



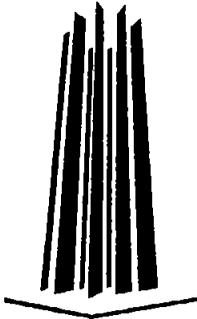
**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO**

**ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
CAMPUS ARAGÓN**

**“PROPUESTA DE REFORMA DEL ARTÍCULO 123
APARTADO B, FRACCIÓN XIII, ÚLTIMO
PÁRRAFO DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE
LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS”**

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A:
SAÚL MEJORADA RIOS

ASESOR: LIC. SILVERIO NOCHEBUENA TELLO



ARAGÓN ESTADO DE MÉXICO

200

5

m340094



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

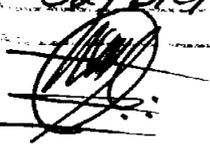
Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

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

Autorizo a la Dirección General de Estudios de la UNAM a difundir el contenido de este documento al.

NOMBRE: SAUL MEJORADA RIOS

FECHA: 02/Dic/04

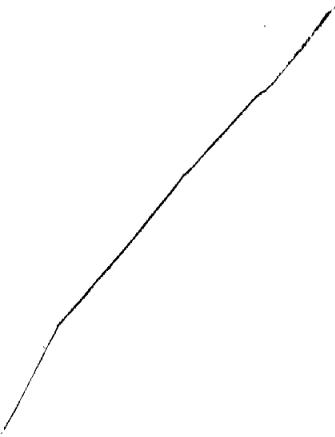

Firma: _____

A Dios, Gracias,
por permitirme reconocer,
que si existo y tengo vida,
que si algo soy,
y que todo lo que tengo,
es recibido de su mano misericordiosa.
A Dios Gracias.

A mis padres,
que con todo su amor,
recibí y aprendí de ambos
que "La vida es bella"

A mi padre,
perfecto papá para mi vida,
y por que entre muchas cosas,
aprendí de ti, que trabajando,
y solo trabajando honesta y pacientemente
el hombre se hace hombre con dignidad.

A mi madre,
perfecta mamá para mi vida,
"mujer virtuosa,
fuerza y honor son su vestidura"
me has enseñado la prudencia,
la paciencia y la piedad.



A mis hermanos,
Miriam y Román,
que Dios me concedió:
para compartir esos años felices,
entrañables e inolvidables,
nuestra infancia junta;
Gracias a Dios,
que me permite vivir y tener el amor fraternal
de una hermana y un hermano.

A mi esposa,
el Amor de mi vida,
compañera idónea, amiga
y confidente.
Gracias por tu apoyo e impulso constantes.

A mis hijos,
Raquel, Doreen, Saúl, y al bebé por nacer;
Joyas preciosas
que Dios me ha prestado,
y que son la alegría de mis días,
el ánimo de mis metas,
y el orgullo de mi vida.

A la memoria,
De mi abuelo señor Raúl Mejorada Herrera,
De mi tío Héctor Martínez Ordóñez,
De mi tío Rodolfo Ríos Alva;
En cuya memoria
reconozco el honor de pertenecer,
a la familia de la cual provengo.

A mis amigos,
compañeros y conocidos,
Todos, de quienes entrañablemente,
en mi correlación con ellos,
he aprendido mucho
y me he formado como ser humano.

A la Universidad Nacional Autónoma de México,
Y a la Escuela Nacional de Estudios Profesionales Aragón,
Gracias, por su excelente nivel educativo,
las cuales, sin escatimar recursos humanos y materiales,
me ayudó en grande proporción a formarme como estudiante, profesionista,
y mejor aún como ser humano; y por haberme cobijado para ser orgullosamente
Universitario.

**Al Licenciado Silverio Nochebuena Tello.
Maestro, Gracias por su apoyo solidario e incondicional
para asesorarme con atino en la elaboración del presente trabajo.**

**PROPUESTA DE REFORMA DEL ARTÍCULO 123
APARTADO B, FRACCIÓN XIII, ÚLTIMO PÁRRAFO DE
LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS
UNIDOS MEXICANOS.**

INTRODUCCIÓN

I

CAPÍTULO 1. CONCEPTOS GENERALES.

1.1 DERECHO ADMINISTRATIVO.	1
1.2 SEGURIDAD.	20
1.3 SEGURIDAD PRIVADA.	21
1.4 SEGURIDAD PÚBLICA.	24
1.5 JUSTICIA.	25
1.6 ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA.	27

CAPÍTULO 2. LA SEGURIDAD PÚBLICA.

2.1 DEFINICIÓN.	34
2.2 BASE JURÍDICA.	70
2.3 PRINCIPIOS BÁSICOS.	70
2.4 RESULTADOS.	78
2.5 FUTURO.	80

**CAPÍTULO 3. RÉGIMEN DISCIPLINARIO Y REMOCIÓN DE LOS
CUERPOS PREVENTIVOS DE SEGURIDAD PÚBLICA.**

3.1 CRITERIO LITERARIO O FILOLÓGICO.	85
3.2 CRITERIO HISTÓRICO.	86
3.3 CRITERIO JURÍDICO.	88
3.4 POSTURA DEL SUSTENTANTE DE LA TESIS.	101

**CAPÍTULO 4. ARTÍCULO 123 APARTADO B, FRACCIÓN XIII,
ÚLTIMO PÁRRAFO DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS
ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.**

4.1 ESTRUCTURA DEL ARTÍCULO 123 APARTADO B, FRACCIÓN XIII, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.	109
4.2 LA REMOCIÓN DEL INTEGRANTE DE LOS CUERPOS PREVENTIVOS DE SEGURIDAD PÚBLICA.	116
4.3 CONCEPTO DE REMOCIÓN.	122
4.4 CONCEPTO GRAMATICAL.	122

4.5 CONCEPTO JURÍDICO.	122
4.6 ESTUDIO INTEGRAL.	
PERSPECTIVA PERSONAL.	123
4.7 PROPUESTA DE REFORMA DEL ARTÍCULO 123 APARTADO B, FRACCIÓN XIII, ÚLTIMO PÁRRAFO DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.	131
CONCLUSIONES.	133
BIBLIOGRAFÍA.	137

INTRODUCCIÓN

La Administración, como actividad eminente del gobierno, para satisfacer los intereses generales del pueblo, contiene el importante rubro de la seguridad pública; y si entendemos que ésta es la función a cargo del Estado cuyos fines son salvaguardar la integridad y derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos, la misma resulta ser vital para el desarrollo armónico de un Estado moderno; de ahí que el presente trabajo se encamina a proponer una reforma Constitucional en nuestro país que redunde en beneficios sobre el ejercicio de los agentes encargados de prestar el servicio de la seguridad pública, denominados policías.

En el capítulo primero, relativo a los conceptos generales, se plantean: el marco jurídico donde se ubica la seguridad pública dentro del derecho administrativo; la seguridad en su acepción más general, como el estado que permite la ausencia de todo peligro daño o riesgo; la seguridad jurídica, como la garantía suministrada por el Estado a través de un orden regulador de la sociedad y que se cumpla de manera eficaz; la seguridad pública como la función del Gobierno para salvaguardar y proteger los bienes, derechos, vida e integridad física de los gobernados; la justicia como la constante y perpetua voluntad de dar a cada quien lo que le corresponda; y la administración de justicia, como la función del Estado de administrar justicia en los plazos y términos de ley de manera expedita.

En el segundo capítulo, relativo a la seguridad pública, se contienen: su definición; la base jurídica de la seguridad pública en nuestro país; los principios básicos, principalmente, de la actuación de los policías, como encargados de prestar el servicio público de seguridad; los resultados insuficientes en materia de seguridad pública en nuestro país; y el futuro que se pretende en ésta materia, a raíz de la Ley General que establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Tomando en consideración que el servicio de la seguridad pública se materializa o presta por conducto de hombres, en el capítulo tercero, se plantea el régimen disciplinario y la remoción de los policías, como servidores públicos que deben sujetarse a la ley, se plantea el criterio literario o filológico del régimen disciplinario; el criterio histórico; el criterio jurídico acerca del régimen disciplinario y remoción que prevalece en los cuerpos de seguridad pública de la Policía Federal Preventiva, de la Policía del Distrito Federal y de la Policía del Estado de México; y la postura, a este respecto, del sustentante de la presente tesis.

Finalmente, en el cuarto capítulo, se estudia la estructura del artículo 123 apartado B, fracción XIII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; se precisa el concepto general, gramatical y jurídico de la remoción policial al tenor de éste numeral; se plantea la perspectiva personal respecto de la remoción del elemento policiaco; y se plasma la reforma concreta que se propone al artículo 123 apartado B, fracción XIII, último párrafo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

CAPÍTULO 1. CONCEPTOS GENERALES.

1.1 DERECHO ADMINISTRATIVO.

1.2 SEGURIDAD.

1.3 SEGURIDAD PRIVADA.

1.4 SEGURIDAD PÚBLICA.

1.5 JUSTICIA.

1.6 ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA.

CAPÍTULO 1. CONCEPTOS GENERALES.

1.1 DERECHO ADMINISTRATIVO.

Para conceptuar al Derecho administrativo es necesario tener una idea específica del Derecho, recordando que ha sido objeto de polémica su definición por parte de los estudiosos de la materia.

En principio, podemos considerar que el Derecho administrativo, es la rama del Derecho público que tiene por objeto la Administración pública, entendida como actividad a través de la cual el Estado y los sujetos auxiliares de éste tienden a la satisfacción de intereses colectivos.

En los Estados modernos tanto la administración como la jurisdicción se encuentran reguladas por una normativa y cabe distinguir ambas funciones en razón de lo siguiente: al ejercitar la función de juzgar, el Estado persigue la realización de los derechos controvertidos o inciertos; al ejercitar la vía administrativa, tiende a realizar intereses generales.

En esta línea señalada, las acciones fundamentales que la Administración lleva a cabo son las siguientes: a) Acción de garantía. Mediante este procedimiento la administración fija el marco de la vida colectiva; establece el orden de convivencia, garantizando cuáles son los ámbitos dentro de los que pueden desarrollarse las

iniciativas privadas y cuáles las posibles conductas de los particulares, lo que se realiza manteniendo la tranquilidad y el orden público o definiendo derechos, como en el caso del urbanismo, o limitando posibilidades de actuación, como cuando tasa un precio. b) Acción de prestación. Tiene por finalidad entregar a sus destinatarios ciertos bienes o prestar determinados servicios. Los puede ofrecer la administración en el mercado, en régimen de Derecho privado o mediante un concesionario al que fija pautas de actuación, o bien puede ejecutar el servicio público de forma directa y como tal administración. c) Acción de estímulo. La administración incita a los particulares a que cumplan actividades concretas de interés público mediante subvenciones, créditos, desgravaciones o exenciones fiscales, recursos estos muy utilizados en materia de urbanismo.

Para el Maestro Rafael I. Martínez Morales:

“Entendemos por Derecho al sistema de normas de conducta dirigidas por igual, a los individuos de una sociedad, con el fin de establecer las bases de su convivencia, mediante la imposición de obligaciones y el otorgamiento de facultades (derechos) tanto entre sí y como con respecto al Estado, y fijando sanciones para el incumplimiento de las obligaciones, las cuales pueden ser impuestas aún en contra de la voluntad de a quien obliga.”¹

Resulta pertinente considerar que el concepto de Derecho ofrecido, se realizó tomando en cuenta que el autor

¹ MARTÍNEZ MORALES, Rafael I. Diccionario Jurídico. Volumen 3. Editorial Harla. México. 1997. P. 62.

de referencia, es un estudioso del Derecho Administrativo, por lo cual pensamos que su idea se apega a lo que pretendemos en este apartado.

El Maestro Gabino Fraga afirma que el concepto de Derecho Administrativo debe incluir, por una parte, el régimen de organización y funcionamiento del Poder ejecutivo, y por la otra, comprende las normas que regulan la actividad de dicho poder que se realiza en forma de función administrativa, quedando así comprendidos el punto de vista formal y el punto de vista material de la función administrativa.

El citado Maestro, Rafael I. Martínez Morales, transcribe las siguientes definiciones de Derecho Administrativo:

Según Agustín Gordillo, es la rama de Derecho Público que estudia el ejercicio de la función administrativa y la protección judicial existente contra ésta.

Ivor Jennigs dice que el Derecho Administrativo es el Derecho que determina la organización, poderes y deberes de la autoridad administrativa.

Marcel Waline considera que es el conjunto de reglas que determinan en que condiciones los entes administrativos adquieren derechos e imponen obligaciones a los administrados, mediante la acción de sus agentes en interés de la satisfacción de las necesidades públicas.

Concluye el maestro de referencia estableciendo que para él, "el Derecho Administrativo es el conjunto de reglas jurídicas relativas a la acción administrativa del Estado, la estructura de los entes del poder público y sus relaciones."²

El Doctor Alfonso Nava Negrete, en el Diccionario Jurídico Mexicano dice que:

El Derecho Administrativo es la rama del Derecho Público regulador de la actividad de la administración pública, encargada de satisfacer las necesidades esenciales de la colectividad.

Benoit dice que el Derecho Administrativo es el conjunto de reglas relativas a la organización y a la actividad de la administración, encargada de asegurar la satisfacción de las necesidades esenciales de los habitantes del país.

Laubadere define al Derecho Administrativo como la rama del Derecho Público interno que comprende la organización y la actividad de lo que se llama comúnmente la administración.

Continúa Laubadere afirmando que "el estudio de la organización de estos tribunales y de su competencia, el régimen jurídico de los recursos promovidos ante ellos por

² Ibidem P. 63.

los administradores constituyen un capítulo, el más importante del Derecho Administrativo.³

El autor argentino, Rafael Bielsa, define al Derecho Administrativo en los siguientes términos:

“Derecho Administrativo es el conjunto de normas positivas y de principios de Derecho Público de aplicación concreta a la institución y funcionamiento de los servicios públicos y el consiguiente contralor jurisdiccional de la administración pública.”⁴

Como complemento de éste apartado, cabe establecer que el Derecho Administrativo se relaciona con diversas materias.

En opinión de Manuel del Río González, “el Derecho Administrativo forma parte de nuestro orden jurídico, no debemos considerarlo aislado, sino íntimamente relacionado, por subordinación o por colaboración con otras ramas del Derecho, fundamentalmente con el Derecho Constitucional.”⁵

En nuestro criterio, el Derecho Administrativo es aquél que se encarga de estudiar las relaciones del Estado con los particulares.

³ NAVA NEGRETE, Alfonso. Diccionario Jurídico Mexicano. Tomo d-h. 8ª Edición. Editorial Porrúa-UNAM. México. 1995. P. 934.

⁴ BIELSA, Rafael. Derecho Administrativo. Tomo I. Editorial Depalma. Argentina. 1995. P. 39.

⁵ DEL RÍO GONZÁLEZ, Manuel. Compendio de derecho Administrativo. Editorial Cárdenas Editores. México 1997. P. 8.

A efecto de integrar debidamente este apartado, transcribiremos lo que opina el Doctor Alfonso Nava Negrete respecto a este tópico:

“Funda nuestro Derecho Administrativo, Gabino Fraga, con su tratado de Derecho Administrativo, cuya primera edición vio la luz en 1934 y alcanzó 22 ediciones al 29 de junio de 1982, fecha en que el jurista y Maestro de generaciones fallece.

“Inspirado en la doctrina francesa, principalmente, construye la teoría general del Derecho Administrativo, modela las instituciones administrativas y diseña la justicia administrativa.

Expone doctrinas, conceptos y principios, pero sobresale su meritísima cirugía de la legislación administrativa, del Derecho Constitucional y de los fallos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Pionera, pero a la vez clásica, la obra sirve para fijar los rumbos a la administración y apoyar el criterio de los jueces.”⁶

Con lo explicado brevemente por el Doctor en cita, ya podemos considerar que el derecho Administrativo, tiene sus orígenes en el Derecho francés, el cual en ésta, como en otras ramas por lo tanto influyó decisivamente en su concepción y desarrollo.

La gran mayoría de estudiosos del Derecho Administrativo, consideran a ésta importante rama del

⁶ NAVA NEGRETE, Alfonso. Op. Cit. P. 935.

Derecho, amplia e íntimamente relacionada con el Derecho Constitucional, motivo por el cual ofreceremos un concepto de esta importante materia, a fin de determinar la relación entre ambas ramas del Derecho.

Según Jorge Carpizo, nos explica que "el Derecho Constitucional en sentido amplio se identifica con el propio orden jurídico; es decir, con la totalidad de ese marco normativo, ya que la base y los principios generales y fundamentales de las otras disciplinas jurídicas se encuentran en él.

"En cambio, el Derecho Constitucional, en sentido estricto, se refiere a una rama del orden jurídico, o sea, a una disciplina que tiene como finalidad el conocimiento de un determinado conjunto de preceptos."⁷

En efecto, conforme a lo explicado por el reconocido Maestro, el Derecho Constitucional es la base de todas las ramas jurídicas, y en este sentido, con el Derecho Administrativo observamos que es su base y además guía el camino de esta importante rama del Derecho.

Recapitulando, respecto a la evolución histórica del Derecho Administrativo, Alfonso Nava Negrete considera que "preceden al Derecho Administrativo actual, importantes obras del siglo XIX como la de José María del Castillo Velasco. En el siglo XX, "Derecho Administrativo Mexicano" de Trejo Lerdo de Tejada."⁸

⁷ CARPIZO, Jorge. *Estudios constitucionales*. Editorial UNAM. México 1998. P. 76.

⁸ NAVA NEGRETE, Alfonso. Op. Cit. P. 935.

El Maestro Enrique Sayagués Laso, nos señala que el Derecho Administrativo es un sector del Derecho Público. Cabe definirlo como la parte del Derecho Público que regula la estructura y funcionamiento de la administración y ejercicio de la función administrativa.

“Desde ya conviene puntualizar y la aclaración tiene alcance general para todos los desarrollos contenidos en esta obra, que con la palabra “Administración” nos referimos a todos los organismos públicos actuando en función administrativa y no únicamente los órganos administrativos.”⁹

A decir del Maestro Eduardo García Máynez la clásica distinción entre Derecho Público y Derecho Privado, que viene del Derecho Romano, todavía perdura y es aceptada por la generalidad de la doctrina moderna.

La distinción entre Derecho Público y Privado, tiene su razón de ser, no sólo histórica sino técnica.

“Dentro del orden jurídico, existe un conjunto de normas relativas, principalmente, a la organización, funcionamiento y la actividad de los entes estatales, las cuales presentan ciertas características generales que no aparecen en las demás normas. Las primeras constituyen el Derecho Público, las segundas el Derecho Privado.”¹⁰

⁹ SAYAGUÉS LASO, Enrique. Tratado de Derecho Administrativo. Edición del autor. Uruguay. 1995. P. 21.

¹⁰ GARCÍA MAYNEZ, Eduardo. Introducción al estudio del Derecho. 48ª Edición. Editorial Porrúa. México 1996. P. 130.

Por nuestra parte, consideramos, que el Derecho Administrativo, en definitiva se sitúa en el Derecho Público.

El conocimiento del Derecho Administrativo resulta fundamental dentro de la carrera de Licenciado en Derecho.

No se trata de una disciplina abstracta, ni mucho menos de una compilación de conocimientos teóricos nutridos por la doctrina nacional y extranjera, sino el conocimiento fundamental de una realidad objetiva y materializada, que nos envuelve a todos desde que nacemos, y que precisamente por considerarla connatural a nuestra forma y estilo de vida, no la percibimos, como tampoco percibimos el aire que respiramos, pero sin embargo, su ausencia sería fatal y motivaría gravísima asfixia de nuestra organización social y política, con características de anarquía por su deficiencia o la ausencia de la administración pública.

La oficina del Registro Civil, los centros de salud, con programas masivos de vacunación, el policía municipal, el agente de tránsito, el inspector de impuestos, el servicio de limpia pública, el agua potable, la energía eléctrica y tantas otras cosas que vemos como meras comodidades que nos da el progreso, son consecuencia de una compleja organización administrativa que durante casi doscientos años de independencia política, se ha venido integrando en nuestro país, muchas veces con deficiencias, otras veces con errores y en ocasiones hasta con mala fe de los servidores públicos, empero, todo lo bueno y lo malo que pueda tener, la Administración Pública nos envuelve y nos

rodea desde que nacemos, aún cuando la mayoría de las veces no percibimos siquiera su presencia.

Por otro lado, el Derecho Administrativo, como propósito científico de lograr una buena administración pública, es en consecuencia inseparable de la evolución histórica y política del país.

Desde el año de 1810 cuando Don Miguel Hidalgo y Costilla, inició el movimiento de independencia tuvo la necesidad de nombrar lo que hoy conoceríamos como Secretarios de Estado, los cuales fueron respectivamente el del Despacho de Hacienda y el de Gracia y Justicia, en tanto que el Presidente Benito Juárez rechaza la idea de sus colaboradores que pretendían terminar primero con la Guerra de Reforma para iniciar después la organización administrativa y sostiene en su Manifiesto y Programa de Gobierno dirigido a la nación en el año de 1861 que el instinto de la nación ilustrado por las decepciones y las esperanzas frustradas, ha comprendido que las revoluciones serán estériles y que los elementos conquistados en el terreno político y social no darán fruto mientras no se corone con la Revolución Administrativa.

En esencia, es importante que el estudioso del Derecho Administrativo comprenda desde el primer momento, que se está adentrando en el conocimiento teórico práctico de una realidad objetiva y material, de nuestro tiempo y de todos los tiempos, para entender cómo se organiza el Estado a efecto de cumplir con sus fines, cuyo común denominador siempre debe ser la búsqueda del bien público.

Conocer la Administración Pública, como forma en que se organiza el Estado para cumplir con sus fines, corresponde fundamentalmente al Licenciado en Derecho, porque forma parte muy importante del orden jurídico creado, empero inexplicable y extrañamente, una importante cantidad de estudiosos del Derecho desvía su atención hacia el Derecho Penal, al Derecho Civil o Mercantil y a otros aspectos que consideran más directamente relacionados con el litigio en el ejercicio de la profesión.

Debido a este fenómeno inexplicable, resulta común que el abogado desconozca muchos aspectos de la administración pública y con mayor razón las leyes fiscales, que a fin de cuentas constituyen los medios de que se vale el Estado para recaudar lo necesario para subsistir y asegurar la perpetuidad de su existencia; por ello el manejo de la administración financiera y del Derecho Fiscal han quedado en manos de contadores públicos, de administradores de empresas, que aún siendo conocedores de la especialidad, corren el riesgo de desconocer el conjunto y esencia de la estructura jurídica del Estado mexicano.

Por otra parte, la interposición de recursos fiscales y aun del juicio de Amparo, cuando las autoridades de Hacienda, entre otras, violan flagrantemente las garantías individuales, es cuestión que compete fundamentalmente al licenciado en derecho.

En resumen, conocer el Derecho Administrativo mexicano, es indispensable para saber la forma en que funciona y como debiera funcionar la estructura jurídica, política y social del México contemporáneo.

Recordemos que el Derecho Administrativo es considerado como una disciplina de la ciencia jurídica que tiene por objeto la elaboración dogmática y la reducción a sistema de los conceptos, los principios, las normas, las instituciones de Derecho positivo referentes a la administración pública, y es una disciplina que se ha ido estructurando de acuerdo a la transformación del Estado y de las normas que regulan su existencia y sus relaciones con los gobernados.

Así como el Estado ha tenido diversas formas de manifestarse en el tiempo y en el espacio, los derechos de los particulares frente a él han tenido un contenido muy diverso, desde su ausencia total en los estados absolutistas hasta su precaria existencia en el estado liberal y el desarrollo de todo un sistema jurídico en el estado social.

De acuerdo a lo anterior, existen diferentes enfoques de estas relaciones y de su regulación, según la época y el lugar de que se trate, siempre a partir de la concepción político-económica de esa organización de la sociedad, que conocemos con el nombre de Estado.

En los estados absolutistas, fue imposible el desarrollo de un Derecho Administrativo al no haber sujetos de

Derecho, ni derechos que pudieran ser regulados por algún ordenamiento jurídico.

La existencia de esa organización jurídico política que denominamos Estado, se manifiesta a través de un gran número de actividades de diverso contenido, forma y propósito.

En todo Estado de Derecho, la actuación de sus órganos responde a planos y programas para la consecución de sus fines, mediante diversos mecanismos que van desde la estructuración de las formas hasta la ejecución de actos concretos.

Cuando el Derecho estudia las actividades del Estado asigna diversos fines a esos propósitos, formas, medios y contenidos, en especial sobre sus fines, funciones, atribuciones y cometidos.

La determinación de los fines del Estado, repercutirá de manera directa y terminante sobre las actividades de éste, toda vez que para la consecución de aquellos deberán realizarse las actividades suficientes y necesarias.

La precisión de los fines del Estado ha sido una cuestión muy debatida desde sus orígenes, lo cual implica la diversa concepción que de él se ha tenido, de acuerdo con la época y el lugar de que se trate, así como la concepción filosófica política que de él se tenga, puesto que diversas corrientes han negado la existencia de fines y

otros se refieren a los fines objetivos o particulares de cada estado, o a los fines subjetivos del mismo.

El fin último del Estado debe ser el bien común, denominado bien público, adoptado por el Estado, expresado en diferentes declaraciones políticas para afirmar la independencia de la patria respecto del exterior, mantener la tranquilidad y el orden en el interior, proteger la libertad y el derecho de los súbditos, y proveer el bien común de los mismos, establecer la justicia, o en su caso, asegurar la tranquilidad doméstica, promover el bienestar general y preservar nuestra seguridad y la de la posteridad.

El contenido de estos fines también ha variado según el tiempo y lugar, ya que algunos han considerado que se concretiza en el bienestar general, otros lo circunscriben a la moral, a la seguridad o a la libertad.

Para alcanzar los propósitos que se ha fijado, el Estado actúa de diversas maneras y en diversos campos. Ésta forma de estudiar es lo que se conoce como funciones del Estado, el Estado puede realizar funciones de regulador de actividades o ejecutor de las mismas, así como una persona puede realizar funciones de padre, hijo o estudiante, el Estado también tiene diversas formas de manifestarse.

El concepto de función del Estado no ha sido plenamente precisado, aún no se ha llegado a estructurar un concepto que en forma objetiva lo identifique.

Por ejemplo, el Maestro Gabino Fraga dice que "la palabra "función" tiene un significado preciso, pues con ella se designa la forma de la actividad del Estado, no el contenido de la misma, entendida dicha actividad como el conjunto de actos materiales y jurídicos, operaciones y tareas que realiza en virtud de las atribuciones que la legislación positiva le otorga. El otorgamiento de dichas atribuciones obedece a la necesidad de crear jurídicamente los medios adecuados para alcanzar los fines estatales."¹¹

La expresión "función" produce dificultad en su aprehensión, pero se puede precisar diciendo que es la forma de la actividad del Estado que se manifiesta como expresión creadora de normas, como aplicación concreta de la Ley o como solucionadora de conflictos jurídicos entre las personas, es decir, que la forma de manifestación del Estado, de acuerdo con los principios de Montesquieu, sólo puede ser legislativa, ejecutiva y judicial.

El poder del Estado se expresa en esas tres formas, a través de los órganos que para tal efecto ha creado. Algunos autores, como Sayagués agregan una cuarta función, "la constituyente, que en nuestro sistema jurídico es materia del Derecho Constitucional, conocida con el nombre de Poder constituyente."¹²

Don Andrés Serra Rojas, precisa:

¹¹ FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo. 34ª Edición. Editorial Porrúa. México. 1996. P. 13.

¹² DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto. Compendio de Derecho Administrativo. Editorial Porrúa. México. 1994. P. 31

“La función del Estado debe ser entendida como los medios que adopta el Derecho para realizar los fines del Estado.”¹³

Retomando las ideas expuestas, encontramos que en la realización de sus funciones para la consecución de sus fines, el Estado realiza diversos tipos de actividades, las cuales se han agrupado de acuerdo a sus características, en actividades de policía, de servicio y de fomento.

Cualquier actividad del Estado puede ser incluida en alguno de estos grupos, y depende de los fines que se haya propuesto para identificar una mayor o menor actividad en cada uno de ellos.

Así nos encontraremos que en el Estado liberal, la mayoría de las actividades estatales se identifica con el grupo de policía, ya que fundamentalmente se circunscriben actividades del ejército, policía, justicia, salubridad y diplomacia, dejando los otros dos grupos con un mínimo de contenido.

En el Estado intervencionista, las actividades del servicio público, y sobre todo las de fomento, se incrementan considerablemente al transformarse los fines del Estado.

El Estado para ejercer sus funciones considera prioritaria la creación de diferentes organismos, a los

¹³ SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo. Tomo I. 17ª Edición. Editorial Porrúa. México. 1996 P. 72.

cuales les son atribuidas diversas potestades directamente por la Constitución.

Así, tenemos un Congreso al que se le asigna la creación de normas generales, impersonales, abstractas y obligatorias que regularán la actuación de los propios órganos y la de los sujetos que están sometidos al Estado.

También se crea una administración pública que se encarga de la difusión y ejecución de esas normas y de proveer en la esfera administrativa a su exacta observancia; y una organización judicial, cuya función principal será la solución de las controversias que se generen con la aplicación del Derecho.

De ésta forma, tenemos lo que conocemos como Poder Legislativo, Poder Ejecutivo y Poder Judicial, que a su vez deben cumplir con las funciones legislativa, ejecutiva y judicial, es decir, que el Estado funcionará en esos aspectos a través de éstos órganos.

Lo anterior nos lleva a estudiar cada una de estas funciones, y cada una de las formas de funcionar del Estado, sin detenernos a ver que organismo o que poder es el que las realiza, lo cual nos permite tener un enfoque de contenido material del acto. De esta forma, tendremos un estudio de las funciones desde el punto de vista material.

A la función legislativa se le ha identificado teniendo en cuenta el órgano que la realiza, independientemente de la materia o contenido del acto. Éste enfoque se conoce

como formal u orgánico. Por ello, todo acto que emane del Poder Legislativo, desde el punto de vista formal, será una función legislativa.

De acuerdo con lo anterior, para que un ordenamiento pueda ser considerado ley, desde el punto de vista formal y material, debe ser de carácter general, imperativo y coercible y, además, ser producido por el Poder Legislativo, mediante el proceso legislativo.

Desde el punto de vista material, la función jurisdiccional supone la existencia de una situación de duda o conflicto de derechos, con la presencia de dos pretensiones opuestas, y se manifiesta a través de una resolución, generalmente una sentencia, con el fin de mantener el orden jurídico y dar estabilidad a las situaciones jurídicas.

Para identificar la función administrativa, debemos partir de la idea de la ejecución de los actos que se manifiestan en cumplimiento a disposiciones legales, creadora de situaciones jurídicas concretas.

Lo explicado nos lleva a considerar, en primer término, que la función administrativa se manifiesta en el cumplimiento del mandato legal, con el fin de que el Estado realice sus fines, ya sea en materia de policía, fomento o servicio, lo cual produce situaciones jurídicas individuales.

Por lo tanto, la función administrativa es la realización de actos jurídicos o materiales, ejecutados de

acuerdo con el mandato legal, que produce transformaciones concretas en el mundo jurídico.

El Ejecutivo realiza fundamentalmente funciones administrativas, pero también realiza actos propios de la función legislativa, como expedir normas generales, y actos que corresponden a la función judicial, como resolver controversias administrativas y laborales en tribunales especializados.

El contenido de la actividad del Estado, se atribuye a los diferentes órganos para que de acuerdo con el tipo de función que tiene encomendada, ésta sea desarrollada para lograr la realización de sus fines.

En este orden de ideas, en un Estado de Derecho, en el cual la actuación de la autoridad debe estar sujeta al mandato legal, sus atribuciones se plasman en las normas legales, como facultades de sus órganos, recibiendo el nombre de atribuciones.

La utilidad del Derecho Administrativo, radica fundamentalmente en conocer el manejo de las diversas funciones que desarrolla la administración pública, en sus diversas esferas, es decir, municipal, local y federal, correspondiéndole al estudioso del Derecho en cualquiera de sus grados, la difusión de ésta importante rama del Derecho, la cual regula un sinnúmero de actividades, mismas que no deben ser soslayadas por el gobernado.

1.2 SEGURIDAD.

La palabra seguridad proviene de securitas, la cual deriva del adjetivo securus (de secura) que, en su sentido más general, significa estar libre de cuidados y 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 social, el hombre necesita, por una 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.

Para definir el concepto de Seguridad, consideramos adecuada la definición que contiene el Diccionario de la

Real Academia como: "Calidad de Seguro" y Seguro es definido como "libre o ausente de todo peligro daño o riesgo"; refiriéndose, al sentir del individuo de no tener peligro alguno y a la ausencia real del mismo.

1.3 SEGURIDAD PRIVADA.

Respecto a la seguridad privada, Luis Recaséns 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."¹⁴

"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 la sociedad, protección y reparación".¹⁵

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.

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

¹⁴ RECASÉNS SICHES, Luis. Derecho Social. Editorial Porrúa. México. 1975. P. 46.

¹⁵ Ibidem. P.50

condiciones requeridas para tal efecto: la organización judicial, el cuerpo de policía, y leyes apropiadas.

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.

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.”¹⁶

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

¹⁶ GARCÍA MAYNEZ, Eduardo. Op. Cit. P. 80.

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 disciernen, 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 jurídica implica, por consiguiente no sólo que el orden social sea eficaz sino que también sea justo.

Seguridad puede ser garantía suministrada para el cumplimiento de una obligación.

Seguridad personal es la consistente en el otorgamiento de una fianza, o en que otras personas se obliguen solidariamente con el deudor.

Seguridad real, es la consistente en un derecho real del acreedor sobre uno o varios bienes determinados del deudor o de un tercero.

1.4 SEGURIDAD PÚBLICA.

La seguridad pública es la función de Gobierno de un Estado que salvaguarda y protege los bienes, los derechos, la vida y la integridad física de los gobernados.

La seguridad pública es de interés público y se encuentra tutelada por el derecho positivo de un Estado.

En este tenor para Serafín Ortiz Ortiz, resulta adecuado el siguiente concepto: "El gobierno deberá cuidar materialmente los bienes y las personas de los gobernados, para ello fue necesario crear un órgano del gobierno que realizara ésta función protectora. Así el estado moderno asume como una de sus funciones la de otorgar seguridad al pueblo soberano, en razón de que por voluntad popular se instaure el Estado y el gobierno, a quienes se faculta para llevar a cabo la seguridad pública, que significa la seguridad de los ciudadanos."¹⁷

La seguridad pública es el elemento del orden público material, prestado por el Estado caracterizado por la ausencia de peligros para la vida, la libertad o el derecho de propiedad de las personas.

¹⁷ ORTÍZ ORTIZ, Serafín. Función Policial y Seguridad Pública. Editorial Mc. Graw Hill. México. 1998. P. 14.

1.5 JUSTICIA.

Jorge Adame Goddard, al explicarnos lo referente a la idea y significado de justicia, nos dice:

“Generalmente es aceptada la definición de justicia que da Ulpiano, justicia es la constante y perpetua voluntad de dar a cada quien lo suyo. Ésta definición contempla la justicia como una virtud moral, la cual, sin embargo, para ser realizada supone un discernimiento acerca de lo que es suyo de cada quien. Éste discernimiento corresponde propiamente a la jurisprudencia o prudencia de lo justo, que es una virtud propia del entendimiento. A veces suele llamarse justicia a la virtud intelectual de discernir entre lo que es suyo de cada quien.”¹⁸

El Maestro Eduardo García Máynez, sigue la idea aristotélica de que “la justicia consiste en dar un tratamiento igual a los iguales y tratamiento desigual a los desiguales. Reconoce que en todos los hombres hay una igualdad esencial, por lo que, por justicia, todos tendrían derechos iguales en tanto a seres humanos. Pero admite que hay además múltiples elementos que distinguen a unos hombres de otros, y desde éste punto de vista, corresponden a los hombres tratamientos desiguales.”¹⁹

Rafael Preciado Hernández señala una vía deductiva para reconocer lo que es justo de conformidad con las exigencias objetivas de la naturaleza humana. Y afirma que

¹⁸ ADAME GODDARD, Jorge. Diccionario Jurídico Mexicano. Tomo i-o. 9ª Edición. Editorial Porrúa-UNAM. México. 1996. P. 1904.

¹⁹ GARCÍA MÁYNEZ, Eduardo. Filosofía del Derecho. Editorial Porrúa. México. 1974. P. 465.

hay un fundamento ontológico, objetivo, del *summ* de cada persona.

En efecto, puede afirmarse que es suyo de cada persona humana su cuerpo y su espíritu, y todas sus potencias y facultades; y suyos también son los actos que realiza con conocimiento de causa y voluntad libre.

De ésta afirmación, pueden desprenderse otros dos criterios que ayudan a determinar lo suyo de cada quien: *el principio de imputabilidad*, según el cual el acto y sus consecuencias deben imputarse a su autor, y *el principio de responsabilidad* que indica que el autor debe responder del acto y de sus consecuencias.

De éstos principios pueden colegirse otros más: que el culpable ha de ser condenado, que el inocente ha de ser absuelto y que quien sufre un daño tiene derecho a una reparación.

Lo importante es constatar que la inteligencia humana es capaz de discernir entre lo justo y lo injusto de manera objetiva con independencia de las influencias del poder público o de cualquier otra prepotencia.

“Negar ésta capacidad, es negar el Derecho como ciencia y significa negar la posibilidad de la convivencia racional y armónica, afirmando el predominio del más fuerte.”²⁰

²⁰ PRECIADO HERNÁNDEZ, Rafael. *Lecciones de Filosofía del Derecho*. Editorial Porrúa. México. 1967. P. 217

1.6 ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA.

Se usa esta denominación con significados diversos: en un primer sentido se emplea como sinónimo de la función jurisdiccional, y en segundo lugar, implica el gobierno y administración de los tribunales.

Desde el primer punto de vista, la actividad de los tribunales dirigida a la resolución de controversias jurídicas a través del proceso, se realiza en México tanto por el conjunto de organismos que integran el poder judicial, como por otros que formalmente se encuentran fuera del mismo pero que efectúan también funciones jurisdiccionales.

Este es el sentido de la disposición del artículo 17 de la Constitución cuando establece que los tribunales estarán expeditos para administrar justicia en los plazos y términos que fije la ley.

Por lo que se refiere al poder judicial en sentido estricto, se encuentra dividido en el ordenamiento mexicano en dos esferas diversas, ya que se inspiró en el sistema federal creado por la Constitución de los Estados Unidos de 1787, en virtud de que las Cartas Federales de 1824, 1857 y la vigente de 1917 implantaron el sistema calificado de doble jurisdicción, que se apoya en la existencia paralela de tribunales federales y de las entidades federativas, cada sector con esfera específica de competencia, de manera que sólo en casos excepcionales, al menos en el sentido original

del sistema, los asuntos resueltos por los jueces locales pueden llevarse en impugnación ante los federales.

Sin embargo, esta doble organización se transformó paulatinamente en nuestro país, debido a un conjunto de factores históricos políticos y sociales muy conocidos, que influyeron en la aceptación por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de la interpretación artificiosa del artículo 14 de la Constitución de 1857, con apoyo en la cual se inició en la segunda mitad del siglo anterior una concentración de todos los asuntos judiciales del país en los tribunales de la federación, particularmente en la Suprema Corte de Justicia de la Nación, todo ello en cuanto se aceptó la procedencia del juicio de amparo contra las resoluciones judiciales por la indebida aplicación de disposiciones legales de carácter local, revistiéndose en violaciones de carácter constitucional.

En la actualidad se conserva sólo de manera aparente la doble jurisdicción, pero en realidad ésta se ha unificado, en virtud de que los tribunales locales se encuentran subordinados a los de carácter federal, en cuanto los fallos de los primeros pueden impugnarse ante los segundos por medio del juicio de amparo, invocándose la violación (únicamente indirecta o refleja) de los artículos 14 o 16 de la Constitución vigente.

Por otra parte, los tribunales locales tampoco conservan su autonomía para interpretar libremente las disposiciones legales de sus respectivas entidades, ya que la jurisprudencia firme de la propia Suprema Corte de

Justicia de la Nación y de los tribunales colegiados, debe ser obedecida por los jueces locales inclusive en relación con sus propios ordenamientos, de acuerdo con lo establecido por el artículo 94 constitucional.

Según lo dispuesto por el mencionado artículo 94 de la Constitución, el poder judicial federal está formado por la Suprema Corte de Justicia, los Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y los Juzgados de Distrito.

La primera y los últimos poseen una doble competencia, en virtud de que conocen tanto de asuntos ordinarios federales como de los juicios de amparo; los tribunales colegiados sólo de estos últimos, y los unitarios exclusivamente de los primeros.

Aun cuando no forman parte del poder judicial federal, también deben incluirse dentro de los organismos jurisdiccionales nacionales al Tribunal Fiscal de la Federación, cuya ley orgánica promulgada el 30 de diciembre de 1977, entró en vigor en agosto de 1978, y que conoce preferentemente de controversias tributarias federales, pero también de algunas otras relacionadas con las anteriores, como las relativas a las pensiones a cargo de fondos públicos y de la legalidad de los contratos administrativos.

En la esfera nacional funciona la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje que resuelve las controversias laborales en los asuntos que se consideran también de ámbito nacional y el Tribunal Federal de Conciliación y

Arbitraje que decide los conflictos laborales entre los empleados y funcionarios y los titulares de las dependencias de los poderes de la Unión y del gobierno del Distrito Federal.

Finalmente deben mencionarse los tribunales militares, que conocen de los delitos y faltas cometidos por los miembros de las fuerzas armadas con motivo o en ocasión del servicio y están formados por el Supremo Tribunal Militar, los Consejos de Guerra Ordinarios y los Consejos de Guerra Extraordinarios.

El poder judicial del Distrito Federal, se integra con el Tribunal Superior de Justicia, jueces de primera instancia (civiles, de lo familiar, del arrendamiento inmobiliario y penales), así como con los jueces de paz, tanto civiles como penales.

Además, fuera del citado poder judicial actúa el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal para conocer y decidir sobre las controversias administrativas entre las autoridades del Distrito Federal y los administrados, incluyendo las fiscales.

Por lo que se refiere a las restantes entidades federativas, siguen en esencia y con ligeras variantes el modelo del organismo judicial del Distrito Federal, con un Tribunal Superior, jueces de primera instancia y de paz o municipales.

En materia laboral funcionan las Juntas Locales de Conciliación y Arbitraje.

Además se han establecido recientemente varios tribunales administrativos, algunos sólo con competencia tributaria, pero con la tendencia hacia el contencioso administrativo, en los Estados de México (1958), Veracruz (1975), Tamaulipas (1975), Sinaloa (1975), Sonora (1977), Hidalgo (1979), Jalisco (1983) y Guanajuato (1985).

En su segundo significado, la administración de justicia comprende el gobierno y la administración (en sentido estricto) de los tribunales. La función de gobierno siempre ha correspondido a los órganos superiores de los tribunales mexicanos, debido a la tradición española que confiaba dicha actividad a las Audiencias y al Consejo de Indias durante la época colonial, pero no ocurrió así con las funciones de administración, ya que a partir de la independencia, varias de ellas se encomendaron a la Secretaría de Justicia la que fue suprimida definitivamente, por considerarse que afectaba la autonomía de los tribunales, en el artículo XIV transitorio de la Constitución vigente, por lo que a partir de entonces ambas atribuciones se ejercitan por los mismos órganos judiciales.

Podemos señalar que las más amplias corresponden al Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ya que posee la atribución de designar por un periodo de cuatro años a los magistrados de los Tribunales Colegiados y a los jueces de Distrito, los cuales si son confirmados o ascendidos por la misma Corte, se

consideran inamovibles, pero además, posee, entre otras, las de dictar las medidas que estime convenientes para que la administración de justicia (en el primer sentido) sea expedita, pronta y cumplida en los tribunales de la federación; para fijar y modificar la adscripción de los ministros de la propia Corte, de los magistrados de Circuito y jueces de Distrito; para designar a los ministros visitadores de los diversos tribunales federales; para imponer sanciones disciplinarias y para suspender en sus funciones a los funcionarios judiciales; para elaborar el proyecto de presupuesto de egresos del poder judicial federal; para designar magistrados de circuito y jueces de distrito supernumerarios en lugares donde hubiere recargo de labores, creando los tribunales respectivos.

Para realizar varias de estas atribuciones actúa con el auxilio de una Comisión de Gobierno y Administración, integrada de oficio por el presidente de la Corte y por dos ministros nombrados anualmente con posibilidad de una sola reelección.

El Pleno del Tribunal Superior de Justicia designa los jueces del Distrito Federal, establece y cambia la adscripción de los propios jueces y de los magistrados del Tribunal; nombra a los magistrados visitadores; aprueba el proyecto de presupuesto de egresos; conoce de las acusaciones y quejas contra los funcionarios judiciales; suspende en sus funciones a los mismos funcionarios.

Lo anterior, para no reiterar la enumeración de facultades de gobierno y administración de los restantes organismos jurisdiccionales, así como los respectivos Plenos de los Tribunales Superiores locales.

CAPÍTULO 2. LA SEGURIDAD PÚBLICA.

2.1 DEFINICIÓN.

2.2 BASE JURÍDICA.

2.3 PRINCIPIOS BÁSICOS.

2.4 RESULTADOS.

2.5 FUTURO.

CAPÍTULO 2. LA SEGURIDAD PÚBLICA.

2.1 DEFINICIÓN.

Derivado del concepto de seguridad pública, debemos concebirla como una garantía individual y un servicio público y a ambos nos referiremos a continuación.

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.

Sus antecedentes inmediatos provienen de la Constitución de 1857, la cual se inspiró en la institución del "debido proceso legal", (*due process of law*) contemplada por la enmienda y, posteriormente, la XIV, sección I, de la Constitución de los Estados Unidos, con cierta influencia también de la antigua audiencia judicial hispánica.

Así pues, los artículos 14 y 16 constitucionales particularmente por el desarrollo jurisprudencial que han tenido, mismo que proviene del que se le dio a sus

equivalentes durante la vigencia de la Constitución de 1857 proporcionan la protección del orden jurídico total del Estado mexicano, por lo que el principio de legalidad en ellos contenido representa una de las instituciones más relevantes y amplias de todo régimen de Derecho.

La seguridad pública 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 la sociedad, protección y reparación.

Por otro lado, 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.

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 disciernen, 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 jurídica implica, por consiguiente no sólo que el orden social sea eficaz sino que también sea justo.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dispone en su 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.

"En los juicios del orden criminal queda prohibido imponer, por simple analogía, y aun por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito que se trata.

En los juicios del orden civil, la sentencia definitiva deberá ser conforme a la letra o a la interpretación jurídica de la ley, y a falta de ésta se fundará en los principios generales del derecho".

I. Juicio previo a la privación.

El artículo 14 constitucional, en su segundo párrafo establece:

"Nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio..."

El referido párrafo se refiere a la fórmula anglo americana del debido proceso legal, tal como ha sido

interpretada por la jurisprudencia de la Suprema Corte de los Estados Unidos, conteniendo cuatro derechos fundamentales.

El derecho fundamental a que se refiere el citado párrafo es el de que a ninguna persona podrá imponerse sanción alguna, sino mediante un juicio o proceso jurisdiccional.

II. Que dicho juicio se siga ante tribunales previamente establecidos.

El referido artículo 14, en el párrafo citado dice:

“ 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...”

Significa que los tribunales deben ser creados para resolver un sinnúmero de casos y durante tiempo indeterminado; no como los Tribunales Especiales, tribunales "ad hoc", prohibidos por el artículo 13; Constitucional, que son los que se crean para conocer de un número determinado de personas y sobre un reducido número de casos.

La garantía contenida es que tal juicio se sustancie ante tribunales previamente establecidos.

III. Que en el mismo se observen las formalidades procesales esenciales.

El citado artículo 14, en el segundo párrafo señala:

“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...”

La garantía que contiene este párrafo, se observa al necesitar el cumplimiento de las formalidades esenciales de todo procedimiento.

IV. Que el hecho que diere origen al citado juicio se regule por leyes vigentes con anterioridad.

El artículo 14, en el párrafo de mérito, determina:

“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...”

Es una reafirmación de la garantía de irretroactividad de las normas contenida en el primer párrafo del artículo constitucional que se analiza.

El "principio de legalidad" establece que todo acto de los órganos del Estado debe encontrarse fundado y motivado por el derecho en vigor; esto es, el principio de legalidad demanda la sujeción de todos los órganos estatales al Derecho: en otros términos, todo acto o procedimiento jurídico llevado a cabo por las autoridades estatales debe tener su apoyo estricto en una norma legal (en sentido material), la que, a su vez, debe estar conforme a las disposiciones de fondo y forma consignadas en la Constitución.

En este sentido, el principio de legalidad constituye la primordial exigencia de todo "Estado de derecho" en sentido técnico.

El principio de legalidad se encuentra consagrado como derecho fundamental en el orden jurídico mexicano (artículos 103 y 107 de la propia Constitución).

El artículo 16 de la Constitución.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señala en el artículo 16:

"Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento.

"No podrá librarse orden de aprehensión sino por la autoridad judicial y sin que preceda denuncia o querrela

de un hecho que la ley señale como delito, sancionado cuando menos con pena privativa de libertad y existan datos que acrediten el cuerpo del delito y que hagan probable la responsabilidad del indiciado.

“La autoridad que ejecute una orden judicial de aprehensión, deberá poner al inculcado a disposición del juez, sin dilación alguna y bajo su más estricta responsabilidad. La contravención a lo anterior será sancionada por la ley penal.

“En los casos de delito flagrante, cualquier persona puede detener al indiciado poniéndolo sin demora a disposición de la autoridad inmediata y ésta, con la misma prontitud, a la del Ministerio Público.

“Sólo en casos urgentes, cuando se trate de delito grave así calificado por la ley y ante el riesgo fundado de que el indiciado pueda sustraerse a la acción de la justicia, siempre y cuando no se pueda ocurrir ante la autoridad judicial por razón de la hora, lugar o circunstancia, el Ministerio Público podrá, bajo su responsabilidad, ordenar su detención, fundando y expresando los indicios que motiven su proceder.

“En casos de urgencia o flagrancia, el juez que reciba la consignación del detenido deberá inmediatamente ratificar la detención o decretar la libertad con las reservas de ley.

“Ningún indiciado podrá ser retenido por el Ministerio Público por más de cuarenta y ocho horas, plazo en que deberá ordenarse su libertad o ponérsele a disposición de la autoridad judicial; este plazo podrá duplicarse en aquellos casos que la ley prevea como delincuencia organizada. Todo abuso a lo anteriormente dispuesto será sancionado por la ley penal.

“En toda orden de cateo, que sólo la autoridad judicial podrá expedir y que será escrita, se expresará el lugar que ha de inspeccionarse, la persona o personas que hayan de aprehenderse y los objetos que se buscan, a lo que únicamente debe limitarse la diligencia, levantándose al concluirla, una acta circunstanciada, en presencia de dos testigos propuestos por el ocupante del lugar cateado o en su ausencia o negativa, por la autoridad que practique la diligencia.

“Las comunicaciones privadas son inviolables. La Ley sancionará plenamente cualquier acto que atente contra la libertad y privacidad de las mismas. Exclusivamente la autoridad judicial federal, a petición de la autoridad federal que faculte la ley o del titular del Ministerio Público de la entidad federativa correspondiente, podrá autorizar la intervención de cualquier comunicación privada. Para ello, la autoridad competente, por escrito, deberá fundar y motivar las causas legales de la solicitud, expresando además, el tipo de intervención, los sujetos de la misma y su duración. La autoridad judicial federal no podrá otorgar estas autorizaciones cuando se trate de materias de

carácter electoral, fiscal, mercantil, civil, laboral o administrativo, ni en el caso de las comunicaciones del detenido con su defensor.

“Las intervenciones autorizadas se ajustarán a los requisitos y límites previstos en las leyes. Los resultados de las intervenciones que no cumplan con éstos, carecerán de todo valor probatorio.

“La autoridad administrativa podrá practicar visitas domiciliarias únicamente para cerciorarse de que se han cumplido los reglamentos sanitarios y de policía; y exigir la exhibición de los libros y papeles indispensables para comprobar que se han acatado las disposiciones fiscales, sujetándose en estos casos, a las leyes respectivas y a las formalidades prescriptas para los cateos.

“La correspondencia que bajo cubierta circule por las estafetas estará libre de todo registro, y su violación será penada por la ley.

En tiempo de paz ningún miembro del Ejército podrá alojarse en casa particular contra la voluntad del dueño, ni imponer prestación alguna. En tiempo de guerra los militares podrán exigir alojamiento, bagajes, alimentos y otras prestaciones, en los términos que establezca la ley marcial correspondiente”.

Bienes jurídicos preservados.

El bien jurídico, se entiende como el objeto de protección de las normas de Derecho, en vez de bien jurídico se puede hablar de fin jurídico o interés jurídicamente protegido.

Persona.

El acto de molestia, en cualquiera de sus implicaciones apuntadas, puede afectar a alguno o algunos de los siguientes bienes jurídicos comprendidos dentro de la esfera subjetiva del gobernado: a su misma persona, a su familia, a su domicilio a sus papeles o a sus posesiones.

A través del elemento persona, el acto de molestia puede afectar no solamente la individualidad psico-física del sujeto con todas las potestades naturales inherentes, sino su personalidad jurídica propiamente dicha.

En efecto, el concepto de "persona" desde el punto de vista jurídico, se establece en atención a la capacidad imputable al individuo, consistente en adquirir derechos y contraer obligaciones, teniendo la personalidad jurídica así expresada, como supuesto, la misma individualidad psico-física.

En consecuencia, no todo individuo es una persona desde el punto de vista del Derecho puesto que, para adquirir esta calidad, se requiere que jurídicamente se le repute dotado de la citada capacidad.

Familia.

Contrariamente a lo que a primera vista puede suponerse, la afectación por un acto de molestia en perjuicio del gobernado a través de su familia, no implica que la perturbación consiguiente se realice precisamente en alguno o algunos de los miembros pertenecientes a dicho grupo, sino que opera en los derechos familiares del individuo.

En efecto, atendiendo a la índole del juicio de amparo y a la naturaleza misma de las garantías individuales, cualquier acto de autoridad que lesione a una persona sólo puede ser impugnado en la vía constitucional por el sujeto a quien directa e inmediatamente le perjudique.

Es por ello por lo que la hipótesis de que el acto de molestia pudiese afectar a alguno o algunos de los miembros de la familia del gobernado, para considerar que a éste se le violan las garantías de seguridad jurídica consagradas en el artículo 16 de la Constitución, debe terminantemente rechazarse.

Por ende, tal como lo hemos afirmado, el perjuicio que una persona puede experimentar por un acto de molestia a través del elemento "familia", debe necesariamente recaer en los derechos familiares del gobernado, entendiéndose por tales todos los que conciernan a su estado civil, así como a su situación de padre y de hijo entre otras.

Papeles.

Bajo la denominación de papeles a que se refiere el artículo 16 constitucional, se comprenden todos los documentos de una persona, es decir, todas las constancias escritas de algún hecho o acto jurídico.

La razón de ser de la tutela que a dicho elemento imparten las garantías de seguridad jurídica contenidas en el mencionado precepto, estriba en poner a salvo de cualquier acto de molestia, especialmente de los cateos arbitrarios, la documentación del gobernado y que pueda servir de base a propósitos bastardos e inconfesables para comprometerlo en cualquier sentido.

Es por ello por lo que los "papeles" de una persona gozan de un régimen propio de preservación constitucional, al permitirse los cateos sólo en los casos y en los términos consignados por el artículo 16 de la Ley Suprema.

Debe tenerse muy en cuenta que el acto de molestia que afecte a la documentación del gobernado, únicamente debe consistir en la requisición o apoderamiento de las diversas y variadas constancias escritas que la integren, mas nunca extenderse a los actos o derechos que en las mismas se consignen, pues la perturbación a estos últimos opera a través de otros bienes jurídicos preservados por el artículo 16 constitucional.

En consecuencia, nos es dable afirmar que la inserción del término "papeles" en la fórmula en que se concibe dicho

precepto, más que a una exigencia inaplazable de protección jurídica, obedeció a una justificada reacción contra prácticas atentatorias y arbitrarias observadas en la realidad, al darse frecuentes casos en que impunemente las autoridades se apoderaban de la documentación de una persona con el único fin de perjudicarla en diferentes sentidos, impulsadas muchas veces por móviles espurios y de represalia, como históricamente puede comprobarse con profusión.

Poseiones.

Por último, todos los bienes muebles e inmuebles que se encuentren bajo el poder posesorio de una persona se protegen frente a actos de molestia a través del elemento posesiones, concepto jurídico que explicamos con antelación, pudiendo ser el afectado tanto el poseedor originario como el derivado, pero nunca el simple detentador.

Análogamente a lo que acontece tratándose de la contravención a la garantía de audiencia implicada en el segundo párrafo del artículo 14 constitucional, la violación a las garantías de seguridad jurídica consignadas en el artículo 16 de la Ley Fundamental, cuando el acto de molestia afecta las "poseiones" del gobernado, sólo debe suscitar la cuestión de determinar si dicho acto de autoridad se ajustó o no a las exigencias en que tales garantías se traducen, sin poderse discutir ni dirimir controversias que versen sobre la legitimidad o ilegitimidad perfección o imperfección, realidad o apariencia de una

determinada posesión originaria o derivada, ya que el juicio de amparo, que por infracción al mencionado artículo 16 se promueva, no es el conducto idóneo para resolver conflictos posesorios, como tampoco lo es cuando se entabla por inobservancia de la garantía de audiencia, salvo que, como se dijo en otra ocasión el acto violatorio consista en una decisión jurisdiccional culminatoria de un procedimiento en que el presunto afectado haya tenido la debida injerencia y que se hubiere emitido por una autoridad constitucionalmente incompetente o contrariando la ley que deba determinar su sentido.

Garantía de competencia constitucional.

La primera de las garantías de seguridad jurídica que condicionan el acto de molestia consiste, en que éste debe dimanar de autoridad competente. El estudio de la misma suscita, pues, la cuestión consistente en determinar qué se entiende por "competencia" desde el punto de vista del artículo 16 de la Constitución.

Garantía de legalidad.

La garantía que mayor protección imparte al gobernado dentro de nuestro orden jurídico constitucional es, sin duda alguna, la de legalidad consagrada en el artículo 16 de la Ley Suprema, a tal punto, que la garantía de competencia que hemos estudiado queda comprendida dentro de ella. La eficacia jurídica de la garantía de legalidad reside en el hecho de que por su mediación se protege todo el sistema de Derecho objetivo de México,

desde la misma Constitución hasta el reglamento administrativo más minucioso, según se demostrará a través de la exposición que a este propósito elaboramos.

Concepto de fundamentación.

La fundamentación legal de la causa del procedimiento autoritario, de acuerdo con el espíritu del legislador de 1857, que permanece imbibido en la Constitución actual, consiste en que los actos que originen la "molestia de que habla el artículo 16 constitucional deben basarse en una disposición normativa general, es decir, que ésta prevea la situación concreta para la cual sea procedente realizar el acto de autoridad, que exista una ley que lo autorice.

Concepto de motivación.

La motivación legal no siempre exige que la referida adecuación sea exacta, pues las leyes otorgan a las autoridades administrativas y judiciales lo que se llama facultad discrecional para determinar si el caso concreto que vayan a decidir encuadra dentro del supuesto abstracto previsto normativamente.

La motivación legal y la facultad discrecional.

La discrecionalidad entraña una potestad decisoria que se mueve dentro de supuestos generales consagrados en la norma jurídica. Por tanto, la facultad discrecional se ostenta como el poder de apreciación que tiene la autoridad respecto de un caso concreto para encuadrarlo dentro de la

hipótesis normativa preexistente, cuyos elementos integrantes debe necesariamente observar.

En otras palabras, la facultad discrecional maneja estos elementos para referirlos a la situación específica de que se trate, pero jamás importa la potestad de alterarlos. La sola idea de que una autoridad pueda, con pretexto de ejercitar dicha facultad, actuar sin ley o contra la ley, equivaldría a subvertir todo el régimen de derecho mediante la vulneración al principio de legalidad que lo sustenta.

Garantía del mandamiento escrito.

Esta garantía de seguridad jurídica, que es la tercera que se contiene en el artículo 16 constitucional, equivale a la forma del acto autoritario de molestia, el cual debe derivarse siempre de un mandamiento u orden escritos.

Este criterio, cuya atingencia es indudable, ha sido sustentado por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia al aseverar que la firma que calce cualquier orden escrita debe ser siempre auténtica, ya que es el signo gráfico con el que, en general, se obligan las personas en todos los actos jurídicos en que se requiere la forma escrita, de tal manera que carece de valor una copia facsimilar, sin la firma auténtica del original del documento en que la autoridad impone un crédito a cargo del causante, por no constar en mandamiento debidamente fundado y motivado.

Servicio Público.

En relación al servicio público, en principio diremos que se entiende por servicio la organización y personal destinados a satisfacer necesidades del público o de alguna entidad oficial o privada.

En una sociedad tan compleja como la actual, en donde las necesidades han rebasado con mucho los límites impuestos por la supervivencia, el individuo cada día está más lejos de preocuparse sólo por trabajar, comer y vestir.

Así, tenemos que la educación, antes soslayada por ser propia de un sector social privilegiado, hoy se ha convertido en un imperativo para la generalidad; lo mismo podemos decir de las comunicaciones, la sanidad pública y la distribución de la energía eléctrica, sólo por mencionar algunos elementos indispensables en nuestra época.

Las necesidades se satisfacen en la colectividad por un servicio que en ocasiones es prestado por un particular o un grupo de ellos, a cambio de una contraprestación, o bien, es considerado como una labor específica del Estado, en su carácter de administrador público, encontrándonos ante un servicio público.

Los tratadistas han partido de dos elementos para tratar de definirlo: por un lado, el fin, consistente en la satisfacción de una necesidad considerada como colectiva y por otro, los medios de que se vale la sociedad para resolver esa necesidad, los cuales estriban en la organización creada por el Estado, o bien en la concesión

otorgada a los particulares para que la efectúen desde luego, bajo el control y la vigilancia de éste.

Por supuesto, existe una importante variedad de fines a alcanzar mediante los servicios públicos, los cuales pueden ser tan diversos como aquellos; no obstante que esto no ha sido siempre así; en virtud de que el pensamiento liberal del siglo XIX, consideró que el papel del Estado en esta materia consistía en ocuparse de aquellas necesidades colectivas que por sus características no podían ser satisfechas por los particulares, lo que justificaba la creación de los servicios que se encargaran de subsanar tales necesidades.

Por otra parte, la incursión del Estado en otras áreas que conforme a ésta posición le estaban vedadas, y al abandono en manos de particulares y algunas actividades exclusivamente propias de aquél, trajo como consecuencia la reformulación de los criterios con cuyo concurso se pretendía definir al servicio público, lo que finalmente indujo a la adopción de dos criterios fundamentales, uno formal u orgánico y otro material.

Conforme al primero, el servicio público se distinguirá en que la empresa abocada a otorgarlo es el Estado mismo, o bien está supervisada y controlada por él, mediante la aplicación de normas de Derecho Público.

Conforme al segundo criterio para determinar si nos encontramos frente a un servicio público, atenderemos a la naturaleza misma de la actividad, cuya característica

Falla de origen
Falta la página
52 y 53

de los contenidos del Derecho Público y del Derecho Privado.

“El servicio público es una actividad técnica, directa o indirecta, de la administración pública activa o autorizada a los particulares, que ha sido creada y controlada para asegurar de manera permanente, regular, continua y sin propósitos de lucro, la satisfacción de una necesidad colectiva de interés general, sujeta a un régimen especial de Derecho público.”²⁴

Por su parte, el citado Maestro Gabino Fraga, nos explica que:

“La doctrina ha clasificado los servicios públicos de acuerdo con diversos criterios, pero tal vez los más importantes son los que los dividen por la forma como satisfacen las necesidades generales y los que los separan por la forma de gestión de los mismos.”²⁵

Para nosotros, el servicio público consiste en la actividad que puede llevar a cabo el Estado o concesionarla a particulares, sean personas físicas o morales, tendiente a satisfacer las necesidades prioritarias de la colectividad, a favor del bien común.

Existen tres criterios definidos conforme a los cuales se han elaborado las distintas teorías que pretenden describir al servicio público.

²⁴ MARTÍNEZ MORALES, Rafael I. Op. Cit. P. 249.

²⁵ FRAGA, Gabino. Op. Cit. P. 244.

Falla de origen
Falta la página
55

prestación, con lo que se abandona al criterio subjetivo u orgánico.

Conforme a éste nuevo criterio, la definición de servicio público se complicó todavía más, ya que existe una amplia gama de opiniones respecto al número de las necesidades colectivas que merecen ser satisfechas por un servicio público, y en relación con su naturaleza misma, es decir, si son o no necesidades colectivas.

Agustín Gordillo afirma que:

“Con éste punto de partida, el fin del servicio público es un elemento contingente y que no sirve para caracterizarlo en un plano teórico estable, y algunos servicios públicos no atienden una verdadera necesidad pública, sino que simplemente realizan actividades de utilidad pública.”²⁶

CRITERIO FORMAL.

Respecto a éste, el ya mencionado Maestro Rafael I. Martínez Morales dice:

“Este criterio ha sido el más socorrido, ya que aún cuando no complace a todos, por ser limitante en exceso, si alcanza una nota de infalibilidad al reconocer como servicio público única y exclusivamente a los que la ley les atribuye

²⁶ GORDILLO, Agustín. Tratado de Derecho Administrativo. Tomo II. Editorial Macchi-López. Argentina. 1995. P. 36.

tal carácter. Desde luego que es un enfoque muy práctico, pero poco científico.”²⁷

No coincidimos con la explicación ofrecida por el maestro en cita, en virtud de que la consideración respecto a que el servicio público, será el definido por la ley, resulta un enfoque eminentemente teórico - científico y poco práctico.

El criterio formal que pretende explicar la naturaleza del servicio público, resulta un enfoque acartonado, rígido y ostensiblemente limitante.

Teóricamente, como ya fue señalado en su oportunidad, el servicio público tiende a satisfacer las necesidades colectivas de determinada población, pensando en el bien común.

Servidor Público.

En relación con lo anterior, Rafael Bielsa, nos explica:

“La realización de los fines del Estado no se concibe sin la actividad física de las personas que son en sentido lato, sus agentes, los cuales, según el carácter jurídico de la actividad y la naturaleza del vínculo que los une al Estado, se dividen en *funcionarios y empleados*.”²⁸

²⁷ MARTÍNEZ MORALES, Rafael I. Op. Cit. P. 250.

²⁸ BIELSA, Rafael. Principios de Derecho Administrativo. Editorial Depalma. Argentina. 1996. P. 464

Lo explicado, pone de relieve la trascendencia de dos elementos, como partes esenciales de una unidad:

La competencia y las personas físicas, ya que la sola esfera de competencia, además de los edificios, el mobiliario y el equipo sólo constituirán una estructura inanimada e inexpressiva y por lo tanto, intrascendente, y por otra parte, la sola actuación de la persona física sin atribuciones legales o reglamentarias, sería la expresión de un individuo más de la población, no la actuación del Poder del Estado.

A partir de la identificación de la persona física como parte integrante del órgano de gobierno, se han planteado numerosas cuestiones respecto de la situación del empleado público frente al Estado.

Lo anterior, se entiende porque se le identifica como un elemento existencial del ente, sigue siendo un individuo con su propia esfera de derechos y obligaciones e intereses particulares, ya que independientemente de que a través de la expresión de su voluntad hace querer y actuar al ente público, como persona física también expresa su voluntad, en ejercicio de sus derechos y obligaciones como tal.

Estas dos situaciones del empleado público han dado lugar a identificar la existencia de dos tipos de relaciones entre el Estado y sus trabajadores: una orgánica y otra de servicios, considerando que la primera es la que produce en la persona física la facultad de actuar y querer por el ente, y que por lo mismo se funden en un mismo sujeto en tanto

que la relación de servicios es un vínculo en razón del cual se identifica la persona como sujeto distinto del ente público y potencialmente enfrentado a él, con sus propios derechos y obligaciones como persona física.

Según el Maestro Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez:

“Esta dualidad de relaciones ha sido rechazada en la actualidad por considerarla carente de significado y contenido jurídicos, ya que la sola enunciación de la teoría implica la incrustación de la persona física como elemento del propio órgano, lo cual hace impropio hablar de una relación consigo mismo, por lo que no puede existir una relación orgánica, ya que en razón del principio de imputación, cuando una persona física actúa en ejercicio de las facultades atribuidas al órgano, la voluntad que se manifiesta es la del Estado.

Por tanto, independientemente de que para el ejercicio de la función pública sea indispensable la participación de la persona física, empleado público, su contenido necesariamente será la expresión del poder del Estado, por lo que el estudio de la función pública debe constreñirse a la manifestación del poder estatal, sin importar las condiciones o características de los sujetos que la realizan.”²⁹

Por nuestra parte, consideramos que efectivamente los órganos a través de los cuales se manifiesta la voluntad

²⁹ DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto. El sistema de responsabilidades de los servidores públicos. 3ª. Edición. Editorial Porrúa. México. 1998. P. 60 y 61.

estatal, deben funcionar dentro del marco jurídico creado para tal efecto.

Los fines del Estado no podrían cumplirse si no contara el mismo con la participación activa de las personas físicas que materializan la función pública.

Además, es necesario determinar que, efectivamente el servidor público, como persona física debe ser observado como un ente autónomo y que, de alguna forma, su actividad la debe desarrollar siguiendo los lineamientos creados para su actividad, sin importar sus características personales que como un individuo posee.

Al respecto, el Doctor Guillermo Haro Belchez, nos dice que:

“En la legislación positiva mexicana encontramos una selva semántica notablemente confusa. La Constitución General de la República hace referencia tanto a funcionarios y empleados (artículos 89, 118), como servidores públicos (artículos 108, 113 y 114), o bien, simplemente al término “trabajador” (apartado B, artículo 123 constitucional).

La LFTSE habla de “trabajadores al servicio del Estado”, la Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos (LFRSP) alude a ésta última acepción, en tanto que otra de las leyes relativas a la materia como la ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (LISSSTE) utiliza el concepto

de "trabajadores del Estado". La jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia ha agregado a los términos anteriores el de servidores de la nación, lo que ha terminado por adentrarnos en un laberinto semántico terriblemente complejo."³⁰

En opinión de María Ángeles Gual, existe una relación de servicio entre la administración y el funcionario público, en la cual "el funcionario es sujeto de un entramado de derechos y deberes.

Es un sujeto independiente de la administración a que se halla inscrito. Los derechos y deberes que ostentan y soportan serán en cada momento los que establezcan las leyes.

Los derechos que ostentan, tienen fuerza para ser exigidos ante los tribunales y el cumplimiento de los deberes en que pueden incurrir, pueden acarrear una responsabilidad civil, administrativa-disciplinaria e incluso, penal."³¹

Continúa la autora en análisis, considerando que entre los derechos que poseen los funcionarios cabe destacar los siguientes:

³⁰ HARO BELCHEZ, Guillermo. La reforma de la función pública en México. Instituto de Administración Pública. España, 1996. P. 206.

³¹ GUAL, María Ángeles. Guía legal sobre los derechos y deberes del funcionario. Ediciones Decálogo. España, 1997. P. 13

“Derecho al cargo: su contenido es puede, uno de los más importantes, no sólo por su base económica, sino por el derecho a la inmovilidad.

El Estado dispensará a los funcionarios la protección que requiera el ejercicio de sus cargos, y les otorgará los tratamientos legales debidos a su jerarquía y a la dignidad de la función pública.

Derecho a la carrera administrativa, a la promoción profesional, al concurso y a la antigüedad.

Derecho a la suspensión temporal del cargo; permisos, excedencias.

Derecho a la retribución.

Derechos sindicales.

Derechos sociales, pensiones y asistencia social.”³²

Concluye la autora en estudio, señalando que el Estado dispensará a funcionarios la protección que requiera el ejercicio de sus cargos, y les otorgará los tratamientos legales debidos a su jerarquía y a la dignidad de la función pública.

El Estado asegura a los funcionarios de carrera el derecho al cargo y, siempre que el servicio lo consienta la

³² Ibidem. P. 14.

inamovilidad en la residencia, así como todos los derechos inherentes al mismo que se establezcan en las leyes.

Al incorporarse a su puesto de trabajo, los funcionarios serán informados por sus jefes inmediatos de los fines, organización y funcionamiento de la unidad administrativa correspondiente, y en especial a su dependencia jerárquica y de las atribuciones, deberes y responsabilidades que les incumben.

En cuanto a los deberes, se pueden destacar los siguientes:

Fiel desempeño de la función o cargo que tengan encomendado, como deber básico y fundamental, del cual derivan todos los posteriores.

Deber de obediencia a los superiores.

Deber respeto y corrección con el público.

Deber de cooperación con jefes y compañeros.

Deber de secreto profesional, es decir, el deber de guardar sigilo riguroso respecto de los asuntos que conozcan por razón de su cargo.

“El incumplimiento de éstos derechos o de cualesquiera otros que establezcan las leyes, supondrá

incurrir en la infracción de las normas, que podrán ser motivo de sanción.”³³

Estamos totalmente de acuerdo con la estudiosa del Derecho Administrativo español respecto a la situación que guardan los servidores públicos en España, lugar donde aún se habla de funcionarios públicos, concepto redefinido por el actual tratamiento jurídico otorgado en México a los servidores públicos.

Cotidianamente, en todo centro de trabajo, se delimitan jerárquicamente las distintas actividades que hacen posible la realización del bien o los servicios deseados, lo que proporciona, además, justificación de su existencia a la unidad administrativa que lo produce.

La obligación de realizar dichas actividades recae en ciertos individuos, quienes se ven investidos con el carácter conferido por la mencionada jerarquización, la que a su vez da lugar a una división técnica del trabajo; división la cual no es otra cosa que la distribución de tareas dentro del proceso productivo, tal distribución no es sino la identificación del trabajo efectivamente desarrollado por cada persona para la elaboración del bien o servicio final.

Desde épocas remotas de la humanidad, es decir, aquellas en las cuales el esclavismo estuvo presente, la necesidad de jerarquizar las actividades de todo proceso cuyo fin fuera producir un objeto deseado, hizo necesaria la intervención de un esclavo que supervisara el desempeño de

³³ Ibidem. Pág. 15.

todos los demás, y quien recibía, lógicamente un trato preferencial sobre sus compañeros porque era el que defendía los intereses del amo.

Este esquema se fue reproduciendo en épocas posteriores, no obstante los cambios de los modos de producción (feudalismo y capitalismo) y aquél que coordinaba o supervisaba el trabajo de los demás por cuenta del amo, señor feudal o capitalista, cada día fue identificado más como un verdadero agente de ellos, y menos que como un integrante de las clases débiles de las que provenía.

Empero, por otra parte, tampoco fue considerado un miembro de la facción social a la que servía, pues nunca dejó de ser esclavo, cobrador de tributos o capataz, según la época en que le tocó vivir. Actualmente, su equivalente, de cierta forma, es el administrador.

Tal individuo no dejaba de ser un elemento sustituible a capricho y voluntad de quienes se encontraban en la cúspide de la pirámide social. Un motivo de su remoción se presentaba, lógicamente cuando ya no cumplían con las tareas de control que le habían encomendado, de tal suerte que su supervivencia en el status sólo estaba garantizada por su dureza o capacidad de convencimiento para acelerar cuantitativa y cualitativamente la aplicación de los operarios en el proceso productivo.

De esa manera, se ha materializado la distinción entre el trabajador común y corriente, y el que lo dirige, que

representa los intereses del propietario en los medios de producción.

Esta forma de conducta, se ve reproducida en el ámbito gubernamental, el cual presenta la jerarquización de las actividades que le son propias de acuerdo con sus fines, los cuales sin ser lucrativos, si tienden a la producción de bienes y servicios destinados a proporcionar determinados satisfactores a su comunidad.

Sin lugar a dudas, la burocracia es una organización a la que es aplicable un control jerárquico de sus integrantes, a quienes dividen entre los que tienen mando y los que obedecen, los que supervisan y los que ejecutan, los que toman las decisiones y los que las acatan, en una palabra, entre funcionarios y empleados.

El control jerárquico implica en la administración pública, la subordinación del empleado hacia sus superiores en el cumplimiento de las tareas que les son propias de acuerdo con la ley.

Dicha subordinación se traduce en un poder atribuido al superior, el cual ejerce en representación del Estado, sobre su inferior, quien está obligado a acatarlo por ser ceñido al cumplimiento de sus deberes observados por la legislación.

Debemos dejar claro que resulta particularmente problemático definir cuando estamos ante un funcionario y cuando ante un empleado público, toda vez que su

designación, esta sujeta, al mismo procedimiento, sus derechos laborales fundamentales ante el Estado son idénticos y, en ciertos casos, los llamados funcionarios no cuentan con poder jerárquico.

Para Rafael Bielsa, la diferencia sustancial consiste en que "la designación del funcionario constituye un encargo especial o una delegación transmitida por la ley y, en cambio, la del empleado supone un complemento al desempeño de la función pública, mediante el servicio que presta al estado."³⁴

El Maestro Rafael I. Martínez Morales, en su obra "Derecho Administrativo 3er. y 4º. Cursos", dice:

"El artículo 108 de nuestra Carta Magna, reputa como servidor público a toda persona que desempeña un empleo, un cargo o una comisión de cualquier naturaleza dentro de la administración pública (federal o del Distrito Federal), incluso a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial y a los demás funcionarios y empleados.

De acuerdo con ello, podemos derivar que el concepto de servidor público es más extenso que los de funcionario y empleado, pues no sólo se refiere a éstos, sino que, también, a cualquier persona a la que el Estado le haya conferido un cargo o una comisión de cualquier índole, entre los que se ubicarían aquellos individuos que hayan sido designados como funcionarios electorales, o bien para

³⁴ BIELSA, Rafael. Op. Cit. P. 112.

contribuir al levantamiento de los censos, sólo por mencionar algunos.”³⁵

La exposición de motivos que acompañó a la iniciativa de las reformas publicadas en el Diario oficial de la Federación de 28 de diciembre de 1982, determinó que la libertad individual para pensar y hacer es cuestión de cada quien. No corresponde al Estado tutelar la moralidad personal que la inspira. Pero el Estado tiene la obligación ineludible de prevenir y sancionar la inmoralidad social, la corrupción. Ella afecta los derechos de otros, de la sociedad y los intereses nacionales. Y en el México de nuestros días, nuestro pueblo exige con urgencia una renovación moral de la sociedad que ataque de raíz los daños de la corrupción en el bienestar de su convivencia social.

La exposición de motivos de referencia, trajo consigo el cambio definitivo de funcionario público a servidor público; en cuanto a la denominación del quehacer de todo aquel individuo que cumple una actividad pública, la cual debe realizar, pensando en servir a la sociedad fundamentalmente; motivo por el cual consideramos adecuada la denominación de servidor público.

La renovación moral, propuesta por Miguel de la Madrid, a principios del sexenio 1982-1988, trajo consigo reformas trascendentes como la creación de las denominadas contralorías internas de cada dependencia de

³⁵ MARTÍNEZ MORALES, Rafael I. Derecho Administrativo. 3er. y 4º. Cursos. 2ª Edición. Editorial Colección Textos Jurídicos Universitarios. México. 1997. P. 291.

la Administración Pública Federal; las contralorías de referencia se han constituido en un mecanismo de control de la actividad del servidor público que vienen a erigirse en garantes de la legalidad hacia el gobernado, es decir, se encargan de que la actividad de quienes laboran dentro del órgano estatal correspondiente, se lleve a cabo conforme a Derecho, por esta razón quien no desarrolle su quehacer público, siguiendo los lineamientos legales marcados en la normatividad correspondiente; estará llevando a cabo funciones públicas; sin embargo, consideramos que no está siendo un servidor público.

La pretensión del servidor público, en principio debe ser tendiente a satisfacer las necesidades de la colectividad y cumplir con el fin último del Estado, que es el bien común; si no lo hace se convierte en un funcionario público, que realiza actividades encuadradas en la administración pública, carentes de la idea de servir; en el entendido de que el funcionario público se sirve del cargo para satisfacer su ambición personal de poder y de riqueza, y el servidor público cumple una actividad legal en beneficio de la colectividad.

Luego entonces, después de entender que la seguridad pública, se reviste de lo público por ser de interés general para un Estado y por ende los agentes encargados de su cumplimiento son servidores públicos, podemos entender por **Seguridad Pública, como el conjunto de normas, políticas y acciones debidamente articuladas que sirven para garantizar la paz pública, mediante la prevención y represión de los delitos y de las faltas contra el orden**

público que se traducen en sistemas de control penal y de policía administrativa con el fin de brindar protección de los bienes, derechos y vida de los gobernados, así como para mantener el orden público.

2.2 BASE JURÍDICA.

Integran la base jurídica de la seguridad pública: La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en especial sus artículos 14, 16, 21, 115, 123, las Constituciones particulares de los estados en sus partes relativas a la seguridad pública, la Ley General que establece las bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, las leyes locales de seguridad pública, las leyes orgánicas municipales, los bandos y reglamentos municipales sobre seguridad pública.

2.3 PRINCIPIOS BÁSICOS.

Acercas de la seguridad pública, en La Declaración norteamericana de los Derechos de Virginia del año de 1776, se precisa entre otras cosas que "El gobierno es o debe ser instituido para la utilidad pública, la protección y *seguridad* del pueblo"

En La Declaración Francesa de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, se desprende que "La finalidad de toda asociación política, es la conservación de los derechos naturales e imprescriptibles del hombre,

siendo estos derechos: la libertad, la propiedad, *la seguridad* y la resistencia a la opresión", así como que: "para que se garanticen los derechos del hombre y el ciudadano *se necesita de una fuerza pública, instituida para el beneficio colectivo*"

Por último, la Declaración Francesa, pero de 1793, precisa en su artículo 8º que: "La seguridad consiste en la protección otorgada por la sociedad a cada uno de sus miembros para la conservación de su persona, de sus derechos y de sus propiedades".

Por otro lado, la preocupación de señalar principios de actuación para los Cuerpos de Seguridad Pública, es una inquietud de importancia internacional: la Asamblea General de las Naciones Unidas, en su resolución 169/34 de 1979, estableció el "Código de conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la Ley".

Los principios básicos de actuación a los que se deberán ajustar, en todo momento, los miembros de los Cuerpos de Seguridad Pública, corresponden a lo que prescribe el Código de Conducta al que se ha hecho alusión, y toma en cuenta también las normas de la "Declaración sobre la policía" adoptadas por la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa y diversas legislaciones sobre policía, que los han incluido como códigos éticos o deontológicos de observancia para estos servidores públicos.

La iniciativa contempla cuatro principios normativos fundamentales: el servicio a la comunidad, la disciplina, el respeto a los derechos humanos y el respeto a la legalidad, de los cuales se derivan dieciocho deberes específicos o principios de actuación:

El **primero** de ellos reitera la norma fundamental que rige de nuestro Estado de Derecho: el principio de legalidad, como sustento de cualquier actividad gubernamental y garantía de los particulares frente a la misma.

El **segundo** principio de actuación reconoce la vocación de servicio como la característica que debe reunir todo servidor público y consigna los valores de honor y fidelidad sin los cuales difícilmente podría entenderse dicha vocación.

El **tercer** principio de actuación lo constituye el respeto y protección de los derechos humanos. Este principio parte de la idea de que sólo a través del convencimiento que los propios miembros de los Cuerpos de Seguridad Pública tengan del imperativo de procurar en todo momento salvaguardar los derechos fundamentales del hombre, se concretará una mejor eficacia en el cumplimiento de su deber dentro del marco de las garantías que consagra nuestra Constitución.

El **cuarto** principio deriva la importancia que tiene el grado de oportunidad con que el elemento responda a las exigencias o necesidades de la ciudadanía, el auxilio o la

protección deben proporcionarse con decisión y sin demora, para ello está capacitado el elemento, y de ello depende en muchas ocasiones la eficacia de su actuación.

El **quinto** principio hace alusión a uno de los preceptos constitucionales que mayor peso tienen dentro de un sistema democrático: el principio de igualdad. En el sentido indicado por el artículo primero de la Constitución Política de la República, se exige de los miembros de cada uno de los Cuerpos de Seguridad Pública referidos en la iniciativa que es objeto de esta exposición, un trato imparcial e igualitario que no permita discriminación alguna en razón de raza, religión, sexo, condición social, preferencia sexual, ideología política o algún otro motivo.

El **sexto** principio, postula las virtudes de la honradez, la responsabilidad y la veracidad, por lo mismo, condena cualquier acto de corrupción, exige del servidor público una oposición resuelta y decidida en contra de cualquier comportamiento de esta índole. Más allá de lo establecido por la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, este principio apela a la necesidad de afianzar en la conciencia del servidor público perteneciente a los Cuerpos de Seguridad Pública, este principio ético incuestionable, que conlleva el respeto a la dignidad de la institución y, en consecuencia, a la figura de policía como expresión de honestidad y justicia.

El **séptimo** principio refleja el verdadero sentido del ejercicio de la autoridad y el poder, tales atributos deben utilizarse para servir, nunca para oprimir, es por ello que

el elemento policial debe guardar compostura y sencillez en su trato cotidiano con la ciudadanía y abstenerse de cualquier acto de prepotencia.

El **octavo** principio guarda absoluta congruencia con el importante papel que juega el policía en la vida de la comunidad, su función no debe limitarse a la protección del ciudadano, también debe auxiliarlo cuando se encuentre amenazado de un peligro o cuando su estado de salud no le permita valerse por sí mismo.

El **noveno** principio estatuye la necesaria prudencia y seriedad que el elemento policial debe observar en el manejo del equipo a su cargo, la enorme responsabilidad que el uso de las armas implica, amerita el mismo grado de cuidado.

El **décimo** principio constituye una garantía para la convivencia pacífica y armónica entre ciudadanos y autoridades al restringir el uso de la fuerza a los casos estrictamente necesarios considerando el grado de peligrosidad de los mismos y sólo en la medida que lo requiera el hecho específico.

El **décimo primer** principio señala la obligación ética profesional de todo miembro de los Cuerpos de Seguridad Pública de velar por la integridad física y por la protección de los bienes de aquellas personas a quienes detuvieren o que se encuentren bajo su custodia. Se basa, en la necesidad de hacer consciente al servidor público de que su actuación debe darse bajo el estricto apego al derecho y de

la responsabilidad que ello lleva implícito. El respeto de los derechos de las personas y de sus bienes, aun cuando se trate de quienes presuntamente han transgredido la ley, es presupuesto fundamental en un Estado de Derecho y, por lo tanto, debe ser acatado sin reserva alguna.

El **décimo segundo** principio, íntimamente ligado al anterior, establece la obligación de no tolerar o infringir actos de tortura o actos crueles inhumanos o degradantes en ningún caso aun cuando se argumente el cumplimiento de órdenes de un superior, o de amenaza a la seguridad pública o urgencia de las investigaciones.

No obstante que dichas conductas se encuentran tipificadas como delictivas en la Ley Federal para Prevenir y Sancionar la Tortura, se trata de un principio de actuación que por su trascendencia no puede dejar de reconocerse en la iniciativa. Por otra parte, el elemento ha de estar convencido de que debe denunciar estos hechos oprobiosos e intolerables, que denigran a la institución a la que pertenece. No se pueden alegar falsos compañerismos ni una mal entendida solidaridad de grupo para el encubrimiento de estos hechos puesto que la verdadera lealtad a la institución no puede perseguir otra finalidad que no sea la del cumplimiento de la ley.

El **décimo tercer** principio de actuación establece la sujeción legítima a la que están sometidos los miembros de los cuerpos de seguridad frente a sus superiores, la cual nunca podrá ser excusa para la violación del derecho

vigente ni para la ejecución de actos delictivos o contrarios a la Constitución o las leyes.

Se trata de un principio distinto del contemplado en el Código Penal vigente que establece, como circunstancia excluyente de responsabilidad penal el obedecer aun superior legítimo en el orden jerárquico, dado que el principio aludido presupone que los miembros de los Cuerpos de Seguridad Pública y de la Policía Judicial deben conocer las normas jurídicas que regulan su actuación por lo que la excluyente en ningún momento puede amparar la violación de la ley.

El **décimo cuarto** principio establece un justo equilibrio en la observancia de las normas disciplinarias y el respeto a las jerarquías al consignar el deber de los superiores jerárquicos de observar un trato digno y decoroso hacia los elementos policiales que se encuentren bajo su mando.

El **décimo quinto** principio de actuación contenido en esta iniciativa establece la responsabilidad que los servidores encargados de la Seguridad Pública tienen con respecto a las informaciones de las que tienen conocimiento en ocasión del desempeño de sus funciones.

Es evidente que los servidores públicos que pertenecen a los Cuerpos de Seguridad Pública tienen posibilidades, por la naturaleza de sus funciones, de adquirir información de acceso restringido particularmente cuando deben

realizar actividades relacionadas con las investigaciones criminales bajo la autoridad del Ministerio Público.

El Código de ética que debe regir para la profesión policial, exige guardar riguroso secreto con respecto a las informaciones de que tengan noticia en ocasión o con motivo de sus actividades, excepto en el caso de que se les imponga obligación legal contraria.

Esta obligación, de naturaleza ético profesional, es congruente con lo dispuesto en el Código Penal en materia de revelación de secretos que sanciona con prisión al que sin justa causa, con perjuicio de alguien y sin consentimiento del que pueda resultar perjudicado, revele algún secreto o comunicación reservada que conoce o ha recibido con motivo de su empleo, cargo o puesto.

Para el caso que nos ocupa, existe específicamente agravante cuando se trata de servidores públicos.

El **décimo sexto** principio reconoce la necesaria capacitación y constante actualización de los miembros de los Cuerpos de Seguridad Pública, exigiendo de los mismos una actitud propositiva ante los cursos de formación profesional que serán impartidos como presupuesto de su profesionalización. Se trata de concientizar al servidor público que tiene una obligación ética-profesional de adquirir los conocimientos técnico-policiales, científicos y humanísticos indispensables para el cumplimiento de las labores que tiene encomendadas, y de actualizar

continuamente sus conocimientos, particularmente en las situaciones cambiantes que hoy imperan.

El **décimo séptimo** principio, reitera la importancia que el orden y la disciplina tienen en una corporación policiaca y por lo mismo, la obligatoriedad de las disposiciones reglamentarias o administrativas interna de cada uno de los cuerpos.

El **décimo octavo** principio constituye una regla de carácter interinstitucional que obliga a los Cuerpos de Seguridad Pública coordinarse en el desempeño de sus funciones y apoyarse mutuamente, respetando, por supuesto sus respectivos ámbitos de competencia.

Sólo con la conciencia estricta de estos principios de actuación, los miembros de los Cuerpos de Seguridad Pública contarán Con un código de honorabilidad cuya observancia los transformará en instituciones ejemplares tal como lo elevado de su función exige.

2.4 RESULTADOS.

El servicio público en México, dista de satisfacer cabalmente las necesidades de la colectividad, más bien se presta con el único afán de cumplir con determinada tarea, empero sin la plena conciencia de la importancia que representa para la sociedad contar con servidores públicos eficaces, lo cual, también se aplica desafortunadamente en lo que respecta a la seguridad pública.

El poder del Estado, en cualquiera de las manifestaciones que prevé el artículo 49 de la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos, requiere de los medios idóneos que permitan su expresión, es decir, de los órganos a través de los cuales se manifieste su voluntad Estatal. Estos órganos son producto del ordenamiento jurídico que los crea y regula para el adecuado ejercicio de la función pública.

Los órganos del Estado están constituidos por la estructura formal y sustantiva de la que emana la voluntad pública, delimitada en su esfera de competencia legal y reglamentaria.

Son precisamente las normas jurídicas las que prevén la existencia del órgano, su integración, su esfera de actuación y sus alcances. La norma dispone el cómo, cuándo, por qué y para qué de la manifestación del poder estatal.

Sin embargo, la sola existencia de esta esfera de competencia no es suficiente para la expresión del poder público, también se necesita la participación de una persona física que externé la voluntad del Estado, para que al ejercer la competencia que le es atribuida, su actuación se manifieste como la expresión del órgano que forma parte, de tal manera que sea el propio órgano el que actúe a través del individuo.

Y si el servicio público de seguridad lo ejecutan individuos revestidos de cierto poder, es indispensable que

el actuar y los resultados obtenidos por el servicio en el ejercicio de sus funciones, sean vigilados y revisados, para que, por supuesto, dichos servicios se mejoren y redunden en beneficio de la colectividad, y que para el caso de cualquier irregularidad imputable al propio policía, éste sea sancionado sin ninguna responsabilidad para el Gobierno.

2.5 FUTURO.

La seguridad pública como función a cargo del Estado, tiene como fines, salvaguardar la integridad y derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos, mediante la prevención, persecución y sanción de las infracciones y delitos, así como la reinserción social del delincuente y del menor infractor.

El anterior concepto emana del artículo 3° de la Ley General que establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, creada con el fin de integrar la instancias, instrumentos, políticas, acciones y servicios del Sistema Nacional de Seguridad Pública que deviene del artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El citado artículo, también precisa que 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 induzcan al respeto a la legalidad.

La seguridad pública es vital para el desarrollo armónico de la sociedad y es por ello que en nuestro país, la seguridad pública es motivo de un vivo interés a nivel local y federal, de ahí la existencia en los municipios de una Dirección de Seguridad Pública y una Secretaría de Estado con ese rubro, estructurándose con ese motivo la denominada Policía Federal Preventiva, destinada a apoyar a diversos cuerpos de seguridad pública de diversas entidades federativas, todo ello con el objetivo de hacer eficiente y eficaz el servicio de la seguridad pública.

El Maestro Jesús Reyes Heróles nos explica que por Estado de Derecho se entiende básicamente aquél Estado cuyos diversos órganos e individuos miembros se encuentran regidos por el Derecho y sometidos al mismo, predominando en consecuencia la regulación y control del poder y de su actividad por el Derecho.

En este sentido, continúa explicando el Maestro, "el Estado de Derecho contrasta con todo poder arbitrario y se contrapone a cualquier forma de Estado absoluto o totalitario, como ocurriría con el Estado policía cuya característica consiste en otorgar facultades discrecionales excesivas a la administración, para hacer frente a las circunstancias y conseguir los fines que ésta se proponga alcanzar."³⁶

Hans Kelsen manifiesta que "un Estado no constituye más que la personificación de un orden jurídico específico,

³⁶ REYES HERÓLES, Jesús. Apuntes sobre la idea del Estado de Derecho. Revista del trabajo. México. 1947. P. 76 y 77.

el cual ha alcanzado cierto grado de centralización, por ello todo Estado no sujeto a Derecho es impensable, en virtud de que sólo existe en actos realizados por hombres y en virtud de estar determinados éstos actos por normas jurídicas, el Estado adquiere caracteres de persona moral.³⁷

En nuestra opinión, la organización Estatal debe basarse en una estructura jurídica, y logrará el Estado de Derecho, a partir del momento en que los integrantes de la comunidad, **incluidos los servidores públicos**, se sometan a las normas legales, creadas para el efecto de regular la convivencia entre los individuos.

En este último tenor, la Ley General que establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, como una ley futurista, precisa que sus disposiciones son de orden público e interés social y atento al tema materia de la presente investigación es importante resaltar lo que como futuro plantea respecto de los miembros de las instituciones policiales, es decir que contiene elementos importantes acerca del deber ser de un elemento policiaco tal como que la conducta de los miembros de las instituciones policiales se regirá por los principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez.

Además de lo anterior, la ley que nos ocupa, en el título respectivo "Del Sistema Nacional de Seguridad Pública" precisa que la coordinación entre la Federación, el

³⁷ KELSEN, Hans. Teoría pura del Derecho. Editorial UNAM. México. 1979. P. 314.

Distrito Federal, los Estados y los Municipios, será para que, entre otras cosas, se ocupen de materias como los procedimientos e instrumentos de formación, reglas de ingreso, permanencia, promoción y retiro de los miembros de las instituciones policiales. Así también, ocupa un capítulo para prever como mínimo los deberes en la actuación de los integrantes de las instituciones policiales.

La citada ley, para no dejar lugar a dudas, en su artículo 23 precisa que: La carrera policial es el elemento básico para la formación de los integrantes de las instituciones policiales, a fin de cumplir con los principios de actuación y desempeño, y que comprenderá los requisitos y procedimientos de selección, ingreso, formación, capacitación, adiestramiento, desarrollo, actualización, **permanencia**, promoción y **separación** del servicio, así como su evaluación.

Por su parte el artículo 24 de la multicitada ley, dice que: La carrera policial, en sus diferentes niveles, se establecerá con carácter de obligatoria y permanente. Deberá instrumentarse por la federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios en sus respectivos ámbitos de competencia y de manera coordinada, a través de un servicio nacional de apoyo que homologue procedimientos y busque la equivalencia de los contenidos mínimos de planes y programas para la formación de los integrantes de las instituciones policiales. La dignificación de las corporaciones policiales será considerada por las legislaciones Federal, Estatales y del Distrito Federal,

acorde con la calidad y riesgo de la función y las posibilidades de cada entidad,

Es decir, resulta claro, que la Ley General que establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, pretende sistematizar de manera coordinada y a nivel nacional, diversas normas, procedimientos y requisitos tanto de selección, ingreso permanencia y separación del servicio policial, e incluso dignificar a las corporaciones policiales, con el ánimo, por supuesto de que en un futuro inmediato se aplique una política nacional de seguridad pública que, de manera integral, combata frontal y sistemáticamente la delincuencia, a fin de responder a una de las demandas más sentidas de la sociedad, luego entonces, es pertinente realizar la reforma que se propone en el presente trabajo, por cuanto que se trata de un defecto o falla que viene desde la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos, y que se refiere, precisamente a los elementos de los cuerpos policiales, que si no se corrige, los esfuerzos por eficientar la seguridad pública a nivel nacional se verían frenados por tratarse, pues, de un incongruente beneficio a favor de los propios sujetos de derecho que se encargarán de ejecutar la seguridad pública, cuando éstos no cumplan con los requisitos vigentes de permanencia en la corporación de que se trate.

**CAPÍTULO 3. RÉGIMEN DISCIPLINARIO Y REMOCIÓN
DE LOS CUERPOS PREVENTIVOS DE SEGURIDAD
PÚBLICA.**

3.1 CRITERIO LITERARIO O FILOLÓGICO.

3.2 CRITERIO HISTÓRICO.

3.3 CRITERIO JURÍDICO.

3.4 POSTURA DEL SUSTENTANTE DE LA TESIS.

CAPÍTULO 3. RÉGIMEN DISCIPLINARIO Y REMOCIÓN DE LOS CUERPOS PREVENTIVOS DE SEGURIDAD PÚBLICA.

3.1 CRITERIO LITERARIO O FILOLÓGICO.

Para entender desde el punto de vista literario lo referente al régimen disciplinario de los integrantes de los cuerpos preventivos de seguridad pública, podemos decir que régimen es el modo de gobernarse o regirse en una actividad. Conjunto de normas que rigen o reglamentan una cosa. Modo regular o habitual de producirse una cosa.

Disciplina es la observancia de las leyes y ordenamientos de una profesión o instituto. Tiene mayor uso hablando de la milicia y de los estados eclesiásticos secular y regular, aunque también es muy usado para los policías, como base del funcionamiento y organización de una institución policial, como en el caso de la recién creada Policía Federal Preventiva.

Remoción es la acción y efecto de remover o removerse. En Derecho, es deponer o apartar a uno de su cargo o empleo.

Responsabilidad es la obligación de pagar las consecuencias de un acto; responder por la conducta propia. Conforme a ésta idea, un servidor público debe pagar o responder por sus actos indebidos o ilícitos, según lo establezcan las leyes.

Falla de origen
Falta la página
86

Medidas para combatir la corrupción de los funcionarios están incluidas en muy importantes documentos políticos y jurídicos, desde la toma de posesión del primer presidente, el General Guadalupe Victoria, alcanza su apogeo durante la renovación moral (1982-1988), y persisten en nuestros días.

El constituyente de 1916-1917 dedica al título cuarto de la carta magna a las responsabilidades de los funcionarios públicos.

En 1940, se emite la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del departamento y Territorios Federales, la cual es abrogada por una ley, publicada en diciembre de 1979, la que, a su vez, es suplida por la de 1982, actualmente en vigencia.³⁸

Por lo que respecta a la responsabilidad de los policías, sucede que en el ámbito del Distrito Federal, la Ley de Seguridad Pública, sí regula la conducta de los elementos policiacos a través de correctivos disciplinarios tales como la amonestación, el arresto, el cambio de adscripción, la suspensión temporal y en su caso, la destitución; aplicándose de manera supletoria a dicha ley de Seguridad Pública, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Y por lo que hace a la extinta Policía Federal de Caminos, sí reguló la conducta de los elementos policiacos a través de correctivos disciplinarios, tales como la

³⁸ MARTÍNEZ MORALES, Rafael I. Op. Cit. P. 331.

amonestación, el arresto, suspensión temporal, y en su caso, el cese del puesto, pero dicha corporación, contaba con rasgos más del tipo militarizada, que administrativa, ya que incluso, al Reglamento de la Policía Federal de Caminos se aplicó supletoriamente el Reglamento General de Deberes Militares de la Secretaría de la Defensa Nacional.

Pero es importante resaltar, que en ambos casos, las Leyes respectivas se quedaron sin precisar si la remoción o cese implicaba que procediera la indemnización del policía o resultaba sin responsabilidad alguna para la dependencia contratante.

Es decir que, no es sino hasta la reforma del 8 de Marzo de 1999, en la que La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el artículo 123, apartado B, fracción XIII, precisa que la remoción de los miembros de las instituciones policiales de los municipios, de los Estados, del Distrito Federal y de la Federación, procede cuando no cumplen con los requisitos que las leyes vigentes señalen para permanecer en dichas instituciones, sin que proceda su reinstalación, pero sí su respectiva indemnización.

3.3 CRITERIO JURÍDICO.

Como ya lo señalamos en su momento, la seguridad pública, es un servicio público y quienes la desempeñan son por lógica servidores públicos, cuyo régimen legal es el siguiente.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, recién la reforma a la fracción XIII del apartado B del artículo 123, que data del 8 de Marzo de 1999, precisa que los miembros de las instituciones policiales, **se registrarán por sus propias leyes**, deviniendo entonces, que los cuerpos policiacos deban tener sus propios ordenamientos legales, en cuanto a su situación laboral, y por lo tanto, no hace referencia alguna, al régimen disciplinario de los policías, pero sí precisa desde éste rango, (Constitucional), la causa general por la que los policías pueden ser removidos de su cargo, es decir, si no cumplen con los requisitos que las leyes vigentes en el momento de la remoción, señalen para permanecer en las instituciones policiales, sin que proceda su reinstalación o restitución, **y en caso de darse la remoción, solo procederá la indemnización**, parte esta última que se propone modificar al tenor del presente trabajo.

Es decir, que la parte Constitucional que refiere la situación laboral o de permanencia en su cargo de los policías, refiere únicamente lo relativo a la remoción, por lo tanto, el régimen disciplinario de los mismos, se regulará por la propia ley de la Institución Policial de que se trate.

En éste último tenor, nos permitiremos, analizar el criterio jurídico que prevalece en la recién creada Policía Federal Preventiva, en la Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal y en la Ley de Seguridad Pública Preventiva del Estado de México.

El Reglamento de la Policía Federal Preventiva, precisa que la Disciplina es la base del funcionamiento y organización de la Institución, y para efectos del mismo, la disciplina comprende el aprecio de sí mismo, la pulcritud, los buenos modales, el rechazo a los vicios, la puntualidad en el servicio, la exactitud en la obediencia, el escrupuloso respeto a las leyes y reglamentos, así como a los derechos humanos.

El Reglamento que nos ocupa, establece como correcciones disciplinarias, únicamente los arrestos, para el caso de que los integrantes de la Institución cometan actos u omisiones que constituyan faltas menores a la disciplina, al reglamento o a las disposiciones que de éste emanen. Y los arrestos, pueden ser de dos tipos, según el mismo reglamento, el primero, denominado: sin perjuicio del servicio, es decir, cumplirlo al término de sus servicios u horario normal; y el segundo, con perjuicio del servicio, es decir, donde el arrestado desempeñará sus actividades exclusivamente dentro de las instalaciones.

Así también, hace una diferenciación en la aplicación de las horas de arresto, según el grado jerárquico del elemento, por lo tanto, el arresto para comisarios e inspectores será hasta por doce horas, el arresto para los oficiales, será hasta por veinticuatro horas, y el arresto para los integrantes de Escala Básica, será hasta por treinta y seis horas.

Y en otro apartado, el Reglamento de la Policía Federal Preventiva, precisa lo que denomina: *sanciones*, las cuales

consisten en: *Amonestación*, consistente en la advertencia al elemento de su acto u omisión indebida y se le exhorta a que enmiende su conducta; *Remoción*, es el cambio de adscripción del infractor; *Suspensión*, interrupción de la relación jurídica entre el infractor y la Institución; *Cese*, la terminación de la relación jurídica entre la Institución y el infractor, sin responsabilidad para aquella.

En nuestra opinión, resulta erróneo haber apartado a la Amonestación, la mal llamada remoción, y la suspensión, fuera del capítulo relativo a las correcciones disciplinarias, contenido en el propio Reglamento, ya que tal como conceptualizan cada uno de ellos, todos resultan ser medidas aplicadas con el fin de disciplinar al infractor, es decir se trata de correcciones disciplinarias temporales, cuyos fines, son que el infractor enmiende su falta y se reincorpore normalmente a sus labores, una vez cumplida la medida disciplinaria. Y se considera mal llamada a la remoción, tal como la considera el Reglamento que nos ocupa, toda vez que, se contrapone al concepto de remoción que desde la Constitución General de la República, se precisa, como la medida que adopta la Institución para los policías que no cumplan con los requisitos que la leyes vigentes establezcan para permanecer en el cargo, luego entonces, no se trata de un simple cambio de adscripción, como erradamente lo establece el multicitado Reglamento, sino de una remoción que es definitiva e implica literalmente la terminación de los efectos del nombramiento de que se trate. Además de la anterior contradicción, existe una más que consideramos también grave, ya que contradice, lo que evidentemente precisó antes, la Ley de la

Policía Federal Preventiva en su artículo 15 que precisa que los miembros de dicha Institución que dejen de cumplir con cualquiera de los requisitos de ingreso o de permanencia señalados en la propia ley, *serán removidos de su cargo y dejarán de prestar sus servicios en la institución policial.*

Por lo que hace a la Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal, ésta hace una clasificación un poco más amplia de los *Correctivos Disciplinarios*, como los denomina la propia ley, y que serán aplicados como sanciones a que se hace acreedor el elemento policial que comete alguna falta a los principios de actuación que se previenen en la misma ley o a las normas disciplinarias que cada uno de los cuerpos de Seguridad Pública establezcan y que no amerite la destitución de dicho elemento.

Dichos correctivos disciplinarios, son: *Amonestación*, que se trata del acto por el cual el superior advierte al subalterno la omisión o falta en el cumplimiento de sus deberes, invitándolo a corregirse; *Arresto hasta por treinta y seis horas*, que consiste en la reclusión que sufre un subalterno por haber incurrido en faltas considerables o por haber acumulado cinco amonestaciones en un año de calendario; *Cambio de Adscripción*, que se decretará cuando el comportamiento del elemento afecte la disciplina y buena marcha del grupo al que esté adscrito o bien sea necesaria para mantener una buena relación e imagen con la comunidad donde se desempeña.

Por otro lado, la Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal, también precisa en otro capítulo, lo relativo a *La*

Suspensión Temporal, donde ésta a su vez se reclasifica en *suspensión temporal de carácter preventivo*, y que procede cuando el elemento de que se trate, se encuentre sujeto a investigación administrativa o averiguación previa, por actos u omisiones de los que puedan derivarse presuntas responsabilidades, y la *suspensión temporal de carácter correctivo*, que no excederá de treinta días y que procederá contra el elemento que en forma reiterada o particularmente indisciplinada ha incurrido en faltas cuya naturaleza no amerite la destitución.

Y por último, como sanción que amerita la separación definitiva de su cargo del elemento policial, la ley que nos ocupa, precisa en otro capítulo, a la denominada *Destitución*.

Por lo que respecta a la Ley de Seguridad Pública Preventiva del Estado de México, encontramos que contiene en el Título Sexto el encabezado "Del Régimen Disciplinario y de la Remoción(sic)", del cuál desprende el Capítulo I denominado "De las Sanciones Disciplinarias", que consisten en sanciones para los cuerpos preventivos de seguridad pública cuando incumplan los deberes y las obligaciones establecidos en la propia ley o en las normas que establezcan sus respectivos reglamentos y que no ameriten su remoción(sic) y las cuales son: *Amonestación*, que consiste en el acto por el cual, se advierte al subordinado la omisión o falta en el cumplimiento de sus deberes y se le exhorta a corregirse; *Arresto hasta por 36 horas*, que consiste en el acto por el cual se ordena la privación de la franquicia del subordinado, por haber

Falla de origen
Falta la página
94 y 95

2.- Ser de notoria buena conducta, no haber sido condenado por sentencia irrevocable por delito doloso, ni estar sujeto a proceso penal;

3.- Acreditar que ha concluido, por lo menos, los estudios correspondientes a la enseñanza media superior o equivalente;

4.- Aprobar el concurso de ingreso y los cursos de formación inicial o básica;

5.- Contar con los requisitos de edad y el perfil físico, médico y de personalidad que el Reglamento establezca;

6.- Abstenerse de hacer uso ilícito de sustancias psicotrópicas, estupefacientes u otras que produzcan efectos similares, ni padecer alcoholismo y someterse a los exámenes periódicos que determine el Comisionado para comprobar el no uso de este tipo de sustancias;

7.- No estar suspendido o inhabilitado, ni haber sido destituido por resolución firme como servidor público, y

8.- Cumplir con los deberes establecidos en el artículo 12 de la propia ley.

Entre las causales de remoción o destitución del elemento policial que coinciden entre las leyes de Seguridad Pública del Distrito Federal y la respectiva del Estado de México, tenemos las siguientes:

- 1.- Por incurrir en faltas de probidad u honradez.
- 2.- Por faltar a sus labores por más de tres ocasiones en un periodo de treinta días, sin causa justificada.
- 3.- Por asistir a sus labores en estado de ebriedad, o bajo el influjo de sustancias psicotrópicas o estupefacientes, o por consumirlas durante el servicio o en su centro de trabajo.
- 4.- Por cometer en el servicio actos de imprudencia, abandono, descuido o negligencia.
- 5.- Por revelar asuntos confidenciales, secretos o reservados, de los que tenga conocimiento con motivo de sus servicios.
- 6.- Por desacato injustificado a las órdenes que reciba de sus superiores.
- 7.- Por faltar grave o reiteradamente a las obligaciones o normas disciplinarias que emanen de la ley y reglamentos respectivos.

Además de los anteriores puntos de coincidencia señalados, la Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal, precisa por su parte las siguientes causas de destitución:

- 1.- Por motivo de sentencia condenatoria por delito intencional que haya causado ejecutoria.

2.- Por portar el arma de cargo fuera del servicio.

4.- Por presentar documentación alterada.

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

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

Por su parte, la Ley de Seguridad Pública Preventiva del Estado de México, también contiene otras causas de remoción (sic), diversas a las que coinciden con la Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal, y son las siguientes:

1.- Destruir intencionalmente edificios, obras, equipos, vehículos, instrumentos u otros objetos a su cargo.

2.- Cometer actos inmorales durante el servicio.

Por otro lado, es importante, por lo menos mencionar, los tipos de responsabilidades a los que pueden ser sujetos los elementos policiales, para el caso de que ocurra el ilegal proceder dentro del ejercicio de su cargo.

RESPONSABILIDAD CIVIL.

Dentro del título IV de la Constitución, en particular en el artículo 109, que establece los diferentes tipos de responsabilidades de los servidores públicos, no se define la responsabilidad civil, a pesar de que en la exposición de motivos de las reformas a éste título constitucional, al hacer mención a los cuatro tipos que integran el sistema de responsabilidades de los servidores públicos, se hace referencia a ella.

En opinión de René González de la Vega, "solamente en el párrafo octavo del artículo 111 constitucional, se menciona ésta responsabilidad, la cual según el texto, puede generarse a cargo de cualquier servidor público y deberá exigirse mediante demanda."³⁹

RESPONSABILIDAD PENAL.

Existe responsabilidad penal por actos u omisiones tipificadas como delitos por la legislación federal o local.

Ante la comisión de delitos por parte de cualquier servidor público, se actuará conforme disponga el Código Penal o la ley que tipifique el acto u omisión.

Conforme a la fracción II del artículo 109 constitucional:

³⁹ GONZÁLEZ DE LA VEGA, René. *Revista Praxis*. Número 60. Instituto Nacional de Administración Pública. México. 1997. P. 104.

La comisión de delitos por parte de cualquier servidor público será perseguida y sancionada en los términos de la legislación penal.

“La nueva regulación de la responsabilidad penal de los servidores públicos, a partir de su incorporación en el texto constitucional y en el Código Penal, ha venido a aclarar las imprecisiones respecto, sobre todo, a la diferenciación entre los delitos oficiales y los delitos comunes, que dan lugar a la responsabilidad penal, quedando claramente delimitada de las responsabilidades políticas y administrativas.”⁴⁰

En efecto, sin perjuicio de que el elemento policial, al momento de incurrir en alguna omisión o acto que deba ser sancionado administrativamente por su ilegal proceder en el ejercicio de sus funciones, también puede y debe ser sancionado penalmente, para el caso de que en dichos actos u omisiones haya incurrido en algún delito penalmente tipificado por la ley.

RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA.

Enrique del Val, considera que:

“La regulación y estudio de la responsabilidad administrativa no se ha desarrollado adecuadamente en nuestro país, ya que en materia sobre responsabilidades de

⁴⁰ DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto. Op. Cit. P. 37.

los servidores públicos se ha encausado fundamentalmente a los aspectos político y penal.⁴¹

En el caso de los policías, no compartimos el anterior criterio, toda vez que las sanciones disciplinarias o en su caso la remoción o destitución del elemento policial que se llegue a dar en determinadas circunstancias, resultan ser medidas eminentemente administrativas, deducidas de la responsabilidad o de la obligación de responder por los actos u omisiones del policía que hayan contravenido las reglas de su proceder en el ejercicio de sus funciones.

3.4 POSTURA DEL SUSTENTANTE DE LA TESIS.

Para este efecto, nos apegaremos a la opinión del Maestro Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez, quien afirma lo siguiente:

“Bajo el rubro “función pública”, los tratadistas de nuestra materia estudian las relaciones de la administración pública con sus funcionarios y empleados, lo cual puede dar lugar a confusiones, ya que el concepto “función” denota acción, actividad y lo público es lo relativo al estado, de lo que se deriva que la función pública es la actividad que el Estado realiza a través de sus órganos y que se manifiesta por conducto de sus titulares.”⁴²

El reconocido Maestro Lic. José Campillo Sáinz, en un ciclo de conferencias, organizado por el Instituto Nacional

⁴¹ DEL VAL, Enrique. *Revista Praxis*. Número 60. Instituto Nacional de administración Pública. México. 1997. P. 98.

⁴² DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto. Op. Cit. P. 145.

de Administración Pública, en el año de 1996, impartió su cátedra intitulada "La deontología del servidor público, cuyos aspectos esenciales, aplicables al presente trabajo de investigación, citaremos a continuación:

Respecto a la deontología, Campillo Sáinz dice:

"Etimológicamente, el término viene del griego *deon-*deber, y *logos-*tratado.

"El término se acuñó por Jeremías Bentham en una obra publicada en 1834, dos años después de su muerte, titulada "*Deontology or the Science of Morality*" que pretendía ser un estudio científico de la moralidad, a la que declaraba regida por el principio del interés que consiste en asegurar la mayor cantidad de felicidad a la mayor cantidad posible de individuos.

"La importancia de la labor que realiza el servidor público demanda que ella se desempeñe con estricto apego a las normas morales; con un acendrado espíritu del deber, con eficiencia y con un claro sentido de la dignidad y la nobleza que su función implica.

"De los servidores públicos depende la existencia misma de la colectividad. A ellos, como legisladores, corresponde establecer el orden jurídico que habrá de regir a la sociedad. En sus demás funciones, a ellos les toca salvaguardar la soberanía; procurar y administrar la justicia; garantizar el orden, la seguridad y la paz; velar por el respeto de las libertades y los derechos del hombre;

asegurar la prestación de los servicios públicos y procurar el bienestar de la sociedad y de las personas que la integran.

Son tan elevadas las funciones que bien puede hablarse de la exigencia de crear una mística del servicio público. En su acepción religiosa, la mística es la unión espiritual con la divinidad. En el servicio público, será la identificación y la adhesión de amor con las tareas que se realizan y con los fines que a través de ellas se pretenden alcanzar.⁴³

Las premisas anteriores, aunque muy abstractas, cobran vigencia en la actualidad, a través del ánimo del legislador que crea la reforma del artículo 123 apartado B fracción XIII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que precisa que los miembros de las instituciones policiales se regirán por sus propias leyes, respecto de su situación laboral y desde éste rango constitucional, garantiza la permanencia del elemento policial en su cargo, hasta que el propio elemento no cumpla o deje de cumplir con los requisitos de permanencia en el cargo que se señalen en la institución de que se trate, es decir, que no se le podrá remover de su cargo por la sola y libre voluntad de la institución que le contrate, sino si y solo si, el propio elemento policial, da lugar a su remoción por no cumplir con los requisitos de permanencia de la propia institución policial donde se halle.

⁴³ CAMPILLO SÁINZ, José. La deontología del servidor público. Instituto Nacional de Administración Pública. Serie Praxis 87. México. 1996. P. 8 a 10.

A este respecto, la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, precisa que *la carrera policial, en sus diferentes niveles, se establecerá con carácter de obligatoria y permanente. Deberá instrumentarse por la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios en sus respectivos ámbitos de competencia y de manera coordinada, a través de un sistema nacional de apoyo que homologue procedimientos y busque la equivalencia de los contenidos mínimos de planes y programas para la formación de los integrantes de las instituciones policiales.*

Además, también precisa que *la dignificación de las corporaciones policiales será considerada por las legislaciones Federal, Estatales y del Distrito Federal, acorde con la calidad y riesgo de la función y las posibilidades de cada entidad.*

A nivel Federal, el Reglamento de la Policía Federal Preventiva, contiene en su Título Tercero, lo relativo al Servicio Civil de Carrera Policial, cuyos fines son: Garantizar la estabilidad y la seguridad en el empleo; Promover la responsabilidad, honradez, diligencia, eficiencia y eficacia en el desempeño de las funciones y en la óptima utilización de los recursos de la Institución; Fomentar la vocación de servicio mediante la motivación y el establecimiento de un adecuado sistema de promociones que permita satisfacer las expectativas de desarrollo profesional de los integrantes; Instrumentar e impulsar la capacitación y profesionalización permanente de los integrantes.

Por su parte, la Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal, también contiene un Sistema de Carrera Policial y la Formación Policial, que tiene como finalidad alcanzar el desarrollo profesional, técnico, científico, físico, humanístico y cultural de los elementos de los cuerpos de seguridad pública.

También la Ley de Seguridad Pública Preventiva del Estado de México refiere que la Carrera Policial, es la base para la formación de los integrantes de los cuerpos preventivos de seguridad pública estatal y municipales y, comprenderá los requisitos y procedimientos de selección, ingreso, formación, capacitación, adiestramiento, desarrollo, actualización, permanencia, promoción y separación del servicio, así como su evaluación; La Carrera Policial de los integrantes de los cuerpos preventivos de seguridad pública estatal y municipales, tendrá carácter obligatorio y permanente, y; el Ejecutivo del Estado y los ayuntamientos en el ámbito de sus respectivas competencias, promoverán la formación y dignificación de los cuerpos preventivos de seguridad pública.

Es decir, que de las leyes secundarias en estudio, se ratifican varios elementos que permiten la permanencia de los elementos policiales en la institución de que se trate e incluso la dignificación de las corporaciones policiales, las cuales en síntesis son:

A).- La Carrera Policial es obligatoria y permanente.

B).- La Carrera Policial es el elemento básico para la formación de los policías.

C).- La Carrera Policial garantiza la estabilidad y la seguridad en el empleo.

D).- La Carrera Policial permite satisfacer las expectativas de desarrollo profesional del policía.

E).- La Carrera Policial dignifica a las corporaciones policiales.

Todo lo anteriormente expuesto, consideramos importante precisarlo como premisas para **sustentar nuestra postura, respecto a lo relativo al régimen disciplinario y remoción** de los cuerpos preventivos de seguridad pública, en el entendido de que las leyes en estudio, desde el régimen Constitucional, HAN PLASMADO LA INTENCIÓN DE RENOVAR LA POLÍTICA NACIONAL DE SEGURIDAD PUBLICA, a fin de responder a una de las demandas más sentidas y de mayor reclamo en la sociedad, por supuesto, encargándose de regular principalmente a QUIENES MATERIAL Y FÍSICAMENTE SON LOS EJECUTANTES DE PRESTAR ESTE SERVICIO PUBLICO DE SEGURIDAD, hablando del sujeto investido de poder para hacer la veces de policía, por cuanto a que son éstos servidores públicos, quienes tienen a su cargo tan elevada función de velar por la seguridad pública, en quienes debe crearse esa mística del servicio público donde identifiquen y se impregnen de amor con las tareas que realizan y con

los fines que a través de ellas se pretenden alcanzar, tal como lo refiere el maestro José Campillo Sáinz.

En la regulación y vigilancia del actuar del policía, se encuentra el régimen disciplinario y, en su caso, la remoción o destitución del elemento mismo.

El Régimen Disciplinario, consideramos que se trata de sanciones o medidas aplicadas con el fin de disciplinar al infractor, es decir se trata de correcciones temporales, cuyos fines, son que el infractor enmiende su falta y se reincorpore normalmente a sus labores, una vez cumplida la medida disciplinaria y éstas medidas se aplican cuando el elemento policial con sus actos u omisiones, constituyen fallas menores en el cumplimiento de sus deberes, o en tratándose de incumplimiento a las normas disciplinarias y que por supuesto, no ameriten o se encuentren en los supuestos de remoción o destitución del cargo.

Y en base a la temporalidad de las correcciones disciplinarias, consideramos que se deben catalogar como tales, las siguientes:

- A).- Amonestación.
- B).- Arresto.
- C).- Suspensión temporal del cargo.

Así también, es de considerar, por decirlo así, una ventaja con que cuenta el elemento policial, hablando de su permanencia en el cargo, ya que para el caso de que infrinja alguna norma disciplinaria o cometa alguna falta

menor, puede enmendar su actuar erróneo y cumplir la medida disciplinaria, para después reincorporarse normalmente a su puesto; lo que repetimos, resulta ser una ventaja, toda vez que no atenta contra su garantía de estabilidad y seguridad en el empleo y sí le puede resultar instructiva la medida disciplinaria de que se trate, para no volver a cometer su falta.

En el caso de la remoción, cese o destitución del cargo del elemento policial, consideramos que debe prevalecer el concepto de Remoción, por devenir desde la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como medida definitiva que separa del cargo al elemento policial, por no cumplir con los requisitos de permanencia señalados en la ley respectiva de la Institución a la que pertenezca.

**CAPÍTULO 4. ARTÍCULO 123 APARTADO B,
FRACCIÓN XIII, ÚLTIMO PÁRRAFO DE LA
CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS
MEXICANOS.**

**4.1 ESTRUCTURA DEL ARTÍCULO 123
APARTADO B, FRACCIÓN XIII,
DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA
DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.**

**4.2 LA REMOCIÓN DEL INTEGRANTE
DE LOS CUERPOS PREVENTIVOS DE
SEGURIDAD PÚBLICA.**

4.3 CONCEPTO DE REMOCIÓN.

4.4 CONCEPTO GRAMATICAL.

4.5 CONCEPTO JURÍDICO.

4.6 ESTUDIO INTEGRAL. PERSPECTIVA PERSONAL.

**4.7 PROPUESTA DE REFORMA DEL ARTÍCULO
123 APARTADO B, FRACCIÓN XIII, ÚLTIMO
PÁRRAFO DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA
DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.**

CAPÍTULO 4. ARTÍCULO 123 APARTADO B, FRACCIÓN XIII, ÚLTIMO PÁRRAFO DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

4.1 ESTRUCTURA DEL ARTÍCULO 123 APARTADO B, FRACCIÓN XIII, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

El contenido de dicho numeral es el siguiente:

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

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

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 regirá por lo que dispongan los preceptos legales aplicables.”

Del numeral en mención, nos interesa analizar los siguientes conceptos, “**...Los miembros de las instituciones policiales... 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...**”

Reinstalación, es la restauración o restablecimiento del policía en sus derechos dentro de la Institución; derechos que son consecuencia de la situación jurídica objetiva creada entre ambos, en virtud de la prestación de los servicios.

Como institución garante del derecho a la estabilidad en el empleo, *la reinstalación obligatoria proporciona a cualquier trabajador la certeza de que no podrá ser despedido en tanto no ofrezca un motivo para ello.*

Esta última parte en estudio, deja bien claro, que para el caso de que el elemento policial no cumpla con los requisitos que la ley respectiva señale para permanecer en la propia Institución, se le podrá aplicar la remoción, **sin que de ninguna forma proceda su reinstalación o**

restitución, y en este caso, solo procederá la indemnización.

Ahora bien, sabemos que la remoción se actualiza, cuando el elemento policial, por su acción u omisión, ofrece o da motivo para dicha remoción, lo cual es evidentemente imputable al propio elemento policial, deviniendo por lógica jurídica, que éste último deba responder plena y totalmente por su conducta y teniendo como consecuencia lógica también, que la Institución no deba responder en ningún caso por el ilegal proceder del policía, lo que en el caso concreto no ocurre, ya que incongruentemente, el párrafo legal en estudio, precisa claramente que cuando se de la remoción del elemento policial, **procederá su indemnización.**

Indemnización, es la acción y efecto de indemnizar, lo que a su vez significa, **resarcir de un daño o perjuicio, indemnizar un daño perjuicio o agravio.**

Es decir, que la finalidad de la indemnización es recompensar económicamente al trabajador del perjuicio que se le ocasiona por no poder seguir laborando en el puesto que desempeñaba *por causas ajenas a su voluntad, esto es, por causas imputables al patrón o Institución contratante.*

Y para el caso contrario, en que el patrón o Institución contratante, no es quien da motivo alguno que origine el retiro del elemento policial, sino que es éste último quien por su propia conducta, es decir, por causas imputables al

propio policía, produce el incumplimiento de los requisitos que la ley respectiva señala para continuar en su cargo, luego entonces, no es justificable que se le recompense además con una indemnización, por que no se le provocó ningún daño, agravio o perjuicio, por el contrario, quien comete el agravio, daño o perjuicio, es el propio elemento policial, por lo tanto, debe ser total y plenamente responsable de su actuar ilegal y por supuesto no merecer indemnización alguna.

Es importante, considerar lo que establece la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B del Artículo 123 Constitucional, por tratarse, aunque sea otra materia, si de una misma situación, que consideramos, poco más justa.

Así, el artículo 46 de la ley referida establece:

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

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

personas, en los términos que señalen los Reglamentos de Trabajo aplicables a la dependencia respectiva;

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

III. Por muerte del trabajador;

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

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

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

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

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

d) Por cometer actos inmorales durante el trabajo.

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

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

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

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

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

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

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

Por cualquiera de las causas a que se refiere esta fracción, el Titular de la Dependencia podrá suspender los efectos del nombramiento si con ello está conforme el

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

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

Por todo lo anterior, consideramos que la estructura de la primera parte del tercer párrafo de la fracción XIII del apartado B del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en lo relativo a la indemnización del elemento policial removido de su cargo, resulta incongruente e in-equitativa ya que contiene un beneficio desmerecido para el caso del incumplimiento del elemento policial a las normas de permanencia en la institución de que se trate.

4.2 LA REMOCIÓN DEL INTEGRANTE DE LOS CUERPOS PREVENTIVOS DE SEGURIDAD PÚBLICA.

En principio, se entiende por policía, el conjunto de cuerpos y fuerzas que utiliza el Estado para asegurar de modo coactivo el orden, la seguridad y la salubridad públicas, así como para investigar el delito y prevenir la delincuencia.

Desde una perspectiva técnica, la actividad policial de la administración pública hace referencia a todas las intervenciones limitativas de las libertades y derechos de los ciudadanos, como son la imposición de prestaciones personales (por ejemplo, el servicio militar obligatorio), la expropiación forzosa, los decomisos de bienes muebles o los múltiples casos de coacción administrativa, como son aquellos en que una persona ha obtenido la posesión de algo cuyo legítimo poseedor es la administración (y que no requerirá recurrir al juez para ejercitar los interdictos, pues la función de policía legitima sin más a la administración para llevar a cabo estas actividades coactivas) o los de imposición de deberes a los ciudadanos (declaraciones familiares para la elaboración de censos estadísticos, deberes laborales de higiene y seguridad en el trabajo, deberes de sanidad alimentaria o farmacéutica, deberes de escolarización obligatoria de la población hasta una determinada edad, entre otros).

En este sentido, que es el propio del Derecho Administrativo, la actividad de policía es el conjunto de medidas de coacción y represión que puede utilizar una

administración pública para que el ciudadano ajuste sus actuaciones a fines de utilidad o de orden público, aunque ello suponga limitaciones a su libertad.

Policía proviene del latín *politia*, organización política, administración, que a su vez proviene del griego *politeia*, perteneciente al gobierno de la ciudad.

Aun cuando la voz *policia* 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 y de los Tribunales Judiciales.

En la legislación nacional, tanto federal como de las entidades federativas, existen numerosos organismos policiacos, unos de carácter general y otros especializados, por lo que haremos una simple descripción de los ambos, especialmente en la esfera Federal y del Distrito Federal.

Como cuerpos especializados de naturaleza policiaca, podemos mencionar entre los pertenecientes al Gobierno Federal, los siguientes: Policía Federal Preventiva; Agencia Federal de Investigación; Policía Federal Forestal; Policía Fiscal Federal; Policía Marítima y Territorial; Policía Militar; Resguardo Aduanal.

En el Distrito Federal existe como cuerpo policiaco especializado la Policía Fiscal del Distrito Federal.

Como cuerpos policiacos de carácter general funcionan la policía preventiva y la policía judicial, la primera para vigilar el orden de las poblaciones y ciudades y la segunda como auxiliar del Ministerio Público y de los organismos judiciales en la investigación de los delitos.

El segundo cuerpo de carácter general está constituido por la policía preventiva que presta sus servicios en los municipios, particularmente a partir de la reforma al artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en diciembre de 1982, puesto que el inciso h de la fracción III, del mencionado precepto fundamental, dispone que los propios municipios tienen a su cargo, con el concurso de las autoridades estatales cuando así fuese necesario y lo determinen las leyes, entre otros servicios, los relativos a la seguridad pública y tránsito.

Por lo que se refiere al Distrito Federal, la citada policía preventiva forma parte del gobierno del propio Distrito.

Como sería imposible hacer referencia a la organización y funciones de las policías preventivas municipales de todo el país se puede realizar un breve examen de la estructura y atribuciones de la del Distrito Federal que además de ser la más importante es la que sirve de modelo a las primeras.

Dicho cuerpo de seguridad está destinado a mantener la tranquilidad y el orden público dentro del Distrito Federal, al proteger los intereses de la sociedad. En tal virtud, tiene como funciones la de vigilancia y defensa sociales para prevenir los delitos a través de medidas que tutelen la vida y la propiedad de las personas, el orden social y la seguridad pública, con la facultad de reprimir los actos que perturben y pongan en peligro dichos bienes jurídicos.

El citado cuerpo también actúa como auxiliar del Ministerio Público y de los Tribunales Judiciales, al obedecer y ejecutar sus mandamientos de aprehensión, de investigación y de persecución de los delitos, en los términos del artículo 21 de la Constitución, así como para auxiliar a los órganos del Poder Judicial en el cumplimiento de sus ejecuciones, participando con el carácter de fuerza pública.

Finalmente, pero también por lo que se refiere a la Policía Preventiva del Distrito Federal, deben señalarse la facultad de detención y presentación inmediata ante el juez calificador que corresponda, de quienes incurran en faltas flagrantes cuando consideren dichos agentes, bajo su más estricta responsabilidad, que es indispensable para hacer cesar la falta o preservar el orden público, debiendo justificar la propia detención ante el mencionado juez calificador, y cuando no proceda los agentes deben extender la cita ante el juez calificador en una boleta en la que se anoten la falta cometida y sus características.

Como potestades de la policía, considerando la acepción coloquial del término, y prescindiendo por tanto de la acepción propia del Derecho administrativo (actividades de limitación de la libertad por parte de las administraciones públicas), estas potestades se resumen en la elemental función de asegurar el cumplimiento de la ley, y garantizar el establecimiento de la tranquilidad y el orden públicos a través de medios coactivos legítimos que la propia comunidad pone en sus manos.

A esta función primordial de velar por la seguridad pública debe añadirse la de la investigación del delito y la prevención de la delincuencia, así como la de vigilar el cumplimiento del reglamento de circulación de vehículos.

El marco de potestades dependerá en cada país de cómo se encuentren organizados los distintos cuerpos y fuerzas de seguridad, por razón territorial o por razón de la materia (cuerpos nacionales o federales, policías regionales, locales, de marina, de puertos, judiciales, policías militares, patrullas ecológicas, entre otras variantes posibles).

Un dato común a todas las policías en los ordenamientos democráticos es el de la obligación de respeto a los derechos fundamentales de los ciudadanos.

La esencia de la Remoción, garantiza la permanencia del elemento policial en su cargo, hasta que el propio elemento no cumpla o deje de cumplir con los requisitos de permanencia en el cargo que se señalen en la institución de

que se trate, es decir, que no se le podrá remover de su cargo por la sola y libre voluntad de la institución que le contrate, sino, si y solo si el propio elemento policial, da lugar a su remoción por no cumplir con los requisitos de permanencia de la propia institución policial donde se halle, lo que significa la terminación de la relación jurídica existente entre ambos.

El Reglamento de la Policía Federal Preventiva, a la terminación de la relación jurídica entre la Institución Policial y el elemento infractor, lo denomina CESE; por su parte la Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal, a la terminación de dicha relación, la denomina DESTITUCIÓN; y por último la Ley de Seguridad Pública Preventiva del Estado de México, precisa como REMOSIÓN (sic), a la baja definitiva del servicio y la terminación de los efectos del nombramiento.

Por lo que hace a la remoción o destitución del cargo, es importante resaltar que el Reglamento de la Policía Federal Preventiva, no especifica de modo alguno, las causales para determinar el cese, como lo denomina la propia ley, del elemento policial, contrario a lo que sí determinan expresamente la Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal y la Ley de Seguridad Pública Preventiva del Estado de México; aunque para el caso de los elementos policiales federales, es importante precisar que en el artículo 14 de la Ley de la Policía Federal Preventiva, se precisan los requisitos de permanencia en dicha Institución; y en su artículo 15, precisa que los miembros de ésta Institución que dejen de cumplir con cualquiera de

los requisitos de ingreso o de permanencia, señalados en la misma Ley, serán removidos de su cargo y dejarán de prestar sus servicios en la Institución.

4.3 CONCEPTO DE REMOCIÓN.

Remoción, es la declaración de autoridad competente, que da por terminada la relación jurídica laboral existente entre una Institución Policial y un policía a su cargo, cuando éste último deja de cumplir o no cumple con los requisitos de permanencia que señalen las leyes de la propia Institución.

4.4 CONCEPTO GRAMATICAL.

Remoción, proviene de remover, que significa mudar una cosa de lugar. Quitar o apartar un inconveniente. Conmover, alterar o revolver alguna cosa o asunto. Deponer o apartar a uno de su empleo o destino.

4.5 CONCEPTO JURÍDICO.

Remoción, es la terminación de los efectos del nombramiento del cargo de los miembros de las Instituciones Policiales, cuando éstos no cumplen con los requisitos de permanencia en el puesto, contenidos en las leyes vigentes que la Institución Policial respectiva señale para la propia permanencia.

4.6 ESTUDIO INTEGRAL. PERSPECTIVA PERSONAL.

Los integrantes de los cuerpos preventivos de seguridad pública, forman parte de lo que se conoce como burocracia y a ello nos referiremos a continuación.

La Burocracia, por ser en esta organización donde se desempeña el trabajador en mención, en el entendido que no debemos hacerlo de manera peyorativa como fue tratada la noción en el Siglo XIX, en donde los críticos de los regímenes absolutistas lo emplearon para desprestigiar al funcionario al aludir a los procedimientos lentos, la actitud despótica y el comportamiento incapaz de los gobiernos aristocráticos.

Al tratar lo referente a la Burocracia, en forma despectiva, se quería referir a un conjunto de funcionarios torpes, incompetentes y al despliegue de una función pública, que duplicaba los esfuerzos, acumulaba varios cargos en una sola persona y concentraba el control gubernamental en unas pocas manos.

Esta idea se reforzó a partir de las Leyes de Parkinson, que ridiculizó la acumulación de cargos y sostuvo la idea de que el número de funcionarios crecía en relación al trabajo a realizar.

Evidentemente, desde el punto de vista técnico al tratar el concepto **Burocracia**, ya no podemos referirnos a esta noción de forma despectiva y peyorativa, como ocurría

Falla de origen
Falta la página
124

El trabajador al servicio del Estado, es la persona física que presta sus servicios en la realización de la función pública, de manera personal, bajo la subordinación del titular de una dependencia o de su representante y en virtud de un nombramiento expedido por la autoridad competente.

La relación jurídica de servicio entre el Estado y sus trabajadores adquiere un matiz particular en relación con las demás condiciones de trabajo.

En ésta relación, generalmente debe buscarse siempre la compatibilidad entre los derechos y beneficios de los trabajadores y el cumplimiento eficaz de la función pública por parte del Estado.

Partiendo de las ideas anteriores, podemos considerar que los elementos policiales, además, son parte, también de la burocracia, con una regulación especial, por cuanto hace a su régimen laboral, por considerarlo así la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 123, al precisar que los miembros de las instituciones policiales, se regirán por sus propias leyes.

Pero los policías, cuando por causas imputables a sí mismos, son destituidos o removidos de su cargo, inequitativamente, deben ser indemnizados, en términos de la disposición legal que se propone reformar; por otro lado, resulta que a los demás burócratas, para el caso de que sean destituidos o cesados de su cargo, por causas imputables al propio trabajador, debe ser sin

responsabilidad para el Estado; denotándose claramente la inequidad o la diferente regulación de la ley en casos similares.

“El reclamo de igualdad jurídica fue una tesis moralmente incontrovertible en la edad media, la revolución francesa buscó su consagración definitiva en la declaración francesa de los derechos del ciudadano al establecer que los hombres nacen libres e iguales en derechos.”⁴⁶

La igualdad que garantiza el orden jurídico a los hombres, no significa que éstos tengan los mismos derechos y facultades, el Principio de la igualdad jurídica significa que en las relaciones jurídicas no deben hacerse diferencias de trato sobre las bases de ciertas consideraciones bien determinadas, establecer la igualdad jurídica significa que las instituciones que crean y aplican el Derecho no pueden tomar en consideración en el trato de individuos, diferencias excluidas por el orden jurídico; los órganos de aplicación sólo pueden tomar en consideración las diferencias aceptadas o recibidas por las normas de dicho orden.⁴⁷

El término que pretendemos se reforme, y del cual se hace referencia como inequitativo en favor del elemento policial, respecto de otros burócratas es el relativo a la indemnización.

⁴⁶ KELSEN, Hans. Op. Cit. P. 480.

⁴⁷ GARCÍA MAYNEZ, Eduardo. Introducción al estudio del derecho. 38ª Edición. Editorial Porrúa. México. 1993. P. 75.

Falla de origen
Falta la página
127 y 128

obligación alguna del patrón para indemnizarle en modo alguno, ya que el responsable absoluto de la causa de terminación de la relación, la tiene el trabajador de que se trate.

Por esta razón adoptamos como principio justificante el que la norma Constitucional que nos ocupa, al referir una indemnización para el policía removido, ésta debe suprimirse, basado en el principio rector de toda relación de trabajo: el derecho del trabajador a permanecer en su empleo mientras no incurra en circunstancias extremas que obliguen la destitución de su cargo, y en caso de ser así, por tratarse de conductas ilegales propias e imputables al propio policía, luego entonces, no debe haber ninguna responsabilidad para el Estado o Institución, tal y como ocurre en los casos análogos previstos en el artículo 46 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B del Artículo 123 Constitucional.

Para concluir, es pertinente también, retomar lo que las leyes secundarias en materia de seguridad pública, que hemos venido comparando, regulan respecto a la indemnización de los policías removidos o cesados o destituidos de su cargo.

En este sentido, la Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal y la Ley de Seguridad Pública Preventiva del Estado de México, son omisas en cuanto a contemplar la indemnización de los policías que son removidos o

destituidos de su cargo, por lo tanto, prevalece la disposición Constitucional.

Por su parte, el Reglamento de la Policía Federal Preventiva, al regular en su artículo 143 que el cese es la terminación de la relación jurídica entre la Institución y el infractor, hace un esfuerzo por precisar que dicho cese se determina, *sin responsabilidad para aquella*, es decir, sin que la institución esté obligada a indemnizar de forma alguna al infractor; lo que consideramos, puede resultar justo, por estar acorde al criterio sustentado en la presente tesis, pero deviene Inconstitucional, por contravenir la indemnización que desde el rango Constitucional se encuentra regulada, por la aplicación del principio de la Jerarquía de leyes, ya que es de explorado derecho que la disposiciones de carácter secundario se encuentran subordinadas al Código Fundamental, es decir a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Por todo lo anterior, es necesario entonces suprimir del rango Constitucional la indemnización que se debe dar a los policías cuando son removidos de su cargo, por causas imputables a ellos mismos.

Y para ejemplificar un caso concreto de indemnización a favor de un policía, a la luz de la actual redacción del numeral que se pretende reformar, se anexa como (ANEXO ÚNICO), copia de una resolución administrativa emitida por la Segunda Sección de la Sala Superior del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México.

4.7 PROPUESTA DE REFORMA DEL ARTÍCULO 123 APARTADO B, FRACCIÓN XIII, ÚLTIMO PÁRRAFO DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

La redacción del párrafo objeto del presente trabajo de investigación, es la siguiente:

“...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 regirá por lo que dispongan los preceptos legales aplicables...”

Evidentemente el texto que pretendemos sea reformado es el siguiente: “...**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 redacción propuesta sería la siguiente: "...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, restitución o indemnización..."

Lo propuesto es basado en el hecho de que la función que tienen los miembros integrantes de los cuerpos de seguridad pública, es de orden público y de interés social, además de que la carrera policial tiene el carácter de obligatoria y permanente; por lo tanto, cuando dicha función no es cumplida cabalmente y al haber incumplimiento, por causas eminentemente imputables al propio elemento policial, para efectos de sustentar la equidad legal en lo que a indemnizaciones se trata, consideramos que los policías removidos no tienen derecho a indemnización.

CONCLUSIONES.

CONCLUSIONES.

PRIMERA.- En los Estados modernos tanto la Administración como la Jurisdicción se encuentran reguladas por una normatividad y cabe distinguir ambas funciones en razón de lo siguiente: al ejercitar la función de Juzgar, el Estado persigue la realización de los derechos controvertidos o inciertos; al ejercitar la vía Administrativa, tiende a realizar Intereses Generales.

SEGUNDA.- El concepto de Derecho Administrativo debe incluir, por una parte, desde el punto de vista Formal: el régimen de organización y funcionamiento del Poder Ejecutivo, y por la otra, desde el punto de vista Material: comprende las normas que regulan la actividad de dicho poder que se realiza de forma de Función Administrativa.

TERCERA.- El fin último del Estado debe ser el bien común, denominado bien público, adoptado por el Estado, expresado en diferentes declaraciones políticas para afirmar la independencia de la patria respecto del exterior, mantener la tranquilidad y el orden en el interior, proteger la libertad y el derecho de los gobernados, y proveer el bien común de los mismos, establecer la justicia, o en su caso, asegurar la tranquilidad doméstica, promover el bienestar general y preservar la seguridad.

CUARTA.- El Servicio Público es una actividad técnica, directa o indirecta, de la Administración Pública activa o autorizada a los particulares, que ha sido creada y controlada para asegurar de manera permanente, regular,

continua y sin propósitos de lucro, la satisfacción de una necesidad colectiva de interés general, sujeta a un régimen especial de Derecho Público.

QUINTA.- La seguridad pública es un servicio cuya prestación, en el marco de respeto a las garantías individuales, corresponde en forma exclusiva al Estado.

SEXTA.- La seguridad pública, debemos concebirla, 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.

SÉPTIMA.- La seguridad pública es vital para el desarrollo armónico de la sociedad y es por ello que en nuestro país, la seguridad pública es motivo de un vivo interés a nivel local y federal, de ahí la existencia en los municipios de una Dirección de Seguridad Pública y una Secretaría de Estado con ese rubro, estructurándose recientemente con ese motivo la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública destinada a 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; entendiéndose por éste como la integración de las instancias, instrumentos, políticas, servicios y acciones, tendientes a cumplir los objetivos y fines de la Seguridad Pública.

OCTAVA.- Se entiende por policía, el conjunto de cuerpos y fuerzas que utiliza el Estado para asegurar de modo coactivo el orden, la seguridad y la salubridad públicos, así como para investigar el delito y prevenir la delincuencia.

NOVENA.- El Régimen Disciplinario de los policías, consiste en la aplicación de sanciones o medidas aplicadas con el fin de disciplinar al infractor, es decir, correcciones temporales, cuyos fines, son que el infractor enmiende su falta y se reincorpore normalmente a sus labores, una vez cumplida la medida disciplinaria y éstas medidas se aplican cuando el elemento policial con sus actos u omisiones, constituyen fallas menores en el cumplimiento de sus deberes, o en tratándose de incumplimiento a las normas disciplinarias y que por supuesto, no ameriten o se encuentren en los supuestos de remoción o destitución del cargo.

Y en base a la temporalidad de las correcciones disciplinarias, concluimos que se deben catalogar como tales, las siguientes:

- A).- Amonestación.
- B).- Arresto.
- C).- Suspensión temporal del cargo.

DÉCIMA.- La remoción es la medida definitiva que separa del cargo al elemento policial, por no cumplir con los requisitos de permanencia señalados en la ley respectiva de la Institución a la que pertenezca.

DECIMA PRIMERA.- Se debe suprimir la indemnización que se debe otorgar al policía removido, contenida en la norma Constitucional que nos ocupa, basado en el principio de que la remoción se actualiza cuando comete conductas ilegales propias e imputables al propio policía, luego entonces, no debe haber ninguna responsabilidad para el Estado o Institución, para resarcirle o compensarle de daño alguno.

DÉCIMA SEGUNDA.- La redacción propuesta sería la siguiente: **"...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, restitución o indemnización..."**

DÉCIMA TERCERA.- Lo propuesto por nuestra parte, se fundamente en la delicada función que tienen los miembros integrantes de los cuerpos de seguridad pública, misma que evidentemente, no es cumplida cabalmente y al haber un continuo incumplimiento, la población en general, se encuentra en grave riesgo, respecto a su integridad personal, sus bienes y en general su entorno integral, por ello consideramos que los policías removidos no deben tener derecho a indemnización alguna, cuando son ellos mismos quienes con acción u omisión directa incurren en las causales para ser removidos de su cargo.

BIBLIOGRAFÍA.

BIBLIOGRAFÍA.

ADAME GODDARD, Jorge. Diccionario Jurídico Mexicano. Tomo I-O. 9ª. Edición. Editorial Porrúa-UNAM. México. 1996.

BIELSA, Rafael. Derecho Administrativo. Tomo I. Editorial Depalma. Argentina. 1995.

BIELSA, Rafael. Principios de Derecho Administrativo. Editorial Depalma. Argentina. 1996.

CAMPILLO SÁINZ, José. La deontología del servidor público. Instituto Nacional de Administración Pública. Serie Praxis 87. México. 1996.

CARPIZO, Jorge. Estudios Constitucionales. Editorial UNAM. México. 1998.

DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto. Compendio de Derecho Administrativo. Editorial Porrúa. México. 1994.

DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto. El Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos. 3ª. Edición. Editorial Porrúa. México. 1998.

DEL RÍO GONZÁLEZ, Manuel. Compendio de Derecho Administrativo. Cárdenas Editores. México. 1997.

DEL VAL, Enrique. Revista Praxis. Número 60. Instituto Nacional de Administración Pública. México 1997.

FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo. 34ª. Edición. Editorial Porrúa. México. 1996.

GARCÍA MAYNEZ, Eduardo. Filosofía del Derecho. Editorial Porrúa. México. 1974.

GARCÍA MAYNEZ, Eduardo. Introducción al Estudio del Derecho. 38ª. Edición. Editorial Porrúa. México. 1993.

GARCÍA MAYNEZ, Eduardo. Introducción al Estudio del Derecho. 48ª. Edición. Editorial Porrúa. México 1996.

GONZÁLEZ DE LA VEGA, René. Revista Praxis. Número 60. Instituto Nacional de administración Pública. México. 1997.

GORDILLO, Agustín. Tratado de Derecho Administrativo. Tomo II. Editorial Macchi-López. Argentina. 1995.

GUAL, María Ángeles. Guía Legal sobre los Derechos y Deberes del Funcionario. Ediciones Decálogo. España. 1997.

HARO BELCHEZ, Guillermo. La Reforma de la Función Pública en México. Instituto de Administración Pública. España. 1996.

KELSEN, Hans. Teoría Pura del Derecho. Traducción de Roberto Vernengo. Editorial U.N.A.M. México. 1979.

MARTÍNEZ MORALES, Rafael I. Diccionario Jurídico. Volumen 3. Editorial Harla. México. 1997.

MARTÍNEZ MORALES, Rafael I. Derecho Administrativo, 3er. y 4º. Cursos. 2ª. Edición. Colección Textos Jurídicos Universitarios. México. 1997.

NAVA NEGRETE, Alfonso. Diccionario Jurídico Mexicano. Tomo D-H. 8ª. Edición. Editorial Porrúa-UNAM. México. 1995.

ORTIZ ORTIZ, Serafín. Función Policial y seguridad pública. Editorial Mc. Graw Hill. México. 1998.

PINEDA, Fanny. Diccionario Jurídico Mexicano. Tomo P-Z. 8ª. Edición. Editorial Porrúa-UNAM. México. 1995.

PRECIADO HERNÁNDEZ, Rafael. Lecciones de Filosofía del derecho. Editorial Porrúa. México. 1967

RAMÍREZ REYNOSO, Braulio. Diccionario Jurídico Mexicano. Tomo A - CH. 9ª Edición. Editorial Porrúa U N A M. México. 1996.

RECASÉNS SICHES, Luis. Derecho Social. Editorial Porrúa. México. 1975.

REYES HEROLES, Jesús. Apuntes sobre la idea del Estado de Derecho. Revista del trabajo. México. 1947.

SAYAGUÉS LASO, Enrique. Tratado de Derecho Administrativo. Edición del autor. Uruguay. 1995.

SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo. Tomo I. 17ª. Edición Editorial Porrúa. México. 1996.

LEGISLACIÓN.

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

LEY DE LA POLICÍA FEDERAL PREVENTIVA

LEY DE SEGURIDAD PÚBLICA DEL DISTRITO FEDERAL.

LEY DE SEGURIDAD PÚBLICA PREVENTIVA DEL ESTADO DE MÉXICO.

LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO REGLAMENTARIA DEL APARTADO B DEL ARTÍCULO 123 CONSTITUCIONAL

LEY GENERAL QUE ESTABLECE LAS BASES DE COORDINACIÓN DEL SISTEMA NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA

REGLAMENTO DE LA POLICÍA FEDERAL PREVENTIVA

OTRAS FUENTES

Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal. INAP. Abril - Septiembre. México. 1988

ANEXO UNICO



Gobierno del Estado de México
Tribunal de lo Contencioso Administrativo

Tlalnepantla de Baz, México, a veintiocho de febrero del dos mil dos.

VISTOS para resolver en definitiva los recursos de revisión números 115/2002 y 125/2002 acumulados, interpuestos por FERNANDO CAMPOS PARRA y por el Presidente Municipal del Ayuntamiento de Nezahualcóyotl, México, en contra de la sentencia de fecha diez de enero del dos mil dos, dictada por el Magistrado de la Quinta Sala Regional del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México, en el expediente número 1449/2001, relativo al juicio administrativo promovido por FERNANDO CAMPOS PARRA; y

RESULTANDO

1.- Por escrito presentado ante la Quinta Sala Regional del Tribunal de lo Contencioso Administrativo de esta Entidad Federativa, el día veintidós de octubre del dos mil uno, FERNANDO CAMPOS PARRA, formuló demanda administrativa en contra del Presidente Municipal del Ayuntamiento de Nezahualcóyotl, México.

2.- Substanciado el juicio en todas sus partes el día diez de enero del dos mil dos, el Magistrado de la Quinta Sala Regional del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México, dictó sentencia declarando la invalidez del acto impugnado, en base a las consideraciones contenidas en el documento original que obra de la foja doscientos diecisiete a la doscientos veintituno del expediente del juicio administrativo número 1449/2001.

3.- Mediante escritos presentados ante la Segunda Sección de la Sala Superior del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México, los días veintidós y veinticuatro de enero del dos mil dos, FERNANDO CAMPOS PARRA y el Presidente Municipal del Ayuntamiento de Nezahualcóyotl, México, promovieron recursos de revisión en contra de la sentencia de fecha diez de enero del dos mil dos, dictada por el Magistrado de la referida Sala Regional, en el juicio administrativo 1449/2001, haciendo valer los agravios expuestos en el escrito que obra en las primeras cuatro fojas del recurso de revisión número 115/2002 y en las primeras diez fojas del recurso de revisión número 125/2002.

4.- Por acuerdos de fechas veinticuatro y veinticinco de enero del dos mil dos, el Presidente de la Segunda Sección de la Sala Superior del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México, admitió a trámite los recursos de revisión promovidos, designándose como Magistrado Ponente al Licenciado PALEMÓN JORGE CRUZ MARTÍNEZ.

5.- A través del proveído de fecha veinticinco de enero del dos mil dos, el Presidente de la Segunda Sección de la Sala Superior de este Tribunal, ordenó que el recurso de revisión número 125/2002, se acumulara al 115/2002, por ser las mismas partes, tratarse de asuntos conexos y por resultar conveniente el trámite unificado de dichos expedientes y evitar así el dictado de sentencias contradictorias.

6.- A través del proveído de fecha veinte de febrero del dos mil dos, el Presidente de la Segunda Sección de la Sala Superior de este Tribunal, ordenó que los recursos de revisión números 115/2002 y 125/2002 acumulados, se reasignaran al Magistrado Licenciado JORGE LIMÓN GALVÁN, y





Gobierno del Estado de México
Tribunal de lo Contencioso Administrativo

CONSIDERANDO

I.- La Segunda Sección de la Sala Superior del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México, es competente para conocer y resolver los presentes recursos de revisión, en términos de lo dispuesto por los artículos 221 fracción II, 285, 286 y 288 del Código de Procedimientos Administrativos de esta Entidad Federativa y 14 del Reglamento Interior de este Organismo Jurisdiccional.

II.- Se procede al análisis del único concepto de agravio que hace valer el Presidente Municipal del Ayuntamiento de Nezahualcóyotl, México, en el recurso de revisión número 125/2002, mismo que en su parte medular se refiere a que el Magistrado de la Quinta Sala Regional del Tribunal de lo Contencioso Administrativo de esta Entidad Federativa, al emitir su resolución en el juicio administrativo número 1449/2001, infringió lo establecido en el artículo 55 fracción V de la Ley de Seguridad Pública Preventiva del Estado de México, en la letra dice: "Son obligaciones de los miembros de los cuerpos preventivos de seguridad pública, las siguientes: ... V. Abstenerse de asistir a sus labores bajo el efecto de bebidas embriagantes ni consumir enervantes, estupefaciente o sustancias psicotrópicas dentro o fuera del servicio.", la anterior es así, dado que el juzgador manifiesta en la sentencia controvertida "... ya que si bien resultó positivo el examen de antidoping, no comprobó la responsabilidad de haber asistido a su servicio bajo el influjo de estupefacientes en su modalidad de cocaína y heroína en sus muestras" resultando dicho concepto agravioso, en virtud de que el numeral antes indicado señala que los miembros de dicha corporación deberán abstenerse de consumir enervantes, estupefacientes o sustancias psicotrópicas dentro o fuera del servicio, por lo que se concluye que no existe la necesidad de especificar, como pretende el Magistrado de la Quinta Sala

Regional de este Tribunal, que se acredite el tiempo y lugar en el que el actor haya consumido estupefacientes, dado que se establece en el precepto 55 fracción V de la ley en comento, que sea "dentro o fuera del servicio", por lo que los elementos preventivos de seguridad pública están obligados a abstenerse de consumir cualquier tipo de droga dentro o fuera de su servicio, lo anterior tomando en cuenta que los elementos de seguridad pública están obligados a abstenerse de cualquier acto u omisión que cause deficiencia del servicio, o que implique el incumplimiento de alguna disposición jurídica, de lo que se concluye que los elementos de seguridad pública incurren en responsabilidad al consumir enervantes, estupefacientes o sustancias psicotrópicas, dentro o fuera del servicio, ya que con esto incumplen con lo dispuesto por el numeral 55 fracción V de la aludida ley, por lo anterior la Contraloría Municipal no estaba obligada a detallar el tiempo, modo y lugar de la conducta en la que incurrió FERNANDO CAMPOS PARRA, además de que el Magistrado natural afirma que queda debidamente demostrado que el actor consumió enervantes; por otro lado, el titular de primera instancia, únicamente se limita a hacer mención y transcribir los numerales 123 de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos y 81 de la Ley de Seguridad Pública Preventiva del Estado de México, sin precisar qué es lo que pretende con dichos preceptos, pues el precepto legal 123 apartado B fracción XIII tercer párrafo de la Constitución General de la República, faculta a remover del cargo que desempeñan los miembros de seguridad pública si no cumplen con los requisitos que establecen las leyes, toda vez que el referido dispositivo legal señala: "Artículo 123. Toda persona tiene derecho al trabajo digno y sereno y a utilizar al efecto, se proveerán de empleos y la organización social para el trabajo conforme a la ley. B. Entre los Poderes de la Unión, el Gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores: XIII. Los miembros de las instituciones policiales de los municipios, entidades federativas del Distrito Federal, así como de la



Gobierno del Estado de México
Tribunal de lo Contencioso Administrativo

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...”, de lo anterior se concluye que FERNANDO CAMPOS PARRA, no cumplió con el requisito que establece la obligación de los miembros de los cuerpos preventivos de seguridad pública que indica el artículo 55 fracción V de la Ley de Seguridad Pública Preventiva del Estado de México, que es el abstenerse de consumir enervantes, estupefacientes o sustancias psicotrópicas dentro o fuera del servicio, por lo que se aprecia claramente que es procedente aplicar las causales de improcedencia y sobreseimiento que se hacen valer en el escrito de contestación de demanda, mismos que para el Magistrado natural resultan inatendibles, señalando que si bien la demandada presenta copia certificada del expediente administrativo número 099/01, instaurado al actor, al haber resultado positivo el examen antidoping que se le practicó, en base a los artículos 55 fracción V, 78 fracción VIII y 81 de la Ley de Seguridad Pública Preventiva del Estado de México, también lo es que dichos numerales se refieren a la fuente obligacional de los elementos de seguridad pública, a las causas de remoción y al procedimiento de remoción, de lo que se colige que quedó acreditado que el actor consumió algún tipo de droga, tal y como lo ratifica el Magistrado de la Quinta Sala en la resolución aquí recurrida, al indicar: “... al quedar comprobada durante la prosecución del procedimiento administrativo de remoción, la responsabilidad de haber consumido esta sustancia en el momento de ser sometido a examen, se concluye que resulta procedente la aplicación de la causal de improcedencia que consagra el numeral 267 fracción IX y no como indebidamente lo consideró el titular de primera instancia al resolver que resulta inatendible la referida causal de sobreseimiento; en atención a las anteriores transcripciones, es pertinente

señalar que el Magistrado Regional al emitir la resolución controvertida infringió lo dispuesto en el precepto legal 273 fracción II del Código de la Materia, en el que se indica que las sentencias que dicten las Salas del Tribunal deben contener la fijación clara y precisa de los puntos controvertidos, es decir, que si el actor en su escrito inicial de demanda esgrimió como pretensiones deducidas: a) La nulidad de la resolución de fecha veinte de agosto del año pasado en el expediente 000/01; b) El pago de daños y perjuicios por las actitudes dolosas y culposas de las autoridades demandadas, causando graves daños en el patrimonio familiar del particular, destituyéndolo ilegal e injustificadamente de su empleo como servidor público, y c) El pago de gastos y costas que se generen con motivo del presente asunto por todas sus instancias legales incluso el juicio de garantías hasta su total resolución; resolviendo el juzgador que se declaraba la invalidez del acto combatido, además de condenar a la demandada a restituir en el pleno goce de sus derechos al particular, condenándola a cubrirle los haberes que dejó de percibir a partir de la segunda quincena de septiembre del dos mil uno, así como a cubrirle la indemnización constitucional de tres meses de salario, pago de parte proporcional de aguinaldo y de vacaciones, en términos de los dispositivos legales 54 fracciones I y XII y 81 fracción IX de la mencionada ley, de lo que se concluye que el Magistrado natural se excedió en su determinación al condenar a la autoridad a cubrir los haberes que dejó de percibir el demandante a partir de la segunda quincena de septiembre del año próximo pasado, así como a cubrirle la indemnización constitucional de tres meses de salario, pago de parte proporcional de aguinaldo y de vacaciones, lo anterior en el ya que esa es la relación de lo que se solicita con lo que se da, debiendo haber una congruencia de los planteamientos o pretensiones de las partes con la resolución, esto es, que al emitir la sentencia el juzgador no debe añadir cuestiones no hechas valer por las partes, resultante de esta manera aplicable la jurisprudencia emitida por el



Gobierno del Estado de México
Tribunal de lo Contencioso Administrativo

Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, intitulada "PRINCIPIO DE CONGRUENCIA, QUE DEBE PREVALECCER EN TODA RESOLUCION JUDICIAL", en tales consideraciones, se solicita a este Organó Revisor revoque la resolución controvertida, por estar emitida contraria a derecho y en su oportunidad se declare la validez del acto impugnado, ya que con todo lo anterior, el juzgador del conocimiento violó en perjuicio de la demandada lo establecido por los preceptos legales 55 fracción V de la ley en comento y 15, 114, 273 fracciones II, IV y VII del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México

Al analizar todas y cada una de las constancias que corren agregadas al juicio administrativo número 14-19/2001, tramitado ante la Quinta Sala Regional del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México, así como las que integran el expediente en que se actúa, la Segunda Sección de la Sala Superior de este Organó Jurisdiccional llega a la conclusión de que el único concepto de agravio que hace valer el Presidente Municipal del Ayuntamiento de Nezahualcóyotl, México, es inatendible, toda vez que contrariamente a lo señalado por el recurrente, este Cuerpo Colegiado considera que el juzgador del conocimiento resolvió en forma adecuada el juicio principal, dado que en el caso que nos ocupa resultan inoperantes las causales de improcedencia y sobreseimiento invocadas por la responsable con base en el artículo 267 fracción IX del Código de Procedimientos Administrativos de esta Entidad Federativa, lo que en este sentido, es cierto, que se le instauró un procedimiento administrativo de remoción por haber resultado positivo en el examen antidoping que se le practicó, también es cierto que ello no implica que tal situación sea suficiente para que se sobresea el juicio intentado por el gobernado, sino que ca



toda caso, tal cuestión será objeto de estudio para reconocer su validez o declarar su invalidez, dado que no se actualizan ninguna de las causales contenidas en el numeral 267 del Código Procesal Adjetivo; aunado a lo anterior, la demandada no indica en su contestación de demanda cuál es la disposición legal en que se contempla la causal de improcedencia que invoca, ya que la fracción IX del precepto legal 267 del mencionado Código, hace referencia a que el juicio contencioso administrativo no procede cuando esa improcedencia resulte de alguna disposición legal, lo cual no ocurre en el asunto a estudio, pues como se asentó en líneas anteriores, el hecho de que se haya instaurado un procedimiento administrativo de remoción en contra del actor, no implica que éste no tenga derecho a controvertir el acto de la autoridad, por lo que este Organismo Revisor concluye que el Magistrado Regional decidió en forma adecuada el juicio de origen al decretar como imperantes las causales de improcedencia y sobreseimiento hechas valer por la demandada, para todos los efectos legales a que haya lugar.

En otro orden de ideas, la Segunda Sección de la Sala Superior de este Tribunal considera que el Magistrado Regional resolvió en forma adecuada el juicio administrativo número 1449/2001, al haber declarado la invalidez del acto impugnado, dado que tal y como lo expresó el juzgador del conocimiento, el mismo no se encuentra debidamente fundado ni motivado, pues el Presidente Municipal del Ayuntamiento de Nezahualcóyotl, México, para remover de su cargo a FERNANDO CAMPOS PARRA del empleo, cargo o comisión que venía ocupando en la Dirección de Seguridad Pública Municipal del dicho Cuerpo Escudo, por los artículos 55 fracción V, 78 fracción VIII y 81 de la Ley de Seguridad Pública Preventiva del Estado de México, señalando que había quedado comprobado que el actor consumió estupefacientes en su modalidad de marihuana, dentro, fuera de su servicio o en su centro de trabajo; ahora bien, el numeral 16 de la



Gobierno del Estado de México
Tribunal de lo Contencioso Administrativo

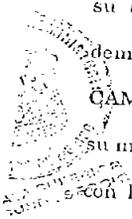
Constitución General de los Estados Unidos Mexicanos establece que nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito emitido por una autoridad competente que funde y motive la causa legal del procedimiento, entendiéndose por lo anterior que la autoridad debe indicar en su actuación los preceptos legales que haya aplicado, así como las razones, motivos o circunstancias que tome en cuenta para su formulación, debiendo existir una plena adecuación entre las normas aplicadas y los motivos aducidos; por otra parte, en el caso que nos ocupa, se observa que el dispositivo legal 55 fracción V de la Ley de Seguridad Pública Preventiva del Estado de México, indica que los elementos de los cuerpos preventivos de seguridad tienen la obligación de abstenerse de asistir a sus labores bajo el influjo de bebidas embriagantes ni consumir enervantes, estupefacientes o sustancias psicotrópicas dentro o fuera del servicio; asimismo, el precepto 78 fracción VIII de la citada ley menciona que será causa de remoción de los integrantes de los cuerpos preventivos de seguridad pública, el que asistan a sus servicios con aliento alcohólico o bajo el influjo de bebidas alcohólicas, sustancias psicotrópicas o estupefacientes o consumidas durante el servicio o en el centro de trabajo; de la interpretación lógico jurídica de los preceptos legales antes indicados, se llega a las siguientes conclusiones: En primer lugar se debe entender que a los elementos de los cuerpos preventivos de seguridad pública les está completamente prohibido consumir enervantes, estupefacientes o sustancias psicotrópicas dentro o fuera del servicio o en el centro de trabajo. En segundo lugar, dichos elementos de los cuerpos preventivos de seguridad pública no pueden asistir a sus labores bajo el influjo de bebidas embriagantes, o bien, consumirlas en su servicio o en el centro de trabajo; de lo anterior, se puede concluir que con estos supuestos, a los elementos de los cuerpos preventivos de seguridad pública se les puede sancionar en varios casos, uno de ellos es cuando asistan a sus labores con aliento alcohólico

o bajo el influjo de bebidas embriagantes o cuando consuman las mismas durante su servicio o en su centro de trabajo, como lo señala el precepto legal 55 fracción V del la referida ley; otro caso sería cuando los elementos se presenten a su trabajo bajo el influjo de sustancias psicotrópicas o estupefacientes, consuman éstas durante su servicio o en el centro de trabajo, cuestiones estas últimas que se establecen en el artículo 78 fracción VIII de la Ley de Seguridad Pública Preventiva del Estado de México; ahora bien en el caso que nos ocupa, el titular de primera instancia declaró la invalidez del acto impugnado por considerar que la demandada no fundó ni motivó adecuadamente su actuación, ya que las disposiciones jurídicas que aplicó contemplan varias situaciones, como son las fuentes obligacionales, las causas de remoción y el procedimiento de remoción, confundiendo la responsable las fuentes con las causas, por lo que la resolución atacada no se encuentra debidamente fundada ni motivada, al no existir una adecuación entre las normas aplicadas y los motivos aducidos, lo cual resulta cierto, dado que en el numeral 55 fracción V de la mencionada ley se establece una de las obligaciones que tienen los miembros de los cuerpos preventivos de seguridad pública y en el dispositivo 78 fracción VIII de la referida ley se señala una de las causas para remover a los elementos de los citados cuerpos de seguridad y en el caso a estudio, la demandada para remover de su cargo al actor aplicó los dos numerales antes indicados, sin indicar si el gobernado había acudido a su servicio bajo el influjo de algún estupefaciente o sustancia psicotrópica, si consumió ésta durante su servicio o fuera de él, o bien, si lo hizo en el centro de trabajo, lo que se contempla en el artículo 78 fracción VIII de la Ley de Seguridad Pública Preventiva del Estado de México, por lo que el acto de autoridad no está debidamente fundado ni motivado, dado que en todo caso, si la responsable consideraba que debería sancionarse al demandante por haber incumplido con la



Gobierno del Estado de México
Tribunal de lo Contencioso Administrativo

obligación contenida en el numeral 55 fracción V de la citada ley, en cuanto a que tenía estrictamente prohibido consumir enervantes, estupefacientes o sustancias psicotrópicas dentro o fuera del servicio, tendría que haber implementado el procedimiento administrativo de otra manera y no utilizar conjuntamente con este precepto legal el artículo 78 fracción VIII de la citada ley, dado que ello implica confundir las obligaciones de los elementos de los cuerpos de seguridad con las causas de remoción de los mismos, lo cual no es posible, pues una cosa es que los policías asistan a su trabajo con aliento alcohólico o bajo el influjo de bebidas alcohólicas o de algún estupefaciente, enervante o sustancia psicotrópica o que consuma las mismas durante su servicio o en el centro de trabajo y otra cosa es que se detecte que los elementos incumplan con la obligación de abstenerse de consumir esos estupefacientes dentro o fuera del servicio y ello quiere decir que para que la autoridad funde y motive su determinación en la que remueva a un policía de su cargo deberá establecer de manera clara y precisa cuál de los supuestos jurídicos que contiene el numeral 78 de la citada ley, está aplicando en su determinación, lo cual no ocurre en el caso que nos ocupa, dado que la demandada señala en la resolución combatida que removió a FERNANDO CAMPOS PARRA de su cargo, en virtud de que éste consumió estupefacientes en su modalidad de marihuana, dentro, fuera de su servicio o en su centro de trabajo, con lo cual, a juicio de la demandada, el actor quebrantó lo establecido por los artículos 55 fracción V, 78 fracción VIII y 81 de la Ley de Seguridad Pública Preventiva del Estado de México, advirtiéndose que la autoridad no precisa con claridad si el consumo de marihuana fue consumido por la parte actora dentro o fuera del servicio, o bien, en el centro de trabajo, no siendo factible que la demandada aplique en un sólo caso las tres hipótesis jurídicas antes indicadas, dado que las mismas son excluyentes entre sí, pues una cosa es que el elemento consuma sustancias enervantes dentro o fuera del servicio, caso



en el que incumple con la obligación plasmada en el artículo 55 fracción V de la citada ley y otra muy distinta que se presente a su trabajo bajo el influjo de algún estupefaciente, o bien, lo consuma durante su servicio o en su centro de trabajo, lo que implica que la autoridad no fundó ni motivó adecuadamente la resolución reclamada, violando con ello el precepto legal 16 de nuestra Carta Magna, tal y como lo asentó el juzgador del conocimiento; aunado a lo anterior debe decirse que el titular de primera instancia utilizó el artículo 123 apartado B fracción XIII tercer párrafo de la Constitución General de los Estados Unidos Mexicanos, para fundamentar la imposibilidad jurídica de poder reinstalar a FERNANDO CAMPOS PAIRA, en el empleo, cargo o comisión que venía ocupando en la Dirección de Seguridad Pública Municipal del Ayuntamiento de Nezahualcóyotl, México, de lo que se infiere lo inatendible del concepto de agravio en estudio, para todos los efectos legales a que haya lugar; criterio que se robustece con las jurisprudencias números 2 y SE/65, sustentadas por la Sala Superior de este Tribunal, la primera de ellas visible en las fojas diez y once de la Edición Oficial "JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL ESTADO DE MEXICO, PRIMERA Y SEGUNDA EPOCA, 1987-1999" y la segunda aprobada en la Sesión del Pleno de este Organismo Jurisdiccional, de fecha treinta de agosto del dos mil, así como las jurisprudencias números 260 y 261, sostenidas por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visibles en las páginas 175 y 178, del Tomo VI, Parte SCJN, correspondientes a la Séptima Época del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Apendice 1, 1997, de los que se citan y se aplican en el presente que se señalan:

"JURISPRUDENCIA 2

FUNDAMENTACION Y MOTIVACION DE LOS ACTOS IMPUGNADOS.
ALCANCE DE ESTE PRINCIPIO. Es bien conocido al alcance del principio de



Gobierno del Estado de México
Tribunal de lo Contencioso Administrativo

fundamentación y motivación, consagrado en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que obliga a las autoridades, inclusive administrativas y fiscales, a fundar y motivar debidamente sus resoluciones, estas, han de expresar con precisión en sus actos, tanto las disposiciones legales aplicables al caso como las circunstancias, motivos o razonamientos que hayan tomado en cuenta para su formulación, debiendo existir adecuación entre tales normas y motivos. Consiguientemente, si el Tribunal de lo Contencioso Administrativo Local conoce de algún acto que carece de dichos requisitos, deberá declarar su invalidez, a la luz de la fracción II del precepto 104 de la Ley de Justicia Administrativa en la Entidad.

NOTA: El artículo 104 fracción II de la abrogada Ley de Justicia Administrativa de la Entidad, corresponde al numeral 274 fracción II del Código de Procedimientos Administrativos del Estado en vigor.

Recurso de Revisión número 15/987.- Resuelto en sesión de la Sala Superior de 3 de septiembre de 1987, por unanimidad de tres votos.

Recurso de Revisión número 11/987.- Resuelto en sesión de la Sala Superior de 24 de septiembre de 1987, por unanimidad de tres votos.

Recurso de Revisión número 7/987.- Resuelto en sesión de la Sala Superior de 24 de septiembre de 1987, por unanimidad de tres votos.

JURISPRUDENCIA
INVALIDEZ DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS Y FISCALES POR VIOLACION AL PRINCIPIO DE FUNDAMENTACION Y MOTIVACION DESDE EL PUNTO DE VISTA FORMAL Y MATERIAL APLICACION DEL ARTICULO 274 FRACCIONES II Y IV DEL CODIGO DE PROCEDIMIENTOS

ADMINISTRATIVOS DEL ESTADO DE MEXICO. El numeral 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece la garantía de legalidad que estriba en que nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de un mandamiento escrito emitido por autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento. A la luz de esta disposición, este Tribunal de Plena Jurisdicción interpreta que, para efectos de su competencia, el cumplimiento de la garantía de debida fundamentación y motivación de los actos de autoridad, incluye dos aspectos: el formal y el material. El primero de los aspectos citados, consiste en un requisito de forma de los actos jurídicos de molestia, que obliga a las autoridades emisoras, a anotar en el escrito en que se contengan tales actos, los antecedentes de hecho que le dan sentido, así como los preceptos de derecho con los que procede, garantía cuya finalidad radica en colocar al afectado, en un estado de certidumbre que le permita actuar en consecuencia, ya sea acatando el acto o impugnándolo a través de los medios de defensa que sean procedentes y por ende, el desacato a esta formalidad, conduce a la invalidez del mismo, con apoyo en la fracción II del artículo 274 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México.

Por su parte, la garantía de fundamentación y motivación desde el punto de vista material, implica no solamente la presencia de estos datos en el acto de molestia, sino que además, exige la congruencia que debe existir entre sus fundamentos y los motivos, de modo que, cuando en el juicio contencioso administrativo, se advierta la inaplicabilidad de los dispositivos legales en que se sustenta el acto de autoridad, el cual, en el caso de la presente, se trata de un procedimiento que se sigue para su formulación, en virtud de que el caso concreto en que se ubica el gobernado, no corresponde a la situación general que regulan tales preceptos, estaremos ante una indebida aplicación de la Ley que conduce a esta Jurisdicción



Gobierno del Estado de México
Tribunal de lo Contencioso Administrativo

Administrativa a declarar la invalidez del acto controvertido, por actualizarse la causal contenida en la fracción IV del citado artículo 274 del Código de la Materia.

Recurso de Revisión número 731/99.- Resuelto en sesión de la Primera Sección de la Sala Superior de 23 de noviembre de 1999, por unanimidad de tres votos.

Recurso de Revisión número 760/99.- Resuelto en sesión de la Primera Sección de la Sala Superior de 25 de noviembre de 1999, por unanimidad de tres votos.

Recurso de Revisión número 788/99.- Resuelto en sesión de la Segunda Sección de la Sala Superior de 30 de noviembre de 1999, por unanimidad de tres votos.

La tesis jurisprudencial fue aprobada por el Pleno de la Sala Superior en sesión de 30 de agosto de 2000, por unanimidad de seis votos.

FUNDAMENTACION Y MOTIVACION. De acuerdo con el artículo 16 de la Constitución Federal todo acto de autoridad debe estar aducida y suficientemente fundado y motivado, entendiéndose por lo primero que ha de expresarse con precisión el precepto legal aplicable al caso y, por lo segundo, que deben señalarse, con precisión, las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que se hayan tenido en consideración para la emisión del acto de autoridad, además, que se señalen los artículos, fracciones, párrafos y las normas aplicables, es decir, que en el caso concreto se configuren las hipótesis normativas.

Séptima Época:

Amparo en revisión 8280/67. Augusto Vallejo Olivo. 24 de junio de 1968.
Cinco votos.

Amparo en revisión 3713/69. Elías Chahín. 20 de febrero de 1970. Cinco
votos.

Amparo en revisión 4115/68. Emeterio Rodríguez Romero y coags. 26 de
abril de 1971. Cinco votos.

Amparo en revisión 2478/75. María del Socorro Castrejón C. y otros. 31
de marzo de 1977. Unanimidad de cuatro votos.

Amparo en revisión 5724/76. Ramiro Tarango R. y otros. 28 de abril de
1977. Cinco votos.

NOTA:

Aparece también publicada en el Informe de 1973, Parte II, con la tesis
número 11, en la página 18, y se publican además los siguientes
precedentes (en lugar de los A. R. 2478/75 y 5724/76):

Amparo en revisión 9598/67. Oscar Leonel Velasco Casas. 1 de julio de
1968. 5 votos. Ponente: Alberto Orozco Romero.

Amparo en revisión 7258/67. Comisariado Ejidal del Poblado de San
Lorenzo Tezonco, Iztapalapa. D. F. y otros. 24 de julio de 1968. 5 votos.
Ponente: Pedro Guerrero Martínez.



Gobierno del Estado de México
Tribunal de lo Contencioso Administrativo

17

FUNDAMENTACION Y MOTIVACION, GARANTIA DE. Para que la autoridad cumpla la garantía de legalidad que establece el artículo 16 de la Constitución Federal en cuanto a la suficiente fundamentación y motivación de sus determinaciones, en ellas debe citar el precepto legal que le sirva de apoyo y expresar los razonamientos que la llevaron a la conclusión de que el asunto concreto de que se trata, que las origina, encuadra en los presupuestos de la norma que invoca.

Séptima Epoca:

Amparo en revisión 8280/67. Augusto Vallajo Olivo. 24 de junio de 1968.

Cinco votos.

Amparo en revisión 9598/67. Oscar Leonel Velasco Casas. 10 de julio de 1968. Cinco votos.

Amparo en revisión 7228/67. Comisariado Ejidal del Poblado San Lorenzo Tezonco, Ixtapalapa, Distrito Federal y otros. 24 de julio de 1968. Cinco votos.

Amparo en revisión 3717/69. Elias Chaín. 20 de febrero de 1970. Cinco votos.

Amparo en revisión 4115/68. Emeterio Rodríguez Romero y coags. 26 de abril de 1971. Cinco votos.

Finalmente, este Cuerpo Colegiado considera inatendible lo expresado por el Presidente Municipal del Ayuntamiento de Nezahualcóyotl, México, en cuanto a que existe incongruencia en la sentencia dictada el día diez de enero del dos mil dos, por el Magistrado de la Quinta Sala Regional de este Órgano Jurisdiccional, en el juicio administrativo número 1449/2001, dado que si bien es cierto que en el escrito inicial de demanda promovido por FERNANDO CAMPOS PARRA, la parte actora no señala como pretensiones deducidas el que se le cubran los haberes que dejó de recibir con motivo de la remoción impuesta, así como el pago de aguinaldo, vacaciones y una indemnización constitucional, también es cierto que de acuerdo a lo dispuesto por el artículo 276 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, al declararse la invalidez del acto impugnado, se debe señalar la forma y términos en que la demandada tendrá que restituir al gobernado en los derechos afectados con la emisión y ejecución del acto combatido, debiéndose tomar en cuenta que las pretensiones sean procedentes conforme a la normatividad correspondiente y en el caso que nos ocupa, se aprecia que la condena establecida por el juzgador del conocimiento tiene plena eficacia con las circunstancias que rodean al acto invalidado, dado que por una parte, los miembros de los cuerpos preventivos de seguridad tienen el derecho de percibir un sueldo, vacaciones y aguinaldo, de acuerdo con lo previsto por el artículo 51 fracciones I y XII de la Ley de Seguridad Pública Preventiva del Estado de México, por lo que al haberse decretado la invalidez del acto reclamado, lo lógico es que se condene a la responsable a que le cubra al actor los haberes que dejó de recibir con motivo de la remoción impuesta por el gobierno del Estado de México y la indemnización constitucional, ésta es procedente en base a que jurídicamente resulta imposible que se reincorpore en su cargo a FERNANDO CAMPOS PARRA, por así establecerlo el artículo 123 apartado B fracción XIII tercer párrafo de la Constitución General de los Estados Unidos Mexicanos, en el que se



Gobierno del Estado de México
Tribunal de lo Contencioso Administrativo

señala que los elementos de los cuerpos de seguridad pública preventiva que sean removidos de su empleo no podrán ser reincorporados en el mismo, cualquiera que sea el medio de defensa legal que utilicen para combatir la remoción, procediendo únicamente el pago de una indemnización, de lo que se deduce que existe plena congruencia en la resolución que por esta vía se ataca y por lo tanto es inatendible el concepto de agravio en estudio, para todos los efectos legales a que haya lugar; criterio que se robustece con las jurisprudencias números 78 y SE-3, sustentadas por el Pleno de este Organismo Jurisdiccional, visibles en las fojas sesenta y dos, sesenta y tres, ciento treinta y cinco y ciento treinta y seis de la Edición Oficial "JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL ESTADO DE MEXICO, PRIMERA Y SEGUNDA EPOCA, 1987-1990", mismas que se aplican por analogía y que literalmente señalan:

"JURISPRUDENCIA 78

PRETENSION DEL ACTOR. SENTENCIA QUE DECLARA FUNDADA LA. Con fundamento en el artículo 2º de la Ley de Justicia Administrativa de la Entidad, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo tiene plena jurisdicción y el imperio suficiente para hacer cumplir sus resoluciones. Ahora bien, los numerales 103 fracción III y 105 de la Ley en cita, prevén que las sentencias deben contener los puntos resolutivos en los que se expresen los actos cuya validez se reconozca o cuya nulidad se declare; la reposición del procedimiento que se objetó; los términos de la nulificación del acto impugnado; y en su caso, la restitución que se trate. De tal suerte que, al invalidarse un acto de la autoridad administrativa y declararse fundada la pretensión de la parte actora, debe la sentencia dejar sin efecto el acto impugnado y fijar el sentido de la resolución que deba dictar la autoridad responsable, para salvaguardar el derecho afectado.

NOTA: Los artículos 2º, 103 fracción III y 105 de la abrogada Ley de Justicia Administrativa de la Entidad, corresponden a los numerales 201, 273 fracción VII y 276 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado en vigor.

Recurso de Revisión número 87/991.- Resuelto en sesión de la Sala Superior de 21 de mayo de 1991, por unanimidad de tres votos.

Recurso de Revisión número 255/991.- Resuelto en sesión de la Sala Superior de 30 de octubre de 1991, por unanimidad de tres votos.

Recurso de Revisión número 20/993.- Resuelto en sesión de la Sala Superior de 29 de marzo de 1993, por unanimidad de tres votos.

JURISPRUDENCIA SE-3

INTEGRANTES DE CUERPOS DE SEGURIDAD PÚBLICA DEL ESTADO Y MUNICIPIOS. PROCEDENCIA DEL PAGO DE SALARIOS DEJADOS DE PERCIBIR DURANTE EL PERIODO DE LA BAJA O SUSPENSIÓN EN EL CARGO.- Las sentencias que declaren la invalidez del acto impugnado precisarán la forma y términos en que las autoridades demandadas deben otorgar o restituir a los particulares en el pleno goce de los derechos afectados, según mandato del artículo 276 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado. De manera específica, tratándose de integrantes de cuerpos de seguridad pública del Estado y Municipios, la restitución en el pleno goce de los derechos afectados por la baja o suspensión que se haya declarado ilegal, por cualquiera de los motivos previstos en el párrafo 2º de la fracción V del artículo 29 de la Ley de Seguridad Pública de la Entidad, es que se les pague el pago de los salarios que venían recibiendo hasta antes de la aplicación de la sanción correspondiente, puesto que se trata de una prestación económica que les confiere la fracción V del numeral 29 de la Ley de Seguridad Pública de la Entidad. En tal situación, cuando se declare la invalidez de la baja o suspensión en el cargo de elementos



Gobierno del Estado de México
Tribunal de lo Contencioso Administrativo

policiales estatales o municipales, sea por una causal de naturaleza formal o de fondo, se deberá condenar a las autoridades demandadas al pago de los salarios dejados de percibir durante el período de duración de esa baja o suspensión.

Recurso de Revisión número 600/997.- Resuelto en sesión de la Segunda Sección de la Sala Superior de 12 de agosto de 1997, por unanimidad de tres votos.

Recurso de Revisión número 615/997.- Resuelto en sesión de la Primera Sección de la Sala Superior de 19 de agosto de 1997, por unanimidad de tres votos.

Recurso de Revisión número 672/997.- Resuelto en sesión de la Primera Sección de la Sala Superior de 2 de septiembre de 1997, por unanimidad de tres votos.

La tesis jurisprudencial fue aprobada por el Pleno de la Sala Superior en sesión de 30 de septiembre de 1997, por unanimidad de siete votos.

III.- Se procede al análisis del primer concepto de agravio que hace valer FERNANDO CAMPOS PARRA, en el recurso de revisión número 115/2002, mismo que en su parte substancial se refiere a que el Magistrado de la Quinta Sala Regional del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México, al emitir su resolución en el juicio administrativo número 1419/2001, no se tomó en cuenta el parámetro de la Ley de Procedimiento Administrativo para conocer el presente asunto, además de que argumenta las causas de improcedencia y sobreseimiento, que son de orden público e interés general. De igual manera menciona que durante el presente procedimiento aparecieron o sobrevinieron alguna de las causas de improcedencia a que se refieren los artículos

273 fracción I y 267 fracción IX del Código de Procedimientos Administrativos de esta Entidad Federativa, así como los preceptos legales 55 fracción V y 78 fracción VIII de la Ley de Seguridad Pública Preventiva del Estado de México, igualmente relaciona tales invocaciones con que es obligación de los miembros de los cuerpos preventivos de seguridad pública abstenerse de asistir a sus labores bajo el efecto de bebidas embriagantes, ni consumir enervantes, estupefacientes o sustancias psicotrópicas dentro o fuera del servicio, pero tales razonamientos resultan ser ilógicos, toda vez que el particular en ningún momento ha consumido o consume tales sustancias, tal y como se ha demostrado con las pruebas ofrecidas por parte del demandante, ya que es de relevancia hacer del conocimiento a este Cuerpo Colegiado que en fecha cinco de mayo del dos mil uno, el particular acudió a los estudios clínicos de prestigio Dr. J. T. Oriard S. A., en donde se obtuvieron resultados negativos en sus tres modalidades, probanza que se exhibió en el expediente 1449/2001, obteniendo una determinación a favor del gobernado el día veintisiete de noviembre del año pasado, en la cual se declara la invalidez del acto atacado, por lo que es ilógico que con fecha dieciséis de abril del año pasado, se le suspendió del puesto que venía desempeñando, de una manera injustificada, dándole la demandada su garantía de audiencia el día cinco de julio del año anterior, donde compareció personalmente, ofreciendo pruebas en tiempo y forma.

Agravio que a criterio de la Segunda Sección de la Sala Superior del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México, se debe manifestar, ya que al tener a la vista todas y cada una de las constancias que corren agregadas al juicio administrativo número 1449/2001, tramitado ante la Quinta Sala Regional de este Organismo Jurisdiccional, así como las que integran el expediente en que se actúa, este Cuerpo Colegiado aprecia que en los considerandos I y II de la



Gobierno del Estado de México
Tribunal de lo Contencioso Administrativo

resolución dictada el día diez de enero del dos mil dos, en el juicio principal, el juzgador del conocimiento únicamente se avocó a señalar las disposiciones legales que le otorgan atribuciones para conocer del juicio planteado por FERNANDO CAMPOS PARRA, así como la realización del estudio de las causales de improcedencia y sobreseimiento invocadas por el Presidente Municipal del Ayuntamiento de Nezahualcóyotl, México, al dar contestación a la demanda instaurada en su contra en el juicio de origen, las cuales por cierto fueron declaradas como inoperantes por el Magistrado Regional, de lo que se deduce que contrariamente a lo señalado por el recurrente, con lo establecido en los considerandos I y II de la determinación que por esta vía se recurre, no se le causa perjuicio alguno, lo anterior para todos los efectos legales a que haya lugar.

IV.- Finalmente se procede al examen del segundo concepto de agravio que hace valer FERNANDO CAMPOS PARRA, en el recurso de revisión número 115/2002, mismo que en su parte modular se refiere a que el Magistrado de la Quinta Sala Regional del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México, al emitir su resolución en el juicio administrativo número 1449/2001, en el considerando IV de la sentencia combatida, aparentemente le da la razón al recurrente, de acuerdo a las pretensiones reclamadas en su escrito inicial de demanda, pero se da el caso de que únicamente se limita el Magistrado Regional a ordenarle a la responsable a que a la parte actora se le haga su indemnización conforme a los artículos 123 apartado B, fracción XIII, tercer párrafo de la Constitución General de la República y 11 fracción IX, de la Ley de Responsabilidad Pública Preventiva de esta Entidad, violándose en perjuicio del actor el precepto legal 5º Constitucional, mismo que señala que a ninguna persona podrá impedirse que se dedique a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode, siendo lícitos, sin embargo, el ejercicio de esta libertad sólo podrá vedarse por

determinación judicial, cuando se ataquen los derechos de terceros o por resolución gubernativa, dictada en los términos que marque la ley, cuando se ofendan los derechos de la sociedad, por lo que nadie puede ser privado del producto de su trabajo, sino por resolución judicial y dadas las manifestaciones del titular de primera instancia y la aplicación de dos jurisprudencias, de las cuales, en la primera se indica la procedencia del pago de salarios dejados de percibir durante el período de baja o suspensión, apreciándose que es aplicada a contrario sensu y en la segunda se señala el principio de fundamentación y motivación desde el punto de vista formal y material, aplicándolas el Magistrado a su conveniencia, dado que los preceptos legales 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, fueron vulnerados en perjuicio del actor, por lo que es ilógico e inverosímil que se traten de aplicar las jurisprudencias números SE-3 y SE-65, emitidas por este Tribunal, ya que lo que el recurrente indica en su escrito inicial de demanda, es que fué un abuso de autoridad la realización de un examen antidoping en lugar inadecuado, siendo éste el estacionamiento del Ayuntamiento de Nezahualcóyotl, México, en el cual se aplicó el mismo, tomando muestras en recipientes que no se sabía si se encontraban higiénicos para llevar a cabo la toma de muestras a trescientos veinte compañeros y compañeras pertenecientes a la Dirección de Seguridad Pública del referido Cuerpo Edificio y como se hizo valer ante el juzgador que no se contó con el lugar adecuado e higiénico para realizarse los resultados del laboratorio y pidiendo orientación e información se definió que en primer lugar este tipo de exámenes por norma general se hacen que fluyen a estacionamiento lugar cerrado y no a la intemperie y bajo instrumentos de la más alta tecnología, porque según el criterio de J. T. Oriard dichos resultados son alterados debido a que la técnica e instrumentos con los que se ejecutaron pudieron estar contaminados y caducados, además se aprecia que el personal que trabaja en



Gobierno del Estado de México
Tribunal de lo Contencioso Administrativo

laboratorios Mexfam no es gente calificada y viendo los criterios y comentarios que
llegó a la conclusión de que la responsable está actuando de mala fe, ya que
resultaron positivos veintiocho de los examinados, quienes en su mayoría cuentan
con una antigüedad en dicha corporación entre tres y quince años de servicio
ininterrumpido y para tales efectos se anexan dos copias simples de las
resoluciones que ha dictado el titular de la Quinta Sala Regional de este Tribunal,
por lo que se aprecia que fueron justificadas las pretensiones del actor en su
escrito inicial de demanda; con lo anterior, se deba revocar la resolución
combatida, debido a la serie de deficiencias que se encuentran plasmadas en el
dictado de la misma por el juzgador, ya que hasta la fecha se le ha afectado moral,
económica y psicológicamente al actor, afectando su patrimonio familiar en forma
irreparable y difamándolo con sus compañeros, mencionando que es adicto a
drogas, cuestión que hasta la fecha no se ha comprobado fehacientemente con lo
pretende demostrar la demandada, señalando que para intimidar a todos los
compañeros, al momento de llevar a cabo dicho examen se hizo en presencia de un
Notario Público, para que según la autoridad, tuviera más autenticidad y
formalidad en su decisión, que al final es arbitraria a todas luces, por lo que deben
ser atendidas las pretensiones deducidas en el escrito inicial de demanda,
restituyendo al actor en el puesto que venía desempeñando con todos sus haberes
y prestaciones que le corresponden conforme a derecho.

Al analizar todas y cada una de las constancias que se agregadas al juicio
al Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México, así como las que
integran el expediente en que se actúa, la Segunda Sección de la Sala Superior de
este Organismo Jurisdiccional, llega a la conclusión de que el segundo concepto de
agravio que hace valer FERNANDO CAMPOS PARRA, resulta parcialmente

atendible y suficiente para modificar la sentencia dictada por el juzgador del conocimiento en el juicio principal, por los siguientes razonamientos lógico jurídicos: En primer lugar, es improcedente que se condene a la responsable al pago de los daños y perjuicios a que se refiere el actor en su demanda, dado que tal y como lo señaló el Magistrado Regional, el gobernado omitió aportar los elementos probatorios para demostrar la existencia de dichos daños y perjuicios, de acuerdo con lo previsto por el numeral 210 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México; aunado a lo anterior, tampoco procede que se ordene a la demandada al pago de gastos y costas, dado que el proceso y el procedimiento administrativo son gratuitos, de conformidad con lo dispuesto por el precepto legal 3º fracción VII del Código Procesal Adjetivo; por otro lado, en el caso que nos ocupa, resulta inatendible la pretensión deducida por el actor, en el sentido de que se debe condenar a la autoridad a que reinstale al demandante en el empleo, cargo o comisión que venía ocupando en la Dirección de Seguridad Pública Municipal del Ayuntamiento de Nezahualcóyotl, México, ya que si bien es cierto que la consecuencia como regla general de una sentencia de invalidez, es retrotraer los efectos hasta antes de la emisión del acto invalidado, con la finalidad de restituir en el derecho afectado al particular, acorde a lo dispuesto en el artículo 276 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, el cual señala en lo conducente: "ARTICULO 276.- Las sentencias que declaren la invalidez del acto impugnado precisarán la forma y términos en que las autoridades demandadas deben otorgar o restituir a los particulares en el mismo grado de los derechos que les correspondió, dado que el acto administrativo de donde se le priva a éste de sus efectos jurídicos, sin que el mismo sea capaz de producir consecuencia legal alguna, como si nunca hubiera nacido a la vida jurídica, también es cierto que en el caso que nos ocupa no resulta procedente ordenar a la responsable que reincorpore a FERNANDO CAMPOS PARRA, en el empleo,





Gobierno del Estado de México
Tribunal de lo Contencioso Administrativo

cargo o comisión que venía ocupando en la citada Dirección, dado que aún y cuando obtuvo la invalidez de la remoción decretada mediante la resolución de fecha dieciséis de agosto del dos mil uno, emitida por el Presidente Municipal del referido Cuerpo Edilicio, en el procedimiento administrativo de remoción número 090/01, debe tomarse en cuenta que dicha restitución debe ser conforme al régimen normativo vigente, siendo de explorado derecho que en nuestro sistema legal existen leyes de mayor rango que excluyen la aplicación de normas jurídicas que le son contrarias, tal es el caso de los preceptos constitucionales, así y de acuerdo con el artículo 1º de la Constitución General de los Estados Unidos Mexicanos, las garantías individuales establecidas en el capítulo primero del título I, a favor de los gobernados, no podrán suspenderse ni restringirse salvo en los casos y en las condiciones que el propio Código Fundamental establece; en tales circunstancias, debe resaltarse que el numeral 123 apartado B fracción XIII párrafo tercero de nuestra Carta Magna, establece: "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 ...", precepto constitucional que se encuentra reformado a partir del nueve de marzo de mil novecientos noventa y nueve, según el artículo único transitorio del decreto por el cual el Congreso del Poder Judicial del Estado de México publicó en el Diario Oficial de la Federación, de fecha ocho de marzo de mil novecientos noventa y nueve; en las relatadas circunstancias y considerando que el dispositivo 1º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, prescribe: "ARTÍCULO 1º.- En los Estados Unidos Mexicanos, todo individuo

gozará de las garantías que otorga esta Constitución, las cuales no podrán restringirse ni suspenderse, sino en los casos y en las condiciones que ella misma establece." y tomando en cuenta lo establecido en el precepto 276 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, en cuanto a que las sentencias que declaren la invalidez del acto impugnado, precisarán la forma y términos en que las autoridades demandadas deben otorgar o restituir a los particulares en el pleno goce de los derechos afectados, se tiene que de una interpretación armónica de las disposiciones legales antes señaladas, que si bien es cierto que al anularse el acto de autoridad, se le priva a éste de sus efectos jurídicos, sin que el mismo sea capaz de producir consecuencia legal alguna, como si nunca hubiera nacido a la vida jurídica, también es cierto que esta regla general sufre una excepción, como lo es la establecida en una norma constitucional, que en el caso a estudio lo constituye el dispositivo 123 apartado B fracción XIII párrafo tercero de nuestra Carta Magna, en la inteligencia de que los preceptos constitucionales están por encima de toda la demás legislación ordinaria y ésta debe sumisión a la ley fundamental, no pudiendo aplicarse por tanto una norma secundaria que contravenga un precepto constitucional; ahora bien, las garantías de seguridad jurídica y legalidad establecidas en los artículos 14 y 16 Constitucionales, no pueden restringirse por ninguna autoridad, salvo los casos que enumera la propia Constitución, según lo prescribe ésta en su numeral 1º; en esta tesitura, el dispositivo 123 apartado B fracción XIII tercer párrafo del Código Fundamental, evidentemente restringe tales garantías y al estar inserto en la Constitución, también por lo tanto, resulta aplicable el artículo 133, determinado en el precepto 133 de dicho ordenamiento legal, al señalar:

"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



Gobierno del Estado de México
Tribunal de lo Contencioso Administrativo

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 este contexto, el artículo 123 Constitucional, para el caso que nos ocupa dispone que no puede ordenarse la reinstalación o restitución de un integrante de un cuerpo de policía, cualquiera que sea el medio de impugnación o juicio para combatir la remoción; así y aún cuando el actor haya obtenido en su favor una declaración de invalidez, este Cuerpo Colegiado estima que por imperativo constitucional y dado nuestro sistema jerárquico de leyes, debe acatarse el dispositivo constitucional, resultando por ende improcedente la reinstalación del demandante como elemento de policía, ya que el Código Fundamental es claro y tajante en ese sentido al señalar dicho precepto "cualquiera que sea el juicio o medio de defensa para combatir la remoción", resultando que indudablemente en tal proscripción se contempla al juicio regulado por el Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, al cual tiene obligación de sujetarse este Órgano Jurisdiccional, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 1º del propio Código; criterio que se viene a corroborar, aún y cuando se haya declarado la invalidez de la resolución que puso fin al procedimiento de remoción instaurado por la responsable, dado que de condenarse a ésta a la reinstalación pretendida por el particular, se estaría contraviniendo una norma de carácter constitucional, en el entendido de que la restitución de los derechos afectados que ordena el numeral 276 del Código de la Materia, debe ser acorde precisamente con el ordenamiento constitucional, en su apartado B fracción XIII párrafo tercero, se señala literalmente que *"En su caso, sólo procederá la indemnización"*, por lo que armonizando el precepto constitucional con la disposición secundaria que ordena restituir al gobernado en el derecho afectado, ante una declaración de invalidez

del acto controvertido, se deduce que en los supuestos en que la actuación de la autoridad resulte válida, no procede indemnización alguna; en cambio para resarcir el derecho afectado cuando el acto es declarado inválido, debe condenarse a la demandada al pago de una indemnización, ya que el Código Fundamental ordena que sólo procederá la indemnización en su caso, de lo que se infiere que interpretando dicha acepción, se concluye que en los supuestos de una declaración de invalidez o cuando el medio de defensa o juicio intentado por el particular sea favorable a sus intereses, sólo procederá la indemnización a que se refiere el mencionado precepto constitucional, lo anterior para todos los efectos legales a que haya lugar; criterio que se robustece con la jurisprudencia número VI.2ª.J/63, sustentada por el Segundo Tribunal Colegiado del Sexto Circuito, visible en la página 377 del Tomo IV, Agosto de 1996, correspondiente a la Novena Época del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, misma que se aplica por analogía y que literalmente señala:.....

"AGRAVIOS EN LA REVISION DEBEN REFERIRSE A DERECHOS. No son los agravios de hecho sino los de derecho, los que puede examinar el Tribunal Colegiado al fallar en la revisión, es decir, sólo puede resolverse respecto de los agravios que sean la consecuencia de una violación de la ley, pues aunque en una sentencia se cause perjuicio, por muy grave que éste sea, el Tribunal Colegiado no podría remediarlo, mientras no se demuestre ante ellos que la sentencia ha sido dictada con infracción de un precepto legal.



SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DEL SEXTO CIRCUITO.



Gobierno del Estado de México
Tribunal de lo Contencioso Administrativo

Amparo en revisión 177/88. Guillermo Bustamante Guzmán. 15 de junio de 1988. Unanimidad de votos. Ponente: José Galván Rojas. Secretario: Jorge Núñez Rivera.

Amparo en revisión 234/88. Guadalupe Hernández Neri. 16 de agosto de 1988. Unanimidad de votos. Ponente: Gustavo Calvillo Rangél. Secretario: José Mario Machorro Castillo.

Amparo en revisión 1/94. María Margarita Natalia Legorreta Juárez de Pirrón. 2 de febrero de 1994. Unanimidad de votos. Ponente: José Galván Rojas. Secretario: Armando Cortés Galván.

Amparo en revisión 503/94. Florentino Antonio Jiménez Landiá. 15 de noviembre de 1994. Unanimidad de votos. Ponente: Gustavo Calvillo Rangél. Secretario: Humberto Schettino Reyna.

Amparo en revisión 315/96. Felipa Arce Flores. 3 de julio de 1996. Unanimidad de votos. Ponente: Gustavo Calvillo Rangél. Secretario: Justino Gallegos Escobar.

Novena Epoca, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo IV, Agosto de 1996, Tesis: VI.2o. J/63, Página: 377"

Por otro lado y para el efecto de dar cumplimiento al artículo 123 apartado B fracción XIII tercer párrafo de la Constitución General de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con el numeral 276 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México y considerando que únicamente es

procedente condenar a la autoridad demandada al pago de una indemnización y no de reincorporar a la parte actora en el empleo que venía ejerciendo como policía municipal, se observa que la Ley de Seguridad Pública Preventiva del Estado de México, contiene una laguna al respecto, puesto que el artículo 54 de la misma, al establecer los derechos y obligaciones de los miembros de los Cuerpos Preventivos de Seguridad Pública, no señala el monto de la indemnización correspondiente ni los parámetros que han de servir para su cálculo, a mayor abundamiento dicha disposición establece derechos de contenido económico únicamente en sus fracciones I, XII y XVI, las cuales literalmente señalan: "ARTICULO 54.- Los miembros de los cuerpos preventivos de seguridad pública, en el ejercicio de sus funciones tendrán los siguientes derechos: I. Percibir la renumeración neta que les corresponda por el desempeño de su servicio, salvo las deducciones y los descuentos que procedan en términos de ley, (...) XII. Recibir gratificación anual y disfrutar de franquicias, permisos, licencias y vacaciones en los términos que lo dispongan las disposiciones reglamentarias respectivas; (...) XVI. Recibir el beneficio de la pensión o jubilación de acuerdo a la legislación correspondiente...", como se aprecia, la ley secundaria es omisa en cuanto a contemplar la indemnización a que se refiere nuestra Carta Magna, por lo tanto, por el principio de jerarquía de leyes, siendo de explorado derecho que las disposiciones legales de carácter secundario se encuentran subordinadas al Código Fundamental, es evidente que debe condenarse a la autoridad al pago de dicha indemnización y para efectos del cálculo de la misma, deben tomarse en cuenta los parámetros mínimos establecidos a través de la Constitución, mismos que se localizan en la fracción XXII del apartado A del artículo 123 de la propia Constitución, esto es, la indemnización consistente en tres meses de salario; asimismo, bajo el principio general de derecho que señala que donde existe una misma situación debe existir la misma disposición, aplicado en términos del



Gobierno del Estado de México
Tribunal de lo Contencioso Administrativo

numeral 107 del Código Procesal Adjetivo y ante la obscuridad de la Ley de Seguridad Pública Preventiva del Estado de México, sin desconocer que en el caso que nos ocupa estamos en presencia de una relación administrativa y no de tipo laboral, según lo ha definido el Poder Judicial Federal, sin embargo, es incuestionable la afinidad que existe con la legislación laboral, en cuanto a su carácter proteccionista de las percepciones económicas y su naturaleza, en favor de la clase económicamente débil o subordinada, percepciones que son indispensables para satisfacer las necesidades más inmediatas y apremiantes de la familia, de tal forma que resulta procedente también condenar a la autoridad demandada al pago de veinte días de salario por cada año de servicios, dado que la terminación de la relación administrativa no es imputable a la parte actora, sirviendo de apoyo al criterio adoptado la tesis y jurisprudencias siguientes:

“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 órgano gubernamental que debe 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.

Amparo en revisión 2639/96. Fernando Arreola Vega. 27 de enero de 1998. Unanimidad de nueve votos en relación con el criterio contenido en esta tesis. Ausentes: Juventino V. Castro y Castro y Humberto Román Palacios. Ponente: Mariano Azuela Guitrón. Secretario: Ariel Alberto Rojas Caballero.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el veintitrés de marzo en cessa, aprobó, con el número XXVIII/1998, la tesis aislada que antecede; y determinó que la votación es idónea para integrar tesis jurisprudencial. México, Distrito Federal, a veintitrés de marzo de mil novecientos noventa y ocho.

Novena Epoca., Instancia: Pleno, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo: VII, Abril de 1998, Tesis: P. XVIII/98, Página: 117.

POLICIAS MUNICIPALES Y JUDICIALES AL SERVICIO DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MEXICO Y DE SUS MUNICIPIOS. SU RELACION CON LA NATURALEZA ADMINISTRATIVA. La relación de un empleado fue, en principio de naturaleza administrativa, pero en derecho positivo mexicano, en beneficio y protección de los empleados, ha transformado la naturaleza de dicha relación equiparándola a una de carácter laboral y ha considerado al Estado como un patrón sui generis. Sin embargo, de dicho



Gobierno del Estado de México
Tribunal de lo Contencioso Administrativo

35

tratamiento general se encuentran excluidos cuatro grupos a saber: los militares, los marinos, los cuerpos de seguridad pública y el personal del servicio exterior, para los cuales la relación sigue siendo de orden administrativo y, el Estado, autoridad. Por tanto, si los miembros de la policía municipal o judicial del Estado de México, constituyen un cuerpo de seguridad pública, están excluidos por la fracción XIII Apartado B del artículo 123, en relación con los artículos 115, fracción VIII, segundo párrafo y 116, fracción V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 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 el gobierno del Estado o del Municipio, es de naturaleza administrativa y se rige por las normas también administrativas de la ley y reglamentos que les correspondan y que, por lo tanto, las determinaciones que dichas entidades tomen en torno a ésta no constituyen actos de particulares, sino de una autoridad, que en el caso particular referente a la orden de baja del servicio, hace procedante el juicio de amparo ante el juez de Distrito.

P./J. 24/95

Contradicción de tesis, 11/91. Entre las sustentadas por el Primero y el Segundo Tribunales Colegiados del Segundo Circuito. 31 de agosto de 1995. Unanimidad de once votos. Ponente: Juventino V. Castro y Castro. Secretarios: José D. de la Peña Villalón.

El Tribunal Pleno en su sesión privada del jueves treinta y uno de agosto de mil novecientos noventa y cinco asignó el número 24/1995 (9a.) a esta tesis de jurisprudencia aprobada al resolver la contradicción

de tesis número 11/94. México, Distrito Federal, a treinta y uno de agosto de mil novecientos noventa y cinco.

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, novena época, tomo II, septiembre de 1995, Pág. 43.

INDEMNIZACION DE 20 DIAS DE SALARIO POR CADA AÑO DE SERVICIOS PRESTADOS, PROCEDENCIA DE LA. En atención a que los artículos 123, fracción XXII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 48 de la Ley Federal del Trabajo, no disponen que cuando se ejercitan las acciones derivadas de un despido injustificado procede el pago de la indemnización consistente en 20 días de salario por cada año de servicios prestados, a que se refiere el artículo 50, fracción II, de la Ley citada, se concluye que dicha prestación únicamente procede en los casos que señalan los artículos 49, 52 y 947 de la Ley mencionada, pues su finalidad es la de resarcir o recompensar al trabajador del perjuicio que se le ocasiona por no poder seguir laborando en el puesto que desempeñaba por una causa ajena a su voluntad, bien porque el patrón no quiere reinstalarlo en su trabajo, bien porque aquél se vea obligado a romper la relación laboral por una causa imputable al patrón, o sea, que tal indemnización constituye una compensación para el trabajador, que no puede continuar desempeñando su trabajo.

En los casos de comparencia de estos autos en los Circuitos Cuadrados de los Circuitos: Sexto, Séptimo, Octavo y Noveno, entonces únicos. 7 de agosto de 1989. Unanimidad de cuatro votos. Ponente: Ulises Schmill Ordóñez. Secretario: Víctor Ernesto Maldonado Lara.



Gobierno del Estado de México
Tribunal de lo Contencioso Administrativo

NOTA: Esta tesis también aparece publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, número 34, Octubre de 1990, pág. 43.

Octava Época, Cuarta Sala, Semanario Judicial de la Federación, Tomo: IV Primera Parte, Tesis: 4a./J. 15, Página: 333"

En consecuencia y con fundamento en lo dispuesto por los numerales 1º, 3º, 32, 38 fracciones II, VI y VII, 95, 105, 273 fracciones III, IV, V y VII, 270, 285, 286 y 288 fracciones III y IV del Código de Procedimientos Administrativos de esta Entidad Federativa, resulta procedente modificar la resolución de fecha diez de enero del dos mil dos, emitida por el Magistrado de la Quinta Sala Regional de este Tribunal, en el juicio administrativo número 1449/2001, para el efecto de dejar subsistentes el primero, segundo y tercer puntos resolutive de la sentencia recurrida, decretando como inoperantes las pretensiones deducidas en el juicio principal, consistentes en que se reincorpore a la parte actora en el empleo, cargo o comisión que venía ocupando en la Dirección de Seguridad Pública Municipal del Ayuntamiento de Nezahualcóyotl, México, así como el pago de daños y perjuicios, gastos y costas, ordenando al Presidente Municipal del mencionado Ayuntamiento, que dentro del plazo de TRES DIAS HABILDES, siguientes a aquel en que cause ejecutoria esta determinación, que además de las prestaciones señaladas por el juzgador del conocimiento en el segundo punto decisivo de la resolución recurrida, le pague a la parte actora la cantidad equivalente a tres días de salario por cada año de servicios, apercibido de que en caso de no hacerlo se actuará de conformidad con lo previsto por los numerales 280 y 281 del Código de la Materia, para todos los efectos legales procedentes.





Gobierno del Estado de México
Tribunal de lo Contencioso Administrativo

prestaciones señaladas por el juzgador del conocimiento en el segundo punto decisivo de la resolución atacada, le cubra a la parte actora la cantidad equivalente a veinte días de salario por cada año de servicios, aperebido de que en caso de no hacerlo se actuará de conformidad con lo previsto por los numerales 280 y 281 del Código de la Materia, por los argumentos vertidos en el Considerando IV de esta sentencia.....

QUINTO. Notifíquese personalmente a la parte actora en el juicio principal y por oficio al Presidente Municipal del Ayuntamiento de Nezahualcóyotl, México, así como al Titular de la Quinta Sala Regional de esta Instancia de Justicia Administrativa.....

Así lo resolvió la Segunda Sección de la Sala Superior del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México, en sesión celebrada el día veintiocho de febrero del dos mil uno, por unanimidad de votos de los Magistrados Licenciados Ana Thelma Flores Grajales, Jorge Linón Galván y Fernando G. Hernández Campuzano, siendo ponente el segundo de los nombrados, quienes firman ante el Ciudadano Secretario General de Acuerdos de la Sección, que da fe.....



EL PRESIDENTE DE LA SEGUNDA SECCION
DE LA SALA SUPERIOR

LIC. ANA THELMA FLORES GRAJALES

En mérito de lo expuesto y fundado: se.....

RESUELVE

PRIMERO.- Se modifica la sentencia de fecha diez de enero del dos mil dos, emitida por el Magistrado de la Quinta Sala Regional de este Tribunal, en el juicio administrativo número 1449/2001, por las manifestaciones señaladas en el Considerando IV de esta sentencia.....

SEGUNDO.- Se dejan subsistentes el primero, segundo y tercer puntos resolutive de la sentencia dictada el día diez de enero del dos mil dos, por el Magistrado de la Quinta Sala Regional del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México, en el juicio administrativo número 1449/2001, por las razones indicadas en los Considerandos II, III y IV de esta determinación.....

TERCERO.- Son improcedentes las pretensiones deducidas por FERNANDO CAMPOS PARRA, consistentes en que se le reincorpore al empleo, cargo o comisión que venía ocupando en la Dirección de Seguridad Pública Municipal del Ayuntamiento de Nezahualcóyotl, México, así como el pago de daños, perjuicios, gastos y costas a que se refiere la parte actora, por las razones mencionadas en el Considerando IV de esta resolución.....

CUARTO.- Se condena al Presidente Municipal del Ayuntamiento de Nezahualcóyotl, México, a que dentro del plazo de TRES DIAS HABILES, siguientes a aquel en que cause ejecutoria esta determinación, además de las