarios, etc. por lo limitado de estos conceptos; y todo se complicó en la época en que comenzaron a aparecer nuevas categorías de trabajadores; pero sin embargo, existía la duda de si podían ser sujetos de la materia que nos ocupa; o como en el caso de los deportistas o actores entre otros a los que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, mediante sus resoluciones les daba esa denominación; aún ahora subsiste el problema en cuanto a su nombre correcto.

Entre los nombres que han sido utilizados para denominar a ésta rama del derecho social se encuentra el de Derecho Industrial; Derecho obrero, Derecho Laboral, Derecho del Trabajo, etc.; en cuanto a su definición los estudiosos como en cualquier otra ciencia, han dado varias definiciones atendiendo a diversos aspectos del mismo, se refieren por ejemplo a los sujetos que la integran, al objeto de la relación laboral; etc..

Lo cierto es que las definiciones se van ampliando conforme los límites del derecho del trabajo se van ensanchando; en el caso de la presente tesis; considero que si el Derecho del Trabajo contempla las relaciones

laborales de quienes prestan un servicio personal subordinado, y los policías lo hacen así, como más tarde se tratará de comprobar; algunas de estas definiciones hoy día parecen ser todavía demasiado incompletas; debido a que la definición que se da es del Derecho Laboral en General y no contemplan que dentro de las ramas de éste existe también una relación laboral entre el Estado y sus trabajadores; en la que el factor económico no está presente.

La definición que yo trataría de dar del Derecho del Trabajo es la rama del Derecho Social que estudia los principios, instituciones y normas jurídicas dirigidas a regular las relaciones laborales entre el prestador del servicio y el patrón; sea cual fuere el acto jurídico con el que se inicia la misma y la finalidad que se persiga.

El **DERECHO DEL TRABAJO BUROCRÁTICO**; es una rama reciente del Derecho del Trabajo; debido a que "tradicionalmente, las relaciones de trabajo no han sido objeto de tanta atención en la función pública como en el sector privado, y tampoco han sido analizadas en los mismos términos. (34)

Con relación a esta rama del derecho del trabajo los estudiosos del tema tampoco sostienen un criterio homogéneo por lo que respecta al nombre; y mientras unos

**34.- ORGANIZACION INTERNACIONAL DEL TRABAJO, RELACIONES DE TRABAJO EN LA ADMINISTRACION PUBLICA. Ginebra, 1991. p. 3.**

lo denominan Derecho del Trabajo burocrático, otros lo llaman Derecho Administrativo del Trabajo, etc. y como lo considera el maestro Acosta Romero es un verdadero problema jurídico el utilizar diferentes denominaciones de la relación en estudio, tanto a nivel nacional, como internacional, porque provoca confusiones, las cuales impiden el perfeccionamiento en las legislaciones respectivas, dando lugar a estancamiento y en lugar de unificarse los conceptos normativos tienden a fraccionarse. (30)

El ilustre Trueba Urbina, señala: "el derecho administrativo del trabajo, como rama del derecho laboral y éste como parte del derecho social, persigue en relación con las funciones de la Administración Pública y Social, la asistencia, tutela y reivindicación de la clase trabajadora; pero esta teoría no se ha universalizado, ni nacionalizado, sino que se ha constraído al desarrollo de la protección legislativa administrativa de los trabajadores, en sus relaciones individuales y colectivas con sus patrones. Nuestro artículo 123 es el único que en los países democráticos proclama derechos sociales con sentido redentor; por tanto, el derecho administrativo mexicano del trabajo tiene un destino no sólo proteccionista y asistencial,

35.- ACOSTA ROMERO, MIGUEL. DERECHO BUROCRATICO MEXICANO. Ed. Porrúa, Méx. 1995, p. 21.

sino reivindicatorio, que nos permite presentarlo como rama del derecho del trabajo preñada de contenido social. (36)

Independientemente de lo anterior, el ilustre Trueba Urbina, explica que el haber denominado de esa manera a esta rama del derecho laboral, no implica que forme parte del Derecho Público y expresa: por la tradición y antigüedad del derecho administrativo y por la incomprensión del nuevo derecho social, podría pensarse con ligereza que el derecho administrativo del trabajo es una rama del tradicional derecho administrativo y por consiguiente materia del derecho público; mas no es así, porque el derecho administrativo del trabajo es rama del derecho del trabajo y disciplina integrante del derecho social, habiendo nacido ambos con el artículo 123 de la Constitución de 1917, de donde deriva la nueva función social del Estado moderno para intervenir en los conflictos entre los factores de la producción, en la cuestión social originada por la lucha de clases entre obreros y empresarios... (37)

Entre quienes lo denominan como derecho Burocrático, encontramos a Miguel Acosta Romero y a Carlos A. Morales Paulín.

Derecho Burocrático, para Acosta Romero es una rama

36.- TRUEBA URBINA, ALBERTO. NUEVO DERECHO ADMINISTRATIVO DEL TRABAJO, Ed. Porrúa, México, 1979, tomo I, p. 135.

37.- Ob. cit. p. 129

del Derecho laboral que se encarga de regular las relaciones entre el Estado y sus trabajadores en sus diversos niveles (Federación, Estados y Municipios), así como los derechos y obligaciones que de ella surjan". (38)

Para el Doctor en Derecho, Carlos A Morales Paulin, el Derecho Burocrático es parte del derecho del trabajo, se encarga del tratamiento de la relación jurídica laboral del Estado con sus empleados, cuya naturaleza hace de éste un trabajo especial. (39)

Después de apreciar algunas denominaciones o nominaciones al respecto, cabe decir que es cierto lo que manifiesta Acosta Romero al argumentar que todo esto sólo lleva a confusión y es que en el caso de la nominación que hizo el Ilustre Trueba Urbina, se puede pensar que las relaciones entre Estado y sus empleados queda comprendida dentro del Derecho Administrativo; sin embargo, hay que tomar en cuenta que esto aconteció en los primeros años de la aparición de esta rama del Derecho y que el maestro Acosta Romero, que se dedica al Estudio del Derecho Administrativo, llegó a la conclusión de que el Derecho Burocrático, es parte del Derecho Laboral.

Finalmente, cabe mencionar que el Ilustre Mario de

38.- ACOSTA ROMERO, MIGUEL. DERECHO BUROCRATICO MEXICANO. Ed. Porrúa, Méx. 1995, p.21.

39.- MORALES PAULIN, CARLOS A. DERECHO BUROCRATICO. Ed. Porrúa. México, 1995. p. 107

la Cueva acertadamente expresó: "La distinción entre trabajadores públicos y otros tipos de trabajo carece actualmente de justificación: el Estado ha dejado de ser el monarca de origen divino o el dios terrestre que se pasea por la tierra. Es solamente la personificación jurídica de la estructura política creada por el pueblo en su constitución"; (40) y ahora bien, si no cabe la distinción entre empleados públicos y los privados; cabe hacerla entre los primeros o entre los últimos?

**DERECHO PROCESAL ADMINISTRATIVO DEL TRABAJO.-** "Es el conjunto de normas que regulan los diferentes procesos administrativos, originados por violaciones a las leyes y reglamentos, para imponer el orden jurídico-social en las relaciones laborales" (41)

El proceso administrativo laboral y sus procedimientos no resuelven propiamente conflictos del trabajo, sino sancionan determinadas infracciones a las leyes y reglamentos y a los contratos de trabajo, quedando abierta la vía jurisdiccional en caso de que no se obtenga la satisfacción plena del derecho violado.

**DERECHO PROCESAL DEL TRABAJO.-** Para el maestro Trueba Urbina el derecho procesal del trabajo es el conjunto de reglas jurídicas que regulan la actividad jurisdiccional de los tribunales y el proceso del trabajo

40.- Cit. pos. MORALES PAULIN, p. 107.

41.- TRUEBA URBINA, ALBERTO. NUEVO DERECHO ADMINISTRATIVO DEL TRABAJO, Ed. Porrúa, México, 1979. TOMO II, PAG. 1791.

para el mantenimiento del orden jurídico y económico de las relaciones obrero-patronales, interobreros o interpatronales". (42)

**DERECHO INTERNACIONAL DEL TRABAJO:** es una nueva rama del Derecho Social, ya que lo que tiene por objeto, es tutelar y proteger a los económicamente débiles, los trabajadores, donde quiera que se encuentren, aún fuera de los países de origen". (43)

#### 6.1.- PRINCIPIOS RECTORES DEL DERECHO DEL TRABAJO.

Para determinar dentro de qué rama del derecho debemos ubicar la relación existente entre los policías y el Estado, es necesario conocer algunos aspectos que rigen a nuestra materia; tal es el caso de los principios del Derecho Laboral.

Un principio, es una norma o idea fundamental que rige el pensamiento o la conducta; o las nociones primeras de una ciencia. (44)

Uno de los pilares fundamentales de nuestro derecho del trabajo, es la idea del **TRABAJO COMO UN DERECHO Y UN DEBER SOCIALES.**- "La sociedad tiene derecho a esperar de sus miembros un trabajo útil y honesto, y por esto el trabajo es un deber, pero el reverso de este deber del hombre, es la obligación que tiene la sociedad de crear

42.- Cit. pos. TENA SUCK, RAFAEL, et. al. DERECHO PROCESAL DEL TRABAJO. Ed. Trillas, México, 1991. p. 19

43.- CANTON MOLLER, MIGUEL. Ob. cit. pág.. 12

44.- PEQUEÑO LAROUSSE ILUSTRADO. Ed. Larousse, Estados Unidos, 1995. p. 823

condiciones sociales de vida que permitan a los hombres el desarrollo de sus actividades." (45)

## II.- LA IDEA DE LA LIBERTAD. (46)

Con la declaración de los derechos del hombre, y en especial la referente a la libertad humana, el derecho del trabajo, se adhirió a esta máxima; que tiene dos aspectos que hay que tomar en consideración; el primero, es la libertad como la posibilidad que tiene el trabajador de elegir la profesión u oficio; y el segundo, referente a la libertad de comprometer únicamente la capacidad o energía necesaria para desempeñar su trabajo y por el tiempo legalmente especificado, por lo que el trabajo realizado para otra persona no le hace perder su libertad y adquirir la condición de esclavo.

## III.- IGUALDAD. (47)

Las condiciones de trabajo a principios de siglo no eran iguales para los trabajadores extranjeros que para los nacionales; los salarios de éstos últimos, por ejemplo, eran sumamente bajos; el problema fue resuelto mediante la redacción del principio de la igualdad de tratamiento para todos los trabajadores en lo que concierne al trabajo; quedando plasmado en el artículo tercero de la Ley Federal del Trabajo que no podrán establecerse distinciones entre los trabajadores por

45.- DE LA CUEVA, Loc. cit. p. 109.

46.- Idem. p. 109

47.- Id. p. 111



motivo de raza, sexo, edad, credo religioso, doctrina política o condición social.

#### IV.- JUSTICIA SOCIAL.- (48)

Este concepto ha sido muy debatido en cuanto a su esencia y contenido; Marx pensaría tomando en cuenta la definición de Ulpiano, que la Justicia social, sería dar a cada quien lo necesario; la mayoría de los pensadores sociales coinciden en sus definiciones en la procuración de una mejor manera de vida para los hombres, el equilibrio entre las clases sociales, etc.; por ejemplo Arnold Toynbee, señala que el concepto de justicia social varía de acuerdo con el tiempo que se tenga para hacer la revolución social. "Si hay poco tiempo, si la crisis es inminente, justicia social puede equivaler a alimentos, vivienda y ropa. Si la situación no es tan grave, la justicia social significa la reforma de la estructura económica y educación para todos" (49)

Esta me parece una buena definición de lo que debemos tratar de alcanzar con la justicia social; debido a que las diferentes naciones, tienen grados de desarrollo distintos y en el caso de Estados Unidos de Norte América, Japón o Alemania por nombrar a algunas super potencias económicas, pueden pagar un salario suficiente para que sus trabajadores puedan disfrutar de

48.- DE BUEN. Loc. cit. p. 80

49.- Cit. pos. DE BUEN. p 81.

vivienda, comida e incluso poseer un automóvil; la justicia social de estos rebasa lo que los países en vías de desarrollo están tratando de alcanzar; y en algunos la justicia social, ciertamente sería lograr que la mayoría de sus habitantes tuvieran tres buenas comidas; podríamos considerar el principio de existencia decorosa como parte inseparable del de justicia social.-

#### 7.- NOCION JURIDICA DE TRABAJO.

La idea de la escuela liberal, en relación al trabajo, en la que mencionaban que su precio o la contraprestación debía regirse por la ley general de la oferta y la demanda o la que se sostenía que el trabajo era una cosa que estaba dentro del comercio fueron ya superadas; aunque algunos regímenes económicos, principalmente en América Latina, a veces parecen olvidar que "de instrumento esclavizador que era, el trabajo pasa a convertirse en medio de liberación y signo de dignidad"; las diversas filosofías sociales de la época se unen para liberar al hombre de un trabajo inhumano que inexorablemente destruye los destinos individuales y para instaurar un verdadero humanismo del trabajo." (50)

El maestro Nestor de Buen, haciendo una interpretación de la definición de trabajo realizada por el Diccionario de la Real Academia Española que señala:

50.- Cit. pos. TOURAINÉ, ALAIN. HISTORIA GENERAL DEL TRABAJO, LA CIVILIZACIÓN INDUSTRIAL 1914-1960, Edit. Grijalvo. Barcelona 1965, PAG. 470.

que trabajo es el "esfuerzo humano aplicado a la producción de riqueza": considera: " que si el trabajo supone una actividad humana, que tiende a la obtención de un provecho. Su contrario será el ocio el cual no necesariamente significa inactividad es difícil por otra parte, suponer una total inactividad- ya que también constituye ocio una diversión u ocupación que sirva de descanso de otras tareas. En todo caso la diferencia entre trabajo y actividad ociosa estará constituida por la finalidad: el trabajo tiende a la producción de la riqueza y el ocio no";<sup>(21)</sup> concluye señalando que no todo el trabajo interesa a nuestra materia, y cita al trabajo forzoso, o el trabajo altruista.

Sin embargo, esto en la actualidad no es así, ALAIN TOURAINE expresa: la identificación del trabajo, unas veces con las actividades económicas, otras con los obreros industriales, deja de ser exacta en la época contemporánea. ante todo, prácticamente ya no quedan ociosos voluntarios. Los cambios radicales achacables a las guerras y las crisis, las periódicas devastaciones monetarias, han acarreado la desaparición de la mayor parte de las fortunas adquiridas. Muy pocas son hoy las familias que pueden vivir de las rentas de los bienes inmuebles o muebles heredados de las generaciones anteriores. Los hombres, en su casi totalidad, deducen lo

esencial de sus medios de vida de sus actividades profesionales". (52)

No comparto la idea de que el trabajo del que se ocupa el derecho laboral sea únicamente el remunerado, o el que produzca riqueza; debido a que en muchas ocasiones el típico trabajo desempeñado por una ama de casa es gratuito; y aun el trabajo desempeñado en forma altruista o por imposición debe obedecer a parámetros humanitarios y no forzar a quien lo desempeña a jornadas extremas o inhumanos, o como es el caso de los trabajadores del Estado, su labor no tiene por objeto crear riqueza.

Por otra parte, simpatizo con la idea del ilustre Mario de la Cueva, en considerar que el objeto del derecho del trabajo debe ser todo tipo de trabajo; ya que como él acertadamente apunta "La ley de 1931 decidió que todo el trabajo humano, ya se tratara de energía física o espiritual, a cuyo fin empleó la denominación de trabajo material e intelectual, quedaba comprendido en sus disposiciones. La Comisión redactora del proyecto de la Ley nueva incluyó la idea en el párrafo segundo del artículo . octavo, con sólo el agregado que hace referencia al grado de preparación técnica: Se entiende por trabajo toda actividad humana, intelectual o material independiente del grado de preparación técnica requerido por cada profesión u oficio". (53)

52.- TOURAINE, ALAIN. Loc. cit. p. 12

53.- DE LA CUEVA, MARIO. Ob. cit. p. 162

Hay quienes consideran al trabajo como una función social; entre ellos Duguit, Pérez Botija, Jorge M. Angulo; pero no debemos olvidar que también es un derecho y como tal está protegido por la Constitución y por las leyes secundarias.

## CAPITULO II

### 1.- CONCEPTO DE ESTADO.

Debido a que la administración pública, tiene estrecha relación con el Estado, es importante recordar que es el Estado.

El estado fue definido en primer lugar desde el punto de vista político y posteriormente se contempló desde una perspectiva jurídica.

Para Maurice Hauriou el Estado es el régimen que adopta una nación mediante una centralización jurídica y política que se realiza por la acción de un poder político y de la idea de la república como conjunto de medios que se ponen en común para realizar el bien común.  
(54)

Lo que significa que para él dicha institución es un elemento de la sociedad y su existencia no está sujeta a la voluntad individual.

Hans Kelsen fundió doctrinalmente el Estado y el derecho, pues sostiene el jurista que el Estado es el orden jurídico. Como sujeto de los actos del Estado, es sólo la personificación del orden jurídico. Como poder, no es otra cosa sino la vigencia de este orden jurídico.  
(55)

Morales Paulin, manifiesta: que el Estado es un

54.- Cit. pos MORALES PAULIN. p. 72

55.- Op. cit. páginas 71 Y 72.

fenómeno político producto de una realidad jurídica que tiene un ámbito de validez tanto territorial como personal. Es un fenómeno político pues no surge de manera natural, sino como resultado de la racionalidad humana, misma que le otorga un estatuto normativo que tiene vigencia en un territorio y población determinada. Este Estado como ficción jurídica actúa por conducto de sus agentes, -funcionarios y empleados públicos". (66)

Para Canasi, el Estado es una sociedad jurídicamente o legalmente organizada, es decir, ordenada y organizada en el derecho. Responde al principio universal de la solidaridad y de la asociación. Tiene por objeto satisfacer el fin humano del hombre, y requiere para ello el concurso de la fuerza y la distribución de las competencias, según la aptitud de cada uno, y elimina la lucha entre los individuos, proponiendo así al bien común, contra la fuerza externa y mantiene el orden interno. El Estado se caracteriza como poder jurídico, es el órgano jurídico de la sociedad. (67)

El Estado contiene elementos esenciales como son el territorio y la población; como organización política está compuesto de otro elemento llamado gobierno y quizá por la soberanía que algunos autores mencionan; y por último, como elemento fundamental encontramos que se rige

56.- Ob. cit. p. 73

57.- CANASI, JOSE. DERECHO ADMINISTRATIVO. VOL. I. Ediciones de Palma Buenos Aires, Buenos Aires. Argentina, 1981, p. 1

por normas jurídicas.

Sea como fuere, desde el punto de vista del derecho, el Estado es una persona jurídica, y como tal tiene deberes que cumplir con la población que lo integra, estando sujeta su actuación a normas jurídicas expresas; por lo que al encontrarse inmerso en un Estado de derecho no puede actuar en forma discrecional, y debido a ello lo que no le está permitido le está prohibido.

Y como bien señaló De la Cueva: "en la actualidad el Estado ha dejado de ser el monarca de origen divino o el dios terrestre que se pasea por la tierra. Es solamente la personificación jurídica de la estructura política creada por el pueblo en su constitución"; (22)

De lo anterior, considero que al estar regulada su actuación, éste debe respetar los derechos de las personas que lo conforman; ¿qué sería el Estado sin su población?

Sin duda, el marco jurídico, al que está sujeto es base fundamental para que éste tenga un buen desempeño y cumpla cabalmente con sus fines.

El Estado dejó de ser la figura intocable que concentraba su poder en una sola persona, tal y como aconteció en la época absolutista y con el reconocimiento de las garantías individuales, el Estado se vio obligado



a procurar el orden público siguiendo el principio de legalidad.

## 2.- LA FUNCION PUBLICA Y LA RESPONSABILIDAD LABORAL DEL ESTADO.

La función pública del Estado, es la figura jurídica que comprende las relaciones de la Administración Pública con sus funcionarios y empleados.

La responsabilidad laboral del Estado Moderno, es bastante compleja; por una parte debe procurar la creación de fuentes de Trabajo para toda su población económicamente activa; y por otro lado, se ha convertido en el mayor empleador por lo que actúa como patrón .

Esta faceta del Estado como empleador es reciente, y por lo mismo no ha sido analizada con tanta atención como debiera; pero lo cierto es que el Estado tiene diferentes procedimientos para reglamentar los términos y condiciones de trabajo; que casi siempre son determinados de manera unilateral; sin embargo, las condiciones de trabajo en muchos casos son mejores que las que se otorgan en el sector privado.

La transformación del Estado ha traído como consecuencia una renovación profunda de las ideas jurídicas en torno a la relación de trabajo en la función pública. "Tal hecho, sostiene De Ferrari, se ha producido conjuntamente con la interpretación general más realista en todos los campos del derecho. De esta manera, el

Estado democrático, confundido hasta hace poco con la reyecía a la que sucedió, es hoy encarado apenas como un hecho que debe subsistir y que todos sabemos defender porque responde a necesidades esenciales. Por eso no tiene ya nada que ver con aquella concepción abstracta de los viejos publicistas en cuya elaboración más que los elementos históricos y sociológicos, había influido profundamente los intereses de ciertas clases sociales, los cuales llegaron a considerar el Estado como dotado de un poder supremo y como un ser intangible, omnipotente, omnisciente, casi sagrado. Hoy el Estado es considerado simplemente como un fenómeno necesario y útil, que se da en todos los grupos humanos, con distinto nombre, forma y poderes, y que, como hecho, está sujeto a contingencias que sobrelleva generalmente con éxito".(97)

El Estado no puede dejar de incluir entre sus fines, el cumplimiento y respeto del derecho regulador del trabajo humano. La evolución del Derecho de Trabajo, los principios de protección que lo informan, no pueden detenerse frente al Estado por razón de justicia y sentido ético del valor del hombre sobre el valor organización.

Ahora bien, básicamente en que consiste la responsabilidad laboral del Estado ?

Hernández Rueda considera que el rol que juega el

Estado manifiesta igualmente su importancia en cuanto aporta a la regla jurídica laboral un contenido de justicia que trasciende el medio y la organización social, y es susceptible de afectar la estructura del Estado, repercutiendo en el orden internacional. Su papel como árbitro imparcial en la aplicación de la norma jurídica está acompañado y es precedido por su responsabilidad de establecer leyes justas, objetivas y ajustadas a la realidad nacional, así como los mecanismos adecuados para la oportuna y rápida administración de justicia laboral y solución de los conflictos de trabajo.

Cabe señalar que la norma jurídica por sí sola no puede solucionar los problemas que atañen a determinado sector si no existen los mecanismos necesarios para que tengan una buena ejecución.

Es por ello que el logro de este objetivo esencial es otra obligación que incumbe al Estado, a quien corresponde también programar, dirigir y ejecutar la política social, sin perjuicio de la libertad.

Asimismo manifiesta que la principal obligación social del Estado consiste en combatir la desocupación, programar, dirigir y ejecutar la política social de la Nación, garantizar la paz y orden público, la libertad, los derechos fundamentales de la persona humana, del sindicato, de los trabajadores públicos y privados, que son la mayoría numérica en el mundo de hoy, crear y

mantener los mecanismos y procedimientos adecuados para la oportuna y rápida administración de justicia y solución de los conflictos laborales. (60) Básicamente, y en sentido amplio consideró que la responsabilidad del Estado gira al rededor de la norma jurídica que el mismo crea, protegiendo; dándose oportunidad de crear programas de capacitación y fomento de empleos en el sector privado; respetando la libertad del individuo para elección de su profesión u oficio, pero principalmente proveyendo mediante la creación de normas jurídicas que garanticen los derechos laborales de los trabajadores del sector público y privado.

Por lo que hace a su responsabilidad como empleador. el Estado actualmente es además de observador parte activa de la vida económica; por lo que "se ha convertido ya en protagonista y director del drama". (61)

El Estado, como empleador, cuando actúa como patrono en la Administración Pública, aún en cumplimiento de sus fines esenciales, debe asegurar a sus servidores, condiciones de trabajo que en ningún caso fueren inferiores a las normas que rigen la relación de trabajo privado.

Tomando en consideración que el Estado no puede ir más allá de lo señalado por la norma jurídica, la cual

60.- HERNANDEZ RUEDA. Loc. cit. p. 418.

61.- Ob. cit. p. 418

está destinada esencialmente a la protección del trabajo humano y de la persona del trabajador, y ésta no sólo interesa a éste último, ni al empleador, sino que interesa también al propio Estado que es quien hace la norma jurídica que él mismo debe cumplir y hacer respetar.

De lo antes transcrito se advierte que el Estado Mexicano no ha dado debido cumplimiento a su responsabilidad laboral por lo que respecta a los policías; porque si bien en el artículo 73, fracción X de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, impone al Congreso de la Unión la obligación de legislar en relación al derecho de los trabajadores, esto se ha hecho en la realidad; porque a fines del siglo veinte, y casi después de más de dos décadas de creada la Ley burocrática, los policías no cuentan con su propia ley como lo señala la Fracción XIII del apartado B) del artículo 123 de la Ley fundamental; y si queremos exigir que ellos nos proporcionen una buena seguridad pública; como ciudadanos debemos pugnar porque ellos como individuos en sus relaciones laborales obtengan seguridad jurídica.

Si tomamos en consideración lo dicho por Ferdinand Lassalle, los policías son una parte de la Constitución y si para ellos no existe un cuerpo de leyes que los proteja, entonces la constitución no es más que una hoja

de papel; porque no toma en cuenta a ese factor real de poder; y no cumple con la misión de procurar estar acorde con la realidad.

La responsabilidad del Estado es una realidad, debemos procurar que pese a las condiciones del país ésta se cumpla.

### 3.- EL ESTADO Y LA OBLIGACION DE PROPORCIONAR SEGURIDAD A LOS GOBERNADOS.

Otra de las tareas que el Estados ha tenido desde la época antigua, es la de proporcionar seguridad pública a los gobernados.

Con el crecimiento no sólo de las ciudades sino también de las personas dominantes, fue necesario crear un ejercito para la defensa del territorio; el cual estaba constituido por lo general por gente noble o de alta jerarquía; aunado a lo anterior, también fue necesario crear un trabajo especializado para velar por la seguridad colectiva de la población; "dicha actividad lejos de ser una creación moderna, ha existido en todas civilizaciones bajo uno u otro nombre: en la actualidad es la policía. Los arqueólogos han descubierto que en Egipto existían oficiales públicos encargados de funciones de policía unos 1000 años antes de la Era cristiana; y en el siglo I d. de J.C., encontramos bajo el Imperio Romano los funcionarios públicos llamados lictores que actuaban como guardines de los magistrados,

por orden de los cuales citaban, aprehendían, atacaban y azotaban a los ciudadanos e incluso llegaban a condenarlos a muerte". (62)

En la edad media los príncipes se entendían con sus súbditos mediante pactos que realizaban; los primeros establecían sus deberes e incluso condiciones que los gobernados podían desobedecer, si el príncipe transgredía los acuerdos.

La monopolización de la seguridad como pilar del Estado surgió precisamente por esos pactos políticos; que tenían como finalidad la seguridad de las personas y la circulación de mercancías.

A fines del siglo XVIII en México se formó la policía propiamente dicha, y para la vigilancia en los campos se organizó el tribunal de la Santa Hermandad destinado a perseguir a los bandoleros y salteadores. (63)

En realidad la policía surge con la formación del Estado y da respuesta a la necesidad social de la seguridad pública.

La forma de actuar de la policía refleja la forma de ser de un gobierno y, por contraparte, el interés que el gobierno tiene en la policía demuestra el interés que ese gobierno tiene por su pueblo. (64)

62.- p. 518, ENCICLOPEDIA...

63.- ANGEL MIRANDA B. LA EVOLUCION DE MEXICO, p. 227

64.- GUIA DEL POLICIA p. 4

La Comisión de los Derechos Humanos en nuestro país se ha preocupado por sugerir parámetros en los que el Estado debe actuar al cumplir con su tarea de proporcionar seguridad; por lo que menciona que el orden público implica, por una parte, la obligación del Estado de velar para que existan condiciones de bienestar social y de progresiva calidad de vida para la población, y por otra, impedir que los ciudadanos sean afectados en su vida, en sus derechos y en sus bienes. Si esto llega a suceder, el gobierno debe utilizar los medios legales para sancionar a quienes realicen tales conductas, es decir, debe evitar la impunidad. (65)

Algunos autores, entre ellos Michel Despax, considera que el Estado tiene la responsabilidad del orden público y está directamente interesado en el mantenimiento de la paz social; así también, Hobbes se refiere al Estado con el nombre bíblico de Leviatán porque a él se le debe la paz y la defensa de la propia vida. (66)

González Ruiz, considera que los elementos que integran la idea de seguridad en la época actual esta constituido por los conceptos de soberanía, legitimidad del poder público, libertad, los derechos del hombre y la división de poderes y señala que ejemplo de ello es

65.- GUIA DEL POLICIA p. 3

66.- Cit. pos. GONZALEZ RUIZ.



lo establecido en el artículo 12 de la Declaración Francesa de los Derechos del hombre de 1789, en el que se estableció que la finalidad de toda asociación política es la conservación de los derechos naturales e imprescriptibles del hombre; y que a su vez estos derechos remiten directamente a la Declaración de Derechos de Virginia emitida en el año de 1776, y muy en particular en el artículo 3 que manifiesta que el gobierno es, o debe de ser, instituido para la utilidad pública, la protección y la "seguridad" del pueblo.

En la Declaración Francesa de 1793, en su artículo 8 se dijo que la seguridad consiste en la protección otorgada por la sociedad a cada uno de sus miembros para la conservación de su persona, de sus derechos y de sus propiedades. (67)

González Ruiz acertadamente comenta: "Sostener que el subsistema de seguridad pública es de alta prioridad para el conjunto del sistema político, es en virtud de que no es posible mantener las relaciones sociales de la sociedad sin un sistema de seguridad pública y de justicia. Los gobiernos pueden cambiar, los partidos desaparecer, las elecciones realizarse o no, los parlamentos existir o no, la economía estar en crisis o en abundancia, etc., pero la seguridad de las personas es lo mínimo que garantiza la soberanía de un Estado. (68)

67.- Loc. cit. p. 31

68.- Ob. cit. p. 380

Gozar de seguridad es un derecho de todos los integrantes de la república; y como ya se mencionó desde hace algunos siglos ésta se ha encomendado al Estado.

El derecho a la seguridad pública también forma parte de los derechos sociales que tiene toda persona a vivir en una sociedad respetuosa de su libre desenvolvimiento social, por ello el gobierno debe hacer lo posible para impedir que sea agredida su integridad física y, si tal agresión llega a producirse, el ser resarcido en sus daños mediante el empleo de medidas razonables. (67)

Pero en sí ¿qué es la seguridad pública?

González Ruiz señala que la noción de seguridad pública es multívoca, ya que para algunos tiene la misma amplitud semántica que el concepto de legalidad. Así la caracterizan como : la inviolabilidad del orden jurídico objetivo, de los derechos subjetivos, del particular, así como de las instituciones y organismos del Estado y de los demás portadores de soberanía. Entendida de una manera tan amplia, prácticamente se identifica con la protección del orden jurídico público.

La seguridad pública como obligación del Estado, es parte de los derechos públicos en algunas constituciones de otros países; sin que ésta garantía

signifique que el Estado pueda impedir que me dañen en mi persona, mi familia o mis derechos, ya que el daño de un tercero a tales bienes jurídicos es un acto antijurídico. (70)

Continúa diciendo que la idea de seguridad pública para ellos está ligada a la protección de paz pública, de tal manera que puede ser conceptualizada, desde el punto de vista objetivo, como el conjunto de políticas y acciones coherentes y articuladas, que tienden a garantizar la paz pública a través de la prevención y represión de los delitos y de las faltas contra el orden público, mediante el sistema de control penal y el de policía administrativa. (71)

Tomando en cuenta lo anterior, debemos decir que la obligación del Estado de proporcionar seguridad a los gobernados tiene dos connotaciones; por un lado la seguridad pública; la cual ejerce a través de un grupo de hombres preparados que tienen como fin resguardar el bienestar de los hombres en sus personas y en sus bienes; y aunada a la seguridad pública encontramos a la seguridad jurídica, la cual hace referencia a la certeza de que la situación jurídica de una persona sólo podrá ser modificada mediante procedimientos establecidos en el orden normativo.

70.- GONZALEZ RUIZ, ob. cit. p. 55

71.- Ibid. P. 49

DELOS afirma que: "...la seguridad (jurídica) es la garantía dada al individuo de que su persona, sus bienes y sus derechos no serán objeto de ataques violentos o que, si éstos llegan a producirse, le serán aseguradas por la sociedad protección y reparación". (72)

El Estado, a través de las instituciones de seguridad pública, tiene constitucionalmente el uso exclusivo de la fuerza para mantener el orden público y dar cumplimiento a las leyes y reglamentos. Debido a que la Constitución prohíbe que los habitantes del país se hagan justicia por sí mismos, o que ejerzan violencia para hacer valer sus derechos, el Estado no puede delegar ni concesionar a los particulares ni el uso de la fuerza, ni la coerción para que se cumplan las leyes. Por lo tanto, el Estado asume la responsabilidad última de que esta función se realice con pleno respeto a los Derechos Humanos. (73)

Pese a lo anterior, la seguridad pública no atañe sólo al Estado; es una situación que preocupa a todo individuo; los vecinos de algunas colonias se han organizado y entre ellos vigilan la seguridad de las mismas; recientemente han aparecido empresas privadas dedicadas a la protección de bienes o valores; por lo que la policía privada se ha incrementado; pero nada de esto

72.- CIT POS SAMUEL GONZALEZ, p. 44

73.- MANUAL DEL POLICIA; SUS DERECHOS Y OBLIGACIONES.  
Loc. cit. p. 11

le resta obligación al Estado quien sigue siendo el único autorizado legalmente para procurarla.

#### 4.- EL POLICIA Y LA SEGURIDAD DEL GOBERNADO.

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos es una de las instituciones que más se ha preocupado por escribir sobre este tópico; en la actualidad, la seguridad pública constituye uno de los temas que más preocupan a los habitantes de la ciudad; el crecimiento demográfico en las grandes metrópolis aunado a la constante inflación y el desempleo no sólo han ocasionado que la delincuencia organizada se incremente; sino que además las instituciones policiacas e incluso las filas del ejercito sean víctimas de la corrupción; por ello como integrantes de una sociedad que crece día con día esperamos obtener de nuestra policía dos cosas: Respeto a nuestras garantías individuales, a nuestra integridad como personas y un óptimo servicio de parte de estas agrupaciones.

Uno de los motivos que tuve para hacer mi tesis consistió precisamente en que un amigo de Filadelfia, en alguna ocasión me comentó que en el Distrito Federal un señor "disfrazado de policía" le había robado a un conocido suyo dinero; pero posteriormente me enteré que él tuvo pena en decirme y yo lo sabía, que ese hombre no estaba disfrazado, efectivamente era un oficial de policía; e incluso me comentó que en su guía de turista

decía claramente que "jamás en su estancia en México acudieran a un policía", lo cual me impactó profundamente, en primer lugar porque nos hemos acostumbrado a ser extorsionados por ellos; y en segundo lugar porque los policías tal vez sean eso que mi amigo dijo; hombres disfrazados y no hombres comprometidos con el servicio para que fueron contratados.

El principal cometido de la policía es procurar el orden; para González Ruiz es el último recurso a emplear después de que gobierno y sociedad han hecho lo posible por mantener el orden público.

La actuación de la policía para con el gobernado, debe contener ciertos límites que ésta debe obedecer; como la mayoría de las instituciones en nuestro país, los cuerpos policiacos gozan entre la población de gran impopularidad; sobre todo al referirnos a la policía judicial; los habitantes se sienten amenazados con su existencia por los métodos tan sanguinarios que utilizan; por ello; en la actualidad se le ha dado un gran impulso a la campaña de defensa de los derechos humanos; que constituye el primer gran valor que los policías deben proteger.

Los derechos humanos representan un conjunto de valores tales como la justicia, la libertad y la igualdad; y se fundamentan en la noción de la dignidad humana, la que implica que, por el sólo hecho de

pertenecer a la especie humana, todo individuo posee un gran valor y está destinado a cumplir una tarea. (74)

El Estado y sus servidores están obligados a proteger, respetar y defender los derechos humanos.

La Comisión de los Derechos Humanos, considera que el núcleo central de éstos está constituido por nuestras garantías individuales que son el conjunto de derechos y libertades mínimas de que gozamos en nuestra sociedad y que constituyen un límite a la actuación del Estado.

Principalmente los cuerpos policiacos deben de respetar el derecho de todo individuo a no ser arbitrariamente privado de la libertad; y tratándose de la detención de un individuo que cometa o se presuma haya cometido un delito los policías deben velar por respetar el derecho a no ser incomunicado, a la inviolabilidad del domicilio, y a no ejecutar actos crueles de tortura.

La seguridad pública y los Derechos Humanos, son las dos caras de una misma moneda. Haciendo una comparación, sería contradictorio que un médico causara daño a un paciente con el pretexto de promover la salud pública; de igual manera, los cuerpos de policía no cumplen su misión de promover el derecho a la seguridad pública, si al hacerlo violan los derechos individuales. (75)

La seguridad pública implica la prestación de un

74.-Idem. p. 20

75.- Idem p. 22

servicio por parte del policia y asimismo una sociedad que la necesita y recibe; por ello, la Comisión de los Derechos Humanos considera que los cuerpos policiacos al violar los derechos individuales con el pretexto de que la policia no tiene otros recursos para desarrollar sus actividades es absurdo. Si no se tienen los medios adecuados al alcance, ya sea para prevenir o para investigar algún delito o falta, la policia sólo está obligada a actuar hasta donde sus posibilidades razonablemente se lo permitan, y no tiene por qué perjudicar a nadie como consecuencia de sus propias deficiencias. Eso por lo que respecta a la policia; y por lo que nos concierne a nosotros como ciudadanos, manifiesta que no tenemos derecho a exigir resultados que no puedan ser obtenidos legalmente, ni tampoco a obligar a los policias a realizar actos inmorales.

Finalmente, la multicitada Comisión, menciona que "Donde no hay respeto a los Derechos Humanos, no hay confianza en la autoridad. Donde no hay confianza en la autoridad, no puede haber seguridad pública". (76)

Ahora bien; policia y sociedad tienen un fuerte nexo; la primera debe su existencia a la necesidad de protección que requiere la sociedad; debido a ello ésta debe preocuparte por lo que dentro de las corporaciones policiacas acontezca; es del conocimiento público que los



jefes policiacos piden a sus oficiales que les lleven determinadas cuotas a cambio de pertenecer a su corporación; e incluso se han dado algunos casos en los que setenta policiaos fueron cesados por acusar a sus jefes; definitivamente la corrupción de las corporaciones comienza en las altas esferas jerárquicas; por lo que es necesario pugnar por que se establezcan mecanismos apropiados para que los oficiales sean atendidos en sus denuncias y no removidos tan fácilmente por carecer de una regulación laboral acorde con su trabajo; por lo que cuando ellos tratan de combatir la corrupción existente en las filas policiacas lo que consiguen únicamente es ser cesados; y si lo que necesitamos es una grupo de seguridad honrado no debemos desatender sus clamores.

#### 5.- CONCEPTO DE CUERPOS DE SEGURIDAD Y FUERZAS ARMADAS.

Las fuerzas armadas son el producto nitido del ejercicio de la soberania nacional, tienen a su cargo la seguridad interior y la defensa exterior del país. (77)

La expresión "seguridad exterior del Estado" hace referencia, según el Diccionario Militar de Cabanellas de Torres, a la situación de potencia nacional y equilibrio internacional, que garantiza a cada país la integridad de su territorio y el ejercicio de sus derechos, en plano de

77.- MORALES PAULIN, DERECHO BUROCRATICO, CARLOS A., Editorial Porrúa, México 1995, p. 166

igualdad con la comunidad de naciones. La frase seguridad interior del Estado es definida por el propio diccionario como "...situación y sistema político que manifiesta la realidad o el propósito de un orden nacional en que los poderes públicos son respetados como instituciones y en las personas que los encarnan, con la adecuada defensa del régimen, de los derechos fundamentales de los ciudadanos, de la paz y la tranquilidad pública por parte de las autoridades". La frase seguridad interior del Estado, es definida por el propio diccionario, como "situación y sistema político que manifiesta la realidad o el propósito de un orden nacional en que los poderes públicos son respetados como instituciones y en las personas que los encarnan, con la adecuada defensa del régimen, de los derechos fundamentales de los ciudadanos, de la paz y la tranquilidad pública por parte de las autoridades". (78)

Es importante tomar en cuenta lo anterior, debido a que en ocasiones podemos considerar que las fuerzas armadas y el ejército están encargadas de la defensa del exterior y los grupos policíacos de la seguridad interior, entendiendo a ésta como la seguridad de los ciudadanos; cuando en realidad se refiere a la defensa de las instituciones.

De esta forma podemos resumir que las fuerzas

armadas nacen de la soberanía y su finalidad es conservarla. (77)

Villalpando César menciona que puede afirmarse que la misión genérica de las Fuerzas Armadas Mexicanas es utilizar el poder militar, naval y aéreo de los Estados Unidos Mexicanos para cumplir con el mandato constitucional de velar por la seguridad interna y responsabilizarse de la defensa exterior. El poder militar, naval y aéreo es la capacidad resultante de reunir hombres, recursos y esfuerzos, de toda la nación, para el cumplimiento de esa obligación suprema. (80)

Las fuerzas armadas de México se integran como el elemento humano de las dependencias del Poder Ejecutivo, a saber, la Secretaría de la Defensa Nacional y la Secretaría de Marina; (81) mientras que algunos cuerpos de seguridad dependen del Ejecutivo Estatal o Municipal.

Las fuerzas Armadas constituyen el elemento humano que conforma el ejército, fuerza aérea y marítima, cuyo fin es garantizar la seguridad y defensa nacional. (82)

Por su parte, el Licenciado Emilio Chuayffet Chemor expresa que "el mantenimiento de la seguridad y la tranquilidad generales ha sido uno de los más antiguos

79.- MORALES PAULIN. p. 166

80.- Cit. pos. p. 167

81.- Ibid. p. 165

82.- Idem. p. 167

cometidos asignados a la administración pública; y para garantizar la tranquilidad y seguridad general el Estado instituye un determinado número de corporaciones "que posibilite el ejercicio de las facultades consignadas por los reglamentos gubernativos en favor de la autoridad administrativa". (83)

Por lo que respecta a los cuerpos de seguridad o fuerza de seguridad pública no se ha escrito mucho; sin embargo, podemos decir que cuando se habla de estos, se hace referencia específica a la policía quienes tienen la función de prevenir las faltas administrativas; la realización de delitos y toda actividad que ponga en peligro la integridad de las personas y sus bienes.

En la fracción VIII del artículo 3 de la Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal de 1993, se establecía que Cuerpos de Seguridad Pública son las corporaciones de la Policía del Distrito Federal que comprende a la Policía Preventiva y la complementaria del Distrito Federal; así como a la Policía Judicial del Distrito Federal. (84)

#### 5.1.- FINALIDADES

Las principales finalidades que tienen las fuerzas armadas son las siguientes:

-Defender la integridad, la independencia y la

83.- Cit. pos MORALES PAULIN p.181.

84.- LEY DE SEGURIDAD PUBLICA DEL DISTRITO FEDERAL, Diario Oficial de 12 de julio de 1993.

soberanía de la Nación.

-Garantizar la seguridad interior .

-Auxiliar a la población civil en los casos de necesidades públicas.

-Realizar acciones cívicas y obras sociales que tiendan al progreso del país.

-En caso de desastre prestar ayuda para el mantenimiento del orden, auxilio de las personas y sus bienes así como la reconstrucción de las zonas afectadas.

(••)

Agirreazkuenaga, señala que la finalidad de los cuerpos de Seguridad son: La defensa del buen orden de la comunidad -orden público- mediante todos los medios inmediatos o mediatos- de que dispongan los poderes públicos ante las alteraciones provocadas por los individuos. (••)

La Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal, señala en el artículo 2, que la Seguridad Pública es un servicio cuya prestación, en el marco de respecto a las garantías individuales, corresponde en forma exclusiva al Estado y tiene por objeto:

I.- Mantener el orden público;

II.- Proteger la integridad física de las personas así como sus bienes;

85.- ACOSTA ROMERO, MIGUEL. DERECHO BUROCRATICO MEXICANO. p. 421

86.- GONZALEZ RUIZ. Loc. cit. p. 52

III.- Prevenir la comisión de delitos e infracciones a los reglamentos gubernativos y de policía;

IV.- Colaborar en la investigación y persecución de los delitos.

V.- Auxiliar a la población en caso de siniestros y desastres. (87)

En la actualidad en nuestro país, se ha legislado a favor de que las fuerzas armadas actúen auxiliando a los cuerpos de seguridad; mucho se ha discutido de que dicha medida es inconstitucional; sin embargo, recientes jurisprudencias de la Suprema Corte sostienen lo contrario; debido a que consideran que no actúan aplicando leyes marciales sino por solicitud expresa, fundada y motivada, de las autoridades civiles y de que en sus labores de apoyo se encuentren subordinados a la dirección de las autoridades civiles. (88)

Al respecto, Ruiz González comenta que no debe ser confundida como intervención de las Fuerzas Armadas en problemas de policía, ya que las instituciones armadas tienen objetivos, funciones, aptitudes, entrenamiento y capacidades diversos a los de la policía; por lo que las Fuerzas Armadas tienen intervención solamente cuando los cuerpos de seguridad pública han sido desbordados, y los

87.- LEY DE SEGURIDAD PUBLICA DEL DISTRITO FEDERAL, Diario Oficial de 12 de julio de 1993.

88.- Tesis aisladas XXVII, emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión privada del once de marzo del año en curso.

conflictos atentan contra los intereses fundamentales de la nación, tales como la soberanía, integridad del territorio, forma de gobierno republicana y democrática, así como el pacto federal; el caso es complicado y requiere de un análisis más detallado, lo cierto es que en la actualidad las fuerzas armadas están auxiliando en nuestro país a la policía.

#### 5.2.- CLASIFICACION DE LOS CUERPOS POLICIACOS.

En nuestro país existe una gran proliferación de distintos cuerpos de seguridad.

Tanto en México como en Estados Unidos, existen diversos tipos de policías; y González Ruiz considera que por ello no resultan tan eficaces. «**¶**»

Las fuerzas de seguridad pública, se encuentran divididas a nivel municipal, estatal y federal.

Podemos distinguir entre ellas a las siguientes:

- 1.- Policía Judicial Federal
  - a).- Policía Federal de Caminos.
- 2.- Policía Judicial Estatal
- 3.- Policía Preventiva
- 4.- Policía preventiva municipal y estatal.

En el ámbito policial preventivo estatal y municipal, en todas sus modalidades (policía de seguridad pública, granaderos, grupos especiales de asalto, policía de vigilancia, montada y de tránsito, entre otras): Las

policías preventivas federales (de caminos y puertos y, fiscal, entre otras); las policías judiciales (estatales y federal), y cuerpos de seguridad privada. '70'

Por último y aunque legalmente no pueden existir; tenemos a la Policía privada.

Hasta 1994 la Asociación Mexicana para las Naciones Unidas consideraba que para cumplir con la obligación del gobierno de proteger a sus habitantes, la Constitución establecía dos tipos de policías:

1.- La Policía preventiva que comprendía a su vez:

- a) Policía de Tránsito y vialidad
- b) Policía Bancaria

2.- Policía Judicial

Ambas policías, la Judicial y la Preventiva, estaban sometidas a la autoridad civil, y sus funciones están limitadas por las leyes que protegen a todos los ciudadanos; es decir, las policías no son autónomas, no se mandan solas; están sujetas a controles externos, como los de las contralorías, de las Comisiones Nacional y Estatales de Derechos Humanos y de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal entre otros. '71'

Dicha asociación, consideraba que la Policía Judicial; es un auxiliar del Ministerio Público, y que no es ciertamente una corporación policiaca; debido a que sus miembros no tienen atribuciones legales para realizar

90.- Idem. p. 50

91.- GUIA DEL POLICIA, p. 4.



las tareas de prevención y mantenimiento del orden público, labores propias de la policía preventiva. «2»

Lo cierto es que la Constitución entonces sólo establecía un tipo de policía; debido a que el artículo 21 establecía: "La prosecución de los delitos incumbe al Ministerio Público y a la policía judicial, la cual estará bajo la autoridad y mando inmediato de aquel"; por lo que la falta de normatividad en materia de policía tanto para regular su actuación, como para la coordinación entre corporaciones, así como para la defensa de sus derechos laborales ha ocasionado los problemas de falta de seguridad vivimos en el país.

En la actualidad encontramos el fundamento jurídico de los distintos grupos de policías en el artículo 21 Constitucional, el cual fue adicionado, y que aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1994.

Si ya de por sí contábamos con diversos grupos de policías, ahora debemos incluir también la participación de los secretarios de la Defensa Nacional y de Marina en lo que es la seguridad pública, lo que implica la intervención del ejército en los programas de seguridad que se implementen; esto fue así, debido a la adición de referencia al artículo 21, que dio lugar a la creación de "la Ley General que Establece las Bases de Coordinación

del Sistema Nacional de Seguridad Pública". participación que fue declarada de constitucional por la Suprema Corte de Justicia de Nación, en sesión de cinco de marzo de mil novecientos noventa y seis.

Debemos decir, que en cambio, en un estudio comparativo hecho primordialmente en la comunidad Europea, se establecieron algunas diferencias en cuanto a número y corporaciones policiacas.

En Alemania que se trata de un Estado Federal en el que la competencia policial más importante, según la Constitución, radica en los propios Estados, federados. A la Federación pertenecen solamente las competencias de los delitos federales, la protección de fronteras, la policía ferroviaria y la seguridad del Parlamento Federal. En cuanto a la policía, cada Estado tiene una sola corporación y es competente para regular lo relativo a las policías Preventiva y de Investigaciones Criminales. (73)

Existen en Austria, dos cuerpos policiales principales, que son la policía y la Gendarmería federales. (74)

En Bélgica los responsables de la policía son los Ministros del Interior, de Justicia y de Defensa, según la competencia. Existen tres cuerpos de policía: la

93.- GONZALEZ RUIZ. Loc. cit. p. 118.

94.- Idem. p. 121.

Policia Comunal, la Gendarmeria y la Policia Judicial.  
(76)

La extensión territorial de nuestro país es mucho mayor que la de cualquier Estado integrante de la Comunidad Europea; sin embargo y como los especialistas lo han indicado es conveniente más que incrementar el número de policías existentes; buscar su profesionalización y depuración de los ya existentes.

#### 6.- CONCEPTO Y PRINCIPALES OBJETIVOS DEL POLICIA

Primero consideró de gran utilidad conocer como se fueron conformando los principales cuerpos policiacos en nuestro país.

Guillermo Colin Sánchez, indica que las primeras figuras parecidas a los policías que aparecieron en la época prehispánica fueron los pochtecas o comerciantes aztecas realizaban tareas de inspección sobre las conductas de los pueblos sojuzgados; en tanto que la función preventiva de haceres o no haceres que pudieran violentar el derecho mexica quedaba a cargo de los contecpampixquex. Durante la época colonial el cuidado del orden público era responsabilidad de los alguaciles mayores, a estos se sumaron los alguaciles menores, los alguaciles del campo, los alguaciles de la ciudad y los alféres reales. Ya en la época independiente, el 20 de diciembre de 1828 se expidió un reglamento de vigilantes

en el que se imponía los vecinos a realizar rondas para el resguardo de la seguridad. Con la adopción del sistema federal se instituyó la figura de los prefectos encargados de vigilar la tranquilidad pública. Como resultado de la inseguridad que reinaba en el campo, en 1848 se realizó una insaculación de ciudadanos encargados de coadyuvar a las labores tendentes a cuidar de la paz de la región en complemento a esto, los hacendados y terratenientes instituyeron sus cuerpos de policía rural.

Para 1869 aparecen las gendarmerías, cuyos integrantes eran cambiados regularmente de adscripción para evitar la creación de intereses. Desafortunadamente esta figura paso a depender en el año de 1880 de los oprobiosos Jefes Políticos, iniciándose un marcado desprestigio de la corporación.

Durante el Porfiriato, para el año de 1902 se institucionaliza la policía rural. Por último, una vez terminada la revolución, en el año de 1925 se expidió un reglamento que reorganizaba a la policía capitalina.  
(\*)

Después de este breve recuento histórico acerca de la Policía en México, intentaré a precisar su concepto.

Acosta Romero señala que Policía, proviene del latín politia y del griego politeia; en términos generales, es el buen orden que se observa y guarda en las ciudades y

repúblicas cumpliéndose las leyes y ordenanzas establecidas para su mejor gobierno. En otro sentido también significa un cuerpo organizado y estructurado encargado exclusivamente de mantener orden de una ciudad, en vista de los principios de seguridad, salubridad y tranquilidad. '77'

En este caso el concepto policía se refiere a los cuerpos encargados de vigilar el respeto y el orden de todos los aspectos de la tranquilidad y el buen orden de un Estado. '78'

Fue en el Siglo XVIII, cuando se restringió el significado de la Policía, tal y como ahora la conocemos. Para Valeriola, la Policía, considerada en sus operaciones ordinarias, consiste en mantener el orden, vigilar sobre las necesidades comunes de los ciudadanos; dar providencias para impedir cuanto pueda turbar la paz y la tranquilidad que deben gozar...; corregir y reprimir los desórdenes, precaver lo delitos; no omitir diligencias para que los delincuentes no escapen al castigo que merecen... hacer a todos, sin distinción de empleo, Estado y fortuna la más exacta y pronta justicia; y concederles los auxilios, la protección y alivio que necesiten...; ved cuáles son las funciones del magistrado de policía de una capital; la tranquilidad, la perfecta

97.- ACOSTA ROMERO. MIGUEL, TEORIA GENERAL DEL DERECHO ADMINISTRATIVO, Edit Porrúa, México, p. 636.

98.- Cit. pos. MORALES PAULIN. p. 181.

disposición para la salud, el aseo y curiosidad, la abundancia y la seguridad de la ciudad, son los dichos efectos. (77)

Otto Mayer define dentro del marco de derecho a la policía como la que tiene por finalidad la defensa del buen orden de la comunidad -orden público- mediante todos los medios inmediatos o mediatos- de que dispongan los poderes públicos ante las alteraciones provocadas por los individuos. (100)

En sentido lato el concepto de policía abarca todas las funciones de la administración del Estado.

En estrictu sensu, el concepto de policía se refiere al servicio público que tiene por fin lograr la paz y tranquilidad pública, mediante las acciones de ciertos agentes del Estado que tienen como función hacer respetar las leyes, previniendo la realización de delitos o de faltas administrativas que vulneren el orden público. Se trata del orden que permite el que todos los ciudadanos puedan desarrollar sus derechos públicos, garantizados por la Constitución. (101)

Los principales objetivos del policía son:

Proteger a las personas y sus bienes.

Mantener la tranquilidad y el orden público.

Salvaguardar el ejercicio de las libertades

99.- Cit. pos. GONZALEZ RUIZ, p. 29

100.- Ibidem. p. 52.

101.-Ibid. p. 54.

públicas.

Actuar como auxiliar de la justicia.

Los principales objetivos de la policia preventiva son:

a).- Mantener el orden público, lo que implica la tranquilidad y la seguridad.

b).- Garantizar el disfrute de las libertades de los ciudadanos.

c).- Prevenir el delito y las faltas administrativas.

d).- Colaborar con los jueces calificadores para que éstos apliquen las sanciones administrativas procedentes.

e).- Apoyar la labor del Ministerio Público cuando fuere requerida para ello.

f) Auxiliar a la población civil en situaciones de emergencia. (102)

Entre los principales objetivos de la policia Judicial se encuentran :

a).- Auxiliar al Ministerio Público, bajo cuya autoridad y mando se encuentra, en la búsqueda y preservación de pruebas relacionadas exclusivamente con los delitos ya cometidos.

b).- Auxiliar a los jueces penales para la citación, presentación y aprehensión de personas. (103)

102.- GUIA DEL POLICIA.

103.- Idem. p. 3.

La policía constituye una garantía para todos los habitantes del país; sin embargo, cuando algunos de sus miembros actúan en forma negligente, arbitraria o corrupta, demeritan la confianza de la población que tiene hacia la institución a la que pertenecen. (104)

En el Artículo 16 del Código del 3 Brumario del año IV (1792), de la Revolución Francesa, se establece que la policía está formada para el orden público, la libertad, la seguridad individual; su característica principal es la vigilancia; la sociedad en conjunto es el objeto de su presencia; o bien en el Código General Prusiano de 1794 se estableció que la función de la policía es el tomar medidas necesarias para mantener la tranquilidad pública, la seguridad y el orden y para prevenir peligros inminentes al público o a algunos de sus miembros. (105)

La administración pública sería el instrumento que regula su funcionamiento, y sin ella el Estado no podría existir y desenvolverse para sus diversos fines.

Max Weber señala al Estado como el detentador del monopolio de la coacción física legítima. (106)

Morales Paulín señala que pese a la conquista paulatina de los principios del hombre, hoy por hoy el Estado de Derecho debe replantearse en su teleología, en sus fines máximos, pues como señaló Don Pablo Lucas

104.- Ibid, p. 4

105.- GONZALEZ RUIZ. Loc. cit. p. 40

106.- cit. pos. SEGURIDAD PUBLICA EN MEXICO. PROBLEMAS, PERSPECTIVAS Y PROPUESTAS. SAMUEL GONZALEZ RUIZ. p. 22



Verdu: "¿Es capaz el derecho de responder satisfactoriamente a las exigencias sociales?. Si el Estado se acomoda a las normas jurídicas. ¿Podría con esto salvar el haitus que le separa de la realidad social? ¿Cómo se las arreglará el Estado para resolver los acuciantes problemas sociales sin violar el primado derecho y los derechos individuales? ¿Es posible desarrollar una política social a la altura de los tiempos sin salirse de los cauces jurídicos? ¿Cabe una sumisión estricta a la ley, por parte de la Administración ante la urgencia de determinados asuntos o la complejidad de casos que exigen rápida y singular solución" (107)

Recaséns Siches, señaló que implantar o conservar el Estado de Derecho; y ordenarlo conforme al criterio formal de justicia. El Estado de Derecho significa que la regulación social es de éste tipo: que se ha desterrado el arbitrio, los apetitos subjetivos, la casualidad, el capricho, la instancia del antojo individual del gobernante.

Morales Paulín se pregunta ¿por qué los profesionales del derecho hemos preferido la legalidad por la justicia ? y continúa: Quizá por comodidad mental, pues es de mayor facilidad evocar un precepto legal, que ponderar sobre la justicia de un acto determinado. Pero

una actuación así nos hace legalistas mas no juristas, pues la ley no es expresión totalizadora del derecho, en tanto que la justicia es un valor máximo al que debe aspirar el derecho a través de diversos mecanismos e instrumentos, entre ellos la ley. (198)

Consideró que es en la ley en sí en donde podemos plasmar el valor de justicia; en el caso de la presente tesis, es así, debido a que como más tarde se tratará los cuerpos policiacos, no están desprotegidos por la falta de justicia plasmada en una sentencia; sino por la incertidumbre jurídica que existe por falta de la existencia de una ley laboral aplicable para ellos; y porque en algunos casos carecen en sí de justificación constitucional; por ello y porque las fuentes reales del Derecho son los acontecimientos que determinan el contenido de la norma; los jueces no pueden hacer más justicia que la que tienen a su alcance con fundamento en los ordenamientos análogos, de ahí la injusticia, pero no propiciada por el juzgador, sino por el propio Estado que no legisla al respecto.

Hasta hace poco el Estado era simplemente un organismo burocrático, con funciones políticas, encargado de la administración del país. No existía el Derecho del Trabajo, tampoco había servicios públicos y el personal del sector privado no gozaba de la protección y derechos

de que disfruta actualmente; por tanto, los servidores del Estado no podían equipararse con los trabajadores de las empresas privadas. No había entonces oportunidad del pensar en el cumplimiento de parte del Estado, de las normas que el propio Estado habría de establecer con carácter imperativo para proteger el trabajo humano, la relación de trabajo en el sector privado. (107)

El Estado realiza tareas diversas y más complicadas de acuerdo a la política económica de cada país y aun dentro de un determinado territorio de acuerdo a cada nuevo régimen presidencial y las ideas que éste tenga; por ello; ha descuidado la protección laboral que debe a ciertos sectores como el policiaco que es el tema de la presente tesis.

Hernández Rueda, concluye que la responsabilidad laboral del Estado se identifica con el Bien Común, y la Justicia Social, pero no limitándose a proveer a los asociados beneficios meramente materiales, sino que su responsabilidad comprende objetivos de orden cultural y moral.

La concepción jurídica, política y social de la seguridad, "...en las naciones democráticas, como un derecho fundamental del ciudadano", significativamente se encuentra vigente en naciones en que los derechos fundamentales, además de ser respetados, están

garantizados efectivamente por aquello que estableció el artículo 12 de la Declaración de los Derechos del Hombre y el Ciudadano: "...la garantía de los derechos del hombre y el ciudadano necesitan de una fuerza pública", y esta fuerza pública no es otra que la policía, la policía moderna que está para garantizar y asegurar los derechos y libertades del hombre moderno. (110)

La ciencia de la policía y el concepto de policía como el arte de gobernar "desapareció", para ceder paso al concepto que tendría la función ideológica de neutralizar la politicidad del poder del aparato de Estado; la administración pública. Al mismo tiempo, las decisiones de gobierno y las acciones de los ciudadanos sobre el Estado se definieron como "política". Y la policía que quedó encargada de la seguridad pública, ese principio político básico del Estado, fue también "neutralizada" políticamente, en tanto se le ubicó dentro del nuevo universo socio-político, en una zona "técnica" intermedia entre el espacio de lo administrativo (derecho administrativo y ciencias administrativas) y de lo jurídico (derecho penal e infracciones gubernativas). (111)

Fue con la adopción del liberalismo que los particulares rechazaron la intervención estatal en la

110.- SAMUEL GONZALEZ RUIZ, p.42 .

111.- GONZALEZ RUIZ. op. cit. p. 40.

vida económica y dejaron que el Estado se ocupara únicamente de la seguridad; Es así, que González Ruiz considera que la seguridad presenta un problema, pues si bien es cierto que se ha propuesto como un derecho inalienable y el Estado está para garantizarlo, cierto es también que ello, en principio, es contradictorio con el espíritu liberal que supone la no intervención estatal en la vida privada de los ciudadanos.

"La sociedad y el gobierno deben hacer todo lo posible para evitar las condiciones que favorecen las faltas y los delitos; sin embargo, cuando a pesar de todos los esfuerzos éstos continúan produciéndose, la policía interviene, como último recurso, para evitar daños mayores a otras personas o a la sociedad en general.

El Estado debe prever un sistema que sancione a aquellos que realizan actos antijurídicos que lesionan a los ciudadanos, así como un sistema eficiente de seguridad pública que prevenga la realización de los actos ilícitos que afecten a terceros.

Es importante hacer la distinción entre seguridad interior y exterior, debido a que de ellas se ocupan distintas instituciones.

La expresión "seguridad exterior del Estado" hace referencia, según el Diccionario Militar de Cabanellas de Torres, a la situación de potencia nacional y

equilibrio internacional, que garantiza a cada país la integridad de su territorio y el ejercicio de sus derechos, en plano de igualdad con la comunidad de naciones. La frase seguridad interior del Estado es definida por el propio diccionario como "...situación y sistema político que manifiesta la realidad o el propósito de un orden nacional en que los poderes públicos son respetados como instituciones y en las personas que los encarnan, con la adecuada defensa del régimen, de los derechos fundamentales de los ciudadanos, de la paz y la tranquilidad pública por parte de las autoridades".

Los policías también son víctimas de la falta de normatividad existente, y no sólo hablando de sus derechos laborales; sino que se ha podido calcular que en México mueren entre 200 y 500 agentes de la policía al año; lo que implica, evidentemente una negligencia indescriptible de los encargados de la seguridad en nuestro país.

### CAPITULO III

#### EL POLICIA COMO SERVIDOR PUBLICO

##### 1.- LA FUNCION PUBLICA Y EL SERVIDOR PUBLICO.

Uno de los temas más discutidos de la materia administrativa, es la función pública .

En primer término, debemos distinguir la función pública del funcionario público.

La función pública constituye el órgano-institución (presidencia de la Nación, ministerios, etc.); es decir comprende el organismo administrativo, por lo que tiene vida permanente, que como señala Canasí es la vida misma del Estado y es quien manifiesta por la voluntad del órgano-institución.

El funcionario Público es el órgano-individuo o la persona física de vida temporaria, que ejerce la función pública, que ostenta la investidura y que tiene vida temporaria conforme al ordenamiento jurídico constitucional y legal, y es mutable y cambiante; y además, es quien ejerce positivamente la voluntad del órgano- institución exteriorizándola. (112)

El nexo existente entre la función pública y el funcionario público es el servicio público; debido a que es la materialización y concreción de la primera.

Cuando el funcionario público actúa en ejercicio y

112.- CANASI, JOSE. DERECHO ADMINISTRATIVO VOL. I. Ediciones Depalma Buenos Aires, Buenos Aires, Argentina. 1981, p. 531

como consecuencia de la función pública que desempeña, aparece la responsabilidad del Estado, respondiendo por los actos, hechos u omisiones de los funcionarios públicos; no así cuando el mismo funcionario actúa en el carácter de persona privada.

Canasi, ilustra de manera sencilla la diferencia entre la función pública y el funcionario público: "La injuria contra la persona privada del funcionario, ajena a la función pública, es delito de acción privada y un delito contra el honor, mientras que la injuria al funcionario constituye desacato y es delito contra la administración pública y es de acción pública cuando éste se produce a causa o con motivo de sus funciones. Aquí ya la persona del funcionario no es la que cuenta, sino su investidura como funcionario; él está obligado a accionar criminalmente, y es parte en el proceso el agente fiscal, cosa que no ocurre con la injuria como delito contra el honor de la persona. En este ejemplo aparece perfectamente deslindada o delimitada la función pública como órgano del Estado, del individuo funcionario público". (113)

Por otra parte, por función pública también se entienden las relaciones de la Administración Pública con sus funcionarios. (114)

113.- Loc. cit. p. 531

114.- ELEMENTOS DE DERECHO ADMINISTRATIVO, DELGADILLO GUTIERREZ, LUIS HUMBERTO. Edit. Limusa, México, D.F., p. 145.



## 2.- CONCEPTO DE SERVIDOR PÚBLICO.-

En países como el de Argentina o el nuestro, aunque la doctrina establece diferencias entre funcionario, agente y empleado público; la legislación no la contempla.

Sin embargo, es indudable que no se trata solamente de una distinción jurídica de corte académico, por cuanto que dentro de la teoría del órgano, el "funcionario" compromete con el ejercicio de su voluntad legal los intereses legales del Estado, pues tiene investidura para ello. En cambio, el "empleado público", cualquiera que sea su jerarquía, mientras la ley expresa no le otorgue competencia, atribuciones o poderes para la realización de determinadas funciones administrativas, su función siempre ha de ser de agente auxiliar, conforme a la escala jerárquica y leyes y reglamentos que los modulen".(118)

Y como señala Acosta Romero, el hecho que la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado o la de Responsabilidades de los Servidores Públicos no reconocen la distinción entre los servidores públicos, evaluándola y ajustándola de antemano a las situaciones de hecho, no es impedimento para reconocer la división del trabajo aún en el seno del Senado: El punto es, que reagrupar las diferentes categorías de trabajador del

Estado en la categoría única de "servidor público, no implica la abolición de dichas categorías. (116)

Los autores no se ponen de acuerdo en las características para distinguir entre empleados y funcionarios públicos; algunos señalan que la diferencia se encuentra en la retribución económica o sueldo, el puesto que desempeñan; en la duración del cargo, etc.

Bielsa y Felix Sarria, consideran que el funcionario recibe "un encargo especial, una delegatio, transmitida en principio por la ley", en tanto que el empleado sólo tiene una vinculación interna: Hauriou manifiesta que los funcionarios son aquellos que en virtud de un nombramiento de autoridad pública pertenecen al cuadro de empleados permanentes. (117)

En lo que si coinciden los autores, es en que el concepto de funcionario se vincula a la responsabilidad del Estado, directa y lícita y no a la responsabilidad indirecta o la ilícita; debido a que los funcionarios ocupan un grado en la estructura orgánica asumiendo funciones de representación, iniciativa, decisión y mando; mientras que el empleado es la persona que presta sus servicios a la Administración Pública sin facultades de representación, decisión y mando; es decir, el funcionario es aquel que ejerce las actividades,

116.- ACOSTA ROMERO, MIGUEL. DERECHO BURDOCRATICO MEXICANO, Edit. Porrúa, México, p.105

117.- Cit. pos. CANASI pág. 541

competencia y "oficios" del órgano. (118)

Acosta Romero, tomando en consideración los elementos de Derecho Administrativo y del Derecho Laboral Burocrático, señala que funcionario público es aquel que cubre un puesto oficial de trabajo en la administración pública y que no es empleado público, asumiendo un carácter de autoridad; que el empleado público es aquel que presta un servicio determinado de carácter permanente, a un órgano público mediante salario, caracterizado por un vínculo laboral que tiene su origen en la ley; y que servidor público es aquel ciudadano investido de un cargo, empleo o función pública, ligado por un vínculo de régimen jurídico, profesionalmente; por tanto, al cuadro de personal de poder público. Tal vinculación, puede ser directa (servidor de la administración pública centralizada) o indirecta (servidor de la administración pública paraestatal).

Ahora bien, ¿de qué nos serviría para el presente trabajo de tesis saber quien es un funcionario y quien un empleado?

En el caso de esta tesis que nos ocupa, es fundamental advertir que a pesar de que el policía debe ser considerado servidor público como el resto de los trabajadores al servicio del Estado; se debe reconocer que dentro de los cuerpos policiacos existen jerarquías y

que de acuerdo a ellas algunos tienen facultades decisorias que la ley les confiere; y otros se encuentran con el deber de cumplir las ordenes recibidas; por lo que en todo caso, además de ser servidores públicos son trabajadores al servicio del Estado, debido a esa subordinación que se advierte existe.

Por otra parte, debemos tomar en consideración, Los actos humanos dentro de un contexto juridico no están aislados y que es sano saber cuando aplicar normas administrativas y cuando laborales.

Por tanto, el empleado público seria aquel que no toma decisiones como el intendente de una Secretaria de Estado o cualquier dependencia o la secretaria que toma nota; y el servidor público es aquel que ejecuta las ordenes del funcionario; pero esa orden implica la ejecución de un acto que puede o no acatar; pero que involucra la responsabilidad directa y licita del Estado.

De esta manera podemos concluir que servidor público es aquella persona que ejecuta las ordenes recibidas por los funcionarios; y que actúa a nombre y representación del Estado; lo que implica una doble relación; una de subordinación ante sus superiores de quienes reciben órdenes, (laboral); y otra de orden administrativo como los demás trabajadores al servicio del Estado.

### 3.- REGIMEN JURIDICO DE LOS SERVIDORES PUBLICOS.

Los servidores públicos, están sometidos a dos

diversos tipos de normas: una disciplinaria y otra laboral.

Hoy en día, existe una generación de estudiosos del derecho administrativo que han observado la relación de los servidores públicos también desde una perspectiva del derecho laboral burocrático, entre ellos encontramos al ilustre Acosta Romero o a Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez; éste último argumenta: "El régimen jurídico de los servidores públicos es muy variado, ya que, en primer lugar, existen dos ramas ° del Derecho que regulan su relación: una, el Derecho Disciplinario, y otra que podríamos denominar Derecho Laboral Burocrático; y en segundo término, este Derecho laboral se encuentra integrado a su vez por varios sistemas que establecen, de acuerdo con la calidad y tipo de relación de los trabajadores, sistemas diferentes... (117)

Continúa diciendo: No debemos confundir las normas disciplinarias de la Administración Pública Federal, que por su naturaleza revisten actos de autoridad, con las normas que regulan directamente las relaciones obrero-patronales, que se caracterizan por su contenido prestacional. (120)

Por lo que respecta a al comportamiento de los servidores públicos como tales, es correcta la

119.- DELGADILLO, ob. cit. p. 148

120.- Idem. pág. 148

apreciación de Delgadillo Gutiérrez, debido a que el artículo 113 constitucional, señala que será la Ley de Responsabilidades de los servidores públicos la que establezca las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que incurran, así como los procedimientos y las autoridades competentes para aplicarlas.

Y por otra parte, la regulación de las relaciones laborales entre el Estado y sus servidores, se rige por la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del Apartado "B" del artículo 123 constitucional; y por sus propias leyes los militares, marinos, y miembros de los cuerpos de seguridad pública, así como el personal del Servicio Exterior Mexicano; de conformidad con lo dispuesto en la fracción XIII de dicho apartado.

### 3.1.- OBLIGACIONES, RESPONSABILIDADES Y DERECHOS DEL SERVIDOR PUBLICO.

Los Servidores públicos, tienen a su cargo, obligaciones que ineludiblemente tienen que cumplir; su actuación siempre debe estar apegada a derecho, no pueden hacer más que aquello que la ley les faculta; y si exceden los límites de su actuación, pueden incurrir en responsabilidad; es cierto que tienen una carga que adicional que de los trabajadores que prestan servicios en la iniciativa privada no llevan; pero a diferencia de ellos, también gozan de mejores derechos a nivel

prestacional que aquellos.

**A).- DEBERES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS.**

Los deberes de los funcionarios públicos, tienen su fundamento primordial en el juramento contemplado en el artículo 128 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que expresa: "Todo funcionario público, sin excepción alguna, antes de tomar posesión de su encargo, prestará la protesta de guardar la Constitución y las leyes que de ella emanen".

Asimismo, para todos los servidores públicos, sean funcionarios o empleados, la Constitución prevé ciertos valores que deberán salvaguardar en el desempeño de sus funciones, empleos, cargos y comisiones. Estos valores tutelados son: la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia. '121'

Entre algunos de los deberes impuestos a todo servidor público se encuentran:

**1.- DEBER DE OBEDIENCIA.-** Tiene su fundamento en el orden jerárquico.

Lanband sostiene que los negocios jurídicos no podrían funcionar sin la obediencia del inferior al superior. No basta la supremacía del superior, es necesario que se complemente con la obediencia del inferior.

Duguit por su parte, considera que el inferior debe

obrar conforme a la ley de la función, porque el inferior debe seguir las instrucciones, pero éste al dar sus órdenes no lo hace sino según la ley; sin embargo, Canasi considera como extremo tal parecer; debido a que en la ley el inferior no encontraría la última palabra.

Por su parte, y en relación a que el superior imponga una orden contraria a la ley, Otto Mayer comparte el criterio de Villegas Basavilbaso en considerar la desobediencia del inferior como un "derecho".

Y esto es así porque en caso de que un superior encomiende una actividad ilícita el inferior tiene no sólo el derecho sino la obligación de negarse a ejecutarla.

"La escala jerárquica es una sucesión de grados que constituyen el orden jerárquico, que va de una voluntad a la otra en forma escalonada, y que constituyen una relación de órganos de distinta competencia. Es una relación de supremacía de los órganos superiores y de subordinación de los órganos inferiores".

En la jerarquía individual, el fundamento jurídico está determinado con independencia del órgano administrativo. La subordinación se establece dentro de un mismo órgano administrativo. Lo mismo pasa en las fuerzas armadas e instituciones militarizadas, como la Policía Federal, etc. en que la jerarquía individual



asume los más altos caracteres preceptuados por la ley y los reglamentos.

Sin embargo, la obediencia del inferior a las ordenes del superior está sujeta a cierta condición, es decir, que las ordenes del superior deben estar dentro de los límites de su competencia; por tanto, "no todo funcionario superior puede ordenar a cualquier inferior, ni todo funcionario inferior debe obediencia a cualquier superior". (122)

De cualquier forma, la obediencia tiene sus límites, Kelsen y Merkl creen que "la obediencia absoluta a la orden en forma absoluta, traería como consecuencia la irresponsabilidad del inferior, tanto administrativa como penal"; esta idea puede ser aplicada no sólo por los servidores públicos; sino también por el resto de los habitantes de un Estado; también considera que en caso de duda de "si obedecerán a la ley o al acto administrativo, y no cabe duda de que habrá que decidirse por la norma superior" (123)

Es precisamente aquí, en donde encontramos el mayor problema respecto de la falta de un ordenamiento propio que resuelva los conflictos de baja de un policía; es de sobra conocido el ambiente de corrupción que se vive en las corporaciones policiacas, en donde en algunas

122.- Canasi. Op. cit. pág.. 598

123.- Cit. pos. CANASI, pág.. 599

ocasiones, los mandos supremos, son los que instan a sus subordinados a levantar el mayor número de infracciones entre otras cosas, con el argumento que de no hacerlo serán cesados; y es el caso, en que ante estos atropellos, los policiaos no cuentan con un ordenamiento laboral que los respalde para denunciar a sus superiores; debido a que resulta muy fácil destituir a dichos agentes de seguridad; si tomamos en consideración que el Consejo de Honor y Justicia de las corporaciones está integrado con elementos de la misma corporación, por lo que éste es juez y parte.

2.- **DIGNIDAD EN LA CONDUCTA.**- Es un concepto de moral y buenas costumbres del funcionario público que se extiende hasta su vida privada... Se puede decir que la moral del funcionario público es como el cristal que se empaña al primer soplo; o que es como la moral de la mujer del César, que no le basta ser honrada, sino que debe parecerlo. Esa es la enorme exigencia de la conservación de la investidura impuesta siempre por la ley, pero que está insita en la función pública, como en la carrera de los hombres de la Roma milenaria, sujeta, como dice D'Alessio, a la "censura morum" del derecho romano" (124)

3.- **DEDICACION AL CARGO.**- Es un deber elemental que corre parejo al de lealtad y fidelidad, y esencial a

todos los funcionarios y empleados públicos, sin distinción de remunerados u honorarios y constituye la simple consagración al cargo. (125)

**B).- RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PUBLICOS.**

Para Galindo Garfias el concepto de responsabilidad es de una gran amplitud, pues tiene un contenido de orden moral, social, político y jurídico a la vez; sin embargo, señala que el concepto responsabilidad significa en el sentido más amplio del vocablo, compromiso u obligación de acatar los deberes que impone el cargo, como significa también en otro respecto estar a las consecuencias del incumplimiento de la conducta debida o legítimamente esperada del servidor público por el grupo social, por la Nación, como colectividad jurídica organizada y queredundan en un daño o perjuicio causado a otro. (126)

Los servidores públicos pueden incurrir en alguno de los cuatro tipos de responsabilidades, que la Constitución señala cuando incumplen con las obligaciones que les impone; y éstas son: penal, civil, la administrativa y la política .

La responsabilidad penal que se prevé en el título X del Código Penal Federal, establece once delitos en los que pueden incurrir los servidores públicos, y que son: ejercicio indebido de servicio público, abuso de autoridad, coalición de servidores públicos, uso indebido

125.- Idem. pág.. 609

126.- Cit. pos. MORALES PAULIN. pág.. 339

de atribuciones y facultades, concusión, intimidación, ejercicio abusivo de funciones, tráfico de influencia, cohecho, peculado y enriquecimiento ilícito.

A excepción de la responsabilidad civil, las responsabilidades administrativa, penal y política, pueden generar la separación e incluso la inhabilitación del responsable para volver a desempeñar un cargo público. (127)

La aplicación del régimen de responsabilidades no reconoce las fronteras establecidas por los distintos regimenes jurídicos burocráticos. El régimen de responsabilidades es totalizador para la imposición de las obligaciones y de las sanciones resultado del incumplimiento del deber consignado. (128)

El tipo de responsabilidad que para efectos de este estudio nos interesa es la Administrativa.

Prácticamente en forma unánime la doctrina define a la responsabilidad administrativa como aquella que fundada en un poder o facultad disciplinaria "generalmente" consubstancial al superior jerárquico, éste le impone a un subordinado una sanción ya sea correctiva o expulsiva, como resultado de la conculción de los deberes inherentes al cargo, produciendo con ello un daño a los fines institucionales. (129)

127.- Ibid. p. 340.

128.- MORALES PAULIN. p. 340.

129.- Ob. cit. MORALES PAULIN. p. 408

**C).- DERECHOS DE LOS SERVIDORES PUBLICOS.**

Según la teoría contractual, la relación jurídica entre el Estado y los servidores públicos, es casi siempre bilateral; porque si bien, el Estado impone en forma unilateral los deberes que deben cumplir, los derechos que les otorga son obligaciones que él debe cumplir en favor de ellos y como señaló Humberto Delgadillo, estos derechos son de carácter prestacional.

Antes de enumerar los derechos que tienen los servidores públicos es conveniente recordar que el concepto "derecho" es genérico y contempla una serie de intereses jurídicamente protegidos, que a veces alcanzan los caracteres de verdaderos derechos subjetivos; otras veces son intereses legítimos, y algunos meros derechos en expectativa, según que se hallen o no protegidos por recursos contencioso-administrativos o por acciones ante los tribunales judiciales. Estas valoraciones dependen única y exclusivamente de la norma jurídica objetiva (la Ley).

Canasi, considera que los deberes como los derechos constituyen una situación jurídica general, no establecida para casos individuales o particulares. De allí que el principio en materia de derechos de los empleados y funcionarios protegidos por la ley, lo es en contra de las medidas que puedan afectarlos, vulnerándose, precisamente, esas garantías

constitucionales y legales, tanto en sentido formal como material, que alteren el status jurídico. Nadie puede tener derecho a que la ley que rige durante su ingreso a la función pública permanezca inalterada en adelante, durante toda su vida administrativa, pero es incuestionable que mientras una norma rija reconociéndole determinados beneficios, prerrogativas o derechos, éstos deben ser respetados y protegidos por recursos y acciones jurisdiccionales." (130)

Canasi, clasifica los derechos de los funcionarios y empleados públicos en once categorías:

- A).- Derecho al empleo o a la función pública.
- B).- Derecho a la carrera.
- C).- Derecho al ascenso.
- D).- Derecho a los honores.
- E).- Derecho al sueldo;
- F).- Derecho a la jubilación.
- G).- Derecho a la pensión.
- H).- Derecho a la indemnización.
- I).- Derecho de asociación.
- J).- Derecho de agremiación;
- K).- Derecho de huelga.
- L).- Derecho de peticionar a las autoridades. (131)

Al respecto, Delgadillo señala como derechos de los

130.- Op. cit. CANASI. p. 616

131.- Ib. p. 618

servidores públicos: el derecho al ascenso, derecho al sueldo o salario, derecho de asociación sindical, derecho a la huelga, derecho a ventajas económicas, como compensaciones, horas extras, gastos de representación, gratificaciones, aguinaldos, derecho a la seguridad social, etc. (132)

#### 4.- MARCO JURIDICO DE LOS CUERPOS POLICIACOS.

En la actualidad México carece de una ley de policia a nivel federal; a pesar de que en el siglo pasado si existian regulaciones de la policia; como ejemplos podemos citar la Ley Orgánica de la guardia de Seguridad, expedida por Ignacio Comonfort en 1857, o bien la Ley sobre Policia General del Imperio expedida por Maximiliano en 1865. Muchos de los problemas que hoy se dan en materia de seguridad pública encuentran su origen en la ausencia de un marco juridico que la prevea. (133)

Como puede notarse, prácticamente todos los problemas que se han presentado en el diagnóstico conllevan a un mismo factor esencial: no hay un cuerpo normativo coherente y sistemático que, fundado en la norma suprema, instituya un esquema claro de organización, facultades y procedimientos de actuación de los órganos que intervienen en la seguridad pública, así

132.- DELGADILLO. Ob. cit. p. 151

133.- GONZALEZ RUIZ. pág. 51

como los procedimientos de colaboración interinstitucional y de formación de sus integrantes, entre otros. (134)

#### 4.1.- LA CONSTITUCION

Debemos recordar que hay policia en los tres niveles de gobierno.

Hasta hace cinco años, como lo señalaba González Ruiz, la única que tenía fundamento constitucional era la policia judicial; en la actualidad, y de conformidad con la adición del artículo 21 constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1994; dicho numeral habla en general de la policia; y en algunos artículos de la carta magna se hace referencia a los cuerpos de seguridad; sin que se haya conseguido con ello un gran avance ni en materia de seguridad, ni en la defensa de sus intereses laborales; como a continuación se podrá apreciar.

Con relación a la Seguridad Pública, el artículo 21, adicionado en 1994 en el Diario Oficial arriba mencionado, en los párrafo IV y V, se señala que: "La seguridad pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los municipios, en las respectivas competencias que esta constitución señala. La actuación de las instituciones policiales se regirá por los principios de legalidad,



eficiencia, profesionalismo y honradez.

La Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios se coordinarán, en los términos que la ley señale, para establecer un sistema nacional de seguridad pública". (135)

El artículo a 115, fracción III, inciso h).- determina que será competencia del Municipio, con el concurso de los Estados, tener a su cargo la seguridad pública y el tránsito. (136)

El artículo 122, fracción II, inciso e), dispone que el Jefe de Gobierno del Distrito Federal tendrá las facultades y obligaciones siguientes: la de ejercer las funciones de dirección de los servicios de seguridad pública de conformidad con el Estatuto de Gobierno.

Con relación a los derechos laborales de los cuerpos de seguridad, el artículo 123, Apartado B dispone que el Congreso de la Unión tendrá facultades para expedir leyes sobre el trabajo, que rijan entre los Poderes de la Unión, el Gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores; y en la fracción XIII establece que los miembros de los cuerpos de seguridad pública se registrarán por su propia ley.

Esta fracción es hoy en día de las que más ha dado que hablar; debido a que los cuerpos de seguridad aún no

135.- CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.- Ed. Porrúa, 1996, P. 21

136.- Idem. p. 108

cuentan con su propia legislación como lo señala la constitución.

El artículo 123 Constitucional, es uno de los preceptos que prevén y protegen una garantía social, como lo es el trabajo; dicho numeral está compuesto de dos apartados, el A) y el B); en el primero se refiere a los trabajadores que prestan sus servicios a particulares; y el apartado B) se establecen las condiciones en que han de prestar sus servicios los trabajadores al servicio del Estado; incluso a los que aparecen en la fracción XIII, de dicho apartado, porque si bien es cierto que dicha fracción establece que se regirán por sus propias leyes, por el contenido substancial de dicho precepto constitucional, no debemos entender por "propias leyes" a los reglamentos de policía, códigos militares, etc. sino se refiere a que las personas que presten sus servicios a los órganos que menciona, por contener su trabajo características propias y distintas por su importancia para el Estado, deben contar con un ordenamiento laboral apropiado y acorde a sus derechos laborales que es la materia de dicho artículo constitucional regula; y que compete su creación como en el segundo párrafo de dicho artículo al Congreso de la Unión; por lo que el hecho de que dicha fracción se encuentre dentro del apartado "B" del artículo 123 nos indica que el legislador también los consideró

trabajadores al servicio del Estado, porque de no haberlos considerado así, no los hubiese integrado dentro de las diversas categorías de trabajadores burocráticos y hubiese incluido un apartado "C" para excluirlos a ellos.

Asimismo, dicho apartado no establece que sea un Tribunal distinto al de Conciliación y Arbitraje quien resuelva los conflictos de los militares, marinos, cuerpos de seguridad o del personal del servicio exterior; tal y como ocurrió en relación a con los trabajadores de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y con los trabajadores del Poder Judicial de la Federación; por lo que el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje es competente para resolver los conflictos que se susciten entre los trabajadores que la multicitada fracción XIII, del apartado B señala y aplicar las leyes que a cada caso correspondiera.

A continuación y para que se aprecie mejor lo comentado con antelación, transcribiré las partes conducentes del Artículo 123.

Título Sexto.- Del trabajo y de la previsión social.- Artículo 123.- Toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil; al efecto, se promoverán la creación de empleos y la organización social para el trabajo, conforme a la ley.

El Congreso de la Unión, sin contravenir a las bases siguientes deberá expedir leyes sobre el trabajo, las

cuales registrarán:

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

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

IX.- Los trabajadores sólo podrán ser suspendidos o cesados por causa justificada, en los términos que fije la ley.

XII.- 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 Consejo de la Judicatura Federal; los que se susciten entre la Suprema Corte de Justicia y sus empleados serán resueltos por esta última.

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

En la jurisprudencia "TRABAJADORES DE CONFIANZA AL SERVICIO DEL ESTADO EL TRIBUNAL FEDERAL DE CONCILIACION Y ARBITRAJE ES COMPETENTE PARA CONOCER DE LA CONTROVERSIA QUE SE SUSCITE CON MOTIVO DE SU CESE", el Pleno de la Corte, expresó que 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; con excepción de los conflictos que se den entre el Estado y el personal que se establece en la fracción XIII del citado artículo, y que por no estar contemplados en dicha fracción los trabajadores de confianza al servicio del Estado deben considerarse regidos por la norma general, sin que sea obstáculo para esta conclusión que dichos trabajadores carezcan de acción para demandar su reinstalación, debido a que señala que una cosa es la competencia del aludido órgano jurisdiccional y otra los derechos que el Apartado B les otorga; y que 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; asimismo indica que 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. Finalmente, nuestro máximo Tribunal concluyó en la tesis en comento que: 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 perdiera su carácter laboral y el cese se convirtiera en un acto de autoridad, por lo que tuviera que impugnarse en la vía de amparo".(137)

Y aunque esta tesis no se refiere a los policías y es más los excluye del apartado "B" o norma general como indica, deben de tomarse en consideración todos los argumentos vertidos en ésta, en favor de ellos.

Sin duda, hay que observar que el Pleno no hizo un análisis profundo al referirse a la mencionada excepción; debido a que hoy día, señala que cuando un policía reclame prestaciones de carácter laboral, debe acudir ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, o ante el Tribunal Fiscal de la Federación; porque no son trabajadores; por lo que efectivamente, el Pleno, evitando caer en el absurdo que menciona la tesis que precede, pese a que los policías realizan un trabajo, reciben un salario y tienen una relación de subordinación señala que no son trabajadores; y además indica que sus

137.- SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACION, 8a Epoca, Tomo VI, Primera Parte, pág. 92.

controversias deben resolverse ante el Contencioso-Administrativo.

#### 4.2.- MARCO LEGAL

González Ruiz, señala que el marco legal de actuación de la policías preventivas y judiciales, locales y federales, presenta grandes problemas ya que, no existen normas precisas en las que se regulen claramente su actuación, y existen otros en los que establecen lineamientos en cuanto a la organización, competencia y funciones de determinados cuerpos de policía; pero carecen de fundamento constitucional.

González Ruiz y coautores, señalan que el **Reglamento de la Policía Federal de Caminos**, expedido por el Presidente de la República y publicado en el Diario Oficial el 25 de agosto de 1978; en el que se establecen las funciones, organización, facultades y obligaciones de sus miembros; e indica que hasta cierto punto regula con detalle y amplitud un sistema de formación y de carrera; porque pueden observarse reglas estrictas en lo que hace al sistema de altas, bajas, reingresos, adscripción del personal, escala jerárquica y, sobre todo, en lo que se refiere al mecanismo de ascensos y el sistema de evaluación. (138)

No obstante lo anterior, existe un grave problema con este reglamento, debido a que no se fundamenta en ley

alguna, ni mucho menos en la propia norma suprema. Es en este sentido es inconstitucional, con lo que una vez más se demuestra la desarticulación e incoherencia en las normas que regulan los cuerpos de seguridad pública. (137)

En el Diario Oficial del 30 de octubre de 1990, se publicó un decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones relativas a disposiciones del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; esto por lo que hace a la policía Fiscal Federal, en el artículo 85 de dicho ordenamiento se establece la competencia de dicha policía para la prevención de delitos fiscales, apoyar a las autoridades fiscales en la ejecución de sus facultades de inspección, supervisión y vigilancia aduanera; el 31 de diciembre de 1990 fue publicado el Acuerdo que establece el Manual de Organización de esta corporación y que delega facultades en los servidores públicos que la integran. (140)

Primero, se establece una corporación de policía a través de una reforma al reglamento interno de una secretaria de Estado, con lo que se repite el vicio de origen en cuanto a la falta de fundamentación. No es posible pensar que sin fundamento constitucional o legal actuación de los cuerpos de seguridad. Sólo la Secretaría

139.- Idem. p. 64

140.- Ibid. 64



de Hacienda tiene facultades para formar y controlar a la corporación; esto es precisamente lo que desde la óptica integral genera un panorama de incoherencia en las acciones encaminadas a la seguridad pública, ya que los mandos de las policias obedecen a lineamientos que no se vinculan con acciones globales. Son también éstos los factores que provocan los conflictos entre las propias corporaciones. (141)

Por otro lado, al estudiar el manual antes citado, es fácil detectar la falta de un sistema preciso, detallado y bien desarrollado de carrera, para su estricto cumplimiento. A pesar de tratarse de un manual, estamos una vez más ante modelos de regulación muy generales; por ejemplo, en lo que se refiere a promociones y ascensos, asunto que se deja encargado a la llamada Comisión de Ascensos de la corporación, y que aunque se determina su integración así como los requisitos para las promociones de ascenso, no se precisan los parámetros para las variables de evaluación, tales como la buena conducta, los méritos, la aptitud profesional o los tipos de exámenes que les serán aplicados. El ordenamiento, entonces, no permite hacer de la Policía Fiscal una corporación técnica profesional y especializada, dotada de una carrera rigurosamente establecida. (142)

141.- Ibid. p. 65

142.- Op. cit. 65

González Ruiz señala como mejor estructurado el reglamento de la Policía Judicial Federal publicado en el Diario Oficial el 26 de marzo de 1993: porque según señala está en general bien estructurado, porque al igual que el del Reglamento de la Carrera de Agente del Ministerio Público Federal, se sustentaron en las mismas investigaciones que permitieron la elaboración de la recién anotada Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal, las que fueron desarrolladas en el Instituto Nacional de Ciencias Penales entre los años de 1989 y 1991; sin embargo, señala como problemas la falta de precisión en los órganos y sistemas de control y evaluación que privan en las diversas etapas de la formación. (143)

Indican que en el Reglamento de la Carrera de Policía Judicial Federal se establecen claramente las categorías de la misma, la institución que estará a su cargo, los órganos particulares que conocerán del desempeño del aspirante, los sistemas de selección, promoción y evaluación, así como de imposición de sanciones, los derechos y deberes de los alumnos y sus prestaciones en general. Sin embargo, existen problemas importantes que hacen imposible un verdadero control irrestricto sobre cada procedimiento, y que además repiten el esquema de centralización y discrecionalidad

en las competencias de órganos o funcionarios que conocen de la carrera. Por ejemplo, aunque se establecen normas precisas que regulan la selección para el ingreso o reingreso a la Policía Judicial Federal, depositándose dicha facultad en el llamado "Comité de Selección", no se prevé sistema alguno que permita sujetar a controles paralelos o externos a dicho comité, con la obvia posibilidad de que se presten desvios en las tareas en el procedimiento de selección a los aspirantes. Además tampoco se prevé que los integrantes de este órgano posean una formación determinada que les permita desarrollar una actividad verdaderamente profesional al aceptar o rechazar a los solicitantes. (144)

González Ruiz y coautores, consideran que la Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal de 1994 es la ley secundaria más coherente que existe sobre el tema; porque regula la formulación del programa de seguridad pública; la profesión de los cuerpos, contiene un código ético que se denominó Principios de Actuación; los niveles jerárquicos de la materia, etc.

Por lo que a esta tesis interesa, dicho ordenamiento, en su artículo 9o. señala: "Se consideran como elementos de los Cuerpos de Seguridad Pública a aquellos a quienes se les atribuya ese carácter mediante nombramiento o instrumento jurídico equivalente, por

autoridad competente del Departamento o de la Procuraduría, según sea el caso. Dichos elementos se considerarán trabajadores de confianza"; y en el artículo 40, indica: "Sin perjuicio de lo previsto en los ordenamientos de carácter laboral y de seguridad social respectivos, los elementos de los Cuerpos de Seguridad Pública, tendrán los siguientes derechos:"...; y señala una amplia gama de ellos y no sólo se refiere a derechos prestacionales.

También tenemos a la Ley de los Trabajadores al servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B del artículo 123 constitucional; la cual, según señala la Suprema Corte de Justicia, no es aplicable al caso en estudio.

**5.- ANALISIS DE LAS JURISPRUDENCIAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION QUE CONSIDERAN LA RELACION COMO EXISTENTE ENTRE LOS POLICIAS Y EL ESTADO COMO MERAMENTE ADMINISTRATIVA.**

Antes de comenzar el análisis de las Tesis aisladas y jurisprudencias emitidas por la Suprema corte de Justicia de la Nación, respecto de los policías y su relación con el Estado, es conveniente que en primer término conozcamos que es una jurisprudencia, cuales son sus finalidades y alcances.

La palabra Jurisprudencia, sirve para designar el conjunto de principios y doctrinas contenidas en las

decisiones de los tribunales. (145)

La jurisprudencia puede ser integradoras de lagunas o interpretativas.

La ley otorga a las jurisprudencias de la Suprema Corte de Justicia de la Nación obligatoriedad, por lo que los tribunales Federales y del fuero común tanto locales como federales, así como los militares deben acatarlas.

Con las reformas acaecidas el 31 de diciembre de 1994, se redujo el número de ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por lo que de 26 ministros que integraban a nuestro máximo Tribunal, ahora son sólo 11; sin embargo, y pese a dicha reforma al artículo 94 de la Constitución, el artículo 192 de la Ley de amparo, relativo a la integración de jurisprudencias aún no se ha modificado; por lo que de las recientes jurisprudencias y tesis aisiadas que se emiten, podemos apreciar que actualmente se constituyen de la siguiente manera:

Tratándose de jurisprudencia del Pleno, las aprobadas por lo menos por nueve ministros.

Las de las Salas; las aprobadas por lo menos con cuatro ministros.

El artículo 4o. y 15 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, respectivamente establecen:

145.- GARCIA MAYNEZ, EDUARDO. INTRODUCCION AL ESTUDIO DEL DERECHO, Edit. Porrúa, México, p. 68.

"El pleno se compondrá de once ministros, pero bastará la presencia de siete miembros para que pueda funcionar, con excepción de los casos previstos en el artículo 105 de la constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, fracción I penúltimo párrafo y fracción II, en los que se requerirá la presencia de al menos ocho ministros". "La Suprema Corte de Justicia contará con dos Salas, las cuales se compondrán de cinco ministros, bastando la presencia de cuatro para funcionar".

No obstante lo anterior, y toda vez que no ha sido reformado el artículo 192 de la Ley de Amparo, la Jurisprudencia se forma siempre que lo resuelto en ellas se sustente en cinco sentencias no interrumpidas por otra en contrario; así como las resoluciones que diluciden las contradicciones de tesis de Salas y de Tribunales Colegiados de Circuito; y respecto de las emitidas por los Tribunales Colegiados de circuito, que sean aprobadas por unanimidad de votos, sustentadas en cinco sentencias no interrumpidas por otra en contrario.

Después de lo anterior, procederé a hacer un breve comentario de las tesis más relevantes relacionadas con el tema de esta tesis.

#### 5.1.- QUINTA EPOCA

En esta época las tesis jurisprudenciales giraron en torno a los policías de Caminos, en las que se por ser dicha corporación una milicia auxiliar del Ejercito

Nacional, señalaron que su destitución e inhabilitación, correspondía únicamente al Presidente de la República; y entre ellas se encuentran las de los siguientes rubros: POLICIAS DE CAMINOS, BAJA DE. (146) POLICIAS FEDERALES DE CAMINOS, CESE DE LOS. (147) CESE DE LOS POLICIAS DE CAMINOS, RECURSO QUE DEBEN AGOTAR PREVIAMENTE AL AMPARO CONTRA EL. (148)

En esta época no hubo discusión alguna respecto de la naturaleza de la relación existente entre ésta agrupación y el Estado; y quienes resolvían asuntos relacionados con el cese eran los Tribunales administrativos; porque consideran a dicha corporación como auxiliar del ejército; y porque según señalaba se regían por las Leyes Castrenses.

En la actualidad, según lo dispuesto en el artículo 5o. del reglamento de la Policía Federal de Caminos, ésta es una dependencia de la Dirección General de Autotransporte Federal, con categoría de Subdirección; que si bien en su artículo 3o. establece que es una corporación organizada con disciplina militar que colaborará con el ejército mexicano, cuando sea requerida, ello no implica que forme parte de las fuerzas armadas, ni que se gobierne por leyes castrenses, debido

146.- SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACION, SEGUNDA SALA, QUINTA EPOCA, 1945, TOMO LXXXV, p. 1622.

147.- SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACION, SEGUNDA SALA, QUINTA EPOCA, 1944, TOMO LXXXI, P. 2473.

148.- SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACION, SEGUNDA SALA, QUINTA EPOCA, 1944, TOMO LXXX, p. 3000.

a que cuenta con su propio ordenamiento.

#### 5.2.- SEXTA EPOCA.

La tesis más importante de ésta época que versa sobre el tema fue la del rubro siguiente: "TRABAJADORES DEL ESTADO. POLICIAS Y EMPLEADOS ADMINISTRATIVOS. NO SON CONSIDERADOS POR LA LEY COMO DE CONFIANZA.- La cual hacia una distinción entre el personal de línea y el personal de carrera de una corporación policiaca, expresando que dentro de la Jefatura de Policía, los puestos de confianza comprenden únicamente a la oficialidad, a los policías, cabos y sargentos, incluidos en el personal de línea, quienes por sus funciones están sujetos a un régimen en el que prevalece la disciplina militar porque se encuentran sujetos a las llamadas "revistas", el "acuartelamiento", los "plantones", o los "arrestos" cuando incurren en algunas faltas; no contemplando así a los mecanógrafos, de quienes decía son simples amanuenses, quienes no están obligados a cumplir con determinadas normas.

Al respecto, cabe aludir lo expresado en el capítulo anterior, en relación a que las instituciones armadas tienen objetivos, funciones, aptitudes, entrenamiento y capacidades diversos a los de la policía; por lo que no consideró correcta la interpretación de la Suprema Corte de Justicia para considerar a los policías como corporaciones formadas con disciplina militar; ya



que mucho distan de tenerla; pero independientemente de que la tuvieran o no, la policia en si no es una institución que se rija por las leyes castrenses; lo cual los hace diferentes a las fuerzas armadas o al ejercito, y no por ello debemos considerar que los integrantes de aquellas instituciones carecen de un vinculo juridico laboral con el Estado; por lo que el hecho de que su preparación sea especial, no implica que por ello no puedan ser trabajadores; Cabe hacer mención que en el Distrito Federal, el titular de la Secretaria de Seguridad Pública del Distrito Federal, general Enrique Salgado Cordero, inició un programa de adiestramiento en el campo militar número uno, al que acudieron los policias del Sector de Iztapalapa, sin embargo, por tratarse de un curso de apenas unos meses, no podemos decir que éste grupo de policias ya haya sido militarizado. (147)

### 5.3.- SEPTIMA EPOCA.

En esta época, la Cuarta Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, emitió una jurisprudencia relativa a los policias bancarios, considerando que no existia relación laboral entre estos y la empresa en que prestan sus servicios, porque el policia desempeñaba sus funciones en virtud de una comisión conferida por el jefe

de la corporación a la que pertenecen; posteriormente, y dentro de la misma época, se interrumpió dicha jurisprudencia estableciéndose lo siguiente: "... 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 dicho 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 esté sujeta a las normas que derivan del apartado "A" o del apartado "B" del Artículo 123 Constitucional". (150)

Esta fue la primer y la más importante tesis que ha aparecido, de gran contenido laboral y en defensa de los policías, pugnando por salvaguardar sus derechos como trabajadores; sin embargo, nunca llegó a convertirse en jurisprudencia; y por carecer de obligatoriedad los Tribunales Colegiados comenzaron a plasmar diversos puntos de vista .

Ahora bien, los argumentos vertidos en esta tesis aislada emitida por la entonces Cuarta Sala, sirve invocaría en defensa del reconocimiento de los policías como trabajadores; y sobre todo del Estado como Patrón, en contra de lo sustentado hoy día por nuestro máximo Tribunal.

150.- Tesis aislada sustentada por la Cuarta Sala de la S.C.J.N., SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACION, Séptima Epoca, Volumen 187-192, Quinta parte, página 44.

Aparecieron también, otras tesis en las que se sostenía que los policías podían acudir y reclamar su baja como servidores públicos ante el tribunal de lo Contencioso Administrativo; y entre ellas encontramos la del rubro: POLICIAS. BAJA DE. NO ESTAN OBLIGADOS A PROMOVER JUICIO DE ANULACION ANTE EL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL PREVIAMENTE AL AMPARO.- (101)

No podemos seguir sosteniendo que en el caso de la baja de un policía, el Estado actúe ante él como autoridad y que por su naturaleza corresponde su estudio a un juzgado de Distrito.

Por las razones vertidas en el punto que antecede, la autoridad competente para conocer todo lo relativo a las reclamaciones laborales de los policías con el Estado es el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje porque es un típico tribunal social de trabajo, por cuanto que somete al poder administrativo a la jurisdicción y consiguientemente a someterle los conflictos que tenga con sus servidores, cuyas relaciones son de carácter social laboral reguladas por el apartado B del artículo 123 constitucional y por sus respectivas Leyes Reglamentarias, que son: la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado y la Ley

151.- CD-ROM. 1996, SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO. PODER JUDICIAL DE LA FEDERACION.

Reglamentaria de la fracción XIII bis, del Apartado "B" del Artículo 123 Constitucional. (102)

**5.4.- OCTAVA EPOCA.**

Las contradicciones que aparecieron con anterioridad no lograron resolverse; debido a que la Cuarta Sala modificó en varias ocasiones su criterio al respecto; logrando con ello incertidumbre jurídica para los policías.

El 19 de junio de 1989, La entonces Cuarta Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la tesis: "POLICIAS, FALLECIMIENTO DE. COMPETENCIA DEL TRIBUNAL FEDERAL DE CONCILIACION Y ARBITRAJE PARA CONOCER DE CONFLICTOS LABORALES RELATIVOS ENTABLADOS POR SUS BENEFICIARIOS.- Expresó que toda vez que la relación jurídica del policía con el Estado deriva de una designación o nombramiento que lo colocó dentro de la situación jurídica ya prevista por las normas legales y reglamentarias para la Policía Preventiva del Distrito Federal, debía ser el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje quien conociera de los conflictos laborales entablados por los beneficiarios de un policía fallecido; debido a que las Juntas de Conciliación y Arbitraje, de conformidad con lo dispuesto en el Apartado A del artículo 123 constitucional debían de conocer de las

relaciones laborales entre los obreros, jornaleros, empleados domésticos, artesanos y sus empleadores. (103)

Consideró que acertadamente en esta tesis falló en favor del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, para conocer de los conflictos relacionados con los policías pertenecientes al Departamento del Distrito Federal.

Idéntico criterio sostuvo la Cuarta Sala, al resolver las competencias 69/89, 67/89, 71/89, 62/89, 26/89 y 201/86, en la jurisprudencia del rubro siguiente: "POLICIAS, BAJA DE. COMPETENCIA DEL TRIBUNAL FEDERAL DE CONCILIACION Y ARBITRAJE". (104)

No obstante lo anterior, esa misma Sala interrumpe dicha jurisprudencia, al resolver la competencia 96/94, y vuelve a establecer que de las reclamaciones laborales que realicen los policías sea el Tribunal de lo Contencioso Administrativo quien deba conocer; asentando al efecto la tesis del rubro: COMPETENCIA. POLICIAS PREVENTIVOS EL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL, SOLICITUD DE PENSION POR, CORRESPONDE CONOCER DE ESA RECLAMACION AL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. (105)

No comparto el criterio anterior, debido a que en

153.- SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACION, 8a. Epoca, Tomo III, Primera Parte, p. 426.

154.- SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACION, OCTAVA EPOCA, Tomo IV, Primera parte, p. 313.

155.- SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACION, 8a Epoca, Cuarta Sala, Tomo XIII-junio, 4a. XVIII/94, p. 383.

primer lugar el contencioso-administrativo se refiere a la jurisdicción encargada de resolver las cuestiones litigiosas entre los particulares y la Administración Pública; su materia está constituida: "... por el conflicto jurídico que crea el acto de la autoridad administrativa al vulnerar derechos subjetivos o agravar intereses legítimos de algún particular o de otra autoridad autárquica, por haber infringido aquella...".<sup>(106)</sup>; esto es así, debido a que como acertadamente lo señaló el Ministro Mariano Azuela Güitrón: "Lo propio del acto administrativo, en uno de sus aspectos, es que se realiza por el gobernante respecto del gobernado en sus condiciones de tales. En la relación del Estado y sus empleados el funcionario que desempeña el papel de jefe toma sus decisiones respecto del empleado no porque sea un gobernado sino simplemente porque es un trabajador y ha desempeñado sus labores de determinado modo. Por ejemplo da de baja al trabajador no porque como gobernado haya violado una ley sino porque faltó al cumplimiento de sus obligaciones como trabajador."<sup>(107)</sup>

Los Tribunales Colegiados de Circuito, fueron los primeros en resentir los drásticos y extremos criterios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; tal y como

156.- ELEMENTOS DE DERECHO ADMINISTRATIVO SEGUNDO CURSO, LUIS HUMBERTO DELGADILLO, Edit. Limusa, Méx. p. 188

157.- VOTO PARTICULAR, SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACION BA. Epoca, Tomo I, Primera parte-1, pág.. 43.

se puede apreciar en la tesis que a continuación se transcribe; la cual en un principio sostuvo la naturaleza administrativa de la relación policia-estado y que después fue objeto de un voto que denominaron "aclaratorio" y que no fue tal; porque cambió en forma radical el sentido que en un principio se estableció; por lo que es interesante conocerla: "TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO DE MEXICO, POLICIAS JUDICIALES. SU RELACION CON EL ESTADO ES DE NATURALEZA ADMINISTRATIVA. Si el quejoso pertenece a un cuerpo de seguridad pública estatal según la fracción XIII, Apartado B, del artículo 123 constitucional y el precepto 8o. de la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado, se encuentra excluido de la determinación jurídica que considera la relación de servicio, equiparándola al vínculo laboral existente entre trabajador y patrón perdiendo de vista que la relación existente entre trabajador y Estado, es distinta, atenta la exclusión comentada la cual permita concluir sobre la naturaleza administrativa de la misma y por ello, es a un tribunal de esa calidad al que corresponde ese conocimiento. (100).

Esta tesis sufrió una metamorfosis; y en un voto "aclaratorio" del Magistrado Victor Ceja Villaseñor; se concluyó que la naturaleza era laboral; por lo que he de transcribirlo a continuación: "La fracción II del



artículo 5o. del Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio de los Poderes del Estado, de los Municipios y de los Organismos Coordinados y Descentralizados de Carácter Estatal, dispone que: "Los miembros de la Policía Urbana y Judicial, se considerarán empleados de confianza". De acuerdo con el artículo 8o. transitorio del ordenamiento en cita, gozan únicamente de las medidas de protección al salario y de los beneficios de la seguridad social, pues tal precepto los excluye solamente respecto a los derechos colectivos y en cuanto a los individuales, por lo que hace a los derivados de la estabilidad en el empleo, como son la reinstalación en el trabajo, indemnización constitucional, salarios caídos, prima de antigüedad, etc., ya que tal precepto dispone: "Todas las prerrogativas de la Ley Federal del Trabajo en favor de los trabajadores y que no estén modificadas o concedidas a los trabajadores del servicio del Estado". Redacción de la cual, se puede inferir legalmente, en forma similar a como lo establece la fracción XV del artículo 123 constitucional, Apartado B, que los trabajadores de confianza al servicio del Estado, como se ha dicho, no gozan de estabilidad en el empleo.

Continúa diciendo: "Así, en el Congreso Local con apoyo en el artículo 123 citado, expresamente estableció que los miembros de la policía son considerados de confianza y únicamente los excluyó de tal ordenamiento

respecto a las prestaciones vinculadas con la estabilidad en el empleo, se impone considerar, que la relación existente entre los policías y el Estado, y Municipios es de carácter laboral, por lo cual, se está en aptitud de acudir ante el Tribunal de Arbitraje a reclamar las prestaciones procedentes". (107)

Por otra parte, en la Jurisprudencia número 24/95, "POLICIAS MUNICIPALES Y JUDICIALES AL SERVICIO DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MEXICO Y DE SUS MUNICIPIOS, SU RELACION JURIDICA ES DE NATURALEZA ADMINISTRATIVA", el Tribunal Pleno, consideró que la relación Estado-empleado fue en principio de naturaleza administrativa, pero en 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".

A este respecto cabe hacer una última anotación comentando lo que ya dentro de este trabajo, se ha estado tratando, y es el hecho de que no podemos aceptar que hoy día, se siga sosteniendo por nuestra Suprema Corte funcionando en Pleno que la relación Estado-empleado haya sido en principio de naturaleza administrativa; porque de aceptar esa afirmación, llegaríamos a la conclusión que el contrato de trabajo en general fue en un principio de naturaleza civil; lo cual parecería descabellado; debido

a que equivaldría a desconocer el devenir histórico y jurídico; que ha llevado a la Ciencia Jurídica a una importante delimitación; a mi parecer, se ubicó a dicha relación dentro de esa rama administrativa, tomando en cuenta los elementos jurídicos que más se conocían en la época en que fue adoptado tal criterio.

Lo anterior, es explicable tomando como ejemplo que en Europa, después de la conquista y al llevar ciertos frutos de las tierras nuevas se dijo que el mamey era una especie de manzana; posteriormente y con el paso del tiempo se dieron cuenta que no era una especie de manzana, sino un fruto con características diferentes a los que ellos conocían; sin duda, les pareció similar a la manzana porque el sabor que tenía se asemejó al del fruto que por ellos era conocido; por lo que les parecía se identificaban; sin embargo, el mamey siempre fue mamey y nunca fue manzana.

Tomando en consideración lo expuesto, hemos de pensar que la relación Estado-empleado se ubicó en un principio como de naturaleza administrativa; y que ahora claramente se puede observar que es de naturaleza laboral de acuerdo con los principios del derecho del Trabajo Burocrático, como se apreciará con mayor claridad en el siguiente capítulo en que veamos los elementos de la relación laboral.

Por lo que respecta a considerar al Estado como un

Patrón sui generis, tal consideración a fines del siglo veinte, suena un poco anacrónica; es cierto que nuestra Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, no ha cumplido aún cincuenta años; pero esta circunstancia no nos permite considerar al Estado como patrón sui-generis, máxime que el derecho laboral del trabajo tiene casi un siglo de creado.

De las recientes tesis jurisprudenciales de la Suprema Corte de Justicia de la Nación e incluso ésta que se está comentando, parece que encontramos en ellas un predominio de la nueva teoría de la Función Pública, la cual surgió del dominio de la burguesía sobre las grandes masas de la población, misma que fue apoyada por Jellinek, el cual precisó los dos criterios de la distinción entre el derecho público y el privado, por una parte la distinta manera de ser y los diversos efectos de las relaciones jurídicas, base de la clasificación en relaciones de igualdad o de coordinación, propias del derecho privado y en relaciones de subordinación o de supraordenación. (100)

Como acertadamente apunta Mario de la Cueva, con dicha teoría el Estado continuaría tratando a su personal en las mismas condiciones en que lo hacían los reyes en los siglos de l' Ancien régime; por lo que subsistieron

160.- DE LA CUEVA, MARIO. EL NUEVO DERECHO DEL TRABAJO, Edit. Porrúa, México, D.F., p. 618.

los principios de la devoción al servicio, de la lealtad y de la obediencia incondicional, a los que debían sacrificarse las necesidades y aun el bienestar personal: los trabajadores públicos serían algo así como sacerdotes del Estado, porque no estarían al servicio de persona alguna, ni defenderían intereses patrimoniales de individuos particulares, sino que su misión consistiría en realizar las funciones estatales, respetar y hacer cumplir el derecho y, consecuentemente, servir a la justicia legal. (161)

Y entonces debemos cuestionarnos si nuestra constitución al dejar desprotegido a un sector de la población para satisfacer sus propios intereses como lo cuestionó Ferdinand Lassalle ¿no sería una constitución de papel?. (162)

Tomando en consideración las anteriores anotaciones, no es posible que nuestro más alto Tribunal que es el encargado de interpretar nuestras leyes, se apoye en criterios antiquísimos, y contrarios ya no digamos a las políticas sociales por las que nuestro actual régimen jurídico dice pugnar; sino a los principios sociales establecidos en nuestra Carta Magna; ; lo que se desprende de esos criterios es un gran proteccionismo hacia las instituciones partidistas y no hacia el Estado como un todo.

161.- ob.cit. p. 619

162.- Supra.

Acertadamente el Ministro Mariano Azuela Güitrón, en el voto particular que emitió respecto de la jurisprudencia 24/95 antes apuntada, señaló: "...Si como consecuencia de la aplicación de ciertas tesis se deja en estado de indefensión a las personas que, como el quejoso, se encuentran ante una decisión del jefe, tomada en relación a su trabajo, lo que procede es modificar la tesis y no alterar la naturaleza real de la relación típicamente laboral".

Continúa diciendo: "... el desconocer que una autoridad, sin dejar de serlo, realice actos en materia de trabajo, es un absurdo; debido a que no es posible que los militares, policías y marinos, no trabajen, no tengan jefes, no presten un servicio personal subordinado, y que lo que les paguen no es salario...".

#### 5.5.- NOVENA EPOCA.

Un aspecto señalado en diversas jurisprudencias de la actual novena época, sostiene el siguiente argumento: "Conforme a lo dispuesto en el artículo 123, fracción XIII, del apartado B) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los cuerpos de seguridad, entre otros, quedan excluidos del régimen tutelar de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado y de la competencia de los Tribunales Federales de Conciliación y Arbitraje, porque éstos se rigen por sus

propias leyes". (103)

En una Tesis de la Octava Epoca, se señaló lo siguiente "El Estatuto juridico de los Trabajadores al Servicio de los Poderes del Estado, de los Municipios y de los Organismos Coordinados y Descentralizados de Carácter Estatal, si es aplicable a los Cuerpos de Seguridad pública y tránsito del Estado de México, toda vez que en términos del artículo 4o., fracción IV, del citado estatuto, para efectos de tal ley, también son trabajadores al servicio del Estado los de confianza, dentro de los cuales se encuentran los miembros de la policía urbana, que no son otros sino los integrantes del cuerpo de seguridad aludido; y la exclusión a que se refiere el artículo 6o. del propio estatuto sólo tiene aplicación en lo relativo a las condiciones de trabajo que se prevén en el mismo y en lo relativo a los derechos inherentes a la estabilidad en el empleo; de ahí que el estatuto en mérito debe aplicarse relacionándolo con la Ley de Seguridad Pública y Tránsito de la entidad. Esta tesis fue emitida fue el Tercer Tribunal Colegiado del Segundo Circuito; es por ello que pugno por un nuevo análisis en tal sentido por parte del Pleno de la Suprema Corte; porque ésta tesis por ejemplo ya no podrá ser empleada debido al nuevo criterio establecido.

163.- TESIS XXV/95, SEGUNDA SALA DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION. SESION PRIVADA DEL DIA VEINTIUNO DE ABRIL DE MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y CINCO.

Otro de los aspectos que contemplan las recientes jurisprudencias, es que por regirse por sus propias leyes quedan excluidos del régimen tutelar de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado y de la competencia de los Tribunales Federales de Conciliación y Arbitraje.

En jurisprudencias más recientes, y entre ellas las siguientes: "POLICIA AUXILIAR DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL. COMPETENCIA DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL PARA CONOCER DEL JUICIO LABORAL EN EL QUE SE RECLAMEN PRESTACIONES DE SEGURIDAD SOCIAL".; (199) "COMPETENCIA PARA CONOCER DE LOS CONFLICTOS SUSCITADOS CON MOTIVO DE LA PRESTACION DE SERVICIOS DE POLICIAS MUNICIPALES Y JUDICIALES DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MEXICO Y SUS MUNICIPIOS. CON LAS DEPENDENCIAS DE SEGURIDAD RESPECTIVAS. CORRESPONDE, POR AFINIDAD, AL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL ESTADO DE MEXICO" (100) y "COMPETENCIA PARA CONOCER DE LOS CONFLICTOS DERIVADOS DE LA PRESTACION DE SERVICIOS DE LOS POLICIAS MUNICIPALES. CORRESPONDE AL TRIBUNAL FISCAL DEL ESTADO (LEGISLACION DE TAMAULIPAS). (100)

164.- SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACION. SEGUNDA SALA tesis aislada XXV/95, Tomo I, mayo de 1995, pág. 233.

165.- SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACION, Tesis aislada de la SEGUNDA SALA. Novena Epoca, junio de 1996, p. 370.

166.- SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACION, Jurisprudencia No. 10/97, SEGUNDA SALA. Novena Epoca, Tomo V, marzo de 1997, p. 347.



La Suprema Corte de Justicia de la Nación, vuelve a sostener el criterio que se empleó en la séptima época, en el sentido de que el Tribunal de lo Contencioso Administrativo es el órgano jurisdiccional más afín para resolver las controversias derivadas de la prestación del servicio de seguridad pública, entre policías y el Estado; y además se expresa que para que exista congruencia con los criterios establecidos por la Corte, y al no haber disposición legal en el Estado de Tamaulipas que erija a una autoridad con facultades expresas para resolver los conflictos derivados de la prestación de servicios de los policías municipales y los ayuntamientos respectivos, se considera que el Tribunal Fiscal del Estado, por afinidad, es el órgano competente para conocer de ese tipo de controversias, puesto que, dentro de su esfera competencial, realiza funciones contencioso administrativas, por lo menos en el aspecto de que se trata.

Por lo que a esto respecta, no opera el juicio de anulación porque la baja no la decreta el superior como autoridad ni el policía la reclama como particular, tampoco la reclama el policía en su calidad de servidor público, sino como trabajador y el Tribunal de lo Contencioso Administrativo no conoce de conflictos entre patrones y trabajadores, sino de conflictos entre particulares y la autoridad administrativa; y al policía

en todo caso al decretar su superior la baja no lo hace en carácter de autoridad y por lo mismo no es procedente el juicio de amparo.

Por otra parte, las jurisprudencias antes comentadas tienen sustento en la emitida por el Pleno 24/1995, en la que estableció que el artículo 5o. fracción II, inciso 1), de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado es inconstitucional por incluir a los miembros de las policías como empleados de confianza. (167)

Sin que aparezca que éste artículo hubiere sido atacado de inconstitucional; por lo que al hacer el análisis de este precepto sin que persona alguna lo hubiese impugnado sobre pasó sus facultades; sin duda, y por motivos políticos fue que la Suprema Corte de Justicia de la Nación se vio obligada a realizar tal análisis.

Un año después, el Tribunal Pleno, resolvió un asunto que le fue sometido negando el amparo al "Sindicato General de Policía de la Secretaria General de Protección y Vialidad, concluyendo que los policías no pueden formar sindicatos, apoyándose en la tesis anterior; sosteniendo que no son trabajadores; aun cuando la tesis constitucional verso sobre la inconstitucionalidad del artículo 70 de la Ley Federal de

167.- SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACION, TOMO II, septiembre de 1995, Novena Epoca, pág.. 43,

los Trabajadores al Servicio del Estado, la Suprema Corte no estudio los agravios planteados; y sin entrar al estudio sustancial de la litis constitucional, materia del juicio de amparo planteado, revocó el amparo que se había concedido y negó el registro de un sindicato a los policías.

#### CAPITULO IV

##### 1.- LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO Y LA CREACION DE SU LEY.

Con la integración de un artículo constitucional que velara por proteger a los trabajadores, en 1917, nuestro país se encontraba a la vanguardia en lo que a derecho social se refería; sin embargo, la preocupación y el descontento vinieron después; debido a que en un principio sólo contenía lo relativo al apartado "A", que regulaba las relaciones obrero patronales; por lo que no incluía a los hoy reconocidos por dicho numeral como "trabajadores al servicio del Estado"; lo que provocó en esta cada vez más abundante categoría de trabajadores gran incertidumbre; el Estado debido a sus políticas económicas abarcó mayor número de actividades; ya no sólo tenía a su cargo la administración pública; sino que comenzó a manejar algunas empresas que tenían actividades estratégicas en nuestro país; y era el caso que sus trabajadores no contaban con un cuerpo normativo específico.

DAVALOS opinaba que " Los constituyentes de Querétaro, pese a su profundo espíritu visionario, no contemplaron, y no tenían porque hacerlo, todas las relaciones laborales por existir. Por ejemplo no previeron la regulación específica de los Servidores del Estado, tampoco la de los trabajadores de los Organismos

Descentralizados, ni la de los Trabajadores de las Universidades. '168'

En un principio, cada Estado contaba con su ley laboral; y el 18 de agosto de 1931 se crea la Ley Federal del Trabajo, y en su artículo 2o. se expresaba: las relaciones entre el Estado y sus servidores se regirían por las leyes del servicio civil que se expidieran.

Sin embargo, la Ley Federal del Trabajo de 1931, con supina ignorancia del artículo 123 constitucional, en su artículo 2o. dispuso equivocadamente que las relaciones entre el Estado y sus servidores debían regirse por las leyes del servicio civil, adoptando principios administrativistas que habían quedado atrás y que eran inaplicables dentro de nuestra estructura constitucional político-social. '167'

Como en la actualidad sucede con el caso de los policías a quienes no se les reconoce la categoría de trabajadores, el ilustre Serra Rojas indicó: "la misma Suprema Corte de Justicia de la Nación, resolvió en diversas ejecutorias, que los empleados públicos no estaban ligados con el Estado por un contrato de Trabajo, por lo que dichos servidores no gozaban de las prerrogativas que para los trabajadores consigné el artículo 123 de la Constitución; ya que éste tendió a

168.- DAVALOS JOSE, CONSTITUCION Y NUEVO DERECHO DEL TRABAJO, 2A. EDIC. Porrúa, 1991, P. 61

169.-TRUEBA URBINA, TOMO I, p. 131

buscar un equilibrio entre el capital y el trabajo como factores de la producción, circunstancias que no concurren en las relaciones que median entre el poder público y los empleados que de él dependen". (170)

Por la falta de emisión de éstas leyes a que ahí se hacia referencia, los trabajadores burocráticos, quedaron indefensos y ante cualquier cambio de jefes de departamento o superiores, en cualquier dependencia de gobierno eran numerosos grupos de personas las que quedaban sin empleo.

La búsqueda continuó, la lucha también y el primer antecedente de nuestra legislación burocrática, lo encontramos en el artículo 8 la Ley del trabajo del Estado de Veracruz de 14 de enero de 1918, el cual establecía: "no eran objeto de la ley los contratos que se refirieran a los empleados y funcionarios de la administración y Poderes del Estado". (171)

Posteriormente, Abelardo Rodríguez, dictó un acuerdo que rigió hasta el 30 de noviembre de 1934, el que establecía las normas que debían seguirse respecto de los nombramientos y estableció que la separación de un trabajador sólo podía llevarse a cabo con causa justificada. (172)

Lázaro Cárdenas, substituyó la teoría de la función

170.- CFR SERRA ROJAS, ANDRES. DERECHO ADMINISTRATIVO TOMO I, 2a edición, Ed. Porrúa, 1974, p. 392.

171.- DE LA CUEVA. p. 630.

172.- Ob. cit. p. 631.

pública regida por el derecho administrativo, por la de que la relación jurídica entre el Estado y sus trabajadores sería una relación de trabajo; e inició ante el Congreso de la Unión la expedición del estatuto para los trabajadores al Servicio de los poderes de la Unión, la cual fue aprobada el 5 de noviembre de 1938; y promulgado por Manuel Avila Camacho, el 4 de abril de 1941 y la cual tenía sustento en que trabajador era tanto el que trabajaba en una empresa privada como el que laboraba para el servicio público, por lo que deberían de contar con los mismos derechos .

En la actualidad los hombres que son contratados para desempeñar una actividad (como en el caso que nos ocupa - los policías-), deben de ser reconocidos como trabajadores; debido a que como señala Mario de la Cueva, "La naturaleza y los fines del estatuto laboral no permiten distinción alguna en el trabajo; si se hiciera, no solamente se violaría el espíritu de la Declaración, sino que se quebrantaría la unidad del estatuto y rompería el principio de igualdad. Si el nuevo derecho del trabajo está concebido como un conjunto de normas destinadas a asegurar una existencia decorosa al hombre que entrega su energía de trabajo a otra persona, el predominio de la energía física sobre la intelectual, o viceversa, no puede justificar un régimen distinto, si

bien habrá diferencias en cuanto a los salarios".(173)

Mario de la Cueva, señala que entre los principios esenciales del Derecho Burocrático tenemos:

a).- Las relaciones entre el Estado y los trabajadores públicos serian relaciones de trabajo, solución que implicaba que el problema salía del marco del derecho administrativo.

Trueba Urbina por su parte aduce que "El originario artículo 123 de la Constitución de 1917, al referirse a los sujetos de Derecho del Trabajo, denominados "empleados" comprendió dentro de este concepto, tanto a los empleados particulares, como a los empleados del Estado, incluyendo los de los municipios, porque unos y otros empleados públicos constituyen el sector burócrata que forma parte de la clase obrera..." (174)

Ello es así y nos alumbró por completo el camino que hemos emprendido, no podemos desconocer la existencia e influencia de las ideas marxistas de conciencia de clase, ni a la clase proletaria a quienes el derecho del trabajo, dirige su mirada por tener como único patrimonio su salario y como riqueza su trabajo.

Finalmente la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado vio la luz el 28 de diciembre de 1963, en que fue publicada en el Diario Oficial; sin

173.- Ibid. p. 162

174.- Ob. cit. p. 177.



embargo, Cantón Moller opina que si bien esta Ley superaba en algo la parte técnica de su redacción, la verdad es que era poca la diferencia con el Estatuto que había estado vigente en lo relativo a protecciones y prestaciones para los servidores públicos". (175)

## 2.- LA ORGANIZACION INTERNACIONAL DE TRABAJO Y LOS SERVIDORES PUBLICOS.

En la actualidad el funcionamiento de la Organización Internacional del Trabajo, es cooperar a la realización de la paz universal de la justicia social: la cual se persigue por dos caminos: la formulación y ejecución, por procedimientos internacionales, de proyectos de acción social y de cooperación con los pueblos miembros de la Organización, y la creación del derecho internacional del trabajo, lo que alcanza en los convenios y recomendaciones que apruebe la Conferencia.

En relación con las recomendaciones y los Convenios, el artículo 19 de la Constitución de la O.I.T., establece: que el convenio es el equivalente a un tratado celebrado por los poderes ejecutivos de los Estados, y que debe ser aceptado o rechazado en sus términos, sin que puedan introducirse en él modificaciones. En cambio, la recomendación es la sugerencia que se dirige a los Estados a efecto de que, si es aceptada, se formule un

175.- CANTON MOLLER. MIGUEL.- DERECHO DEL TRABAJO BUROCRATICO, 2a. Edición, Editorial Pac. Méx. 1991, p. 87.

proyecto de ley, en armonía con ella, para ser discutido por el poder legislativo.

Señala Mario de la Cueva que el convenio, ratificado por el órgano competente del Estado, deviene automáticamente derecho positivo, en tanto la recomendación necesita una ley posterior que positivice sus principios. (174)

Es a través de la Oficina Internacional del Trabajo; que se ponen a disposición de los gobiernos los cuestionarios que sirven de base para los convenios y recomendaciones, los cuales también elabora el mencionado órgano de la O.I.T. .

Ahora bien, y por lo que respecta al trabajo de los servidores públicos; la Organización ha mostrado gran interés emitiendo recomendaciones, suscribiendo convenios; apoyando la investigación y publicación de trabajos sobre temas relativos, realizados por investigadores de gran prestigio.

En un principio, la Organización Internacional del Trabajo, emitió sus resoluciones, abarcando en ellas a todos los trabajadores, incluyendo a los burocráticos; pero sin hacer ninguna referencia a este respecto; entre los trabajos realizados por la propia Organización a este respecto, se encuentran: el Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación 1948

(núm 87), el Convenio sobre el derecho de Sindicación y negociación colectiva, 1949 (núm 98); sin embargo, se suscitó el problema de si dichos instrumentos deberían extenderse al personal del servicio público, y en 1957, se discutió de nuevo el tema en la cuarta reunión de la Comisión Consultiva de Empleados y de Trabajadores Intelectuales; y una vez más se hizo esencialmente para decidir hasta qué punto deberían aplicarse a los empleados públicos ciertas disposiciones de carácter general; por lo que la Comisión en su resolución sobre los trabajadores no manuales y las negociaciones colectivas deberían aplicarse a los empleados y a los trabajadores intelectuales al servicio de la administración pública, en la medida en que las disposiciones nacionales sobre funcionarios públicos no excluyan la negociación colectiva como método para determinar las condiciones de empleo. Asimismo, la Comisión Consultiva adoptó una resolución en la que invitaba al Consejo de la Administración a adoptar las medidas necesarias para estudiar más a fondo los problemas relativos a la función pública, especialmente el de la fijación de los principios que han de determinar las condiciones de trabajo de los funcionarios públicos.

(177)

Entre los trabajos de mayor importancia, emitidos

por la Organización; realizados específicamente en relación a los trabajadores del Estado encontramos los siguientes: el Convenio sobre los representantes de los trabajadores 1971 (núm 135); la Conferencia Técnica sobre el servicio público; (Ginebra 7-16 de abril de 1975); la Conferencia Internacional del Trabajo, 63a. reunión, 1977, en la que se emitió la resolución (Núm 1), sobre Libertad Sindical y procedimientos para determinar las condiciones de empleo en el servicio público adoptada por la Comisión Paritaria del Servicio Público.

En dichos documentos, la O.I.T., pugna por mejores condiciones laborales para los trabajadores estatales; reconociéndoles básicamente el derecho de asociación que era el derecho más discutido en relación a ellos; debido a que la mayoría de los países no tenían problema en reconocer los derechos individuales, pero sí los colectivos.

### 3.- CONCEPTO Y ELEMENTOS DE UNA RELACION LABORAL.

Como ya se manifestó en el primer capítulo, la formación e integración del Derecho del Trabajo, se llevó a cabo en éste siglo; y los esfuerzos realizados por los estudiosos con criterios revolucionarios, han encontrado dificultades para poder lograr la aceptación de la nueva rama del Derecho; la del "Derecho Social"; y particularmente la del Derecho del Trabajo; sin duda, consideró que también esto fue así, debido a que por una

parte el Estado en algunas épocas abarcó la mayor parte de actividades; y en otras los particulares sólo dejaban en sus manos la función de vigilancia; por lo que nunca se pensó en que éste pudiera asumir funciones de justicia social.

Sin embargo, acontece lo mismo que a Cristobal Colón cuando arribó a América, creyendo que había desembarcado en tierras de la India por haber trazado una ruta más corta; las tierras descubiertas por éste explorador; eran tan viejas, como las que pisaba en Europa; sin embargo, necesitó basarse en las cartas de navegación y relatos que se dejaban oír en aquella época para llegar hasta ellas; sin duda, su descubrimiento fue formidable; pero no lo fue menos el que otro investigador no menos hábil realizara; Américo Vespucio pudo percatarse de que no se trataba de las tierras de las Indias; sino de un territorio que no imaginaba que existiese; lo mismo sucede con el Derecho Social, y entre ellos consideró que el más complejo es el relacionado con el trabajo; por la diversidad de empleos que existen. El descubrimiento de ésta rama del derecho lo hicieron nuestros revolucionarios; después el Constituyente de 1917 lo plasmó en nuestra Carta Magna; logrando separarlo para siempre del Derecho Civil; ahora nos encontramos en la etapa de exploración y conquista de ese vasto terreno jurídico; sin embargo, existen como menciona el Ilustre

De la Cueva "un grupo de personas que no han entendido o que tal vez no quieren entender el pensamiento nuevo, lo que las conduce a posiciones ambiguas y contradictorias".(178)

Cabe hacer mención que el Derecho del Trabajo sea obrero o burocrático, no protege los acuerdos de voluntades sino el trabajo mismo, pues su misión, no es regular un intercambio de prestaciones, sino, fórmulas conocidas, asegurar la salud y la vida del hombre y proporcionar al trabajador una existencia decorosa. (179)

Antes de continuar debemos precisar que el Derecho del Trabajo, tuvo sus cimientos en los pensamientos socialistas que comenzaron a perfilarse desde fines del siglo pasado; el cual tuvo como base a la figura del proletariado entendiéndose como tal aquel que tiene como patrimonio sólo su salario; por lo que si el derecho del trabajo obrero pugna por los derechos de los trabajadores que prestan un servicio a un particular; y el Derecho del Trabajo Burocrático, contempla las relaciones laborales entre el Estado y sus trabajadores; y existen algunas profesiones u oficios que no pueden encuadrarse dentro de éstas dos categorías, ya sean porque la prestación de su servicio no se da en el caso del Estado con relación a

178.- DE LA CUEVA. p.182

179.- Ob. cit. p. 187.

una persona que persigue un lucro; debemos tomar en cuenta, si como en el caso de los policías, que es el tema que ahora me compete y a quienes se les niega el Derecho Constitucional y humano de ser considerados trabajadores, que efectivamente lo son; debido a que el salario que obtienen a través de la prestación de su trabajo, es el único ya no digamos patrimonio con que cuentan, sino el único medio de subsistencia; y por tanto, encuadran dentro de la clase del proletariado a quien el Derecho Social, refiere; por lo que "donde hay una prestación de trabajo subordinado, ahí hay una relación de trabajo a la que se aplicará el estatuto laboral"; (180) mismo que debe ser aplicado a los policías.

### 3.1.- DESDE EL PUNTO DE VISTA DEL DERECHO OBRERO.

El artículo 20 de la Ley Federal del Trabajo; reglamentaria del Artículo 123 de la Constitución apartado A; señala que: "Se entiende por relación de trabajo, cualquiera que sea el acto que le dé origen, la prestación de un trabajo personal subordinado a una persona, mediante el pago de un salario.

Contrato individual de trabajo cualquiera que sea su forma o denominación, es aquel por virtud del cual una persona se obliga a prestar a otra un trabajo personal subordinado, mediante el pago de un salario.

La prestación de un trabajo a que se refiere el párrafo primero y el contrato celebrado producen los mismos efectos".

En relación a lo expresado en el citado artículo, respecto a la expresión "cualquiera que sea el acto que le dé origen," así como "Contrato individual de trabajo, cualquiera que sea su forma o denominación"; se desprende que para la Ley Federal del Trabajo, definitivamente la voluntad de las personas tanto para prestar un servicio, como la de recibirlo, es esencial como en cualquier acto jurídico de carácter contractual; sin embargo, y toda vez que el derecho del trabajo, no protege los acuerdos de voluntades sino el trabajo mismo, pues su misión, no es regular un intercambio de prestaciones, sino, y una vez más repetimos fórmulas conocidas, asegurar la salud, la vida del hombre y proporcionar al trabajador una existencia decorosa"; (181) el contrato en sí no es el que importa; sino la prestación misma de un trabajo; y aunque como manifestó Cabanellas, la relación es un término que no se opone al contrato sino que lo complementa, porque precisamente la relación de trabajo generalmente es originada por un contrato ya sea expreso a tácito que genera la prestación de servicios; (182) los alcances del derecho social, van más allá tanto del

181.- ib. p. 187.

182.- ALBERTO Y JORGE TRUEBA URBINA, LEY FEDERAL DEL TRABAJO, p. 34



derecho objetivo como del contrato u acto que le de origen a la relación laboral; debido a que por una parte, con la existencia de un contrato colectivo en todas las empresas; se pueden incorporar mayores beneficios para los trabajadores; rebasando los minimos que se contemplan en las normas; y el hecho de que éstos derechos minimos en un determinado caso fueran producto de lo pactado por el trabajador y el patrón; renunciando el primero a ellos; ese pacto o cláusula incluida dentro del contrato expreso de las partes careceria de valor; todo ello, debido a que el objeto primordial del Derecho del trabajo es la protección no sólo de la prestación del servicio; sino de la vida misma del trabajador; y en este caso, incluso la voluntad de las partes para contratar de ésta manera quedaria automáticamente invalidada; y es por ello que considero que la relación laboral, rebasó lo establecido por la relación contractual que se da entre las partes en el Derecho Civil; en donde lo pactado es lo que prevalece por ser manifestación de quienes lo realizan.

Por su parte, Mario de la Cueva, define a la relación de trabajo como una situación juridica objetiva que se crea entre un trabajador y un patrono por la prestación de un trabajo subordinado, cualquiera que sea el acto o la causa que le dio origen, en virtud de la cual se aplica al trabajador un estatuto objetivo.

integrado por los principios, instituciones y normas de la Declaración de derechos sociales, de la Ley del Trabajo, de los convenios internacionales, de los contratos colectivos y contratos-ley y de sus normas supletorias".  
(183)

Ahora bien, el elemento más importante de la definición de la relación de trabajo, lo constituye la prestación de un servicio; dice Erich Molitor: "La aplicación del trabajo, principia en el momento en que el trabajador ingresa a la empresa.... el contrato, vive dentro del derecho civil, la relación de trabajo es el principio y la finalidad del nuevo derecho. De lo que se deduce que iniciado el trabajo, y dado que se trata de un trabajo subordinado, nada ni nadie puede impedir la aplicación del derecho del trabajo, o lo que es igual. el acuerdo de voluntades sirve para obligar a que se preste el trabajo, pero es la prestación efectiva de éste lo que determina la aplicación imperativa del estatuto laboral.

(184)

La relación de trabajo, se integra además por dos personas: el trabajador, que es aquel que presta un servicio subordinado; y el patrón, que es el que recibe dicho servicio.

Hablemos ahora de la subordinación: elemento

183.- DE LA CUEVA, MARIO, p. 187

184.- Ob. cit. p. 184.

necesario para que el trabajador que preste un servicio quede protegido por el ordenamiento obrero.

Este concepto hace referencia a que el servicio que el trabajador preste, debe realizarse, bajo las ordenes y la dependencia del patrón, sin entender a ésta como una dependencia económica, sino con los elementos materiales aportados por el patrón para la realización de la obra, o siguiendo sus instrucciones.

El objeto del trabajo es la prestación de servicio.

El salario es la retribución por el trabajo prestado; sin embargo, no consideró que el salario por sí sólo constituya la retribución o el pago por los servicios; debido a que aunque el trabajador y el patrón sólo acordarán el pago de un salario determinado, ésta no implicaría que durante el tiempo que el trabajador labore no se generen otros derechos que se encuentran contemplados en la ley; porque el trabajador al momento de reclamar ante los tribunales dichas prestaciones, se integrarían en un salario; esté salario por sí sólo no constituye la retribución.

### 3.2.- DESDE EL PUNTO DE VISTA DEL DERECHO BUROCRÁTICO.

En primer término hay que recordar que el artículo 11 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, señala que: "En lo no previsto por esta ley disposiciones especiales, se aplicarán supletoriamente, y

en su orden, la Ley Federal del Trabajo, el Código Federal de Procedimientos Civiles, las leyes del orden común, la costumbre, el uso, los principios generales de derecho y la equidad".

Para comenzar, debe decirse que la Ley Burocrática, no define lo que debemos entender por relación laboral entre el Estado y sus trabajadores; y únicamente indica en su artículo 3o. que 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.

En virtud de lo expresado en el primer numeral aquí citado, y siendo aplicado supletoriamente la Ley Federal del Trabajo, debido a que dicha supletoriedad opera cuando exista una figura en la ley; pero que se advierte falta de precisión, respecto de ésta, y dado que consideró que el artículo 3o. es el caso consideró que definitivamente entre el trabajador burocrático y el Estado existe ese elemento de subordinación que aunque la ley no lo señala es un hecho que existe.

Huek, señala que existen cuatro acepciones del término "Relación de Trabajo". y entre ellas, la que respecto a este punto trata es la siguiente:

1.- Se entiende por relación de trabajo toda relación obligatoria laboral indistintamente, tanto si procede o se origina de un contrato de trabajo, o de un

especial fundamento jurídico: ley, disposición o reglamento oficial, etc.

Sin embargo, el Estado no puede considerarse como patrón, debido a que no persigue fines de lucro.

La relación entre el Estado y sus servidores públicos no puede tener como fundamento un contrato de trabajo porque no regula actividades correspondientes al capital y del trabajo como factores de la producción, porque las funciones encomendadas al Estado no persiguen, repetimos, un fin económico.

De ahí que para ser trabajador del Estado no se requiera un contrato, sino que a la persona interesada se le expida "nombramiento", que es el medio a través del cual se ha de investir de funciones específicas, y que éste sea aceptado y protestado".(100)

Por su parte, Acosta Romero apoya tal consideración y menciona que no puede haber relación de trabajo entre el Estado y sus servidores sin que previamente se expida el nombramiento correspondiente, acorde con la ley y las partidas presupuestales para que ese fin tenga el Gobierno, o sin que el supuesto trabajador figure en las listas de rayas de trabajadores temporales, para obra determinada o por tiempo fijo.

No estoy de acuerdo con el pensamiento de Hueck.

debido a que es cierto. el Estado no persigue fines de lucro, pero las diversas funciones que tiene a su cargo, necesariamente le obliga a expedir nombramientos a personas que como los policias, se ven obligados a desempeñar las funciones que les encomiendan, siguiendo los lineamientos que al efecto señalen los reglamentos, debido a ello, la subordinación de los trabajadores al servicio del Estado, está señalada por la ley o el reglamento que los rige; además de que están bajo las ordenes de sus superiores.

Por otro lado, comparto la idea de Acosta Romero, en el sentido de que "La naturaleza jurídica de la relación laboral de los trabajadores estatales es la misma que la de los trabajadores privados, pero los efectos legales son diferentes;" (186) lo cual es realidad, y contrario a lo que nuestro máximo Tribunal considera.

Acosta Romero, también señala que la naturaleza jurídica de la relación laboral de los empleados públicos es la de un acto-condición, porque el acto administrativo del nombramiento condiciona la aplicación de una situación general, impersonal y objetiva a un caso concreto. (187)

Reitero, que consideró que el nombramiento sólo es el acto que le da origen a la relación, sin embargo la

186.- Ob. cit. p. 191.

187.- ACOSTA ROMERO p. 191.

relación laboral entre el Estado y su trabajador. se da en el momento en que éste comienza con la prestación del servicio, el cual está subordinado a los lineamientos establecidos en la ley; y es por la realización de tal prestación que el Estado le asigna un salario.

Ahora bien, en la relación jurídica laboral de derecho burocrático, contamos por tanto, con los mismos elementos que en la relación jurídica laboral contemplada en el Apartado A del Artículo 123 de la Constitución y de su ley reglamentaria; encontramos dos sujetos: el trabajador al servicio del Estado y el Patrón o Estado, a quien algunos autores y la jurisprudencia consideran "patrón suigeneris".

El trabajador público, es aquel que presta sus servicios al Estado.

José Dávalos señala que los Trabajadores al Servicio del Estado 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 un nombramiento expedido por autoridad competente (o por figurar en las listas de raya de los trabajadores temporales). (100)

Para el Ilustre Mario de la Cueva, los Trabajadores públicos son únicamente los que desempeñan las funciones

propias del Estado, aquellas que no pueden ser cumplidas sino por la organización nacional, son los trabajadores al través de los cuales se realizan las funciones de los órganos Titulares del poder público". (187) El objeto de dicha relación que es la prestación del servicio; y que en éste caso comenzará con el nombramiento que al efecto se otorgue, o en la aparición en la lista de raya.

La subordinación, que es una circunstancia que debe reunir el servicio que presta el trabajador; y que en éste caso se da ante la existencia de un ordenamiento que regula su actuación, así como la obediencia que le deben a sus superiores.

El salario, que según establece el artículo 32 del mismo ordenamiento, respecto al salario indica que: El sueldo o salario que se asigna en los tabuladores regionales para cada puesto, constituye el sueldo total que debe pagarse al trabajador a cantidad de los servicios prestados, sin perjuicio de otras prestaciones ya establecidos.

Yo no consideró que la Ley burocrática le de suma importancia al acuerdo de voluntades plasmado en un contrato, sino, que lo único que pretende es que en el caso de las relaciones laborales del Estado con sus trabajadores ésta quede plasmada en forma expresa, sin embargo, como antes se indicó, "el contrato en si no es



el que importa; sino la prestación misma de un trabajo"; (170) por lo que el contrato en derecho burocrático sólo es importante para dar comienzo a la prestación de un servicio y el pago de su respectivo salario.

4.- ANALISIS DEL ACTO JURIDICO QUE DA ORIGEN Y DEL QUE PONE FIN A LA RELACION ENTRE EL ESTADO Y EL POLICIA.

El acto jurídico que da vida a la relación jurídica-laboral entre el Estado y el trabajador, es la prestación del servicio, y el nombramiento da vida a la relación administrativa entre el Estado y el servidor público; el cual cuenta con los mismos elementos que el contrato de trabajo que se realiza en derecho obrero, con la única diferencia esencial y formal de que se expida por escrito.

Debe entenderse que el artículo 20 de la Ley Federal de los Trabajadores; al señala que: "Se entiende por relación de trabajo, cualquiera que sea el acto que le dé origen, la prestación de un trabajo personal subordinado a una persona, mediante el pago de un salario", al utilizar la expresión "cualquiera que sea el acto que le dé origen, deja a la vista la gama de denominaciones, para que se distinga fácilmente y no se trate de disfrazar a dicha relación entre trabajador y patrón, y se sustraiga a los beneficios del derecho social, protector de la clase trabajadora.

Como se pudo observar en el punto que precede, la relación entre obrero y patrón, y entre burócrata y el Estado, se dan los mismos parámetros; existe la prestación de un servicio personal, se da en ambos casos la subordinación, se percibe un salario, y lo importante es la prestación del servicio; debido a que a partir de ahí se generan los beneficios mínimos que la ley otorga.

Para designar a los agentes del Estado se requiere el acto administrativo formal del nombramiento o la designación en sentido genérico, que comprende también la elección y demás formas estudiadas. Este nombramiento crea la relación jurídica entre el Estado y el funcionario o empleado. (171)

Canasi, señala que el nombramiento es el acto administrativo formal, del cual nacen para el funcionario o empleado derechos y obligaciones que constituyen precisamente el contenido de la relación jurídica del agente con el Estado. Pero es necesario que este acto formal se complemente con el requisito esencial del consentimiento, ya sea expresa o tácitamente. (172)

En primer término, y contrario a lo que afirma Canasi, el nombramiento, no es un acto que requiera del consentimiento del empleador, en este caso del Estado; sino de que exista la partida presupuestaria necesaria

191.- CANASI, Ob. cit. p. 588

192.- CANASI, Op. cit. p. 573

para que el candidato a ocupar un cargo en la administración pública pueda así ser nombrado; y sin embargo, la aceptación del trabajador si es necesaria, debido a que "... deviene en un acto condición, porque el nombramiento, que es el acto, condiciona la habilitación de un ciudadano para ocupar un cargo público y cuya designación está prevista en las leyes y en el presupuesto de ingresos de la dependencia en cuestión".  
(173)

Considero al igual que Acosta Romero que el nombramiento es un acto jurídico está cargado de efectos distintos que los que se dan en derecho laboral obrero; porque no sólo genera deberes y derechos de carácter laboral; sino también de tipo administrativo.

Por un lado, genera efectos de naturaleza administrativa, debido a que el nombramiento es el elemento necesario para que el servidor público o funcionario pueda desempeñar legalmente sus funciones; sin él no tendría validez su actuación; es por ello que en el caso de los trabajadores burocráticos, la relación laboral siempre se origina con el nombramiento, debido a que es necesario que obre por escrito la aceptación, porque a partir de ese momento, comienza su responsabilidad como servidor público para que el trabajo físico o intelectual que se está comprometiendo a

realizar, sea apegado a derecho, obligado por tanto a guardar y hacer guardar la Constitución y las leyes que de ella emane, o ser sancionado de no ser así de conformidad con la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Por otra parte, a partir de la expedición del nombramiento, comienzan a generarse una serie de prestaciones de carácter laboral; en primer lugar, se empieza a generar una antigüedad, derecho al salario, al ascenso, a ser capacitado, etc.

A este respecto, Acosta Romero indica como efectos principales de la relación de trabajo entre el Estado y el trabajador al servicio del Estado los siguientes:

1.- Por parte del trabajador. Este se pone a disposición del Estado y así éste último utilice los servicios o prestaciones determinados en la Ley Burocrática y el nombramiento.

2.- Por parte del Estado. Le permite al trabajador que desempeñe el empleo para que pueda obtener ventajas económicas inherentes al igual que tiene la facultad de exigirle el desempeño de las funciones a que está obligado, ya que de no ser así, esté incurrirá en responsabilidad.

Como efectos secundarios menciona: Son una serie de prestaciones a que se hace acreedor el trabajador por el simple hecho de ingresar al servicio del Estado.

Para la extinción de la relación entre el Estado y el Servidor público, que a su vez es un trabajador del Estado, "no siempre es necesario un acto que la revoca, que es análogo (cesantía, o exoneración, etc.). porque puede bastar una causa legal; incompatibilidad legal o de hecho, la supresión del cargo en la ley de presupuesto, la muerte, la incapacidad sobreviviente, la inhabilidad durante el desempeño de la función por proceso criminal, la renuncia, la jubilación, etc. En consecuencia, la extinción de la relación jurídica de la función y del empleo, puede tener lugar por distintas causas y formas: por voluntad de la administración pública, por voluntad del funcionario o empleado y por hechos.

En el caso que nos ocupa, nos interesan los actos por los que la administración pública revoca el nombramiento de sus agentes; específicamente la baja de los policías.

El artículo 108 de la Constitución, alude a quienes son considerados como servidores públicos; y establece que estos serán responsables por sus actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.

El artículo 113 constitucional en su parte conducente señala: "...Dichas sanciones, además de las que señalen las leyes, consistirán en suspensión, destitución e inhabilitación, así como en sanciones

económicas..."

El artículo 47 de la ley de Responsabilidad indica: Todo servidor público tendrá las siguientes obligaciones para salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben ser observadas en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, y cuyo incumplimiento dará lugar al procedimiento y a las sanciones que correspondan, según la naturaleza de la infracción en que se incurra, y sin perjuicio de sus derechos laborales, previstos en las normas específicas que al respecto rijan en el servicio de las fuerzas Armadas..."

Por lo que una correcta interpretación de los artículos anteriores, permite observar claramente que las sanciones de carácter administrativo que concluyen la relación entre el Estado y el trabajador al servicio del Estado en su carácter de servidor público, son la suspensión, destitución e inhabilitación.

Y aun cuando la destitución y el cese producen los mismos efectos, en la medida que ambos traen como consecuencia la separación del trabajador de su empleo, en realidad su naturaleza jurídica es distinta, debido a que mientras el cese deriva de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, en la que establece un procedimiento para dar por terminados los efectos del nombramiento de un trabajador del Estado: la destitución.

es una sanción a la que se hace acreedor un servidor público que incumple el catálogo de deberes que le impone la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

El caso de la baja o el cese de los policías dependiendo de la corporación de que se trate, reviste en algunos casos ambas características; y en otros, se define sólo como administrativas; de ahí la urgencia a que hacen referencia, Morales Paulín, González Ortiz, el Dr. Leoncio Lara Sáenz, etc. de establecer un estatuto específico para los cuerpos policiacos.

En el caso de la Policía Judicial Federal; el artículo 47 de su reglamento, la separación del policía es definida como baja; y en su fracción IV, señala que una de las causas es por cese o destitución; y conforme al artículo 44 de su ordenamiento la baja también se da por alguna de las causas señaladas en el artículo 46 fracciones I-V de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado; (174) por lo que en algunos casos el acto que pone fin, a la relación entre el policía y el Estado es de naturaleza laboral y en otros ordenamientos se indica como netamente administrativa; sin embargo, no consideró que el problema sea tan grave. debido a que la ley de responsabilidades es clara al señalar los actos que ponen fin a dicha relación y que por tanto son claramente administrativos; y por otra

parte, cuando a un policia de conformidad con su ordenamiento se le cesa o da de baja por "concurrir al trabajo en estado de embriaguez o bajo la influencia de psicotr6picos o estupefacientes"; "por abandonar el lugar de su adscripci3n sin causa justificada" "por invalidez o jubilaci3n", "por tener m1s de tres faltas continuas o m1s de cuatro discontinuas, a sus labores", etc; en cuyas causas de cese coinciden los c3digos policiacos; es como coment3 realmente f1cil percibir que la baja ha sido motivada por aspectos meramente laborales.

Es cierto que me uno al contingente que pide la unificaci3n de criterios y una ley Federal de las corporaciones policiacas; y como en el caso de la Policia Judicial Federal me parece acertado que remita que en ciertos casos como todos los trabajadores al servicio del Estado, el incurrir en desacato al art3culo 46 de la Ley Burocr1tica, se haga acreedor el policia a su cese o baja; debido a que tendria oportunidad de acudir a un tribunal laboral, en donde las resoluciones o laudos se dictan a verdad sabida o buena fe, operando a falta de disposici3n expresa los principios generales del derecho, y en caso de duda se aplica lo m1s favorable al trabajador: adem1s de que en 3ste caso una de las mal entendidas "propias leyes" de 3stos servidores son los que remiten a la Ley burocr1tica; por lo que dicha corporaci3n si les reconoce el car1cter de trabajadores.



Por su parte la suspensión, tiene por efectos la no prestación del servicio y el no pagar el salario sin responsabilidad ni del trabajador ni del patrón. (170)

5.- EL PROCEDIMIENTO SEGUIDO ANTE EL CONSEJO DE JUSTICIA EQUIPARACION CON EL ACTA ADMINISTRATIVA QUE LEVANTAN EN DIVERSAS DEPENDENCIAS CUANDO UN TRABAJADOR INCURRE EN FALTAS.

De lo expresado en el punto que antecede, respecto del acto jurídico que pone fin a la relación jurídica existente entre el servidor público y el Estado debemos distinguir las dos hipótesis que se dan; una para sancionar al servidor público por las faltas u omisiones en que incurrió en tal calidad, y por la otra para justificar y demostrar que su cese fue realizado en forma justificada; toda vez que la relación laboral burocrática que puede darse perfectamente entre el trabajador y el Estado como patrón, y todos los conflictos que en esa relación existan, deben dirimirse ante el tribunal de arbitraje, porque el Estado patrón actúa en un plano de relación laboral, despojado de imperium. En cambio, cuando el propio Estado actúa en una relación de supra a subordinación respecto a sus trabajadores, en forma unilateral con imperium y coercibilidad, fincando una responsabilidad administrativa a un servidor público, ello es un acto de autoridad por lo que puede ser

combatida mediante amparo indirecto, pues es el Estado como autoridad y una supuesta responsabilidad del servidor público, la que se dirime. (176) o bien, mediante el procedimiento respectivo llevado al cabo ante la Contraloría que es la dependencia del Estado encargada de vigilar el cumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos, por lo que cuando desempeña esta función actúa como autoridad frente a los particulares, aun cuando éstos sean servidores públicos, y no como patrón, ya que al señalar las conductas de los funcionarios, se coloca en un plano de supra-subordinación, y dicha función la realiza revestida de imperio ante los gobernados, y por ello sus actos se atribuyen al Estado como centro de imputación jurídica. (177)

Ahora bien, he de dar a continuación mi punto de vista para considerar que el procedimiento llevado a cabo ante el Consejo de Honor y Justicia es equiparable con el acta administrativa levantada en cualquier dependencia gubernativa.

El Consejo de Honor y Justicia se integra por el presidente el cual es designado por el Secretario o por el Procurador correspondiente a los niveles medios; un

196.- SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DEL SEXTO CIRCUITO. S.J.F. 8a EPOCA. TOMO X-NOV. p. 312.

197.- SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DEL SEGUNDO CIRCUITO. SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACION, 8a. Epoca. Tomo VI. Segunda Parte 1, p. 157.

secretario, quien es designado por el presidente, un vocal quien representa a la Contraloria y dos vocales quienes deberán ser insaculados de entre los elementos policiales.

En el artículo 55 de la Ley de Seguridad Pública se establece que en dicho procedimiento, se hará saber al elemento los hechos que se le imputan, y que pueda defenderse; le señalaran lugar, día y hora para la celebración de una audiencia en la que le admitirán y desahogarán toda clase de pruebas y se formularan alegatos; y dentro de los diez días siguientes se dictará resolución, la cual es definitiva y sólo podrá ser recurrida mediante la interposición de la revisión la cual será resuelta por el Procurador o por el Secretario General de Protección y Vialidad.

En la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, en el artículo 46 bis, se establece que cuando el trabajador incurra en alguna de las causales a que se refiere la fracción V del artículo 46, el jefe superior de la oficina procederá a levantar acta administrativa, con intervención del trabajador y de un representante del Sindicato respectivo, en la cual se asentarán los hechos, la declaración del trabajador afectado, la de los testigos de cargo y de descargo que se propongan, mismos que deberán firmar; y de dicha acta se le entregará una copia al trabajador y otra al

representante sindical.

En el acta levantada ante el Consejo de Honor y Justicia, encuentro algunos vicios; por una parte, los integrantes del propio Consejo son nombrados por el Procurador o el Secretario de Protección y Vialidad, por lo que podrían caer en la parcialidad a la hora de resolver sobre el cese o bien a la hora en que éstos resuelvan el recurso de revisión que se interponga; y por esa misma razón el carácter de definitivas que revisten las actas administrativas, dejan en estado de indefensión a los policías que reclaman como injustificado su cese.

Entre las ventajas que se encuentran para considerar a dicha acta como una administrativa, están las siguientes:

A).- En primer lugar y tomando en consideración que el Estado no actúa como autoridad sino como sujeto patronal a la hora de dar por concluido la relación laboral con sus servidores públicos; que no impliquen responsabilidad de dicho servidor o que se tramite en forma independiente del procedimiento ante la contraloría, el acta que se levante para constatar si el policía incurrió en algunas de las causas rescisorias, por actuar en su carácter de patrón, debe considerarse a dicha acta como un documento privado: por lo que como lo señaló la Cuarta Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, respecto del valor de las actas

administrativas; que por ser un documento privado que no conlleva prueba plena de su contenido para alcanzar tal fuerza se requiere de su perfeccionamiento, el cual se lograría a través de la comparecencia ante el órgano jurisdiccional de quienes lo firmaron, dando así oportunidad al trabajador de repreguntarles. (178)

B).- En caso de que el superior demandará ante el Tribunal de conciliación y Arbitraje la terminación de los efectos del nombramiento del policia, acompañaría a la demanda el acta como documento base de su acción, y documentos que se hayan agregado.

C).- Correspondería al superior demostrar la existencia de la causal rescisoria; y aun en el caso de que el acta levantada ante dicho Consejo no sea objetada, que deba ser ratificada ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

C).- El superior de cada corporación debe de ejercitar la acción para demandar la terminación de los efectos del nombramiento del policia.

D).- En caso de no hacerlo, se comprobará que el acta administrativa se llevó a cabo mediante la comparecencia del policia, que no se reunieron los requisitos que la ley le otorga en su defensa, que sea considerado como un despido injustificado; con lo que se

conseguiría dar mayor confianza a los policías para solucionar sus conflictos, y no dejarlos indefensos ante los abusos de sus jefes.

Otro de los puntos que no favorecen al policía en el levantamiento del acta respectiva a diferencia de los demás trabajadores al servicio del Estado, es que al no poder pertenecer a un sindicato, no acude un representante de éste en su defensa.

#### 6.- DERECHOS INDIVIDUALES DEL POLICIA.

El trabajo que desempeñan los policías, conlleva ciertos riesgos que los otros servidores públicos no tienen, debido a que la amenaza de perder la vida para ellos es constante, los policías sólo portan una pequeña pistola que les es proporcionada por la corporación, teniendo que enfrentar aún más peligros que los que corre una milicia hoy día; debido a que en primer lugar, los delincuentes portan armas de lo más sofisticado que hay; y los policías no cuentan con preparación suficiente como para enfrentar los elementales problemas que se les pudieran presentar: cuantas veces no encontramos oficiales de tránsito que no conocen el Reglamento .

Independientemente de los derechos al salario, a las vacaciones, y en el caso de los policías pertenecientes a la Federal de Caminos o a la Policía Judicial también tienen derecho al pago de gastos de traslado, encontramos los siguientes:

**A).- FORMACION.-**

González Ruiz y otros, señalan que el policia debe ser, antes que nada, un profesional. No es un funcionario de confianza al que se debe pedir la renuncia cada vez que cambian las autoridades. Se requiere de una carrera policial perfectamente estructurada, con mecanismos y requisitos de ingreso, selección, promoción y permanencia; con principios básicos de actuación policial y un código de ética profesional. A cambio de esto, se debe considerar al policia como un trabajador que vende su fuerza de trabajo y, en consecuencia, debe tener todas las garantías que ello conlleva, como salario digno y prestaciones adecuadas a su responsabilidad. (177)

Una de las causas de que muchos de los buenos policías desempeñen su trabajo de manera deshonesto, o mueran en el cumplimiento de su deber, es debido a que carecen de los mínimos cursos de defensa personal con los que deberían de contar.

En estudios realizados en 1974, por un grupo de estudiosos, se observó que a nivel básico, en los cuerpos policiacos en México carecen por completo de un curso de formación; y en casos como el de Alemania, existen escuelas que operan a nivel local en cada Estado; la formación básica se hace en 2 o 3 años, después deben pasar por un examen para servir como sargento; los

oficiales por su parte, deben asistir una escuela profesional técnica en cursos de 3 años para llegar a ser comisario de policia o comisario criminal; y además cuenta con una escuela de mandos que funciona con la participación de todos los estados alemanes, y sus cursos duran 2 años. (200)

En Dinamarca, el curso básico es de 3 años, en los que 16 meses son de práctica y el resto de teoría; y en cuanto se da un ascenso, el policia debe ingresar al curso superior de mando, el cual dura 20 semanas, está dividido en 3 partes: psicología de mandos, comando policial táctico y administración; (201) en el caso de España, el curso básico dura un año, 9 meses es teoría y 3 de práctica; para ser comisario es necesario un certificado de graduado escolar, más 10 meses de instrucción teórica y 12 de práctica; para ser inspector es necesario contar con el grado universitario, más 24 meses de instrucción teórica y 12 de práctica. (202)

En la actualidad han aparecido otros estudios, realizados con el fin de mejorar la planilla de policias que integran a las diversas corporaciones; y pugnan además porque los policias, cuenten no sólo con preparación técnica; sino que las autoridades de nuestro país; busquen mecanismos desde el punto de vista

200.- Ibid. p. 121.

201.- Ob.cit. p.126.

202.- Ob. cit. p. 129.



científico, para que lo que se aprenda en estos cursos realmente lo puedan aplicar; entre ellos encontramos el realizado por Ignacio Carrillo Prieto, Samuel González Ruiz y Ernesto Mendieta Jiménez, denominado "Hacia la profesionalización de la policía Judicial Federal Mexicana"; y que fue publicado por el Instituto Nacional de Ciencias Penales en 1992. (203)

Es cierto que si tenemos un cuerpo de seguridad más preparado, es posible que tengamos policías más comprometidos con su trabajo y con menos posibilidades de dejarse corromper; y todos en el país gozaremos también de mayor seguridad; debido a que tendremos más confianza en nuestros cuerpos policiacos.

**B).- AL ASCENSO**

En el artículo 34 de la Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal, señala que en casos excepcionales el Jefe del Departamento o el Procurador, según sea el caso, a propuesta del Consejo de Honor y Justicia y en atención a la respectiva hoja de servicios determinará la promoción del elemento policial a la jerarquía inmediata superior; sin embargo, en la mayoría de los casos se toma en cuenta la antigüedad en la categoría, buen desempeño profesional, buena conducta; y en el caso de la Policía Judicial y de la Federal de Caminos, se requiere condición física y sujetarse a un concurso interno.

**C).- A LAS RECOMPENSAS O A LOS RECONOCIMIENTOS.**

Tienen como propósito reconocer el heroísmo, constancia y mérito de los policías; se otorgan a través de la Junta o el Consejo de Honor y Justicia de cada corporación; entre las más importantes se encuentran:

La de Perseverancia; por el tiempo de prestación de servicios; por lo que varia de acuerdo a la corporación.

La de Mérito, la de heroísmo; y se encuentran también como en el caso de la Policía preventiva, las medallas, diplomas, etc.

**D).- A LA SEGURIDAD SOCIAL.**

Los elementos de las corporaciones policiacas tienen derecho a la prestaciones que le concede el ISSSTE, y en el caso de la policia preventiva y la bancaria, de los derivados de la Caja de Previsión de la Policía capitalina, en el cual se señalan: pensión por jubilación, de retiro de edad y tiempo de servicios, por invalidez, por muerte, por cesantia en edad avanzada, de defunción, ayuda para gastos funerarios, indemnización por retiro; prestamos a corto o mediano plazo, préstamos hipotecario, servicios sociales, culturales y deportivos y servicios médicos, seguro por riesgo del trabajo.

No obstante lo anterior, los policías no cuentan con seguro de vida, venta y arrendamiento de casas; casas-hogar para retirados, centros de bienestar infantil, escuelas e internados, centros de adiestramiento y

superación para esposas e hijas de éstos; entre otras prestaciones con que si cuentan los militares; y que se encuentran contemplados en el artículo 16 de la Ley del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas.

E.- Los policías pertenecientes a la Policía Judicial Federal, tienen el derecho de "estabilidad laboral", el cual se les otorga de conformidad con el artículo 7o. de su reglamento, como una garantía irrenunciable, y que protege la permanencia en el servicio; por su parte el artículo 12 de su reglamento indica que la separación del servicio sólo puede ser por renuncia, cese o por haber alcanzado la edad límite de servicios.

#### 7.- DERECHOS COLECTIVOS DE LOS POLICIAS.

Los policías son un grupo legalmente marginado, debido a que no cuentan con sus propias leyes, se les desconocen derechos individuales que el quehacer histórico y jurídico ha conseguido dar a casi la mayoría de los mexicanos que trabajan, y mucho más aún, los ha privado de poseer derechos colectivos.

Hernández Rueda considera que el Estado, debe ratificar el Convenio No. 151 de la OIT sobre el derecho de sindicación y los procedimientos para determinar las condiciones de empleo de la Administración Pública, o por lo menos, permitir, por razón de justicia y sentido ético

del valor del hombre sobre el valor organización:

1.- La sindicación; la negociación colectiva, y el derecho de la huelga en la Administración Pública; y

2.- Crear y mantener los medios y procedimientos de solución imparcial de los conflictos de trabajo en la Administración pública.

5.- El Estado debe también cumplir y asegurar el respeto y ejercicio del derecho reconocido a "toda persona" por la Declaración de los Derechos Humanos, de 1948, (Artículo 23, párrafo Cuarto) a fundar sindicatos y a sindicarse para la defensa de sus intereses.

Finalmente, he de hacer mención a un asunto que por su importancia en el tema a continuación comento:

El veintinueve de septiembre de mil novecientos noventa y cuatro, un grupo de policías integró un Sindicato al cual denominaron: Sindicato General de Policía de la Secretaría General de Protección y Vialidad, promovieron demanda de amparo indirecto en contra del Pleno del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje y su presidente, del Congreso de la Unión, del Presidente de la República, Secretario de Gobernación y del Secretario del Trabajo y Previsión Social; reclamando fundamentalmente, que habían solicitado ante la Secretaría General de Registro de Asociaciones de la Junta Local de Conciliación y Arbitraje del D.F., el registro del Sindicato General de Policía de la

Secretaría General de Protección y Vialidad, así como la integración del Comité Ejecutivo; dicha autoridad se declaró incompetente y los autos son remitidos al Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, el cual aceptó la competencia; negándoles posteriormente el registro de su Sindicato, fundándose en la cuestión de que los miembros de la policía preventiva, son trabajadores de confianza, tomando en cuenta el artículo 5, fracción II, inciso 1 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado quienes los considera como "trabajadores de Confianza" y que el artículo 70 señala que dichos trabajadores no pueden formar parte de los sindicatos.

Los representantes del Sindicato, acudieron al amparo indirecto, señalando en sus conceptos de violación que si la Ley Suprema en el artículo 123, fracción X, establecía que incluso los patrones pueden formar sindicatos; la autoridad no podía hacer tal distinción y con menor razón apoyando su resultado en una ley secundaria; finalmente, el amparo les fue concedido señalando que el artículo 70 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado es inconstitucional, por contradecir lo establecido por el artículo y fracción indicados de la Constitución Política.

La parte conducente de esa sentencia emitida por el Juez Segundo de Distrito en Materia de Trabajo en el

Distrito Federal, señalaba que: "Así las cosas, asiste la razón a los quejosos cuando afirman que la ley impugnada es violatoria de la Norma Suprema, en virtud de que la facultad que tiene el Congreso de la Unión para expedir las leyes debe adecuarse a las disposiciones y lineamientos que a propósito establece la Carta Magna, luego entonces es evidente que dicha actividad no es autónoma, ni absoluta, pues es indispensable que no contravenga lo originalmente dispuesto en la ley positiva fundamental y la fracción X del apartado "B", del artículo 123 constitucional, no excluye como sujetos de su regulación a los trabajadores de confianza y en el caso particular a los policías, de tal suerte que si el artículo 70 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado prohíbe a los miembros de la policía preventiva a formar parte de las organizaciones sindicales, cabe concluir que el acto reclamado al Congreso de la Unión, consistente en el artículo 70 de la Ley Burocrática citada, es inconstitucional por lo que procede conceder el amparo solicitado con relación a ese acto combatido".

El caso fue controversial, tuve conocimiento de él porque trabajo en el Juzgado Segundo de Distrito en Materia de Trabajo en el Distrito Federal, en el cual se radicó el amparo y que después de llevarse éste en todas sus etapas procesales se concedió el amparo a dicho

sindicato para que pudiera registrarse, en primer lugar, se declaró la inconstitucionalidad del artículo 70 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado; consideró evidente que se violaban en perjuicio de ese sector productivo garantías de asociación tuteladas por el artículo 9o. de nuestra Carta Máxima, el cual señala: "No podrán coartar el derecho de asociarse o reunirse pacíficamente con cualquier objeto lícito".

Efectivamente y como lo señaló el Juez de Distrito dicho numeral impugnado es violatorio de la Norma Suprema en virtud de que la facultad que tiene el congreso de la Unión para expedir las leyes debe adecuarse a las disposiciones y lineamientos que a propósito establece la Carta Magna.

El asunto no concluyó con la resolución del Juez de Distrito, debido a que ésta fue combatida por el Pleno del Tribunal Federal de Conciliación y arbitraje, el Director General de Asuntos Jurídicos de la Secretaría de Gobernación y del Oficial Mayor de la Secretaría de Gobernación; el recurso interpuesto por el primero fue desechado por el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación por considerar que carecía de legitimación para interponerlo; finalmente se envió a la Segunda Sala de nuestro Máximo Tribunal en el que fue resuelto tomando en consideración una Jurisprudencia emitida con anterioridad por el Pleno de la Suprema Corte

de Justicia de la Nación, por lo que no se entró al estudio de los conceptos de violación expresados por los recurrentes, sino que se revocó la sentencia del Juzgado Segundo, tomando en consideración que los policías no son trabajadores sino que su relación con el Estado es de naturaleza administrativa; sin embargo, y en la misma sesión de fecha veintiuno de mayo de mil novecientos noventa y seis, en que fue resuelto el asunto en comento, se resolvieron dos juicios de amparo a favor de los Sindicatos del personal Académico de la Universidad de Guadalajara y de Solidaridad de los Trabajadores de los Poderes del Estado de Oaxaca y Organismos Descentralizados, los cuales, según nuestra Corte Suprema podrán asociarse libremente a cualquier Sindicato o Federación, y señaló al artículo 765 de la Ley de Servidores Públicos del Estado de Jalisco inconstitucional por restringir la libre sindicalización de sus servidores públicos.

De la anterior consideración existen dos puntos a comentar:

El primero consiste en que la Suprema Corte de Justicia de la Nación sostiene que los policías se regirán por sus propias leyes; y como se ha señalado en capítulos anteriores estos carecen de ellas.

En segundo lugar, denota un extremada influencia política, debido a que ambos criterios resultan



contradictorios, por una parte la Suprema Corte de Justicia defiende la libertad sindical y por el otro les restringe la misma a los policias, consideró que pese a lo resuelto por el Tribunal Pleno, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación estaba obligada a realizar un análisis pormenorizado de los argumentos que las partes expresaron o en su caso declararse incompetente y remitir los autos nuevamente al Pleno; debido a que de los argumentos que ahí se vierten, seria no sólo ocioso sino necio y ya no se podría seguir afirmando que la relación de los policias con el Estado también es laboral.

#### 7.1.- DERECHO DE ASOCIACION Y DERECHO DE NEGOCIACION DE LOS EMPLEADOS PUBLICOS.

Recordemos, que los primeros movimientos de agrupación obrera, fueron reprimidos, tal fue el caso de la Ley de Charpelier, la cual prohibió la coalición de obreros y patrones entre si; y que posteriormente en el código penal francés, se establecieron como delitos la coalición y la huelga.

Por lo que respecta a México, tenemos los lamentables sucesos acaecidos a principios de siglo, por lo que respecta a la represión y muerte de los trabajadores de Rio Blanco y Cananea.

Fueron las luchas sociales, las que forzaron el reconocimiento del derecho sindical primero, y después

del derecho de huelga en el sector privado; sin embargo, la batalla jurídica continuó; la abundante burocracia reclamó que se les otorgaran los mismos derechos que los trabajadores que regían sus relaciones por el apartado A del artículo 123 constitucional; cuando finalmente creyeron haberlo conseguido, se encontraron con algunos obstáculos, en la actual Ley Federal de los Trabajadores al servicio del Estado, los artículos como el 68, 69, 78, son calificados por Mario de la Cueva como inconstitucionales, porque si se considera que constituyen una violación grave a las libertades humanas, debido a que no es posible que en un régimen democrático en donde los hombres pueden cambiar de nacionalidad no puedan dejar de pertenecer a un sindicato; y los equipara con un matrimonio indisoluble; <sup>(204)</sup> lo que deja claro que los trabajadores al servicio del Estado, se encuentran limitados en el ejercicio de sus derechos colectivos para decidir a que organización sindical desean pertenecer, no habiendo más que un sólo sindicato por secretaria de Estado por ejemplo; aunque a la fecha ya se ha comentado la jurisprudencia emitida por la Suprema Corte, en la que concedió a los trabajadores de la Universidad de Guadalajara y de los Poderes del Estado de Oaxaca y Organismos Descentralizados, la posibilidad de asociarse libremente a cualquier Sindicato o

204.- Cit. pos. MORALES PAULIN, p. 146.

Federación; lo que abre una puerta para que en los demás sectores pueda en un futuro dar apertura a ese derecho que se les había negado de elección del sindicato al que desean afiliarse.

El artículo 90. de nuestra Constitucional es la viva expresión de la pugna del pueblo por poder unirse en la defensa de sus intereses, no sólo sociales sino laborales, debido a que dicho numeral protege todo tipo de asociación siempre y cuando el fin de reunión sea lícito; por lo que los sindicatos tienen su apoyo en este numeral.

Morales Paulín dice que los derechos colectivos de los trabajadores públicos son básicamente dos:

- a) El derecho a la sindicación o sindicación y
- b) El derecho a la huelga. (200)

Otros autores señalan un tercer elemento, que es:

- c) La Coalición.

La coalición es el acuerdo temporal de un grupo de trabajadores o patrones para la defensa de sus intereses comunes.

Mario de la Cueva, indica que: Tampoco se confunde la coalición con la asociación sindical. Aquella es el acuerdo temporal de un grupo de trabajadores para la defensa de un interés o cuando se revela de imposible realizar, cesa la coalición. La asociación sindical, por

el contrario, es una organización permanente para el estudio y defensa de intereses actuales permanentes y de los futuros".(206)

Sindicato es una persona moral colectiva de social; Acosta Romero lo considera como una persona moral colectiva de derecho público entre otras razones porque el registro y reconocimiento de éste lo da el Estado, ello no implica que como en el caso del sindicato de policías preventivos que como ya dijimos la Suprema Corte de Justicia de la Nación dijo que no podían formar un sindicato, ello no implica que ese sindicato no haya nacido, sino que la consecuencia sería que no pueda ejercitar su capacidad de ejercicio y por tanto la representación de sus miembros; en este caso el sindicato nació, debido a ello pudo comparecer ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje y solicitar su registro, y posteriormente promover el juicio de amparo.

Finalmente, y por lo que respecta a la huelga Acosta Romero señala que ha presentado tres momentos esenciales: como acto ilícito, que fue cuando se calificó como una pretensión delictuosa, y que se sofocó mediante la fuerza al servicio del patrón amenazado, para asegurarle la continuidad de labores en su unidad económica; el segundo momento cuando fue un acto tolerado, es decir, se reconoce el derecho natural de libertad de trabajo y se

le invoca en su aspecto negativo para no compeler a los huelguistas a trabajar y, en su aspecto positivo, para asegurar a los disidentes el derecho de continuar laborando; pero por lo que toca a los huelguistas, su actitud produce la rescisión de los contratos y la consecuente acción de daños y perjuicios en favor del patrón; y señala un tercer momento, en el que se da como un derecho adquirido. aportación de México a la historia, porque con el artículo 5 de la Constitución del 17. se aportó una fórmula eficaz para nivelar la debilidad del movimiento obrero con la fuerza económica de la clase empresarial, transformando el derecho individual a no trabajar, en una garantía social, un derecho colectivo asegurado, aun por medio de la fuerza pública para suspender las labores de una empresa contra la opinión de su titular y de los trabajadores disidentes minoritarios. (207)

#### 7.2.- EUROPA

Según la doctrina del Privilegio, el empleo público no es un derecho, sino un privilegio que se concede a discreción del gobierno, que puede imponer a sus empleados las restricciones que estime necesarias para proteger su autoridad.

Por lo que a este tema compete, ha de referir que en países como la República Federal Alemana, Austria,

Bélgica, Dinamarca, Finlandia, Francia, Irlanda, Islandia, Luxemburgo, Noruega, Reino Unido y Suecia, los miembros de la policía disfrutaban del derecho de asociación en iguales condiciones que las demás categorías de empleados públicos o en virtud de una legislación especial, e incluso los militares tienen derecho a organizarse para defender sus intereses profesionales. (208) Israel y Suecia, permiten la participación de las fuerzas armadas en la huelga. (209)

En las provincias de Columbia Británica y Saskatchewan (Canadá), tanto los miembros de la policía y los bomberos como el personal de los servicios de suministro de agua gozan del mismo derecho de huelga que los demás trabajadores, y ese derecho sólo puede anularse por el gobierno provincial en circunstancias excepcionales. (210)

### 7.3.- AMERICA LATINA

En países como Argentina, Cuba, Costa Rica, el derecho de los empleados públicos a sindicarse está regido por la legislación aplicable a los sindicatos en general. (211)

En algunos países, entre ellos, Canadá, Estados

208.- O.I.T., LIBERTAD SINDICAL Y PROCEDIMIENTOS PARA DETERMINAR LAS CONDICIONES DE EMPLEO EN EL SERVICIO PUBLICO, Ginebra Suiza. p 21.

209.- Ibid. p. 97

210.- Idem. p.98

211.- Ibidem. p. 19

Unidos, México, Venezuela, el derecho de los empleados públicos a sindicarse se regula por medio de un conjunto de disposiciones más o menos generales que figuran en las normas propias del servicio público o en una legislación especial. (212)

En Brasil, Ecuador, Nicaragua y Perú, la mayor parte de las diversas categorías de empleados públicos quedan excluidas del campo de aplicación de la legislación relativa la organización de sindicatos. (213)

En Colombia y México, se excluye a los policías del derecho de sindicación. (214)

En Estados Unidos, la duración e intensidad de las huelgas en el servicio público varían considerablemente según las ocupaciones a nivel estatal y local, siendo así que las huelgas de los maestros tienden a implicar al mayor número de trabajadores y a prolongarse durante más tiempo. Lo típico es que las huelgas entre el personal de los hospitales y los servicios de protección (policía, bomberos, guardianes de las cárceles) son las más breves en duración, pero normalmente sólo ceden a las antes mencionadas en cuanto al número total de trabajadores implicados. (215)

212- Ib. p. 20

213.- Ib. p. 20

214.-Ibid. p. 21

215.- TIIZIANO TREU Y VARIOS, RELACIONES DE TRABAJO EN EL ADMINISTRACION PUBLICA. Oficina Internacional del Trabajo. p.221.

#### 7.4.- RECOMENDACIONES DE LA OIT

La Organización Internacional del Trabajo, se ha preocupado verdaderamente por conseguir que la mayoría de los países afiliados, otorguen la garantía de asociación o sindicalización al mayor número de empleados, incluyendo entre ellos a los empleados públicos; sin embargo, entre los trabajadores a los que la mayoría de países les niega todo derecho sindical, encontramos a los policías y a las fuerzas armadas; porque consideran que lo gobiernos tienen la responsabilidad de defender la ley y mantener el orden público.

En contra de las políticas de discriminación sindical la O.I.T. estableció una distinción entre el reconocimiento del derecho de asociación de los funcionarios y el reconocimiento de su derecho de huelga; por lo que preguntó a los gobiernos si consideraban conveniente establecer que el reconocimiento del derecho de sindicación a los funcionarios públicos mediante la legislación internacional no debería en modo alguno implicar su derecho a la huelga, a lo que respondieron afirmativamente. (216)

En el primer artículo del proyecto de convenio sobre libertad sindical, la O.I.T., expresó: "Parece, en efecto, que no sería equitativo establecer, desde el punto de vista de la libertad sindical, una distinción



entre los asalariados de la industria privada y los trabajadores de los servicios públicos, puesto que los unos y los otros deben tener la posibilidad de asegurar, mediante la organización, la defensa de sus intereses...Sin embargo, el reconocimiento del derecho sindical de los funcionarios no tiene relación alguna con la cuestión del derecho de esos funcionarios a la huelga, problema que aquí está completamente fuera de lugar".  
(217)

No se considera que la situación haya cambiado mucho desde 1927, en que se consideró que los trabajadores públicos constituían una categoría especial, en 1948, fue cuando la Conferencia adoptó por la gran mayoría el convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación; sin embargo, en la actualidad la mayoría de países reconoce el derecho general de asociación a los empleados públicos, sin que se haya conseguido que todos tengan ese derecho.

En el informe explicativo de 1947, relacionado con el informe de libertad sindical, la Comisión recalcaría el hecho de que la libertad sindical había de garantizarse no sólo a todos los empleadores y a los trabajadores del sector privado, sino también a todos los funcionarios públicos, y sin distinción ni discriminación de ninguna clase en cuanto a ocupación, sexo, color,

raza, credo o nacionalidad; en 1949, se presentó para discusión en la Conferencia un instrumento complementario, tendiente a prohibir actos de discriminación antisindical por parte de los empleadores, especialmente a evitar la injerencia de los empleadores y de las organizaciones de empleadores en las actividades de las organizaciones de trabajadores, y a promover las negociaciones colectivas, no sólo se decidió aceptar la misma excepción relativa a la policía y a las fuerzas armadas, sino también estipular en el artículo 6 del texto final que: "El presente convenio no trata de la situación de los funcionarios públicos en la administración del Estado y no deberá interpretarse en modo alguno, en menoscabo de sus derechos o de su estatuto." Debido a ello, la Comisión de Expertos en aplicación de Convenios y Recomendaciones estimó que esta disposición autoriza sólo la exclusión de los empleados encargados de la administración del Estado y no la de aquellos otros empleados públicos cuya situación legal puede ser idéntica a la de los empleados públicos directamente dedicados a la administración del Estado".

(218)

#### 7.5.- LA HUELGA EN EL SERVICIO PUBLICO Y LOS POLICIAS.

La huelga es una de las figuras jurídicas del

derecho laboral, más controvertidas, debido a que existen países que reconocen este derecho y otros que lo prohíben expresamente.

La OIT señala cuatro criterios predominantes: 1) PAISES QUE RECONOCEN EXPRESAMENTE EL DERECHO DE LA HUELGA DE LOS EMPLEADOS PUBLICOS.- La huelga es legal si el conflicto no se resuelve mediante consultas, negociaciones, o los procedimientos de solución de conflictos (Canadá, Finlandia, Francia, México, Noruega), "Países en que el reconocimiento del derecho de huelga se aplica en principio a los empleados públicos en general". Pero las leyes establecen limitaciones al ejercicio del derecho de huelga por parte de personas que desempeñan determinadas funciones y en cuanto al tipo del conflicto: 2) PAISES QUE NO ESTABLECEN NINGUNA DIFERENCIA ENTRE LAS HUELGAS DEL SECTOR PUBLICO Y LAS DE OTROS SECTORES DE LA ECONOMIA (Ghana, Italia, Malasia, Nigeria, Suecia) En estos países, la constitución o la ley reconocen en general el derecho a la huelga, sujeto en ciertos casos a determinadas limitaciones y no existen disposiciones especiales que denieguen ese derecho a los empleados públicos". 3) EL SILENCIO DEL LEGISLADOR DE LUGAR A DIVERSAS INTERPRETACIONES: En Chad, Israel, Reino Unido, etc., se admite la legalidad de la huelga frente al silencio de la ley, en Austria, Bélgica y otros países, la opinión está dividida. En cambio en la República Federal

de Alemania, en Irán y otros países, se interpreta el silencio de la ley en el sentido de una prohibición de la huelga en la administración pública. 4) PAISES QUE NIEGAN LA HUELGA O LA PROHIBEN EXPRESAMENTE (Kenia, Trinidad y Tobago, Bolivia, Chile y otros). (217) La Huelga, es un derecho a no trabajar que tiene toda persona que presta un servicio, garantía tutelada por el artículo 5 de la Constitución; pero dicho derecho tiene por objeto conseguir mejores condiciones de trabajo o en el caso de los trabajadores al servicio del Estado, el respeto y cumplimiento de las presentaciones individuales estipuladas en el apartado B, de la constitución Federal.

La Huelga, en sí es definida por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado en el artículo 90, como la suspensión temporal del trabajo como resultado de una coalición de trabajadores, decretada en la forma y términos que la ley establece.

La huelga en el sector público, de acuerdo al artículo 95 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, tiene como efecto inmediato suspender los efectos de los nombramientos de los trabajadores por el tiempo que dure, pero sin terminar o extinguir los efectos del propio nombramiento.

Cabe cuestionar si los trabajadores burocráticos tienen derecho a cobrar salarios caídos cuando una huelga

termina, debido a que la ley no establece nada sobre el particular. (220)

Morales Paulin, la señala que la doctrina cree que de los puntos más debatidos es la expresión "cuando se violen de manera general y sistemática los derechos que consagra el apartado "B" del artículo 123 constitucional"; porque en si los términos "general" y "sistemático", para calificar la violación a los principios laborales, resulta ambigua, tramposa y discrecional...como lo señalaba Don Alberto Trueba Urbina " la huelga es un mito. Sin embargo, ahí están en vigor los textos legales como piezas de museo (bellas pero inútiles)

Tomando en consideración que por una parte, aunque los trabajadores al servicio del Estado, tienen el derecho de huelga, sin embargo, se considera que han sido amarrados para no llevarla al cabo, con la expresión de que "se de la violación sistemática de los derechos".

En el caso de los policías, el que el Estado les reconociera el derecho a sindicalizarse, como lo menciona la Organización Internacional del Trabajo, éste derecho no implicaría el derecho a la huelga, por lo que la comunidad no se vería afectada por dicha asociación; y si consideramos que entonces no tiene objeto que los policías formen un sindicato, debemos decir que la

finalidad de un sindicato no es la huelga, sino conseguir mejoras laborales para sus integrantes; y la huelga ha sido considerada como un medio para hacer valer dichos derechos, en contra del patrón que se niega a otorgarlos; sin embargo, en el sector público las huelgas han sido poco recurridas; y no por esto los sindicatos dentro del sector público pierden fuerza, sino que se buscan medidas más rápidas para conciliar o para conseguir sus propósitos; porque en si como lo consideran diversos autores, la huelga en el sector público es como una ilusión impresa en la Ley, porque no se han dado los requisitos necesarios para que estalle; y debido a ello, porque se otorgue el derecho de asociación a los policias no hace que el Estado peligre, porque en dado caso, podria otorgarse el mismo, sin que se le conceda el derecho a la huelga, porque como ya se dijo no es esa la finalidad del sindicato.

Néstor de Buen, señala que la huelga burocrática poco o nada tiene que ver con la huelga reconocida en el Apartado A del mismo articulo 123 constitucional. porque ésta responde a la necesidad de establecer el equilibrio entre los factores de la producción, armonizando los derechos del trabajo con los del capital... y que la huelga burocrática, en cambio, nada tiene que ver con la concertación de condiciones generales de trabajo, ni con la exigencia de su cumplimiento, sino que se limita

a proteger las presentaciones individuales que se citan  
en el apartado B. (221)

## CONCLUSIONES .

### CAPITULO I

1.- A partir del trabajo la historia del hombre comienza a tener sentido.

2.- En cierta manera el hombre es producto del trabajo.

3.- El trabajo modificó el medio ambiente, la relación con los otros hombres, su cuerpo y mente.

4.- El trabajo fue el medio para que los hombres se agruparan por lo que contribuyó a la integración de la sociedad.

5.- La división del trabajo ha estado ligada con varios factores; y entre ellos se encuentran, la edad, el sexo, la libertad del hombre, su condición social, la especialización, la expansión del mercado, las necesidades técnicas, científicas y económicas de cada pueblo.

6.- En Roma antigua se dio el caso de que los esclavos eran considerados cosas, por lo que en esa época no aparecen elementos del derecho laboral, debido a que ellos carecían de todo derecho.

7.- Con la sublevación de los esclavos, se pasa a la formación de la servidumbre; y se dota al esclavo de una tierra para que la trabajara en beneficio del señor feudal; teniendo además obligaciones adicionales, por lo que en esta época no se dieron los mencionados elementos.



8.- Ya con el colonato los individuos seguían teniendo la obligación de trabajar, pero en los días y horas que consideraran, es debido a que el trabajo era una obligación no un derecho, que no encontramos tampoco en esa época una luz que condujera a encontrar ahí los orígenes del derecho laboral.

9.- En la Edad Media aparecen los gremios que agrupaban a trabajadores de un mismo ramo, pero con finalidades mercantilistas 100%, debido a que se reglamentaba todo lo relativo a las materias primas, colores que utilizaban, etc. para evitar la competencia desleal, y no para proteger a los trabajadores, por lo que no se dan aquí los orígenes del derecho de asociación sindical.

10.- En la Edad Moderna se dan dos aspectos:

a).- En América se implantan las viejas formas de trabajo conocidas por los colonizadores europeos, tales como la esclavitud y la servidumbre.

b).- En Europa, con el despojo de las tierras a los campesinos, el trabajador y sus instrumentos de trabajo son separados por lo que se ve obligado a trabajar para otro por un salario.

11.- Es con la revolución industrial que comienzan a gestarse las primeras ideas sobre el trabajo, pero desde un punto de vista civil, equiparándolo al contrato con el arrendamiento, venta y mandato.

12.- Fue Hegel quien rompió con las ideas que consideraban al trabajo como contratos civiles y expresó que se trataba de un contrato con características distintas a las que se conocían.

13.- En México, la distribución del trabajo atendiendo a la raza y a la condición social fueron motivo de la lucha de independencia.

14.- El apoyo del General Díaz a los empresarios y el descontento de los obreros y campesinos propició entre otros factores la revolución mexicana.

15.- Aparecen los primeros ordenamientos protectores de los trabajadores y nuestra constitución es la primera en el mundo que incluye un apartado para regular la prestación del trabajo, y se le contempló como un deber y un derecho.

16.- Se crea la Organización Internacional del Trabajo, para uniformar criterios respecto del trabajo en el mundo, buscando se otorguen a todos los hombres del mundo las condiciones mínimas de trabajo.

17.- A principios de éste siglo ya aparece el derecho del trabajo como una rama integrante, pero autónoma del Derecho social.

18.- El punto central del derecho social y en específico del derecho del trabajo es la protección del proletario, que es todo aquel que tiene como único patrimonio su salario y como riqueza su trabajo.

19.- El Derecho del Trabajo Burocrático en México, nació con el artículo 123 de la Constitución del 17, de donde deriva la nueva función social del Estado Moderno para intervenir en los conflictos entre los factores de la Producción; y específicamente con la adición del apartado "B", en 1960, debido a la gran cantidad de servidores públicos que por sus tareas han tenido que contratar.

20.- La diferencia entre el derecho de trabajo como rama autónoma del derecho social y desligado por completo del derecho privado y del derecho público lo encontramos en sus principios rectores tanto sustantivos como procesales.

## CAPITULO II

1.- Desde el punto de vista jurídico, el Estado es una persona moral de derecho público, que está obligado a procurar el orden público, siguiendo el principio de legalidad.

2.- Desde el enfoque jurídico-laboral, el Estado es una persona moral de derecho social, que tiene deberes que cumplir respecto de los trabajadores o servidores públicos que le prestan servicio.

3.- La responsabilidad del Estado tiene dos aspectos:

a).- Como patrón: Asegurando que las condiciones de trabajo para sus servidores no sean inferiores a las normas que rigen la relación del trabajo privado.

b).- Procurar fuentes de trabajo para la población en general.

c).- Emitir normas que regulen el trabajo, así como la aplicación de las mismas.

d).- Combatir la desocupación.

e).- Garantizar los derechos fundamentales.

4.- El Estado con relación a los policías no ha dado debido cumplimiento a su responsabilidad laboral como patrón, porque no les ha expedido su ley.

5.- La policía no es una figura moderna, surgió con la formación del Estado.

6.- El Estado tiene la responsabilidad del orden público.

7.- La seguridad pública también es un derecho.

8.- El término seguridad implica dos cuestiones:

a).- La de Seguridad Pública, que ejerce a través de un grupo de hombres.

b).- Seguridad jurídica, garantía de que los hombres no serán objeto de ataques violentos en contra de su persona ni bienes y de darse podrá pedir la protección de la justicia y la reparación del daño.

9.- El principal cometido de la policía es la procuración del orden; sin embargo, en el desempeño de sus funciones debe cuidar, proteger, respetar y defender los derechos humanos.

10.- Fuerzas armadas se integran como el elementos humano de las dependencias del poder ejecutivo, Secretaria de la Defensa Nacional y la Secretaria de Marina; las que tienen como objetivo garantizar la seguridad y la defensa nacional.

11.- Cuerpos de seguridad pública tienen por objeto prevenir las faltas administrativas y la realización de delitos y toda actividad que ponga en peligro la integridad de las personas.

12.- Los principales fines de la policia son:

a).-Garantizar la seguridad de las personas en el pais.

b).- auxiliar a la población civil.

c).- En caso de desastre prestar ayuda.

13.- Pese a que recientemente se aprobó la intervención del ejercito para auxiliar a la policia en sus labores; debe decirse que está sólo debe acontecer cuando los cuerpos de seguridad pública han sido desbordados.

14.- La existencia de diversas corporaciones hace más difícil que se tenga control sobre ellos, y que el servicio no sea tan eficaz.

15.- Debemos entender que el término policia admite dos acepciones:

a).- En sentido lato.- Todas las funciones del Estado.

b).- En strictu sensu, es el servicio público que tiene por objeto lograr la paz y la tranquilidad pública, mediante la actuación de sus agentes previniendo faltas, delitos que vulneren el orden público.

### CAPITULO III.

1.- La función pública es el organismo administrativo de vida permanente y es quien manifiesta la voluntad del Estado.

2.- El funcionario público, es el órgano-individuo de vida temporaria que ejerce la función pública, es mutable y cambiante y exterioriza la voluntad del Estado.

3.- Es importante que en la legislación se haga formalmente la distinción entre funcionario, empleado y servidor público.

4.- Funcionario es quien ocupa un grado en la estructura orgánica asumiendo funciones de representación, iniciativa, decisión y mando.

5.- El empleado carece de facultades, sólo ejerce las actividades, competencia y oficios del órgano.

6.- El servidor público, ejecuta las ordenes recibidas por el funcionario, actúa a nombre y representación del Estado.

7.- El servidor público tiene una doble relación con el Estado, una administrativa y una laboral, la primera en su calidad de servidor público, por cuanto ejecuta actos a nombre del Estado, y otra en la que

debido a la subordinación que se da en dicha relación, y por estar sujeta su actuación a las ordenes de sus superiores se da la laboral.

8.- Los servidores públicos se encuentran regidos por dos tipos de normas:

a).- Disciplinarias en cuanto a que revisten actos de autoridad.

b).- Laborales por su contenido prestacional.

9.- Los valores y deberes de los servidores públicos están estrechamente ligados a su calidad administrativas, y sus derechos; no los tienen como servidores sino como trabajadores porque son de contenido prestacional.

10.- En la actualidad los cuerpos policiacos carecen de un ordenamiento laboral propio, así como de sus reglamentos; y en casos en que éstos últimos existen, no tienen base constitucional.

11.- De acuerdo con el artículo 123 fracción XIII del apartado B, los conflictos que se presenten entre los policías y el Estado en relación a su calidad de trabajadores deben regirse por su propia ley, de la cual carecen.

12.- De conformidad con el artículo 123, apartado B, de la Constitución, el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, es el que debe conocer de los conflictos que se susciten entre el Estado y sus trabajadores, por lo que si lo relacionamos con la fracción XIII de dicho

apartado, se aprecia que los policías pueden ventilar sus conflictos ante éste tribunal, aplicando claro sus propias leyes que para el efecto "deben de existir"; sin embargo, y a falta de éste ordenamiento, debe de aplicársele provisionalmente la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

13.- El fundamento constitucional de la policía se encuentra en el artículo 21 constitucional, reformado en 1994.

14.- Las jurisprudencias recientes de la Suprema Corte de Justicia de la Nación les niegan el derecho que tienen los policías a ser reconocidos como trabajadores, y a formar parte de un sindicato.

15.- En las jurisprudencias no se considera que diversos reglamentos de corporaciones policiacas, tienen a los policías como trabajadores de confianza.

16.- Erróneamente considera que es el Tribunal Fiscal o el contencioso administrativo el que tiene que conocer de la reclamación de baja de los policías.

#### CAPITULO IV

1.- Cuando se creó la Ley de Federal del Trabajo se pensó que los servidores públicos no eran trabajadores, y finalmente se les reconoce en 1963.

2.- La OIT ha establecido criterios porque todos los trabajadores tanto públicos como privados obtengan el mínimo de condiciones necesarias: no exista



discriminación de ninguna clase y puedan formar asociaciones y en algunos casos que tengan además derecho a la huelga.

3.- El Policia es un trabajador, porque desempeña un trabajo, existe subordinación y percibe un salario.

4.- Si quedó establecido que un funcionario público, ejercita actos de representación, iniciativa, decisión y mando como lo hacen los jefes policiacos y si el policia es un servidor público que ejecuta las ordenes que recibe, en virtud de ello, puede comprobarse que efectivamente existe subordinación y con ello, una relación laboral.

5.- La relación jurídica entre el policia y el Estado tiene dos momentos importantes en su inicio:

a).- Cuando expide el nombramiento nace la responsabilidad del servidor público.

b).- Cuando comienza a prestar su servicio, nacen sus derechos laborales.

c).- Casi siempre estos dos momentos se dan juntos, porque un servidor público firma su nombramiento de base o por un periodo determinado, y a partir de un día específico, en el cual se presenta a laborar.

6.- El fin de la relación entre el policia y el Estado tiene lugar con el cese, la baja o la destitución; y de acuerdo con la causa que dio origen a ello, el acto que pone fin es o de naturaleza administrativa o laboral.

7.- El procedimiento que castiga al servidor público por faltas cometidas en dicha calidad, es el que se lleva a cabo ante la contraloría, y sus efectos y naturaleza son meramente administrativos.

8.- El cese no es un acto de autoridad sino termina con la declaración de la contraloría que es el órgano competente para conocer de la responsabilidad administrativa en que incurran los policías.

9.- El procedimiento ante el Consejo de Honor y debe ser únicamente considerado como una acta administrativa, es decir, como un documento privado, y en caso de que el policía alegue despido injustificado, debe corresponder a la corporación la carga de la prueba.

10.- A diferencia de otros Estados en México los policías no tienen la preparación necesaria para enfrentar las dificultades que se les presenten; por eso, la capacitación es un derecho de todo trabajador, pero para los policías es además necesaria.

11.- A los policías se les debe de reconocer el derecho colectivo de asociación; porque les es necesario pactar respecto de un seguro de vida y otras prestaciones con las que si cuentan las fuerzas armadas y para velar por el exacto cumplimiento de los derechos que la ley les otorga.

12.- La OIT, indica que el derecho de asociación, es distinto al derecho de huelga, y el que se conceda el primero, no implica que se conceda el segundo.

13.- No se corre el riesgo de que los policías se declaren en huelga, si dentro de la ley que se formule para el efecto así se señala; y como incluso se vio, en cualquier dependencia gubernamental es muy difícil que ésta se de, por lo que con los policías podría establecerse en los mismos términos.

14.- El reconocimiento del derecho de asociación a los policías no pone en riesgo que éstos se vayan a la huelga, siempre y cuando en el ordenamiento laboral que para el efecto se emita así lo establezca, porque el control de esa situación debe preverse en la ley; prueba de ello es que en países como Alemania, Dinamarca, Austria, Bélgica, Dinamarca, Finlandia, Francia, Irlanda, Islandia, Luxemburgo, Noruega, Reino Unido y Suecia, los policías disfrutaban del derecho de asociación y en Israel y Suecia, incluso tienen derecho a la huelga.

P R O P U E S T A :

Es cierto que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha fallado que los policias no son trabajadores, sino servidores públicos, negándoles la posibilidad de formar sindicatos, y que este criterio implica efectos profundos que no sólo afectan sus derechos colectivos sino que constituyen una lesión profunda a sus derechos individuales, desconociendo la categoría de trabajador que tutela el artículo 123 Constitucional y con él todos los derechos inherentes a tal figura; sin embargo, no toda la culpa de ello la tiene nuestro Máximo Tribunal, si tomamos en consideración que entre otras funciones le corresponde, desentrañar el sentido de una ley o disposición legal, o bien cubrir una laguna existente a través de la jurisprudencia, pero no legislar.

Por lo que si como ya se concluyó no se ha cumplido con el propósito del Constituyente de 1917, de proteger a la clase trabajadora y reconocer que los policias tienen tal carácter, es a causa de la omisión en que ha incurrido el Congreso de la Unión, quienes no han cumplido con la obligación laboral impuesta por la Constitución en el artículo 73, fracción X, en relación con el artículo 123, Apartado B), fracción XIII de la misma, de crear la Ley laboral de los Policias; por lo que tomando en consideración la urgencia de que ésta sea

emitida, yo propongo que entre otras cosas deba tomarse en consideración en su elaboración lo siguiente:

I.- Debe considerarse que los policias dentro de los trabajadores al servicio del Estado, realizan un "trabajo especial", por lo que mereceria la pena incluso que salieran del Apartado B) del articulo 123, conformando un apartado C), en función de la importancia y peculiaridades de su trabajo.

II.- Es urgente y fundamental, que en éste año que el Congreso de la Unión se ocupe de crear la Ley Federal del Trabajo de los Policias y Cuerpos de Seguridad Pública; y debe ser federal, para procurar que todos los policias gocen de los mismos beneficios; que dicha Ley, entre otras cosas considere lo siguiente:

a).- Que contenga un Capitulo relativo a los derechos individuales de los policias, en el que se señale que:

1.- Que el policia de conformidad con la interpretación conjunta de los articulos 21 y 123 Apartado B), fracción XIII, de nuestra Constitución, están regidos por lo que hace a su función como servidores públicos, por sus reglamentos; y que por lo que hace a su calidad de trabajadores deberán regirse por ese Código laboral.

2.- Que no sea considerados trabajadores de confianza, sino de acuerdo al carácter o grado de las funciones que realice.

3.- Que se especifique que la relación entre el policia y el Estado por lo que hace a su responsabilidad como servidor público comienza el nombramiento, debido a que es él quien da validéz a su actuación como servidor público, y que lo importante en la relación laboral que entre el policia y el Estado es la prestación de servicios.

4.- Que tengan estabilidad en el empleo.

5.- Que al salario se le dé una atención importante en cuanto a su revisión e incrementos en ésta ley.

6.- Que las corporaciones policiacas tengan el deber de otorgar seguro de accidentes y vida, equipo de protección adecuado a los policias.

7.- Que pugne por la creación de un fondo para la vivienda de los policias.

8.- Que se implementen medidas para capacitar a los miembros existentes en la corporación.

9.- Que se legisle respecto al ascenso de los mismos, tomando en cuenta los reglamentos.

10.- Que se implementen medidas para la elección de aspirantes.

11.- Que se cree un artículo en el que se especifique los motivos del cese de los policias, similar al 46 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

12.- Que cuenten con prestaciones semejantes a las de los militares, su trabajo para toda la ciudadanía es realmente importante.

b).- Ahora bien, por lo que se refiere a sus derechos colectivos, que señale:

1.- De conformidad con lo dispuesto en el artículo 123 Constitucional, se les conceda la posibilidad de formar sindicatos.

2.- Que se les reconozca el derecho de suspensión escalonada, o el derecho de huelga, más o menos en los términos de la Ley Reglamentaria del Apartado B); (ahora con la participación de las fuerzas armadas en la procuración de seguridad no habría problema de que en la suspensión escalonada los sustituyeran, si recordamos que cuando esto ocurre, quedan subordinados a la autoridad civil, y por lo que hace a la huelga en el servicio público en México es casi inexistente).

c).- Por lo que hace al Capítulo del Proceso, debe consignar entre otras cosas, lo siguiente:

1.- Que sea el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, ante quien se ventilen los asuntos relacionados con las prestaciones reclamadas por los policías, aplicando al efecto su código laboral, y siguiendo un procedimiento no menos complejo que el empleado para los otros trabajadores.

2.- Dentro del Procedimiento laboral, que los policias gocen de la aplicación de los principios rectores del Derecho laboral en su favor, que en caso de duda prevalezca lo más favorable al trabajador, y que sus asuntos sean resueltos aplicando las leyes, la justicia, la costumbre, la jurisprudencia y la equidad en su favor.

3.- En los casos en que se reclame su baja, y que se haya realizado únicamente el procedimiento ante el Consejo de Honor y Justicia de la Corporación, por tratarse de un cuerpo no militar, que dicha acta sea considerada en el juicio laboral como un documento privado, es decir como una acta administrativa.

4.- Que la corporación corra con la carga de la prueba para demostrar que el despido fue justificado.

d).- Finalmente, que de Conformidad con lo dispuesto en los articulos 21, 129, 123 Constitucional, en relación con la Ley General que establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, y asumiendo que es necesaria y es además un derecho individual la capacitación y adiestramiento de los trabajadores, se emita un capítulo relativo a la admisión de los policias, pero más que eso, se atienda a lo siguiente:

Tomando en consideración, que la mayor parte del desprestigio de los policias y sus corporaciones deviene en que muchas de ellas integran en sus filas a hombres y



mujeres con preparación deficiente, y carecen de una formación especial y adecuada para enfrentar los más diversos problemas, y en muchísimas ocasiones ignoran incluso las disposiciones contenidas en su reglamento o en la Constitución; es por ello que dicho Código laboral relativo a ellos, debe contener un capítulo en el que se sienten las bases para la creación y funcionamiento de escuelas especiales a cargo del estado, en las que los aspirantes a policías, como sucede en todas las profesiones u oficios en la actualidad, antes de desempeñar la profesión escogida, primero se sometan durante cierto tiempo a estudios de Policía.

Que los programas de esas escuelas sean formulados entre las diversas corporaciones en coordinación con el Instituto de Ciencias Penales de la UNAM y Otros organismos especializados en técnicas de seguridad, incluso del extranjero y primordialmente de Europa, que tienen mejores conocimientos sobre el tema.

Que éstas escuelas estén bajo la dirección del Gobierno y más específicamente de la Secretaría de Seguridad Pública o Gobernación.

Considero importantísima esta medida porque esto formaría a profesionales que desempeñan su trabajo comprometidos con el servicio de seguridad, y la policía volvería a ser lo que hace años fue, una institución con buena fama y confiable.

El mejoramiento de la policia es un trabajo a largo plazo, pero porque no comenzar ahora preparando a una generación de profesionales que en dos o tres años de escuela, podrán salir a las calles a vigilarlas y a librarnos del hampa, y que si bien es cierto ahora no disfrutariamos de ella, tal vez en el año 2002 o 2005, tendríamos a la primera generación de ellos, participando en las calles en la procuración de nuestra seguridad y con otra visión dentro de las corporaciones de policías.

II.- Finalmente, consideró básico que se haga una revisión de los reglamentos que regulen la actividad de las diversas corporaciones, y que los que hayan sido emitidos con anterioridad a la adición ya multicitadamente comentada al artículo 21 Constitucional y que por lo mismo sigan siendo consideradas como carentes de fundamento legal, ya lo tengan.

Es necesaria una depuración de los diversos reglamentos, principalmente, desglosando las faltas que cometieren los policías y que deban ser materia de derecho laboral, para efectos de que no se sancione con el mismo rigor a un policia que falta tres veces consecutivas, como al que comete una falta de corrupción.

B I B L I O G R A F I A

DOCTRINA

ACOSTA ROMERO, MIGUEL  
DERECHO BUROCRATICO MEXICANO  
EDIT. PORRUA,  
MEX., 1995  
PAG. 512

BROM, JUAN  
PARA COMPRENDER LA HISTORIA  
EDIT. NUESTRO TIEMPO  
MEXICO, 1986  
PAG. 171

BROM, JUAN  
HISTORIA UNIVERSAL  
EDIT. GRIJALBO  
MEXICO, 1977.  
PAG. 275

BRONSTEIN-AS  
CAMBIO SOCIAL Y RELACIONES DE TRABAJO  
EN AMERICA LATINA, BALANCE Y PERSPECTIVAS.  
REVISTA INTERNACIONAL DEL TRABAJO  
GINEBRA. SUIZA. 1995  
PAG. 230

BROWN, ERNEST HENRY P.  
ECONOMIA DEL TRABAJO  
EDIT. AGUILAR,  
MADRID.1967  
PAG. 244

CANASI, JOSE  
DERECHO ADMINISTRATIVO  
VOL. I.  
EDICIONES DEPALMA BUENOS AIRES  
BUENOS AIRES, ARGENTINA.1981  
PAG. 916

CANTON MOLLER, MIGUEL  
DERECHO DEL TRABAJO BUROCRATICO  
EDITORIAL PAC, S.A. DE C.V.  
MEXICO, 1991  
PAG. 99

CANTON MOLLER, MIGUEL  
INTRODUCCION AL DERECHO INTRUCCION  
AL DERECHO INTERNACIONAL DEL TRABAJO  
EDITORIAL PAC, S.A. DE C.V.  
MEXICO, 1992  
PAG. 99

CARRILLO PRIETO, IGNACIO  
GONZALEZ RUIZ, SAMUEL  
MENDIETA JIMENEZ, ERNESTO  
HACIA LA PROFESIONALIZACION DE LA POLICIA  
JUDICIAL FEDERAL MEXICANA.  
INSTITUTO NACIONAL DE CIENCIAS PENALES  
MEXICO, 1992,  
PAG. 145

COMISION DE DERECHOS HUMANOS DEL  
ESTADO DE MEXICO,  
MANUAL DEL POLICIA, SUS DERECHOS Y OBLIGACIONES.  
TOLUCA, MEXICO,  
JUNIO DE 1993.  
PAG. 99

DE LA CUEVA, MARIO  
EL NUEVO DERECHO MEXICANO DEL TRABAJO  
EDIT. PORRUA,  
MEX. 1993  
TOMO I  
PAG. 750

DELGADILLO GUTIERREZ, LUIS HUMBERTO  
ELEMENTOS DE DERECHO ADMINISTRATIVO  
EDIT. LIMUSA  
MEXICO, 1986  
PAG. 86

DELGADILLO GUTIERREZ, LUIS HUMBERTO  
ELEMENTOS DE DERECHO ADMINISTRATIVO  
SEGUNDO CURSO  
EDIT. LIMUSA  
MEXICO, 1991  
PAG. 205

ENGELS, FEDERICO.  
EL PAPEL DEL TRABAJO EN LA TRANSFORMACION  
DEL MOND EN HOMBRE.  
EDIT. HISPANICAS,  
MEXICO.  
PAG. 11

HERNANDEZ RUEDA,  
LA RESPONSABILIDAD LABORAL DEL ESTADO.  
REPUBLICA DOMINICANA, 1987  
PAG.429

FRAGA, GABINO  
DERECHO ADMINISTRATIVO  
EDIT. PORRUA,  
MEX. D.F. 1986  
PAG. 506

GARCIA MAYNEZ, EDUARDO  
INTRODUCCION AL ESTUDIO DEL DERECHO  
EDIT. PORRUA,  
MEXICO, 1988  
PAG. 434

GONZALEZ RUIZ, SAMUEL,  
LOPEZ PORTILLO, V ERNESTO  
SEGURIDAD PUBLICA EN MEXICO, PROBLEMAS,  
PERSPECTIVAS Y PROPUESTAS.  
PAG. 179

LASSALLE, FERDINAND  
¿QUE ES UNA CONSTITUCION?  
EDITORIAL COLOFON,  
MEXICO, 1996  
PAG. 116

LEMUS GARCIA, RAUL  
DERECHO AGRARIO MEXICANO  
EDIT. PORRUA,  
MEX. 1991.  
PAG. 389

MARGADANT,  
DERECHO ROMANO  
EDIT. PORRUA  
MEXICO, 1989  
PAG. 530

MIRANDA BASURTO, ANGEL.  
LA EVOLUCION DE MEXICO.  
EDIT. HERRERO,  
MEXICO, 1967  
PAG. 530

MORALES PAULIN, CARLOS A.  
DERECHO BUROCRATICO.  
EDIT. PORRUA,  
MEXICO, 1995.  
PAG. 547

OLEA, MANUEL ALONSO  
DE LA SERVIDUMBRE AL CONTRATO DE TRABAJO  
EDIT. TECNOS,  
MADRID  
PAG. 129

OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO  
DERECHO DE SINDICACION EN EL SERVICIO PUBLICO.  
GINEGRA SUIZA, 1991  
PAG. 150

OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO  
LIBERTAD SINDICAL Y PROCEDIMIENTOS PARA  
DETERMINAR LAS CONDICIONES DE EMPLEO EN  
EL SERVICIO PUBLICO.  
GINEGRA SUIZA, 1991  
PAG.121

ORGANIZACION INTERNACIONAL DE TRABAJO,  
RELACIONES DE TRABAJO EN LA ADMINISTRACION  
PUBLICA.  
GINEBRA, SUIZA, 1991.  
PAG. 253

ORGANIZACION INTERNACIONAL DEL TRABAJO  
RELACIONES DEL TRABAJO  
GINEBRA, SUIZA, 1948  
PAG. 299

ORGANIZACION INTERNACIONAL DE TRABAJO,  
EL TRABAJO EN EL MUNDO.  
GINEBRA, SUIZA, 1996  
PAG. 228

SAINS, JOSE MARIA,  
DERECHO ROMANO  
EDIT. LIMUSA,  
MEXICO,  
PAG. 241

SARRE IGUINIZ, MIGUEL  
GUIA DEL POLICIA  
COMISION DE DERECHOS HUMANOS  
MEX. 1992  
PAG. 112

SEARA, VAZQUEZ MODESTO  
DERECHO INTERNACIONAL PUBLICO  
EDIT. PORRUA,  
MEX. 1994  
P.741

SERRA ROJAS, ANDRES.  
DERECHO ADMINISTRATIVO  
TOMO I, 2a. EDICION  
EDIT. PORRUA,  
MEXICO, 1974  
PAG.

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION  
SEGURIDAD PUBLICA  
COORDINACION GRAL DE COMPILACION Y  
SISTEMATIZACION DE TESIS DE LA S.C.J.N.  
MEXICO, 1996  
PAG.104

TENA, RAMIREZ FELIPE  
DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO  
MEXICO 1984  
ED. PORRUA.  
PAG. 643

TIZZIANO TREU Y VARIOS  
RELACIONES DE TRABAJO EN LA ADMINISTRACION  
PUBLICA.  
OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO  
GINEBRA, SUIZA, 1996  
PAG. 724

TOURAINÉ, ALAIN.  
HISTORIA GENERAL DEL TRABAJO, LA  
CIVILIZACION INDUSTRIAL 1914-1960  
EDIT. GRIJALVO  
BARCELONA, 1965.  
PAG.

TRUEBA URBINA ALBERTO,  
NUEVO DERECHO ADMINISTRATIVO DEL TRABAJO.  
EDITORIAL PORRUA,  
MEX. D.F., 1979  
TOMO I, PAG. 905,  
TOMO II, PAG. 1791

#### LEGISLACION

CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS  
UNIDOS MEXICANOS.  
EDIT. PORRUA,  
MEXICO, 1993  
PAG. 147

CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS  
UNIDOS MEXICANOS.  
EDIT. PORRUA,  
MEXICO, 1997  
PAG.145

LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES  
PUBLICOS.  
CD-ROM LA LEGISLACION FEDERAL  
MEXICO, 1996

LEY FEDERAL DEL TRABAJO.  
TRUEBA URBINA, ALBERTO Y JORGE  
EDITORIAL PORRUA,  
MEXICO, 1997  
PAG. 912

LEY DE LA CAJA DE PREVISION DE LA POLICIA  
PREVENTIVA DEL DISTRITO FEDERAL  
CD-ROM LA LEGISLACION FEDERAL  
MEXICO, 1996

PROGRAMA DE SEGURIDAD PUBLICA PARA EL DISTRITO  
FEDERAL 1995-2000  
DIARIO OFICIAL DE 28 DE NOVIEMBRE DE 1995

LEY DE SEGURIDAD PUBLICA DEL DISTRITO FEDERAL  
DIARIO OFICIAL DE 12 DE JULIO DE 1993.

LEY DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD PARA LAS FUERZAS  
ARMADAS MEXICANAS  
DIARIO OFICIAL DE 29 DE JUNIO DE 1976

REGLAMENTO DE LA POLICIA FEDERAL DE CAMINOS  
DIARIO OFICIAL 25 DE AGOSTO DE 1978

TRUEBA URBINA, ALBERTO Y TRUEBA BARRERA, JORGE  
LEGISLACION FEDERAL DEL TRABAJO BUROCRATICO  
EDIT. PORRUA,  
MEXICO, 1997  
PAG. 686

REGLAMENTOS DE TRANSITO PARA EL DISTRITO FEDERAL Y PARA  
EL ESTADO DE MEXICO.  
EDIT. DELMA  
MEXICO, 1997  
PAG.261.

REGLAMENTO DE LA POLICIA FEDERAL DE CAMINOS  
DIARIO OFICIAL, 25 DE AGOSTO DE 1978

REGLAMENTO DE LA POLICIA FISCAL FEDERAL  
DIARIO OFICIAL, 30 DE OCTUBRE DE 1990

REGLAMENTO DE LA POLICIA JUDICIAL FEDERAL  
DIARIO OFICIAL, 26 DE MARZO DE 1993

**OTRAS FUENTES.**

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION  
CD-ROM IUS6,  
MEXICO, 1997

CONGRESO DE LA UNION  
CD-ROM LA LEGISLACION FEDERAL  
MEXICO, 1996

XXXII ASAMBLEA NACIONAL DE LA ACADEMIA  
MEXICANA DE DERECHO DEL TRABAJO Y DE LA



PREVISION SOCIAL.  
SALTILLO COAHUILA, PRENSA UNIVERSITARIAS  
U A DE C., 1992