

321309
29

UNIVERSIDAD DEL TEPEYAC

ESCUELA DE DERECHO
CON ESTUDIOS RECONOCIDOS OFICIALMENTE POR
ACUERDO No. 3213-09 CON FECHA 16 - X - 1979
DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO



INCONSTITUCIONALIDAD DE LAS FRACCIONES VI Y VIII DEL ARTICULO 3° DE LA LEY DE SEGURIDAD PUBLICA DEL DISTRITO FEDERAL

TESIS
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
PRESENTA
ALEJANDRA DAYANARA ROBLES RIOS

ASESOR DE LA TESIS:
LIC. OSCAR REYES ARMENDARIZ
CED. PROFESIONAL No. 740232

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis 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.

AGRADECIMIENTOS

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

B

DOY GRACIAS A DIOS,
POR DARME LA FORTALEZA DE
LOGRAR UN ANHELO MÁS EN MI VIDA.

A MAMÁ NACHITA (+),
AGRADEZCO LA EDUCACIÓN Y
LOS BUENOS CONSEJOS OTORGADOS.

MAMÁ, TE AGRADEZCO EL HABERME
DADO LA VIDA, EL VALOR Y LA FORTALEZA
PARA SALIR ADELANTE, ASÍ COMO LA OPORTUNIDAD
DE REALIZARME PROFESIONALMENTE;
TE DEBO MI VIDA MAMACITA, GRACIAS POR TODO.

A MI HIJO IVÁN ALEJANDRO,
ERES EL MOTIVO PRINCIPAL EN MI VIDA,
ASÍ COMO EL MOTOR QUE ME IMPULSÓ
A LOGRAR ESTE OBJETIVO. TE QUIERO MUCHÍSIMO.

A MI ESPOSO AARÓN,
AGRADEZCO EL APOYO BRINDADO
PARA ALCANZAR ESTE OBJETIVO.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

c

ÍNDICE

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

D

INTRODUCCIÓN

ii

**CAPÍTULO I. CONCEPTOS POLICIALES Y ANTECEDENTES DE
LA POLICÍA COMPLEMENTARIA.**

- | | |
|---|----|
| 1.1. Conceptos de policía. | 2 |
| 1.2. Conceptos de orden público y de seguridad pública. | 8 |
| 1.3. Orígenes de la Policía Auxiliar y de la Policía Bancaria e Industrial. | 15 |

**CAPÍTULO II. LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEL DISTRITO FEDERAL,
NO INTEGRA A LA POLICÍA COMPLEMENTARIA.**

- | | |
|--|----|
| 2.1. Las Policías Auxiliar y Bancaria e Industrial son cuerpos de policía Distintos de la Policía Preventiva del Distrito Federal. | 32 |
| 2.2. Las Policías Auxiliar y Bancaria e Industrial, no son unidades administrativas del Distrito Federal. | 33 |
| 2.3. Las Policía Auxiliar y Bancaria e Industrial no se encuentran agrupadas a la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal. | 56 |
| 2.4. Las Policías Auxiliar y Bancaria e Industrial no son autoridades creadas ni adscritas a la Administración Pública del Distrito Federal. | 61 |
| 2.5. El Jefe de Gobierno del Distrito Federal carece de facultades para designar a los titulares de las Policías Auxiliar y Bancaria e Industrial. | 72 |
| 2.6. Manuales administrativos. | 86 |
| 2.7. Los trabajadores de la Policía Complementaria, no son servidores públicos. | 91 |
| 2.8. Propuesta sobre la transformación de la Policía Complementaria. | 97 |

E

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

**CAPÍTULO III. LA POLICÍA COMPLEMENTARIA NO REVISTE EL
CARÁCTER DE INSTITUCIÓN POLICIAL.**

- | | |
|---|-----|
| 3.1. Las Policías Auxiliar y Bancaria e Industrial no son cuerpos de seguridad pública. | 99 |
| 3.2. Análisis comparativo de la Ley General que establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública con la Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal. | 115 |
| 3.3. Policías Auxiliar y Bancaria e Industrial: ¿Policías del Distrito Federal, Cuerpos de Seguridad Pública o Policía Complementaria?. | 123 |
| 3.4. Propuesta para la transformación del marco legal de las Policías Auxiliar y Bancaria e Industrial del Distrito Federal. | 142 |

**CAPÍTULO IV. BASES CONSTITUCIONALES Y LABORALES DE LOS
TRABAJADORES DE LAS POLICÍAS AUXILIAR Y BANCARIA E INDUSTRIAL.**

- | | |
|--|-----|
| 4.1. Análisis constitucional del Reglamento de la Policía Preventiva del Distrito Federal de 1954. | 150 |
| 4.2. Análisis laboral del Reglamento de la Policía Preventiva del Distrito Federal de 1984. | 166 |
| 4.3. Análisis de la tesis intitulada: Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje. Es competente para conocer de las controversias planteadas por el personal administrativo de las dependencias de seguridad pública del Distrito Federal, en contra de sus titulares. | 174 |
| 4.4. Análisis de la actividad del Poder Judicial de la Federación alrededor de las Policías Auxiliar y Bancaria e Industrial del Distrito Federal. | 190 |
| 4.5. Conflicto competencial 111/2000, resuelto por el Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito. | 214 |

F

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

4.6. Régimen laboral de los trabajadores de las Policías Auxiliar y Bancaria e Industrial.	222
4.7. Propuesta sobre el régimen laboral de los trabajadores de la Policía Complementaria.	228
CONCLUSIONES.	231
BIBLIOGRAFÍA.	236

G

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

INTRODUCCIÓN

TESIS CON
FALLA EN ORIGEN

En México, se afirma que su legislación social es extraordinaria y avanzada por contar con la primera Constitución Social del mundo y en particular, por que los derechos que en materia laboral consagra se encuentran en todo un Título denominado del Trabajo y la Previsión Social, formado por el artículo 123. De igual manera, esa Constitución contiene un capítulo que se integra de 29 artículos que contienen una serie de derechos en favor de los gobernados, denominados garantías individuales.

Esos derechos y garantías son violentados por la Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal, haciéndose evidente cuando reglamenta aspectos administrativos y laborales trascendentes con relación a las Policías Auxiliar y Bancaria e Industrial del Distrito Federal y que son tema de la presente tesis.

En el primer capítulo se abordan antecedentes histórico-administrativos de esas corporaciones, justificando que son cuerpos de policía auxiliares de la policía preventiva del Distrito Federal desde la época del Departamento del Distrito Federal según deviene del Reglamento del Cuerpo de Veladores vigente desde el año 1939 (propio para la Policía Auxiliar) y del Reglamento de la Policía Preventiva del Distrito Federal de 1941. Conforme al Reglamento de la Policía Preventiva del Distrito Federal de 1984 son policías complementarias y partir de 1993, fecha de promulgación de la Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal además de reconocerles esa calidad, adquieren el carácter de órganos auxiliares de la administración pública, y no así policía del Distrito Federal ni cuerpos de seguridad pública.

En el segundo capítulo se acredita que las policías complementarias no forman parte de la administración pública del Distrito Federal, por lo que al designar a las Policías Auxiliar y Bancaria e Industrial con el carácter de "Direcciones Generales del Distrito Federal", origina que sean declaradas autoridades de facto o inexistentes, hecho que se desprende de la

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, así como del Estatuto de Gobierno, de la Ley Orgánica de la Administración Pública y su Reglamento Interior, ordenamientos estos últimos, del Distrito Federal y del decreto que agrupa a las unidades administrativas a las dependencias del Distrito Federal, que determinan que aquellas policías no son unidades administrativas de la administración pública del Distrito Federal.

De igual manera, se estudia lo previsto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en la Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal, infiriéndose que el jefe de Gobierno del Distrito Federal carece de atribuciones para nombrar a los titulares de las Policías Auxiliar y Bancaria e Industrial otorgándoles el nombramiento de "Directores Generales" por tratarse de órganos auxiliares de la administración pública así como tampoco extender mandatos o emitir decretos delegatorios de facultades, por virtud que no es posible crear autoridades del Gobierno del Distrito Federal al arbitrio de otras, sin constreñirse a lo previsto por el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

Conforme a la Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal, las Policías Auxiliar y Bancaria e Industrial, únicamente se encuentran bajo el mando y dirección de la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal.

En ese orden de cosas, en el tercer capítulo es dable afirmar que la Ley de Seguridad Pública contiene disposiciones que podrían ser declaradas inconstitucionales al considerar a las Policías Auxiliar y Bancaria e Industrial con el carácter de cuerpos de seguridad pública y como policía del Distrito Federal, no sólo por cuanto que actualmente la Carta Magna refiere a instituciones policiales, sino además porque tales corporaciones no desempeñan ninguna función propia e inherente al concepto de seguridad pública contenido en su artículo 21 y por no formar parte de la administración pública del Distrito Federal.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

En el capítulo cuarto se precisa el régimen laboral de las Policías Auxiliar y Bancaria e Industrial, que es precisamente el previsto en el Apartado "A" del Artículo 123 Constitucional, señalando que adolecen de un reglamento que establezca las condiciones generales de trabajo, y en su caso de un contrato colectivo de trabajo, dejando al arbitrio de sus directivos tales aspectos, sin determinar sus derechos laborales. También se analiza porqué el Poder Judicial de la Federación ha desacertado en el dictado de sus ejecutorias al resolver que el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal es competente para conocer de controversias en materia de seguridad social, respecto de la Policía Auxiliar cuando ésta otorgaba sus prestaciones a través de una Asociación Civil que es de naturaleza propia del derecho privado.

Igualmente se advierte que ha equivocado sus decisiones al dictar ejecutorias relativas al régimen laboral de trabajadores administrativos de la policía complementaria, al resolver que el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje es el competente para dirimir conflictos laborales, como si se trataran de servidores públicos, cuando no prestan sus servicios en ninguna unidad administrativa federal, estatal o local ni mucho menos municipal.

Finalmente resta decir que el juicio de amparo es el medio adecuado para que nuestro Máximo Tribunal, realice la interpretación del artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con relación a la fracción XIII del apartado "B" del artículo 123 constitucional y diversos ordenamientos de carácter federal, como la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, y otras de carácter local, como el Estatuto de Gobierno, la Ley Orgánica de la Administración Pública y su Reglamento Interior, así como de la Ley de Seguridad Pública y del Reglamento de la Policía Preventiva, todos del Distrito Federal. En esa interpretación y a partir de los servicios que prestan las Policías Auxiliar y Bancaria e Industrial se encontraría definida su naturaleza jurídica como órganos auxiliares o complementarios de la administración pública, que iniciaron su operación a través de la figura de la autorización y determinar si se trata o no de instituciones policiales.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

En ese contexto, los derechos de los trabajadores se han visto inmersos en un enfrentamiento constante, ignorados por aquellos que conociendo su realidad lacerante les ha importado mantener el actual sistema para alcanzar sus objetivos particulares, no romper sus alianzas o pactos con el gobierno en turno, con los argumentos, tales como conservar " la paz social", "mantenimiento del orden público", etc., sin importarles la ausencia del respeto a esas prerrogativas.

El Estado sin decidirse a modificar el artículo 123 constitucional, mantiene esa imagen de supuesto respeto a derechos de los trabajadores, pero acude a figuras "legales" a través de la promulgación de leyes secundarias; impedimento de sindicalización de este personal mal llamado policía; nombramientos de policías en contra de quienes no lo son, entre otros, hasta el extremo de hacer que los derechos colectivos sean letra muerta.

El Gobierno del Distrito Federal, impone interpretaciones o prácticas antijurídicas con su mejor aliado: el tiempo, que hace que todo se olvide; aunado a que casi no existen textos ni autores o que pocos de ellos elaboran análisis críticos, limitando su actividad a transcribir sobresalientes hechos históricos, a elaborar comparativos doctrinales e interpretar bajo su óptica algunas disposiciones. En ese contexto, los derechos sociales y las garantías individuales amenazan con extinguirse, debiendo ceder ante formas más "flexibles", como lo dispuesto por la Ley de Seguridad Pública, incluso conculcando las garantías no sólo de quienes laboran para las Policías Auxiliar y Bancaria e Industrial, sino además violentando las de los gobernados al provocar inseguridad jurídica cuando a esas corporaciones se les designa cuerpos de seguridad pública.

Ante tales eventos, las autoridades del Distrito Federal resuelven los conflictos por las vías de hecho, destruyendo de facto, el resultado de amargas y largas luchas y delegando a la justicia para el rincón del olvido, prevaleciendo otros intereses sobre los fines ideológicos que

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

encierran las normas de trabajo como aquellas que consagran los derechos mínimos de los gobernados.

En consecuencia, el objetivo del presente trabajo de investigación consiste en tildar de inconstitucional el artículo 3º, fracciones VI y VIII de la Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal, en relación con el artículo 21 de nuestra Carta Magna, toda vez que considera a la Policía Complementaria como Policía del Distrito Federal, sin que se encuentre adscrita a ninguna unidad administrativa dependiente del Gobierno del Distrito Federal; así como a Cuerpo de Seguridad Pública, cuando no desempeña funciones encomendadas a las Instituciones Policiales.

Por lo cual debe ser considerado como un órgano auxiliar de la administración pública; o bien, resolver su régimen jurídico, proponiendo para ello la creación de un organismo público descentralizado de carácter local.

Para ello, se analizarán una serie de ordenamientos legales, partiendo del principio de supremacía constitucional contenido en el artículo 133 de nuestra Carta Magna, con la finalidad de acreditar que la Policía Complementaria no forma parte de la Administración Pública del Distrito Federal, como tampoco debe ser considerada Cuerpo de Seguridad Pública e Institución Policial.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

CAPÍTULO I

CONCEPTOS POLICIALES Y ANTECEDENTES DE LA
POLICÍA COMPLEMENTARIA

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

PAGINACIÓN DISCONTINUA

1.1. Concepto de Policía

Desde el inicio de las corporaciones, los conceptos a tratar conllevan el objetivo de contrastar la función policial con aquella que desempeña tanto la Policía Auxiliar como la Policía Bancaria e Industrial, ambas del Distrito Federal, acorde con sus antecedentes de creación y el marco legal en que se desenvuelven, con el objetivo de clarificar su naturaleza jurídica.

Es así que "el concepto vulgar de policía lo identifica con el agente de policía o tránsito, gendarme o guardián del orden público, a las órdenes de las autoridades políticas."¹

Con independencia de posibles divergencias respecto a su naturaleza y alcance, someramente es posible coincidir en que la policía tiene como objeto proteger el orden y bienestar social contra determinados actos que pudiera quebrantarlo.

"La palabra policía viene del latín *politia*, organización política, administración, que a su vez proviene del griego *politeia*, perteneciente al gobierno de la ciudad. Aún cuando la voz policía puede entenderse también como lineamientos de la actividad política y administrativa de acuerdo con su acepción original, en el ordenamiento mexicano, en su sentido propio corresponde a prevención e investigación de los delitos y faltas, en auxilio del Ministerio Público y de los tribunales judiciales."²

En el ámbito constitucional se establece la afirmación del derecho individual y el deber que le incumbe al Estado como autoridad para velar por el orden y la seguridad pública contra

¹. Andrés Serra Rojas, Derecho Administrativo, p. 479

². Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, Diccionario Jurídico Mexicano, p. 146



las causas que lo perturban y cuyos efectos se producirán independientemente a la voluntad de los sujetos a quienes afecte.

El poder estatal se manifiesta, por consiguiente, en medidas preventivas y persecutorias, encaminadas fundamentalmente a conservar y garantizar la libertad, el orden, la moral, la seguridad de las personas y, en general, el respeto al ordenamiento jurídico, advirtiendo que esas medidas sufren cambios constantes de acuerdo a las necesidades del momento social imperante.

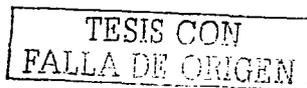
La policía tutela el orden jurídico, en consecuencia, el orden social o público, cuyo alcance lo constituyen no sólo las garantías constitucionales sino todas las normas emanadas de la misma, para regular la organización estatal en cada una de sus esferas.

El Estado, para llenar sus fines, debe proporcionar bienestar personal, seguridad física, prevención y castigo, según el caso, para todo lo que lesione a la persona humana en cuanto a su organización y desenvolvimiento; igualmente la propiedad requiere ser tutelada, así como también todos aquellos bienes que constituyen el acervo material y espiritual de los integrantes de una sociedad.

También es posible obtener una segunda definición, como la siguiente:

" 1. (Del latín *politia*, organización política, administración, que a su vez proviene del griego *politeia*, perteneciente al gobierno de la ciudad.) Aun cuando la voz *policía* puede entenderse también como lineamientos de la actividad política administrativa de acuerdo con su acepción original, en el ordenamiento mexicano, su sentido propio corresponde a la de los cuerpos de seguridad pública encargados de la prevención e investigación de los delitos y faltas, en auxilio del Ministerio Público (MP) y de los tribunales judiciales..."³

³ Diccianoario Jurídico 2000. [s.p.]



De ese concepto es posible deducir que la función de la policía, como cuerpo tutelador del orden jurídico y social, es consecuencia de un acto de soberanía encaminado al sostén del Estado, de sus instituciones jurídicas u orgánicas, es un organismo rector de la convivencia humana dentro de un marco de orden justo, para regular los actos fundamentales que garanticen la vida, la economía y el pacífico desenvolvimiento humano.

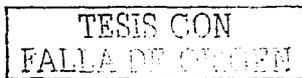
La policía es y siempre pertenecerá al Estado; es una potestad jurídica que sería imposible delegar en organismos extraños al mismo, quienes la ejercen son parte integrante de la máquina estatal.

En el lenguaje del derecho administrativo la palabra "policía" no tiene el mismo sentido que en el lenguaje corriente; es la imitación, por una autoridad pública y en el interés público, de una actividad de los ciudadanos, sin que deje de ser actividad privada; ella es solamente reglamentada y sigue siendo no menos libre en todas circunstancias en que no es restringida expresamente por las prescripciones de policía.

De esta manera resulta claro que tradicionalmente la policía tenía como función la prevención de los riesgos o males que amenazarán la integridad, la salud, la propiedad o la tranquilidad de las personas. Derivado de esos principios, se advierte que la función policial, es coincidente con los conceptos de los tratadistas citados y en específico el refiere que: "En el dominio más restringido del derecho administrativo, el concepto de policía designa el conjunto de servicios organizados por la Administración con el fin de asegurar el orden público y garantizar la integridad física y moral, de las personas, mediante limitaciones impuestas a la actividad individual y colectiva de ellas."⁴

Por su parte, la Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal, previene:

⁴ Rafael Bielsa, Derecho Administrativo, p. 135



ARTÍCULO 2. La seguridad pública es un servicio cuya prestación, en el marco de respeto 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;
- III. Prevenir la comisión de delitos e infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía;
- IV. Colaborar en la investigación y persecución de los delitos, y
- V. Auxiliar a la población en caso de siniestros y desastres.

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

De esos objetivos y acorde a los conceptos antes vertidos, se infiere que la policía preventiva pudiera tener a su encargo, las siguientes actividades: mantenimiento del orden y la tranquilidad pública (que comprende la protección a la integridad física de las personas y sus bienes; intervenir en caso de delito flagrante, a efecto de perseguir, detener y presentar al indicado ante el Ministerio Público y prevenir la comisión de infracciones cívicas y delitos; presentar auxilio a la población en caso de siniestros, emergencias y desastres y prestar a presuntos infractores cívicos ante el Juez Cívico), así como recabar datos que permitan llevar a cabo acciones preventivas; auxiliar al Ministerio Público cuando se requiera su colaboración para que la representación social ejerza sus facultades de investigación y persecución de delitos; proteger y auxiliar a órganos de Gobierno, cuando para el ejercicio de sus funciones así se requiera; vigilar y proteger espacios públicos y lugares estratégicos para la seguridad pública; actuar en coordinación con otras instituciones de seguridad pública e instancias de

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

gobierno, federales, estatales o municipales; realizar funciones de control, supervisión y regulación del tránsito de personas y vehículos en la vía pública, entre otras.

En la actualidad y bajo los principios de actuación de los cuerpos de seguridad pública, contemplados en el artículo 17 de la Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 19 de julio de 1993, se tiende a la salvaguarda de ciertos valores como los siguientes:

ARTÍCULO 17.- Los elementos de los Cuerpos de Seguridad Pública del Distrito Federal, independientemente de las obligaciones que establecen la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y otras leyes especiales, deberán:

- I. Actuar dentro del orden jurídico, respetando en todo momento la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes que de ella emanen;
- II. Servir con fidelidad y honor a la sociedad;
- III. Respetar y proteger los derechos humanos;
- IV. Actuar con la decisión necesaria y sin demora en la protección de las personas y de sus bienes;
- V. No discriminar en el cumplimiento de sus funciones a persona alguna en razón de su raza, religión, sexo, condición social, preferencia sexual, ideología política o por algún otro motivo;
- VI. Desempeñar con honradez, responsabilidad y veracidad el servicio encomendado, debiendo abstenerse de todo acto de corrupción, así como de hacer uso de sus atribuciones para lucrar;
- VII. Observar un trato respetuoso en sus relaciones con las personas, a quienes procuraran auxiliar y proteger en todo momento, debiendo abstenerse de todo acto de prepotencia y de limitar injustificadamente las acciones o

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

manifestaciones que, en ejercicio de sus derechos constitucionales y con carácter pacífico, realice la ciudadanía;

- VIII. Prestar el servicio que les sea posible a quienes estén amenazados de un peligro personal, y en su caso, solicitar los servicios médicos de urgencia cuando dichas personas se encuentren heridas o gravemente enfermas, así como dar aviso a sus familiares o conocidos de tal circunstancia;
- IX. Usar el equipo a su cargo con el debido cuidado y prudencia en el cumplimiento de su deber, así como conservarlo;
- X. Recurrir a medios no violentos antes de emplear la fuerza y las armas;
- XI. Velar por la vida y la integridad física y proteger los bienes de las personas detenidas o que se encuentren bajo su custodia;
- XII. No infligir ni tolerar actos de tortura, tratos crueles, inhumanos o degradantes a aquellas personas que se encuentren bajo su custodia, aun cuando se trate de cumplir la orden de un superior o se argumenten circunstancias especiales como amenaza a la seguridad pública, urgencia en las investigaciones o cualquier otra. En el caso de tener conocimiento de tales actos, deberán denunciarlos inmediatamente ante la autoridad competente;
- XIII. Obedecer las órdenes de sus superiores jerárquicos y cumplir con todas las obligaciones que tengan a su cargo, siempre y cuando la ejecución de éstas o el cumplimiento de aquéllas no signifique la comisión de un delito;
- XIV. Observar un trato digno y decoroso hacia los elementos policiales que se encuentren bajo su mando con estricto apego y respeto a los derechos humanos y a las normas disciplinarias aplicables;
- XV. Guardar la reserva y confidencialidad necesarias respecto de las órdenes que reciban y la información que obtengan en razón del desempeño de sus funciones, salvo que la Ley les imponga actuar de otra manera. Lo anterior, sin perjuicio de informar al titular de la dependencia el contenido de aquellas órdenes sobre las cuales tengan presunción fundada de ilegalidad;

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

- XVI. Asistir a los cursos de formación policial, a fin de adquirir los conocimientos teóricos y prácticos que conlleven a su profesionalización;
- XVII. Observar las normas de disciplina y orden que establezcan las disposiciones reglamentarias y administrativas internas de cada uno de los Cuerpos de Seguridad Pública, y
- XVIII. Actuar coordinadamente con otras corporaciones, así como brindarles, en su caso, el apoyo que legalmente proceda.

De lo hasta aquí vertido, sin duda alguna, se estima que el concepto del tratadista Rafael Bielsa se apega fielmente a los principios y funciones policiales.

1.2. Concepto de orden público y seguridad pública

Del artículo 2º de la Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal, se desprenden conceptos de mantenimiento del orden público y seguridad pública, y a decir del primero, se refiere que:

"Concepto amplio que engloba las nociones de seguridad, orden en sentido estricto, tranquilidad y sanidad pública.

Cuando la Administración persigue la seguridad se dedica a prevenir accidentes de todas clases, ya sean naturales (inundaciones, incendios, etc.) u ocasionados por el hombre (robos, accidentes de tráfico etc.).

La idea de orden como concreción del orden público hace referencia al orden externo de la calle en cuanto a la condición elemental para el libre y pacífico ejercicio de los derechos fundamentales; supone, por tanto, la ausencia de alteraciones, algaradas, coerciones, violencias, etc., que puedan dar lugar a la ruptura de ese orden externo.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Por consideraciones a la tranquilidad se puede iniciar una campaña de silencio, regular los ruidos nocturnos, etc.

Finalmente el orden público supone también el mantenimiento de un estado de sanidad pública, previniendo epidemias o intoxicaciones de todas clases.

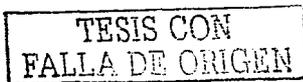
La ruptura del orden público o puesta en peligro del mismo, puede dar lugar a la imposición de una sanción administrativa. El concepto de orden público ejerce además una función importante como límite del ejercicio de los derechos, bien como límite normal (p.e.: del derecho de reunión y manifestación), bien como límite excepcional (suspensión de ciertos derechos en estado de excepción y sitio).

El orden público es un concepto jurídico indeterminado, pero no cabe hoy hacer una interpretación extensiva del mismo que pudiera resultar contraria a los principios constitucionales." 5

En igual sentido, tenemos que también se entiende por orden público:

"1. En sentido general 'orden público' designa el estado de coexistencia pacífica entre los miembros de una comunidad. Esta idea está asociada con la noción de paz pública, objetivo específico de las medidas de gobierno y policía (Bernard). En un sentido técnico, la dogmática jurídica con 'orden público' se refiere al conjunto de instituciones jurídicas que identifican o distinguen el derecho de una comunidad; principios, normas e instituciones que no pueden ser alteradas ni por la voluntad de los individuos (no está bajo el imperio de la "autonomía de la voluntad") ni por la aplicación de derecho extranjero.

⁵ Diccionario Jurídico España, p. 702



Estos principios e instituciones no son sólo normas legisladas. El orden público comprende además, tradiciones y prácticas del foro, así como tradiciones y prácticas de las profesiones jurídicas. Podría decirse que el orden público se refiere, por decirlo así, a la "cultura" jurídica de una comunidad determinada, incluyendo sus tradiciones, ideales e, incluso dogmas y mitos sobre su derecho y su historia institucional. Si cabe una amplia metáfora podría decirse que 'orden público' designa la "idiosincrasia" jurídica de un derecho en particular. La doctrina reconoce esta idea de orden jurídico cuando indica que el orden público, como institución jurídica, se constituye de "principios y axiomas de organización social que todos reconocen y admiten, aun cuando... no [se] establezcan" (Alfonsín), «i.e.», aun cuando no se expresen ni se expliciten. El 'orden público' es, se sostiene, una "forma de vida jurídica" (Smith). El orden público constituye las "ideas fundamentales" sobre las cuales reposa la "constitución social". Estas ideas fundamentales son, justamente las que se encuentran implicadas en la expresión 'orden público'; «i.e.» , un conjunto de ideales sociales, políticos, morales, económicos y religiosos cuya conservación, el derecho, ha creído su deber conservar (Baudry-Lacantinerie).

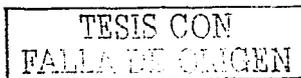
De lo anterior se sigue que las leyes de "orden público", no se refieren necesariamente, al derecho público, como opuesto al derecho privado. Existen, leyes de "orden público" que regulan instituciones del derecho privado las cuales son instituciones sociales fundamentales (p.e., el parentesco, el matrimonio, etc.). El orden público, independientemente de su significado -en gran medida equivoco- (Bernard) funciona como un límite por medio del cual se restringe la facultad de los individuos sobre la realización de ciertos actos o se impide que ciertos actos jurídicos válidos tengan efectos dentro de un orden jurídico específico.

II. Los antecedentes del concepto de orden público se remontan al derecho romano. En un celebre pasaje Papiniano sostiene: "ius publicum privatorum pactis mutari non potest" (D. 2, 14, 38). En otro pasaje no menos célebre, Ulpiano declara: "Privatorum convenio iuri publico non derogat" (D. 50, 17, 45, 1). En cuanto a la interpretación de estos principios han existido

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

diferentes tendencias. Una, representada por Jean Etienne Marie Portalis (1746-1807), quien asimilaba la idea de orden público al derecho público; «i.e.», la regulación jurídica que interesa más al Estado que a los particulares (Baudry-Lacantinerie, Ferrara). Otras interpretaciones asignan a las fuentes otro alcance. 'Ius publicum' en los pasajes arriba citados, sostiene, no se refiere no equivale, a ius publicum (como opuesto a ius privatum). Esta a la posición de Friedrich Carl von Savigny (1779-1861), la cual ha devenido clásica. El conocido profesor alemán, a propósito de los pasajes mencionados, expresamente señala en su System des heutigen römischen Rechts: "Unas [normas jurídicas] mandan de manera necesaria e invariable, sin dejar lugar a la voluntad individual. A tales normas -señala Savigny- las llamó 'absolutas e imperativas'. Su carácter necesario puede derivarse de la estructura del derecho, de los intereses políticos o, en última instancia, de la moral. Otras [normas jurídicas], por el contrario, dejan campo libre a la voluntad individual... A dichas normas... las llamó 'derecho supletorio". En opinión de Savigny esta distinción es la que señalan los textos romanos. Para referirse al derecho necesario e invariable usan, entre otras (p.e 'ius commune') expresiones como 'ius publicum' (D. 2, 14, 38; D. 11, 7, 20 pr.; D. 50, 17, 45, 1). Frecuentemente los jurisconsultos romanos indican el motivo de estas reglas absolutas, señalando el interés público, y hacen uso de expresiones como 'publica causa': "[p]acta quae turpen causam continent non sunt observanda... item ne experiar interdicto unde vi, quatenus publicam causam contingit... (D. 2, 14, 27, 4), 'res publica': "... si ex re familiaris operis novi nuntiatios facta, liceat pacisci, si de re publica, non liceat..." (D. 2, 14, 7, 14), etc.

Este tipo de normas jurídicas, necesarias e invariables en las cuales se manifiesta una publica utilitas comprende no sólo derecho del Estado sino, también, derechos de los particulares: "Nuntiatio fit aut iuris nostri conservandi causa aut damni depellendi aut publici iuris tuendi gratia" (D. 39, 1, 1, 16, «cfr.» D. 39, 1, 1, 17; D. 39, 1, 3, 4; D. 39, 1, 4). Por supuesto, esta división entre derecho invariable y necesario, de orden público, no sólo se refiere al derecho legislado sino, se aplica, también, al derecho consuetudinario (Savigny).



III. La idea de Savigny ha devenido la Interpretación comúnmente aceptada de orden público. Correspondió fundamentalmente a la doctrina y jurisprudencia francesas desarrollar la noción de orden público (Pasconu). Esta noción es largamente compatible con los antecedentes romanos y con su interpretación pandectística. La doctrina contemporánea, siguiendo la tradición romanística, señala que el orden público es el dominio de las leyes imperativas, por oposición a las leyes dispositivas o supletorias (Carbonnier). Igualmente, la doctrina contemporánea insiste en que el concepto de orden público no puede confundirse con la noción de derecho público (derecho constitucional, administrativo) son, normalmente, disposiciones de orden público. Sin embargo, están lejos de comprender todo el orden público. Muchas disposiciones del derecho privado, p.e., son de orden público (Carbonnier). Además, como hicimos notar, la noción de orden público no sólo se limita a las normas legisladas sino comprende prácticas, tradiciones e instituciones sociales de la comunidad.

IV. La noción de orden público propia de la dogmática civil no se deja encerrar dentro de una enumeración. El orden público es un mecanismo a través del cual el Estado (el legislador o, en su caso el juez) impide que ciertos actos particulares afecten los intereses fundamentales de la sociedad (Carbonnier).

El orden público parece estar constituido de reglas y principios de segundo orden (metarreglas o metaprincipios) que excluyen el uso de ciertas reglas (normalmente admitidas) para que no surtan efectos jurídicos cuando afectan o se "crea que afectan" las instituciones, "valores", "tradiciones" y "sentimientos" jurídicos. El orden público es, así, un límite omnipresente para cualquier actividad que se desarrolle en el campo del derecho (Ranelletti); pero, como puede observarse, un límite indeterminado e indeterminante a priori (Paladin). Corresponderá a las instituciones aplicadoras del derecho señalar qué actos afectan el interés público.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

En ocasiones las propias disposiciones legislativas se declaran, expresamente, de orden público; en otras, corresponde justamente a los tribunales determinar si en determinadas circunstancias, un acto es contrario al orden público nacional.

Las ideas de *ius publicum* expresadas en D. 2, 14, 38 y D. 50, 17, 45, 1, particularmente, fueron recogidas por los redactores del «CC» francés (Baudry-Lacantinerie). El «a.» 6 del «CC» francés dice: "No se puede derogar por convenios particulares las leyes que afectan (interestent) el orden jurídico...".

El «CC» italiano establece la idea del orden público en el «a.» 31 del libro preliminar. El «a.» 80., del «CC», siguiendo a sus homólogos europeos, establece: "Los actos ejecutados contra el tenor de las leyes prohibitivas o de interés público serán nulos..."⁶

De los anteriores conceptos, se deduce:

El mantenimiento del orden público consiste en evitar violaciones a la ley, garantiza relaciones armoniosas entre miembros de una misma sociedad, que se manifiesta como paz interior, como orden material objeto de la policía general y otro orden público administrativo cuya tutela se encomienda a las diferentes policías. Por lo tanto, sus elementos integrantes son la tranquilidad, la seguridad como función del Estado con vistas a defender, por los medios del poder de autoridad, el buen orden de la cosa pública contra las perturbaciones que las existencias individuales puedan producir.

En una democracia deben tenerse en cuenta los imperativos del orden público formal y material, pero como factor de convivencia es muy importante el último, que puede definirse como la ausencia de agresión física procedente de los hombres. Es precisamente ante este tipo de alteración del orden público, e incluso, cuando por factores naturales se altere la

⁶ Diccionario Jurídico 2000.

estabilidad del mismo, en donde el Estado tiene la responsabilidad de actuar procurando su salvaguarda.

El orden público, en sentido amplio, debe entenderse como sinónimo de orden jurídico, del orden establecido por el derecho, así es posible establecer una distinción conceptual entre orden público (protección libre del ejercicio de los derechos fundamentales) y seguridad ciudadana (protección de las personas y bienes frente a las acciones violentas o agresiones, situaciones de peligro o calamidades públicas).

Ahora bien, sobre esas bases antes expuestas y de lo previsto en el propio artículo 3º de la Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal, se puede inferir (en ausencia de definiciones precisas o extensas que proporcionen los tratadistas) que la seguridad pública es:

Un servicio del Estado, resultado de las normas, políticas y acciones coherentes y articuladas, tendientes a garantizar o, en su caso, a reestablecer el orden y la paz públicos, mediante los sistemas de prevención administrativa, de procuración e impartición de justicia, así como de readaptación social. Es en consecuencia, la herramienta fundamental de la que se vale el Estado moderno para, en apego estricto a las atribuciones asignadas a los órganos responsables, evitar la comisión de ilícitos que dañen la convivencia ordenada y respetuosa, o bien sancionar a quienes los hayan realizado.

La seguridad pública es la manifestación efectiva de la acción gubernamental, ejercida para salvaguardar la integridad de las personas, así como la de los intereses y bienes privados y públicos, a través del respeto de los derechos humanos y el ejercicio de las libertades públicas que constituyen elementos inseparables.

La seguridad pública hace referencia al mantenimiento de la paz y el orden públicos. Se trata de la protección que se genera a través de los mecanismos de control penal y del

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

mantenimiento de la paz pública, mediante acciones de prevención y represión de ciertos delitos y faltas administrativas que la vulneran, particularmente a través de los sistemas de procuración e impartición de justicia y de los sistemas de policías preventivas.

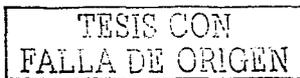
Del examen de los conceptos antes vertidos lleva a concluir jurídicamente que, las garantías individuales y la seguridad pública no sólo no se oponen, sino se condicionan recíprocamente. No tendría razón de ser la seguridad pública si no se buscara con ella crear condiciones adecuadas para que los gobernados gocen de sus garantías individuales previstas en una Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

1.3. Orígenes de la Policía Auxiliar y de la Policía Bancaria e Industrial

La policía complementaria, como toda institución jurídica, tiene un desenvolvimiento y un origen histórico, por lo que es importante hacer referencia a sus antecedentes. La aparición de ese cuerpo auxiliar de policía no tiene fundamentos en el México prehispánico ni en la época colonial, cuyas calles y callejones de la ciudad de México estuvieron vigiladas por el Sereno, personaje de leyenda que vigilaba atento al amparo del faro, al cual los vecinos podían recurrir su ayuda y éste acudía reverentemente.

En 1917, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la fracción VI del artículo 73, incluyó como facultades del Congreso, la de "Legislar en todo lo relativo al Distrito Federal y Territorios...", resaltando en una de sus bases que el Gobierno del Distrito Federal y los de los Territorios estarán a cargo de Gobernadores, que dependerán directamente del Presidente de la República. El Gobernador del Distrito Federal acordará con el Presidente de la República, y los Gobernadores de los territorios por el conducto que determine la Ley. Tanto el Gobernador del Distrito Federal como el de cada Territorio serán nombrados y removidos libremente por el Presidente de la República. ⁷

⁷ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1917



En cumplimiento por lo dispuesto por el artículo primero transitorio de la citada Constitución y entre tanto el Congreso de la Unión proveía, el primer Jefe del Ejército Constitucionalista con fecha 13 de abril de 1917, en uso de las facultades de que estaba investido, expidió la Ley de Organización del Distrito y territorios Federales. En esta Ley, el Gobierno del Distrito Federal estaba a cargo de un Gobernador, dependía directamente del Presidente de la República y era nombrado y removido libremente por éste, siendo sus obligaciones promulgar y hacer cumplir las leyes federales y locales del Distrito Federal, así como las órdenes y resoluciones del Presidente de la República, del Poder Judicial y del Ministerio Público, cuidar de la seguridad pública, teniendo el mando de la Policía, entre otras tantas atribuciones y obligaciones.

Más adelante y durante los gobiernos institucionales, como el de Plutarco Elías Calles, quien fue electo Presidente de la República en el año de 1929, por primera vez, se tiende a la reglamentación con la finalidad de unificar a las Corporaciones de Policía, promoviendo que hubiera unidad de mando y acción; estableciéndose la disciplina militar con el objetivo de hacer la carrera policial al favorecer la instauración del escalafón. En este período presidencial fue cuando se da inicio a las actividades de preparación de las fuerzas policiales, reestructurándose la Ordenanza General de Policía, Reglamentos de la Inspección General de Comisarias, de Cajas de Ahorro, de la Escuela de Policía, del Cuerpo de Bomberos, de las obligaciones de policía y los bandos de policía y buen gobierno. Y unificando las corporaciones de policía, que hubiere unidad de mando y de acción; estableciendo la disciplina militar; procurando la carrera policial; autorizar a los comisarios para imponer penas administrativas por faltas leves.

El 31 de diciembre de 1938, el H. Congreso de la Unión aprobó la nueva Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal. La Ciudad de México quedó dividida en doce delegaciones. En cada una de ellas se instaló una agencia del Ministerio Público y una

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

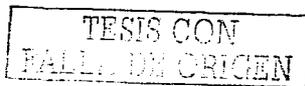
compañía de policía. La Policía del Distrito Federal se convirtió en Policía Preventiva, fueron instaladas sus casetas en cada una de las entradas y salidas del Distrito Federal.

La Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal del 31 de diciembre de 1941, estableció la creación de la Jefatura del Departamento del Distrito Federal apoyada por delegados, subdelegados y jefes de dependencia, entre ellos, el jefe de la policía, desapareciendo el cargo de Inspector General de la misma.

Con esos antecedentes, el Reglamento del Cuerpo de Veladores Auxiliares de la Policía Preventiva del Distrito Federal, se publica en el Diario Oficial de la Federación el 13 de marzo de 1941, en que se establece que aquellos tendrán a su cuidado la vigilancia nocturna de las residencias particulares y establecimientos comerciales, industriales y bancarios ubicados en el Distrito Federal, a fin de prevenir delitos y faltas. El acuerdo se materializó en el Teatro del Pueblo, bajo el mandato del Presidente de la República Manuel Ávila Camacho; y en donde a decir de los propios elementos: "como no serían las cosas que ese reconocimiento nos obligó a dejarnos de comportar como grupos aislados para integramos de otra manera, usar uniformes y tener disciplina como los propios soldados, y nuestros jefes y capitanes y nosotros llegamos a tener uniformes y tener uniformes de gala que nos servían hasta para presumir y le garantizábamos a la gente donde nos comisionaban el trabajo, la honradez y nuestra responsabilidad de policías".⁸

La Policía Auxiliar tiene un origen distinto de la Policía Bancaria e Industrial, inició actividades sin reglamentación administrativa, siendo normada posteriormente, como ya se indicó en el Reglamento del Cuerpo de Veladores Auxiliares de la Policía Preventiva del Distrito Federal, el cual señaló:

⁸. Dirección General de la Policía Auxiliar del Distrito Federal, Antecedentes, estado actual y perspectivas de la Policía Auxiliar, p. 22



ARTÍCULO 1º.— Los veladores son los miembros auxiliares de la Policía Preventiva del Distrito Federal a que se refiere el inciso b) del artículo 1º. del capítulo I. título I. del Reglamento Orgánico de la misma, y tendrán a su cuidado, en auxilio de la Policía la vigilancia nocturna de las residencias particulares y establecimientos comerciales, industriales y bancarios, ubicados en el Distrito Federal, a fin de prevenir delitos y faltas.

Aún así, el Cuerpo de Veladores funcionó casi sin normatividad, como un mero requerimiento social, hasta su incorporación al Reglamento de la Policía Preventiva del Distrito Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 13 de marzo de 1941. No obstante, ese Cuerpo no formaba parte del Departamento del Distrito Federal, como si fueren sus trabajadores, ya que jamás ha existido relación administrativa o laboral con el entonces Departamento ni el ahora Gobierno del Distrito Federal.

Para aclarar lo anterior, baste observar la siguiente disposición:

ARTÍCULO 9º.— Las cantidades que se recauden por los veladores y que sean donadas por cooperación espontánea de los vecinos del Distrito Federal, serán controladas y distribuidas por un Tesorero, designado por el C. Jefe de la Policía y con la intervención de un Auditor nombrado por el propio funcionario. Los emolumentos tanto del Tesorero como del Auditor serán cubiertos con cargo a la Tesorería de la Corporación.

Resalta el origen de los recursos con los que se sostenía la Corporación, esto es, no se trataba de aquellos provenientes del Departamento del Distrito Federal, situación que se corrobora mediante una tesis que refiere a los ingresos de esos trabajadores y que, por tanto, no podrían ser considerados empleados del Departamento del Distrito Federal.

En ese orden de ideas, es oportuna la siguiente tesis:

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

COHECHO, DELITO DE. (VELADORES EN EL DISTRITO FEDERAL). Conforme al artículo 217, fracción II, del Código Penal vigente en el Distrito Federal para la existencia del delito de cohecho, se requiere que la persona sobornada esté encargada de un servicio público; así es que si se soborna a un velador que desempeña sus trabajos en el Distrito Federal, no existe dicho delito; pues el conocimiento de lo que sucede en las poblaciones de aquél Distrito, permite asegurar que se trata de empleados particulares que, a sueldo de los interesados, desempeñan tales trabajos, con una sobre vigilancia ejercida por la Jefatura de Policía; pero sin que por eso pierdan su carácter de particular; pues no forman parte de la corporación oficial alguna de las encargadas de la vigilancia y seguridad de las citadas poblaciones.

Primera Sala. Semanario Judicial de la Federación. Quinta Época. Tomo XLIX. Pág. 575. Tesis Aislada.

El subrayado es propio; analicemos ahora por su importancia el siguiente artículo:

ARTÍCULO 13º.- El Cuerpo de Veladores queda sujeto, en su carácter de Policía Auxiliar, a todo lo dispuesto en el Reglamento Orgánico de la Policía Preventiva del Distrito Federal, expedido el 22 de septiembre de 1939.

El Cuerpo de Veladores ahora Policía Auxiliar, quedó sujeto a cuestiones relativas a disciplina, ascensos, recompensas, etc., similares a los de la Policía Preventiva del Distrito Federal. Importa resaltar que el Reglamento Orgánico de la Policía Preventiva del Distrito Federal, no se publicó en ningún Diario Oficial, sino que únicamente fue expedido.

Ya al amparo de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1941, mediante decreto, el Presidente Manuel Ávila Camacho se crea la Dirección General de Tránsito del Distrito Federal, dividiéndose así la policía en dos materias: vigilancia y vialidad.

TESIS CON
PASES DE OFICEN

Continuando con los antecedentes de la Policía Auxiliar y los orígenes de la Policía Bancaria e Industrial, quienes desde 1941 obtuvieron la autorización conforme al Reglamento de la Policía Preventiva del Distrito Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el cuatro de diciembre de 1941, para operar como Cuerpos Policiacos, sujetándose a tal ordenamiento por razones de interés público, y desde entonces su objetivo es prestar servicios de vigilancia a bancos, instituciones públicas y empresas particulares, a costa de los solicitantes.

Tanto del artículo 9º del Reglamento del Cuerpo de Veladores Auxiliares de la Policía Preventiva del Distrito Federal, como del artículo 40 del Decreto que sirvió para su creación de la Policía Bancaria e Industrial publicado en diciembre de 1941, se determina que los ingresos de las Policías Auxiliar y Bancaria e Industrial no tienen su origen en los recursos del Departamento del Distrito Federal.

Conviene transcribir una tesis de aquellas fechas, que ilustra como el antecedente de la Policía Auxiliar lo eran los antiguos veladores:

VELADORES PARTICULARES, SUSPENSIÓN TRATÁNDOSE DE. Si se reclama en amparo la orden de la autoridad administrativa, para que los veladores particulares sean nombrados por dicha autoridad y para que se mantengan bajo el control y vigilancia del Gobierno, y cuiden el orden y estén armados, como es evidente que el Estado debe tener el control y vigilancia sobre aquellos y que existe el interés social que exige la unidad de las funciones encomendadas a la policía, la suspensión debe negarse, porque si se concediera, el Estado y la sociedad resultarían perjudicados.

Primera Sala. Semanario Judicial de la Federación. Quinta Época. Tomo XLVI. Pág. 4983. Tesis Aislada.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

La tesis es clara al referir que "Si se reclama en amparo la orden de la autoridad administrativa, para que los veladores particulares sean nombrados por dicha autoridad y para que se mantengan bajo el control y vigilancia del Gobierno,.... "

Asimismo, tal tesis interpreta el artículo 6º del Reglamento de Veladores y refiere a la objeción de los veladores a ser nombrados por el Jefe de la Policía del Departamento del Distrito Federal.

ARTÍCULO 6º.— Llenados que sean los requisitos prevenidos por el artículo 3º el C. Jefe de la Policía del Distrito Federal autorizará, en su caso, el alta correspondiente.

De donde se deduce que: Los veladores no eran trabajadores del Departamento del Distrito Federal, sino que por razones de seguridad, disciplina y control de armas, se vieron sujetos al Reglamento de la Policía Preventiva de diciembre de 1941.

El siguiente criterio reafirma lo expresado en cuanto a que no revestían el carácter de trabajadores.

ACTOS CONSENTIDOS. Si un oficio demuestra, sin que los quejosos prueben lo contrario, que el acuerdo relativo para que fueron expedidos sus nombramientos para los cargos particulares que desempeñan como veladores, pretendiendo mantener el Gobierno un control de vigilancia sobre ellos, sin que ninguna ley o Reglamento lo autoricen, data de más de dos años antes de la fecha en que los quejosos interpusieran el amparo respectivo, éste debe declararse improcedente, pues seguramente que tuvieron conocimiento del acto que reclama, máxime, si en las bases se estipuló que mensualmente debería practicarse la revista de administración de toda la policía especial, con la de la policía urbana, y no existe dato alguno para suponer que no se cumplió con este requisito, pues esto indica que desde la expedición de las bases, los quejosos tuvieron conocimiento de los actos que reclama.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Segunda Sala. Semanario Judicial de la Federación, Quinta Época. Torno XLVIII. Pág. 837.
Tesis Aislada.

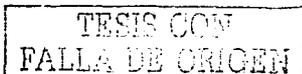
El 9 de enero de 1942, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el decreto de 31 de diciembre de 1941, por el que se crea la Caja de Previsión de la Policía del Distrito Federal. Siendo complementado con el Acuerdo del Jefe del Departamento del Distrito Federal, estableciendo las reglas para otorgar jubilaciones y pensiones a los cuerpos de policía, bomberos y tránsito, sin que, en esa fecha se hubiere incorporado a la Policía Auxiliar ni a la Policía Bancaria e Industrial.

El antecedente histórico de la Policía Bancaria e Industrial, se encuentra en la necesidad de la Banca, la Industrial y el Comercio de contar con servicios de protección y vigilancia intramuros. Es así que desde comienzos de septiembre de 1941, se organiza un pequeño grupo de veinte elementos que pertenecieron a la Policía Preventiva del Distrito Federal, dirigidos por el también militar Coronel Arturo Godínez Reyes. De esta manera, previo acuerdo entre la Asociación de Banqueros y la entonces Jefatura de Policía, inicia sus actividades exclusivamente en instituciones bancarias. ⁹

Mediante el Reglamento de la Policía Preventiva del Distrito Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación, el cuatro de diciembre de 1941, obtuvo la autorización para operar como un Cuerpo Auxiliar, según se desprende del siguiente precepto:

ARTÍCULO 1º.- El presente ordenamiento es de observancia obligatoria para la Policía Preventiva del Distrito Federal y para todos los Cuerpos de Policía que accidental o permanentemente desempeñen estas funciones, ya por mandato expreso de una ley, reglamento o disposición de observancia general, o por comisión o delegación especial.

⁹. Dirección General de la Policía Bancaria e Industrial, Manual del Policía Bancario e Industrial, p. 1



El precepto refiere específicamente a la Policía Preventiva, que como se acredita en adelante, es una Corporación distinta de la Policía Judicial y de las Policías Auxiliar y la Bancaria e Industrial.

ARTÍCULO 4o. La Policía Preventiva del Distrito Federal depende del Departamento del Distrito Federal, de acuerdo con la Ley Orgánica de esta Localidad.

La Policía Preventiva dependía del Departamento del Distrito Federal. Pero las Policías Auxiliar y Bancaria e Industrial tienen un origen distinto, consolidándose la primera e iniciando la segunda, mediante la figura administrativa de la autorización como entes privados, sin depender del Departamento del Distrito Federal.

ARTÍCULO 32.- La Policía del Distrito Federal queda constituida por el siguiente personal:

- a) De carrera,
- b) Auxiliares.
- c) Asimilados.

ARTÍCULO 38.- Son auxiliares los que sin tener el carácter de policías de carrera cooperen con esta institución en el servicio de vigilancia y en el cuidado de los vehículos que se estacionan en la vía pública.

ARTÍCULO 40.- También serán considerados como auxiliares los cuerpos o grupos que, previa autorización del C. Jefe de la Policía o por acuerdo del C. Jefe del Departamento del Distrito Federal, se organicen por bancos y otra clase de instituciones particulares, para su vigilancia exterior y a su costa.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Este precepto es la base para organizar a las entonces empresas privadas Policía Auxiliar y Policía Bancaria e Industrial, acotando que el subrayado es propio.

Respecto al Cuerpo de Veladores, recordemos lo que previno el artículo 40 del Reglamento de la Policía Preventiva del Distrito Federal del año de 1941, con lo que al efecto previnieron los siguientes dispositivos:

ARTÍCULO 196.— Las cantidades que se recauden por los Veladores y que sean donadas por cooperación espontánea de los vecinos del Distrito Federal, serán controladas y distribuidas por un Tesorero, designado a propuesta en terna del Jefe del Cuerpo y por el C. Jefe de la Policía y con intervención de un Auditor nombrado por el propio funcionario. Los emolumentos tanto del Tesorero como del auditor, serán cubiertos con cargo a la Tesorería de la propia Corporación.

En ese contexto, conviene analizar lo que al efecto previno la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, Reglamentaria de la Base Primera, Fracción VI, del Artículo 73 Constitucional (Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1941).

ARTÍCULO 23.- Son funciones del Departamento del Distrito Federal, las siguientes:

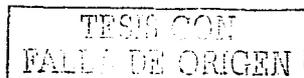
I. En materia de servicios públicos:

1...

II. En materia de acción política y gubernativa, tendrá las siguientes facultades:

1. (...)

12. Fijar los requisitos de policía y buen gobierno a que deben sujetarse los particulares para el fin de obtener la licencia autorización o permiso para que los faculte para el ejercicio de cualquiera actividad económica, cuya reglamentación no sea de la esfera de la autoridad federal;



En ese orden de ideas expuesto, resulta apropiado analizar las facultades que correspondían a la entonces Dirección de Policía:

ARTÍCULO 48.- Corresponderá a la Jefatura de Policía:

- I. ...
- II. **Auxiliar a la autoridad administrativa, en la forma y términos que expresamente acuerde el jefe del Departamento del Distrito Federal, en la vigilancia para comprobar el cumplimiento de los reglamentos del mismo.**

Un concepto de autorización: "Es el acto esencialmente unilateral de la administración pública a través del cual, el particular podrá ejercer una actividad para la que previamente esta legitimado, ya que el interesado tiene un derecho preexistente supeditado a que se cubran requisitos, condiciones o circunstancias que la Autoridad valorará. También puede definirse como: Acto de naturaleza judicial, administrativa o, simplemente privado, en virtud del cual una persona queda facultada para ejercer determinado cargo o función o para realizar determinado acto de la vida civil." ¹⁰

El Diccionario de la Real Academia Española, la define como: "Acción y efecto de autorizar. Documento en que se autoriza. Y, por autorizar, dar a uno facultad de hacer alguna cosa. Confirmar, comprobar una cosa con autoridad, aprobar o abonar. Es sinónimo de consentimiento, permiso, venia, aprobación, licencia, habilitación, etc." ¹¹

La figura administrativa de la autorización ya era considerada dentro de la legislación vigente en esa época, así como en la propia actividad jurisdiccional, como se deduce de la siguiente tesis:

¹⁰. Rafael de Pina Vara. Diccionario de Derecho. p. 112

¹¹. Diccionario de la Lengua Española. [s.p.]

TESIS CON
 FALLA DE ORIGEN

POLICÍA, LEGISLACIÓN DE. Las autorizaciones que en materia de policía se otorguen por la autoridad correspondiente, no constituyen ningún derecho adquirido, ni son obstáculo para que la legislatura haga las modificaciones que exija el bienestar público, en que se fundan las leyes de policía.

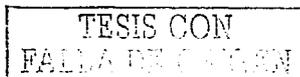
Semanario Judicial de la Federación; Tomo LXVII; Segunda Sala; Pág. 149. Tesis Aislada.

Baste observar que, por ejemplo, el Artículo 2º. del Reglamento del Cuerpo de Veladores, disponía: "El número de veladores será fijado por el C. Jefe de la Policía del Distrito Federal, según las necesidades del servicio". Así mismo, el Artículo 5º. previó: "Las personas que soliciten su ingreso a la Corporación de Veladores como miembros auxiliares de la Policía Preventiva del Distrito Federal, deberán presentar solicitud por escrito al C. Jefe de la Policía.

De ello, deviene la intervención de las autoridades del entonces Departamento del Distrito Federal, únicamente en lo referente al control del Cuerpo de Veladores. Argumentaciones fortalecidas con la siguiente tesis:

VIGILANTES AUXILIARES DE LA POLICÍA DEL DISTRITO FEDERAL, SUSPENSIÓN TRATÁNDOSE DEL SERVICIO DE. Si se reclama en amparo la orden de la Policía del Departamento del Distrito Federal, para que se suspenda a los quejosos, en sus servicios en el Cuerpo de Vigilantes Auxiliares de la Policía del Distrito Federal, que se encuentra sometido a los principios de disciplina, moralidad y organización, como todas las organizaciones que forman parte de las fuerzas, el acto reclamado y su ejecución tienden a proteger de una manera eficaz a la sociedad, que está vivamente interesada en la disciplina, eficacia y moralidad de los individuos que integran los diferentes cuerpos de policía, encargados de la prevención de los hechos delictuosos y de dar a la colectividad la mayor seguridad posible, y por tanto, la suspensión debe negarse.

Semanario Judicial de la Federación; Tomo L; Segunda Sala; Pág. 1753. Tesis Aislada.



Así llegamos al 2 de julio de 1949, mediante un Decreto Presidencial publicado en el Diario Oficial de la Federación, se dispuso que a partir de la fecha "... todo el personal de jefes, oficiales e individuos de tropa que integran el grupo de la Policía Auxiliar del Distrito Federal encargado de cuidar en la vía pública los vehículos de propiedad particular queden bajo las órdenes de la Dirección de Tránsito y Transporte, dependiente del Departamento del Distrito Federal, la que se encargará de la correcta aplicación, disciplina y designación de servicio de los elementos que lo integran, quedando autorizada dicha dependencia para removerlos y sancionarlos como corresponda, en la inteligencia que continuarán considerándose como emolumentos de sus miembros, las gratificaciones que el público les concede en el pago de sus servicios".

Con la promulgación del Reglamento de la Policía Preventiva del Distrito Federal de 4 de diciembre de 1941, no se abrogó el Reglamento del Cuerpo de Veladores. En efecto, veamos el siguiente criterio:

POLICÍA PREVENTIVA DEL DISTRITO FEDERAL, REGLAMENTO DEL CUERPO DE VELADORES AUXILIARES DE LA. VIGENCIA DEL MISMO. Es inexacto que el artículo 195 del Reglamento de la Policía Preventiva del Distrito Federal publicado en el Diario Oficial de la Federación correspondiente al día 4 de diciembre de 1941, derogue el artículo 8º del Reglamento del Cuerpo de Veladores Auxiliares de la Policía Preventiva del Distrito Federal publicado en el Diario Oficial de fecha 13 de marzo del mismo año, toda vez que el artículo 3º transitorio del primero de esos Reglamentos establece que "Se deroga el Reglamento Orgánico de la Policía del Distrito Federal, expedido el día veintidós del mes de septiembre de mil novecientos treinta y nueve"; es decir que si el Reglamento de la Policía Preventiva del Distrito Federal consigna claramente el ordenamiento que deroga, no puede hacerse extensivo a otros ordenamientos, como lo es en la especie el Reglamento del Cuerpo de Veladores Auxiliares de la Policía Preventiva del Distrito Federal. Tampoco puede decirse que, de los dos Reglamentos de que se viene hablando, el posterior derogue tácitamente, por razones de

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

incompatibilidad, al anterior, ya que uno y otro tienen materia distinta, como su denominación lo indica.

Segunda Sala. Semanario Judicial de la Federación. Sexta Época. Volumen LV, Tercera Parte. Pág. 35. Tesis Aislada.

No es anticipado referir que los antiguos veladores ventilaban sus controversias laborales en las Juntas de Conciliación y Arbitraje, como se determina de la siguiente tesis:

POLICÍAS AUXILIARES. NO SON TRABAJADORES DE LAS NEGOCIACIONES EN QUE SON COMISIONADOS. Si un policía auxiliar es nombrado para el cargo por la autoridad municipal y a propuesta de la Inspección de Policía y está afiliado con tal carácter en la comandancia respectiva, resulta inconcuso que no puede ser considerado como trabajador al servicio de la negociación en la que sea comisionado.

Cuarta Sala. Fuente: Semanario Judicial de la Federación. Sexta Época. Volumen LXXX, Quinta Parte. Pág. 29. Tesis Aislada.

Así hasta llegar al nuevo Reglamento de la Policía Preventiva del Distrito Federal de 6 de julio de 1984, por lo que el anterior Reglamento permaneció vigente por más de 43 años sin cambios. Conjuntamente con el Reglamento del Cuerpo de Veladores.

Es justamente a través de ese Reglamento de 1984, por el que las Policías Auxiliar y Bancaria e Industrial, son consideradas como Policías Complementarias y son confundidas como Policía del Distrito Federal.

Por último, es hasta el 20 de julio de 1993, que mediante la promulgación de la Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal, que las Policías Auxiliar y Bancaria e Industrial, pasan a ser considerados cuerpos de seguridad pública.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Estos dos últimos párrafos se comentan con precisión en capítulos posteriores respecto a que: Las Policías Auxiliar y Bancaria e Industrial no forman parte orgánica de la administración pública del Distrito Federal, ni son cuerpos de seguridad pública.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

CAPÍTULO II

LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEL DISTRITO FEDERAL, NO INTEGRA A LA POLICÍA COMPLEMENTARIA

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

El designar a las Policías Auxiliar y Bancaria e Industrial del Distrito Federal por un lado, como Policía del Distrito Federal y, por otro, Policía Complementaria, origina una dualidad que es motivo de estudio en el presente capítulo, independientemente de que en el siguiente se analiza una tercera denominación, como Cuerpos de Seguridad Pública.

Tales designaciones provienen de la Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal, en su siguiente precepto:

ARTÍCULO 3º. Para los efectos de esta ley, se entenderá por:

- I. Departamento:** al Departamento del Distrito Federal y por Jefe del Departamento, al titular del mismo;
- II. Delegaciones:** a las Delegaciones del Departamento del Distrito Federal;
- III. Procuraduría:** a la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal y por Procurador, al titular de dicha dependencia;
- IV. Secretaría:** a la Secretaría de Protección y Vialidad del Departamento del Distrito Federal y por Secretario, al titular de dicha dependencia;
- V. Programa:** al Programa de Seguridad Pública para el Distrito Federal;
- VI. Policía del Distrito Federal:** a la Policía Preventiva y la Policía Complementaria del Distrito Federal;
- VII. Policía Judicial:** a la Policía Judicial del Distrito Federal, y
- VIII. Cuerpos de Seguridad Pública:** a las corporaciones a que se refieren las fracciones VI y VII de este artículo.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

La fracción VI del precepto antes transcrito es tema central, por virtud que las Policías Auxiliar y Bancaria e Industrial no forman parte de la administración pública del Distrito Federal, ni están agrupadas a la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal.

2.1. Las Policías Auxiliar y Bancaria e Industrial son cuerpos de policía distintos de la Policía Preventiva del Distrito Federal.

Considerando los antecedentes de las Policías Auxiliar y Bancaria e Industrial, el ensayo inicia con el Reglamento de la Policía Preventiva del Distrito Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación, el seis de julio de 1984.

ARTÍCULO 1. El presente reglamento es de observancia obligatoria para la Policía Preventiva del Distrito Federal y para todos aquellos cuerpos que complementaria o transitoriamente desempeñen funciones policiales por mandato expreso de la ley o de los reglamentos.

El subrayado resalta que las Policías Auxiliar y Bancaria e Industrial son un cuerpo complementario distinto de la Policía Preventiva del Distrito Federal.

El concepto complementar, se define como: "dar complemento a una cosa, y a su vez, complemento, lo que hace falta agregar a una cosa para completarla; por último, completar es integrar hacer cabal una cosa. Hacerla perfecta en su clase."¹²

El Reglamento sujeta las actividades de las Policías Auxiliar y Bancaria e Industrial al Reglamento de la Policía Preventiva del Distrito Federal, fijando obligaciones y derechos propios del servicio y procedimientos para aplicar medidas disciplinarias en el mantenimiento del orden e integridad del mismo, conforme a principios de honestidad, eficacia y legalidad.

¹². Ibid.[s.p.]



ARTÍCULO 2. En este reglamento la Policía Preventiva del Distrito Federal, será designada como la "Policía del Distrito Federal".

ARTÍCULO 3. La Policía del Distrito Federal forma parte de la Secretaría General de Protección y Vialidad del Departamento del Distrito Federal, y sus funciones primordiales serán las de garantizar y mantener en el territorio del Distrito Federal, la seguridad, el orden público y la vialidad; otorgar la protección necesaria en caso de siniestros o accidentes, y brindar asimismo, la prestación de servicios relacionados con el autotransporte público y particular.

El primer precepto refiere a la Policía Preventiva del Distrito Federal; el segundo establece sus funciones, acotando que formaba parte de la entonces Secretaría de Protección y Vialidad, hoy Secretaría de Seguridad Pública, que es una dependencia del Distrito Federal, al igual que la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal.

ARTÍCULO 13. La Policía Bancaria e Industrial y la Policía Auxiliar, forman parte de la Policía del Distrito Federal.

Las Policías Auxiliar y Bancaria e Industrial, forman parte complementaria de la Policía del Distrito Federal, pero no de la Policía Preventiva del Distrito Federal. Subtítulos adelante se observará que aquellas Policías son un cuerpo diferenciado de la Policía Preventiva.

2.2. Las Policías Auxiliar y Bancaria e Industrial, no son unidades administrativas del Distrito Federal

Para acreditar lo anterior, reanudo con el análisis del Reglamento que nos ocupa:

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

ARTÍCULO 6. La Policía del Distrito Federal se organizará conforme a este reglamento al Reglamento del Departamento del Distrito Federal y las disposiciones que dicte el Jefe del propio Departamento.

La Policía que refiere el artículo es la Policía Preventiva del Distrito Federal, cuyo origen parte del Reglamento Orgánico de la Policía del Distrito Federal expedido el día 22 de septiembre de 1939, el cual no fue publicado en el Diario Oficial de la Federación. Para comprobar ambos presupuestos, baste observar el Artículo 2º del Reglamento en estudio y el Artículo Tercero Transitorio del Reglamento de la Policía Preventiva del Departamento del Distrito Federal de diciembre de 1941; este último, a la letra, dice:

ARTÍCULO 3º. Se deroga el Reglamento Orgánico de la Policía del Distrito Federal, expedido el día veintidós del mes de septiembre de mil novecientos treinta y nueve.

La Policía Preventiva norma sus actividades conforme al Reglamento del Departamento del Distrito Federal, de donde deriva el Decreto que contiene el Reglamento de la Policía Preventiva del Distrito Federal de 1941. Pero las Policías Auxiliar y Bancaria e Industrial, jamás se han organizado con base en el primer ordenamiento ni en el ahora Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

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

ARTÍCULO 8. Son órganos de dirección:

- I. La Secretaría General de Protección y Vialidad;
- II. Las Direcciones Generales del Departamento del Distrito Federal adscritas a la Secretaría General de Protección y Vialidad, y
- III. Las Direcciones de área de la propia Secretaría.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Las Policías Auxiliar y Bancaria e Industrial nunca han estado adscritas a la entonces Secretaría General de Protección y Vialidad como tampoco a la ahora Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal, conforme a la fracción II del presente artículo.

Después del 6 de julio de 1984 (fecha de promulgación del Reglamento en análisis), el Estatuto de Gobierno, la Ley Orgánica de la Administración Pública y el Reglamento Interior de la Administración Pública, todos del Distrito Federal, no adscriben a las Policías Auxiliar y Bancaria e Industrial; por lo que carecería de fundamento señalarlas como unidades administrativas del Gobierno del Distrito Federal.

No se ha reformado el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, emitido por el Congreso de la Unión y promulgado por el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, conforme a lo previsto por el artículo 122 Constitucional y al artículo 32, fracción II del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, ni se ha reformado la Ley Orgánica de la Administración Pública y su Reglamento Interior, emitidos por la Asamblea Legislativa, en términos del artículo 122, apartado C, Base Segunda, fracción II, inciso b), de la Carta Magna; 48, 49 y 67, fracción II, del Estatuto de Gobierno citado; en sendos casos, para que las Policías Auxiliar y Bancaria e Industrial, se adscriban como Direcciones Generales del ahora Gobierno del Distrito Federal.

En congruencia con lo anterior, baste observar lo que, primeramente, al efecto previene la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

ARTÍCULO 122. Definida por el artículo 44 de este ordenamiento la naturaleza jurídica del Distrito Federal, su gobierno está a cargo de los Poderes Federales y de los órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial de carácter local, en los términos de este artículo.

Son autoridades locales del Distrito Federal, la Asamblea Legislativa, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal y el Tribunal Superior de Justicia.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

La Asamblea Legislativa del Distrito Federal se integrará con el número de diputados electos según los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una circunscripción plurinominal, en los términos que señalen esta Constitución y el Estatuto de Gobierno.

El Jefe de Gobierno del Distrito Federal tendrá a su cargo el Ejecutivo y la administración pública en la entidad y recaerá en una sola persona, elegida por votación universal, libre, directa y secreta.

El Tribunal Superior de Justicia y el Consejo de la Judicatura con los demás órganos que establezca el Estatuto de Gobierno ejercerán la función judicial del fuero común en el Distrito Federal.

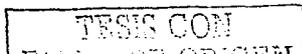
La distribución de competencias entre los Poderes de la Unión y las autoridades locales del Distrito Federal se sujetará a las siguientes disposiciones:

A. Corresponde al Congreso de la Unión:

- I. Legislar en lo relativo al Distrito Federal, con excepción de las materias expresamente conferidas a la Asamblea Legislativa;
- II. Expedir el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal;
- III. Legislar en materia de deuda pública del Distrito Federal;
- IV. Dictar las disposiciones generales que aseguren el debido, oportuno y eficaz funcionamiento de los Poderes de la Unión; y
- V. Las demás atribuciones que le señala esta Constitución.

B. Corresponde al Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos:

- I. Iniciar leyes ante el Congreso de la Unión en lo relativo al Distrito Federal;



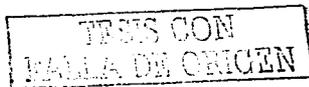
- II. Proponer al Senado a quien deba sustituir, en caso de remoción, al Jefe de Gobierno del Distrito Federal;
- III. Enviar anualmente al Congreso de la Unión, la propuesta de los montos de endeudamiento necesarios para el financiamiento del presupuesto de egresos del Distrito Federal. Para tal efecto, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal someterá a la consideración del Presidente de la República la propuesta correspondiente, en los términos que disponga la Ley;
- IV. Proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes que expida el Congreso de la Unión respecto del Distrito Federal; y
- V. Las demás atribuciones que le señale esta Constitución, el Estatuto de Gobierno y las leyes.
- C. El Estatuto de Gobierno del Distrito Federal se sujetará a las siguientes bases:

BASE PRIMERA. Respecto a la Asamblea Legislativa:

(...)

- V. La Asamblea Legislativa, en los términos del Estatuto de Gobierno, tendrá las siguientes facultades:
- a) Expedir su ley orgánica, la que será enviada al Jefe de Gobierno del Distrito Federal para el solo efecto de que ordene su publicación;
 - b) Examinar, discutir y aprobar anualmente el presupuesto de egresos y la ley de ingresos del Distrito Federal, aprobando primero las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto.

Dentro de la ley de ingresos, no podrán incorporarse ni endeudamiento superiores a los que haya autorizado previan Congreso de la Unión para el financiamiento del presupuesto de egresos del Distrito Federal.



La facultad de iniciativa respecto de la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos corresponde exclusivamente al Jefe de Gobierno del Distrito Federal. El plazo para su presentación concluye el 30 de noviembre, con excepción de los años en que ocurra la elección ordinaria del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, en cuyo caso la fecha límite será el 20 de diciembre.

La Asamblea Legislativa formulará anualmente su proyecto de presupuesto y lo enviará oportunamente al Jefe de Gobierno del Distrito Federal para que éste lo incluya en su iniciativa.

Serán aplicables a la hacienda pública del Distrito Federal, en lo que no sea incompatible con su naturaleza y su régimen orgánico de gobierno, las disposiciones contenidas en el segundo párrafo del inciso c) de la fracción IV del artículo 115 de esta Constitución.

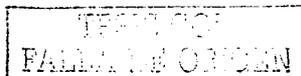
- c) Revisar la cuenta pública del año anterior, por conducto de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa, conforme a los criterios establecidos en la fracción IV del artículo 74 en lo que sean aplicables.

La cuenta pública del año anterior deberá ser enviada a la Asamblea Legislativa dentro de los diez primeros días del mes de junio. Este plazo, así como los establecidos para la presentación de las iniciativas de la ley de ingresos y el proyecto del presupuesto de egresos, solamente podrán ser ampliados cuando se formule una solicitud del Ejecutivo del Distrito Federal suficientemente justificada a juicio de la Asamblea;

- d) Nombrar a quien deba sustituir en caso de falta absoluta, al Jefe de Gobierno del Distrito Federal;



- e) Expedir las disposiciones legales para organizar la hacienda pública, la contaduría mayor y el presupuesto, la contabilidad y el gasto público del Distrito Federal;
- f) Expedir las disposiciones que rijan las elecciones locales en el Distrito Federal, sujetándose a las bases que establezca el Estatuto de Gobierno, las cuales tomarán en cuenta los principios establecidos en los incisos b) al i) de la fracción IV del artículo 116 de esta Constitución. En estas elecciones sólo podrán participar los partidos políticos con registro nacional;
- g) Legislar en materia de Administración Pública Local, su régimen interno y de procedimientos administrativos;
- h) Legislar en las materias civil y penal; normar el organismo protector de los derechos humanos, participación ciudadana, defensoría de oficio, notariado y registro público de la propiedad y de comercio;
- i) Normar la protección civil, justicia cívica sobre faltas de policía y buen gobierno; los servicios de seguridad prestados por empresas privadas; la prevención y la readaptación social; la salud y asistencia social; y la previsión social;
- j) Legislar en materia de planeación del desarrollo; en desarrollo urbano, particularmente en uso del suelo; preservación del medio ambiente y protección ecológica; vivienda; construcciones y edificaciones; vías públicas, tránsito y estacionamientos; adquisiciones y obra pública; y sobre explotación, uso y aprovechamiento de los bienes del patrimonio del Distrito Federal;
- k) Regular la prestación y la concesión de los servicios públicos; legislar sobre los servicios de transporte urbano, de limpia, turismo y servicios de alojamiento, mercados, rastros y abasto, y cementerios;



- l) Expedir normas sobre fomento económico y protección al empleo; desarrollo agropecuario; establecimientos mercantiles, protección de animales; espectáculos públicos, fomento cultural cívico y deportivo y función social educativa en los términos de la fracción VIII, del artículo 3º de esta Constitución;
- m) Expedir la Ley Orgánica de los tribunales encargados de la función judicial del fuero común en el Distrito Federal, que incluirá lo relativo a las responsabilidades de los servidores públicos de dichos órganos;
- n) Expedir la Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo para el Distrito Federal;
- ñ) Presentar iniciativas de leyes o decretos en materias relativas al Distrito Federal ante el Congreso de la Unión; y
- o) Las demás que se le confieran expresamente en esta Constitución.

BASE SEGUNDA. Respecto al Jefe de Gobierno del Distrito Federal:

I. (...)

- ii. El Jefe de Gobierno del Distrito Federal tendrá las facultades y obligaciones siguientes :
 - a) Cumplir y ejecutar las leyes relativas al Distrito Federal que expida el Congreso de la Unión, en la esfera de competencia del órgano ejecutivo a su cargo o de sus dependencias;
 - b) Promulgar, publicar y ejecutar las leyes que expida la Asamblea Legislativa, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia, mediante la expedición de reglamentos, decretos y acuerdos. Asimismo, podrá hacer observaciones a las leyes que la Asamblea Legislativa le envíe para su promulgación, en un plazo no mayor de diez días hábiles. Si el proyecto observado fuese confirmado



- por mayoría calificada de dos tercios de los diputados presentes, deberá ser promulgado por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal;
- c) Presentar iniciativas de leyes o decretos ante la Asamblea Legislativa;
 - d) Nombrar y remover libremente a los servidores públicos dependientes del órgano ejecutivo local, cuya designación o destitución no estén previstas de manera distinta por esta Constitución o las leyes correspondientes;
 - e) Ejercer las funciones de dirección de los servicios de seguridad pública de conformidad con el Estatuto de Gobierno; y
 - f) Las demás que le confiera esta Constitución, el Estatuto de Gobierno y las leyes.

BASE TERCERA. Respecto a la organización de la Administración Pública Local en el Distrito Federal:

- I. Determinará los lineamientos generales para la distribución de atribuciones entre los órganos centrales, desconcentrados y descentralizados; y
- II. Establecerá los órganos político-administrativos en cada una de las demarcaciones territoriales en que se divida el Distrito Federal.

Asimismo fijará los criterios para efectuar la división territorial del Distrito Federal, la competencia de los órganos político-administrativos correspondientes, la forma de integrarlos, su funcionamiento, así como las relaciones de dichos órganos con el Jefe de Gobierno del Distrito Federal.

Los titulares de los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales serán elegidos en forma universal, libre, secreta y directa, según lo determine la ley.

TESU COM
FALLA DE ORIGEN

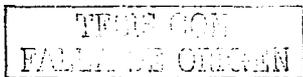
BASE CUARTA. Respecto al Tribunal Superior de Justicia y los demás órganos judiciales del fuero común:

(...)

BASE QUINTA. Existirá un Tribunal de lo Contencioso Administrativo, que tendrá plena autonomía para dirimir las controversias entre los particulares y las autoridades de la Administración Pública Local del Distrito Federal.

Se determinarán las normas para su integración y atribuciones, mismas que serán desarrolladas por su ley orgánica.

- D. El Ministerio Público en el Distrito Federal será presidido por un Procurador General de Justicia, que será nombrado en los términos que señale el Estatuto de Gobierno; este ordenamiento y la ley orgánica respectiva determinarán su organización, competencia y normas de funcionamiento.
- E. En el Distrito Federal será aplicable respecto del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, lo dispuesto en la fracción VII del artículo 115 de esta Constitución. La designación y remoción del servidor público que tenga a su cargo el mando directo de la fuerza pública se hará en los términos que señale el Estatuto de Gobierno.
- F. (...)
- G. Para la eficaz coordinación de las distintas jurisdicciones locales y municipales entre sí, y de éstas con la Federación y el Distrito Federal en la planeación y ejecución de acciones en las zonas conurbadas limítrofes con el Distrito Federal, de acuerdo con el artículo 115, fracción VI de ésta Constitución, en materia de asentamientos humanos; protección al ambiente, preservación y restauración del equilibrio ecológico; transporte, agua potable y drenaje; recolección, tratamiento y disposición de deshechos sólidos y seguridad pública, sus respectivos gobiernos



podrán suscribir convenios para la creación de comisiones metropolitanas en las que concurran y participen con apego a sus leyes.

(...)

H. Las prohibiciones y limitaciones que esta Constitución establece para los Estados se aplicarán para las autoridades del Distrito Federal.

Se continúa con el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

ARTÍCULO 1. Las disposiciones contenidas en el presente Estatuto son de orden público e interés general y son norma fundamental de organización y funcionamiento del gobierno del Distrito Federal, de conformidad con lo dispuesto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

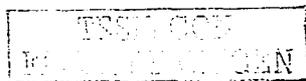
ARTÍCULO 12. La organización política y administrativa del Distrito Federal atenderá los siguientes principios estratégicos:

I. (...)

II. La existencia, integración, estructura y funcionamiento de órganos, unidades, dependencias centrales y entidades paraestatales, con ámbito de actuación en el conjunto de la Ciudad;

ARTÍCULO 87. La Administración Pública del Distrito Federal será centralizada, desconcentrada y paraestatal, de conformidad con lo dispuesto en este Estatuto y la ley orgánica que expida la Asamblea Legislativa, la cual distribuirá los asuntos del orden administrativo del Distrito Federal.

La Jefatura de Gobierno del Distrito Federal y las Secretarías, así como las demás dependencias que determine la ley, integran la administración pública centralizada.



Asimismo, la Administración Pública del Distrito Federal contará con órganos político-administrativos en cada una de las demarcaciones territoriales en que se divida el Distrito Federal; dichos órganos tendrán a su cargo las atribuciones señaladas en el presente Estatuto y en las leyes.

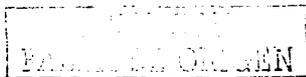
La Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, prevé:

ARTÍCULO 1. Las disposiciones contenidas en la presente Ley son de orden e interés público y tienen por objeto establecer la organización de la Administración Pública del Distrito Federal, distribuir los negocios del orden administrativo, y asignar las facultades para el despacho de los mismos a cargo del Jefe de Gobierno, de los órganos centrales, desconcentrados y paraestatales, conforme a las bases establecidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en el Estatuto de Gobierno.

ARTÍCULO 2. La Administración Pública del Distrito Federal será central, desconcentrada y paraestatal.

La Jefatura de Gobierno del Distrito Federal, las Secretarías, la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, la Oficialía Mayor, la Contraloría General del Gobierno del Distrito Federal y la Consejería Jurídica y de Servicios Legales, son las dependencias que integran la Administración Pública Centralizada.

En las demarcaciones territoriales en que se divida el Distrito Federal, la Administración Pública Central contará con órganos político administrativos desconcentrados con autonomía funcional en acciones de gobierno, a los que genéricamente se les denominará Delegación del Distrito Federal.



Para atender de manera eficiente el despacho de los asuntos de su competencia, la Administración Centralizada del Distrito Federal contará con órganos administrativos desconcentrados, considerando los términos establecidos en el Estatuto de Gobierno, los que estarán jerárquicamente subordinados al propio Jefe de Gobierno o bien, a la dependencia que éste determine.

Los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal mayoritaria y los fideicomisos públicos, son las entidades que componen la Administración Pública Paraestatal.

ARTÍCULO 3. Para los efectos de esta Ley se entiende por:

- I. Administración pública centralizada. Las dependencias y los órganos desconcentrados;
- II. Administración pública desconcentrada. Los órganos político administrativos de cada demarcación territorial genéricamente denominados Delegaciones del Distrito Federal y los órganos administrativos constituidos por el Jefe de Gobierno, jerárquicamente subordinados al propio Jefe de Gobierno o a la dependencia que éste determine;
- III. Administración pública paraestatal. El conjunto de entidades.
- IV. Administración pública. El conjunto de órganos que componen la administración centralizada, desconcentrada y paraestatal; (...)
- V. (...)
- VI. (...)
- VII. Dependencias. Las Secretarías, la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, la Oficialía Mayor, la Contraloría General y la Consejería Jurídica y de Servicios Legales;

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

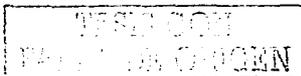
VIII. Entidades. Los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal mayoritaria y los fideicomisos públicos;

IX. (...)

ARTÍCULO 15. El Jefe de Gobierno se auxiliará en el ejercicio de sus atribuciones, que comprenden el estudio, planeación y despacho de los negocios del orden administrativo, en los términos de ésta ley, de las siguientes dependencias:

- I. Secretaría de Gobierno;
- II. Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda;
- III. Secretaría de Desarrollo Económico;
- IV. Secretaría del Medio Ambiente;
- V. Secretaría de Obras y Servicios;
- VI. Secretaría de Desarrollo Social;
- VII. Secretaría de Salud;
- VIII. Secretaría de Finanzas;
- IX. Secretaría de Transportes y Vialidad;
- X. Secretaría de Seguridad Pública;
- XI. Secretaría de Turismo;
- XII. Secretaría de Cultura;
- XIII. Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal;
- XIV. Oficialía Mayor;
- XV. Contraloría General del Distrito Federal, y
- XVI. Consejería Jurídica y de Servicios Legales.

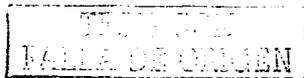
La Secretaría de Seguridad Pública y la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal se ubican en el ámbito orgánico del Gobierno del Distrito Federal y se registrarán por las leyes específicas correspondientes.



La Secretaría de Seguridad Pública y la Procuraduría General de Justicia se ubican en el ámbito orgánico del Distrito Federal y se rigen por leyes específicas; sin que de ello se infiera que las Policías Auxiliar y Bancaria e Industrial están adscritas a la Secretaría de Seguridad Pública y, por tanto, que el titular de la citada Secretaría deba acordar con el Jefe del Gobierno del Distrito Federal asuntos relacionados con esas corporaciones.

ARTÍCULO 16. Los titulares de las Secretarías, de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, de la Oficialía Mayor, de la Contraloría General del Distrito Federal y de la Consejería Jurídica y de Servicios Legales tendrán las siguientes atribuciones generales:

- I. Acordar con el Jefe de Gobierno el despacho de los asuntos encomendados a las dependencias adscritas a su ámbito, así como recibir en acuerdo a los servidores públicos que les estén subordinados, conforme a los reglamentos interiores, manuales administrativos, circulares y demás disposiciones que expida el Jefe de Gobierno;
- II. Someter, respecto de los asuntos de su competencia, una vez revisados por la Consejería Jurídica y de Servicios Legales, a la aprobación del Jefe de Gobierno los proyectos de leyes, reglamentos, decretos, acuerdos y circulares; y vigilar que se cumplan una vez aprobados;
- III. Planear, programar, organizar, coordinar, controlar y evaluar el funcionamiento de los órganos administrativos adscritos a su ámbito, conforme a los lineamientos del Plan Nacional de Desarrollo y del Programa General de Desarrollo del Distrito Federal; así como coordinar la elaboración de los programas y anteproyectos de presupuesto que les correspondan;
- IV. Suscribir los documentos relativos al ejercicio de sus atribuciones, así como celebrar, otorgar y suscribir los contratos, convenios, escrituras públicas y demás actos jurídicos de carácter administrativo o de cualquier otra índole



- dentro del ámbito de su competencia, necesarios para el ejercicio de sus funciones y en su caso de las unidades administrativas y órganos desconcentrados que les estén adscritos. También podrán suscribir aquellos que les sean señalados por delegación o les correspondan por suplencia. El Jefe de Gobierno podrá ampliar o limitar el ejercicio de las facultades a que se refiere esta fracción;
- V. Certificar y expedir copias certificadas de los documentos que obren en sus archivos y de aquellos que expidan, en el ejercicio de sus funciones, los servidores públicos que les estén subordinados;
 - VI. Resolver los recursos administrativos que les sean interpuestos cuando legalmente procedan;
 - VII. Apoyar al Jefe de Gobierno en la planeación, conducción, coordinación, vigilancia y evaluación del desarrollo de las entidades paraestatales agrupadas en su subsector en congruencia con el Plan Nacional de Desarrollo, el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal y los demás programas que deriven de éste;
 - VIII. En los juicios de amparo, el Jefe de Gobierno podrá ser representado por el titular de la dependencia a la que el asunto corresponda, según la distribución de competencias. En los juicios contencioso-administrativos, los titulares de las dependencias contestarán la demanda por sí y en representación del Jefe de Gobierno, y
 - IX. Comparecer ante la Asamblea Legislativa en los casos previstos por el Estatuto de Gobierno y la legislación aplicable.

Conforme a la fracción I, el Secretario de Seguridad Pública acuerda con su Jefe de Gobierno del Distrito Federal el despacho de asuntos encomendados a las dependencias adscritas a su ámbito, infiriéndose que al no encontrarse adscritas las Policías Auxiliar y

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Bancaria e Industrial, no existe sustento jurídico para tratar asuntos relacionados con esas Policías.

Toca ahora referirme al Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal.

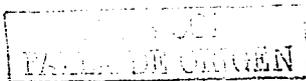
ARTÍCULO 1. Las disposiciones contenidas en este ordenamiento tienen por objeto reglamentar la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, así como adscribir y asignar atribuciones a las Unidades Administrativas y a los órganos Político-Administrativos y demás órganos Desconcentrados que constituyen la Administración Pública Central y Desconcentrada, atendiendo a los principios estratégicos que rigen la organización administrativa del Distrito Federal.

Las atribuciones establecidas en este Reglamento para las Unidades Administrativas, órganos Político-Administrativos, Órganos Desconcentrados y demás Unidades Administrativas de Apoyo Técnico-Operativo, hasta el nivel de Dirección de Área, se entenderán delegadas para todos los efectos legales.

Las atribuciones de aquellas Unidades Administrativas de Apoyo Técnico-Operativo que no se establezcan en este Reglamento, deberán señalarse en los Manuales Administrativos correspondientes, entendiéndose dichas atribuciones, como delegadas.

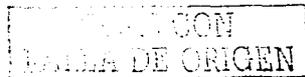
ARTÍCULO 2. Los actos y la organización de la Administración Pública, atenderán a los principios que establece el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

ARTÍCULO 3. Además de los conceptos que expresamente señala el artículo 3º de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, para efectos de este Reglamento, se entiende por:



- I. **Unidades Administrativas:** Las dotadas de atribuciones de decisión y ejecución, que además de las Dependencias, son las Subsecretarías, la Tesorería del Distrito Federal, la Procuraduría Fiscal del Distrito Federal, las Coordinaciones Generales, las Direcciones Generales, las Subprocuradurías, las Subtesorerías, los Órganos Desconcentrados, las Direcciones Ejecutivas, las Contralorías Internas previstas en este Reglamento;
- II. **Unidades Administrativas de Apoyo Técnico-Operativo:** Las que asisten técnica y operativamente a las Unidades Administrativas, a los Órganos Político-Administrativos, a los Órganos Desconcentrados y que son las Direcciones de Área, las Subdirecciones, las Jefaturas de Unidad Departamental, las Jefaturas de Oficina, las Jefaturas de Sección y las Jefaturas de Mesa, de acuerdo a las necesidades del servicio, siempre que estén autorizadas en el presupuesto y con funciones determinadas en los manuales administrativos de cada Unidad Administrativa;
- III. **Órganos Político-Administrativos:** Los establecidos en cada demarcación territorial dotados de atribuciones de decisión, ejecución y autonomía de gestión a los que genéricamente se les denomina Delegaciones del Distrito Federal, y tienen establecidas sus atribuciones en la Ley y este Reglamento, y
- IV. **Órganos Desconcentrados:** Los dotados de atribuciones de decisión, ejecución y autonomía de gestión, distintos a los señalados en la fracción que antecede y cuyas atribuciones se señalan en sus instrumentos de creación o en este Reglamento.

ARTÍCULO 7. Para el despacho de los asuntos que competan a las Dependencias de la Administración Pública, se les adscriben las Unidades Administrativas, las Unidades Administrativas de Apoyo Técnico-Operativo, los Órganos Político-Administrativos y los Órganos Desconcentrados siguientes:



I. A la Secretaría de Gobierno:**A. La Subsecretaría de Gobierno, a la que quedan adscritas:**

1. Dirección General de Gobierno;
2. Dirección General de Prevención y Readaptación Social;
3. Dirección de Ejecución de Sanciones Penales;
4. Dirección General de Regularización Territorial;
5. Dirección General de Protección Civil;
6. Dirección General de Programas Delegaciones y Reordenamiento de la Vía Pública; y
7. Dirección General de Concentración Política y Atención Social y Ciudadana.

B. La Subsecretaría de Trabajo y Previsión Social, a la que quedan adscritas la:

1. Dirección General de Trabajo y Previsión Social;
2. Dirección General de Empleo y Capacitación; y
3. Procuraduría de la Defensa del Trabajo.

C. La Coordinación General de Programas Metropolitanas.

Quedan adscritos a esta Secretaría los Órganos Político-Administrativos de cada demarcación territorial.

Asimismo, se le adscribe el Órgano Desconcentrado, Comisión de Asuntos Agrarios del Distrito Federal;

II. A la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda:

1. Dirección General de Desarrollo Urbano;
2. Dirección General de Administración Urbana; y
3. Dirección Ejecutiva de Servicios Jurídicos;

III. A la Secretaría de Desarrollo Económico:

1. Dirección General de Regulación y Fomento Económico;
2. Dirección General de Abasto, Comercio y Distribución; y
3. Dirección General de la Central de Abasto;

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

IV. A la Secretaría del Medio Ambiente:

1. Dirección General de Gestión Ambiental del Aire;
2. Dirección General de Regulación y Gestión Ambiental de Agua, Suelo y Residuos;
3. Dirección Ejecutiva de Coordinación Institucional e Integración de Políticas; y
4. Dirección General de Zoológicos de la Ciudad de México.

Asimismo, se adscriben los Órganos Desconcentrados siguientes: La Comisión de Recursos Naturales y Desarrollo Rural y la Unidad de Bosques Urbanos y Educación Ambiental;

V. A la Secretaría de Obras y Servicios:

1. Dirección General de Obras Públicas;
2. Dirección General de Servicios Urbanos; y
3. Dirección General de Construcción y Operación Hidráulica.
4. Derogado.

Asimismo, se le adscriben los Órganos Desconcentrados siguientes:

Comisión de Aguas del Distrito Federal y Planta de Asfalto del Distrito Federal.

VI. A la Secretaría de Desarrollo Social:

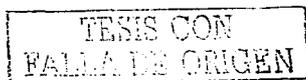
1. Dirección General de Asuntos Educativos;
2. Dirección General de Participación Ciudadana; y
3. Dirección General de Equidad y Desarrollo Social.
4. Derogado.

Asimismo, se le adscriben los Órganos Desconcentrados siguientes:

Servicio Público de Localización Telefónica, Instituto del Deporte del Distrito Federal e Instituto de Asistencia e Integración del Distrito Federal.

VII. A la Secretaría de Salud:

1. Dirección General de Servicios Médicos y Urgencias;
2. Dirección General de Medicamentos e Insumos para la Salud;



3. Dirección General de Planeación y Coordinación Sectorial;

VIII. A la Secretaría de Finanzas:

A). Subsecretaría de Egresos, a la que quedan adscritas:

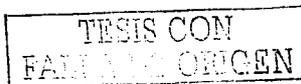
1. Dirección General de Política Presupuestal;
2. Dirección General de Control y Evaluación;
3. Dirección General Sectorial Programático-Presupuestal de Desarrollo sustentable y Delegaciones; y
4. Dirección General Sectorial Programático-Presupuestal de Progreso con Justicia, Gobierno, Seguridad Pública, Administración y Finanzas.

B). Tesorería del Distrito Federal, a la que quedan adscritas:

1. Subtesorería de Política Fiscal;
2. Subtesorería de Administración Tributaria, a la que quedan adscritas:
 - 2.1. Dirección de Registro;
 - 2.2. Dirección de Servicios al Contribuyente;
 - 2.3. Dirección de Ingresos;
 - 2.4. Dirección de Ejecución Fiscal;
 - 2.5. Dirección de Normatividad;
 - 2.6. Coordinaciones de Operación Regional Tributaria y Administraciones Tributarias;
3. Subtesorería de Fiscalización, a la que quedan adscritas:
 - 3.1. Dirección de Programación y Control de Auditorías;
 - 3.2. Dirección de Auditorías Directas;
 - 3.3. Dirección de Revisiones Fiscales, y
 - 3.4. Dirección de Evaluación y Procedimientos Legales;
4. Subtesorería de Catastro y Padrón Territorial.
 - 4.1. Derogado.

C). Procuraduría Fiscal del Distrito Federal, a la que quedan adscritas:

1. Subprocuraduría de Legislación y Consulta;



2. Subprocuraduría de lo Contencioso;
3. Subprocuraduría de Recursos Administrativos y Autorizaciones; y
4. Subprocuraduría de Asuntos Penales y Juicios sobre Ingresos Coordinados.

D). Dirección General de Administración Financiera;

E). Dirección General de Informática;

IX. A la Secretaría de Transportes y Vialidad:

1. Dirección General de Transporte;
2. Dirección General de Planeación y Vialidad;
3. Dirección General de Regulación al Transporte;
4. Dirección General de Servicio de Transporte Público Individual de Pasajeros en el Distrito Federal; y
5. Dirección Jurídica de la Secretaría de Transportes y Vialidad;

X. La Secretaría de Seguridad Pública, se ubica en el ámbito orgánico del Gobierno del Distrito Federal, y su estructura y funcionamiento se rige por las disposiciones jurídicas y administrativas correspondientes;

XI. A la Secretaría de Turismo:

1. Dirección General de Programas Estratégicos;
2. Dirección General de Servicios Turísticos; y

Asimismo, se le adscribe el Órgano Desconcentrado, Instituto de Promoción Turística del Distrito Federal;

XI BIS. A la Secretaría de Cultura:

1. Coordinación Interinstitucional de la Secretaría de Cultura;
2. Dirección de Coordinación Cultural;
3. Dirección de Patrimonio Cultural y Participación Ciudadana;
4. Dirección de Programación Artística;
5. Dirección de Promoción y Divulgación Cultural; y
6. Dirección de Archivo Histórico;

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

XII. La Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, se ubica en el ámbito orgánico del Gobierno del Distrito Federal; su estructura y funcionamiento se rige por las disposiciones jurídicas administrativas correspondientes;

XIII. A la Oficialía Mayor:

1. Dirección General de Administración de Personal;
2. Dirección General de Recursos Materiales y Servicios Generales;
3. Dirección General de Patrimonio Inmobiliario,
4. Dirección General de Política Laboral y Servicio Público de Carrera;
5. Coordinación General de Modernización Administrativa; y
6. Las Direcciones Generales, Ejecutivas o de Área encargadas de la administración en las Dependencias de la Administración Pública Central;

XIV. A la Contraloría General:

1. Dirección General de Auditoría.
2. Dirección General de Legalidad y Responsabilidades:
 - 2.1. Dirección de Responsabilidad y Sanciones;
 - 2.2. Dirección de Cuenta Pública;
 - 2.3. Dirección de Normatividad y Situación Patrimonial;
 - 2.4. Dirección de Atención Ciudadana;
 - 2.5. Dirección de Juicios Contenciosos y de Amparos; y
 - 2.6. Dirección de Situación Patrimonial;
3. Dirección General de Evaluación y Diagnóstico;
4. Dirección General de Comisarios;
5. Dirección General de Contralorías Internas;
6. Contralorías Internas en las Dependencias, Unidades Administrativas, Órganos Político-Administrativos, Órganos Desconcentrados y Entidades

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

de la Administración Pública del Distrito Federal, adscritas a la Contraloría General; y

7. Dirección Ejecutiva de Contraloría Ciudadana;

XV. A la Consejería Jurídica y de Servicios Legales:

1. Dirección General Jurídica y de Estudios Legislativos;
2. Dirección General de Servicios Legales;
3. Dirección General del Registro Público de la Propiedad y de Comercio;
4. Dirección General del Registro Civil del Distrito Federal; y
5. Dirección Ejecutiva de Justicia Cívica.

2.3. Las Policías Auxiliar y Bancaria e Industrial no se encuentran agrupadas a la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal.

Retomando la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, se determina lo siguiente:

ARTÍCULO 45. A efecto de llevar la operación de las entidades del Distrito Federal, el Jefe de Gobierno las agrupará por sectores, considerando el objeto de cada una de ellas y las competencias que esta Ley atribuya a las Dependencias de la Administración Pública del Distrito Federal.

En tal virtud, corresponde la cita y transcripción del siguiente decreto:

"Acuerdo por el que se adscriben orgánicamente las Dependencias, Unidades Administrativas y Órganos Desconcentrados de la Administración Pública del Distrito Federal y se delegan las facultades en la Unidad Administrativa que se menciona",

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

publicado en el Diario Oficial de la Federación el 25 de julio de 1995, que en la parte que importa, dice:

OSCAR ESPINOSA VILLARREAL, en mi carácter de Jefe del Departamento del Distrito Federal y con fundamento en lo dispuesto por los artículos 5, 15, 16, 17, 26 y 44 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal; 12, fracción I, 67 fracción XIII, 87, 91 y 104 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y 1º., 4º., y 5º., fracción III del Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal, y

CONSIDERANDO

Que con fecha 13 de diciembre de 1994, se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, la cual señala que la Administración Pública del Distrito Federal será central, desconcentrada y paraestatal;

Que el artículo tercero transitorio de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, prevé la expedición de los reglamentos de la misma, y por tal motivo se expidió su Reglamento Interior, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 15 de Septiembre de 1995, el cual estructuró orgánica y funcionalmente, las Dependencias, Unidades Administrativas y Órganos Desconcentrados;

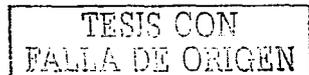
Que para el adecuado ejercicio de las funciones y el despacho de los asuntos a cargo de la Administración Pública del Distrito Federal, se hace necesario adscribir orgánicamente las Dependencias, Unidades Administrativas y Órganos Desconcentrados que establece en el Reglamento Interior, por lo que he tenido a bien expedir el siguiente:

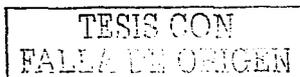
TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

ACUERDO

ARTÍCULO PRIMERO:- Se adscriben las Dependencias, Unidades Administrativas y Organos Desconcentrados de la Administración Pública del Distrito Federal, como a continuación se señala:

- I. **Al Titular de la Jefatura del Departamento del Distrito Federal:**
 - Secretaría de Gobierno.
 - Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda.
 - Secretaría de Desarrollo Económico.
 - Secretaría del Medio Ambiente.
 - Secretaría de Obras y Servicios.
 - Secretaría de Educación, Salud y Desarrollo Social.
 - Secretaría de Finanzas.
 - Secretaría de Transportes y Vialidad.
 - Secretaría de Seguridad Pública.
 - Oficialía Mayor.
 - Contraloría General.
 - Dirección General de Comunicación Social, y
 - Procuraduría Social del Departamento del Distrito Federal.
- II. **Secretaría de Gobierno.**
 - Subsecretaría de Gobierno.
 - Subsecretaría de Asuntos Jurídicos.
- II.I **Subsecretaría de Gobierno:**
 - Dirección General de Gobierno.
 - Dirección General de Reclusorios y Centros de Readaptación Social.
 - Dirección General de Regularización Territorial.
 - Dirección General de Trabajo y Previsión Social.
 - Dirección General de Protección Civil, y



Dirección General de Coordinación Metropolitana**II.2. Subsecretaría de Asuntos Jurídicos.****Dirección General de Servicios Legales.****Dirección General del Registro Público de la Propiedad y de Comercio.****Dirección General Jurídica y de Estudios Legislativos.****III. Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda:****Dirección General de Desarrollo Urbano.****Dirección General de Administración Urbana y****Instituto de Vivienda de la Ciudad de México.****IV. Secretaría de Desarrollo Económico:****Dirección General de Políticas y Normatividad Económica,****Dirección General de Promoción e Inversiones,****Dirección General de Operación y Control de Proyectos y****Dirección General de Abasto, Comercio y Distribución.****V. Secretaría del Medio Ambiente:****Dirección General de Prevención y Control de la Contaminación.****Dirección General de Proyectos Ambientales y****Comisión de Recursos Naturales.****VI. Secretaría de Obras y Servicios:****Dirección General de Obras Públicas.****Dirección General de Servicios Urbanos.****Dirección General de Construcción y Operación Hidráulica.****Dirección General de Construcción de Obras del Sistema de Transporte Colectivo.****Comisión de Aguas del Distrito Federal y****La Planta de Asfalto del Distrito Federal. (...)****X. Secretaría de Seguridad Pública;****Dirección General de Control de Tránsito,**

**Dirección General de Seguridad Pública Regional Poniente Sur-oeste,
Dirección General de Seguridad Pública Regional Poniente Norte-centro,
Dirección General de Agrupamientos,
Dirección General de Control Operativo,
Dirección General de Servicios de Apoyo,
Dirección Ejecutiva de Políticas de Seguridad Pública; y
Instituto Técnico de Formación Policial.**

Del Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal, en su artículo 7º como del Acuerdo antes transcrito, se deduce que la Secretaría de Seguridad Pública no agrupa a las Policías Auxiliar y Bancaria e Industrial, con lo que no se ubican en el ámbito orgánico del Distrito Federal.

También y conforme al artículo 16 del Reglamento citado, que prevé:

ARTÍCULO 16.- El Jefe de Gobierno tiene las siguientes atribuciones indelegables:

- I. (...)
- II. **Adscribir los Órganos Político Administrativos y los Órganos Desconcentrados, a las Dependencias de la Administración Pública;...**

Tampoco se encuentra a las Policía Auxiliar y Bancaria e Industrial dentro de esta clasificación ni en ninguna publicación de la Gaceta Oficial o en el Diario Oficial de la Federación, por lo que no se considera agrupada a la Secretaría de Seguridad Pública, toda vez que ni siquiera se trata de Órganos Desconcentrados. De la lectura de los ordenamientos precitados, se advierte que las Policías Auxiliar y Bancaria e Industrial no existen orgánicamente y mucho menos se encuentran adscritas a una Dependencia del Distrito Federal. Ningún precepto, contempla a las citadas Policías como entes administrativos, ya que

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

tampoco han sido creadas "por Acuerdo", por requerir el procedimiento estatuido por los artículos 71 y 72 de la Constitución Federal en cuanto a que su integración compete al Congreso de la Unión.

Las Policías Auxiliar y Bancaria e Industrial, no son autoridades pertenecientes a la plantilla orgánica del Distrito Federal por la promulgación de un Decreto que contiene un Reglamento de la Policía Preventiva del Distrito Federal ni porque se encuentren bajo el mando y dirección de la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal.

2.4. Las Policías Auxiliar y Bancaria e Industrial no son autoridades creadas ni adscritas a la Administración Pública del Distrito Federal.

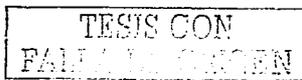
La Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 19 de julio de 1993, la cual en lo que interesa, dice:

ARTÍCULO 1. La presente ley es de orden público e interés general y tiene por objeto establecer las bases para la prestación del servicio de seguridad pública, así como regular los servicios privados de seguridad en el Distrito Federal.

ARTÍCULO 5. La Policía del Distrito Federal estará integrada por:

- I. La policía preventiva, con todas las unidades y agrupamientos que prevea su reglamento; y
- II. La policía complementaria, que estará integrada por la Policía Auxiliar, la Bancaria e Industrial y las demás que determine el reglamento correspondiente.

ARTÍCULO 6. La policía complementaria desempeñará sus funciones bajo el mando y dirección de la Secretaría.



De tales preceptos se sigue que las Policías Auxiliar y Bancaria e Industrial tienen existencia como policía complementaria pero la Constitución Federal, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, el Estatuto de Gobierno, la Ley Orgánica de la Administración Pública y su Reglamento Interior, éstos últimos del Distrito Federal, no las consideran en la administración pública, centralizada, desconcentrada, paraestatal, ni en ninguna otra unidad administrativa, que integran la plantilla orgánica del Distrito Federal. Advirtiéndose que las Policías Auxiliar y Bancaria e Industrial no pertenecen a la administración pública del Distrito Federal, por virtud que no se ha cumplido también con lo previsto por los artículos 70 y 71 de la Carta Magna, que a la letra señalan:

ARTÍCULO 70. Toda resolución del Congreso tendrá el carácter de ley o decreto. Las leyes o decretos se comunicarán al Ejecutivo firmados por los presidentes de ambas Cámaras y por un secretario de cada una de ellas, y se promulgarán en esta forma: "El Congreso de los Estados Unidos Mexicanos decreta: (texto de la ley o decreto) ".

El Congreso expedirá la Ley que regulará su estructura y funcionamiento internos.

La ley determinará, las formas y procedimientos para la agrupación de los diputados, según su afiliación de partido, a efecto de garantizar la libre expresión de las corrientes ideológicas representadas en la Cámara de Diputados.

Esta ley no podrá ser vetada ni necesitará de promulgación del Ejecutivo Federal para tener vigencia.

ARTÍCULO 71. El derecho de iniciar leyes o decretos compete:

- I. Al Presidente de la República;
- II. A los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión; y
- III. A las Legislaturas de los Estados.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Las iniciativas presentadas por el Presidente de la República, por las Legislaturas de los Estados o por las Diputaciones de los mismos, pasarán desde luego a comisión. Las que presentaren los diputados o los senadores se sujetarán a los trámites que designe el Reglamento de Debates.

Los anteriores preceptos, son el sustento para presentar el proyecto de ley a fin de reformar el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, para que las Policías Auxiliar y Bancaria e Industrial sean unidades administrativas del Distrito Federal.

En ese orden de ideas, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, prevé:

ARTÍCULO 90.- La Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación.

Las leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal, o entre éstas y las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos.

De una recta interpretación, se desprende que la administración pública centralizada se caracteriza porque sus órganos están agrupados y concentrados, de forma que integran entre si una relación de jerarquía. Que habrá órganos superiores e inferiores con funciones distintas, dependientes unos de otros y dicha relación jerárquica administrativa constituye un conjunto de poderes jurídicos que tienen los órganos superiores sobre los inferiores, de ahí que el ejercicio de tales poderes dé unidad y cohesión a tal forma de organización; que en torno al órgano superior de la administración pública (Presidente de la República), se concentran los

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

poderes, por ser aquél el depositario del Poder Ejecutivo conforme al precepto 80 de la Constitución Federal quien no ejerce los poderes de manera directa y personal sino a través de órganos inferiores; esto es, Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos.

El Presidente de la República no es quien delega o distribuye los poderes en los órganos inferiores sino que de dicha distribución se encarga la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, misma que en su numeral primero determina que la Presidencia de la República, los Secretarios de Estado, Departamentos Administrativos y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, integran la administración pública centralizada. En cuanto a las Secretarías de Estado, son órganos administrativos que están integrados con un conjunto de atribuciones de naturaleza administrativa, según lo establece el numeral 26 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Tratándose del Departamento (ahora Gobierno) del Distrito Federal, a su titular corresponde, en principio, el ejercicio de toda competencia del órgano; empero, conforme a su reglamento interior (Estatuto de Gobierno del Distrito Federal), no le fue reservada ninguna atribución en materia de seguridad pública.

El reglamento interior es un reglamento administrativo, expedido necesariamente por el Presidente de la República, producto de la facultad reglamentaria contenida en el artículo 89, fracción I, de la Constitución General de la República y 18 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; en él se contemplan los órganos de la secretaría, su jerarquía, la adscripción de las instancias inferiores, las delegaciones de facultades autorizadas, entre otras. En ese mismo sentido, el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, es el ordenamiento normativo en virtud del cual el Congreso de la Unión puede crear órganos, suprimirlos, cambiar o modificar sus atribuciones; toca a ese ordenamiento señalar órganos, unidades administrativas o autoridades que integran la plantilla orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, y, dentro de las mismas, no se incluye a la Policía Bancaria e Industrial ni tampoco a la Policía Auxiliar.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Congruente con lo anterior, procede analizar los diversos 15 y 16 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

ARTÍCULO 15. Al frente de cada Departamento Administrativo habrá un Jefe de Departamento, quien se auxiliará en el ejercicio de sus atribuciones, por secretarios generales, oficial mayor, directores, jefes y subjefes de oficina, sección y mesa, conforme al reglamento interior respectivo, así como por los demás funcionarios que establezcan otras disposiciones legales aplicables. Para los Departamentos Administrativos, regirá lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo anterior.

ARTÍCULO 16. Corresponde originalmente a los titulares de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos el trámite y resolución de los asuntos de su competencia, pero para la mejor organización del trabajo podrán delegar en los funcionarios a que se refieren los artículos 14 y 15, cualquiera de sus facultades, excepto aquellas que por disposición de ley o del reglamento interior respectivo, deban ser ejercidas precisamente por dichos titulares. En los casos en que la delegación de facultades recaiga en jefes de oficina y de mesa de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos, aquellos conservarán su calidad de trabajadores de base en los términos de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Los propios titulares de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos también podrán adscribir orgánicamente las unidades administrativas establecidas en el Reglamento Interior respectivo, a las Subsecretarías, Oficialía Mayor, y a las otras unidades de nivel administrativo equivalente que se precisen en el reglamento interior.

Los acuerdos por los cuales se deleguen facultades o se adscriban unidades administrativas se publicarán en el Diario Oficial de la Federación.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Las unidades administrativas se desprenden del Reglamento Interior del Gobierno del Distrito Federal (Estatuto de Gobierno del Distrito Federal), según resalta del subrayado propio, ordenamiento que es emitido por el Congreso de la Unión y no por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

El titular del Gobierno del Distrito Federal, en esa dualidad administrativa, carece de facultades para dictar un acuerdo delegatorio en materia de Seguridad Pública, además no sería suficiente para crear y atribuir competencia alguna a una autoridad que no ha sido creada específicamente para formar parte orgánica del Distrito Federal. Es cierto que el artículo 16 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, contempla el procedimiento para delegar facultades como también lo es que la existencia de la autoridad es un requisito previo para determinar su competencia.

Lo anterior, por virtud que las autoridades deben ser establecidas mediante decreto o iniciativa de ley, conforme a lo dispuesto por los artículos 71 y 72 de la Constitución Federal, sin que pueda estimarse que su creación puede dejarse al arbitrio de autoridades administrativas, por carecer de facultades para ello, pues de permitirseles se crearía un estado de incertidumbre jurídica en perjuicio de los gobernados, ya que su creación y desaparición no puede quedar sujeta al arbitrio, sino que deben estar previstas en ley expedida por el Congreso de la Unión y promulgada por el Ejecutivo Federal, conforme al procedimiento previsto en la Constitución Federal, que norma tales facultades, en tratándose de las Instituciones Policiales. Sirve de apoyo la cita de la siguiente tesis:

AUTORIDADES, CREACIÓN DE. LOS ARTÍCULOS 4o. Y 10 DE LA LEY ORGÁNICA DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL, NO SON INCONSTITUCIONALES EN CUANTO LA REMITEN AL REGLAMENTO INTERIOR. Al establecer los artículos 4o. y 10 de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, respectivamente, que la asignación y distribución de las atribuciones de las unidades administrativas centrales y órganos

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

desconcentrados del Departamento del Distrito Federal, se señalarán en el Reglamento Interior, y que corresponde al Jefe del propio Departamento la representación legal de éste, la que podrá delegar en los términos del mismo reglamento, en los funcionarios respectivos, no contrarian a la Constitución en tanto que de conformidad con su artículo 89, fracción I, se confiere directamente al Presidente de la República la facultad reglamentaria, la cual tiene por objeto la ejecución de las leyes, desarrollando y concretando en detalle las normas contenidas en aquéllas por lo que en el ejercicio de dicha facultad pueden crearse a través de reglamentos las autoridades necesarias para la realización de las funciones previstas en la ley y hacerse la distribución de las atribuciones de esas autoridades, pues ello significa precisamente proveer a la exacta observancia de la ley reglamentada. Además, los artículos 4o. y 10 que se examinan, tampoco contravienen lo dispuesto por los artículos 73, fracción VI, base primera y 90 constitucionales anteriores a las reformas publicadas en el Diario Oficial de la Federación de diez de agosto de mil novecientos ochenta y siete, ya que en estos preceptos de la Constitución Federal no se previene que la distribución de atribuciones a las entidades del Departamento del Distrito Federal y la delegación de la representación legal de éste que puede hacer el Jefe del mencionado Departamento, deberán estar previstas en una ley, desde el punto de vista formal.

Pleno. Semanario Judicial de la Federación. Octava Época. Tomo III Primera Parte. Tesis: XXXVII/89. Pág. 43. Tesis Aislada.

Las Policías Auxiliar y Bancaria e Industrial, al ser designadas como Direcciones Generales del Gobierno del Distrito Federal, motiva que pudieran ser declaradas autoridades inexistentes o de facto, conforme a las siguientes tesis:

AUTORIDAD DE FACTO. CONCEPTO. Es aquélla cuyo origen no respeta los lineamientos establecidos en el artículo 16 constitucional habida cuenta de que la creación de autoridades con facultades para determinar responsabilidades administrativas o ejercer atribuciones señaladas en una ley, debe estar autorizada bien en un ordenamiento legal, o bien en su

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

respectivo reglamento expedido por el Presidente de la República en términos de lo dispuesto por el artículo 89, fracción I, de la Constitución Federal.

Octava Época; Semanario Judicial de la Federación; Tomo III Segunda Parte-1; Tribunales Colegiados de Circuito; Pág. 158. Tesis Aislada.

La siguiente tesis, también tiene aplicación por analogía:

DIRECCIÓN DE RESPONSABILIDADES Y SANCIONES DE LA CONTRALORÍA GENERAL DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL. CARECE DE EXISTENCIA LEGAL.

Conforme al artículo 15 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, todo jefe de departamento administrativo se auxiliará en el ejercicio de sus atribuciones, por los funcionarios que establezca el reglamento interior respectivo, así como por los demás servidores públicos que establezcan otras disposiciones legales aplicables. Tratándose del Departamento del Distrito Federal, el artículo 2º de su Reglamento Interior, vigente hasta el 15 de septiembre de 1995, establece las unidades administrativas, áreas y órganos desconcentrados que integran dicha entidad, en tanto que los restantes artículos del propio ordenamiento se refieren a sus facultades. Ahora bien, de la lectura del dispositivo mencionado, no se advierte la existencia de la Dirección de Responsabilidades y Sanciones de la Contraloría del Departamento del Distrito Federal. Esta omisión no se suple con el hecho de que tal dispositivo contemple a la Contraloría General, puesto que dicha entidad tiene perfectamente delimitadas sus atribuciones, que en modo alguno pueden equipararse a las desarrolladas por la Dirección en estudio. Tampoco puede estimarse que las facultades de la Dirección de Responsabilidades tienen sustento en el artículo 12 de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, que establece la posibilidad que tienen diversos funcionarios del Departamento para delegar atribuciones en otros, puesto que la delegación implica, necesariamente, la existencia previa del órgano al cual se le va a delegar la atribución. Así las cosas, la Dirección de Responsabilidades y Sanciones es una autoridad inexistente jurídicamente.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Novena Época; Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; Tomo V, Enero de 1997; Tribunales Colegiados de Circuito; Tesis: I.3o.A.J/17; Pág. 264.

Suponer que las Policías Auxiliar y Bancaria e Industrial son "Direcciones Generales" del Gobierno del Distrito Federal" contraviene lo previsto por los artículos 15 y 16 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; 1º, 12, 87 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal; 1º, 2º, 3º, 15, 16 y 45 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal; 1º, 2º, 3º, 7º y 76 del Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal, así como el "Acuerdo por el que se adscriben orgánicamente las Dependencias, Unidades Administrativas y Órganos Desconcentrados de la Administración Pública del Distrito Federal", publicado el 25 de julio de 1995, y de los cuales se desprende la inexistencia jurídica de las "autoridades" denominadas "Dirección General de la Policía Auxiliar del Distrito Federal y Dirección General de la Policía Bancaria e Industrial del Distrito Federal".

De la lectura y análisis de los artículos y ordenamientos citados, no es posible deducir la existencia jurídica de la Direcciones Generales de las Policías Auxiliares y Bancaria e Industrial del Distrito Federal. Tal reglamentación tiene como objeto regular las disposiciones legales que confieren atribuciones a las dependencias de la Administración Pública Local, y en ninguno de sus preceptos hace referencia a la existencia de esas Policías, entre otras unidades administrativas, y a las facultades que la ley le confiere para el desempeño de sus funciones de ahí que incluso sus actos administrativos no pueden provenir de autoridad competente.

Más aún, ni siquiera se está en el supuesto de delegación de facultades, ya que para ello, entre otras cuestiones, se requiere la existencia misma de la autoridad.

Cabe apuntar que si bien el titular del Departamento del Distrito Federal tiene facultades para delegar sus atribuciones en diversos servidores públicos, ello de ninguna

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

manera presupone la existencia jurídica de la unidad administrativa que se encuentra a cargo de aquél, ya que para acreditar tal circunstancia es necesario que aquélla se encuentre contemplada en los ordenamientos que norman la actividad del ahora Gobierno del Distrito Federal, en el que se señalen las atribuciones que se le confieren, pues las autoridades no pueden llevar a cabo funciones que expresamente no se les autorizan.

Esto es, para que el titular del departamento administrativo esté en posibilidades de delegar sus facultades, o para que el Secretario de Seguridad Pública del Distrito Federal haga lo propio, es requisito indispensable la existencia previa del órgano o unidad administrativa en que dichas atribuciones se delegan.

Por tanto, si en los artículos antes transcritos, no se aprecia la existencia de las "Direcciones Generales" en cuestión, es evidente que sería imposible jurídicamente delegársele función alguna. No obsta que la Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal, sea un ordenamiento de carácter especial pues no es menos cierto, que las unidades administrativas deben ser creadas conforme a derecho y contemplarse en los respectivos reglamentos interiores o leyes orgánicas de las distintas dependencias públicas, pues de otra forma, serán autoridades meramente de facto, sin existencia legal, tal y como acontece en el caso concreto.

Sirve de apoyo a lo anterior, por identidad de razón (en lo conducente), la tesis siguiente:

AUTORIDAD ADMINISTRATIVA, COMPETENCIA DE LA. TRATÁNDOSE DE DIRECTORES DE ÁREA O FUNCIONARIOS DE MENOR RANGO, NO SON APLICABLES LAS NORMAS QUE PREVIENEN LAS FACULTADES DE SUS SUPERIORES JERÁRQUICOS. Con arreglo a los artículos 14 al 19 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, el despacho de los asuntos propios de cada Secretaría de Estado corresponden originalmente al titular del

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

ramo, quien podrá auxiliarse de unidades administrativas que deberán estar previstas en el Reglamento Interior, cuya expedición es del resorte del Ejecutivo de la Unión, o en su caso, en el Manual de Organización general publicado en el Diario Oficial de la Federación. En este sentido, para satisfacer el requisito de competencia tratándose de un Director de Área, no basta que en el Reglamento Interior se prevean las atribuciones de la Dirección General a la que se halla adscrito, pues el ámbito competencial así consagrado no puede interpretarse de manera extensiva al grado de autorizar la actuación de cualquier funcionario dependiente de aquélla. Al respecto, es de especial importancia advertir que una unidad administrativa supone la existencia de un órgano, es decir, la reunión de una persona física (titular) y un conjunto de facultades (competencia), por lo cual para efectos de la garantía de legalidad del artículo 16 constitucional, cada una de esas unidades administrativas al actual conserva una individualidad propia no compartida con los demás.

Octava Época; Semanario Judicial de la Federación; Tomo I Segunda Parte-1; Tribunales Colegiados de Circuito; Pág. 141.

Resulta igualmente infundado suponer que mediante un decreto delegatorio de facultades pueda crearse una autoridad, puesto que a través de dicho acuerdo no es factible la creación de dependencia alguna que forme parte de los órganos integrantes de la Administración Pública.

Por otro lado, la autoridad jurisdiccional administrativa no se excedería en sus atribuciones al declarar la inexistencia de la autoridad, pues del análisis de la competencia de la misma implica el estudio de los fundamentos jurídicos en que se apoyó aquélla, para determinar si se encuentra o no autorizada a conducirse, en el presente caso, como Direcciones Generales del Gobierno del Distrito Federal. Esto es, el órgano jurisdiccional válidamente puede examinar la competencia que se relaciona únicamente con la entidad moral que se llama "autoridad" y las atribuciones que ésta puede ejercer de conformidad a la ley en que se encuentren reguladas estas últimas, ya que en nuestro régimen de derecho la

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

autoridad estatal de la cual emane el acto debe estar investida con facultades expresamente consignadas en una norma, situación que sólo puede producirse a partir de su existencia jurídicamente sustentable conforme a nuestro sistema normativo.

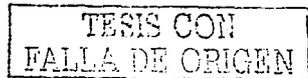
En esta tesis, es factible que los órganos jurisdiccionales estimen que la autoridad a quien se le imputa el acto sí tiene facultades que le confiere la ley (competencia), o que se excedió de la órbita integrada por tales atribuciones, al no encontrarse habilitada por el ordenamiento jurídico para ello (incompetencia), o bien, que tanto su existencia como sus atribuciones no se encuentran previstas dentro de las disposiciones legales que regulan la organización interna de la dependencia de que se trate (incompetencia por inexistencia).

2.5. El Jefe de Gobierno del Distrito Federal carece de facultades para designar a los titulares de las Policías Auxiliar y Bancaria e Industrial.

Continuando con el estudio del Reglamento de Policía Preventiva del Distrito Federal de 1984, se determina lo siguiente:

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

- I. Mando supremo, que corresponde al Presidente de los Estados Unidos Mexicanos;
- II. Alto mando que radica en el Jefe del Departamento del Distrito Federal y que ejercerá por conducto del Secretario General de Protección y Vialidad.
- III. Mandos administrativos que competen a los Directores de cada una de las unidades administrativas de la Secretaría General de Protección y Vialidad, y



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

Respecto al numeral I. del precepto 11 del Reglamento que se comenta, la Constitución Federal, prevé:

ARTÍCULO 122. E.— En el Distrito Federal será aplicable respecto del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, lo dispuesto en la fracción VII del artículo 115 de esta Constitución. La designación y remoción del servidor público que tenga a su cargo el mando directo de la fuerza pública se hará en los términos que señale el Estatuto de Gobierno.

Por ello, se analiza el criterio jurisprudencial siguiente:

SECRETARIO DE SEGURIDAD PÚBLICA DEL DISTRITO FEDERAL. SU SUPERIOR JERÁRQUICO LO ES EL TITULAR DEL EJECUTIVO FEDERAL (REFORMA CONSTITUCIONAL DEL 22 DE AGOSTO DE 1996). La transformación del Departamento del Distrito Federal en una entidad federativa con personalidad jurídica y patrimonio propios, por virtud de las reformas ya especificadas al artículo 122 de la Constitución General de la República, no cambió la relación orgánica de superior jerárquico que tiene el titular del Ejecutivo Federal sobre el secretario de Seguridad Pública del Distrito Federal, porque la base quinta, inciso e) del artículo 122 constitucional, antes mencionado, establece que en el Distrito Federal será aplicable respecto del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, lo dispuesto en la fracción VII del artículo 115 de la propia Carta Magna, el que a su vez determina que el mando de la fuerza pública lo tiene el Ejecutivo Federal y los gobernadores de los Estados en los Municipios donde residieren habitual o transitoriamente. Consecuentemente, en los juicios de amparo en que se conceda la protección constitucional en contra del secretario de

TESIS CON
LA DE ORIGEN

Seguridad Pública del Distrito Federal, a fin de agotar el procedimiento previsto en los artículos 104 y 105 de la Ley de Amparo, también se debe requerir al presidente de la República como superior jerárquico del citado secretario de Seguridad Pública.

Segunda Sala. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Novena Época. Tomo IX, Mayo de 1999. Tesis: 2a./J.38/99 Pág. 489. Jurisprudencia.

Resulta claro que constitucionalmente corresponde al Presidente de la República la designación del servidor público a cargo de la Secretaría de Seguridad Pública, sin perjuicio de que las funciones de dirección puedan ser delegadas, situación que se encuentra reglamentada en el artículo 67, fracción XX del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

En efecto, es facultad del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, ejercer las funciones de dirección de los servicios de seguridad pública, entre otros, el nombramiento y remoción libre de los servidores públicos de jerarquía inferior a las del servidor público, que tenga a su cargo el mando directo de la fuerza pública del Distrito Federal, relativo a servidores de la Secretaría de Seguridad Pública, pero no de la Policía Complementaria por no encontrarse adscrita a la plantilla orgánica del Distrito Federal.

Consecuentemente, tratándose del mando de la fuerza pública en el Distrito Federal, el Titular del Ejecutivo Federal, resulta ser superior jerárquico del Secretario de Seguridad Pública.

De ello deviene la necesidad de cuestionar quién es el superior jerárquico de la Policía Complementaria en el Distrito Federal, toda vez que no existe ninguna facultad reservada para el titular del Gobierno del Distrito Federal.

Los titulares de las Policías Auxiliar y Bancaria e Industrial, no podrían ser considerados Directores Generales de una unidad administrativa, debido a que esas corporaciones no se

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

encuentran en la estructura orgánica del Gobierno del Distrito Federal y que necesariamente tendría que definirse sus atribuciones.

Resulta aplicable la siguiente tesis:

COMPETENCIA. NO ES SUFICIENTE PARA DETERMINARLA, EL HECHO DE QUE UNA AUTORIDAD DEPENDA O FORME PARTE DE OTRA QUE SI LA TIENE. No basta que una autoridad dependa o forma parte de una autoridad que tiene competencia para realizar determinados actos, para admitir que por ese solo hecho la tenga la autoridad subordinada, ya que es necesario que la competencia de una autoridad se acredite a través del o los preceptos legales aplicables que específicamente regulen la facultad ejercida en contra de un particular, puesto que admitir lo contrario, implicaría inseguridad jurídica para el particular.

Tribunales Colegiados de Circuito. Seminario Judicial de la Federación. Octava Época. Tomo XIV-October. Tesis I.4º.A.83 K. Pág. 290. Tesis Aislada.

Continúo con la Ley de Seguridad Pública.

ARTÍCULO 7. Corresponde al Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos el Mando Supremo de los Cuerpos de Seguridad Pública.

El actual texto del artículo 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, reformado según decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 22 de agosto de 1996, no previene de manera especial atribuciones a favor del Congreso de la Unión para legislar en materia de Seguridad Pública en el Distrito Federal.

El Apartado A, fracción I, del artículo 122 Constitucional, establece que "Corresponde al Congreso de la Unión: I.- Legislar en lo relativo al Distrito Federal, con excepción de las materias expresamente conferidas a la Asamblea Legislativa, en tanto que la fracción II de

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

esta disposición ordena como facultad del propio Congreso "Expedir el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal".

Las facultades a que estas fracciones se refieren se encontraban agrupadas en la fracción VI del artículo 73, derogada en 1996, para quedar incorporadas en el artículo 122 que en concordancia con el artículo 44 integran el régimen jurídico del Distrito Federal.

La declaración de la fracción I del Apartado A del artículo 122 invocado, refiere a que el Congreso de la Unión es competente para legislar en lo relativo al Distrito Federal, salvo en materias expresamente reservadas a su Asamblea Legislativa, las cuales desarrolla el Estatuto Orgánico, consagrando un sistema diverso y en cierta manera al que dispone el artículo 124 Constitucional para las entidades federativas que conservan en principio sus facultades para legislar en lo que no se encuentre expresamente conferido al Congreso.

Se trata aquí de una aplicación del principio del sistema de competencias residuales que potencialmente permanecen de manera genérica a favor del legislador federal.

El párrafo primero del artículo 122 de la Carta Magna, dispone "Definida por el artículo 44 de este ordenamiento la naturaleza jurídica del Distrito Federal, su gobierno está a cargo de los Poderes Federales y de los órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial de carácter local en los términos de este artículo".

La singularidad del régimen constitucional del Distrito Federal radica entre otras cosas, en que sus funciones legislativas se distribuyen entre el Congreso de la Unión de manera originaria y general y la Asamblea de Representantes, de modo especial y expreso, cuyo conyunto integra la Base Primera del artículo 122.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Ahora bien, si conforme al principio general consagrado por el artículo 16 Constitucional, en el sentido de que la competencia de las Autoridades debe tener un origen legal y ser limitada y expresa, basta la lectura del último precepto mencionado para concluir que el Poder Reformador de la Constitución sustrajo de la competencia de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal la materia de Seguridad Pública, pues en ningún momento aparece otorgada a dicho órgano, máxime que el inciso i) de la fracción IV de la referida Base Primera, por evidente voluntad Constitucional de contraste, se refiere únicamente a los servicios de seguridad prestados por empresas privadas. De ello se sigue que la competencia para legislar en materia de Seguridad Pública en el Distrito Federal es desde el punto de vista Constitucional propia y exclusiva del Congreso de la Unión.

Conviene recordar que el artículo 42, fracción XI, del Estatuto Orgánico del Distrito Federal, reformado por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 4 de diciembre de 1977, que agrupaba las facultades de la Asamblea Legislativa en materia administrativa, tampoco prevenía a favor de dicho órgano atribuciones en relación con la Seguridad Pública ni de servicios de seguridad privada, creados consecuentemente y de manera significativa por su divergencia con aquella, en el vigente Estatuto.

Con lo que resulta necesaria la cita de la siguiente tesis:

DISTRITO FEDERAL. AL CONGRESO DE LA UNIÓN LE CORRESPONDE LEGISLAR EN LO RELATIVO A DICHA ENTIDAD, EN TODAS LAS MATERIAS QUE NO ESTÉN EXPRESAMENTE CONFERIDAS A LA ASAMBLEA LEGISLATIVA POR LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. De lo dispuesto por el artículo 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se desprende, por una parte, que el Gobierno del Distrito Federal está a cargo de los Poderes Federales y de los órganos ejecutivo, legislativo y judicial de carácter local y, por otra, que el ejercicio de la función legislativa está encomendada tanto al Congreso de la Unión como a la Asamblea Legislativa de la propia entidad, conforme al

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

siguiente sistema de distribución de competencias: a) Un régimen expreso y cerrado de facultades para la citada Asamblea Legislativa, que se enumeran y detallan en el apartado C, base primera, fracción V, además de las que expresamente le otorgue la propia Constitución; y b) La reserva a favor del Congreso de la Unión respecto de las materias no conferidas expresamente a la Asamblea Legislativa, como lo señala el propio dispositivo en su apartado A, fracción I; lo que significa que las facultades de la asamblea son aquellas que la Carta Magna le confiere expresamente y, las del Congreso de la Unión, las no conferidas de manera expresa a la asamblea.

Pleno. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Época: Novena Época. Tomo X, Agosto de 1999. Tesis: P./J.49/99. Pág. 546. Jurisprudencia.

En congruencia con lo anterior, el artículo 115, fracción VII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dispone que el Ejecutivo Federal y los Gobernadores de los Estados tendrán el mando de la fuerza pública en los Municipios donde residan habitual o transitoriamente.

El artículo 44 Constitucional, dispone que la Ciudad de México es el Distrito Federal, sede de los Poderes de la Unión y capital de los Estados Unidos Mexicanos, en tanto que el artículo 80 del mismo ordenamiento previene que se deposita el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión en un solo individuo, que se denominará Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos.

De la relación de estas disposiciones deriva que corresponde al propio Presidente el mando de la fuerza pública en el Distrito Federal. La Titularidad de esa potestad a favor del Presidente es, en consecuencia, originaria. La fuerza pública en el estado constitucional es un concepto correlativo e interdependiente al de seguridad pública, a la que sirve como medio de aplicación en la extensión del contenido de esta última, con arreglo al ordenamiento jurídico.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

El párrafo quinto del artículo 21 Constitucional, establece que la Seguridad Pública es una función a cargo de la Federación, del Distrito Federal, los Estados y los Municipios en las respectivas competencias que la propia Constitución señala. En tanto función inminente a las colectividades políticas integrantes de los distintos órdenes de poder, los requerimientos formales de su organización admiten una disolución entre su titularidad y su ejercicio.

Conforme a ello, las reglas de organización que autorizan la transferencia por título constitucional del ejercicio de la referida función a favor de órganos distintos de su titular son limitadas y expresas por cuanto comportan una excepción a la regla general de obligatoriedad del referido ejercicio de la función de Seguridad Pública.

Al respecto, el artículo 122 Constitucional que dispone a favor del Congreso de la Unión la facultad de expedir el Estatuto Orgánico del Distrito Federal previene como facultad del Jefe de Gobierno de esa entidad, en la fracción II, inciso e), de la Base Segunda, ejercer las funciones de dirección de los servicios de Seguridad Pública de conformidad con el Estatuto de Gobierno.

La distinción entre la potestad genérica del Presidente de la República de disponer de la fuerza pública del Distrito Federal y de la facultad que por encargo del Estatuto de Gobierno corresponde al Jefe de Gobierno del Distrito Federal para regular las condiciones de su ejercicio, únicamente en el plano de dirección y, por lo tanto, subordinada de los servicios de Seguridad Pública.

Conforme al artículo 34 del Estatuto Orgánico corresponde al Ejecutivo Federal el mando de la Fuerza Pública en el Distrito Federal, lo que es una reiteración del artículo 115, fracción VII Constitucional en el ámbito local. La primera disposición confiere al Presidente la atribución de designar, a propuesta del Jefe de Gobierno al servidor público que tenga a su

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

cargo el mando directo de la fuerza pública así como su libre remoción o por petición del Jefe de Gobierno.

Lo anterior, se fortalece incluso con el siguiente criterio:

COMPETENCIA DE ORIGEN Y COMPETENCIA CONSTITUCIONAL DE LAS AUTORIDADES. La Constitución prevé tanto la competencia de origen como la competencia constitucional, aquella, como ya lo determinó la Suprema Corte de Justicia, no puede ser examinada a través del juicio de amparo, ya que se estima que el Poder Judicial de la Federación no puede intervenir en una cuestión eminentemente política como es la designación de servidores públicos. Es necesario precisar que legitimidad y competencia son dos conceptos jurídicos esencialmente distintos, aunque a veces, pueden coexistir en una persona; así vemos que el nombramiento hecho en términos legales en favor de alguien que posea los requisitos necesarios impuestos por la ley, constituye la legitimidad de una autoridad, a la vez puede ejercer legalmente su competencia que no es más que la suma de facultades que la ley le da para ejercer sus atribuciones. La legitimidad se refiere a la persona, al individuo nombrado para desempeñar determinado cargo público y la competencia se relaciona sólo con la entidad moral que se denomina autoridad, abstracción hecha de las cualidades del individuo, sólo mira a las atribuciones que el órgano puede ejercer. Siendo esto así, bien se comprende que existan autoridades legítimas que son incompetentes legalmente, porque habiendo sido nombradas satisfaciendo todos los requisitos impuestos por la Ley, ésta no las autorice a realizar determinado acto o actúen fuera del territorio en que pueden hacerlo; asimismo puede haber autoridades que siendo ilegítimas sean competentes cuando no se satisfaga alguno de los requisitos necesarios para que su nombramiento se apegue al precepto o preceptos legales aplicables y, sin embargo, ejerza las facultades que la Ley otorgue al cargo.

Tribunales Colegiados de Circuito. Semanario Judicial de la Federación. Octava Época. Tomo VI Segunda Parte-2. Pág. 479. Tesis Aislada.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Es, por lo tanto, necesario distinguir:

- a) La titularidad que originariamente corresponde al Presidente de la República, desde el punto de vista Constitucional de mando de la fuerza pública en el Distrito Federal;
- b) La concurrencia de las facultades administrativas del Jefe de Gobierno en los servicios de Seguridad Pública, y
- c) La facultad de mando directo de la fuerza pública a cargo de un órgano designado por el Presidente, cuyo nombramiento debe ajustarse a lo previsto por el artículo 34 del Estatuto Orgánico y conforme a las obligaciones básicas que se contienen en el artículo 35 del propio ordenamiento.

Este esquema de organización del ejercicio de la fuerza pública en el Distrito Federal deriva de la forma de su especial sometimiento a la Constitución Federal, que a diferencia de las demás organizaciones político administrativas componentes de la Federación, reclama un tratamiento singular tanto por su origen como por su especial posición institucional en la Unión, de acuerdo con el artículo 44 Constitucional.

Continuamos con la Ley de Seguridad Pública.

ARTÍCULO 8º. Los mandos operativos en los Cuerpos de Seguridad Pública se determinarán conforme al Reglamento respectivo y los mandos administrativos se establecerán de conformidad con la normatividad aplicable a la Administración Pública Federal.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

De nueva cuenta se observa que el Jefe de Gobierno no tiene facultades para nombrar a los mandos operativos y ni mucho menos a los mandos administrativos.

Los comentarios caen por su propio peso, el Presidente de la República, conforme a la legislación vigente podría ser el único facultado para nombrar y remover a los mandos operativos de la Policía Complementaria, toda vez que no observamos ninguna atribución en la Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal, que estuviere concedida para el titular de tal Secretaría, ni mucho menos para el Jefe del Gobierno del Distrito Federal, aún en su carácter de Secretario de Estado, en esa dualidad administrativa que contiene la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, ya que para ello se requiere que el Ejecutivo Federal emita el Decreto delegatorio de facultades correspondiente.

El Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, es claro:

ARTÍCULO 34. Corresponde al Presidente de la República el mando de la fuerza pública en el Distrito Federal y la designación del servidor público que la tenga a su cargo, a propuesta del Jefe de Gobierno del Distrito Federal. El servidor público que tenga el mando directo de la fuerza pública en el Distrito Federal podrá ser removido libremente por el Presidente de la República o a solicitud del Jefe de Gobierno del Distrito Federal.

El servidor público que tenga a su cargo el mando directo de la fuerza pública en el Distrito Federal, deberá cumplir los siguientes requisitos:

- I. Ser ciudadano mexicano por nacimiento;
- II. Tener cuando menos treinta y cinco años al día del nombramiento;
- III. Tener residencia efectiva de tres años inmediatamente anteriores al día del nombramiento, si es originario del Distrito Federal o de cinco años ininterrumpidos para los nacidos en otra entidad; y

IV. No haber sido sentenciado por delito intencional que merezca pena corporal.

Del estudio del Reglamento de 1984, se desprende:

ARTÍCULO 13. La Policía Bancaria e Industrial y la Policía Auxiliar, forman parte de la Policía del Distrito Federal.

Este precepto diferencia a las Policías Auxiliar y Bancaria e Industrial de la Policía Preventiva.

ARTÍCULO 14. Los cuerpos de policía mencionados en el Artículo anterior desempeñarán las funciones que les asigna este Reglamento y aquellas que les confiera el Secretario General de Protección y Vialidad, por acuerdo del Jefe del Departamento del Distrito Federal.

Las funciones que contiene el Reglamento, son las relativas a la seguridad pública y vialidad. Pudiera estimarse abrogado este precepto, en razón que la Policía Complementaria no forma parte de la administración pública del Distrito Federal y que el mando de la fuerza pública corresponde al Presidente de la República. En todo caso, correspondería al Secretario de Seguridad Pública tomar el acuerdo con el Titular del Ejecutivo Federal.

ARTÍCULO 18. El personal que constituye la Policía del Distrito Federal será:

- a. De línea, y
- b. De servicios administrativos.

ARTÍCULO 19. Personal de línea es aquél que causa alta en la Policía del Distrito Federal para cumplir las funciones que le asigna este Reglamento, las disposiciones legales

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

aplicables y el Secretario General de Protección y Vialidad. Las actividades las desempeñará en áreas o unidades operativas pudiendo ser asignado temporalmente en áreas administrativas.

ARTÍCULO 20. El personal de servicios administrativos se integra por elementos policiales que por necesidades del servicio cubren las áreas administrativas de la Policía del Distrito Federal.

Queda excluido de la aplicación del presente Reglamento, el personal civil que preste servicios de carácter administrativo en la Secretaría General de Protección y Vialidad.

En una interpretación sistemática, el Secretario de Seguridad Pública del Distrito Federal únicamente tiene facultades para contratación de personal de línea y administrativo de las unidades administrativas adscritas a esa Dependencia, pero no de las Policías Auxiliar y Bancaria e Industrial, las cuales se encuentran bajo su mando y dirección exclusivamente.

No puede ser de otra manera, por virtud que la Policía Complementaria genera sus ingresos a través del cobro de sus servicios.

Esto es, administrativamente hablando, existe superioridad jerárquica pero laboralmente no se encuentra normada la subordinación, además de que el pago de salarios no proviene de ingresos que obtiene el Gobierno del Distrito Federal, via aportaciones de contribuyentes, lo que da lugar a la imposibilidad de que tales ingresos sean considerados como fuente para integrar el Presupuesto de Egresos del Gobierno del Distrito Federal y la asignación de plazas a quienes integran las plantillas de personal de aquella Policía, según lo dispone la Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal en su siguiente precepto:

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

ARTÍCULO 6. ... Los ingresos que se generen por los servicios prestados por la Policía Complementaria, deberán enterarse en la tesorería del Departamento.

Por lo demás, el personal administrativo de la Policía Complementaria, es contratado por los titulares de la Policía Auxiliar y de la Policía Bancaria, empleados estos que tienen antigüedades mayores, en algunos casos, a la fecha de promulgación del Reglamento de 1984. En efecto y toda vez que tales ingresos provienen de los servicios, éstos sufren variación con relación a las empresas contratantes.

ARTÍCULO 31. El personal de la Policía del Distrito Federal, tiene derecho a las prestaciones que le conceden el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado y la Caja de Previsión Social de la Policía del Distrito Federal.

ARTÍCULO 32. Los miembros de la Policía del Distrito Federal, tendrán derecho a las prestaciones y servicios sociales que el Departamento del Distrito Federal otorgue a sus trabajadores.

Los anteriores artículos son aplicables exclusivamente a la Policía Preventiva del Distrito Federal, toda vez que la Policía Complementaria jamás fue afiliada al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, y es hasta enero del año dos mil dos cuando entra en vigor la Caja de Previsión de la Policía Auxiliar del Distrito Federal de esa Corporación, y por lo que refiere a la Bancaria e Industrial fue incorporada mediante Convenio en el año de 1976 a la Caja de Previsión de la Policía Preventiva del Distrito Federal, sin omitir que tales Corporaciones no disfrutaban de las prestaciones que otorga el Gobierno del Distrito Federal a sus trabajadores.

De igual manera, los trabajadores administrativos de ambas corporaciones jamás han sido afiliados al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

2.6. Manuales administrativos

Se analiza ahora lo que corresponde a los artículos transitorios del Reglamento de la Policía Preventiva del Distrito Federal de 1984.

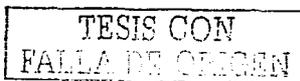
PRIMERO.- El presente reglamento entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

SEGUNDO.- Se abroga el reglamento de la Policía Preventiva del Distrito Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 4 de diciembre de 1941, y se derogan las disposiciones administrativas que se opongan al presente ordenamiento.

TERCERO.- Los servicios policiales proporcionados por los cuerpos de Policía a que se refiere el Artículo 13 del presente Reglamento, seguirán presentándose en los términos y condiciones establecidos y los pagos por estos servicios deberán hacerse a la Tesorería del Distrito Federal.

El transitorio tercero, confirma que la Policía Complementaria no es un organismo descentralizado, en virtud de la transferencia de recursos a la Tesorería del Distrito Federal, los cuales son únicamente administrados por esa Dependencia, pero sin que se estime que los ingresos derivados del cobro de los servicios sean considerados fondos públicos.

En efecto, a partir del 6 de julio de 1984, las Policías Auxiliar y Bancaria e Industrial, que mediante Reglamento de la Policía Preventiva del Distrito Federal, son consideradas Policía Complementaria del Distrito Federal, pero de 1941 a 1984 operaron como un ente de naturaleza privada, mediante la figura administrativa de la autorización.



ARTÍCULO CUARTO.- Se respetarán los derechos del personal de las Policías Bancaria e Industrial y Auxiliar, que con motivo del presente reglamento pasen a formar parte de la Policía del Distrito Federal.

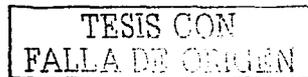
Respecto a este transitorio, su estudio se realiza en el siguiente capítulo.

ARTÍCULO QUINTO.- El Departamento del Distrito Federal adoptará las medidas conducentes para que los bienes de los cuerpos de Policía a que se refiere el Artículo 13 de este Reglamento se incorporen a su patrimonio, dando la intervención que corresponda a las unidades administrativas centrales del propio Departamento en los términos de su Ley Orgánica y Reglamento Interior.

Por Decreto del Ejecutivo Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1987, se estableció, en el artículo quinto, inciso I), que la incorporación de las Policías Bancaria e Industrial y Auxiliar a la Policía del Distrito Federal, sea llevada a cabo en todos sus términos.

ARTÍCULO SEXTO.- El Jefe del Departamento del Distrito Federal, expedirá los manuales de organización, de procedimientos y servicios al público que deberán contener la información conducente a las funciones, deberes, disciplina, recompensas y demás procedentes de la Policía del Distrito Federal y serán publicados en la Gaceta Oficial del Departamento del Distrito Federal; entre tanto los expide se observarán las reglas vigentes en esta fecha.

El Manual de Organización, de Procedimientos y Servicios al Público de la Policía del Distrito Federal, que debió considerar tanto a la Policía Preventiva así como a la Complementaria nunca fue expedido y por consiguiente tampoco publicado por el entonces



Departamento del Distrito Federal, lo que implica que se continúan observando las reglas vigentes en esa fecha.

Es el caso que el presente Transitorio se encuentra en estrecha vinculación con lo que establece el artículo 19 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que prevé:

ARTÍCULO 19.- El titular de cada Secretaría de Estado y Departamento Administrativo expedirá los manuales de organización, de procedimientos y de servicios al público necesarios para su funcionamiento, los que deberán contener información sobre la estructura orgánica de la dependencia y funciones de sus unidades administrativas, así como sobre los sistemas de comunicación y coordinación y los principales procedimientos administrativos que se establezcan. Los manuales y demás instrumentos de apoyo administrativo interno, deberán mantenerse permanentemente actualizados. Los manuales de organización general deben publicarse en el Diario Oficial de la Federación. En cada una de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, se mantendrán al corriente los escalafones de los trabajadores y se establecerán los sistemas de estímulos y recompensas que determine la ley y las condiciones generales de trabajo respectivas.

En el supuesto que las Policías Auxiliar y Bancaria e Industrial formasen parte orgánica del Distrito Federal, la anterior disposición resultaría de observancia obligatoria para la elaboración del Manual de referencia para esa Policía Complementaria, en donde e incluso daría claridad para determinar su naturaleza jurídica, por virtud del cobro de los servicios.

Por otro lado, el Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal, que se encuentra vigente, previene:

TESIS CON
FALLA DE QUELLEN

ARTÍCULO 16. El Jefe de Gobierno del Distrito Federal, tiene las siguientes atribuciones Indelegables:

I (...)

IV.- Expedir el Manual de Organización General y el Manual de Trámites y Servicios al Público;

Sin duda, y para el caso de que la Policía Complementaria formase parte de la estructura orgánica del Gobierno del Distrito Federal, el Jefe de Gobierno ya hubiere expedido el Manual de Organización General y en su caso el Manual de Trámites y Servicios al Público. Y en dicho manual, encontrar algunos de los objetivos de la Policía Auxiliar y de la Banca e Industrial.

No es ocioso referir que al día de ahora, en razón de los cambios introducidos a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Jefe del Gobierno del Distrito Federal, carece de facultades para expedir los referidos Manuales, en cuyo caso debe hacerlo el Presidente de la República, pero exclusivamente por lo que hace a la Policía Judicial y a la Preventiva por tratarse de materia de seguridad pública.

El Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal, señala:

ARTÍCULO 17. En el Manual de Organización General de la Administración Pública, se contemplan las Dependencias, Unidades Administrativas, Órganos Político-Administrativos y Órganos Desconcentrados. Se expide por el Jefe de Gobierno. Debe publicarse en la Gaceta Oficial del Distrito Federal y mantenerse actualizado, con indicación del inicio de su vigencia. Las actualizaciones también se publicarán en el Órgano de difusión señalado.

La ciudadanía no puede desconocer la organización, procedimientos y servicios al público por virtud de la no publicación de los Manuales que nos ocupan, por tratarse también de una obligación del Departamento y de la Procuraduría del Distrito Federal contenida en los Artículos 35 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y Cuarto Transitorio de la Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal, precepto éste último que a la letra dice:

ARTÍCULO CUARTO.- El Departamento y la Procuraduría deberán expedir las reglas de carácter general, los manuales de organización, de procedimientos y de servicios al público necesarios para instrumentar las disposiciones de la presente ley, dentro de los ciento ochenta días posteriores a la entrada en vigor de la misma.

En lo conducente es aplicable la siguiente tesis:

RESPONSABILIDAD DE SERVIDORES PÚBLICOS. TRATÁNDOSE DE ACTOS PROVENIENTES DE UN REGLAMENTO INTERIOR O DE UN MANUAL DE ORGANIZACIÓN.- Los servidores públicos tienen atribuidas expresamente sus facultades (competencial) en el Reglamento Interior de la dependencia a la cual pertenecen o a otras leyes, dado que se trata de funciones de autoridad frente a terceros, por ello a un servidor público sólo se le puede imputar responsabilidad respecto de un acto establecido en ley o reglamento, y no de aquellos que provengan de manuales de organización interna, que no son fuente de competencia de autoridad.

R.T.F.F., Año XI, Tercera Época, No. 122, Febrero de 1998, p. 353.

Para concluir, no es a través de un Manual como puede crearse una autoridad ni mucho menos conferirle atribuciones.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

2.7. Los trabajadores de la Policía Complementaria, no son servidores públicos

El Estado, para realizar sus diversas funciones, se auxilia de personas para su desempeño y cumplimiento, a lo que se le ha denominado "burocracia"; encontrando el origen de este sector de trabajadores en el nacimiento del propio estado, adquiriendo significado pleno con su intervención en actividades públicas que fueron en aumento con el desarrollo de la vida social, al verse obligado a satisfacer determinadas necesidades. Desde un punto de vista objetivo, la burocracia la constituye la totalidad de los órganos estatales a los que se confía la ejecución de la actividad pública, con personas formadas para su cumplimiento.

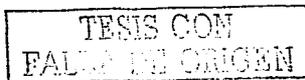
Entre los caracteres determinantes de toda burocracia, Max Weber, señala: "1. La publicación de las actividades precisas para la consecución de los fines por los órganos; 2. La distribución estable y estricta de las autoridades, necesaria entre los agentes encargados de su ejecución y; 3. La profesionalidad de estos agentes."¹³

En una formulación del tipo ideal de la burocracia, Weber la define como "un mecanismo burocrático perfectamente desarrollado que actúa con relación a los demás métodos no mecánicos de fabricación, como son: la precisión, rapidez, oficialidad, continuidad, secreto, uniformidad, rigurosa subordinación, el ahorro de fricciones especializadas."¹⁴

La incorporación de hombres a la función pública produjo la formación de un cuerpo de trabajadores de la administración, que a pesar de los esfuerzos del Estado por utilizar un número muy cerrado de individuos, ésta ha ido creciendo; y conforme fue avanzando el papel de la burocracia en la vida política, también se incrementó la crítica negativa de la misma, causada por ser un instrumento del Ejecutivo, así como por la tendencia de adueñarse, ella

¹³ Mario de la Cueva, El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo, p. 611

¹⁴ ídem



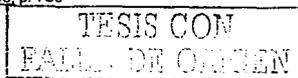
misma, de los resortes del poder, que en la mayoría de los casos era suplantado de hecho, y no de derecho, manipulando así la actividad política del Estado.

Existen diferentes conceptos del servicio público, que sin abarcar a todos, pueden clasificarse de la siguiente manera:

- a) Actividad del Estado cuyo cumplimiento debe ser asegurado, regulado y controlado por los gobernantes. En ésta encontramos a Duguit, para quien el Estado no es una potencia que manda, una soberanía, sino una corporación de servicios públicos organizados y controlados por los gobernantes. Se comprende así el sentido y la aportación de la transformación profunda que se ha realizado en el derecho público, ya que no es un conjunto de reglas que se aplican a una persona soberana. El derecho público moderno se transforma en un conjunto de reglas que determinan la organización de los servicios públicos y aseguran su funcionamiento regular e ininterrumpido. El fundamento del derecho público es la regla de organización y gestión del servicio público.

- b) Actividad de la administración sujeta a un procedimiento de derecho público. En ésta se encuentra Jesé, para el cual la idea de servicio público está relacionada con el procedimiento de prestación y confunde el concepto de servicio público con el régimen jurídico que lo regula; estima que el servicio público se da en los casos en que para la satisfacción de una necesidad de interés general, los agentes públicos pueden recurrir a reglas de derecho administrativo, normas jurídicas inspiradas en el interés público.¹⁵

¹⁵. Miguel Acosta Romero, Teoría General del Derecho Administrativo, p. 730



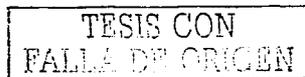
Para no ahondar más, la Enciclopedia Jurídica Omeba, señala que la burocracia forma parte de la administración pública. Es un ejército de particulares que realizan actividades del Estado.¹⁶

Dentro de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 108, encontramos la expresión de "servidor público" cuya acepción interesa para los efectos de la presente tesis:

ARTÍCULO. 108. Para los efectos de las responsabilidades a que alude este Título se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial Federal y del Poder Judicial del Distrito Federal, los funcionarios y empleados, y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal, así como a los servidores del Instituto Federal Electoral, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.

Los trabajadores de la Policía Complementaria (empleados y aquellos que realizan funciones de protección y vigilancia), no desempeñan un empleo, cargo o comisión de cualesquier naturaleza dentro de la administración pública del Distrito Federal. Para que tales empleados sean considerados servidores públicos debe acreditarse la base legal que específicamente los acredite como trabajadores del Gobierno del Distrito Federal; careciendo del nombramiento que les dé legitimación para el ejercicio de actividades como empleados al servicio del Gobierno del Distrito Federal (título que es el acto de designación constituido por la declaración de voluntad de la administración pública que recae sobre persona determinada para que asuma el cargo, empleo o comisión que se le confiere), el cual constituye un requisito sine qua non.

¹⁶ Enciclopedia Jurídica Omeba. [s.p.]



El nombramiento debe ser expedido por un funcionario facultado para extenderlo. Por tanto, el empleado en su carácter de titular de un cargo público, podrá estar en aptitud de acreditar las facultades específicas que la Ley señala como inherentes, formativas o integrantes de ese cargo, para que constituyan la esfera de competencia que determine el ejercicio del cargo, el cual tiene únicamente en el desempeño de sus atribuciones.

Se retoma lo que refiere el Código Penal para el Distrito Federal:

ARTÍCULO. 256. Para los efectos de este Código, es servidor público del Distrito Federal toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública del Distrito Federal, en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal y en los órganos que ejercen la función judicial del fuero común en el Distrito Federal.

Los trabajadores prestan sus servicios personales y subordinados a cambio de un salario a favor de la Policías Auxiliar y Bancaria e Industrial, y no así para la administración pública del Distrito Federal, Asamblea Legislativa u órganos que ejercen función judicial del fuero común en el Distrito Federal, en razón que no han recibido nombramiento por funcionario facultado, conforme a lo previsto en normas generales como el Estatuto de Gobierno, la Ley Orgánica de la Administración Pública y su Reglamento Interior, o por disposición especial como la Ley de Seguridad Pública, ordenamientos todos del Distrito Federal.

Ahora bien, considerando que los ingresos de la Policía Bancaria e Industrial no provienen del régimen financiero del Gobierno del Distrito Federal, únicamente los dividendos que obtiene de la prestación de sus servicios son enterados a la Tesorería del Gobierno del Distrito Federal, quien funge como "administrador" a efecto de que le sean reintegrados para cubrir los gastos inherentes a la operación de ese cuerpo policial, como son: salarios, haberes,

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

gastos de operación, etc., entonces de dónde infiere que aquellos trabajadores son servidores públicos.

Los trabajadores de la Policía Complementaria (derivado de la naturaleza de su actividad), no desempeñan un empleo, cargo o comisión para el Gobierno del Distrito Federal, por virtud que no forma parte orgánica del Distrito Federal ni está agrupada a la Secretaría de Seguridad Pública, además de que genera sus propios ingresos; por tanto, los empleados de esa Policía no perciben salarios del Gobierno del Distrito Federal.

En ausencia de nombramiento como factor trascendente para tener por acreditado el carácter de servidor público para documentar plenamente esa calidad, que en el acervo probatorio es amplia hasta el límite de que estén legalmente permitidas, o no sean contrarias a derecho y que ni siquiera de la acción más amplia para emplear los medios de investigación que se estimen conducentes, aunque no sean los que menciona la ley, se puede reunir el extremo que requiere la hipótesis normativa que refiera a la calidad de servidores públicos. Por otro lado, tal aseveración únicamente encuentra su limitación en lo que al efecto dispone la Ley acerca de la creación de autoridades, en conjunción con lo que dispone la Constitución Federal, en su artículo 108 para considerar que los trabajadores de las Policías Auxiliar y Bancaria e Industrial ostentan la calidad de servidores públicos, conforme al siguiente criterio, aplicado por analogía:

TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, NO ES PRESUMIBLE LA RELACIÓN LABORAL DE. En el trabajo burocrático la calidad de trabajador se adquiere por la expedición de un nombramiento o bien por inclusión en las listas de raya de trabajadores temporales, según texto del artículo tercero de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, por lo que no puede ser presumible la relación laboral en los términos de los artículos 20 y 21 de la Ley Federal del Trabajo que, además, no pueden tener aplicación supletoria al caso por

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

no estar contemplada en la ley burocrática la figura jurídica de la presunción de la relación laboral.

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; Tomo VIII, Agosto 1998; Tribunales Colegiados de Circuito; Tesis I.7o.T.J/18; Pág. 807. Jurisprudencia.

La siguiente tesis no puede ser aplicada aisladamente por ninguna autoridad jurisdiccional o administrativa, a su libre arbitrio:

ABUSO DE AUTORIDAD, EL CARÁCTER DE SERVIDOR PÚBLICO, COMO ELEMENTO DEL TIPO DEL DELITO DE, NO PUEDE ACREDITARSE EXCLUSIVAMENTE CON LA CONSTANCIA DEL NOMBRAMIENTO. Tratándose de aquellos delitos como el de abuso de autoridad, para cuya actualización no se requiere prueba especial, según lo disponen los códigos adjetivos de San Luis Potosí, Sinaloa y Nayarit, se sigue el sistema de no limitar taxativamente la prueba, en donde la decisión del Juez no está determinada por reglas más o menos rígidas que lo obliguen a estimar cierto lo demostrado por pruebas determinadas, sino que opera el arbitrio judicial, para la libre apreciación de las pruebas, por lo que, para tener por acreditado el carácter de servidor público como elemento del tipo del ilícito aludido, no sólo se logra mediante el nombramiento con tal carácter del sujeto activo o la constancia que así lo compruebe, en virtud de que el juzgador tiene que hacer uso de la facultad más importante dentro de su tarea de administrar pública justicia, consistente en la actividad intelectual que despliega al efectuar la valoración de la prueba, a la luz de la regla genérica que contemplan los códigos de procedimientos penales invocados, en el sentido de que el Juez goza de la más amplia libertad para valerse de todos los medios lícitos de investigación, lo que se traduce en que, para tener por comprobado el referido extremo, la autoridad judicial se puede allegar cualquier elemento de convicción, siempre y cuando no sean contrarios a derecho, ni reprobados por la ley.

Novena Época; Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; Tomo V, Junio 1997; Primera Sala; Tesis 1a./J.22/97; Pág. 171. Jurisprudencia.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

2.8. Propuesta sobre la transformación de la Policía Complementaria

Conforme a lo estudiado hasta el presente capítulo, la Policía Complementaria, al no formar parte de la administración pública, como otras unidades administrativas adscritas al Gobierno del Distrito Federal, debe operar como un órgano auxiliar, al ser un ente con vida jurídica propia, que atiende con sus propios recursos una necesidad colectiva; situación que podría quedar normada definitivamente con una iniciativa de ley, a cargo de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, dada la naturaleza de las actividades que desempeña, no realiza funciones vinculadas a la materia de seguridad pública que es propia del Congreso de la Unión y de esa manera normar definitivamente lo relativo a su estructura y forma de operar, con reglas claras y objetivas, lo que incluso evitaría inseguridad jurídica en los propios trabajadores de esas Corporaciones.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

CAPÍTULO III

LA POLICÍA COMPLEMENTARIA, NO REVISTE EL
CARÁCTER DE INSTITUCIÓN POLICIAL

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

El capítulo anterior encuentra estrecha vinculación con el presente, por virtud que al haberse examinado que las Policías Auxiliar y Bancaria e Industrial no forman parte de la administración pública del Distrito Federal y por tanto, al no poderse afirmar que son policía del Distrito Federal, corresponde ahora el estudio tendiente a determinar si tales corporaciones revisten el carácter de cuerpos de seguridad pública o instituciones policiales, o si en todo caso se trata de cuerpos complementarios de policía.

3.1. Las Policías Auxiliar y Bancaria e Industrial no son Cuerpos de Seguridad Pública

Para sostener la aseveración respecto a que las Policías Auxiliar y Bancaria e Industrial del Distrito Federal, no son cuerpos de seguridad pública, conviene iniciar con la transcripción de lo previsto por el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:

ARTÍCULO 21. La imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial. La investigación y persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público el cual se auxiliará con una policía que estará bajo su autoridad y mando inmediato. Compete a la autoridad administrativa la aplicación de sanciones por las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía las que únicamente consistirán en multa o arresto hasta por treinta y seis horas; pero si el infractor no pagare la multa que se le hubiese impuesto, se permutará ésta por arresto correspondiente, que no excederá en ningún caso de treinta y seis horas.

Si el infractor fuese jornalero, obrero o trabajador, no podrá ser sancionado con multa mayor del importe de su jornal o salario de un día.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Tratándose de trabajadores no asalariados, la multa no excederá del equivalente a un día de su ingreso.

Las resoluciones del Ministerio Público sobre el no ejercicio y desistimiento de la acción penal, podrán ser impugnados por vía jurisdiccional en los términos que establezca la ley.

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.

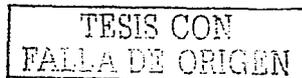
La Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios se coordinarán, en los términos que la ley señale, para establecer un sistema nacional de seguridad pública.

La característica esencial de la Carta Magna es su máxima brevedad; en rigor jurídico, sólo le corresponde el enunciado y principios de las normas imperativas cuyas formas de operatividad son objeto y materia de la ley secundaria aún y cuando de esa peculiaridad se aleja el último párrafo en cita.

El concepto de institución policial se reproduce a través de la fracción XIII del Apartado "B" del Artículo 123 del mismo Ordenamiento Superior.

ARTÍCULO. 123. B. Entre los Poderes de la Unión, el Gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores.

I. (...)



XIII. Los militares, marinos, personal del servicio exterior, agentes del Ministerio Público y los miembros de las instituciones policiales, se registrarán por sus propias leyes.

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

Los miembros de las instituciones policiales de los municipios, entidades federativas, del Distrito Federal, así como de la Federación, podrán ser removidos de su cargo si no cumplen con los requisitos que las leyes vigentes en el momento de la remoción señalen para permanecer en dichas instituciones, sin que proceda su reinstalación o restitución, cualquiera que sea el juicio o medio de defensa para combatir la remoción y, en su caso, sólo procederá la indemnización. La remoción de los demás servidores públicos a que se refiere la presente fracción, se registrará por lo que dispongan los preceptos legales aplicables.

La norma secundaria que se controvierte en su inconstitucionalidad es la Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal, al disponer:

ARTÍCULO 3.- Para los efectos de esta ley, se entenderá por:

- I. Departamento: al Departamento del Distrito Federal y por Jefe del Departamento, al titular del mismo;
- II. Delegaciones: a las Delegaciones del Departamento del Distrito Federal;
- III. Procuraduría: a la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal y por Procurador, al titular de dicha dependencia;

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

- IV. **Secretaría:** a la Secretaría General de Protección y Vialidad del Departamento del Distrito Federal y por Secretario, al titular de dicha dependencia;
- V. **Programa:** al Programa de Seguridad Pública para el Distrito Federal;
- VI. **Policía del Distrito Federal:** a la Policía Preventiva y la Policía Complementaria del Distrito Federal;
- VII. **Policía Judicial:** a la Policía Judicial del Distrito Federal, y
- VIII. **Cuerpos de Seguridad Pública:** a las corporaciones a que se refieren las fracciones VI y VII de este artículo.

Las fracciones VI y VIII deben declararse inconstitucionales al no estar afianzadas a la supremacía de la Constitución Federal, motivando incluso el control jurisdiccional sobre esas disposiciones y la facultad propia de la ciudadanía para demandar tal declaratoria, al asignárseles a la Policías Auxiliar y Bancaria e Industrial del Distrito Federal la categoría de cuerpos de seguridad pública, cuando ello pugna con la garantía individual prevista en el precepto 21 de la Ley Fundamental.

De igual forma, las fracciones en estudio podrían ser declaradas inconstitucionales, al no encontrarse acordes con lo enunciado por la fracción XIII del Apartado "B" del artículo 123 de la Carta Magna, al someter a su personal (tanto a los llamados elementos como propiamente a los trabajadores) de las Policías Auxiliar y Bancaria e Industrial del Distrito Federal, a regímenes laborales de excepción y otro reservado a los trabajadores del los Poderes de la Unión y el Gobierno del Distrito Federal, que en todo caso es tema del siguiente capítulo.

La Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal, eleva a las Policías Auxiliar y la Policía Bancaria e Industrial a la clase de cuerpos de seguridad pública, cuando inicialmente operaron bajo la figura de la autorización administrativa como cuerpos auxiliares de policía, según el Reglamento de la Policía Preventiva del Distrito Federal de 1941, y años después

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

fueron consideradas policías complementarias tanto en el Reglamento de la Policía Preventiva del Distrito Federal de 1984 y en la actual Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal promulgada en 1993; aunado al hecho de no formar parte de la administración pública del Distrito Federal, ni ser un ente Federal o Municipal, su actuación no se ajusta a los conceptos de seguridad pública que se infieren de la Carta Magna.

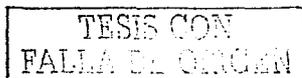
Por lo que corresponde al enunciado del penúltimo párrafo del artículo 21 Constitucional, que en la parte conducente, dice: "La seguridad pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, en las respectivas competencias que esta Constitución señala", se encuentra acorde con la Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal, al prevenir:

ARTÍCULO 2. La seguridad pública es un servicio cuya prestación, en el marco de respeto a las garantías individuales, corresponde en forma exclusiva al Estado y que tiene por objeto:

- I. Mantener el orden público;
- II. Proteger la integridad física de las personas así como sus bienes;
- 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, y
- V. Auxiliar a la población en caso de siniestros y desastres.

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

Del precepto antes transcrito, se infiere claramente lo que prosigue:



- A. La función de seguridad pública está a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, acorde a la competencia que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos reserva, pero del primer párrafo del artículo 21 de la Constitución se advierte que las Policías Auxiliar y Bancaria e Industrial del Distrito Federal no son autoridades y, por tanto, tampoco se les ha encomendado la función de seguridad pública.

El artículo 21 constitucional contempla únicamente dos policías, a saber: la administrativa y la ministerial; por tanto, bajo los preceptos del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal no se encuentran contempladas ni definidas las funciones y atribuciones en la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal y en el Reglamento Interno de la Administración Pública del Distrito Federal de las Policías Auxiliar y Bancaria e Industrial.

Las Policías Auxiliar y Bancaria e Industrial, conforme a lo previsto por el artículo 6° de la Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal, únicamente se encuentran bajo el mando y dirección de la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal, sin que en ésta última se hubiere previsto que se trata de unidades administrativas adscritas a esa Dependencia, conforme a lo expuesto en el capítulo que antecede.

La exposición de motivos de la Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal, estableció en aquellos párrafos que importan, lo siguiente:

... " En lo que respecta a la Policía del Distrito Federal, se considera integrada por dos tipos de Policía, la Preventiva, con todas las unidades y agrupamientos que prevea su reglamento y la Complementaria compuestas por las Policías Auxiliar, Bancaria e Industrial y en general cualquier otra que prevea el ordenamiento respectivo y que, por la especificidad o complementariedad de sus funciones no pueda considerarse como policía preventiva; la

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Policia Complementaria debe actuar, por la naturaleza de sus actividades, siempre en coordinación con la Policia Preventiva ...".

Las funciones reservadas constitucionalmente para la Policia Preventiva, no pueden extenderse por "añadidura" para la Policias Auxiliar y Bancaria e Industrial.

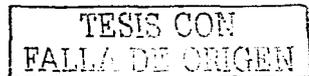
Existe de origen una limitante con relación a las Policias Auxiliar y Bancaria e Industrial que deviene de la propia exposición de motivos, a saber:

... "Es importante destacar que no se pretende establecer un estatuto laboral para las policias en la Ley de Seguridad Pública, el objeto de este ordenamiento es establecer las bases para la prestación de un servicio público en condiciones de uniformidad, generalidad y gratuidad. Se reconocen que existen otros cuerpos normativos donde se precisa en detalle el régimen laboral y de seguridad social con que cuentan los elementos y sería sumamente riesgoso pretender incorporar en esta Ley condiciones o beneficios particulares que dependen en muchos casos de la especialidad en las tareas que se lleven a cabo..."

La seguridad pública, al ser una función exclusiva del Estado, no puede ser remunerada por cualesquier persona moral o física, pública o privada, que solicite seguridad de aquella que se encuentra a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, en las respectivas competencias que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señala, puesto que al tratarse de la prestación de un servicio público, debe hacerse en condiciones de uniformidad, generalidad y gratuidad.

Corresponde la cita del artículo 6º de la Ley de Seguridad Pública:

ARTÍCULO 6º. La Policia Complementaria desempeñará sus funciones bajo el mando y dirección de la Secretaría.



Los ingresos que se generen por los servicios prestados por la Policía Complementaria, deberán enterarse en la Tesorería del Departamento.

De lo expuesto es fácil inferir las siguientes cuestiones:

- B. Las Policías Auxiliar y Bancaria e Industrial no han sido creadas con el carácter de autoridades, en términos de lo previsto por el artículo 90 de la Carta Magna ni se encuentran reconocidas con esa calidad conforme al diverso 21 constitucional, con relación al Estatuto de Gobierno, Ley Orgánica y Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal e incluso la propia Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal, provocando inseguridad jurídica con su actuación cuando se les confunde como autoridades del Distrito Federal y no se encuentra prevista su creación y delimitadas sus atribuciones en ordenamiento legal alguno, conforme al mandato constitucional.
- C. Elevar a las Policías Auxiliar y Bancaria e Industrial del Distrito Federal al rango de Institución Policial o Cuerpo de Seguridad Pública, contrasta con lo previsto en la Carta Magna, toda vez que ese Ordenamiento Superior limita la existencia única a las policías preventiva y ministerial.
- D. Al realizar la confrontación de la Constitución Federal, se advierten fundamentalmente aspectos de ilegalidad, en cuanto a la interpretación y alcance de una disposición secundaria, por virtud que la seguridad pública, por ser una función exclusiva del Estado, en condiciones de uniformidad, generalidad y gratuidad, no puede quedar supeditada al pago de ese servicio público como pretende el artículo 6° de la Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

E. Conforme a los principios generales del derecho, consistentes en que la autoridad no puede hacer más que lo que la ley expresamente le permite, y conforme a otro que reza "Ubilex non distinguit, nec nos distinguere debemus", atribuir a la ley una característica que no contenga, es violar el principio de legalidad consagrado en los artículos 14 y 16 constitucionales.

De donde se sigue, que la seguridad pública pertenece al derecho público y no así al derecho privado, que pudiera preverse en el Título correspondiente a los contratos normados por el Código Civil, por no tratarse de relaciones de naturaleza privada.

No fue ese el sentido del Constituyente originario y el Poder Reformador de la Constitución, que han dado las bases para que equilibradamente y siempre en el estricto marco del derecho, se puedan prevenir, remediar y evitar o, al menos, disminuir significativamente esas situaciones.

Naturalmente, sería inadmisibile en el contexto jurídico constitucional interpretar la seguridad pública como posibilidad de afectar a los individuos en sus garantías. Ello daría lugar a acudir a los medios de defensa que la propia Constitución previene, para corregir esas desviaciones. Como en la especie sucede, por virtud que la Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal, condiciona el disfrutar de una garantía individual prevista en el artículo 21 del Ordenamiento Superior, al pago y cumplimiento de un contrato, originando la derogación tácita y expresa del mandato constitucional.

El análisis llevado a cabo conduce necesariamente a equilibrar ambos objetivos:

1. Defensa plena de las garantías individuales y de la seguridad pública al servicio de aquéllas; y

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

2. Rechazo absoluto de interpretaciones ajenas al estudio integral del texto Constitucional que se traduzca en mayor inseguridad para los gobernados, o en multiplicación de la arbitrariedad de los gobernantes en detrimento de la esfera de derechos de los gobernados.

Por lo que se refiere al contenido de algunos fragmentos considerativos del dictamen aprobado por la H. Cámara de Diputados, presentado en diciembre de 1994, al reformar el artículo 21 de nuestra Carta Magna, se infiere de los mismos en forma esencial que: ... "el combate a la delincuencia por una parte, y la preservación del estado de derecho por la otra, requieren de una coordinación que debe entenderse como una función del Estado mexicano en su integridad...". Del análisis de este enunciado se desprende que la seguridad pública, que constituye la idea medular del planteamiento, no sólo se refiere al combate a los actos ilícitos que correspondería a los órganos policiales auxiliares de las autoridades encargadas de procurar y administrar justicia, sino además a la preservación del estado de derecho, idea general que engloba la tutela de todo el sistema normativo del país y en el que evidentemente participan todas aquellas autoridades que, distintas a la policial, tienen atribuciones de aplicar el conjunto de normas que constituyen el sistema jurídico mexicano y, por consecuencia, el estado de derecho.

De ahí que la interpretación a que alude el mencionado párrafo considerativo, refrenda la idea de que la seguridad pública no es estricta y únicamente la adopción de medidas tendientes a eficientar la prevención del delito, sino que constituyen una parte de las acciones que tienden a proporcionar la seguridad pública, misma que constitucionalmente se encuentra encomendada a todos los órganos que integran la Federación, Distrito Federal, Estados y Municipios, de conformidad con sus correspondientes competencias.

Las disposiciones contenidas en los diversos artículos que conforman la Constitución Federal, no pueden ser entendidas de manera aislada, sino que, para conocer su verdadero

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

sentido y alcance, es preciso llevar a cabo una interpretación integral que las relacione, de una manera lógico sistemática.

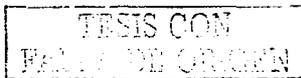
Los diversos artículos de la Constitución no son entes aislados, ni tienen sentido por sí solos; sino por el contrario, forman parte de un todo unitario, que es la Norma Fundamental que da sustento al sistema jurídico mexicano en su conjunto.

La Constitución General de la República establece los principios de organización del Estado Mexicano y de actuación de sus autoridades; los preceptos que la integran, principios jurídico políticos fundamentales dictados por la soberanía popular, deben ser interpretados con claridad y sin excesos para no violentar los principios del derecho, pero también sin limitaciones que imposibiliten la actuación de los órganos de gobierno y de aquellos órganos policiales que simplemente no justifiquen su existencia. De ahí que la Constitución organiza al poder público e impide el abuso del poder al enumerar los derechos públicos subjetivos del individuo, garantías fundamentales, que expresa y concretamente se sustraen de la invasión del Estado.

El Congreso de la Unión en uso de sus facultades legislativas para el Distrito Federal en materia de seguridad pública no siempre logra imprimir claridad a los textos secundarios. Entonces es cuando el Poder Judicial, en estricto ejercicio de sus facultades, complementa e integra a la Constitución, declara, dice el derecho y construye con su labor la protección del ciudadano y la competencia de la autoridad.

En ese sentido, el artículo 133 constitucional contiene la cláusula de la supremacía federal, la cual dispone:

ARTÍCULO 133. Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los Tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se



celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados.

En la Constitución Federal, el principio que establece su supremacía, el que establece su jerarquía superior respecto de todo el orden normativo, el que le da atributo de ser fundamental y que asigna a todo lo que no sea ella el carácter de derivado, halla su enunciado general y expícito en el artículo 40, que dispone que aquella es una ley fundamental, en virtud que ahonda más que las leyes y es la suma de factores reales de poder que rigen en el país al momento de su vigencia, cuya forma de gobierno será republicana, representativa, democrática y federal, al prever la existencia de Estados y su unión en una Federación, que se regirán en su estructura, funcionamiento y distribución de competencia por lo que la Norma Fundamental disponga.

La Constitución como fundamental que es, en forma adicional dispone que, tanto en el ámbito federal como local, se observe el principio de división de poderes: que la función legislativa se deposite en un órgano colegiado, la ejecutiva en una persona y la judicial en diversos tribunales.

La Constitución al ser suprema, lo es por cuanto a que ella está abocada a constituir, y para poderlo hacer requiere que todo en lo interior le esté subordinado y estructurado siguiendo sus lineamientos generales. Nada que le sea contrario puede subsistir o ser válido, por lo que hace a las autoridades nada que no se les autorice es factible que realicen.

El principio de supremacía es operante, tanto por lo que hace a la estructura y funcionamiento de un órgano, como por lo que refiere a sus facultades, atribuciones y limitaciones.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Es obligatorio tanto para el Poder Legislativo cuando emite las leyes orgánicas o reglamentarias, o al órgano mismo cuando ejerce las facultades que se le atribuyen.

Todos los funcionarios públicos están obligados a protestar que guardarán la Constitución, según lo dispone el artículo 128. El término guardar está tomado en su acepción de respetar y hacer acatar. Por lo que refiere al acto realizado en contravención a lo dispuesto por la Constitución, el principio es nulo. El acto a que alude el precepto superior, comprende a la Constitución misma y a las leyes que de ella emanen, esto es, las que emite el Congreso de la Unión, como las del Presidente de la República en uso de sus facultades extraordinarias o reglamentarias, como las legislaturas de los Estados, en su doble aspecto, Constituciones Locales y leyes secundarias.

En ese orden de ideas, la Constitución controla cualquier acto legislativo inverso a ella, de lo contrario el Poder Legislativo podría alterar la Constitución por una ley ordinaria. En esa alternativa no existe término medio. La Constitución es una ley suprema que se encuentra por encima de todas las demás y no es modificable por medios ordinarios o bien se encuentra al mismo nivel de los actos legislativos ordinarios y, como los demás actos, es alterable al gusto de la legislatura. Si la primera parte de la alternativa es verdadera entonces un acto legislativo contrario a la Constitución no es ley; si la última parte fuere exacta entonces las Constituciones escritas serían tentativas absurdas de parte del pueblo ilimitable por su propia naturaleza.

En el sistema normativo mexicano la Constitución es norma de normas, está abocada a normar, impone deberes, crea limitaciones, otorga facultades y concede derechos, nada ni nadie puede normarla; su naturaleza de suprema niega la posibilidad de que esté sometida a otro cuerpo normativo superior y, en cambio, requiere que toda ley le sea inferior y todo acto de autoridad esté de acuerdo con ella. No reconoce nada por encima de ella. Todo el orden

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

normativo, federal y local, debe estar de acuerdo con la Constitución. Cuando lo está, por ese simple hecho tiene el atributo de ser supremo, no importa que emane de una u otra fuente.

De acuerdo al principio de jerarquía que se desprende de la Constitución, es lógico deducir los siguientes principios y reglas generales.

- a. Por virtud de lo dispuesto por el artículo 133, goza del atributo de ser suprema toda la Constitución del primero al último artículo.
- b. Todo acto de autoridad sea ley, decreto, acuerdo, reglamento, orden o sentencia debe estar de acuerdo con la Constitución; los que lo están, sin importar que los mismos provengan de órganos federales o locales, son la ley suprema y deben ser obedecidos.
- c. Una ley emana de la Constitución cuando es expedida por el Congreso de la Unión o por las legislaturas de los estados en uso de sus facultades, por lo que hace al órgano legislativo federal la atribución puede ser expresa como en las diferentes hipótesis jurídicas que prevé el artículo 73.
- d. Cada orden normativo puede ser reformado, modificado o derogado en términos absolutos sólo por el órgano que lo emitió o, en su caso, por el órgano facultado expresamente para ello; así la Constitución sólo puede ser reformada por la combinación de órganos prevista en el artículo 135 Constitucional; las leyes del Congreso de la Unión, sólo mediante la intervención de él (artículo 72 inciso I); los actos del Ejecutivo Federal y local, exclusivamente por sus respectivos autores.
- e. Es factible que la Suprema Corte de Justicia de la Nación declare la inconstitucionalidad de alguno de los actos que con el carácter de generales emita cualquiera de los órganos constitucionales pero ello no implica su derogación; esto no

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

se logra ni aún en los casos en que exista jurisprudencia que declare en forma reiterada el vicio, pues en los términos de la Ley de Amparo, los criterios jurisprudenciales, en estricto derecho, sólo obligan a los tribunales. Para que se derogue un acto contrario a la Constitución, con respecto al principio de división de poderes, se requerirá la intervención del órgano que lo emitió, ya que nadie puede sustituir su voluntad ni su función.

- f. Lo anterior es válido en términos generales; las excepciones pueden darse mediante disposición expresa emitida por una fuente de autoridad con jerarquía superior; así, es válido que un constituyente general o local, declare que se derogan las leyes que se opongán a la nueva Carta, También es válido que el Congreso de la Unión o las legislaturas de los estados declaren derogados los reglamentos emitidos por el Presidente de la República y los Gobernadores con vista a leyes que se derogan o modifican.
- g. La Constitución es un documento de naturaleza superior y en lo interior, todo el sistema legal, comprendiendo leyes, reglamentos, decretos, acuerdos, circulares, es derivado, secundario e inferior; que del exterior nada le es supremo, que los tratados y convenciones, para ser obligatorios requieren haberse celebrado y estar de acuerdo con ella.
- h. En el ámbito personal la Constitución es un cuerpo de normas obligatorio a todos, sean gobernados o gobernantes; nadie, por ninguna razón, está dispensado de su cumplimiento. Lo anterior se desprende de la propia naturaleza de ella y de un texto expreso: el artículo 133 Constitucional.

El principio de supremacía tiene en la labor interpretativa, entre otras, las siguientes implicaciones:

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

1. Todos los actos y hechos que se realicen dentro del territorio nacional, provengan de Autoridades o particulares, deben estar fundados o de acuerdo a la Constitución.
2. Que el principio de que la ley posterior deroga a la anterior, válido por lo que se refiere a todas las leyes de naturaleza secundaria, en principio no es aplicable en materia Constitucional; una ley, provenga ella del Congreso de la Unión o de las legislaturas de los Estados, que contradiga a la Constitución no la deroga en la parte en que lo haga; se tratará de un acto viciado susceptible de ser anulado.
3. Que un precepto Constitucional sólo se reforma o queda derogado cuando se emite otro de idéntico valor jerárquico; en el caso, por regla general, se trata de lo que resuelva la combinación de poderes prevista en el artículo 135.
4. Que deben existir las vías y las instancias respectivas a fin de hacer valer el principio de supremacía constitucional, conminar a los que la desconocen y anular lo que es contrario; de no ser esto así, se estará frente a un documento legal que sólo en teoría goza de ser supremo.
5. En principio, todo acto de Autoridad contrario a la Constitución es nulo, por lo mismo no es susceptible de convalidarse con el tiempo ni de producir efecto alguno.

En ese orden, es inadmisiblemente constitucionalmente hablando confundir a las Policías Auxiliar y Bancaria e Industrial como cuerpos de seguridad pública.

El refrendo de la Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal, para su debida observancia, encontró fundamento en el artículo 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, cuya publicación en el Diario Oficial de la Federación lo fue el 06 de julio de 1993. Siendo expedida por el Congreso de la Unión, atento al proceso legislativo previsto

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

en los artículos 71, 72 y 73, fracción XXIII, de la Constitución Federal; promulgado por el Presidente de la República conforme a la facultad que le atribuye el artículo 89, fracción I Constitucional, con el referendo correspondiente del Secretario de Gobernación, conforme al artículo 92 Constitucional, y segundo párrafo del artículo 13 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

3.2. Análisis comparativo de la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública con la Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal

Por su importancia, y para acreditar que las Policías Auxiliar y Bancaria e Industrial, no son cuerpos de seguridad pública ni instituciones policiales, se realiza un estudio comparado con la legislación federal, que a partir de la definición de conceptos, se desprende que tales corporaciones no podrían realizar determinadas funciones inherentes a la función de seguridad pública.

La Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, encuentra su base sustantiva precisamente en el último párrafo del artículo 21 de nuestra Ley Fundamental, que previene:

ARTÍCULO 21. (...)

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.

Conforme a lo previsto por la fracción XXIII del artículo 73 de la Norma Fundamental, es facultad del Congreso de la Unión: "...expedir las leyes que establezcan las bases de coordinación entre la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, en materia de seguridad pública; así como para la organización y funcionamiento, el ingreso, selección,

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

promoción y reconocimiento de los integrantes de las instituciones de seguridad pública en el ámbito federal;..."

Importa determinar si las funciones de las Policías Auxiliar y Bancaria e Industrial, se adecuan, por ejemplo, a lo previsto por los artículos primero y tercero de la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, que se transcriben:

ARTÍCULO 1o. La presente Ley tiene por objeto establecer las bases de coordinación entre la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios para la integración y funcionamiento del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Sus disposiciones son de orden público e interés social y de observancia general en todo el territorio nacional.

ARTÍCULO 3o. Conforme al artículo 21 Constitucional y para los efectos de esta Ley, la seguridad pública es la función a cargo del Estado que tiene como fines salvaguardar la integridad y derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos. Las autoridades competentes alcanzarán los fines de la seguridad pública mediante la prevención, persecución y sanción de las infracciones y delitos, así como la reinserción social del delincuente y del menor infractor. El Estado combatirá las causas que generan la comisión de delitos y conductas antisociales y desarrollará políticas, programas y acciones para fomentar en la sociedad valores culturales y cívicos, que introduzcan el respeto a la legalidad. La función de seguridad pública se realizará en los diversos ámbitos de competencia, por conducto de las autoridades de policía preventiva, del Ministerio Público, de los tribunales, de las responsables de la prisión preventiva, ejecución de penas y tratamiento de menores infractores, de las encargadas de protección de las instalaciones y servicios estratégicos del país, así como por las demás autoridades que en razón de sus atribuciones, deban contribuir directa o indirectamente al objeto de esta Ley.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Los anteriores preceptos se estudian conjuntamente con el dictamen aprobado por la H. Cámara de Diputados, presentado en diciembre de 1994, al reformar el artículo 21 de nuestra Carta Magna, en algunos párrafos considerativos:

... "El combate a la delincuencia y la preservación del estado de derecho, requieren de una coordinación que debe entenderse como una función del Estado mexicano, en su integridad, con pleno respeto a la autonomía y a las funciones que el artículo 115 Constitucional otorga a los Municipios en materia de seguridad pública, las reformas al artículo 21 en estudio, buscan la necesaria colaboración entre las instituciones policiales, con el propósito fundamental de obtener mayor certidumbre jurídica en todos los habitantes de la República Mexicana. La idea general y nacional de la seguridad pública se sustenta en el establecimiento de medidas tendientes a eficientar la prevención del delito, al necesario intercambio de experiencias y datos que coadyuven a la detención de delincuentes organizados que actúan en perjuicio de la sociedad, en diferentes entidades federativas e igualmente a un mejor control de los elementos policíacos. Para contar con policías profesionales que den respuesta a las demandas de la sociedad y cumplan con la legalidad, honradez y eficiencia requeridos por la norma Constitucional propuesta, es menester preparar y capacitar debidamente a los elementos encargados de la seguridad pública para que puedan iniciar, con dignidad y limpieza la carrera policial; a cambio, deberán recibir un salario digno y el reconocimiento de la sociedad..."

Al problema de la seguridad pública debe ponérsele especial atención, encaminada directamente desde la prevención hasta la mejor persecución de conductas delictuosas, resultando necesaria la suma de esfuerzos coordinados entre instituciones u organismos competentes y encargados de ella, según se infiere de tal exposición.

El artículo 21 Constitucional hace referencia a la actuación de las instituciones policiales, resaltando que la función de seguridad pública es responsabilidad del Estado en su

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

conjunto y, por ende, el citado precepto no restringe la participación de otras instancias de gobierno distintas de las policiales cuyas atribuciones deban contribuir directa o indirectamente al objeto de la seguridad pública.

Asimismo, ese superior precepto refiere que la participación en materia de seguridad pública debe ser acorde con la distribución constitucional de competencias.

Los principios que rigen la actividad policial no constituyen una limitante para la integración del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Lo anterior se corrobora con lo dispuesto en el artículo 3o. de la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, que en su parte conducente define a la seguridad pública como: ..."la función a cargo del Estado que tiene como fines salvaguardar la integridad y derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos".

También el citado artículo 3º, dispone que: "La función de seguridad pública se realizará en los diversos ámbitos de competencia, por conducto de las autoridades de policía preventiva, del Ministerio Público, de los tribunales, de las responsables de la prisión preventiva, ejecución de penas y tratamiento de menores infractores, de las encargadas de protección de las instalaciones y servicios estratégicos del país, así como por las demás autoridades que en razón de sus atribuciones, deban contribuir directa o indirectamente al objeto de esta Ley".

El Texto Constitucional construye la función de la seguridad pública a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios.

Los preceptos federales antes transcritos, permiten deducir que:

- I. La seguridad pública es una función que compete a la Federación, al Distrito Federal, Estados y Municipios, en sus diversos ámbitos de competencia que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos les concede, y se realiza por conducto de las autoridades de policía preventiva, Ministerio Público, Tribunales, responsables de la prisión preventiva, ejecución de penas y tratamiento de menores infractores, encargadas de protección de instalaciones y servicios estratégicos del país, así como por las demás autoridades que en razón de sus atribuciones, deban contribuir directa o indirectamente;
- II. La seguridad pública es la función que salvaguarda la integridad y derechos de las personas, preserva libertades, el orden y la paz públicos; y
- III. Las autoridades competentes tienden a esos fines mediante la prevención, persecución y sanción de las infracciones y delitos, así como la reinserción social del delincuente y del menor infractor; entre otras cuestiones de trascendencia.

Las Policías Auxiliar y Bancaria e Industrial además de no ser autoridades adolecen de competencia para cumplir con el mandato constitucional en materia de seguridad pública, y su participación en esa función resultaría contraria incluso a lo previsto por la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, dando lugar a la imposibilidad de coordinarse para la consecución de los objetivos previstos en esa Ley.

Lo anterior se desprende también de la propia exposición de motivos que fueron base para la reforma del artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que se retrotrae en la parte interesante:

...“El combate a la delincuencia y la preservación del estado de derecho, requieren de una coordinación que debe entenderse como una función del Estado mexicano, en su

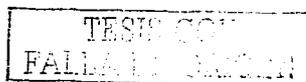
TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

integridad, con pleno respeto a la autonomía y a las funciones que el artículo 115 Constitucional otorga a los Municipios en materia de seguridad pública, las reformas al artículo 21 en estudio, buscan la necesaria colaboración entre las instituciones policiales, con el propósito fundamental de obtener mayor certidumbre jurídica en todos los habitantes de la República Mexicana..."

Las partes subrayadas resaltan que en la función de seguridad pública participan todas las autoridades constitucionales de la organización estatal mexicana, respetando en todo momento la distribución de competencias prevista en la propia Constitución. En ese marco, la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública dispone que al Consejo Nacional de Seguridad Pública corresponde conocer y resolver los asuntos siguientes:

ARTÍCULO 15. El Consejo conocerá y resolverá los asuntos siguientes:

- I. La coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública;
- II. La determinación de lineamientos para el establecimiento de políticas generales en materia de seguridad pública;
- III. La formulación de propuestas para el Programa Nacional de Seguridad Pública, así como la evaluación periódica de éste y otros relacionados;
- IV. La determinación de medidas para vincular el sistema nacional con otros nacionales, regionales o locales;
- V. La emisión de bases y reglas para la realización de operativos conjuntos entre corporaciones policiales, federales, locales y municipales;
- VI. La realización de programas de cooperación internacional sobre seguridad pública, en coordinación con las entidades y dependencias competentes;
- VII. La elaboración de propuestas de reformas a leyes y reglamentos en materia de seguridad pública;



- VIII. El análisis de proyectos y estudios que se someten a su consideración por conducto del Secretario ejecutivo;
- IX. La expedición de reglas para la organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Seguridad Pública; y
- X. Los demás que sean necesarios para cumplir los objetivos de esta Ley.

Las responsabilidades del Consejo Nacional de Seguridad Pública son estrictamente de coordinación. Ninguna de ellas amplía o restringe las facultades y competencias de quienes lo integran Gobernadores, Jefe de Gobierno del Distrito Federal, Procurador General de la República y diversos Secretarios de Estado.

La participación de todas las autoridades que integran el Consejo Nacional, debe sujetarse a los lineamientos establecidos en la propia Constitución Federal y leyes reglamentarias. Asimismo, se infiere que en la función de seguridad pública, deben participar las autoridades constitucionales de toda la organización estatal, cuya intervención estará sujeta a la distribución de competencias prevista por la Constitución Federal.

Por otro lado, en igual circunstancia se encuentra el Jefe del Gobierno del Distrito Federal, al encontrar diversas disposiciones en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, y que en la especie refieren los artículos 1º, 2º, 6º, 7º, del 10 al 25, disposiciones éstas que se administran con lo previsto del artículo 32 al 35 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

En ese orden de ideas, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, cumple funciones de carácter administrativo y, por otro lado, actividades de gobierno en términos de lo previsto por el artículo 122 Constitucional.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal dispone:

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

ARTÍCULO 25. Cuando alguna Secretaría de Estado o Departamento Administrativo necesite informes, datos o la cooperación técnica de cualquier otra dependencia, ésta tendrá la obligación de proporcionarlos, atendiendo en lo correspondiente a las normas que determine la Secretaría de la Contraloría General de la Federación.

Este precepto faculta a cualquier dependencia del Ejecutivo Federal, en la que se encuentra imbitito el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, en razón de lo previsto también en el artículo 35 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, para solicitar información, datos e incluso la cooperación técnica de cualquier otra dependencia, y las obliga a atender este tipo de solicitudes. De esta manera legalmente es posible que las Secretarías de Estado se coordinen entre sí. Por tanto, puede afirmarse que actualmente el Gobierno del Distrito Federal tiene la facultad y la obligación de coordinarse con otras dependencias sin poder disponer de las Policías Auxiliar y Bancaria e Industrial en este tipo de acciones, por virtud que no forma parte de la administración pública del Distrito Federal.

Por su importancia es conveniente la cita del artículo 35 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, que a la letra indica:

ARTÍCULO 35.- El Presidente de la República será informado permanentemente por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal respecto de la situación que guarda la fuerza pública en la Ciudad, sin perjuicio de:

- I. Para mantener el orden público y garantizar la seguridad de las personas y de sus bienes, podrá instruir al Jefe de Gobierno del Distrito Federal sobre:**
 - a) La disposición de la fuerza pública; y**
 - b) El ejercicio de funciones de seguridad pública.**

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

En el caso de que el Jefe de Gobierno se abstenga, incumpla, contravenga o no acate las instrucciones del Presidente de la República, éste podrá instruir directamente a los cuerpos de seguridad pública;

- II. Solicitar al servidor público que ejerza el mando directo de la fuerza pública y al Procurador General de Justicia del Distrito Federal, información sobre la situación que guarde la fuerza pública a su cargo; y
- III. Ejercer las demás facultades que le corresponden como titular del mando de la fuerza pública que le otorga la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La seguridad pública es una función que originariamente corresponde, entre otras instancias de organización política y diversos niveles de gobierno, a la Federación, afirmándose que las dependencias centralizadas de la Administración Pública Federal, deben considerarse en el cuerpo colegiado integrado sobre la base de la coordinación a la que hace referencia el último párrafo del precepto Constitucional aludido y el concordante artículo 12 de la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

En resumen, la Constitución no restringe cualitativa ni cuantitativamente a los órganos de los diferentes niveles de gobierno que deben conformar al Sistema Nacional de Seguridad Pública, a condición que se trate de autoridades creadas y competentes al amparo del Ordenamiento Superior.

3.3. Policías Auxiliar y Bancaria e Industrial: ¿Policías del Distrito Federal, Cuerpos de Seguridad Pública o Policía Complementaria?

La Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal, previene en las fracciones VI y VIII de su artículo 3º, que las Policías Auxiliar y Bancaria e Industrial, son policías del Distrito Federal así

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

como cuerpos de seguridad pública; para luego referir en la fracción II de su artículo 5° que son policía complementaria, concediendo contradictoriamente tres designaciones sin sustento legal y originando incertidumbre e inseguridad jurídica en los gobernados; tales preceptos se transcriben para su mejor comprensión:

ARTÍCULO 3. Para los efectos de esta ley, se entenderá por:

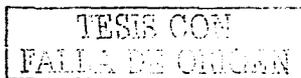
- I. (...)
- VI. **Policía del Distrito Federal: a la Policía Preventiva y la Policía Complementaria del Distrito Federal;**
- VII. (...)
- VIII. **Cuerpos de Seguridad Pública: a las corporaciones a que se refieren las fracciones VI y VII de este artículo.**

ARTÍCULO 5. La Policía del Distrito Federal estará integrada por:

- I. (...)
- II. **La Policía Complementaria, que estará integrada por la Policía Auxiliar, la Bancaria e Industrial y las demás que determine el reglamento correspondiente.**

La Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal, a través de las fracciones VI y VIII, confunde las facultades de la policía preventiva con las que corresponden a la policía complementaria y lesiona la garantía individual que consagra el artículo 21 de la Carta Magna, que incumbe a todo gobernado, por virtud del derecho subjetivo a contar con seguridad pública.

Lo anterior es así, toda vez que la policía complementaria cobra por desempeñar la "función que corresponde al Estado", como se advierte del siguiente artículo de la Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal:



ARTÍCULO 6. La Policía Complementaria desempeñará sus funciones bajo el mando y dirección de la Secretaría.

Los ingresos que se generen por los servicios prestados por la Policía Complementaria, deberá enterarse en la Tesorería del Departamento.

Parece divergente el principio lógico de no-contradicción, al sostener dos tesis opuestas y excluyentes, o sea, al aseverar, por un lado, que el gobernado sí tiene garantizado por el Estado el cumplimiento de su garantía individual en cuanto a que se le proporcione certidumbre jurídica en materia de seguridad pública, y por el otro, que por no celebrar un contrato de prestación de servicios con la policía complementaria, tiene derecho a que el Estado no le proporcione seguridad pública y, por tanto, a permanecer en incertidumbre jurídica.

Todo gobernado tiene garantizado por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos el derecho subjetivo de contar con seguridad pública por todos y cada uno de los órganos o instancias competentes creadas al amparo de la norma suprema y obtener la seguridad necesaria en esa materia, sobre esa base deleznable. Suponer lo contrario, significaría infringir el principio de supremacía constitucional y el de la derogación tácita.

En efecto, la seguridad pública, también es un derecho subjetivo público cuyo titular es todo gobernado, independientemente de que también sea de índole social.

Ese derecho garantizado por el Estado, debe necesariamente corresponder a la obligación correlativa de otorgar respeto a las libertades, al orden público, el respeto a las garantías individuales, etc. Esta obligación, por ser de carácter público, como todas las concernientes a cualquier derecho del gobernado reconocido y plasmado en la Constitución,

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

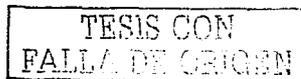
incumbe a todo órgano estatal, pues sin ella, tal derecho sería meramente utópico por no decir inexistente.

Por lo que no se puede permitir que las autoridades se eximan de su obligación constitucional de otorgar seguridad pública en la forma y términos en que la Constitución y las leyes secundarias lo establezcan, como también supone que los gobernados tienen un derecho frente al Estado para exigir la en los casos y a través de sistemas previstos en las normas relativas.

Pensar lo contrario, generaría desorden en una comunidad, que en pureza podrían igualmente coincidir: a) Porque corresponde a la propia autoridad vigilar la normatividad aplicable respecto a la materia de seguridad pública, sin producir actos contrarios a la ley, violentando derechos e incluso a las instituciones que éstas crean; b) Porque frente a la actitud omisa, negligente o impotente para encauzar las prerrogativas constitucionales, no deben ser indiferentes en su cumplimiento.

Si por cualquiera de las dos razones enunciadas, la sociedad no se encuentra en seguridad material, social, política o jurídica, el primer resultado que se observa es una violación de garantías individuales, que es precisamente la ratio legis de los artículos 14, 16, 21 y 133 constitucionales, el cual obviamente propone garantizar, que no puede concluir en una simple aseveración sino que se propone el respeto de esas prerrogativas consagradas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Tan es así, que no es dable que las aludidas garantías constitucionales queden derogadas por la existencia de leyes secundarias que la hagan nugatoria, pues ello equivaldría a limitarlas, restringirlas o disminuirlas y a condicionar su vigencia, cuando precisamente toda autoridad debe ser congruente, como lo exige la Norma Fundamental.



El artículo 3º de la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, define: "La función de seguridad pública se realizará en los diversos ámbitos de competencia, por conducto de las autoridades de policía preventiva, del Ministerio Público, de los tribunales, de las responsables de la prisión preventiva, ejecución de penas y tratamiento de menores infractores, de las encargadas de protección de las instalaciones y servicios estratégicos del país, así como por las demás autoridades que en razón de sus atribuciones, deban contribuir directa o indirectamente al objeto de esta Ley".

A partir de esta definición, y de lo que resalta el subrayado se entiende que las autoridades que realizan la función de seguridad pública, serán las de: la policía preventiva, el Ministerio Público, los tribunales, así como las demás que en razón de sus atribuciones deben contribuir directa o indirectamente a la coordinación entre los distintos niveles de gobierno.

En ese nivel de participación, cuando la policía complementaria, que genera sus propios recursos a través del cobro de los servicios, hace imposible su participación ante la ausencia del pago por parte de los gobernados.

En otro orden de ideas, cuando el gobernado requiera de la función reservada al Estado en materia de seguridad pública, necesita "pagar" para obtener protección, lo cual es contrario a la garantía individual prevista en el artículo 21 de la Constitución, motivando incluso incertidumbre jurídica, al no poder reclamar de la Policía Complementaria, esa función.

La Policía Complementaria al ser considerada también como un cuerpo de seguridad pública, deja de estar bajo las órdenes del Gobierno del Distrito Federal, para ser contratada por cualesquier ciudadano en aras de que realice una prevención, cuidado, resguardo o vigilancia sobre unos determinados bienes e incluso sobre personas; lo que jurídicamente resulta contrario a la Constitución Federal y a la propia Ley de Seguridad Pública del Distrito

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Federal, de donde resulta una razón más de inconstitucionalidad de la fracción VIII del artículo 3º de la Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal.

De las consideraciones anteriores se desprende que existe contradicción entre lo previsto en el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con lo preceptuado en las fracciones VI y VIII del artículo 3º de la Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal, toda vez que la categoría de policía del distrito federal o cuerpo de seguridad pública, así otorgada a la policía complementaria, conculca la citada garantía individual.

El último párrafo del artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dispone:

... "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..."

De acuerdo a los ordenamientos Constitucionales antes transcritos, la función de seguridad pública se realiza en dos ámbitos de actuación:

- a. Uno, de coordinación de políticas y lineamientos, y
- b. Dos, de ejecución de acciones.

Participan en la coordinación las órdenes constitucionales con competencia: la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, con el fin de armonizar sus funciones en esta materia.

En tanto, en el ámbito de ejecución, cada nivel de gobierno, por conducto de sus respectivas autoridades Ministerio Público, Policía Judicial, Policía Preventiva y demás

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

competentes realiza las acciones de prevención, persecución y sanción de ilícitos, así como las de reinserción social de delincuentes y menores infractores.

Este marco Constitucional armoniza tanto el propósito de que la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios para que coordinen sus esfuerzos en materia de seguridad pública, como el relativo al respeto de competencias, toda vez que las acciones se ejecutan dentro de la esfera de competencia de las instituciones federales, estatales y municipales correspondientes.

Pero no existe base legal alguna de la policía complementaria del Distrito Federal en este tipo de actuaciones, por no admitirlo expresamente la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al no formar parte de la administración pública federal, local, estatal ni municipal.

Es constitucionalmente admitido, que uno de los fines de todo Estado de derecho, consiste en proporcionar seguridad pública al conglomerado social que forma parte integrante del mismo. En ese orden de ideas, este propósito se logra a través de la implementación de la función, considerada también como servicio público, misma que la tienen asignadas las diferentes instancias en que se conforma la organización política del Estado, y sus correspondientes niveles de gobierno, a saber: la Federación, las Entidades Federativas, el Distrito Federal y los Municipios. Es este criterio, el que se encuentra constitucionalmente establecido en la primera parte del penúltimo párrafo del artículo 21 de nuestra Norma Fundamental, el que taxativamente establece: "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."

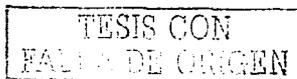
En efecto, veamos lo que dispone el Artículo 21 Constitucional:

ARTÍCULO 21. La imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial. La investigación y persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público el cual se auxiliará con una policía que estará bajo su autoridad y mando inmediato. Compete a la autoridad administrativa la aplicación de sanciones por las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía las que únicamente consistirán en multa o arresto hasta por treinta y seis horas (...).

El subrayado refiere específicamente a la Policía Preventiva y no así a cualquier otra corporación policial complementaria o privada; ello es lo que da certidumbre jurídica al gobernado, por tratarse de un mandato elevado a garantía individual. Bajo tales consideraciones, se concluye fundadamente que la seguridad pública es una función encomendada a las autoridades que con base en sus atribuciones legalmente conferidas ejercen actividades que persiguen permanentemente ese objetivo estatal.

Asimismo, y por lo que corresponde al último párrafo del artículo 21 de la Constitución General de la República, su contenido refiere al imperativo que la propia Constitución establezca a las diversas instancias en que políticamente se encuentra organizado el Estado mexicano y de sus correspondientes niveles de gobierno, en acatamiento cabal de la determinación normativa suprema.

Por lo que se refiere al contenido del dictamen sustento de la reforma del artículo 21 Constitucional, se infiere esencialmente que "... el combate a la delincuencia por una parte, y la preservación del estado de derecho por la otra, requieren de una coordinación que debe entenderse como una función del Estado mexicano en su integridad...", desprendiéndose que la seguridad pública, constituye la idea medular del planteamiento, no sólo se refiere al combate a los actos ilícitos, sino además a la preservación del estado de derecho, idea general que engloba la tutela de todo el sistema normativo del país.



De lo expuesto, se refrenda que la seguridad pública no es estricta y únicamente la adopción de medidas eficaces orientadas a prevenir el delito, sino que también aquellas acciones que tienden a proporcionar la seguridad pública.

La Constitución General de la República establece los principios de organización del Estado mexicano y de actuación de sus autoridades; los preceptos que la integran, principios jurídico políticos fundamentales dictados por la soberanía popular, deben ser interpretados con claridad y sin excesos para no violentar los principios del derecho, pero también sin limitaciones que imposibiliten la actuación de los órganos de gobierno.

Es principio general que donde la ley es clara no debe ser interpretada, pero donde sus términos estén establecidos de tal forma que no permitan una cabal comprensión, antes de limitarse a una interpretación parcial o descontextualizada, su lectura se debe complementar con las disposiciones que en la misma ley convergen al tema. La conjunción y sistematización de los preceptos Constitucionales permiten arribar a aquellos conceptos que no se establecen de manera expresa, pero que sin embargo subyacen en el espíritu de la ley.

Acorde a la siguiente tesis:

INTERPRETACIÓN DE LA CONSTITUCIÓN. ANTE LA OSCURIDAD O INSUFICIENCIA DE SU LETRA DEBE ACUDIRSE A LOS MECANISMOS QUE PERMITAN CONOCER LOS VALORES O INSTITUCIONES QUE SE PRETENDIERON SALVAGUARDAR POR EL CONSTITUYENTE O EL PODER REVISOR. El propio artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos autoriza, frente a la insuficiencia u oscuridad de la letra de la ley, utilizar mecanismos de interpretación jurídica. Al desentrañar el sentido y alcance de un mandato constitucional deben privilegiarse aquellos que permitan conocer los valores o instituciones que se quisieron salvaguardar por el Constituyente o el Poder Revisor. Así, el método genético-teleológico permite, al analizar la exposición de motivos de determinada

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

iniciativa de reforma constitucional, los dictámenes de las Comisiones del Congreso de la Unión y el propio debate, descubrir las causas que generaron determinada enmienda al Código Político, así como la finalidad de su inclusión, lo que constituye un método que puede utilizarse al analizar un artículo de la Constitución, ya que en ella se cristalizan los más altos principios y valores de la vida democrática y republicana reconocidos en nuestro sistema jurídico.

Pleno. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Novena Época. Tomo VII, Abril de 1998. Tesis: P.XXVIII/98 Pág. 117. Tesis Aislada.

La Constitución organiza al poder público e impide el abuso del poder al enumerar los derechos públicos subjetivos del individuo, garantías fundamentales que expresan y concretamente se sustraen de la invasión del Estado.

Sin embargo, no siempre logra el Constituyente imprimir ejemplar claridad al Texto Constitucional. Entonces es cuando el Poder Judicial, en estricto ejercicio de sus facultades, complementa e integra a la Constitución, declara, dice el derecho y construye con su labor la protección del ciudadano y la competencia de la autoridad.

Una interpretación integral, sistemática y constructiva de los preceptos constitucionales 21 y 90 que convergen al tema nos lleva a concluir que la participación de la policía complementaria es inconstitucional por lo que hace a la materia de la seguridad pública, por violentar el texto de nuestro Pacto Federal.

Es así que la intervención de las Policías Auxiliar y Bancaria e Industrial, debe ser cuestionada por la interpretación literal del artículo 21 constitucional, toda vez que se manifiestan con una triple naturaleza, a saber: como órganos administrativos complementarios con actividades similares a las empresas de seguridad privada ya que cobran por sus

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

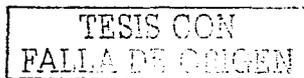
servicios; como cuerpos de seguridad pública, con funciones constitucionales eminentemente reservadas a las autoridades preventivas y como policías del Distrito Federal.

En este sentido, el artículo 21 Constitucional establece, al referirse a la seguridad pública, varios lineamientos bien diferenciados entre sí:

1. La seguridad pública es función del Estado, en sus tres niveles de gobierno;
2. Las instituciones policiales tienen que regirse por los principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez;
3. Para lograr los fines de la seguridad pública, se establece un Sistema Nacional de Coordinación;
4. La facultad del Congreso de la Unión para expedir las leyes que establezcan las bases de coordinación entre la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, en materia de seguridad pública; y
5. La posibilidad de impugnar, por vía jurisdiccional en los términos que establezca la ley, las resoluciones del Ministerio Público sobre el no ejercicio y el desistimiento de la acción penal.

El Estado mexicano está cimentado en un sistema democrático que se fija a través de leyes que resguardan los más altos principios constitucionales de separación de poderes, igualdad ante la ley, legalidad de las penas, irretroactividad de la ley, seguridad a cargo del Estado, etc.

En ese sentido, la Constitución Federal establece:



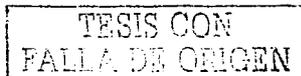
ARTÍCULO 40. Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una Federación establecida según los principios de esta Ley Fundamental.

ARTÍCULO 41. El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de las competencias de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regimenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal. (...)

ARTÍCULO 49. El Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

No podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión conforme a lo dispuesto en el artículo 29. En ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar.

ARTÍCULO 90. La Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la ley orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación.



ARTÍCULO 115. Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio Libre, (...)

Esos principios Constitucionales otorgan legitimidad al Estado mexicano, de tal manera que cuando son violentados, se atenta contra la seguridad del Estado; por tanto, se establecen distintos niveles de seguridad que hacen necesario el manejo de conceptos como los de seguridad pública seguridad interior y seguridad exterior.

Congruente con lo anterior, conviene hacer alusión al concepto de seguridad pública:

Es un servicio del Estado, resultado de normas, políticas y acciones coherentes y articuladas, tendientes a garantizar o, en su caso, a restablecer el orden y la paz públicos, mediante los sistemas de prevención administrativa, de procuración e impartición de justicia, así como de readaptación social. Es, en consecuencia, el instrumento del que se vale el Estado para, en apego estricto a las atribuciones asignadas a los órganos responsables, evitar la comisión de ilícitos que dañen el orden, o bien sancionar a quienes los hayan realizado.

Definición o concepto que se infiere a través de la serie del contenido que proporciona el Diccionario Jurídico, conforme a lo que prosigue:

I. La palabra seguridad proviene de securitas, la cual deriva del adjetivo securus (de securus) que, en su sentido más general, significa estar libre de cuidados.

II. En sentido amplio, la palabra seguridad indica la situación de estar alguien seguro frente a un peligro. Una persona dentro de una casa puede sentirse segura respecto de las inclemencias del tiempo; un combatiente puede estar seguro en una trinchera respecto del peligro de un ataque del enemigo. Esto nos muestra que el concepto de seguridad varía según sea el tipo de peligro con el cual se relaciona. En la vida s ombre necesita, por una

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

parte, tener la seguridad de que los demás respetarán sus bienes y, por otra, saber cómo ha de comportarse respecto de los bienes de los demás. Esta seguridad referente a las relaciones con los semejantes es la que puede denominarse seguridad jurídica. El asegurar la existencia de ciertos comportamientos en la vida social es necesario para la subsistencia de la misma vida social, para que exista paz hace falta que los miembros de la sociedad respeten los bienes y las vidas ajenas, y por eso es necesario que la sociedad asegure, conminando con la coacción pública, que dichos comportamientos habrán de llevarse a cabo. Recasens Siches estima que es tan importante la seguridad en la vida social que su consecución es el motivo principal (histórico o sociológico) del nacimiento del derecho.

III. La seguridad jurídica la define Delos así "es la garantía dada al individuo de que su persona, sus bienes y sus derechos no serán objeto de ataques violentos o que, si estos llegan a producirse, le serán aseguradas por las sociedad, protección y reparación: (Los fines del derecho). Dicho en otras palabras, la seguridad jurídica es la certeza que tiene el individuo de que su situación jurídica no será modificada más que por procedimientos regulares, establecidos previamente. La seguridad jurídica puede entenderse desde dos puntos de vista, uno objetivo y otro subjetivo. Desde el punto de vista subjetivo, la seguridad equivale a la certeza moral que tiene el individuo de que sus bienes le serán respetados, Pero esta convicción no se produce si de hecho no existen en la vida social las condiciones requeridas para tal efecto: la organización judicial, el cuerpo de policía, leyes apropiadas, etc. Desde el punto de vista objetivo, la seguridad equivale a la existencia de un orden social justo y eficaz cuyo cumplimiento está asegurado por la coacción pública.

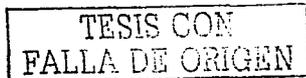
IV. La seguridad jurídica es uno de los fines principales del derecho. Para los autores emparentados con el idealismo kantiano, incluido Kelsen, que niegan la existencia de una ética material de bienes y fines, la seguridad viene a ser la característica esencial de lo jurídico. Donde existe una conducta cuyo cumplimiento ha sido asegurado por una sanción que impone el Estado, dicen, existe un deber jurídico, independientemente de cuál sea su contenido. Esta afirmación lleva a examinar la cuestión de las relaciones que existen entre la seguridad y la justicia. Es evidente que para que exista seguridad jurídica es necesaria la

presencia de un orden que regule las conductas de los individuos en las sociedades y que ese orden se cumpla, que sea eficaz. Ahora bien, puede existir una ordenación de conductas, impuesta por los órganos establecidos, que se cumpla y contener, sin embargo, disposiciones contrarias evidentemente a la justicia, como la de que los gobernantes pueden en cualquier momento privar de sus propiedades a los individuos, o de que pueden castigarlos por delitos no tipificados previamente. ¿Cabe afirmar que tal ordenación produce seguridad? Lo que interesa a la sociedad asegurar es el cumplimiento de conductas que son valiosas para la vida social, o sea de conductas que implican la realización, parcial pero efectiva, del criterio de dar a cada quien lo suyo. Esto hace ver que el criterio racional de la justicia (o jurisprudencia) es necesario para que haya seguridad jurídica efectiva: gracias a ese criterio se disciplinan, de manera objetiva, las conductas cuyo cumplimiento es necesario asegurar; si falta o falla ese criterio de justicia, se corre el riesgo de asegurar el cumplimiento de conductas cuya realización más bien infunde temor que paz. La seguridad pública implica, por consiguiente no sólo que el orden social sea eficaz sino que también sea justo."¹⁷

La seguridad pública hace referencia al mantenimiento de la paz y el orden públicos. Se trata de la protección que se genera a través de los mecanismos de control penal y del mantenimiento de la paz pública, mediante acciones de prevención y represión de ciertos delitos y faltas administrativas que la vulneran, particularmente a través de los sistemas de procuración e impartición de justicia y de los sistemas de policías preventivas.

Consecuentemente es necesario distinguir entre la noción de seguridad pública y la noción de seguridad jurídica, pues esta segunda es un concepto fundamentalmente normativo que se relaciona estrechamente con la legalidad. De la anterior definición, se obtiene que J. T. Delos afirma en Los Fines del Derecho señala "...la seguridad 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." De la

¹⁷. Enciclopedia Jurídica Omeba, [s.p.]



anterior definición se desprende que el Estado no sólo va a actuar conforme lo señala el orden jurídico (principio de legalidad), sino que existe la garantía de que el Estado no permitirá ataques violentos de terceros que dañen los bienes y los derechos de sus ciudadanos.¹⁹

Concluyendo, además, que los conceptos de garantías individuales y seguridad pública no sólo no se oponen, sino se condicionan recíprocamente. No tendría razón de ser la seguridad pública si no se buscara con ella crear condiciones adecuadas para que los gobernados gocen de sus garantías.

Constitucionalmente es inadmisibles sostener un criterio que propicie la proliferación y fortalecimiento de los fenómenos que atentan gravemente contra los integrantes del cuerpo social, ni tampoco otro diverso, que favoreciera la arbitrariedad de los órganos del Estado que, so pretexto de la seguridad pública, pudieran vulnerar las garantías individuales consagradas en el Código Supremo. El análisis llevado a cabo conduce necesariamente a equilibrar ambos objetivos. Defensa plena de las garantías individuales y de la seguridad pública al servicio de aquellas. Rechazo absoluto de interpretaciones ajenas al estudio integral del Texto Constitucional que se traduzca en mayor inseguridad para los gobernados, o en multiplicación de la arbitrariedad de los gobernantes en detrimento de la esfera de derechos de los gobernados.

En las consideraciones anotadas, las relaciones de orden privado y público que se conjugan con las Policías Auxiliar y Bancaria e Industrial, en la contratación de los servicios para así poder obtener protección y vigilancia, se alejan del concepto orden público a que refiere la fracción I del artículo 2º de la Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal, que conviene transcribir:

¹⁹ Enciclopedia Jurídica Omeba, [s. p.]

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

ARTÍCULO 2º. La seguridad pública es un servicio cuya prestación, en el marco de respeto a las garantías individuales, corresponde en forma exclusiva al Estado y que tiene por objeto:

- I. Mantener el orden público;
- II. Proteger la integridad física de las personas así como sus bienes;
- 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, y
- V. Auxiliar a la población en caso de siniestros y desastres.

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

Con relación al objeto de mantener el orden público, que en sentido amplio debe entenderse como sinónimo de orden jurídico, del orden establecido por el derecho, siendo así posible establecer una distinción conceptual entre orden público (protección libre del ejercicio de los derechos fundamentales) y seguridad ciudadana (protección de las personas y bienes frente a las acciones violentas o agresiones, situaciones de peligro o calamidades públicas).

La seguridad pública pertenece al derecho público y no así al derecho privado, que pudiera preverse en el Título correspondiente a los contratos normados por el Código Civil, por no tratarse de relaciones de orden privado.

Resulta necesaria la cita del concepto de orden público:

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

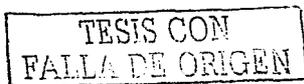
"I. En sentido general 'orden público' designa el estado de coexistencia pacífica entre los miembros de una comunidad. Esta idea está asociada con la noción de paz pública, objetivo específico de las medidas de gobierno y policía (Bernard). En un sentido técnico, la dogmática jurídica con 'orden público' se refiere al conjunto de instituciones jurídicas que identifican o distinguen el derecho de una comunidad; principios, normas e instituciones que no pueden ser alteradas ni por la voluntad de los individuos (no está bajo el imperio de la "autonomía de la voluntad") ni por la aplicación de derecho extranjero.... " 19

No se transcribe en su totalidad, por virtud que dicho concepto ya fue tratado en el Capítulo I de la presente tesis; advirtiéndose que: Orden público es una condición necesaria para la vida social, pues sin orden público no puede haber paz, tranquilidad, seguridad ni estabilidad; de donde deviene como obligación natural del Gobierno, la de conservar ese orden. Para su logro, es necesario prevenir determinados hechos antes que sucedan, dotando a la Nación de leyes tendientes a ese fin, que no agraven a los que hayan de obedecerlas.

El concepto de orden público nace del derecho positivo y en específico del derecho público y no así del derecho privado, como pretende el acto legislativo por el que se promulgó la actual Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal. El mantenimiento del orden público conlleva evitar violaciones a la ley que desea garantizar relaciones armoniosas entre miembros de la sociedad, así como el procurar su cumplimiento.

El ejercicio de la libertad se somete a determinadas formalidades, condiciones o sanciones previstas por la ley, las cuales constituyen las medidas necesarias para que en una sociedad democrática exista la procuración de la seguridad nacional, la seguridad pública, la defensa del orden y la prevención del crimen, entre otros valores.

¹⁹ Enciclopedia Jurídica Orzoba, [s.p.]



Cuando el orden público sea perturbado, el gobierno tiene que resguardar el cumplimiento de la ley, y de ser necesario utilizar el poder que dispone en defensa del interés social justificando su existencia.

La tutela del orden público administrativo se encomienda a las diferentes corporaciones policíacas, resguardando algunos de sus elementos que lo integran como tranquilidad, seguridad y salubridad públicas.

Por orden público también se infiere que se trata de una actividad del Estado con vistas a defender, por los medios del poder de autoridad, el buen orden de la cosa pública contra las perturbaciones que las existencias individuales puedan producir. Implica también el respeto a las instituciones vigentes, y visto en el sentido material, concreto o en sentido estricto que consiste en una situación de orden exterior o tranquilidad en una comunidad; es decir, el mero orden de la calle, con ausencia de agresiones violentas, motines, revueltas, etcétera.

En una democracia deben tenerse en cuenta los imperativos del orden público formal y material, pero como factor de convivencia es muy importante el último, que puede definirse como la ausencia de agresión física procedente de los hombres. Es precisamente ante este tipo de alteración del orden público, e incluso, cuando por factores naturales se altere la estabilidad del mismo, en donde el Estado tiene la responsabilidad de actuar a fin de procurar su salvaguarda.

El orden público, en sentido amplio, debe entenderse como sinónimo de orden jurídico, del orden establecido por el derecho, así es posible establecer una distinción conceptual entre orden público (protección libre del ejercicio de los derechos fundamentales) y seguridad ciudadana (protección de las personas y bienes frente a las acciones violentas o agresiones, situaciones de peligro o calamidades públicas).

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

El orden interior se podría definir como una manifestación del orden jurídico que constituye la base fundamental de toda organización social y política. Así, se definió al orden interior como la situación de equilibrio armónico existente entre los diferentes sectores sociales y entre éstos y las autoridades, como consecuencia de la justa aplicación de las leyes por parte de éstas, así como de la correspondiente observación de las mismas por parte de los gobernados, pues cuando falte el orden interior, se afectará el ejercicio de los derechos de las personas, su seguridad, la integridad de sus bienes, con lo que faltará la tranquilidad, la paz social y la armonía común.

En esa tesitura, se advierte que las funciones que desempeña la Policía Complementaria, no tienen vinculación alguna con las Instituciones Policiales.

3.4. Propuesta para la transformación del marco legal de las Policías Auxiliar y Bancaria e Industrial del Distrito Federal

Corolario de lo antes expuesto, se concluye la existencia de una segunda alternativa para normar a las Corporaciones, distinta a la de operar como Policía Complementaria y, es la relativa a transformarla en entidad paraestatal, transcribiendo los siguientes artículos de la Constitución Federal:

La administración pública se divide en centralizada (Secretarías de Estado) y sector paraestatal (organismos descentralizados y de participación estatal mayoritaria), estos últimos no previstos por el constituyente de 1917.

En la administración pública centralizada los entes del poder Ejecutivo se estructuran bajo el mando unificado y directo del titular de la misma, implicando un enlace jerárquico y una concentración de poder.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

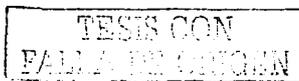
La administración pública centralizada, según Andrés Serra Rojas, se divide en:

1. El régimen de centralización propiamente dicho, es decir, cuando los órganos se encuentran en un orden jerárquico dependiente de la administración pública, manteniendo una unidad de acción indispensable para realizar sus fines. Se establece un poder unitario central sobre toda la administración pública federal.
2. El régimen de centralización administrativa con desconcentración o desconcentración administrativa, se caracteriza por la existencia de órganos administrativos, que no se desligan del poder central y a quienes se les otorga ciertas facultades exclusivas para actuar y decidir, pero dentro de los límites y responsabilidades precisas, que no los aleja de la propia administración. La competencia que se le confiere no llega a su autonomía.²⁰

Para que los órganos centralizados conserven la unidad, cohesión y uniformidad, el Presidente de la República, como representante del poder Ejecutivo, conserva la responsabilidad y dirección sobre los mismos, resaltando las características siguientes:

1. Carece de personalidad jurídica propia y actúa dentro de la estructura del poder ejecutivo.
2. Depende jerárquica y administrativamente del titular del poder ejecutivo.
3. El titular de cada dependencia es nombrado y removido por el propio ejecutivo.
4. Actúa por facultades delegadas del ejecutivo y también conforme a las atribuciones específicas que les confieren las leyes y decretos del Congreso.
5. Carecen de patrimonio propio y sus recursos se derivan exclusivamente de las asignaciones establecidas en el presupuesto de egresos de la federación, sin que puedan ejercer otros recursos.

²⁰. Andrés Serra Rojas, Op cit, p.140



6. Realizan actos de autoridad, es decir, actos de imposición.²¹

La desconcentración administrativa es "una manera de diluir el poder y la competencia en los subordinados, para despachar asuntos..."²²

La administración descentralizada, es una forma de organización de entes que pertenecen al Poder Ejecutivo, y los cuales están dotados de su propia personalidad jurídica y de autonomía jerárquica para efectuar tareas administrativas.

Es importante mencionar que el fundamento de este tipo de organismos, se estableció en la reforma del 21 de abril de 1981 al artículo 90 constitucional, que señala expresamente esta forma de administración pública, y su fundamentación legal se encuentra establecida en los artículos 28, 73, 90 y 123 de nuestra Carta Magna.

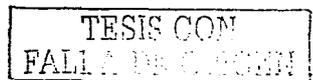
Estos organismos están regulados por la ley o decreto que los crea, y por leyes en común como la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y la Ley Federal de las Entidades Paraestatales (LFEP) y su Reglamento (RLFEP).

La paraestatalidad surge tratando de responder a las siguientes condiciones:

- a. Necesidad de reasumir el dominio directo y aprovechamiento de algunos bienes para garantizar la independencia económica y capacidad de decisión política.
- b. Conveniencia de interacción en la producción y distribución para asegurar el bienestar de la población consumidora (presencia suficiente).

²¹ . Roberto Ortega Lomelin, El nuevo Federalismo, p. 131

²² . Idem

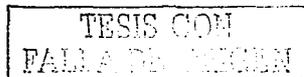


- c. Infraestructura que sostenga el desarrollo de las tareas económicas, culturales y sociales que el país requiera.
- d. Cumplir con los objetivos que los planes nacionales de desarrollo indican.
- e. Conveniencia de rescatar y mantener por razones económicas y sociales, unidades de producción y servicio, como fuentes de empleo, todo esto como reflejo de un manejo ineficiente por parte de la administración pública.
- f. La necesidad de allegar mayores recursos obteniendo un fortalecimiento económico.²³

Las características de la administración pública federal paraestatal son las siguientes:

1. Son independientes de la administración pública centralizada.
2. Realizan funciones específicas de interés público.
3. Son creadas por ley del Congreso de la Unión o por decreto del Ejecutivo.
4. Tienen un patrimonio propio y su presupuesto puede provenir de la venta de mercancías y servicios que constituyen el objeto de actividad o de subsidio federal.
5. Tiene personalidad jurídica propia, derivada de la ley o del decreto que los creó.
6. Aunque no están sujetas a la jerarquía de la administración centralizada, están sujetas al control del poder Ejecutivo, quien los agrupa por sectores definidos, considerando el

²³. José Antonio del Rivero Yañez, Implicaciones de la modernidad en las relaciones laborales del sector paraestatal, p. 67



objeto de cada una de las entidades, en relación con la esfera de competencia que le atribuyan las leyes a las secretarías de Estado, conforme a lo que se establece en el artículo 48 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

7. Las entidades no dependen jerárquica y administrativamente del Presidente, sino de sus propios órganos de gobierno o consejo de administración.
8. No actúan por facultades delegadas, sino sobre la base de su instrumento de creación y en las leyes y disposiciones de carácter general que rigen las actividades del campo en el que las entidades actúan.²⁴

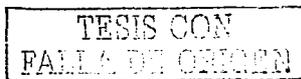
El artículo 11 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal refiere a que los titulares de las dependencias ejercerán sus funciones por acuerdo del Presidente de la República, su correlativo de la Ley Federal de Entidades Paraestatales consagra autonomía de gestión para los organismos descentralizados.

La doctrina señala diversos tipos de descentralización:

1.- Descentralización administrativa territorial o regional. Esta forma de organización tiene su origen en una base de aspecto geográfico, como es el de los municipios, que tienen su fundamento en el artículo 115 constitucional.

Es importante señalar que Miguel Acosta Romero critica el hecho de considerar al municipio como un organismo descentralizado ya que considera que son estructuras evidentemente político-administrativas que actúan sobre una determinada superficie territorial y en las que los administrados, pueden intervenir en la elección o designación de los órganos

²⁴. Roberto Ortega Lomelín, Op. cit. p. 133



de gobierno local, a través del ejercicio del voto popular, características que manifiesta, distingue a las estructuras descentralizadas.

2.- Descentralización administrativa por servicio funcional o institucional. La finalidad de estos organismos es el manejo de una actividad determinada, correspondientes a las áreas estratégicas o prioritarias; la prestación de un servicio público o social; o la obtención o aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social (artículo 14 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales).

3.- Descentralización por colaboración. Este tipo de descentralización no existe en México, consiste en la organización de los particulares que coadyuvan con el Estado.²⁵

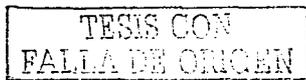
Se ha criticado el hecho que la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal faculte al Ejecutivo Federal para expedir decretos de creación de organismos descentralizados, toda vez que no existe artículo constitucional que lo permita.

En México la práctica administrativa, así como la Ley para el Control por parte del Gobierno Federal de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal de 1970, al igual que sus antecedentes, las leyes de 1947 y de 1966, todas ya abrogadas, en su artículo 2º apuntaban que el Ejecutivo podía crear organismos descentralizados por decreto.

Existen muchas instituciones descentralizadas que han sido creadas por decreto del Ejecutivo, como son el caso de Aeropuertos y Servicios Auxiliares, el Sistema de Transporte Colectivo, etc.

En ese orden de ideas, se estima que la figura administrativa idónea para resolver el marco legal y la estructura administrativa de las Policías Auxiliar y Bancaria e Industrial, podría

²⁵. Miguel Acosta Romero, Op cit. p. 667



ser el de un organismo público descentralizado de carácter local, coordinado por la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal, en el que se precisaran las actividades de esas dos Corporaciones, sin que se viera inmerso el objetivo de esa entidad, en actividades relacionadas con la materia de seguridad pública (en razón de lo expuesto en el presente capítulo), máxime que cada organismo descentralizado tiene para su buen funcionamiento una ley orgánica que normará las facultades concedidas para el ejercicio de su actividad, en donde se mantuviera el régimen económico o fuente de ingresos mediante el cobro de los servicios.

TESIS CON
FALLA EN ORIGEN

CAPÍTULO IV

BASES CONSTITUCIONALES Y LABORALES DE LOS
TRABAJADORES DE LAS POLICÍAS AUXILIAR Y BANCARIA E
INDUSTRIALTESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Corresponde ahora demostrar que el régimen laboral aplicable al personal de las Policías Auxiliar y Bancaria e Industrial del Distrito Federal, es el previsto en el apartado "A" del artículo 123 constitucional y, por tanto, que el órgano jurisdiccional competente para resolver controversias individuales o colectivas, es la Junta Local de Conciliación y Arbitraje.

Tal afirmación, inicialmente se desprende de lo expuesto en capítulos anteriores en los que fundadamente se acredita que las Policías Auxiliar y Bancaria e Industrial tienen el antecedente de haber operado como Cuerpos Auxiliares de Policía, considerados después Policías Complementarias, para finalmente ser elevados a la categoría de Cuerpos de Seguridad Pública; evidenciando su régimen laboral a través del desarrollo del presente capítulo.

4.1. Análisis Constitucional del Reglamento de la Policía Preventiva del Distrito Federal de 1984

El análisis constitucional del Reglamento de la Policía Preventiva del Distrito Federal de 1984, expedido por el Ejecutivo Federal, en uso de las facultades y obligaciones que le concede y atribuye la fracción I del artículo 89 Constitucional, cuyo precepto refiere:

ARTÍCULO 89. Las facultades y obligaciones del Presidente son las siguientes:

- i. Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia. ..."**

Esas facultades y obligaciones, se clasifican de la manera siguiente:

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

- A. Promulgar las leyes expedidas por el Congreso de la Unión. La promulgación es el reconocimiento que el Ejecutivo Federal hace de la existencia de una ley y la orden de que se cumpla, después de haber sido publicada, y
- B. Ejecutar las leyes. Ejecutar es convertir los mandamientos legislativos en realidades de todo orden económico, social, político, cultural, etc., para llevar a cabo esta labor, al Ejecutivo Federal se le atribuye la facultad de expedir reglamentos, que son disposiciones que facilitan el cumplimiento de las leyes elaboradas por el Poder Legislativo. Además, se le autoriza para realizar todos los actos que constituyen la administración pública.

Las disposiciones reglamentarias, desde el punto de vista material, son similares a las normas expedidas por el órgano legislativo, en cuanto a que son generales, abstractas e impersonales y de observancia obligatoria, distinguiéndose de las últimas por dos razones: la primera, provienen de un órgano que desde el punto de vista constitucional no expresa la voluntad general, sino la de un órgano instituido para acatarla y, la segunda, por definición, son normas subordinadas a las disposiciones legales que reglamentan.

La Constitución impone limitaciones a la facultad reglamentaria, por un lado, la prohibición de que el reglamento aborde materias reservadas en forma exclusiva a las leyes emanadas del Congreso de la Unión, conocida como el principio de reserva de ley; y por otro, la exigencia de que el reglamento esté siempre precedido de una ley, cuyas disposiciones desarrolle, complemente o detalle y en los que se encuentre su justificación y medida.

En efecto, el principio de reserva de ley forma parte de uno de carácter general, como es el de legalidad, que impide que el reglamento invada materias que de manera expresa la Constitución Federal reserva a la ley formal y, en cambio, el principio de subordinación jerárquica del reglamento a la ley, que constriñe al Jefe del Ejecutivo Federal a expedir sólo

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

aquellas normas que tiendan a hacer efectiva o a pormenorizar la aplicación del mandato legal, pero sin contrariarlo, modificarlo o excederlo.

En ese sentido, el decreto no es más que una resolución o disposición de un órgano del Estado, sobre un asunto o negocio de su competencia que crea situaciones jurídicas concretas que se refieren a un caso particular relativo a determinado tiempo, lugar, instituciones o individuos y que requiere de su publicación, a efecto de que sea conocido por las personas a que va dirigido.

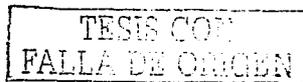
La fracción I del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos guarda congruencia con lo establecido por los preceptos 49, 128 y 133, que prescriben:

ARTÍCULO 49. El Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

No podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo en el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión, conforme a lo dispuesto en el artículo 29. En ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar.

ARTÍCULO 128. 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.

ARTÍCULO 133. Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la ley



suprema de toda la Unión. Los Jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados.

Conforme a tales preceptos, el titular del Ejecutivo de la Unión, sólo puede realizar actos en cumplimiento estricto de la Constitución y de las leyes emanadas de ella. De tal forma, todo reglamento expedido debe encaminarse a promulgar o ejecutar una ley emanada del Congreso de la Unión y proveer en la esfera administrativa a su exacta observancia. Por lo que cualquier otro acto que tienda a regular alguna esfera de acción sin el sustento legal implica invasión de competencias estrictamente prohibida en el artículo 49 constitucional y viola el principio de supremacía legal a que se refiere el artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El principio relativo a los límites de la facultad reglamentaria presidencial, ha sido reconocido en las tesis jurisprudenciales que a continuación se transcriben:

FACULTAD REGLAMENTARIA DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA. PRINCIPIOS QUE LA RIGEN. Según ha sostenido este Alto Tribunal en numerosos precedentes, el artículo 89, fracción I, constitucional, faculta al presidente de la República para expedir normas reglamentarias de las leyes emanadas del Congreso de la Unión, y aunque desde el punto de vista material ambas normas son similares, aquéllas se distinguen de éstas básicamente, en que provienen de un órgano que al emitir las no expresa la voluntad general, sino que está instituido para acatarla en cuanto dimana del Legislativo, de donde, por definición, son normas subordinadas, de lo cual se sigue que la facultad reglamentaria se halla regida por dos principios: el de reserva de ley y el de subordinación jerárquica a la misma. El principio de reserva de ley, que desde su aparición como reacción al poder ilimitado del monarca hasta su formulación en las Constituciones modernas, ha encontrado su justificación en la necesidad de preservar los bienes jurídicos de mayor valía de los gobernados (tradicionalmente libertad

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

personal y propiedad), prohíbe al reglamento abordar materias reservadas en exclusiva a las leyes del Congreso, como son las relativas a la definición de los tipos penales, las causas de expropiación y la determinación de los elementos de los tributos, mientras que el principio de subordinación jerárquica, exige que el reglamento esté precedido por una ley cuyas disposiciones desarrolle, complemente o pormenore y en las que encuentre su justificación y medida.

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Novena Época. Tomo IX, Abril de 1999. Tesis: 2a./J. 29/99 Pág. 70. Jurisprudencia.

También tiene aplicación la siguiente tesis:

FACULTAD REGLAMENTARIA. SUS LÍMITES. Es criterio unánime, tanto de la doctrina como de la jurisprudencia, que la facultad reglamentaria conferida en nuestro sistema constitucional al Presidente de la República y a los Gobernadores de los Estados, en sus respectivos ámbitos competenciales, consiste, exclusivamente, dado el principio de la división de poderes imperante en la expedición de disposiciones generales, abstractas e impersonales que tienen por objeto la ejecución de la ley, desarrollando y completando en detalle sus normas, pero sin que, a título de su ejercicio, pueda excederse el alcance de sus mandatos o contrariar o alterar sus disposiciones, por ser precisamente la ley su medida y justificación. Segunda Sala. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Novena Época. Tomo II, Septiembre 1995. Tesis: 2a./J.47/95 Pág. 293. Jurisprudencia.

En el presente caso, se observa que el titular del Ejecutivo de la Unión, mediante el decreto en estudio, no viola los preceptos transcritos.

En efecto, bien es cierto que el decreto se expidió con base en el artículo 89, fracción I, de la Constitución Federal, también lo es que se está ejecutando una ley, proveyendo a la exacta observancia, haciendo uso debido de la facultad reglamentaria.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

No se está en presencia de un decreto autónomo que tiene como objeto crear una autoridad y, por ende, imponer un régimen laboral.

La materia laboral así como la de seguridad pública, entre otras, conforme a la Constitución General de la República, corresponde al Congreso de la Unión, atribuciones señaladas de manera expresa, correspondiendo a los Estados y al Distrito Federal, aquellas facultades limitativas que el Ordenamiento Superior le reserva. Este esquema es conocido por la doctrina como esquema de facultades residuales.

Es de hacerse notar que el régimen constitucional de distribución de competencias previsto en el artículo 124 obedece a un sistema lógico conforme al cual las entidades federativas ceden a la Federación todas aquellas atribuciones cuyo ejercicio exige una unidad u homogeneidad para el funcionamiento armonioso de la Unión. En este mismo sentido, es indudable que si cada entidad federativa pudiera escoger su régimen laboral, ello sería contrario a la lógica jurídica que sustenta el régimen de distribución de competencias.

En el artículo 122 constitucional se estableció para el Distrito Federal un régimen específico de distribución de competencias entre los Poderes Federales y los órganos de Gobiernos Locales. Conforme a dicho régimen, los órganos de Gobiernos Locales, Asamblea Legislativa y Jefe de Gobierno del Distrito Federal, sólo pueden ejercer las facultades que expresamente les confiere la Constitución. De acuerdo con ese precepto superior, corresponde al Congreso de la Unión legislar en todo lo relativo al Distrito Federal, con excepción de las materias expresamente conferidas en el propio texto a la Asamblea Legislativa. Como puede observarse, la Constitución estableció el esquema de facultades expresas (y, por tanto, limitadas) para la Asamblea Legislativa, y el esquema residual para el Congreso de la Unión.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Las atribuciones de la Asamblea Legislativa se encuentran establecidas en el artículo 122, apartado C, base primera, fracción V, constitucional. Dicho catálogo no comprende facultad alguna para legislar en materia laboral y de seguridad pública en el Distrito Federal, ni cualquier otra relacionada con el tema. La mencionada distribución de competencias legislativas también define la forma en que se desarrolla la función ejecutiva y, por tanto, la competencia en dicha entidad federativa tanto del Presidente de la República como del Jefe de Gobierno del Distrito Federal.

En consecuencia, si la Asamblea Legislativa no tiene la facultad de legislar en materia laboral y de seguridad pública, tampoco corresponde al Jefe de Gobierno proveer en la esfera administrativa sobre la misma.

En este orden de ideas, el artículo 122, apartado B, fracción IV, constitucional, señala que corresponde al Presidente de la República proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes que expida el Congreso de la Unión, respecto del Distrito Federal. Por su parte, conforme al apartado C, base segunda, fracción II, inciso b), del mencionado artículo, corresponde al Jefe de Gobierno proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes que expida la Asamblea Legislativa.

En materia laboral y de seguridad pública, la Constitución General de la República únicamente otorga facultades, según el artículo 73, fracción X, al Congreso para legislar en toda la República sobre la materia de trabajo; y conforme a lo previsto por la fracción XXIII para expedir leyes que establezcan las bases entre la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, en materia de seguridad pública.

Del artículo 80, fracción I de la Carta Magna, se desprende que la facultad reglamentaria:

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

- a. Es conferida al Presidente de la República;
- b. Consiste en la expedición de disposiciones generales, abstractas e impersonales;
- c. Tiene por objeto la ejecución de una ley, desarrollando y completando sus normas;
- d. No puede exceder el alcance de los mandatos de la ley o contrariar o alterar sus disposiciones; y,
- e. Tiene que ser congruente con la ley reglamentada.

El reglamento en estudio no viola los artículos 49, 128 y 133 constitucionales, ya que el Presidente de la República sólo puede realizar actos en cumplimiento estricto de ese Orden Superior y de las leyes que de él emanan, por lo que cualquier acto que no tenga sustento legal implica una invasión de competencias, prohibida en los artículos citados; en este caso no se trata de un principio de legalidad que se encuentra consagrado en su artículo 16 con los principios de división de poderes, la obligación de los servidores públicos de respetar la Constitución y el principio de supremacía.

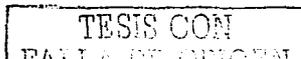
El artículo 89, fracción I, de la Constitución Federal, estatuye para el Presidente de la República la facultad reglamentaria, con objeto de proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes expedidas por el Congreso de la Unión. Esta facultad se manifiesta en la emisión de diversos actos administrativos que se relacionan con sus atribuciones constitucionales y esfera de competencia, a fin de reglamentar disposiciones generales para la exacta observancia de los gobernados. Dichos actos son de diversa índole, como reglamentos, decretos y acuerdos, que cuentan con la característica de ser abstractos, generales e impersonales, cuyo objeto es pormenorizar o detallar las leyes que dicte el Congreso de la Unión, para conseguir su mejor y más adecuada aplicación en los diferentes ramos que regulan.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

De acuerdo con esa facultad, el acto administrativo constituye la expresión jurídica de la voluntad a cargo del Poder Ejecutivo Federal para dar cumplimiento a una o varias leyes expedidas por el Poder Legislativo, atribución que puede desarrollar en uno o en diversos actos jurídicos por no existir imposibilidad legal que respecto de una misma ley se expidan varios reglamentos simultáneos o sucesivos.

Tomando en cuenta los anteriores argumentos y criterios jurisprudenciales, sucede que:

- a) El artículo 89, fracción I, de la Constitución Federal, faculta al Poder Ejecutivo Federal para proveer en la esfera administrativa a su exacta observancia, expidiendo disposiciones generales y abstractas que tienen por objeto la ejecución de la ley, desarrollando y complementando en detalle las normas contenidas en los ordenamientos jurídicos expedidos por el Congreso de la Unión.
- b) Que el ejercicio de la facultad reglamentaria, es la expresión jurídica de la voluntad del órgano ejecutivo, mediante la cual se dictan resoluciones en el ejercicio de sus funciones, sobre una especie particular de los negocios públicos.
- c) Se traduce en un acto formalmente administrativo y materialmente legislativo, creador de situaciones jurídicas abstractas, generales e impersonales y que vienen a ser una forma de proveer a la observancia de las leyes.
- d) Puede ser realizado en varios actos.
- e) Genera una norma subalterna que tiene su medida y justificación en la ley.
- f) No puede contravenir ni exceder las disposiciones ya existentes y expedidas por el Congreso de la Unión.



- g) Determina los medios que deberán cumplirse para aplicar la ley a casos concretos.
- h) La facultad reglamentaria es optativa, pudiendo ejercerse a través de los Secretarios de Estado y Jefe del Departamento del Distrito Federal, en el ámbito de sus atribuciones, son auxiliares del Presidente de la República a la vez que integrantes de la administración pública federal, conforme a lo previsto por el artículo 90 de la Carta Magna; de ahí que cualquier acto que realicen lo es a nombre del titular del Ejecutivo Federal.

Bajo estos razonamientos, al haber sido emitido el reglamento con la debida fundamentación y motivación legalmente requeridas, entendiendo por ésta última el señalar con precisión las razones por las que se emitió el acto, la relación de éstas con las normas aplicables y la referencia a relaciones sociales que deban ser reguladas.

En cuanto al artículo 128 de la Carta Magna, no vulnera dicho dispositivo constitucional, toda vez que en el caso concreto, el Presidente de la República actuó dentro de sus facultades reglamentarias, es decir, dando debido cumplimiento a la Constitución Federal y a las leyes que de ella emanan como lo establece el precepto que se invoca. Por lo demás, el reglamento en cuestión, se encuentra debidamente legitimado conforme a los artículos 92 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 13 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que correlativa y respectivamente prevén la figura del refrendo, al tenor siguiente:

ARTÍCULO 92. Todos los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del Presidente deberán estar firmados por el Secretario de Estado o Jefe de Departamento Administrativo a que el asunto corresponda, y sin este requisito no serán obedecidos.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

ARTÍCULO 13. Los reglamentos, decretos y acuerdos expedidos por el presidente de la República deberán, para su validez y observancia constitucionales ir firmados por el Secretario de Estado o el Jefe del Departamento Administrativo respectivo, y cuando se refieran a asuntos de la competencia de dos o más Secretarías o Departamentos, deberán ser refrendados por todos los titulares de los mismos.

Tratándose de los decretos promulgatorios de las leyes o decretos expedidos por el Congreso de la Unión, sólo se requerirá el refrendo del titular de la Secretaría de Gobernación.

Para comprender con mayor claridad, es menester destacar que el artículo 49 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece la división de poderes que no opera de manera rígida, sino flexible, ya que el reparto de atribuciones y funciones encomendadas a cada uno de los poderes no constituye una separación absoluta y determinante; por lo contrario, entre ellas se presenta una coordinación o colaboración para lograr un equilibrio de fuerzas y un control recíproco que garantice la unidad política del Estado en beneficio del pueblo mexicano. Esta colaboración opera, a veces, exigiendo la participación de dos de los poderes para la validez de un acto y, en otras ocasiones, otorgando a los poderes facultades que, en rigor lógico, no corresponderían a su naturaleza.

Ejemplos del primer medio aludido lo constituyen la vigencia de una ley que requiere de su aprobación por el Congreso de la Unión y de su promulgación por el Presidente de la República (artículos 72 y 89, fracción I); el Senado debe aprobar los tratados internacionales y convenciones diplomáticas que celebre el Ejecutivo Federal (artículo 76, fracción I); al Senado compete ratificar los nombramientos que el Presidente haga del Procurador General de la República, agentes diplomáticos, cónsules generales, empleados superiores de Hacienda, coroneles y demás jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales (artículo 76, fracción II), así como autorizarlo para que permita la salida de tropas nacionales fuera de

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

los límites del país, el paso de tropas extranjeras por territorio nacional y la estación de escuadras de otra potencia, por más de un mes, en aguas nacionales (artículo 76, fracción III), y darle consentimiento para que disponga de la Guardia Nacional fuera de sus Estados, fijando la fuerza necesaria; compete al Senado designar a los Ministros de la Suprema Corte de Justicia, de entre la terna que someta a su consideración el Presidente de la República, y otorgar o negar su aprobación a las solicitudes de licencia o renuncia de los mismos, que le someta dicho funcionario, así como elegir a los Magistrados electorales de la Sala Superior y de las Regionales del Tribunal Federal Electoral a propuesta de la Suprema Corte de Justicia (artículos 76, fracción VIII y 99, fracción IX, párrafo quinto); la Cámara de Diputados debe examinar, discutir y aprobar anualmente el presupuesto de egresos de la Federación que debe hacerle llegar el Presidente de la República (artículo 74, fracción IV).

Respecto del ejercicio de facultades por los poderes que no les serían propias lógicamente, resultan ejemplificativas las siguientes: el Presidente de la República realiza funciones legislativas cuando le son concedidas facultades extraordinarias (artículo 29), en los casos previstos en el artículo 131 y cuando reglamenta las leyes expedidas por el Congreso de la Unión (artículo 89, fracción I) y, asimismo, realiza funciones judiciales al conceder indultos a los reos sentenciados por delitos de competencia de los tribunales federales y a los sentenciados por delitos del orden común en el Distrito Federal (artículo 89, fracción XIV). El Poder Legislativo ejerce funciones propiamente ejecutivas al admitir nuevos Estados a la Unión Federal, al formar nuevos Estados dentro de los límites de los existentes, al crear y suprimir empleos públicos de la Federación, al declarar la guerra, al conceder licencia al Presidente de la República, al designar a quien debe sustituirlo, en forma interina o provisional, y al aceptarle la renuncia (artículo 73, fracciones I, III, XI, XII, XXVI y XXVII). También realiza el Legislativo funciones judiciales al conceder amnistías por delitos cuyo conocimiento corresponda a los tribunales de la Federación (artículo 73, fracción XXII); al declarar la Cámara de Diputados si ha o no lugar a proceder penalmente contra los servidores públicos que incurran en delito, al conocer de las imputaciones que se les hagan y al fungir

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

como órgano de acusación en los juicios políticos que en su contra se instauren (artículo 74, fracción V); y al erigirse el Senado en Jurado de Sentencia para conocer en juicio político de las faltas u omisiones de los servidores públicos (artículo 76, fracción VII). El Poder Judicial Federal goza de facultades materialmente legislativas, al expedir la Suprema Corte los reglamentos y acuerdos generales que le competen; el Consejo de la Judicatura, el reglamento para el resto de los tribunales federales y ambos órganos los acuerdos generales para la adecuada distribución de los asuntos (artículos 11, fracciones III, IV y XXI y 81, fracción II, de la ley orgánica del mencionado poder). También posee facultades materialmente ejecutivas el Poder Judicial de la Federación al nombrar, promover y cambiar a su personal la Suprema Corte y al designar, adscribir y cambiar a los Jueces de Distrito y Magistrados de Circuito el Consejo de la Judicatura (artículo 100 constitucional).

Como se advierte, la división de poderes no opera en nuestro país de manera tajante y rígida sino que ha sido modulada con numerosas excepciones y temperamentos con el fin de establecer un adecuado equilibrio de fuerzas entre los Poderes Federales, características que se traducen en el establecimiento de un régimen de cooperación y coordinación entre ellos y que, en muchas ocasiones, funcionan como medios de control recíproco, lo que evita el abuso en el ejercicio del poder público, garantiza la unidad del Estado y asegura la voluntad de éste para establecer y preservar el derecho.

Por otra parte, el artículo 133 de la Constitución consagra la supremacía de ésta, génesis del principio que impone un orden jurídico al que deben sujetarse todos los órganos del Estado y todas las autoridades y funcionarios en el ejercicio de sus atribuciones, por lo cual, el hecho de que la división de poderes opere de manera flexible sólo significa que entre ellos existe una colaboración y coordinación en los términos ordenados, pero no los faculta para arrogarse facultades que corresponden a otro poder. Para que un poder ejerza funciones propias de otro poder es necesario que así lo consigne expresamente la Carta Magna o que la función respectiva resulte estrictamente necesaria para hacer efectivas las facultades que le

son exclusivas, así como que la función se ejerza en los casos expresamente autorizados o indispensables para hacer efectiva la facultad propia, tal como se explica en la siguiente tesis:

DIVISIÓN DE PODERES. SISTEMA CONSTITUCIONAL DE CARÁCTER FLEXIBLE. La división de poderes que consagra la Constitución Federal no constituye un sistema rígido e inflexible, sino que admite excepciones expresamente consignadas en la propia Carta Magna, mediante las cuales permite que el Poder Legislativo, el Poder Ejecutivo o el Poder Judicial ejerzan funciones que, en términos generales, corresponden a la esfera de las atribuciones de otro poder. Así, el artículo 109 constitucional otorga el ejercicio de facultades jurisdiccionales, que son propias del Poder Judicial, a las Cámaras que integran el Congreso de la Unión, en los casos de delitos oficiales cometidos por altos funcionarios de la Federación, y los artículos 29 y 131 de la propia Constitución consagran la posibilidad de que el Poder Ejecutivo ejerza funciones legislativas en los casos y bajo las condiciones previstas en dichos numerales. Aunque el sistema de división de poderes que consagra la Constitución General de la República es de carácter flexible, ello no significa que los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial puedan, motu proprio, arrogarse facultades que corresponden a otro poder, ni que las leyes ordinarias puedan atribuir, en cualquier caso, a uno de los poderes en quienes se deposita el ejercicio del Supremo Poder de la Federación, facultades que incumben a otro poder. Para que sea válido, desde el punto de vista constitucional, que uno de los poderes de la Unión ejerza funciones propias de otro poder, es necesario, en primer lugar, que así lo consigne expresamente la Carta Magna o que la función respectiva sea estrictamente necesaria para hacer efectivas las facultades que le son exclusivas, y, en segundo lugar, que la función se ejerza únicamente en los casos expresamente autorizados o indispensables para hacer efectiva una facultad propia, puesto que es de explorado derecho que las reglas de excepción son de aplicación estricta.

Séptima Época; Semanario Judicial de la Federación; Volumen 151-156 Tercera Parte; Segunda Sala; Pág. 117. Tesis Aislada.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

De donde se sigue que la facultad concedida al Presidente de la República, conforme a las consideraciones vertidas, no puede desempeñarse en relación con leyes que no sean de contenido materialmente administrativo.

Esto es, que no se refieran a los diferentes ramos de la administración pública estrictamente considerada, puesto que el Ejecutivo no tiene capacidad constitucional para proveer a la observancia de leyes que no correspondan a este ámbito, sino a la esfera de los Poderes Legislativo y Judicial.

De esta suerte, en el orden federal, el Congreso de la Unión tiene facultades legislativas consignadas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para expedir leyes en las diversas materias que ésta consigna; por tanto, en tales materias es dicho órgano legislativo el que debe realizar la normación correspondiente, y aunque no puede desconocerse la facultad legislativa del Presidente de la República que le habilita para emitir ordenamientos que se traduzcan en una pormenorización de las leyes expedidas por el citado Congreso, pues ésta se encuentra también expresamente reconocida en la Constitución, debe tenerse en cuenta que esa facultad se encuentra limitada a los ordenamientos legales que se desarrollan o pormenorizan y que son emitidos por el órgano legislativo citado, convalidado lo anterior, con la siguiente tesis:

FACULTAD REGLAMENTARIA DEL EJECUTIVO FEDERAL. INTERPRETACIÓN DE LA FRACCIÓN I DEL ARTÍCULO 89 DE LA CONSTITUCIÓN. La facultad reglamentaria que el artículo 89, fracción I, de la Constitución Federal otorga al Ejecutivo de la Unión para proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes, puede ser ejercida mediante distintos actos y en diversos momentos, según le ameriten las circunstancias, sin más límite que el de no rebasar ni contravenir las disposiciones que se reglamenten. Por tanto, no es forzoso que se ejerza tal facultad en un solo acto, porque ello implicaría una restricción no consignada en el precepto constitucional.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Segunda Sala. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Novena Época. Tomo VIII, Diciembre 1998. Tesis: 2a./J.84/98 Pág. 393. Jurisprudencia.

De lo hasta aquí expuesto se obtienen las siguientes conclusiones:

- a. La división de poderes consagrada en el artículo 49 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no opera de manera tajante y rigorista, sino que permite que un poder realice funciones propias que le corresponden a otro, siempre que no invada la esfera de competencia que la propia Ley Fundamental consagra como exclusiva de uno de tales poderes.
- b. Así se explica que aunque el Poder Ejecutivo realiza funciones administrativas, también está autorizado para efectuar otras que son materialmente legislativas, como lo es la derivada del artículo 89, fracción I, Constitucional, que le faculta para emitir reglamentos, decretos, acuerdos, entre otros, para proveer a la exacta observancia de las leyes expedidas por el Congreso de la Unión.
- c. Existen limitaciones a la facultad reglamentaria que se concede al Ejecutivo Federal, pues se le constríe a expedir normas generales, abstractas e impersonales que tengan por objeto la ejecución de la ley emitida por el Congreso de la Unión, desarrollando y completado en detalle sus disposiciones, sin exceder al alcance de sus mandatos o alterar sus disposiciones, ya que es la ley la que lo justifica.
- d. De esa manera, el Ejecutivo sólo puede hacer uso de la citada facultad cuando así expresamente lo disponga la Constitución y dentro de los límites y atribuciones que esta misma le autoriza.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Dentro de las facultades y obligaciones del Presidente de la República, consignadas en el artículo 89 de la Constitución General de la República, se encuentra la de promulgar y ejercitar las leyes que expida el Congreso de la Unión, así como la de tomar todas las medidas encaminadas a la exacta observancia de las leyes que expida el Congreso de la Unión, emitiendo a su vez los Reglamentos conducentes a desarrollar y detallar los preceptos generales contenidos en las leyes para hacer posible y práctica la aplicación de dichos preceptos, o, en otras palabras, el Ejecutivo posee la facultad reglamentaria, que si bien materialmente es de índole legislativa, desde un punto de vista formal es de su incumbencia como un acto de carácter administrativo que la misma Constitución le asigna.

De esta suerte, el Reglamento, que guarda una relación de dependencia respecto de la Ley, debe conformarse a las disposiciones de ésta para que tengan exacta aplicación y exacta observancia.

De ahí que el Presidente de la República, al expedir el Reglamento de la Policía Preventiva del Distrito Federal de 1984, haya perseguido esa finalidad, la de proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia.

4.2. Análisis del régimen laboral del Reglamento de la Policía Preventiva del Distrito Federal de 1984

El Reglamento de la Policía Preventiva de 1984, no motivó la sustitución patronal, aún y cuando los ingresos de las Policías Auxiliar y Bancaria e Industrial, se depositan en la Tesorería del Distrito Federal (Transitorio Tercero), y sus bienes pasaron al Departamento del Distrito Federal (Transitorio Quinto).

Es apropiada la cita de los motivos para la publicación del Reglamento:

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

“Que es imperativa la reestructuración de la Policía Preventiva del Distrito Federal, para responder adecuadamente a las exigencias actuales de la población en materia de seguridad pública:

Que es necesario introducir reformas a la organización, sistemas y procedimientos de trabajo en la Policía Preventiva del Distrito Federal que tiendan a alcanzar más altos niveles en las acciones que ésta realiza, precisando su ámbito de competencia, atribuciones y responsabilidades:

Que han sido atendidos en lo conducente los resultados obtenidos en las consultas populares que tuvieron lugar en la audiencia pública a que convocó el Distrito Federal, con el propósito de mejorar los sistemas de impartición de justicia y seguridad pública....:

Algunas de las peculiaridades del reglamento, podrían resumirse así:

- a) Los reglamentos son un conjunto de reglas ordenadas sistemáticamente, de naturaleza administrativa, secundarias, accesorias, obligatorias y de vigencia permanente.
- b) Las disposiciones contenidas en los reglamentos son de naturaleza obligatoria, tienen el atributo de ser imperativas; de no serlo así, de considerarse potestativa su observancia, la ley a la que intenta hacer aplicable no lo sería, por lo que la voluntad del legislador se haría nugatoria.
- c) Los reglamentos son de naturaleza secundaria por virtud de que, en el esquema de jerarquía de las leyes, se ubican en un rango inferior tanto respecto a la Constitución como a las leyes que emiten los órganos legislativos.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

- d) Son actos accesorios, por cuanto a que su vida depende de otro principal: una ley, estarán en vigor, mientras tanto aquella conserve su vigencia, no pueden tener existencia propia.
- e) Desde el punto de vista formal, no hay duda que se trata de un acto administrativo, que deriva de la autoridad administrativa, encaminado a proveer lo relativo a la instrumentación y aplicación de una ley.
- f) Se reglamenta con vistas a hacer operante un derecho, efectiva una institución, observable una limitación, cumplida una obligación o deber y respetada una prohibición, establecidas o consignadas en una ley. El ejercicio de la función de esa ley, normada en un reglamento, no puede hacerla nugatoria, alterarla ni darle un mayor alcance que el límite que la propia ley consigna.
- g) Para la autoridad administrativa, la posibilidad de ejercer su facultad reglamentaria surge en el momento en que se da y entra en vigor una ley, es la vigencia de la ley la que marca el inicio de la vigencia de un reglamento.
- h) El artículo 89, fracción I, faculta al Presidente de la República para reglamentar las Leyes del Congreso de la Unión, pero no son susceptibles de ser reglamentados los actos que emite dicho Congreso, en uso de facultades exclusivas como los relativos a la materia laboral.
- i) Un reglamento está referido a una ley determinada (en el presente caso, el Reglamento de la Policía Preventiva del Distrito Federal de 1941, lo estaba a la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal), por lo que no es posible que reglamente dos ordenamientos.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

- j) La facultad reglamentaria sólo se ejerce en relación con una ley, así lo dispone el artículo 89, fracción I, en aplicación al principio de legalidad que limita la atribución a lo expresamente autorizado.

Delimitadas esas características, y considerando la fecha de promulgación del Reglamento de la Policía Preventiva de 1941, importa citar las disposiciones laborales que se encontraban vigentes. Es así que el Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, publicado el 5 de noviembre de 1938, definió el ámbito de aplicación personal, al establecer:

ARTÍCULO 1. La presente ley es de observancia general para todas las Autoridades y funcionarios integrantes de los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, para las Autoridades y funcionarios del Distrito Federal y Territorios y para todos los trabajadores al servicio de unos y otras.

La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado promulgada en 1963, previno:

ARTÍCULO 1. La presente ley es de observancia general para los titulares y trabajadores de las dependencias de los Poderes de la Unión, los gobiernos del Distrito Federal y de los Territorios Federales; de las instituciones que a continuación se enumeran: Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, Juntas Federales de Mejoras Materiales, Instituto Nacional de la Vivienda, Lotería Nacional, Instituto Nacional Indigenista, Comisión Nacional Bancaria, Comisión Nacional de Seguros, Comisión Nacional de Valores, Comisión de Tarifas de Electricidad y Gas, Centro Materno Infantil Maximino Ávila Camacho; Hospital Infantil; así como de los otros organismos descentralizados similares a los anteriores que tengan a su cargo función de servicios públicos.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Tal disposición fue reformada el 23 de diciembre de 1974, para señalar:

ARTÍCULO 1. La presente ley es de observancia general para los titulares y trabajadores de las dependencias de los Poderes de la Unión, los gobiernos del Distrito Federal; de las instituciones que a continuación se enumeran: Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, Juntas Federales de Mejoras Materiales, Instituto Nacional de la Vivienda, Lotería Nacional, Instituto Nacional Indigenista, Comisión Nacional Bancaria, Comisión Nacional de Seguros, Comisión Nacional de Valores, Comisión de Tarifas de Electricidad y Gas, Centro Materno Infantil Maximino Ávila Camacho; Hospital Infantil; así como de los otros organismos descentralizados similares a los anteriores que tengan a su cargo función de servicios públicos.

Considerando la fecha en que las Policías Auxiliar y Bancaria e Industrial obtuvieron la autorización (1941) y aquella en que fuere promulgado el Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, como la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado y su reforma a su artículo primero, jurídicamente es imposible que el personal que laboraba para tales Policías, normara sus relaciones laborales por el Estatuto y Ley que ahora reglamenta el Apartado B) del artículo 123 Constitucional.

En ese mismo sentido, y del estudio del Reglamento de la Policía Preventiva de 1984, el cual en su artículo cuarto transitorio, claramente refiere:

ARTÍCULO CUARTO.- Se respetarán los derechos del personal de las Policías Bancaria e Industrial y Auxiliar, que con motivo del presente reglamento pasen a formar parte de la Policía del Distrito Federal.

En el orden de ideas expuesto, el Reglamento en estudio únicamente norma cuestiones policiales, sin poder invadir dos materias a la vez, esto es la administrativa y la laboral, por lo

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

que el Decreto de 1984 contiene una decisión del Poder Ejecutivo, ejecutada a través del entonces Departamento del Distrito Federal, en el ámbito estricto de sus facultades, consistente en reglamentar las funciones del personal policiaco, con el alcance de transferir el patrimonio de las Policías Auxiliar y Bancaria e Industrial al Departamento, pero no va más allá respecto a modificar el régimen laboral de los trabajadores.

En ese mismo sentido y continuando el análisis del régimen laboral, la Ley Federal del Trabajo, promulgada en 1931 (ARTÍCULO 35), vigente hasta 1970 y reformada otra vez, en 1980 (ARTÍCULO 41), substancialmente refirió:

ARTÍCULO 35. La sustitución del patrón no afectará los contratos de trabajo existentes. El patrón sustituido será solidariamente responsable con el nuevo por las obligaciones derivadas de los contratos o de la ley, nacidas antes de la fecha de la sustitución, hasta por el término de seis meses, concluido éste, subsistirá únicamente la responsabilidad del nuevo patrón.

ARTÍCULO 41. La sustitución del patrón no afectará las relaciones de trabajo de la empresa o establecimiento. El patrón sustituido será solidariamente responsable con el nuevo por las obligaciones derivadas de las relaciones de trabajo y de la Ley, nacidas antes de la fecha de la sustitución, hasta por el término de seis meses; concluido este, subsistirá únicamente la responsabilidad del nuevo patrón.

El término de seis meses a que se refiere el párrafo anterior, se contará a partir de la fecha en que se hubiese dado aviso de la sustitución al sindicato o a los trabajadores.

Considerando la publicación del Reglamento de 1984 en estudio, no se hace evidente el aviso a los trabajadores, ya que no implica modificar el régimen laboral al que pertenecen sin que tenga relevancia alguna que esos Cuerpos Auxiliares, ahora Policía Complementaria

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

de la Policía Preventiva del Distrito Federal tengan su domicilio en las mismas instalaciones originarias y cumpliendo con los mismos objetivos. Es el caso, que al darse el traspaso de su patrimonio al hoy Gobierno del Distrito Federal, quedan dudas en cuanto a que si bien es cierto esas unidades quedaron imbitas de las subsistentes, comprobándose la relación de causalidad entre ambas, también lo es que no existe la responsabilidad solidaria y la substitución patronal.

Por ello, el artículo Cuarto Transitorio del Reglamento de la Policía Preventiva de 1984, no puede atacarse de inconstitucional, al disponer: "Se respetarán los derechos del personal de las Policías Bancaria e Industrial y Auxiliar", con lo que los derechos laborales, continúan rigiéndose por lo previsto en la Ley Federal del Trabajo reglamentaria del apartado A) del artículo 123 constitucional. De donde se infiere que ese Reglamento, al ser promulgado por el Ejecutivo Federal no excede el marco especificado por el Constituyente, cuando éste ni siquiera ha querido reformar el marco Constitucional de manera exclusiva para los trabajadores de esas Policías.

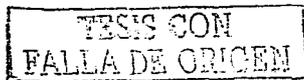
Congruente con lo anterior, el Reglamento de la Policía Preventiva de 1984 sólo tiene carácter administrativo, como expresión jurídica del órgano ejecutivo, que dicta resoluciones en el ejercicio de sus funciones, sobre una especie en particular de los negocios públicos y, por tanto, no tiene la jerarquía para modificar el régimen laboral de los trabajadores de las Policías Auxiliar y Bancaria e Industrial, ya que las facultades de legislar en materia de trabajo están reservadas para el Congreso de la Unión, sobre bases restringidas que señala el artículo 123 Constitucional, además tal Reglamento fue promulgado en ejercicio de facultades que la fracción I del artículo 89 Constitucional otorga al Ejecutivo Federal, para reglamentar actos del Poder Legislativo.

La tesis siguiente precisa de manera impecable el alcance de las atribuciones que tiene un Reglamento:

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

REGLAMENTOS ADMINISTRATIVOS. SUS LÍMITES. Mediante el ejercicio de la facultad reglamentaria, el titular del Ejecutivo Federal puede, para mejor proveer en la esfera administrativa el cumplimiento de las leyes, dictar ordenamientos que faciliten a los destinatarios la observancia de las mismas, a través de disposiciones generales, imperativas y abstractas que detallen sus hipótesis y supuestos normativos de aplicación. Sin embargo, tal facultad (que no sólo se deduce de la fracción I del artículo 89 constitucional, sino que a la vez se confirma expresamente con el contenido de la fracción VIII, inciso a), del artículo 107 de la propia Carta Suprema), por útil y necesaria que sea, debe realizarse única y exclusivamente dentro de la esfera de atribuciones propia del Poder Ejecutivo, esto es, la norma reglamentaria actúa por facultades explícitas o implícitas que se precisan en la ley, siendo únicamente esa zona donde pueden y deben expedirse reglamentos que provean a la exacta observancia de aquélla y que, por ello, compartan además su obligatoriedad. De ahí que, siendo competencia exclusiva de la ley la determinación del qué, quién, dónde y cuándo de una situación jurídica general, hipotética y abstracta, al reglamento de ejecución competará, por consecuencia, el cómo de esos mismos supuestos. Por tal virtud, si el reglamento sólo encuentra operatividad en el renglón del cómo, sus disposiciones sólo podrán referirse a las otras preguntas (qué, quién, dónde y cuándo), siempre que éstas ya estén contestadas por la ley, es decir, el reglamento desenvuelve su obligatoriedad a partir de un principio definido por la ley y, por tanto, no puede ir más allá de ella, ni extenderla a supuestos distintos ni, mucho menos, contradecirla; luego entonces, la facultad reglamentaria no puede ser utilizada como instrumento para llenar lagunas de la ley, ni para reformarla o, tampoco, para remediar el olvido o la omisión. Por tal motivo, si el reglamento debe contraerse a indicar los medios para cumplir la ley, no estará entonces permitido que a través de dicha facultad, una disposición de tal naturaleza otorgue mayores alcances o imponga diversas limitantes que la propia norma que busca reglamentar, por ejemplo, creando y obligando a los particulares a agotar un recurso administrativo, cuando la ley que reglamenta nada previene a ese respecto.

Tribunales Colegiados de Circuito. Apéndice 1995. Octava Época. Tomo III, Parte TCC. Tesis: 732 Pág. 544. Jurisprudencia.



El Ejecutivo Federal, a través de un Decreto no puede invadir facultades reservadas para el Congreso de la Unión, relativas a legislar en materia de trabajo, por ello, el Decreto es claro al referir en su TRANSITORIO CUARTO, que se respetarán los derechos de los trabajadores, acatando con ello, la división de Poderes a que refiere el artículo 49 de la Constitución Federal, como voluntad política de la soberanía que contempla el artículo 40 del mismo ordenamiento superior.

Es claro que el Constituyente encomendó a los Tribunales de la Federación el encargo de proteger, en beneficio de los gobernados, de manera que éstos puedan acudir al juicio de garantías, las esferas de competencia de la Federación y de los Estados para mantener vigente el Pacto Federal, teniendo como base fundamental la no usurpación de funciones constitucionales entre las autoridades de éstos.

Considerando que toda relación de trabajo, tiene su origen en la Constitución Federal, se deduce que los trabajadores de las Policías Auxiliar y Bancaria e Industrial desde el año de 1941 a 1984, y después de esas fechas, han estado sujetos a la Ley Federal del Trabajo, reglamentaria del artículo 123 Constitucional y después reglamentaria del Apartado A) del mismo precepto superior.

4.3. Análisis de la Tesis intitulada: "Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje. Es competente para conocer de las controversias planteadas por el personal administrativo de las dependencias de Seguridad Pública del Distrito Federal, en contra de sus titulares"

La tesis en estudio, no tiene ámbito de aplicación personal para los trabajadores administrativos de las Policías Auxiliar y Bancaria e Industrial, en su caso, si tiene aplicación para trabajadores de la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

TRIBUNAL FEDERAL DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE. ES COMPETENTE PARA CONOCER DE LAS CONTROVERSIAS PLANTEADAS POR EL PERSONAL ADMINISTRATIVO DE LAS DEPENDENCIAS DE SEGURIDAD PUBLICA DEL DISTRITO FEDERAL, EN CONTRA DE SUS TITULARES. De conformidad con los artículos 123, apartado B, fracción XII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 124 y 124-13, de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, y 13 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, el conocimiento de los conflictos individuales que se susciten entre los titulares de una dependencia encargada de la seguridad pública y aquellos trabajadores que desempeñen funciones de carácter administrativo, corresponde al Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, en virtud de que esas personas, al no realizar funciones de policía, no forman parte propiamente de los cuerpos de seguridad pública y, por ello, su relación no es de naturaleza administrativa, ni los conflictos relativos son de la competencia de los tribunales administrativos.

Segunda Sala. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Novena Época. Tomo X, Diciembre 1999. Tesis: 2a./J.135/99 Pág. 337. Jurisprudencia.

Los artículos 192 y 193 de la Ley de Amparo determinan la genérica obligatoriedad de la jurisprudencia que establezca la Suprema Corte de Justicia funcionando en Pleno o en Salas y de los Tribunales Colegiados de Circuito, hecho que también se deduce del artículo 16, primer párrafo y el séptimo párrafo del artículo 94 de la misma Codificación Suprema, que señala:

ARTÍCULO 94.- Se deposita el ejercicio del Poder Judicial de la Federación en una Suprema Corte de Justicia, en un Tribunal Electoral, en Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y en Juzgados de Distrito.

La ley fijará los términos en que sea obligatoria la jurisprudencia que establezcan los tribunales del Poder Judicial de la Federación sobre interpretación de la Constitución,

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

leyes y reglamentos federales o locales y tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano, así como los requisitos para su interrupción y modificación.

La jurisprudencia es interpretación reiterada y obligatoria de la ley, se trata de la norma misma definida en sus alcances a través de un procedimiento que desentraña su razón y finalidad; y conforme al principio de legalidad consagrado en el artículo 16 constitucional, la autoridad está obligada a fundar y motivar en mandamiento escrito todo acto, debiendo, expresar con precisión el precepto legal aplicable al caso, las circunstancias especiales, causas inmediatas o razones particulares que se hayan tenido en consideración para la emisión del mismo.

De ambos presupuestos, se deduce que la autoridad está obligada a cumplir con ese mandato constitucional, por lo que debió aplicar la ley al caso concreto y la tesis invocada debidamente relacionada, para no quebrantar el principio de legalidad emanado del artículo 16 constitucional, debiendo regir sus actos con base en la norma, y observar necesariamente el sentido que la interpretación de la misma ha sido fijado por la jurisprudencia. Conviene analizar la siguiente tesis:

FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN. NO PUEDEN OMITIRSE POR LA SIMPLE CITA DE JURISPRUDENCIA. Aunque la jurisprudencia es una importantísima fuente del derecho en nuestro sistema jurídico, tal circunstancia no entraña que, so pretexto de su aplicación, se dé la omnimoda posibilidad de que se ignore o margine el imperativo constitucional (artículo 16 de la Máxima Ley) de que todo acto de autoridad dirigido a inferir una molestia al gobernado, cuente con la debida fundamentación y motivación, aspectos insoslayables en la conducta del juzgador; de suerte que la sola cita de una tesis jurisprudencial, sin precederle la consiguiente motivación, implica violación de garantías.

Novena Época; Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; Tomo VII, Mayo 1998; Tribunales Colegiados de Circuito; Tesis: I.4o.T.19 K; Pág. 1021. Tesis aislada.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

De lo expuesto, se infiere que, sin estudio previo e incumpliendo con lo previsto en el artículo 192 de la Ley de Amparo, la autoridad jurisdiccional no puede invocar una tesis que no refiere a interpretación de normas aplicables a las Policías Auxiliar y Bancaria e Industrial.

Lo anterior, fundamentalmente porque el Reglamento de la Policía Preventiva del Distrito Federal, no tuvo como objeto modificar el régimen de sus trabajadores administrativos y porque por su aplicación por dicha autoridad no lleva concomitante la de la ley interpretada.

De igual manera, el hecho de que la Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal, eleve a la categoría de Cuerpos de Seguridad Pública a las Policías Auxiliar y Bancaria e Industrial, cuando ello es contrario a lo previsto por los artículos 21, 90 y 123 constitucionales, debe dar lugar a no confundirlas con la Secretaría de Seguridad Pública y la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, según el artículo 15 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, que prevé:

ARTÍCULO 15.- El Jefe de Gobierno se auxiliará en el ejercicio de sus atribuciones, que comprenden el estudio, planeación y despacho de los negocios del orden administrativo, en los términos de ésta ley, de las siguientes dependencias:

I. (...)

X. Secretaría de Seguridad Pública;

XIII. Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal; (...)

La Secretaría de Seguridad Pública y la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal se ubican en el ámbito orgánico del Gobierno del Distrito Federal y se registrarán por las leyes específicas correspondientes.

El anterior artículo se encuentra vinculado con el diverso 45 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, que dice:

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

ARTÍCULO 45.- A efecto de llevar la operación de las entidades del Distrito Federal, el Jefe de Gobierno las agrupará por sectores, considerando el objeto de cada una de ellas y las competencias que esta Ley atribuye a las Dependencias de la Administración Pública del Distrito Federal.

Y que con relación al "Acuerdo por el que se adscriben orgánicamente las dependencias, unidades administrativas y órganos desconcentrados de la administración pública del Distrito Federal y se delegan facultades en la unidad administrativa que se menciona", publicado el 25 de octubre de 1995. De donde la Secretaría de Seguridad Pública, agrupa a:

La Dirección General de control de Tránsito;
La Dirección General de Seguridad Pública Regional Poniente-Sur-Oeste;
La Dirección General de Seguridad Pública Regional Poniente-Sureste;
La Dirección General de Seguridad Pública Regional Oriente-Sureste;
La Dirección General de Seguridad Pública Regional Norte-Centro;
La Dirección General de Agrupamientos;
La Dirección General de Control Operativo;
La Dirección General de Servicios de Apoyo;
La Dirección Ejecutiva de Políticas de Seguridad Pública, y
El Instituto Técnico de Formación Policial.

Conforme a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Estatuto de Gobierno, Ley Orgánica de la Administración Pública y su Reglamento, Ley de Seguridad Pública y Reglamento de la Policía Preventiva, todos del Distrito Federal, las Policías Auxiliar y Bancaria e Industrial no son parte orgánica del Gobierno del Distrito Federal, ni están agrupadas a la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal.

Con lo que la tesis **“Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje. Es competente para conocer de las controversias planteadas por el personal administrativo de las dependencias de seguridad pública del Distrito Federal, en contra de sus titulares”** no tiene aplicación para trabajadores administrativos de la Policía Bancaria e Industrial ni de la Policía Auxiliar.

De lo anterior, se desprende que el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje conculcaría la garantía prevista en el artículo 16 de la Constitución General, en caso de que omitiera fundar el acto de competencia, entendiéndose por ello, la cita precisa del precepto legal aplicable al caso sometido a su conocimiento; ahora bien, esto último refiere no sólo al artículo exacto de la ley o reglamento, sino también a la jurisprudencia aplicable, de modo que en aquellos casos en que se invocan determinados ordenamientos y criterios, corresponde a la autoridad explicar su contenido y alcances ya que no es dable enseñarle la justa aplicación del derecho, por parte del propio gobernado.

Las Condiciones Generales de Trabajo del Gobierno del Distrito Federal, publicadas en la Gaceta Oficial del Departamento del Distrito Federal el 2 de diciembre de 1991, son inaplicables a los trabajadores administrativos de la Policía Bancaria e Industrial, pues en ellas intervino la representación de los trabajadores del Departamento del Distrito Federal a través del Sindicato correspondiente, sin representación de trabajadores de la Policía citada; según el artículo 13 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal que a la letra dice:

ARTÍCULO 13.- Las relaciones de trabajo entre el gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores, se regirán por lo dispuesto en el Apartado B) del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la ley que el Congreso de la Unión emita sobre la materia.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Ni siquiera se dieron por terminadas las relaciones colectivas de trabajo, en virtud que no se está en los supuestos jurídicos por el artículo 434 y correlativo de la Ley Federal del Trabajo. La siguiente tesis colabora en lo antes fundamentado:

AUTORIDADES. SU DENOMINACIÓN DEBE ESTAR PREVISTA EN LA NORMA Y NO ES VALIDA LA UTILIZACIÓN DE "SINÓNIMOS" QUE NO ESTÉN CONTEMPLADOS EN ELLA.

La creación y fijación de atribuciones de las Autoridades es una facultad que debe estar prevista por la norma, por ende, resulta inadmisibile el hecho de que la denominación de determinada Autoridad derive de un "sinónimo", ya que mientras esta equivalencia no esté prevista en la norma y sólo derive de una práctica interna de las dependencias, tal práctica resulta inaceptable en virtud de la inseguridad jurídica que ello generaría.

Tribunales Colegiados de Circuito. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Novena Época. Tomo II, Agosto 1995. Tesis: I.4o.A.12 A Pág. 473. Tesis Aislada.

La Tesis es aplicable respecto a trabajadores administrativos que laboran para la Procuraduría General de Justicia y la Secretaría de Seguridad Pública, ambas del Distrito Federal y entidades agrupadas esas Dependencias pero no para trabajadores de la Policía Complementaria, esto es, para aquellos que laboran para las Policías Bancaria e Industrial y Auxiliar.

El Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje no puede ir en contra de lo previsto por el artículo 17 de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, al establecer:

ARTÍCULO 17.- Ninguna persona podrá hacerse justicia por sí misma, ni ejercer violencia para reclamar su derecho.

Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

resoluciones de manera pronta, completa e imparcial. Su servicio será gratuito, quedando, en consecuencia, prohibidas las costas judiciales.

Las leyes federales y locales establecerán los medios necesarios para que se garantice la independencia de los tribunales y la plena ejecución de sus resoluciones.

Nadie puede ser aprisionado por deudas de carácter puramente civil.

El derecho de acudir a tribunales, por los trabajadores de las Policías Auxiliar y Bancaria e Industrial, debe concebirse como una facultad de proyección y contenido eminentemente social, al tratar de lograr una justicia real y no formalista. Por ello, acudir ante el Órgano competente, debe convertirse en un verdadero valor social. El definir con certeza el Tribunal al que debe acudir en demanda de prestaciones legítimamente ganadas, por el producto del trabajo, es una garantía individual y colectiva, como aquella que refiere a la garantía de igualdad ante la ley y el derecho de audiencia. En el primer caso, no se trata de una igualdad formal, pues las relaciones de trabajo no pueden ser confundidas con otras de carácter administrativo, así como el hecho de que no es posible dejar en estado de indefensión a las partes, al privarlas de escuchar sus pretensiones con quien realmente deba controvertir y defenderlas con base en una ley aplicable al caso.

Esa garantía de acceder la jurisdicción se traduce correlativamente en la obligación del Estado de instituir la administración de justicia cuyo acceso debe estar libre de obstáculos innecesarios y con fundamento con relación a las leyes aplicables y expedidas con anterioridad al hecho.

Con relación a los artículos 133 y 123 de la Constitución Federal, el Gobierno de la República de los Estados Unidos Mexicanos, ha suscrito el PACTO INTERNACIONAL DE DERECHOS CIVILES Y POLÍTICOS, en cuyo caso, el artículo 14.1, así como el diverso 8.1 de

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que estipula: "TODA PERSONA TIENE DERECHO A SER OÍDA CON LAS DEBIDAS GARANTÍAS Y DENTRO DE UN PLAZO RAZONABLE, POR UN JUEZ O TRIBUNAL COMPETENTE, INDEPENDIENTE E IMPARCIAL, ESTABLECIDO CON ANTERIORIDAD POR LA LEY (...) PARA LA DETERMINACIÓN DE SUS DERECHOS Y OBLIGACIONES DE CARÁCTER CIVIL, LABORAL, FISCAL O DE CUALQUIER OTRO CARÁCTER".

El anterior acuerdo encuentra mayor relevancia, bajo el siguiente criterio:

TRATADOS INTERNACIONALES. SE UBICAN JERÁRQUICAMENTE POR ENCIMA DE LAS LEYES FEDERALES Y EN UN SEGUNDO PLANO RESPECTO DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. Persistentemente en la doctrina se ha formulado la interrogante respecto a la jerarquía de normas en nuestro derecho. Existe unanimidad respecto de que la Constitución Federal es la norma fundamental y que aunque en principio la expresión "... serán la Ley Suprema de toda la Unión ..." parece indicar que no sólo la Carta Magna es la suprema, la objeción es superada por el hecho de que las leyes deben emanar de la Constitución y ser aprobadas por un órgano constituido, como lo es el Congreso de la Unión y de que los tratados deben estar de acuerdo con la Ley Fundamental, lo que claramente indica que sólo la Constitución es la Ley Suprema. El problema respecto a la jerarquía de las demás normas del sistema, ha encontrado en la jurisprudencia y en la doctrina distintas soluciones, entre las que destacan: supremacía del derecho federal frente al local y misma jerarquía de los dos, en sus variantes lisa y llana, y con la existencia de "leyes constitucionales", y la de que será ley suprema la que sea calificada de constitucional. No obstante, esta Suprema Corte de Justicia considera que los tratados internacionales se encuentran en un segundo plano inmediatamente debajo de la Ley Fundamental y por encima del derecho federal y el local. Esta interpretación del artículo 133 constitucional, deriva de que estos compromisos internacionales son asumidos por el Estado mexicano en su conjunto y comprometen a todas sus autoridades frente a la comunidad internacional; por ello se explica que el Constituyente

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

haya facultado al presidente de la República a suscribir los tratados internacionales en su calidad de Jefe de Estado y, de la misma manera, el Senado interviene como representante de la voluntad de las entidades federativas y, por medio de su ratificación, obliga a sus autoridades. Otro aspecto importante para considerar esta jerarquía de los tratados, es la relativa a que en esta materia no existe limitación competencial entre la Federación y las entidades federativas, esto es, no se toma en cuenta la competencia federal o local del contenido del tratado, sino que por mandato expreso del propio artículo 133 el presidente de la República y el Senado pueden obligar al Estado mexicano en cualquier materia, independientemente de que para otros efectos ésta sea competencia de las entidades federativas. Como consecuencia de lo anterior, la interpretación del artículo 133 lleva a considerar en un tercer lugar al derecho federal y al local en una misma jerarquía en virtud de lo dispuesto en el artículo 124 de la Ley Fundamental, el cual ordena que "Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados. "No se pierde de vista que en su anterior conformación, este Máximo Tribunal había adoptado una posición diversa en la tesis P. C/92, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Número 60, correspondiente a diciembre de 1992, página 27, de rubro: "LEYES FEDERALES Y TRATADOS INTERNACIONALES. TIENEN LA MISMA JERARQUÍA NORMATIVA. "; sin embargo, este Tribunal Pleno considera oportuno abandonar tal criterio y asumir el que considera la jerarquía superior de los tratados incluso frente al derecho federal.

Pleno. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Novena Época. Tomo X, Noviembre 1999. Tesis: P. LXXVII/99 Pág. 46. Tesis Aislada.

La División de Poderes es una primera garantía de la independencia del Poder Judicial, que debe ser capaz de cumplir sus resoluciones sin injerencias indebidas de los otros, además de que las autoridades laborales deben hacer uso de sus garantías judiciales que tienen por finalidad asegurar la independencia e imparcialidad de sus fallos, incluso para no incurrir en responsabilidad. De donde se advierte que la COMPETENCIA resuelta por ese Alto Tribunal,

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

refiere a las partes que son: Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje y Tribunal de lo Contencioso Administrativo.

La Tesis no es aplicable para la Junta de Conciliación y Arbitraje, ya que desde 1941 las Juntas conocen de casos de las Policías Auxiliar y Bancaria e Industrial, por lo que no se puede adjudicar un Tribunal con posterioridad como el Federal de Conciliación y Arbitraje cuando ya se encontraban creadas las Juntas de Conciliación y Arbitraje.

En ese orden de hechos, lo previsto por el artículo 14 de la Constitución Federal, es inquestionable al referir, en la parte que interesa, lo siguiente:

ARTÍCULO 14.- A ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna.

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

El subrayado resalta que las Juntas están previamente establecidas conforme a leyes expedidas con anterioridad al hecho, sin que sea posible quebrantar derechos laborales plasmados en un ordenamiento reglamentario del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como lo es la Ley Federal del Trabajo. Conviene retomar lo previsto por la propia Constitución, respecto a la División de Poderes, ese principio contenido especialmente también en el artículo 122 Constitucional, consiste en que las funciones legislativa, judicial y ejecutiva sean efectuadas por distintos órganos de un mismo orden jurídico y se impida que tales órganos realicen actividades que no les estén expresamente conferidas.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

La Constitución como ordenamiento supremo del ámbito normativo obliga, prohíbe o faculta a los titulares de esos órganos a realizar determinada conducta.

Así el artículo 122 Constitucional, en la parte que interesa, previene:

ARTÍCULO 122.- Definida por el artículo 44 de este ordenamiento la naturaleza jurídica del Distrito Federal, su gobierno está a cargo de los Poderes Federales y de los órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial de carácter local, en los términos de este artículo...

Para no transcribir todo el artículo, simplemente no se encontró facultad alguna de la Asamblea Legislativa en cuanto a modificar el Artículo 123 Constitucional, para dar cabida a la Policía Bancaria e Industrial.

Finalmente, el artículo 135 de la Constitución Federal previene:

ARTÍCULO 135.- La presente Constitución puede ser adicionada o reformada. Para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la misma, se requiere que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, acuerde las reformas o adiciones, y que éstas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los Estados.

El Congreso de la Unión o la Comisión Permanente en su caso, harán el cómputo de los votos de las Legislaturas y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas.

El Congreso de la Unión, no ha reformado la Constitución respecto del artículo 123, para incorporar a trabajadores de las Policías Auxiliar y Bancaria e Industrial a su Apartado B), en ninguna de sus fracciones. Tampoco las legislaturas de los Estados han aprobado reforma

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

alguna a partir de un Decreto que contiene un Reglamento de la Policía Preventiva del Distrito Federal.

El artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, regula todo trabajo económico o asalariado. La intención del Constituyente de 1917, fue otorgar un mínimo de garantías individuales, descanso obligatorio, participación de utilidades, protección al trabajo de mujeres y menores de edad, seguridad e higiene, estabilidad laboral, riesgos de trabajo, etc., en lo colectivo (sindicatura, huelga, negociación colectiva), impartición de justicia (conciliación y arbitraje), previsión social (seguros de invalidez, vida, accidentes, etc.).

Cuando en el año de 1934 se expide el Acuerdo sobre Organización del Servicio Civil suplido por el Estatuto Jurídico que en 1960 originó la reforma constitucional y la creación del Apartado B) del artículo 123 constitucional y la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, no se modificó el proemio original del artículo 123, al conservarse en el Apartado A), "... El Congreso de la Unión, sin contravenir las bases siguientes, deberá expedir leyes sobre el trabajo, las cuales regirán: Entre los obreros... y de una manera general todo contrato de trabajo."

Conforme a la jerarquía de leyes, establecida en el artículo 133 Constitucional, el Decreto del 6 de julio de 1984, tuvo como fin dar un marco reglamentario a la actividad de los miembros de la Policía, conforme a facultades del Ejecutivo Federal sin que ostente la de legislar en materia de trabajo, por estar en contra del artículo 49 de la Constitución Federal, sin que sea válido invadir esferas divididas entre los Poderes Federales, por corresponder al Congreso de la Unión legislar en materia de trabajo sin contravenir las bases del propio 123 de la Carta Magna.

Congruente con tal razonamiento, no se puede atacar de inconstitucional el Decreto del 6 de julio de 1984, en virtud que es claro al referir que:

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

ARTÍCULO TRANSITORIO CUARTO. Se respetarán los derechos del personal de las Policías Bancaria e Industrial y Auxiliar, que con motivo del presente reglamento pasen a formar parte de la Policía del Distrito Federal.

Como se desprende de los artículos 72, inciso f), 73, fracción X, 123 y 135 de la Constitución Federal y 9 y 11 del Código Civil aplicable en materia federal, para reformar un precepto legal de misma jerarquía, emanado formalmente del mismo órgano legislativo, debe cumplirse con los requisitos de votación, promulgación y refrendo. Considerando que la Carta Magna y que la Ley Federal del Trabajo, prevalece sobre una local, como es el Reglamento de la Policía Preventiva del Distrito Federal, las disposiciones de aquellos ordenamientos federales sólo pueden ser derogadas por otras de la misma naturaleza, lo que no sucede con la publicación del Reglamento de la Policía Preventiva del Distrito Federal, ya que no tuvo por objeto normar cuestiones de trabajo ni tiene la jerarquía necesaria.

En ese sentido, existen varios criterios, entre otros, como los siguientes:

LEYES, PRINCIPIO DE JERARQUÍA NORMATIVA (DE LAS), ESTABLECIDO POR EL ARTÍCULO 133 CONSTITUCIONAL. No es correcta la apreciación de que una ley reglamentaria de algún precepto constitucional, como lo es la Ley del Seguro Social, sea, por naturaleza propia, jerárquicamente superior a otros ordenamientos generales, como también lo son las leyes orgánicas, las leyes ordinarias o códigos de materias específicas, y para demostrar lo ineficaz de tales argumentaciones, es conveniente precisar que la relación de subordinación que puede existir entre dos cuerpos normativos generales resulta, como consecuencia lógica, de la posibilidad de creación con que cuente cada uno de ellos, así, la norma que prevé y determina en sus disposiciones la creación de otra, es superior a esta última; la creada de acuerdo con tal regulación, inferior a la primera. El orden jurídico, especialmente aquél cuya personificación constituye el estado, no es, por tanto, una dispersión de ordenamientos anárquicamente subordinados entre sí, y a gusto de los

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

gobernantes, sino que es indudablemente, una verdadera jerarquía que se integra con base en diversos niveles. La unidad de esas normas hallase constituida por el hecho de que la creación de las de grado más bajo, se encuentra determinada por otras de nivel superior, cuya creación es prevista a su vez, por otra todavía más alta, hasta llegar a la norma primaria o fundamental que representa, siempre, la suprema razón de validez de todo orden jurídico. Las normas generales creadas por órganos legislativos constituidos, representan un nivel inmediatamente inferior al de la Constitución de la República en el orden jerárquico del derecho. Esa es precisamente la intención del constituyente manifiestamente expresada en el texto del artículo 133 constitucional, al señalar específicamente la frase "...las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella..." así, tales ordenamientos guardan, frente a la misma, una distancia de subordinación natural, lo cual no acontece como regla general, entre las distintas especies de leyes creadas por el Congreso de la Unión pues para que eso existiera sería menester, como sucede en el caso de la norma fundamental, que una ley secundaria determinara en su articulado, la creación de otro ordenamiento, cualquiera que sea su denominación (ley orgánica, ley ordinaria, ley reglamentaria o código), para estar entonces en la posibilidad de hablar de una verdadera relación jerárquica de superior a inferior entre dos distintos tipos de cuerpos normativos generales, situación que no acontece en el caso de la ley del Seguro Social que no contiene, en sus disposiciones, previsión expresa respecto de la creación de la Ley Aduanera, razón por la cual, sin importar que una sea ley reglamentaria y otra ley ordinaria no existe condición alguna de subordinación que las relacione, guardando entera independencia entre sí, y compartiendo su mismo nivel jerárquico, respecto del orden normativo del que han emanado. En otras palabras, en observancia del principio instituido por el constituyente en el texto del artículo 133 de la Carta Magna, y toda vez que no ha sido la Ley del Seguro Social la razón de creación, ni tampoco dispuso el origen de la Ley Aduanera, su igualdad jerárquica es evidente, sin ser posible, válidamente hablando, pretender subordinar una a la otra por el solo acontecimiento de que la primera, Ley del Seguro Social, reglamente específicamente una fracción del apartado A del artículo 123 constitucional, y la otra sólo regula una determinada materia, como lo es en el caso, la Ley Aduanera.

TESIS CON
FUNDAMENTO DE ORIGEN

Tribunales Colegiados de Circuito. Semanario Judicial de la Federación. Octava Época. Tomo I Segunda Parte-1. Pág. 394. Tesis Aislada.

CONFLICTO NORMATIVO. FORMA DE RESOLVER UN. Para resolver un conflicto normativo, debe estarse al principio de que, ante la contradicción de dos leyes, debe atenderse a la de mayor jerarquía y, en caso de ser iguales a lo que disponga la ley especial. Tribunales Colegiados de Circuito. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Novena Época. Tomo III, Mayo 1996. Tesis SS.72 K. Pág. 607. Tesis Aislada.

Atendiendo a la naturaleza jurídica de la relación existente entre los trabajadores de las Policías Auxiliar y Bancaria e Industrial, el órgano jurisdiccional competente es la Junta Local de Conciliación y Arbitraje del Distrito Federal, por no tratarse de miembros que forman parte de un cuerpo de seguridad pública que mantienen una relación de naturaleza laboral con el Gobierno del Distrito Federal. Máxime que a la luz de lo previsto por el artículo 21 Constitucional, esas Corporaciones no son instituciones policiales, ni forman parte orgánica del ahora Gobierno del Distrito Federal.

Los derechos laborales de los trabajadores de las Policías Auxiliar y Bancaria e Industrial, están previstas por disposición expresa en el artículo 123, Apartado A), de la Constitución, excluyéndoseles de la aplicación del Apartado B) del Ordenamiento Superior. Por lo que corresponde a la Junta la competencia para conocer de pretensiones derivadas de la prestación de servicios, acatando con ello, lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 17 de la Constitución, que consagra la garantía que toda persona tiene derecho para que se le administre justicia por un órgano con facultades de que está investido, siendo la Junta de Conciliación y Arbitraje el órgano jurisdiccional competente, por no existir lagunas jurídicas en la Constitución Federal.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

INTERPRETACIÓN DE LA CONSTITUCIÓN. ANTE LA OSCURIDAD O INSUFICIENCIA DE SU LETRA DEBE ACUDIRSE A LOS MECANISMOS QUE PERMITAN CONOCER LOS VALORES O INSTITUCIONES QUE SE PRETENDIERON SALVAGUARDAR POR EL CONSTITUYENTE O EL PODER REVISOR. El propio artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos autoriza, frente a la insuficiencia u oscuridad de la letra de la ley, utilizar mecanismos de interpretación jurídica. Al desentrañar el sentido y alcance de un mandato constitucional deben privilegiarse aquellos que permitan conocer los valores o instituciones que se quisieron salvaguardar por el Constituyente o el Poder Revisor. Así, el método genético-teleológico permite, al analizar la exposición de motivos de determinada iniciativa de reforma constitucional, los dictámenes de las Comisiones del Congreso de la Unión y el propio debate, descubrir las causas que generaron determinada enmienda al Código Político, así como la finalidad de su inclusión, lo que constituye un método que puede utilizarse al analizar un artículo de la Constitución, ya que en ella se cristalizan los más altos principios y valores de la vida democrática y republicana reconocidos en nuestro sistema jurídico.

Pleno. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Novena Época. Tomo VII, Abril de 1998. Tesis: P. XXVIII/98 Pág. 117. Tesis Aislada.

4.4. Análisis de la actividad del Poder Judicial de la Federación, alrededor de las Policías Auxiliar y Bancaria e Industrial del Distrito Federal

A través del estudio de la jurisprudencia, se determina que miembros de la Policía Bancaria e Industrial del Distrito Federal han presentado demandas ante la Junta Local de Conciliación y Arbitraje en reclamo de sus prestaciones laborales y de seguridad social, como se advierte de las tesis que abajo se transcriben; baste observar las fechas en que se dictaron las ejecutorias precedentes y el origen jurisdiccional de aquellas, situación que perfectamente acontece respecto a la Policía Auxiliar del Distrito Federal.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Tales tesis son:

POLICÍA BANCARIA E INDUSTRIAL, NO EXISTE RELACIÓN CONTRACTUAL DE TRABAJO ENTRE LAS PERSONAS QUE PERTENECEN AL CUERPO DE, Y LAS EMPRESAS DONDE SON COMISIONADAS. No puede considerarse con el carácter de laboral, la relación existente entre una empresa y un miembro de la Policía Bancaria e Industrial que desempeña funciones de vigilancia en dicha empresa, con mayor razón si tales funciones las realiza en virtud de la comisión conferida tanto por el Jefe de la Policía del Distrito Federal, como por el Jefe de la Corporación a la cual pertenecen, porque en tales condiciones no puede hablarse de la existencia de subordinación del trabajador respecto del patrón, en los términos de los artículos 3o. y 17 de la Ley Federal del Trabajo, toda vez que la persona que desempeña esta clase de servicios actúa como parte de un grupo oficial de vigilancia, sometido a un reglamento, a ciertas órdenes jerárquicas dictadas por dichos jefes y a un ordenamiento que no se compagina con las disposiciones generales que en materia de contrato de trabajo establecen los artículos 22 y 24 de la propia ley laboral.

Cuarta Sala. Semanario Judicial de la Federación. Sexta Época. Volumen CXX, Quinta Parte. Pág. 148.

POLICÍA BANCARIA E INDUSTRIAL, EXISTE RELACIÓN CONTRACTUAL DE TRABAJO ENTRE LAS PERSONAS QUE PERTENECEN AL CUERPO DE, Y LAS EMPRESAS DONDE SON COMISIONADAS. Esta Cuarta Sala, al resolver los amparos directo 627/59, 4995/62, 6158/65, 4167/65 y 450/63, sostuvo el criterio unánime que determinó la tesis jurisprudencial que con el número 161 aparece publicada a fojas 157 y 158 del Tomo correspondiente a la Cuarta Sala del apéndice al Semanario Judicial de la Federación (1917-1975). El tenor literal de dicha tesis es el siguiente: "POLICÍA BANCARIA E INDUSTRIAL, NO EXISTE RELACIÓN CONTRACTUAL DE TRABAJO ENTRE LAS PERSONAS QUE PERTENECEN AL CUERPO DE, Y LAS EMPRESAS DONDE SON COMISIONADAS. No puede considerarse con el carácter de laboral, la relación existente entre una empresa y un

TESIS CON
PALABRA DE ORIGEN

miembro de la Policía Bancaria e Industrial que desempeña funciones de vigilancia en dicha empresa, con mayor razón si tales funciones las realiza en virtud de la comisión conferida por el Jefe de la Corporación a la cual pertenece, porque en tales condiciones no puede hablarse de la existencia de subordinación del trabajador respecto del patrón, en los términos de los artículos 3o. y 17 de la Ley Federal del Trabajo, toda vez que la persona que desempeña esta clase de servicios actúa como parte de un grupo oficial de vigilancia, sometido a un Reglamento, a ciertas órdenes jerárquicas dictadas por dichos Jefes y a un ordenamiento que no se compagina con las disposiciones generales que en materia de contrato de trabajo establecen los artículos 22 y 24 de la propia Ley Laboral". Una nueva meditación por parte de esta Cuarta Sala, motivada por la expedición de la Ley Federal del Trabajo de 1970, lleva a la conclusión que hay relación laboral entre la persona o personas que prestan un servicio personal y quien lo recibe, cuando en dicha relación jurídica existe un poder jurídico de mando correlativo a un deber de obediencia por parte de quien presta el servicio, de acuerdo con el artículo 134 fracción II de la Ley Federal del Trabajo, que obliga a desempeñar las labores bajo la dirección del patrón a cuya autoridad está subordinado el trabajador en todo lo concerniente al trabajo, por lo que si la persona que recibe el servicio admite el hecho de que los prestatarios del mismo han desempeñado labores de vigilancia, no obstante haber negado la existencia de la relación laboral, sosteniendo que dichas personas forman parte de la Policía Auxiliar Industrial y Bancaria, porque a tales personas les fueron asignadas por esa entidad labores de vigilancia, tal excepción resulta improcedente ya que, como se corrobora con los documentos respectivos, se consignan en ellos las condiciones de trabajo y en dichos documentos se anotan además las bases para el otorgamiento de vacaciones, prima vacacional, prima especial, prima dominical, descansos obligatorios, pago de sueldos, becas para los hijos de los vigilantes, obligación de cubrir las cuotas generadas por su inscripción en el régimen del Seguro Social y otras prestaciones de carácter laboral, debe llegarse a la conclusión de que quien recibe los servicios de dichas personas tiene el carácter de patrón de las mismas, y la relación jurídica que entre ellos se produce es de naturaleza laboral, ya sea

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

que, según el caso, dicha relación esté sujeta a las normas que derivan del apartado "A" o del apartado "B" del Artículo 123 Constitucional.

Cuarta Sala. Semanario Judicial de la Federación. Séptima Época. Volumen 187-192. Quinta Parte. Pág. 44. Tesis Aislada.

Previniedo "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", así, cuando la relación laboral es entre el policía y la empresa privada, se sujeta a lo previsto por el Apartado A), y si el vínculo es con una Dependencia o Entidad se está al Apartado B) del artículo 123 Constitucional.

La siguiente tesis es equívoca toda vez que en la fecha en que fue dictada, la Policía Bancaria e Industrial operaba como Cuerpo Auxiliar de Policía, según el Reglamento de la Policía Preventiva del Distrito Federal expedido en 1941.

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

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Tribunales Colegiados de Circuito. S.J.F. Séptima Época. Volumen 71 Sexta Parte. Pág. 50.
Tesis Aislada.

POLICÍAS BANCARIOS. CESE Y NOMBRAMIENTO DE LOS. Ante la inconveniencia de que las empresas privadas cuenten con cuerpos armados y con entrenamiento de tipo militar, el Cuerpo de Policía Bancaria e Industrial presta a tales empresas el servicio que le soliciten, poniendo a su disposición miembros de dicha Policía para que presten en las empresas los servicios de protección y vigilancia. Y aunque de facto pudieran ser las empresas quienes seleccionen y paguen al personal, esto lo tienen que hacer legalmente al través de la Dirección de Policía correspondiente, que es quien legalmente da de alta a los policías bancarios e industriales y quién formalmente les asigna adscripción y les paga su sueldo. Luego si son las autoridades de policía las que están facultadas por dar de alta o de baja al personal de que se trata, aunque para ello deben respetar la garantía de audiencia establecida en el artículo 14 constitucional, lo que queda satisfecho si se les forma Consejo de Honor en el que son oídos en defensa de sus intereses, con libertad plena de alegar y probar lo que a su juicio convenga. Por lo demás, el cese de tales policías no podrá ser impugnado más que en amparo, atento el contenido de los artículos 1o, 5o, fracción II, parte final y 8o de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado. Sin que lo expuesto implique decisión alguna, por la naturaleza especial del Cuerpo y de sus servicios, respecto de las obligaciones que las empresas a que presten su servicio puedan tener con ellos, ni a los derechos que frente a tales empresas puedan adquirir, cuestiones entre particulares que resultan ajenas al amparo que se pida contra los actos de las autoridades policíacas superiores que afecten a los policías bancarios.

Tribunales Colegiados de Circuito. Semanario Judicial de la Federación. Séptima Época.
Volumen 71 Sexta Parte. Pág. 49. Tesis Aislada.

Deben examinarse las fechas de integración de las jurisprudencias primeras como de las tesis aisladas dictadas durante la vigencia del Reglamento de la Policía Preventiva del

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Distrito Federal publicado en el Diario Oficial de la Federación el 4 de diciembre de 1941, en virtud que el 6 de julio de 1984, se publicó el actual Reglamento de la Policía Preventiva del Distrito Federal que abrogó al anterior. Por lo demás esta última tesis reviste la particularidad siguiente: "Ante la inconveniencia de que las empresas privadas cuenten con cuerpos armados y con entrenamiento de tipo militar, el Cuerpo de Policía Bancaria e Industrial presta a tales empresas el servicio que le soliciten, poniendo a su disposición miembros de dicha Policía para que presten en las empresas los servicios de protección y vigilancia".

En la actualidad, las Juntas conocen de juicios laborales, cuando la demandada es la empresa solicitante y con ella se establece la relación de trabajo; tratándose de un vínculo laboral entre el Policía Auxiliar y, en su caso, el Bancario y su Corporación, conoce un Tribunal Administrativo, cuando corresponde a la Junta Local de Conciliación y Arbitraje.

La tesis siguiente tampoco resuelve acerca del Tribunal competente que deba conocer respecto de conflictos suscitados entre miembros de las Policías Auxiliar y Bancaria e Industrial del Distrito Federal y sus Corporaciones:

COMPETENCIA PARA CONOCER DE LOS CONFLICTOS PLANTEADOS EN CONTRA DE LA SECRETARIA DE SEGURIDAD PÚBLICA DEL DISTRITO FEDERAL, POR UN POLICÍA, CON MOTIVO DE LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS. CORRESPONDE, POR AFINIDAD, AL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL. En la tesis de jurisprudencia 24/1995, sustentada por el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia, publicada en la página 43, Tomo II, correspondiente al mes de septiembre de 1995, de la Novena Época del Semanario Judicial de la Federación, con el rubro: "POLICÍAS MUNICIPALES Y JUDICIALES AL SERVICIO DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MÉXICO Y DE SUS MUNICIPIOS. SU RELACIÓN JURÍDICA ES DE NATURALEZA ADMINISTRATIVA", se estableció que los miembros de tales corporaciones, al formar parte de un cuerpo de seguridad pública, mantienen una relación de naturaleza administrativa con el Gobierno del

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Estado o del Municipio, que está regida por las normas legales y reglamentarias correspondientes, por disposición expresa del artículo 123, apartado B, fracción XIII, de la Constitución, con lo cual se excluye a los miembros de los cuerpos de seguridad pública, así como a los militares, marinos y al personal del servicio exterior, como sujetos de una relación de naturaleza laboral con la institución a la que presten sus servicios. Por otro lado, los artículos 5o., fracción II, 6o. y 9o. de la Ley de Seguridad Pública y 13 del Reglamento de la Policía Preventiva del Distrito Federal establecen que la Policía Bancaria e Industrial es un cuerpo de seguridad pública que forma parte de la Policía del Distrito Federal y está bajo el mando de la Secretaría de Seguridad Pública, nombre que adoptó dicha dependencia por la entrada en vigor de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, según el artículo 9o. transitorio del decreto que la promulgó, publicado en el Diario Oficial de la Federación el viernes treinta de diciembre de mil novecientos noventa y cuatro. Sin embargo, los preceptos citados, no señalan qué órgano debe conocer de una demanda promovida por uno de los miembros de ese cuerpo de seguridad en contra del propio ente, en la que se deduzcan pretensiones derivadas de la prestación de servicios, sólo la fracción I del artículo 23 de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, determina que las Salas de dicho tribunal son competentes para conocer de los juicios en contra de actos administrativos que las autoridades de la administración pública del Distrito Federal emitan; por tanto, ante la falta de disposición legal en el Distrito Federal que otorgue a alguna autoridad facultades expresas para resolver ese tipo de controversias, la competencia para conocer de las mismas debe recaer en el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, en acatamiento de lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 17 de la Constitución General de la República, que consagra la garantía de que toda persona tiene derecho a que se le administre justicia, por ser ese tribunal administrativo, de acuerdo con las facultades de que está investido, el más afín para conocer de la demanda relativa.

Segunda Sala. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Novena Época. Tomo VIII, Diciembre 1998. Tesis 2a./J.82/98. Pág. 382. Jurisprudencia.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

La parte que importa de la tesis, refiere: Sin embargo, los preceptos citados, no señalan qué órgano debe conocer de una demanda promovida por uno de los miembros de ese cuerpo de seguridad en contra del propio ente, en la que se deduzcan pretensiones derivadas de la prestación de servicios (...); por tanto, ante la falta de disposición legal (...), la competencia para conocer de las mismas debe recaer en el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, en acatamiento de lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 17 de la Constitución General de la República, que consagra la garantía de que toda persona tiene derecho a que se le administre justicia, por ser ese tribunal administrativo (...), el más afín para conocer de la demanda relativa.

En efecto, la anterior tesis únicamente es aplicable para las Policías Judicial y Preventiva del Distrito Federal, pero no así para la Bancaria e Industrial y para la Auxiliar.

En principio baste analizar las hipótesis señaladas en la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, para determinar que carece de facultades para conocer de asuntos relativos a la materia de Seguridad Pública del Distrito Federal.

ARTÍCULO 23. Las Salas del Tribunal son competentes para conocer:

De los juicios en contra de actos administrativos que las autoridades de la Administración Pública del Distrito Federal dicten, ordenen, ejecuten o traten de ejecutar, en agravio de personas físicas o morales;

Al analizar la facultad de las Salas del Tribunal, no existe en ellas, la competencia específica y relativa a la materia de Seguridad Pública. No se omite considerar que la Ley de la Caja de Previsión de la Policía Preventiva del Distrito Federal, previene la competencia del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, para conocer de asuntos relativos a la Seguridad Social de ese Cuerpo Policiaco.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

La anterior tesis no soluciona del todo la competencia de un Tribunal para que los miembros de Seguridad Pública, acudan en demanda de reclamo, protección y justicia, en razón que atribuir facultades a un Tribunal que no las tiene, no es del todo Constitucional e incluso está en contra del propio criterio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO. SUS NOTAS DISTINTIVAS PARA LA PROCEDENCIA DEL AMPARO DIRECTO. Los artículos 73, fracción XXIX-H, 116, fracción V, y 122, base quinta, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, facultan al Congreso de la Unión, a las Legislaturas Locales y a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, respectivamente, para crear tribunales de lo contencioso-administrativo con plena autonomía para dictar sus fallos. De conformidad con esas normas supremas, para que una autoridad administrativa, al realizar funciones jurisdiccionales, tenga la naturaleza de tribunal administrativo y, por ende, sus resoluciones sean susceptibles de reclamarse en amparo uniinstancial, se requiere: a) Que sea creado, estructurado y organizado mediante leyes expedidas por el Congreso de la Unión o por las Legislaturas Locales; b) Que el ordenamiento legal respectivo lo dote de autonomía plena para fallar con el fin de garantizar su imparcialidad e independencia; y c) Que su función sea la de dirimir conflictos que se susciten entre la administración pública y los particulares. Pleno. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Novena Época. Tomo VII, Abril 1998. Tesis P./J.26/98, Pág. 20. Jurisprudencia.

Un requisito para el despacho de asuntos encomendados al Tribunal Administrativo, lo es que su función sea dirimir conflictos suscitados entre la administración pública y particulares pero los Cuerpos de Seguridad Pública mantienen una relación de carácter administrativa con la Federación, el Distrito Federal, los Estados y Municipios, regida por normas especiales, por disposición de los artículos 21, 115 y 123, Apartado B), fracción XIII, de la Constitución Federal.

La cualidad del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, radica en que:

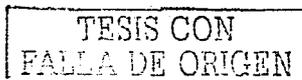
TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

"Que su función sea la de dirimir conflictos que se susciten entre la administración pública y los particulares".

La omisión del Congreso de la Unión al legislar sobre el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y del Titular del Ejecutivo Federal al reglamentar la Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal, sumen en mar de incompetencias a diversos órganos jurisdiccionales, cuando pudiera definirse tal cuestión, como en específico refiere la tesis siguiente:

POLICÍAS, COMPETENCIA PARA CONOCER DE LA BAJA DEL SERVICIO DE LOS. CORRESPONDE AL JUEZ DE DISTRITO EN MATERIA ADMINISTRATIVA. La relación Estado-empleado fue, en principio, de naturaleza administrativa, pero el derecho positivo mexicano, en beneficio y protección de los empleados, ha transformado la naturaleza de dicha relación equiparándola a una de carácter laboral y ha considerado al Estado como un patrón "sui géneris". Sin embargo, de dicho tratamiento general se encuentran excluidos cuatro grupos, a saber los militares, los marinos, los cuerpos de seguridad pública y el personal de servicio exterior, para los cuales la relación sigue siendo de orden administrativo y, el Estado, autoridad. Por tanto, si los miembros de la policía preventiva del Distrito Federal constituyen un cuerpo de seguridad pública, están excluidos por la fracción XIII, Apartado B, del artículo 123 constitucional y por el artículo 8o. de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, de la determinación jurídica que considera la relación del servicio asimilada a la de trabajo y al Estado equiparado a un patrón, de donde se concluye que la relación que guardan con la administración pública sigue siendo de naturaleza administrativa y se rige por las normas, también administrativas, de la ley y reglamentos que les corresponden y que, por lo tanto, el acto de baja del servicio no es acto de particular sino de una autoridad, razones por las cuales el juez de distrito que debe conocer del juicio del amparo que se promueva contra dichos actos es el juez de Distrito en Materia Administrativa, y no el de Materia Laboral.

Pleno. Semanario Judicial de la Federación. Octava Época. Tomo I Primera Parte 1. Pág. 43. Tesis Aislada.



La tesis refiere a la Policía Preventiva, pero no a la Policía Complementaria, baste tomar la siguiente trascrición:

"... Por tanto, si los miembros de la policía preventiva del Distrito Federal constituyen un cuerpo de seguridad pública, están excluidos por la fracción XIII, Apartado B, del artículo 123 constitucional y por el artículo 8o. de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado..."

La anterior tesis es congruente con la que seguidamente se inscribe:

POLICÍA PREVENTIVA, AGENTES DE LA. ATENDIENDO A LO DISPUESTO POR LA FRACCIÓN XIII DEL APARTADO B DEL ARTICULO 123 CONSTITUCIONAL, LAS CONTROVERSIAS QUE SE SUSCITEN CON MOTIVO DE LA PRESTACIÓN DE SUS SERVICIOS, DEBEN REGULARSE POR SUS PROPIAS LEYES Y NO ESTÁN SUJETAS A LA LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO. Aun cuando los agentes de la Policía Preventiva son trabajadores de confianza en términos del artículo 5o., fracción II, inciso L. de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, dada la actividad que desempeñan como auxiliares de la vigilancia y previsión del orden público, actividad que está encomendada por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal a la Secretaría General de Protección y Vialidad del Departamento del Distrito Federal, es incuestionable que estos servidores públicos son miembros de cuerpos de seguridad pública a los que se refiere la fracción XIII del artículo 123 constitucional en su apartado B (que se refiere a los militares, marinos y miembros de los cuerpos de seguridad pública), porque la actividad que realizan es de interés público y social, por lo que, la prestación de sus servicios no pueden equipararse a una relación laboral, dada su propia naturaleza, que es de aquellas que están encomendadas a vigilar y proteger el orden público en favor de los gobernados, de ahí el que debe regularse este tipo de prestación de servicios por sus propias leyes y no sujetarla, en caso de controversia, al Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, porque se

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

ubica claramente dentro de las excepciones que prevé la citada fracción XIII del precepto constitucional antes invocado. En consecuencia, si la propia Constitución excluye a los miembros de los cuerpos de seguridad pública de la relación equiparable a la laboral que se especifica en el primer párrafo de las fracciones XII y XIII bis, del artículo 123, luego entonces, procede el juicio de amparo en contra del cese de este tipo de trabajadores de confianza que se constituyen en servidores públicos del Estado. Lo anterior resulta así, atendiendo a que si bien la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado establece que los miembros de las policías preventivas son trabajadores de confianza, ello no significa que deban sujetarse necesariamente a la aplicación de este ordenamiento federal pues precisamente por integrar cuerpos de seguridad sus conflictos con el Estado deben dirimirse conforme a sus propias leyes como lo ordena la ya citada fracción XIII del precepto constitucional invocado, por tratarse de organismos o cuerpos especiales que por su propia naturaleza desempeñan una actividad especial y distinta a los trabajadores de confianza a que se refiere la fracción XII del propio artículo.

Tribunales Colegiados de Circuito. Apéndice de 1995. Octava Época. Tomo III, Parte TCC. Tesis 715. Pág. 528. Jurisprudencia.

Las leyes especiales no han creado al Tribunal que conozca de controversias de miembros de Seguridad Pública, como en el caso de las Fuerzas Armadas Mexicanas.

En todo caso, cuando algún miembro de las Policías Auxiliar y Bancaria e Industrial del Distrito Federal acuda ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, demandando la nulidad de alguna resolución, lo correcto es que lo haga en calidad de particular, aduciendo que esas Corporaciones que se dicen "autoridades", "cuerpos de seguridad pública", "Policía del Distrito Federal", etc., de ninguna forma lo son; de igual manera, cuando se trate de alguna resolución emitida en algún procedimiento seguido en forma de juicio ante las Contralorías General del Distrito Federal o de la Interna en la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Federal e incluso cuando se trate de las emitidas por el Consejo de Honor y Justicia de la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal.

Considerando el número de elementos que han alcanzado las Policías Auxiliar y Bancaria e Industrial del Distrito Federal, resulta conveniente crear una Junta Especial de Conciliación y Arbitraje que específicamente le competan los conflictos derivados de la relación laboral, a fin de no incurrir en equívocos como en lo relativo también al reclamo de prestaciones sociales, como precisan las tesis siguientes:

POLICÍA 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. 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. Ahora bien, del análisis de la Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal y del Reglamento de la Policía Preventiva del Distrito Federal, se desprende que la Policía Auxiliar del Distrito Federal tiene reconocida su existencia como cuerpo de seguridad y forma parte de la estructura orgánica del Departamento del Distrito Federal. Por tanto, si conforme a lo establecido en el artículo 13 de la Ley de la Caja de la Policía Preventiva del Distrito Federal, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, es competente para conocer de las controversias que surgen por resoluciones de la caja, derivadas de las prestaciones de seguridad social, con fundamento en la disposición citada, aplicada por analogía, dicho tribunal debe conocer de las controversias que tengan y deriven de los mismos motivos tratándose de policías auxiliares, por virtud de que actualmente ya conoce de conflictos de igual naturaleza referidos a Policía

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Preventiva, Policía Bancaria e Industrial y Bomberos, que conjuntamente con la Policía Auxiliar forman parte de la Policía del Distrito Federal.

Segunda Sala. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Novena Época. Tomo IX, Abril 1999. Tesis 2a. J. 35/99. Pág. 111. Jurisprudencia.

COMPETENCIA. CORRESPONDE CONOCER AL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL DEL JUICIO PROMOVIDO POR LOS BENEFICIARIOS DE UN POLICÍA AUXILIAR. Esta Segunda Sala en la jurisprudencia número 35/99, bajo el rubro: "POLICÍA 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.", entre otras cosas sostuvo que el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal es competente para conocer de las controversias suscitadas entre un policía auxiliar del Departamento del Distrito Federal y esta entidad, con motivo de resoluciones de la Caja de Previsión, relativas a prestaciones de seguridad social, en virtud de que en la actualidad ya conoce de los conflictos de igual naturaleza referidos a la Policía Preventiva, Bancaria e Industrial y Bomberos, que conjuntamente con la Policía Auxiliar forman parte de la Policía del Distrito Federal. En consecuencia con ese criterio y lo dispuesto por el artículo 13 de la Ley de la Caja de Previsión de la Policía Preventiva del Distrito Federal, debe establecerse que la competencia para conocer de las controversias surgidas entre un beneficiario de un policía auxiliar del Distrito Federal y la Caja de Previsión de la Policía Preventiva, debe fincarse en el Tribunal de lo Contencioso Administrativo.

Segunda Sala. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Novena Época. Tomo IX, Mayo 1999. Tesis 2a. LVII/99 Pág. 496. Tesis aislada.

La Policía Auxiliar (por virtud de la autorización de la Asociación Civil denominada Servicios Sociales para la Policía Auxiliar) no está incorporada a la Caja de Previsión de la

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Policía Preventiva del Distrito Federal, como lo está la Policía Preventiva del Distrito Federal e incorporada por convenio la Bancaria Industrial. Pero el Poder Judicial Federal continúa otorgando facultades excediéndose en aras de una interpretación ajena a la realidad, invadiendo atribuciones que corresponden al Poder Legislativo. El conceder facultades a Tribunales incompetentes hasta por materia, deriva del desconocimiento del mecanismo u forma en que la Policía Auxiliar otorga las prestaciones de Seguridad Social, que en la época de emisión de las dos tesis que anteceden, eran proporcionadas por una persona típica del derecho privado como lo era la referida Asociación Civil, a través de contratos mercantiles.

En ese orden de ideas, a través de una nueva Ley de Seguridad Pública, perfectamente podría normar en forma especial lo relativo a la competencia del Tribunal que debe conocer sobre la materia de Seguridad Pública en el Distrito Federal, o en su caso, introducir las reformas a la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

Mediante reformas al artículo 123 Constitucional, que dieron origen a la creación de su Apartado B), en la fracción XIII, se incorporó a los Cuerpos Policiacos, sin resolver acerca de los Tribunales competentes para conocer de controversias, cuando cita:

"Los miembros de las instituciones policiales de los municipios, entidades federativas, del Distrito Federal, así como de la Federación, podrán ser removidos de su encargo si no cumplen con los requisitos que las leyes vigentes en el momento de la remoción señalen para permanecer en dichas instituciones, sin que proceda su reinstalación o restitución, cualquiera que sea el juicio o medio de defensa para combatir la remoción y, los demás servidores públicos a que se refiere la presente fracción, se regirá por lo que dispongan los preceptos legales aplicables".

Con ese sustento, se confirma que la relación de los miembros de instituciones policiales Municipales, Locales, del Distrito Federal o Federales, están sujetos a las leyes

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

especiales vigentes, sin importar "cualquiera que sea el juicio o medio de defensa para combatir la remoción". Aunque ello no imposibilita jurídicamente al Policía a promover un juicio de amparo cuando considere conculcadas sus garantías individuales.

Las Policías Auxiliar y Bancaria e Industrial son un cuerpo policiaco independiente y sus miembros mantienen una relación de naturaleza laboral con los depositarios de tales Corporaciones y, en su caso, administrativa con el Secretario de Seguridad Pública del Distrito Federal, así como con el Presidente de la República, a través de normas legales y reglamentarias, por disposición expresa del artículo 123, apartado A), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en virtud de no encontrarse en una situación similar a las Policías Preventiva y Judicial que excluye a integrantes de la seguridad pública como sujetos de una relación de naturaleza laboral.

Las normas especiales como lo son: Ley de Seguridad Pública y Reglamento de la Policía Preventiva del Distrito Federal, que en sus artículos 5o., fracción II, 6o. y 9o. de la Ley precitada y 13 del Reglamento mencionado, establecen que las "Policías Auxiliar y Bancaria e Industrial son cuerpos de seguridad pública complementarios y están bajo el mando de la Secretaría General de Protección y Vialidad del Distrito Federal, ahora Secretaría de Seguridad Pública, respecto a la "observancia de las normas legales en materia de protección y vialidad, conforme a las atribuciones que le señalen las disposiciones aplicables", son inconstitucionales por virtud que no ajustan a lo previsto en lo fundamental a los artículos 21, 90, 123 y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La siguiente tesis es inaplicable, porque la jurisprudencia que pudiera invocar tanto la autoridad administrativa como la jurisdiccional, no da respuesta integral al tema de fondo.

AGRAVIOS INOPERANTES. INNECESARIO SU ANÁLISIS CUANDO EXISTE JURISPRUDENCIA. Resulta innecesario realizar las consideraciones que sustenten la

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

inoperancia de los agravios hechos valer, si existe jurisprudencia aplicable, ya que, en todo caso, con la aplicación de dicha tesis se da respuesta en forma integral al tema de fondo planteado.

Primera Sala. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Novena Época. Tomo V, Abril 1997. Tesis 1a./J.14/97 Pág. 21. Jurisprudencia.

Más aún, en una interpretación irrestricta, el propio Reglamento de la Policía del Distrito Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación, el día 6 de julio de 1984, a la letra dice:

ARTÍCULO 20.- El personal de servicios administrativos se integra por elementos policiales que por necesidades del servicio cubren las áreas administrativas de la Policía del Distrito Federal.

Queda excluido de la aplicación del presente Reglamento, el personal civil que preste servicios de carácter administrativo en la Secretaría General de Protección y Vialidad.

Esto es, el segundo párrafo únicamente refiere a trabajadores adscritos a la entonces Secretaría General de Protección y Vialidad, sin citar a los trabajadores administrativos de las Policías Bancaria e Industrial y Auxiliar, toda vez que jamás han formado parte de la Secretaría General de Protección y Vialidad, ahora Secretaría de Seguridad Pública.

Tal disposición está acorde con lo previsto en la Ley de Seguridad Pública, en vigor desde el 20 de julio de 1993, que diferenció perfectamente a dos servidores (policías y trabajadores), al prevenir:

ARTÍCULO 9º. ... No formarán parte de los Cuerpos de Seguridad Pública aquellas personas que desempeñen funciones de carácter estrictamente administrativo o ajenas

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

a la Seguridad Pública aun cuando laboren en las dependencias encargadas de prestar dicho servicio.

Deduciéndose que al respetarse los derechos del personal de las Policías Bancaria e Industrial, esas disposiciones están acordes con lo previsto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y con la ley reglamentaria del Apartado A) del artículo 123 constitucional.

Por estas razones, no tiene aplicación lo previsto en artículo 123, apartado "B", fracción XII, de la Carta Magna, que dispone:

ARTÍCULO 123. Toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil; al efecto 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:

...

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

... XII. Los conflictos individuales, colectivos o intersindicales serán sometidos a un Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, integrados según lo prevenido en la ley reglamentaria.

Las relaciones laborales tienen su origen en la Constitución Federal, sin que se haya reformado el precepto constitucional anotado, para dar cabida a trabajadores administrativos de Policías Bancaria e Industrial y Auxiliar, según lectura del precepto, como sucederá con trabajadores bancarios y últimamente con miembros que integran cuerpos de seguridad pública.

En ese orden, tampoco es aplicable lo previsto por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado "B" del artículo 123 Constitucional, dispone en sus artículos 1º., 2º., 124, fracción I y 124 B, fracciones I y II, lo siguiente:

ARTÍCULO 1º. La presente Ley es de observancia general para los titulares y trabajadores de las dependencias de los Poderes de la Unión, del Gobierno del Distrito Federal..."

ARTÍCULO 2º. Para los efectos de esta ley, la relación jurídica de trabajo se entiende establecida entre los titulares de las dependencias e instituciones citadas y los trabajadores de base a su servicio En el Poder Legislativo las directivas de la Gran Comisión de cada Cámara asumirán dicha relación.

ARTÍCULO 124. El Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje será competente para:

- I. Conocer de los conflictos individuales que se susciten entre titulares de una dependencia o entidad y sus trabajadores; (...)

ARTÍCULO 124 B. A cada una de las Salas corresponde:

- I. Conocer, tramitar y resolver los conflictos individuales que se susciten entre los titulares de las dependencias o entidades y sus trabajadores, y que le sean asignadas, de conformidad con lo establecido en el Reglamento Interior, y
- II. Las demás que le confieran las Leyes."

Tampoco tiene aplicación lo que dispone el artículo 13 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, fundamentalmente por que las Policías Bancaria e Industrial y la Auxiliar, no

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

forman parte orgánica del Gobierno del Distrito Federal, como ya ha quedado debidamente probado en el agravio marcado con el numeral primero, disposición que a la letra previene:

ARTÍCULO 13.- Las relaciones de trabajo entre el gobierno del Distrito Federal, y sus trabajadores, se regirán por lo dispuesto en el Apartado "B" del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la ley que el Congreso de la Unión emita sobre la materia.

Atendiendo a las circunstancias y preceptos que han quedado transcritos, se llega a la conclusión que la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al señalar al Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, como el legalmente competente para conocer de la demanda laboral, lo será cuando se promueva en contra de las Dependencias de Seguridad Pública del Distrito Federal o de alguna Unidad Administrativa integrante de dichas Dependencias, pero no en contra de algún titular de la Policía Complementaria. Debe valorarse que se trata de una controversia "siu generis" que se suscitó entre dos Autoridades, como los son el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje y el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, lo que conllevó algunos riesgos involuntarios, al decidir sobre "la litis" planteada.

El presente conflicto competencial se da entre lo resuelto por la Segunda Sala del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje y la Primera Sala del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

Nuestro Alto Tribunal precisó con claridad la competencia entre dos Órganos Jurisdiccionales, sin que se excluyera la posibilidad consistente en que, de nueva cuenta, la controversia se suscitara entre otro Órgano, como ahora se presenta con la Junta Local de Conciliación y Arbitraje.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

En su caso, resulta conveniente pensar en el siguiente criterio:

COMPETENCIA, CONFLICTO DE. PUEDE DECIDIRSE EN FAVOR DE UNA AUTORIDAD NO CONTENDIENTE. Si del análisis de las constancias que se remiten a la Suprema Corte de Justicia de la Nación para decidir un conflicto de competencia, se encuentra que la autoridad facultada por la ley para conocer del negocio que originó la contienda competencial lo es una distinta a las que la disputan, debe declararlo así en la resolución que al efecto emita y remitirle los autos para que se avoque al conocimiento del asunto, toda vez que la competencia de los órganos jurisdiccionales es una cuestión de orden público por ser un presupuesto procesal, por lo que las normas que la rigen deben observarse por este alto Tribunal en todos los casos que sobre la misma se presenten para su decisión, independientemente de que se invoque o no por las autoridades entre las que surgió el conflicto.

Tercera Sala. Semanario Judicial de la Federación. Séptima Época. Volumen 157-162 Cuarta Parte. Pág. 27. Tesis Aislada.

La Policía Auxiliar no se encuentra integrada a la Caja de Previsión Social de la Policía Preventiva del Distrito Federal, pues maneja las prestaciones a través del "Fondo del Ahorro y Prestaciones Sociales de la Policía Auxiliar". En febrero de 1988 se constituyó la Asociación Civil "Servicios Sociales para la Policía Auxiliar del Distrito Federal", cuyo objetivo es el otorgamiento de servicios médicos y sociales a todo su personal, contemplándose en el Plan de Previsión Social y su Reglamento el financiamiento para cubrir gastos corporativos de administración y operación mediante acuerdos de un comité técnico y el establecimiento de un fideicomiso para garantizar la claridad de las acciones realizadas. Por último, la propia Ley de la referida Caja, excluye de su aplicación al personal civil, por ello, jurídicamente no se explica porqué se originó el conflicto competencial.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

La Policía Bancaria e Industrial, contrata servicios médicos con instituciones privadas y algunas prestaciones si las obtiene, mediante convenio, de la referida Caja de Previsión de la Policía Preventiva del Distrito Federal.

Una razón más para considerar que la Tesis que se controvierte, emitida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, únicamente tiene interés para un trabajador administrativo de la Secretaría de Seguridad Pública o de la Procuraduría General de Justicia, ambas del Distrito Federal, o en su caso, de alguna Unidad Administrativa que se encuentra agrupada a dichas Dependencias, pero no respecto de la Policía Complementaria (Policía Auxiliar y Policía Bancaria e Industrial) que no forma parte orgánica del Distrito Federal ni se encuentra agrupada a la Secretaría de Seguridad Pública.

No es ocioso transcribir las siguientes tesis:

JURISPRUDENCIA DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA. NO TIENE NECESARIAMENTE QUE PERMANECER INALTERABLE. De lo dispuesto por el artículo sexto transitorio de la reforma de veintiuno de diciembre de mil novecientos ochenta y siete a la Ley de Amparo, que entró en vigor el quince de enero de mil novecientos ochenta y ocho, se desprende que los Tribunales Colegiados de Circuito pueden interrumpir y modificar la jurisprudencia establecida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación hasta esta última fecha, en las materias cuyo conocimiento les corresponda. Por otra parte, de lo previsto por el artículo 197, párrafo cuarto, de la Ley de Amparo, se deriva que por lo que hace a la jurisprudencia establecida por este alto Tribunal funcionando en Pleno o en Salas, con posterioridad a la fecha últimamente citada, podrá reexaminarse cuando se formule la solicitud de modificación correspondiente por los órganos judiciales o funcionarios a que alude. De ahí que, deba sostenerse que mediante la facultad que en favor de los Tribunales Colegiados establece el citado artículo transitorio y del procedimiento referido en el mencionado artículo 197, párrafo cuarto, de la Ley de Amparo, se conserva el dinamismo en todas las tesis de

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

jurisprudencia de esta Suprema Corte, por lo que las mismas no tienen, necesariamente, que permanecer inalterables.

Pleno. Semanario Judicial de la Federación. Octava Época. Tomo IX-Enero. Tesis P. XXVIII/92 Pág. 34. Tesis Aislada.

JURISPRUDENCIA, APLICABILIDAD DE LA. La sola circunstancia de que toda tesis jurisprudencial sea obligatoria, en términos de lo previsto por -entre otros- los artículos 192 y 197-A, de la Ley de Amparo, no implica necesariamente que su aplicación se realice ipso facto; esto es, al margen de las pretensiones deducidas en juicio por las partes y de las pruebas aportadas por ellas, toda vez que la invocación y, en su caso, aplicación de tales criterios obedece a la necesaria adecuación del caso justiciable a la prevención contenida en esa fuente de derecho, y no a la inversa, que significaría someter a su molde lo que bien pudiera escapar de su contenido.

Tribunales Colegiados de Circuito. Semanario Judicial de la Federación. Octava Época. Tomo XII-Diciembre. Pág. 897. Tesis Aislada.

JURISPRUDENCIA, SU ALCANCE. Si bien es cierto que la jurisprudencia que establecen los tribunales federales, tiene el carácter de obligatorio; también lo es que dicha jurisprudencia no deja de ser más que la interpretación que de la ley hace el órgano jurisdiccional federal, por lo que no puede tener el alcance de derogar la ley, ni siquiera equipararse a ésta.

Tribunales Colegiados de Circuito. Semanario Judicial de la Federación. Octava Época. Tomo X-Septiembre. Pág. 293. Tesis Aislada.

JURISPRUDENCIA. EL CONTENIDO, ALCANCE Y DETERMINACIÓN DEL SENTIDO DE LA NORMA EXISTENTE, SE FIJA CON LA. La jurisprudencia que establece la Suprema Corte de Justicia de la Nación, conforme al procedimiento indicado en el artículo 192 de la Ley de Amparo, fija el contenido, alcance y determinación del sentido de la norma preexistente, para el efecto de que los juzgadores puedan aplicar esta última en forma debida y con criterio

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

uniforme cuando resuelvan el fallo correspondiente y tiene fuerza obligatoria por disposición expresa de la Ley Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 Constitucionales; por tanto, mediante función de tan gran importancia, es inexacto que dicho alto tribunal, convierta a los juzgadores en legisladores y creadores de nuevas normas.

Tribunales Colegiados de Circuito. Semanario Judicial de la Federación. Octava Época. Tomo X-October. Pág. 364. Tesis Aislada.

COMPETENCIA LABORAL. CONFLICTO ENTRE REGIMENES JURÍDICOS DIVERSOS. DEBE DEFINIRSE EN FAVOR DE LA AUTORIDAD PREVISTA EN EL RÉGIMEN AL QUE ESTUVO SUJETA LA RELACIÓN DE TRABAJO DE LA QUE DERIVA LA DEMANDA RESPECTIVA. Si en un conflicto competencial entre un Tribunal de Arbitraje Municipal y una Junta de Conciliación y Arbitraje, motivado porque ambas autoridades rechazan conocer de la demanda promovida por un trabajador en contra de un ayuntamiento, se demuestra que éste es patrón sustituto de un particular que tenía con el actor una relación laboral ordinaria y que, además, éste reclama prestaciones que sólo pueden tener fundamento en la Ley Federal del Trabajo que rigió la prestación de servicios, debe resolverse que es competente la Junta de Conciliación y Arbitraje y no el Tribunal de Arbitraje Municipal, como aparentemente correspondería atendiendo al ente demandado. Ello es así, por respecto a la naturaleza de la relación de trabajo de la que emana el conflicto, pues de lo contrario, existiría el riesgo de que en otro régimen jurídico las prestaciones reclamadas se encuentren limitadas o coartadas, en perjuicio del actor.

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena época, Tomo V, Enero 1997, Pág. 227. Jurisprudencia.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

4.5. Conflicto Competencial 111/2000, resuelto por el Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito

El conflicto competencial 111/2000, resuelve con impecable aplicación de la ley, el régimen laboral de la Policía Auxiliar y Bancaria e Industrial; resultando coincidente con lo expuesto en capítulos anteriores, además de clarificar que los llamados elementos o policías no lo son, sino que se trata también de trabajadores.

El conflicto deriva de un juicio laboral, en el que la acción principal fue la nulidad del convenio de terminación de la relación de laboral, celebrado entre un trabajador y la Policía Bancaria e Industrial, por no contener todas las prestaciones devengadas; habiéndose presentado la demanda ante la Junta Especial Número Dos de la Local de Conciliación y Arbitraje del Distrito Federal, autoridad jurisdiccional que al resolver el incidente de incompetencia planteado por esa Corporación, dictó un acuerdo que a la letra dice:

"MÉXICO, DISTRITO FEDERAL, DOCE DE ABRIL DE DOS MIL. VISTO EL ESTADO DE LOS AUTOS Y CON FUNDAMENTO EN LO DISPUESTO POR EL ARTÍCULO 701 DE LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO Y TOMANDO EN CONSIDERACIÓN QUE EL ACTOR AFIRMA LA CATEGORÍA INICIAL DE JEFE DE OFICINA DE AUDITORIA INTERNA, CATEGORÍA ESTA ÚLTIMA QUE NO SE ENCUENTRA CONTROVERTIDA COMO SE APRECIA DEL ESCRITO DE CONTESTACIÓN A LA DEMANDA, EN LA QUE SE ACLARA QUE TAMBIÉN FUE JEFE DEL DEPARTAMENTO DE FACTURACIÓN Y COBRANZA (FOJAS 119), ES DECIR, QUE EL ACTOR, NO REALIZABA FUNCIONES DE POLICÍA Y POR LO TANTO NO FORMA PARTE DEL CUERPO DE SEGURIDAD PÚBLICA DE ESTA CIUDAD, Y TODA VEZ QUE, SE ENCUENTRA YA DEFINIDO POR LA SEGUNDA SALA DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN QUE EN ESAS CIRCUNSTANCIAS RESULTA COMPETENTE EL TRIBUNAL FEDERAL DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE; EN TAL VIRTUD, ESTA JUNTA ESPECIAL, DE OFICIO, SE DECLARA INCOMPETENTE PARA

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

SEGUIR CONOCIENDO DEL PRESENTE CONFLICTO, ORDENANDO ENVIAR LOS AUTOS AL TRIBUNAL FEDERAL DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE.

Fortaleciendo su acuerdo con la tesis intitulada: **TRIBUNAL FEDERAL DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE. ES COMPETENTE PARA CONOCER DE LAS CONTROVERSIAS PLANTEADAS POR EL PERSONAL ADMINISTRATIVO DE LAS DEPENDENCIAS DE SEGURIDAD PUBLICA DEL DISTRITO FEDERAL, EN CONTRA DE SUS TITULARES.**

Sin embargo, el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, sin analizar que se trataba de un trabajador y no así de un policía, dictó un acuerdo por el que se declaró incompetente, con apoyo en la tesis jurisprudencial 2º/J.77/95, publicada en la página 290, Tomo II, de diciembre de 1995, Novena Época del Semanario Judicial de la Federación, intitulada **"COMPETENCIA PARA CONOCER DE LOS CONFLICTOS SUSCITADOS CON MOTIVO DE LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS DE POLICÍAS MUNICIPALES Y JUDICIALES DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MÉXICO Y SUS MUNICIPIOS, CON LAS DEPENDENCIAS DE SEGURIDAD RESPECTIVAS. CORRESPONDE, POR AFINIDAD, AL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL ESTADO DE MÉXICO"**.

Es así, que después de recibirse los autos por oficialía de partes de los Tribunales Colegiados en Materia de Trabajo del Primer Circuito, correspondió conocer al Décimo Primer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo, quien a través de su Considerando Segundo resolvió:

SEGUNDO.- Este Tribunal Colegiado, estima que la Junta Especial Número Dos de la Local de Conciliación y Arbitraje del Distrito Federal, es competente para conocer del juicio que motivó el presente conflicto, por lo siguiente:

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

De las constancias de autos, se advierte que Arnoldo Fernández Mejía, demandó de la Policía Bancaria e Industrial del Distrito Federal y demás codemandados físicos, entre otras prestaciones, la nulidad parcial del convenio de terminación de la relación de trabajo de fecha treinta y uno de mayo de mil novecientos noventa y nueve, por medio del cual se le destituyó del puesto de Jefe de Departamento de Facturación y Cobranza, el pago de las diferencias que resulten de su liquidación, el pago de vacaciones, prima vacacional y aguinaldo, el pago de horas extras, pago de la prima de antigüedad, el pago del entero del 5% sobre su salario al Infonavit, el reconocimiento de los demandados en cuanto a las prestaciones integrantes del salario y demás prestaciones de carácter laboral que se precisan en su demanda.

La Junta Especial Número Dos de la Local de Conciliación y Arbitraje en el Distrito Federal, consideró ser incompetente para resolver la incompetencia planteada en atención a que el actor no formaba parte del cuerpo de seguridad pública, sino que realizaba funciones de carácter administrativo, siendo esta categoría la controvertida, por ende al efectuar funciones de índole administrativo debía conocer tal situación el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje (foja 311).

Por su parte, la Prima Sala del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, para sostener su incompetencia, consideró que al tratarse de la Policía Bancaria e Industrial del Distrito Federal, por formar parte ésta de un cuerpo de seguridad pública, y mantener una relación de naturaleza administrativa, debía recaer su competencia en el Tribunal de lo Contencioso Administrativo (foja 314).

Ahora bien, a efecto de determinar que la Junta Número Dos de la Local de Conciliación y Arbitraje en el Distrito Federal, resulta competente para conocer de la demanda señalada, es pertinente transcribir el artículo 90, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que dispone:

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

"ARTÍCULO 90. La Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la ley orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios de orden administrativo y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación."

"Las leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal, entre éstas y las Secretarías de Estados y Departamentos Administrativos."

Por su parte, el artículo 123, apartado B, señala:

"Entre los poderes de la Unión, el gobierno del Distrito Federal y sus Trabajadores..."

Al referirse el párrafo introductorio del apartado B del artículo 123 constitucional, a los sujetos del régimen burocrático, en forma limitativa relaciona a los "Poderes de la Unión (Ejecutivo, Legislativo y Judicial), y el Gobierno del Distrito Federal, y sus trabajadores. En tal virtud, debe analizarse la naturaleza de la Policía Bancaria e Industrial como organismo complementario que nos ocupa, para advertir si se encuentra comprendido o no dentro del Poder Ejecutivo.

Para ello tenemos que el reglamento de la Policía Preventiva del Distrito Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación, el día seis de julio de 1984 (fojas 62 a 79), en su artículo 13, determina:

"La Policía Bancaria e Industrial, y la Policía Auxiliar, forman parte de la Policía del Distrito Federal" (foja 67)

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Por su parte, el propio reglamento del año de 1941, enuncia:

"Artículo 1º. El presente reglamento es de observancia obligatoria para la Policía Preventiva del Distrito Federal y para todos aquellos cuerpos que complementaria o transitoriamente desempeñen funciones policiales, por mandato expreso de la ley o reglamento." (foja 66)

De lo anterior se desprende, que las funciones de la Policía Bancaria e Industrial son un cuerpo complementario distinto de la Policía Preventiva del Distrito Federal, estableciéndose derechos y obligaciones específicos del servicio y procedimientos para aplicar medidas disciplinarias necesarias a efecto de mantener el orden y la integridad del mismo.

Por su parte, la Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal de 1993, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 19 de julio de 1993, establece:

"Artículo 5º. La Policía del Distrito Federal estará integrada por, Fracción II. La Policía complementaria, que estará integrada por la Policía Auxiliar, la Bancaria e Industrial y las demás que determine el reglamento correspondiente." (foja 56)

"Artículo 6º. La Policía Complementaria desempeñará sus funciones bajo el mando y dirección de la Secretaría. Los ingresos que se generen por los servicios prestados por la Policía Complementaria, deberán enterarse en la Tesorería del Departamento." (foja 56 y 56 vuelta).

De ahí que al no ser la Policía Bancaria e Industrial un órgano de Dirección General, Central, Desconcentrado, ni un organismo Descentralizado o desconcentrado, que esté agrupado a la Secretaría de Seguridad Pública como otras Direcciones

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Generales, se concluye que dicha policía no forma parte de ésta como organismo descentralizado o desconcentrado.

En este orden de ideas, tenemos que la Policía complementaria, genera sus propios ingresos, a través del cobro de sus servicios por protección y vigilancia; esto es, de manera administrativa existe la superioridad jerárquica, pero laboralmente hablando no se encuentra normada la subordinación, además de que el pago de los salarios que conforman su personal, no provienen de los ingresos del Gobierno del Distrito Federal, via aportaciones de los contribuyentes.

De lo que se advierte que la Policía Bancaria e Industrial, es una unidad auxiliar de carácter local, cuya característica de ser órgano complementario de la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal, hace que se sitúe fuera de los poderes ejecutivo, federal, estatal y municipal, precisamente por ser un ente con vida jurídica propia, que atiende con sus recursos una necesidad colectiva.

Por tanto, dada, la naturaleza especial de la demandada, la cual conforme al artículo 1º del decreto de creación es un organismo complementario del Gobierno del Distrito Federal, ha de concluirse que, conforme a los criterios sustentados por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los órganos complementarios de carácter local deben regir sus relaciones laborales por el artículo 123 "A" constitucional y por la Ley Federal del Trabajo. De ahí que si el juicio laboral que originó la cuestión competencial, es un conflicto individual suscitado entre el trabajador promovente y la Policía Bancaria e Industrial del Distrito Federal; es incuestionable que la competencia corresponde a la Junta Especial número Dos de la Local de Conciliación y Arbitraje en el Distrito Federal.

Por consiguiente, si el tercero perjudicado tiene el carácter de organismo complementario, y como tal constituye una unidad auxiliar de la administración pública

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

federal, se concluye que no forma parte del Gobierno del Distrito Federal, ya que no tiene por la finalidad la realización de las funciones que corresponden al área de atribuciones del titular de éste, por tanto, la naturaleza de las actividades que realiza el mencionado organismo complementario no determina su integración al citado poder, puesto que dichas actividades, consisten, entre otras, en auxiliar, a los organismos oficiales o semificiales, lo cual corrobora el carácter de unidad auxiliar de aquél.

Precisado como está que los organismos complementarios no forman parte del Gobierno del Distrito Federal, ha de considerarse que, el organismo de que se trata, no se encuentra comprendido dentro del Apartado "B" del Artículo 123 constitucional, pues dada la naturaleza del mismo, no existe base jurídica para considerar que se encuentra comprendido dentro de los poderes de la Unión o el Gobierno del Distrito Federal, cuyo régimen laboral regula el citado precepto constitucional.

Así las cosas, y en atención a las consideraciones legales que anteceden, se concluye que la Policía Bancaria e Industrial del Distrito Federal, es un organismo complementario y que por ende no forma parte de la administración pública federal, por tanto, el presente conflicto competencial como ya se indicó, debe ser del conocimiento de la Junta Especial Número Dos de la Local de Conciliación y Arbitraje del Distrito Federal.

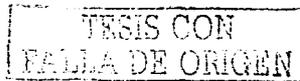
Cabe citar por analogía el criterio del Pleno de la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación que dio origen a la tesis número P.XXV/98, Publicada en la página 122, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo VII, Abril de 1998, que es del tenor literal siguiente:

ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS DE CARÁCTER LOCAL. SUS RELACIONES LABORALES SE RIGEN POR EL APARTADO A DEL ARTÍCULO 123 CONSTITUCIONAL.

Dispone el artículo 116, fracción VI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que las relaciones de trabajo entre los Estados y sus trabajadores se rigen por las leyes que expidan las Legislaturas de los mismos, con base en lo dispuesto en el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y sus disposiciones reglamentarias, que son la Ley Federal del Trabajo respecto del apartado A, que comprende a la materia de trabajo en general, y la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, que desarrolla los principios comprendidos en el apartado B, fuente del derecho burocrático; por esta razón, es este último apartado el aplicable a las relaciones de trabajo habidas entre los Poderes de los Estados federados y sus trabajadores, según se concluye si se atiende al párrafo introductorio del artículo 116 aludido, que divide al poder público de los Estados en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y lógica la consecuente necesidad de que en la esfera local sea pormenorizado legalmente. En conclusión, y atento que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido en jurisprudencia firme que los organismos descentralizados no forman parte del Poder Ejecutivo, debe establecerse que las relaciones laborales de dichos organismos de carácter local con sus trabajadores escapan a las facultades reglamentarias de las Legislaturas Locales.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.- Se declara competente a la Junta Especial Número Dos de la Local de Conciliación y Arbitraje del Distrito Federal, para conocer del juicio laboral seguido por Arnoldo Fernández Mejía en contra de 1.- Policía Bancaria e Industrial del Distrito Federal. 2.- Sr. Néstor Manuel Alvarado Baltazar. 3.- Lic. Héctor Alfonso Castro y Aguilar. 4.- Sr. Nicolás Álvarez González. 5.- Sr. Alejandro Regules Orbazo. 6.- Sra. Ana Lilia Gallardo Sáldivar. 7.- C.P. Sra. Sara Margarita Murguía Pedroza. 8.- Instituto Mexicano de Seguro Social.- 9.- Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT).



SEGUNDO.- Remítase testimonio a la Presidenta de la Primera Sala del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

Notifíquese, envíese testimonio de la presente resolución, a los órganos de alusión y el expediente anexo a la Junta Especial Número Dos de la Local de Conciliación y Arbitraje del Distrito Federal, todo ello para los fines correspondientes en derecho; háganse las anotaciones correspondientes en el libro de gobierno de este Tribunal y, en su oportunidad, archívese el expediente.

Así por unanimidad de votos, lo resolvió este Décimo Primer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo, del Primer Circuito, que está integrado por los Señores Magistrados: Presidente, Lic. José Fernando G. Suárez Correa, Lic. José Manuel Rodríguez Puerto y el Secretario en Funciones de Magistrado Lic. José Luis Martínez Luis, quien actúa en términos del artículo 81 fracción XXII de la Ley Orgánica del Poder Judicial Federal, siendo ponente el primero de los nombrados. Firman los Magistrados con el Secretario de Acuerdos que autoriza y da fe.

Conforme a lo expuesto en los capítulos anteriores, la ejecutoria antes transcrita, define la naturaleza jurídica de las Policías Auxiliar y Bancaria e Industrial, siendo innecesario ahondar en mayores comentarios o análisis, pero sin omitir que esa resolución considera que todos los trabajadores deben regir sus relaciones laborales por lo previsto en el Apartado "A" del Artículo 123 Constitucional, incluyéndose a los mal llamados policías.

4.6. Régimen laboral de los trabajadores de las Policías Auxiliar y Bancaria e Industrial

Promulgada la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en 1917, y conforme a lo previsto por su artículo 123, era de presumirse que los derechos laborales plasmados en tal disposición serían acatados; cuando tales derechos sociales son normados se corre el riesgo que se tornen nugatorios, ya que si bien es cierto que la Constitución prevé la libertad sindical

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

sin límites, también lo es que las leyes y reglamentos secundarios la han reducido, a su mínima expresión. Es claro que el artículo 123 de la Carta Magna, pretendió reconocer no únicamente derechos de los trabajadores, sino además la representación de los legítimos intereses de ese sector laboral. Tal reconocimiento presentó, entre otros, los problemas siguientes:

- a) El proyecto original de Venustiano Carranza, no contempló normatividad laboral. Sin embargo, un grupo de congresistas impulsó lineamientos de trabajo (en sesión ordinaria del Constituyente número 40) con base en el programa del Partido Liberal Mexicano y su líder Ricardo Flores Magón.
- b) Era necesario definir, los sujetos que estarían comprendidos. Ante tal evento, propusieron distintas descripciones, iniciando con el del trabajo que ostentase la particularidad de económico. Sin embargo, fue hasta la sesión número 57, de fecha 23 de enero de 1917, cuando se propuso que:

"La legislación no debe limitarse al trabajo de carácter económico, sino al trabajo en general, comprendiendo el de los empleados comerciales, artesanos y domésticos..."²⁶

"El Apartado "B" del Artículo 123 Constitucional, al momento de su creación representó un singular beneficio para los burócratas federales; protegió constitucionalmente a un amplio sector de trabajadores relegados hasta entonces. No obstante lo anterior; es una verdad incontrovertible que siempre hubo marcadas diferencias entre el trabajador en general y el trabajador burocrático, en detrimento de los trabajadores al Servicio del Estado."²⁷

²⁶. Congreso Constituyente, Diario de los Debates, Tomo II, p. 603

²⁷. José Dávalos, Trabajadores al Servicio del Estado, p. 43

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

La promulgación de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado obedeció a la reforma constitucional que creó el apartado "B" del artículo 123, originando así una segregación de los trabajadores, pues el Constituyente de 1917 fue demasiado claro en consagrar derechos a favor de todos los trabajadores, independientemente de su actividad económica o social, atentando esta separación contra el espíritu de la misma ley, en virtud de que no existe justificación que dé lugar a alguna distinción.

El encabezado del Decreto de 21 de octubre de 1960, publicado en el Diario Oficial Federación del 5 de diciembre del mismo año, que entró en vigor el día siguiente, relativo a la creación del apartado "B" del artículo 123 constitucional, integrado por XIV fracciones, alude a que:

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

Es importante concebir el derecho laboral bajo comunes denominadores como: trabajador, empleador, subordinación, salario, sindicato, negociación colectiva y huelga, elementos inherentes a todo derecho del trabajo; sin dejar de considerar que existen factores que facilitan el segregamiento de trabajadores como los relativos a la iniciativa privada, al sector público, trabajadores a domicilio, domésticos, menores de edad, universitarios, etc.

En la actualidad los trabajadores al servicio del Estado laboran a través de una relación jurídica impuesta, integrándose por mandato constitucional por tres grandes categorías: los Poderes de la Unión, el Gobierno del Distrito Federal y las Entidades Federativas.

La Organización Internacional del Trabajo (OIT) reconoce la necesidad de que exista la función pública para que se logre un desarrollo económico y social de un país, sin embargo la Comisión de Expertos de la OIT en la aplicación de convenios y recomendaciones nunca ha concordado con la negativa del reconocimiento de algún derecho colectivo, como es el de

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

sindicalización de algún empleado o funcionario que pertenezca a la administración del Estado, con excepción de los trabajadores que pertenecen a las fuerzas armadas y policía, que por razones de seguridad, y toda vez que dichos cuerpos requieren de una especial disciplina en función de sus actividades, dicha restricción al derecho de sindicalización es aceptada.

La OIT, tratando de regular la legislación laboral de empleados de la administración pública, en 1978, dio lugar al convenio número 151, sobre las relaciones de trabajo en la administración pública, y a la recomendación número 159. Es importante hacer mención del convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicalización de 1948 (convenio número 87), que fue ratificado por México, toda vez que es en este Convenio donde por primera vez se plasma el reconocimiento a la libertad de asociación sindical para todos los trabajadores sin distinción alguna, principio consagrado en los artículos 2 y 5 de dicho convenio:

ARTÍCULO 2. Los trabajadores y los empleados, sin ninguna distinción y sin autorización previa, tienen derecho de constituir las organizaciones que estimen convenientes, así como el de afiliarse a estas organizaciones, con la sola condición de observar los estatutos de las mismas.

ARTÍCULO 5. Las organizaciones de trabajadores y de empleadores tienen el derecho de constituir federaciones y confederaciones, así como el de afiliarse a las mismas, y toda organización, federación o confederación tiene el derecho de afiliarse a organizaciones internacionales de trabajadores y de empleadores.

Como lo he venido comentando quedo estipulada la posibilidad de restringir dicho derecho, en cuanto a los trabajadores de las fuerzas armadas y policía:

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

ARTÍCULO 9. 1. La Legislación nacional deberá determinar hasta que punto se aplicará a las fuerzas armadas y a la policía las garantías previstas por el presente Convenio."

El convenio 151, sobre las relaciones de trabajo en la administración pública, fue fundado tomando en cuenta la diversidad de legislaciones existentes con relación al sector público, en el cual se establece de forma específica las condiciones de empleo en el servicio público, tratando de establecer criterios universales y asegurando los derechos de los trabajadores en cuestión, poniendo especial énfasis en el derecho de sindicalización, estableciendo en que casos podría ser restringido este derecho de sindicalización; así en su artículo primero parte dos se establece:

"ARTÍCULO 1. ... 2. La legislación nacional deberá determinar hasta que punto las garantías previstas en el presente Convenio se aplican a los empleados de alto nivel que, por sus funciones, se considera normalmente que poseen poder decisorio o desempeñan cargos directivos o a los empleados cuyas obligaciones son de naturaleza altamente confidencial".

Siendo consistentes en restringir los derechos en cuanto a los trabajadores de las fuerzas armadas y policía:

ARTÍCULO 1.- ... 3. La legislación nacional deberá determinar asimismo hasta qué punto las garantías previstas en el presente Convenio son aplicables a las fuerzas armada y a la policía"

En la segunda parte de dicho convenio se encuentra consagrado el derecho de sindicalización:

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

“ARTÍCULO 4.- ... 2. Los empleados públicos gozarán de protección adecuada contra todo acto de discriminación antisindical en relación con su empleo.

3. Dicha protección se ejercerá especialmente contra todo acto que tenga por objeto:

- 3.1. Sujetar al empleado público a la condición de que no se afilie a una organización de empleados públicos o a que deje de ser miembro de ella;**
- 3.2. Despedir a un empleado público, o perjudicarlo de cualquier otra forma, a causa de su afiliación a una organización de empleados públicos o de su participación en las actividades normales de tal organización.”**

Y con el fin de complementar el convenio anteriormente citado, la OIT realiza otras propuestas emitiéndolas con carácter de recomendación, que entre otras situaciones proponen que los medios de defensa de los que podría hacer uso el sector público, deberán preverse en la legislación nacional, así como los procedimientos a seguir para el reconocimiento de las organizaciones de empleados públicos.

La exclusión de las fuerzas armadas y policía que permite el Convenio 87, la trataron de extender al cuerpo de bomberos. Sin embargo dicho razonamiento no es aceptado por la Comisión de Expertos en aplicación de convenios y Recomendaciones y el Comité de Libertad Sindical del Consejo de Administración de la OIT, ya que la interpretación de dicha excepción es de tipo restrictivo.

A pesar de que la propia OIT reconoce la posibilidad de restricción del derecho de sindicalización para algunas categorías de empleados, no acepta que esta restricción se extienda, protegiendo el principio de “libertad de asociación sindical” a través de los convenios número 87 (Convenio sobre la Libertad Sindical y la Protección del Derecho Sindical) y el convenio número 98 (Sobre el Derecho de Sindicalización y de Negociación).

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Incluso la OIT acepta que dicho derecho de huelga no se reconozca o bien se restrinja, según el criterio de cada país, toda vez que la negociación de este derecho no pone en peligro el principio de libertad sindical, en virtud de que este desconocimiento del derecho de huelga sólo está restringido al sector público, tomando en consideración el peligro que en algunas situaciones se pueden presentar, en caso de que dicho derecho se ejerciera en algunos sectores laborales como: el sector salud, trabajadores penitenciarios, por mencionar algunos.

Con relación a este a los medios de solución de controversias, en el Convenio número 151 se estipula la forma en que deberá establecerse los procedimientos de solución de los conflictos que se susciten.

ARTÍCULO 8. La solución de los conflictos que se planteen con motivo de la determinación de las condiciones de empleo se deberá tratar de lograr, de manera apropiada a las condiciones nacionales, por medio de la negociación entre las partes, o mediante la conciliación y el arbitraje establecidos de modo que inspiren la confianza de los interesados.

En México, es aceptado que se restrinjan ciertos derechos colectivos, a algunos trabajadores del sector público, como lo son los que pertenecen a las fuerzas armadas y policía.

4.7. Propuesta sobre el régimen laboral de los trabajadores de la Policía Complementaria

Parece pues, que el único mecanismo por el que puede definirse el régimen laboral de los trabajadores de las Policías Auxiliar y Bancaria e Industrial, es a través de la solicitud de registro sindical y el emplazamiento a huelga, para obligar al Gobierno del Distrito Federal, así como a los propios titulares de esas Corporaciones, a reconocer los derechos de esos

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

trabajadores a través de un Contrato Colectivo de Trabajo y evitar, incluso, incertidumbre jurídica en la ciudadanía al quedar en claro que no se trata de cuerpos de seguridad pública como tampoco de instituciones policiales.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

CONCLUSIONES

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Finalmente, podemos concluir que se cumplió con el objetivo principal del presente trabajo, consistente en acreditar la inconstitucionalidad de las fracciones VI y VIII del artículo 3º de la Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal, que nombran a la Policía Complementaria como Policía del Distrito Federal, cuando no forma parte de su Administración Pública; así como Cuerpo de Seguridad Pública o Institución Policía, al no realizar funciones de seguridad pública, la cual necesariamente debe estar a cargo del Estado.

Conforme a los conceptos de policía y función policial, y acorde con la naturaleza jurídica de las Policías Auxiliar y Bancaria e Industrial, se infiere que tales corporaciones no realizan actividades tendientes a la conservación del orden público y la paz social.

Desde la fecha en que las Policías Auxiliar y Bancaria e Industrial obtuvieron la autorización para operar como cuerpos auxiliares de policía, han generado sus propios recursos, por lo que nunca ha existido relación de trabajo con el ahora Gobierno del Distrito Federal.

Las Policías Auxiliar y Bancaria e Industrial, en términos de lo previsto por el artículo 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y por lo dispuesto en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en el Estatuto de Gobierno, la Ley Orgánica de la Administración Pública y el Reglamento Interior de la Administración Pública, estos últimos tres ordenamientos del Distrito Federal, no son cuerpos de policía del Distrito Federal.

El designar a las Policías Auxiliar y Bancaria e Industrial como "Direcciones Generales" del Gobierno del Distrito Federal, origina que dichas corporaciones pudieran ser declaradas como autoridades de facto o inexistentes, por virtud de no formar parte de la Administración Pública del Distrito Federal.

Según el orden constitucional vigente, las instituciones policiales tienen su origen y sustento en el Estado, por tratarse de una función pública que no es delegable en órganos ajenos.

Se desprende del artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que las Policías Auxiliar y Bancaria e Industrial, no son instituciones policiales ni cuerpos de seguridad pública, en razón de la naturaleza de los servicios que prestan.

El artículo tercero de la Ley de Seguridad Pública, refiere que las Policías Auxiliar y Bancaria e Industrial tienen una triple designación: cuerpos de seguridad pública, policía del Distrito Federal y policía complementaria, situación que contrasta con las garantías individuales de seguridad y legalidad jurídica en perjuicio de la ciudadanía y que motiva que dicho precepto pueda ser declarado inconstitucional.

Las Policías Auxiliar y Bancaria e Industrial no se encuentran adscritas a la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal, únicamente se encuentran bajo su mando y dirección.

Conforme a lo previsto por el artículo 122 de la Carta Magna, al Jefe de Gobierno del Distrito Federal no le fue conferida facultad alguna en materia de

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

seguridad pública, por lo que no tienen atribuciones para nombrar a los titulares de las Policía Auxiliar y Bancaria e Industrial, máxime que ni siquiera son unidades administrativas de la administración pública del Distrito Federal.

El Poder Judicial de la Federación ha equivocado el contenido de sus resoluciones al confundir a las Policías Auxiliar y Bancaria e Industrial como policías del Distrito Federal y como cuerpos de seguridad pública.

Los trabajadores de las Policías Auxiliar y Bancaria e Industrial han permanecido por más de 61 años, sin un marco legal definido respecto a sus derechos laborales y de seguridad social, producto que, desde 1941, las autoridades han incumplido con lo previsto por el Apartado "A" del artículo 123 de la Constitución Federal.

No existe sustitución patronal, en virtud que al retirar la autorización a las Policías Auxiliar y Bancaria e Industrial para luego ser consideradas órganos complementarios, en términos del Reglamento de la Policía Preventiva del Distrito Federal de 1984, se evidencia que los aspectos laborales se norman por la Ley Federal del Trabajo, en razón que el Reglamento no tiene el alcance ni el objetivo de modificar el régimen laboral a que estaban sujetas tales corporaciones.

No son aplicables a trabajadores de las Policías Auxiliar y Bancaria e Industrial las Condiciones Generales de Trabajo del Distrito Federal, al estar elaboradas conforme a la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del Apartado B) del artículo 123 constitucional. Existiendo incertidumbre laboral en razón que cuando aquellos acuden ante el

Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, o a la Junta Local de Conciliación y Arbitraje se declaran incompetentes.

Favorece al Gobierno del Distrito Federal el concebir a las Policías Auxiliar y Bancaria e Industrial como cuerpos de seguridad pública, por virtud que la ciudadanía supone la existencia de un numeroso y fuerte contingente para atender la materia de seguridad pública; sin hacerse cargo del pago de salarios y prestaciones derivadas de una relación laboral; aunado a que, al asignar armas y emblemas del Distrito Federal, monopoliza la actividad de protección y vigilancia que corresponde a empresas privadas de seguridad, ante restricciones que prevé la Ley Federal de Armas y Explosivos sobre la materia.

La Policía Complementaria, debe operar como un órgano auxiliar de la administración pública, ya que por la naturaleza de sus actividades no realiza funciones de seguridad pública; o bien, de acuerdo a su estructura administrativa, podría convertirse en un organismo público descentralizado de carácter local, coordinado con la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal, sin que se vinculara con actividades relacionadas a la seguridad pública.

Así las cosas y atendiendo a la naturaleza jurídica de la Policía Complementaria, el régimen laboral de sus trabajadores se podría definir a través la solicitud de registro sindical y el emplazamiento a huelga, para obligar al Gobierno del Distrito Federal y a los titulares de las Policías Auxiliar y Bancaria e Industrial a reconocer sus derechos laborales.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

BIBLIOGRAFÍA

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Agenda de Amparo 2002. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 4ª edición, México, D.F., Ediciones Fiscales ISEF, S.A., 2002.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. 39ª edición, México, D.F., Editorial Porrúa, S.A., 2002.

Estatuto de Gobierno del Distrito Federal. 41ª edición, México, D.F., Editorial Porrúa, S.A., 2002.

Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal. 41ª edición, México, D.F., Editorial Porrúa, S.A., 2002.

Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal. 41ª edición, México, D.F., Editorial Porrúa, S.A., 2002.

Multi agenda Penal del Distrito Federal. Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal. 4ª edición, Ediciones Fiscales ISEF, S.A., 2002.

Reglamento del Cuerpo de Veladores Auxiliares de la Policía Preventiva del Distrito Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 13 de marzo de 1941. Tomo CXXV, Núm. 11.

Reglamento de la Policía Preventiva del Distrito Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 4 de diciembre de 1941. Tomo CXXIX, Núm. 28.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Decreto por el que se dispone que todo el personal de Jefes, Oficiales e individuos de tropa que integran el grupo de la Policía Auxiliar del D.F., encargado de cuidar en la vía pública los vehículos de propiedad particular, quede bajo las órdenes de la Dirección de Tránsito y Transportes, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 2 de julio de 1949.

Reglamento de la Policía Preventiva del Distrito Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 6 de julio de 1984.

Acuerdo por el que se adscriben orgánicamente las Dependencias, Unidades Administrativas y Órganos Desconcentrados de la Administración Pública del Distrito Federal y se delegan las facultades en la Unidad Administrativa que se menciona, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 25 de julio de 1995.

Jurisconsulta 2001. Jurisprudencia y Tesis aisladas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación 1917-2001.

Ejecutoria dictada en Conflicto Competencial por el Décimo Primer Tribunal Colegiado en Materia del Trabajo del Primer Circuito.

Diccionario Jurídico 2000. Desarrollo Jurídico. Informática Jurídica Profesional.

ACOSTA ROMERO, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. México, D.F., Editorial Porrúa, S.A., 1991, p. 600.

BIELSA, Rafael. Derecho Administrativo. 12ª edición, México, D.F., Editorial Porrúa, S.A., 1984, p. 781.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Diario de Debates, Congreso Constituyente. México, D.F., Talleres Gráficos de Publicaciones Blancas, S.A., 1985. (Tomo II)

DÁVALOS, José. Trabajadores al Servicio del Estado. Revista Laboral No. 80, México, D.F., 1999, p. 50.

DE LA CUEVA, Mario. El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo. 9ª edición, México, D.F., Editorial Porrúa, S.A., 1984, p. 450. (Tomo I)

DEL RIVERO YÁNEZ, José Antonio. Implicaciones de la Modernidad en las relaciones laborales del sector paraestatal. México, D.F., Editorial Porrúa, S.A., 1985, p. 250.

ORTEGA LOMELIN, Roberto. El Nuevo Federalismo. México, D.F., Editorial Porrúa, S.A., 1988, p. 145.

SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo. 14ª edición, México, D.F., Editorial Porrúa, S.A., 1988, p. 784. (Tomo I)

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, promulgada el 5 de febrero de 1917, Texto original, [s.p.]

Manual del Policía Bancario e Industrial, México, D.F., Dirección General de la Policía Bancaria e Industrial del Distrito Federal, 1988, p. 64.

Reseña Histórica de la Policía Auxillar del Distrito Federal. México, D.F., Corporación Mexicana de Impresión, S.A. de C.V., 1994, p. 215.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Antecedentes, estado actual y perspectivas de la Policía Auxiliar. México, D.F., Diseño y Publicidad Gráfica, S.A. de C.V., 2000, p. 256.

Diccionario Jurídico Mexicano. México, D.F., Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 1984, p. 431. (Tomo VII)

DE PINA VARA, Rafael. Diccionario de Derecho. 11ª edición, México, D.F., Editorial Porrúa, S.A., 1983, p. 514.

Diccionario Jurídico Espasa. Madrid, España, Editorial Espasa Calpe, S.A., 1998, p. 1010.

Enciclopedia Jurídica Orbea, [s.p.]. (Tomo II)

Diccionario de la Lengua Española. Barcelona, España, Editorial Océano, 1987, [s.p.].

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN