

43  
2ej.

RECIBO EN  
BIBLIOTECA



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA  
DE MEXICO**

**ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES  
"ARAGON"**

**RESPONSABILIDAD OFICIAL DE LOS SERVIDORES  
PUBLICOS DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO  
FEDERAL; EL CASO DE LA SECRETARIA GENERAL  
DE PROTECCION Y VIALIDAD**

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



**San Juan de Aragón, Estado de México 1994**

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**



Universidad Nacional  
Autónoma de México



## **UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso**

### **DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

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

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

## AGRADECIMIENTOS Y DEDICATORIAS

### A MIS PADRES:

SR. ALFONSO BORJA CARRANZA  
Y SRA. OLGA CARDENAS ROMERO.

Con todo mi amor, admiración y respeto para mis padres, quienes son la fuerza que me impulsa a seguir adelante y la fuente inagotable de todas mis ilusiones.

### AL LIC. IANIS SIERRA NOJAS.

Con mucho cariño para mi Maestro, Protector y Guía. Gracias por el estímulo y por tu valiosa cooperación para la realización de este trabajo.

### AL LIC. JUAN JESUS JUAREZ NOJAS,

Gracias por su paciencia y por darle forma a esta investigación, con sus conocimientos y amplio criterio.

### GRACIAS...

A DIOS, a la EBEP ARAGON, a mis MAESTROS y a todas las personas que de alguna forma encauzaron mi formación profesional.

## INDICE

INTRODUCCION.....	5
-------------------	---

### CAPITULO I

#### ESTRUCTURA ORGANICA DE LA SECRETARIA GENERAL DE PROTECCION Y VIALIDAD: FUNCIONES Y ATRIBUCIONES

1.1. Como Órgano dependiente del Poder Ejecutivo Federal.....	10
1.2. Su ubicación en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.....	29
1.3. El caso del Departamento del Distrito Federal: Semblanza de su Ley Orgánica.....	43
1.4. Organigrama de la Secretaría General de Protección y Vialidad....	58
1.4.1. Competencia.....	63
1.4.2. Funciones.....	65

### CAPITULO II

#### LA SECRETARIA GENERAL DE PROTECCION Y VIALIDAD Y LAS RELACIONES LABORALES CON SU PERSONAL

2.1. Ingreso.....	74
2.2. Derechos y obligaciones:	
2.2.1. De la Secretaría General de Protección y Vialidad (como patrón).....	77
2.2.2. De sus subordinados.....	79
2.3. Causales de:	
2.3.1. Correctivos disciplinarios.....	84
2.3.2. Baja.....	88
2.4. Procedimientos:	
2.4.1. Normatividad.....	91

2.4.2. Violación a las garantías de los elementos de la Policía.....	93
--	----

### CAPITULO III

#### MEDIOS DE IMPUGNACION

3.1. Recurso de Inconformidad.....	99
3.1.1. Procedimiento.....	112
3.2.2. Efectos.....	115
3.2. El Juicio de Amparo Indirecto.....	116
3.2.1. Garantías vulneradas.....	118
3.2.2. Organo Jurisdiccional competente.....	129
3.2.3. Substanciación.....	133
3.2.4. Incidente de suspensión.....	140
3.2.5. La sentencia de amparo.....	149
3.2.6. Los recursos.....	152
3.3. El juicio de responsabilidad oficial.....	158
3.3.1. Procedimiento para exigirla.....	168

### CAPITULO IV

#### IMPLICACIONES JURIDICAS DERIVADAS DE LA RESPONSABILIDAD

##### OFICIAL

4.1. Repercusiones al erario del Estado.....	174
4.2. Violaciones a las garantías individuales de los afectados.....	182
4.3. Burocratismo innecesario.....	188
4.4. Propuesta de sanción al servidor público.....	193
CONCLUSIONES.....	200
BIBLIOGRAFIA.....	204

## INTRODUCCION

Hacer referencia a un Estado de Derecho, es aludir a una serie de conceptos que el término comprende: que exista una Constitución; órganos constituidos que actúan conforme a ésta y particulares que acatan órdenes y ejercitan derechos; comprende también recursos y formas de exigir responsabilidad a particulares y servidores públicos.

Es incuestionable que quien actúa a nombre de otro, sea como mandante, delegado o apoderado, debe responder de su actuación ante su mandatario, delegante o representado; esto es común a instituciones públicas y privadas. En Derecho, salvo raras excepciones, no existe la irresponsabilidad; mucho menos la impunidad previa y total; ésta sólo se da como elemento para garantizar la independencia de las funciones encomendadas a los miembros de la rama legislativa; como un aliciente a diputados y senadores.

La Constitución, más que exculpar, procura que todo servidor público acepte la responsabilidad total de sus actos; unos son premiados; otros sancionados. La responsabilidad oficial está determinada en relación directa al amplio y reducido campo, dejado a discreción del funcionario. Si bien, como se ha dicho, la responsabilidad es común a todos, la que corresponde y debe exigirse a un servidor público, es grave y trascendente.

Esta tesis es obra de un minucioso estudio realizado a los servidores públicos que integran la institución de

gobierno denominada Secretaría General de Protección y Vialidad del Departamento del Distrito Federal, y de la constante observación de una serie de irregularidades que se dan en torno a esa dependencia y que en reiteradas ocasiones causan un verdadero perjuicio a los derechos de los elementos que integran la Policía Preventiva del Distrito Federal y al correcto ejercicio presupuestal del mismo Departamento.

A lo largo de la práctica profesional, hemos observado como los servidores públicos que componen el Consejo de Honor y Justicia de la Secretaría General de Protección y Vialidad, que es el órgano colegiado competente para conocer, resolver y determinar todo lo relativo a la conducta de los policías, regularmente no cumplen con el procedimiento administrativo seguido en forma de juicio que establece el Reglamento de la Policía Preventiva del Distrito Federal, y no obstante ello les decretan la baja de su empleo como elementos de la corporación, con flagrante violación de las garantías de audiencia y seguridad jurídica, contenidas en los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal.

Lo anterior trae como consecuencia inmediata que el policía acuda ante los Tribunales Federales a solicitar el Amparo y Protección de la Justicia de la Unión, para el efecto de que las autoridades responsables le respeten la garantía de audiencia, se le paguen los sueldos dejados de percibir con motivo de la ilegal baja, y se le reinstale en su empleo y haberes.

El Juzgador, al encontrar que son ciertos los actos reclamados y fundados los conceptos de violación, resuelve otorgando el Amparo y Protección Constitucional al policía, contra los actos de las autoridades de la Secretaría General de Protección y Vialidad, y ordena que quede sin efectos la baja decretada y que se le paguen los haberes caídos al quejoso, desde la fecha de emisión de la baja violatoria de garantías.

La situación que antecede, de ninguna manera afecta los intereses de los funcionarios que dictaron el acto de autoridad, pues no se les finca responsabilidad por ese concepto, lo que permite que se sigan dando este tipo de impunidades.

Para comprender mejor el planteamiento de este trabajo, el cual consta de cuatro capítulos, hemos considerado oportuno estudiar en el primer capítulo, a la Administración Pública Federal para ubicar a la Secretaría de Protección y Vialidad dentro del marco jurídico constitucional; asimismo, también hablaremos de las funciones y de la estructura interna de la citada Secretaría.

En el capítulo segundo trataremos las relaciones laborales que guarda la Secretaría General de Protección y Vialidad con su personal, respecto a sus derechos, obligaciones, sanciones y su legislación aplicable.

El tercer capítulo está dedicado al análisis de los medios de impugnación con que cuenta el elemento de la

policía, para obligar a las autoridades de la Secretaría que nos ocupa, a que revisen el procedimiento por el cual se le dio de baja, haciendo especial mención al juicio de amparo, por la trascendencia jurídica que trae su interposición en el caso concreto.

Finalmente, el capítulo cuarto trata de establecer la posibilidad que tendría el Departamento del Distrito Federal, de poder instrumentarle responsabilidad administrativa al funcionario que resulte responsable de las omisiones que dieron como resultado la emisión de una baja dictada en contraposición a lo que señala el Reglamento de la Policía Preventiva del Distrito Federal, con la finalidad de no permitir más impunidades y, sobre todo, obligar a los servidores públicos de la Secretaría General de Protección y Vialidad, a que cumplan cabalmente con las funciones que les han sido encomendadas.

## CAPITULO I

### ESTRUCTURA ORGANICA DE LA SECRETARIA GENERAL DE PROTECCION Y VIALIDAD: FUNCIONES Y ATRIBUCIONES

Técnicamente, la Secretaría General de Protección y Vialidad es una institución gubernamental, cuya función primordial es garantizar y mantener en el territorio del Distrito Federal, la tranquilidad, el orden público y brindar la protección necesaria a la población en su persona, propiedades y derechos, así como la prestación adecuada de los servicios relacionados con la vialidad y la ayuda a la población en caso de siniestros o accidentes.

Para entender con precisión la naturaleza jurídica de dicha institución, en este primer capítulo hablaremos de su relación con el Poder Ejecutivo y de su ubicación dentro del marco de la Administración Pública Federal, haciendo especial mención en el Departamento del Distrito Federal, por ser la Secretaría en cuestión, una unidad administrativa del citado Departamento, que sólo lo auxilia en el ejercicio de sus atribuciones en materia de seguridad pública y vialidad, como se estudiará en su oportunidad.

Asimismo, también haremos referencia a la estructura orgánico-funcional de la corporación policial, y finalmente concluiremos con el régimen de responsabilidad a que puede ser sujeto el personal que presta sus servicios como policía activo, adscrito a la Secretaría General de Protección y Vialidad.

### 1.1. COMO ORGANO DEPENDIENTE DEL PODER EJECUTIVO FEDERAL.

La tradición histórica de México es la que ha determinado el establecimiento de un Poder Ejecutivo vigoroso, heredero de una prolongada evolución secular.

Hoy en día existen principalmente dos grandes sistemas de gobierno: el parlamentario y el presidencial, entendiéndose por sistema de gobierno "la existencia de dos o más detentadores del poder, cada uno de ellos con competencia otorgada constitucionalmente y que al actuar tienen la obligación de cooperar con el otro u otros en la constitución de la unidad del Estado que se manifiesta en la estructura real del poder político del país".<sup>(1)</sup>

Cada uno de ellos tiene sus características propias que son las que nos ayudan a definir el sistema de los diversos países, particularidades que cambian y se modifican, se acentúan o se debilitan de acuerdo con el sistema político del país en cuestión. También existen países cuyos sistemas contienen notas tanto del sistema presidencial como del parlamentario. Esto depende de una serie de circunstancias políticas y obedece al anhelo de contar con un sistema de gobierno que sea instrumento adecuado dentro del panorama político-social que viven los Estados.

Siguiendo el criterio de Jorge Carpizo, la manera más clara de captar las características que configuran el sistema

---

<sup>1</sup> Carpizo, Jorge, El Presidencialismo Mexicano, 11ª ed., Editorial Siglo XXI, México, 1992, p. 12.

presidencial es contrastando sus notas con las del sistema parlamentario, distinguiéndolos de la siguiente manera:

**SISTEMA PARLAMENTARIO:**

a) Los miembros del gabinete (Gobierno, Poder Ejecutivo) son también los miembros del Parlamento (Poder Legislativo).

b) El gabinete está integrado por los Jefes del sistema mayoritario o por los Jefes de los partidos que por coalición forman la mayoría parlamentaria.

c) El Poder Ejecutivo es doble: existe un Jefe de Estado que tiene principalmente funciones de representación y protocolo, y un Jefe de Gobierno que es quien lleva la administración y el gobierno mismo.

d) En el gabinete existe una persona que tiene supremacía y a quien se suele denominar Primer Ministro.

e) El gabinete subsistirá, siempre y cuando cuente con el apoyo de la mayoría parlamentaria.

f) La Administración Pública está encomendada al gabinete, pero éste se encuentra sometido a la constante supervisión del Parlamento.

g) Existe entre Parlamento y Gobierno un mutuo control. El Parlamento puede exigir responsabilidad política al Gobierno, ya sea a alguno de sus miembros o al gabinete como unidad. Además el Parlamento puede negar un voto de confianza u otorgar un voto de censura al gabinete, con lo cual éste se ve obligado a dimitir; pero el Gobierno no se encuentra desarmado frente al Parlamento, pues tiene la atribución de

pedirle al Jefe de Estado, quien generalmente accederá, que disuelva el Parlamento. Y en las elecciones es el pueblo quien decide quién tenía la razón: si el Parlamento o el Gobierno.

**SISTEMA PRESIDENCIAL:**

- a) El Poder Ejecutivo es unitario.
- b) El Presidente es electo por el pueblo y no por el Poder Legislativo, lo que le da independencia frente a éste.
- c) El Presidente nombra y remueve libremente a los Secretarios de Estado.
- d) Ni el Presidente ni los Secretarios de Estado pueden ser miembros del Congreso.
- e) Ni el Presidente ni los Secretarios de Estado son políticamente responsables ante el Congreso.
- f) El Presidente puede ser afiliado a un partido político diferente al de la mayoría del Congreso.
- g) El Presidente no puede disolver el Congreso, pero el Congreso no puede darle un voto de censura.<sup>(2)</sup>

Clara está que no todas estas características se dan en todos los sistemas presidenciales y mucho menos en forma pura; pero establecer sus principios nos sirve para poder precisar si un sistema es presidencial o parlamentario, o si es predominantemente presidencial con matices parlamentarios o viceversa.

---

<sup>2</sup> Cfr; Ibid., p. 13.

El sistema adoptado por nuestra Constitución Federal para la organización del Poder Ejecutivo presenta un predominio de los caracteres de un régimen presidencial, a pesar de encontrarse algunos que más bien corresponden al régimen parlamentario.

El fundamento del sistema de gobierno mexicano se encuentra en el artículo 80 constitucional: "Se deposita el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión en un solo individuo, que se denominará 'Presidente de los Estados Unidos Mexicanos'..."

Entre los matices parlamentarios que se encuentran en México, cabe mencionar los siguientes:

a) El derecho de iniciativa de leyes que al Presidente otorga el artículo 71, fracción I, de la Constitución.

b) La irresponsabilidad del mismo Presidente que se consigna en el artículo 108, según el cual dicho funcionario sólo puede ser acusado por traición a la patria y por delitos graves del orden común.

c) La existencia de Secretarios de Estado que se asocian al Presidente de la República en el ejercicio de sus facultades, al grado que sin el refrendo de aquéllos, los actos de éste carecen de validez (artículos 90 y 92).

d) La obligación de los Secretarios de Estado de informar al Congreso al principiar el período de sesiones ordinarias acerca del estado que guardan sus respectivos ramos, y la facultad de las Cámaras de citar a los mismos Secretarios de

Estado para que las informen cuando se discuta una ley o se estudie un negocio relativo a su Secretaría (artículo 93).

Por el contrario, los siguientes elementos configuran el sistema constitucional mexicano dentro del tipo de gobierno presidencial:

a) El Presidente de la República es el Jefe del Estado y el Jefe de Gobierno, sin que esta última jefatura la asuma el Primer Ministro como en el régimen parlamentario (artículo 80).

b) El Presidente de la República tiene el goce y el ejercicio de las facultades otorgadas al Poder Ejecutivo, de tal manera que el Secretario de Estado no tiene facultades propias y sus actos se reputan actos del Presidente de la República (artículos 89, fracción II, y 90).

c) Los Secretarios de Estado no funcionan en gabinete o Consejo de Ministros, como en el régimen parlamentario (artículo 90).

d) Los Secretarios de Estado no se encuentran subordinados al Congreso como en el régimen parlamentario, sino que exclusivamente están sujetos a las Órdenes del Presidente de la República (artículo 90 constitucional, 11 y 12 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal).

e) Como consecuencia de lo anterior, los Secretarios de Estado, no son políticamente responsables ante el Congreso, y la censura de éste para los actos de aquéllos no tiene trascendencia jurídica.

f) El Congreso no tiene, sino en casos excepcionales y por prescripción expresa, facultad de intervenir en el funcionamiento del Poder Ejecutivo (artículo 73, fracciones VIII, XXV, XXVI y XXVII, de la Constitución Federal).

g) Por último, el Presidente de la República no tiene facultad de disolver el Congreso.

Ahora bien, entre las facultades y las obligaciones más importantes del Poder Ejecutivo Federal, se encuentran las enumeradas en el artículo 89 de la Constitución, sin embargo, no son las únicas, pues se hayan inmersas en diversos artículos del Pacto Federal, ya que su actividad, como la de todos los funcionarios, está sujeta a reglas de derecho. Las facultades y atribuciones que a su cargo tiene el Presidente de la República pueden clasificarse de la siguiente manera:

I. FACULTADES DE CARACTER GENERAL. Son las que establece la fracción I, y consisten en:

a) Promulgar las leyes expedidas por el Congreso de la Unión. La promulgación es el reconocimiento que el Ejecutivo hace de la existencia de una ley y la orden de que se cumpla, después de haber sido publicada, y

b) Ejecutar las leyes, o sea convertir los mandatos legislativos en realidades de todo orden: económico, social, político, cultural, etcétera. Para llevar a cabo esta labor se le atribuye la facultad de expedir reglamentos, que son disposiciones que facilitan el cumplimiento de las leyes elaboradas por el Poder Legislativo. Además, se le autoriza

para realizar todos los actos que constituyan la Administración Pública.

II. FACULTADES PARA EXTENDER NOMBRAMIENTOS, previstos en las fracciones II, III, IV, V, XVI, XVII y XVIII. Este aspecto, por la relación que guarda con el tema objeto de la investigación será tratado más adelante.

III. FACULTADES EN MATERIA DE SEGURIDAD INTERIOR Y EXTERIOR DE LA NACION. La seguridad de México requiere que existan fuerzas armadas bajo un solo mando, el que le es otorgado al Jefe de Estado a través de la Constitución, porque él tiene la obligación de velar por la paz y el orden dentro del territorio nacional y de organizar su defensa frente a cualquier agresión extranjera. Por eso, las fracciones VI y VII le atribuyen el derecho a disponer del ejército, la marina de guerra, la fuerza aérea y la guardia nacional.

IV. FACULTADES EN MATERIA POLITICA INTERNACIONAL. El Presidente de la República representa ante las demás naciones al Estado Mexicano y dirige las relaciones internacionales. Estas pueden realizarse en un plano pacífico y, consecuentemente, a él corresponde la recepción de los representantes diplomáticos, dirigir las negociaciones y celebrar tratados con otras potencias (fracción X), con aprobación del Senado.

También está a su cargo solicitar al Congreso de la Unión dicte una ley que lo faculte para declarar la guerra a un

país extranjero (fracción VIII).

V. OTRAS FACULTADES DEL EJECUTIVO SON:

a) Convocar al Congreso a sesiones extraordinarias, con fundamento en un acuerdo de la Comisión Permanente; por este hecho se establece una relación de equilibrio entre ambos órganos (fracción XI);

b) El Ejecutivo bajo cuyo mando se encuentra la fuerza pública, debe prestar al Poder Judicial, que carece de ella, ayuda para que se dé cumplimiento a las sentencias y órdenes de los Jueces, cuando la voluntad de los particulares se resista a obedecerlas (fracción XII);

c) Como el interés nacional debe prevalecer sobre el posible interés particular de las entidades federativas, es por lo que la fracción XIII estipula la facultad presidencial para habilitar puertos y establecer aduanas marítimas y fronterizas, pues de no existir esta disposición, al hacerlo se violaría la soberanía de los estados en perjuicio del Pacto Federal;

d) La fracción XIV es de contenido altamente humano; en ella faculta al Presidente de la República para conceder indultos, es decir, perdonar o disminuir las penas impuestas a los reos sentenciados por delitos que son de la competencia de los tribunales federales y a los que, por resolución irrevocable, fueron hallados culpables de haber cometido delitos del orden común en el Distrito Federal, y

e) También le corresponde, de acuerdo con las leyes

respectivas, conceder privilegios exclusivos, por tiempo limitado, a los descubridores, inventores o perfeccionadores de algún ramo de la industria, a fin de impulsar en esta forma el desarrollo económico del país y premiar el esfuerzo individual realizado (fracción XV).

A pesar de que el artículo 49 de la Constitución consagra el principio de división de poderes, prohibiendo que se reúnan dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, se contempla una excepción, y ésta es la dispuesta en el artículo 29 de la propia Constitución, en la cual se dota de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión a fin de que dicte disposiciones y adopte las medidas necesarias para afrontar la situación en los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública o cualquiera otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto.

Otra facultad que tiene el Presidente de la República, es la contemplada en el artículo 131, párrafo segundo, en cuanto a que puede aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de exportación e importación expedidas por el Congreso, y para crear otras. Esta facultad se justifica en virtud de que se considera que el Ejecutivo puede actuar con la inmediatez y flexibilidad que se requiere en las operaciones de comercio exterior, ya que si no se toman las medidas pertinentes, en cierto momento puede afectarse seriamente la economía nacional, bien mediante la escasez ficticia de determinado producto, con el incremento de

precios que trae consigo, bien mediante importaciones excesivas que pueden deprimir e incluso destruir las actividades comerciales o industriales del país; motivo por el cual se le concede al Presidente de la República facultades para actuar en este sentido cuando así lo acuerda el Congreso.

Retomando la facultades ordinarias que tiene el Presidente de la República en materia de nombramiento, y para establecer un orden de dichas facultades, vamos a clasificar los nombramientos que son a cargo del Jefe del Ejecutivo, atento al criterio de Felipe Tena:<sup>(3)</sup>

- a) Nombramientos absolutamente libres;
- b) Nombramientos que necesitan la ratificación del Senado o de la Cámara de Diputados, y
- c) Nombramientos que deben hacerse con sujeción a lo dispuesto en la ley.

Al referirnos en seguida a cada una de ellos, habremos de relacionar la facultad de nombrar con la facultad de remover.

a) **NOMBRAMIENTOS ABSOLUTAMENTE LIBRES.** Son los de los Secretarios de Estado, Procuradores Generales de la República y de Justicia del Distrito Federal, y Jefe del Departamento del Distrito Federal.

De estos funcionarios, los Procuradores de Justicia y el Jefe del Departamento del Distrito Federal son representantes

---

<sup>3</sup> Cfr.; Derecho Constitucional Mexicano, 23ª ed., Editorial Porrúa, S.A., México, 1989, p. 469.

o delegados personales del Presidente en sus respectivas funciones, por lo que deben merecer la confianza plena del mismo, que se traduce en la libertad para nombrarlos sin la intervención de autoridad ajena.

Respecto a los Secretarios de Estado, el sistema presidencial presupone el absoluto arbitrio del Presidente para designarlos, sin necesidad de contar con la voluntad del Congreso de la Unión ni con ninguna otra.

La remoción de los funcionarios de este primer grupo, es libre por parte del Presidente, al igual que su nombramiento.

b) NOMBRAMIENTOS SUJETOS A RATIFICACION. El Presidente puede nombrar a los ministros, agentes diplomáticos y cónsules generales; a los coroneles y demás oficiales superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea nacionales; a los empleados superiores de Hacienda y a los ministros de la Suprema Corte de Justicia, pero el nombramiento del Ejecutivo en todos estos casos necesita para su validez de la aprobación del Senado. Puede asimismo nombrar a los magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, con aprobación de la Cámara de Diputados.

La importancia de los funcionarios de este segundo grupo, amerita la participación de los dos poderes en su designación y aunque es mayor sin duda la jerarquía de los funcionarios del primer grupo, las razones entonces expuestas excluyen de intervenir en su nombramiento a cualquier otro funcionario que no sea el Presidente de la República.

Respecto a la remoción de estos funcionarios, hay ciertas categorías regidas por reglas especiales, como los funcionarios judiciales y los miembros del ejército; fuera de ellas, a la luz de la parte final de la fracción II, consideramos que mientras la Constitución o las leyes no dispongan otra cosa, la remoción es libre para el Presidente, a pesar de que para el nombramiento se haya necesitado la aprobación del Senado.

C) NOMBRAMIENTOS QUE DEBEN HACERSE CON SUJECION A LO DISPUESTO EN LA LEY. Según la fracción II, del artículo 89, el Presidente puede nombrar y remover libremente a los empleados de la Unión, cuyo nombramiento o remoción no esté determinado de otro modo en la Constitución o en las leyes.

Dicho precepto fue el que sirvió de fundamento al Congreso de la Unión para expedir la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado; en ese ordenamiento se fijaron las condiciones para que el Ejecutivo pueda, entre otras cosas, nombrar y remover a ciertas clases de empleados, y se enumeran aquellos otros empleados, llamados de confianza, cuyo nombramiento y remoción son libres por parte del Ejecutivo.

La fracción V del mismo artículo 89 señala la facultad del Presidente para nombrar con arreglo a las leyes a los demás oficiales del Ejército, de la Armada, distintos de coroneles y oficiales superiores. En este caso tampoco es libre el Presidente para nombrar, ascender o separar a los

oficiales, sino que debe sujetarse a lo dispuesto por las leyes militares que rigen la materia.

Ahora bien, entre los nombramientos más importantes, y que es en particular el que nos interesa en esta investigación, se encuentra el del JEFE DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL, pues es quien ejerce el gobierno de dicha entidad, previa designación del Presidente de la República (artículo 73, fracción VI, base 1ª, de la Constitución y 1ª de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal).

Como podemos observar y concluir de la normatividad referida en este apartado, el Jefe del Departamento del Distrito Federal es un funcionario político-administrativo nombrado y removido por el Presidente de la República; acuerda con este último; tiene a su cargo y encabeza la administración pública de la entidad federativa Distrito Federal en todos los ramos de la actividad administrativa; forma parte del cuerpo colegiado de funcionarios previsto en el artículo 29 de la Constitución; informa anualmente al Congreso de la Unión; refrenda los actos del Presidente de la República relativos al Distrito Federal; puede ser llamado a informar por cualquiera de las Cámaras del Congreso cuando se trate algún asunto de su administración, o sea relativo a la misma (artículos 73, fracción VI; 89, fracción II y 93 de la Constitución y 1ª de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal).

A este funcionario también suele denominársele con la

palabra "Regente", mas no es apropiada en este caso, ya que originalmente esta figura fue muy manejada en los regímenes monárquicos absolutistas. Se hacía referencia al Regente, como la persona que se encargaba de la administración del reino, durante la etapa en que un monarca menor de edad, llegaba a la mayoría de edad.

Es claro que en nuestro país, no existe un régimen monárquico y que no se trata de ejercer transitoriamente el Poder Administrativo en el Distrito Federal, ni esta entidad es objeto de tutela, puesto que su gobierno (Poder Ejecutivo), es una función permanente encomendada por la Constitución originariamente al Presidente de la República y delegada constitucional y legalmente, en el Jefe del Departamento del Distrito Federal. En consecuencia, no nos parece que la palabra "Regente" sea la adecuada en este particular, lo que hace evidente que esa denominación no sea aceptable.

El artículo 5º del Reglamento Interior del Departamento del Distrito Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 26 de agosto de 1985, señala las atribuciones no delegables del Jefe del Departamento, y entre las más importantes se encuentran las siguientes:

a) Fijar, dirigir y controlar la política administrativa del Departamento del Distrito Federal, así como coordinar, en los términos de las leyes y demás normas aplicables, la del sector correspondiente.

b) Someter al acuerdo del Presidente de la República los asuntos encomendados al Departamento y al sector que corresponda.

c) Proponer al titular del Ejecutivo Federal los proyectos de iniciativas de leyes, reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes sobre asuntos de la competencia del Distrito Federal.

d) Proponer al Presidente de la República la declaración administrativa de la nulidad, caducidad o revocación de las concesiones.

e) Dar cuenta al H. Congreso de la Unión del estado que guarde su ramo o el sector correspondiente, e informar siempre que sea requerido para ello por cualquiera de las Cámaras cuando se discuta una ley o se estudie un negocio concerniente a sus actividades.

f) Acordar los nombramientos de los funcionarios del Departamento, y ordenar al Oficial Mayor su expedición.

g) Representar al Presidente de la República en los juicios constitucionales en los términos de la Ley de Amparo.

h) Refrendar los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes expedidos por el Presidente de la República, en asuntos que correspondan al Departamento.

i) Adscribir las unidades administrativas a las diferentes Secretarías Generales, Oficialía Mayor, Tesorería, Contraloría General y Coordinaciones Generales.

j) Rendir un informe anual al Presidente de la República

del estado que guarde su ramo y el sector correspondiente.

k) Supervisar las funciones que desempeñen las unidades administrativas bajo su inmediata dependencia.

l) Intervenir en la celebración de convenios de la Federación, los Estados y los Municipios que incluyan materias de la competencia del Departamento del Distrito Federal.

m) Determinar los casos en que sea de utilidad pública la expropiación de bienes o su ocupación total o parcial, y proponer al Ejecutivo la expedición del correspondiente decreto en los términos del artículo 27, fracción VI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de la Ley de Expropiación y de los demás ordenamientos legales aplicables.

En el plano administrativo e inmediatamente después del Jefe del Departamento, existen las siguientes unidades:

a) La Secretaría General de Gobierno, para atender las materias relativas al seguimiento de las funciones desconcentradas en las Delegaciones del Departamento, así como los asuntos de trabajo y previsión social y todo lo relacionado con la administración de los recursos territoriales y bienes del Distrito Federal.

b) La Secretaría General de Obras, para atender las materias relativas a obras públicas, operaciones hidráulicas y vivienda.

c) La Secretaría General de Desarrollo Social, para

atender las materias relativas a los servicios médicos, las actividades cívicas, la recreación, los reclusorios, y los centros de readaptación social, la promoción deportiva y las actividades turísticas y culturales.

d) La Secretaría General de Protección y Vialidad; para atender las materias relativas a la seguridad pública y la vialidad.

e) La Oficialía Mayor, para atender la administración y desarrollo de personal, el ejercicio presupuestal, los recursos minerales, los servicios generales, y todo lo que se refiera a la administración interna del Departamento del Distrito Federal.

f) La Tesorería, para atender las materias relativas a la operación de la administración fiscal y la recepción de ingresos del Departamento del Distrito Federal.

g) La Contraloría General, para atender la auditoría y el seguimiento y control de obras y servicios, y

h) Las Delegaciones Políticas en que se divide el Distrito Federal.

Asimismo podrá contar con dos Secretarías Generales adjuntas para atender nuevas actividades administrativas o para realizar, con carácter temporal, las tareas específicas que al efecto delegue la Jefatura del Departamento; además contará con las Coordinaciones Generales, Direcciones Generales y demás unidades administrativas centrales y órganos desconcentrados que establezca su reglamento interior.

En ese mismo orden de ideas, la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, clasifica las atribuciones que corresponden al Departamento en asuntos en materia de gobierno (artículo 17), en materia jurídica y administrativa (artículo 18), en materia hacendaria (artículo 19) y en materia de obras y servicios públicos (artículo 20), y en cada una de estas materias va detallando las actividades que entran en esos rubros.

Ahora bien y tratándose del Poder Legislativo del Distrito Federal, es oportuno comentar acerca de la privación de derechos políticos en que viven los habitantes de la Ciudad de México, en cuanto a su régimen interior, aunque sí poseen la facultad de voto en la elección del Presidente de la República y de los Diputados y Senadores que los van a representar a nivel general.

Como ya se expuso, la porción territorial medular de México, desde el punto de vista económico, político, cultural y demográfico, queda totalmente en manos del Presidente de la República. Este fenómeno nos muestra dos perfiles: el acento puesto en la centralización y el predominio del Ejecutivo respecto de los otros dos Poderes Federales y, en general, su situación como el órgano de decisión del país. Además de que la organización de los poderes le es impuesta, el Distrito Federal no designa a los titulares de dichos poderes; el Poder Legislativo reside en el Congreso de la Unión y el Ejecutivo en el Presidente de la República, autoridades

elegidas por todo el pueblo mexicano; el Poder Judicial reside en el Tribunal Superior, formado por Magistrados que nombra el Presidente con la aprobación de la Cámara de Diputados; por tanto, el Distrito Federal no se gobierna por sí mismo, lo que significa que carece de autonomía. Y es por ello por lo que no está en aptitud de darse una Constitución como la de los estados de la República Mexicana, cuyos ciudadanos a través de sus legisladores locales, que son elegidos por ellos, ejercitan la autodeterminación al expedir la Constitución del Estado. La ausencia de autonomía del Distrito, que se manifiesta por el hecho de que dicha entidad no puede darse a sí misma su Constitución ni elegir a sus autoridades, es lo que engendra la diferencia substancial del Distrito Federal en relación con los estados de la Federación.

No obstante lo expuesto, el Distrito Federal está sujeto a normaciones constitucionales, nadamás que no emanan de él, por carecer de autonomía, sino que le son impuestas. Dichas normaciones se encuentran en la fracción VI, del artículo 73 y se complementan por otras disposiciones derivadas del Congreso de la Unión.

El Poder Legislativo del Distrito en la Constitución es el Congreso de la Unión, pero su función no es la de crear poderes locales, ya que existen en la Constitución Federal, sino que su función es expedir diversas leyes orgánicas del Distrito Federal, que aunque desde el punto de vista formal no se distinguen de la legislación ordinaria emanada del

Congreso, por su objeto son normaciones auténticamente constitucionales.

El artículo 73, fracción I, base 1ª de la Constitución, se reduce a depositar en el Presidente de la República el gobierno del Distrito y con ello identifica en la persona de un solo titular al Ejecutivo de la Federación en el Ejecutivo del Distrito, tal como lo hizo con el Poder Legislativo. Corresponde a la ley respectiva, es decir, a la ley emanada del Congreso de la Unión, señalar el órgano u órganos por cuyo conducto ejercerá su autoridad local el Presidente de la República, así como fijar las atribuciones de esos órganos.

Esta ley es la que actualmente lleva por nombre "Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal", publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1978. Según el artículo 1º, el Gobierno del Distrito Federal estará a cargo del Presidente de la República, quien lo ejercerá de conformidad con la ley, por conducto del Jefe del Departamento del Distrito Federal; dicha ley será objeto de estudio más adelante.

## **1.2. SU UBICACION EN LA LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL.**

El poder público es un factor necesario para que una sociedad alcance sus fines, principalmente la realización del bien público. El orden, la coordinación y unidad de una

sociedad sólo se logran por la acción eficaz de la Administración Pública y la obediencia de los gobernados acatando las órdenes gubernamentales.

La primera tarea importante del poder público es la tarea de gobierno. Consiste en la dirección u orientación en el encauzamiento general de actividades públicas y privadas; en elaborar mensajes, interpretaciones generales no condicionadas a las leyes, mandatos o actitudes que originan la realización de actividades administrativas con vistas al interés general de la nación o con una determinada proyección internacional.

La segunda tarea importante es la Administración. Ella se encamina a la ejecución de leyes, en la organización y atención de los servicios públicos y los fines que se encaminen a la satisfacción de las necesidades colectivas. El principio de legalidad domina la vida administrativa y sus actos están sometidos a recursos y revisiones jurisdiccionales.

Gobierno y Administración guardan relaciones estrictas y necesarias: el Gobierno necesita de la Administración para que sus propósitos alcancen realizaciones prácticas y la Administración requiere que el Gobierno asuma la dirección y orientación de los órganos públicos. El poder público es Gobierno y es Administración.

El maestro Andrés Serra Rojas, conceptualiza la Administración Pública, de la siguiente manera: "Es el

conjunto de medios de acción, sean directos o indirectos, materiales, humanos o morales con que cuenta el gobierno para lograr los propósitos y llevar a cabo las tareas que no cumplen las empresas privadas o los particulares y que le determinan los poderes constitucionales legalmente formados, para escoger y definir la política general de la Nación".<sup>(4)</sup>

La base de la estructura administrativa en México, se encuentra en el artículo 90 constitucional: "La Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal, o entre éstas y las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos".

Por su parte, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1976, en su artículo 1º, enumera a los órganos que integran la Administración Pública Centralizada: La Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República.

Asimismo, también cita los organismos que integran la

---

<sup>4</sup> Derecho Administrativo, Tomo I, 14ª ed., Editorial Porrúa, México, 1988, p. 72.

Administración Pública Paraestatal: Los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y fianzas y los fideicomisos.

De los preceptos antes citados, se desprende claramente que la organización administrativa del país está dividida en centralizada y paraestatal o descentralizada; aunque cabe mencionar que existe otra forma de organización llamada desconcentración administrativa, la que a pesar de quedar comprendida dentro de la centralización, cuenta con características especiales.

A manera general y aproximada, indicaremos algunas notas de identificación de cada una de las formas de organización administrativa.

La centralización administrativa es una forma de gobierno que presupone una estructura que engloba a los diferentes órganos administrativos bajo un orden determinado, alrededor de un centro de dirección y decisión. Acosta Romero la define como "La forma de organización administrativa, en la cual las unidades u órganos administrativos se ordenan dentro de un orden determinado, en donde el impulso o dirección corresponde a los directivos o superiores, y la ejecución a los inferiores".<sup>(5)</sup>

---

<sup>5</sup> Teoría General de Derecho Administrativo, 9ª ed., Editorial Porrúa, S.A., México, 1990, p. 132.

Más concreto aún, Serra Rojas se refiere a la centralización administrativa como "El régimen que establece la subordinación unitaria, coordinada y directa de los órganos administrativos al poder central, bajo los diferentes puntos de vista de nombramiento, ejercicio de sus funciones y la tutela jurídica, para satisfacer las necesidades públicas". (6)

De los conceptos anteriores, se desliga que la centralización administrativa implica concentrar el poder y ejercerlo por medio de una relación jerárquica. Ese enlace de órganos y sus titulares con el Jefe de Gobierno sigue una escala piramidal que permite una línea decisoria unificada, y en eso radica la primordial ventaja de esta forma de organización administrativa; además, es por esa vía como la voluntad del órgano superior se impulsa hasta llegar al que la ha de externar o ejecutar.

Es por ello que el régimen administrativo centralizado implica facultades, poderes o procedimientos de la autoridad administrativa central que le permiten fortalecer la unidad y la uniformidad de acción de sus órganos; y son las facultades siguientes: de decisión, de nombramiento, de mando, de revisión, de vigilancia, de disciplina y de resolución de conflictos de competencia.

a) FACULTAD O PODER DE DECISION. Acto volitivo o de la

---

<sup>6</sup> Ob. Cit., p. 509.

voluntad que tiene el órgano central, para poder decidir en sentido negativo o positivo, o bien de abstenerse a decidir (facultad discrecional), sobre cuestiones que se le plantean directamente.

b) FACULTAD O PODER DE NOMBRAMIENTO. Es el poder que tiene el Ejecutivo, de nombrar y remover libremente a los Secretarios de Estado y Jefes de Departamentos Administrativos, así como a los principales funcionarios públicos. Artículo 89, fracción II, constitucional.

c) FACULTAD O PODER DE MANDO. Es el poder que ejerce el Ejecutivo sobre los órganos inferiores, de no poder negarse a obedecer lo ordenado por él, siempre y cuando este poder de mando esté basado en un precepto legal (Principio de Legalidad), y no hacerse copartícipe de una conducta ilícita.

d) FACULTAD O PODER DE VIGILANCIA. Ejerce esta facultad a través de visitas periódicas, inspecciones e informes programados, las cuales realiza el Ejecutivo Federal, auxiliándose de órganos administrativos, para vigilar que se cumplan sus mandatos.

e) FACULTAD O PODER DISCIPLINARIO. Es consecuencia de las anteriores facultades; si existen irregularidades, se hacen acreedores a sanciones administrativas, que pueden ir desde una amonestación, ya sea verbal o por escrito, hasta la privación o destitución, o suspensión definitiva o parcial de las funciones del servidor público.

f) FACULTAD O PODER DE REVISION. Es el recurso con que

cuenta el Ejecutivo, para revisar los actos jurídicos que emiten los órganos subordinados o inferiores, en donde hubo una violación; puede ser de oficio o a petición de parte, y el acto puede suspenderse, anularse o dejarse sin efecto.

g) FACULTAD DE RESOLVER CONFLICTOS DE COMPETENCIA. Tiene la titularidad de resolver conflictos en los casos en que deban intervenir dos o más Secretarías de Estado, auxiliándose de la Secretaría de Gobernación.

De acuerdo con el artículo 2º de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, para el ejercicio de sus atribuciones y para el despacho de los negocios del orden administrativo encomendados al Poder Ejecutivo de la Unión, considera integrantes de la Administración Pública Centralizada solamente a las Secretarías de Estado y a los Departamentos Administrativos, con olvido de la Procuraduría General de la República, en contradicción con el artículo 1º, párrafo segundo, de la misma Ley Orgánica.

En cuanto a la jerarquía que guardan entre sí las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos, el artículo 10 de la Ley en comento, estipula que tendrán igual rango y que entre ellos no habrá preeminencia alguna, cuyas funciones de su competencia serán delimitadas por decreto del Presidente de la República (artículo 11).

En su artículo 26, la Ley Orgánica señala cuales son las dependencias con que contará el Poder Ejecutivo de la Unión para el estudio, planeación y despacho de los negocios del

**orden administrativo:**

Secretaría de Gobernación.  
 Secretaría de Relaciones Exteriores.  
 Secretaría de la Defensa Nacional.  
 Secretaría de Marina.  
 Secretaría de Hacienda y Crédito Público.  
 Secretaría de la Contraloría General de la Federación.  
 Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal.  
 Secretaría de Comercio y Fomento Industrial.  
 Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos.  
 Secretaría de Comunicaciones y Transportes.  
 Secretaría de Desarrollo Social.  
 Secretaría de Educación Pública.  
 Secretaría de Salud.  
 Secretaría del Trabajo y Previsión Social.  
 Secretaría de la Reforma Agraria.  
 Secretaría de Turismo.  
 Secretaría de Pesca.  
 Departamento del Distrito Federal.

Como se puede observar, la vigente Ley Orgánica de la Administración Pública Federal sólo reconoce un Departamento: El Departamento del Distrito Federal.

Poco a poco han ido desapareciendo los Departamentos Administrativos y se han convertido en Secretarías de Estado; los Departamentos que han existido en nuestro país desde la Constitución de 1917, son los siguientes:

La Ley del 25 de diciembre de 1917, estableció los Departamentos: Universitario de Bellas Artes, Salubridad Pública, Forestal, Aprovechamientos Generales Fabriles, Establecimientos y Aprovechamientos Militares y Contraloría.

La Ley del 31 de diciembre de 1935, estableció siete: De Trabajo, Agrario, Salubridad Pública, Forestal, de Caza y Pesca, de Asuntos Indígenas, de Educación Física y del Distrito Federal.

La Ley de 31 de diciembre de 1946, estableció los Departamentos Agrario y del Distrito Federal; la Ley de 1958, el de Asuntos Agrarios y Colonización y el de Turismo.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, establecía dos Departamentos; sin embargo, por reformas de 4 de enero de 1982, el Departamento de Pesca se transformó en Secretaría; quedando únicamente el del Distrito Federal.

Como puede apreciarse, los Departamentos, a partir de 1917, se han ido transformando paulatinamente en Secretarías de Estado, con excepción del Departamento del Distrito Federal, que no podrá ser Secretaría porque en un análisis lógico jurídico, no tiene la categoría ni es en estricto sentido un Departamento Administrativo.

Un estudio de las disposiciones constitucionales y legales que rigen al llamado Departamento del Distrito Federal, en la actualidad nos llevan a concluir que esa unidad político-administrativa no es un Departamento en los términos que están regulados tanto en la Constitución como en las leyes,

sino que también es el Poder Ejecutivo o la Administración Pública de la entidad federativa Distrito Federal, puesto que el Departamento del Distrito Federal actúa en todos los ramos de la Administración Pública de esa entidad que tiene a su cargo todos los servicios públicos y administrativos, lo que lo configura como Poder Ejecutivo de esa entidad, que se ejerce por el funcionario designado por el Presidente de la República de acuerdo con el artículo 73, fracción VI, base 1ª y que técnicamente tiene el carácter de Gobernador de esa entidad aun cuando sea designado por el Presidente de la República.

Pasemos ahora a la segunda forma de organización administrativa llamada desconcentración.

La desconcentración administrativa surge como necesidad para terminar con una centralización agobiante; es la respuesta para acabar con la problemática de que el gobernado tuviera que ir hacia donde estaban situadas físicamente las Secretarías de Estado, es decir, son órganos administrativos que están establecidos en las entidades federativas con la finalidad de terminar con los trámites administrativos lentos y hacerlos ágiles y rápidos.

Acosta Romero define a la desconcentración como "La delegación que hacen las autoridades superiores, respecto de los órganos que les están jerárquicamente subordinados, de ciertas facultades de decisión".<sup>(7)</sup>

---

<sup>7</sup> Ch. Cit., p. 223.

La Ley Orgánica de la Administración Pública en su artículo 17, menciona: "Para la más eficaz atención y eficiente despacho de los asuntos de su competencia, las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos podrán contar con Órganos administrativos desconcentrados que les estarán jerárquicamente subordinados y tendrán facultades específicas para resolver sobre la materia y dentro del ámbito territorial que se determine en cada caso, de conformidad con las disposiciones legales aplicables".

Estos órganos desconcentrados no se desligan ni destruyen la relación jerárquica, ni pierden su carácter de ente descentralizado, pero adquieren facultades o poderes exclusivos que en buena parte significan una limitada y precaria autonomía que es libertad restringida o condicionada, mas no autonomía.

En síntesis, la desconcentración administrativa se reduce a determinadas materias administrativas, precisamente en la órbita del Poder Ejecutivo Federal, y sus elementos o caracteres se pueden reducir a los siguientes:

a) Es una forma que se sitúa dentro de la centralización administrativa. El organismo no se desliga de este régimen.

b) La relación jerárquica se atenúa, pero no se elimina para limitar su labor, pero el poder central se reserva amplias facultades de mando, de decisión, de vigilancia y competencia.

c) La competencia se ejerce dentro de las facultades del

Gobierno Federal, y se origina entre órganos superiores de la Administración Pública y órganos inferiores que ven aumentada su competencia a costa de los anteriores.

Durante su breve desarrollo, la desconcentración administrativa federal ofrece algunos ejemplos importantes en los que destacan las Oficinas Fiscales regionales, la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros, la Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo, el Instituto Politécnico Nacional, la Lotería Nacional y otros.

Finalmente y ya para concluir este apartado, hablaremos de la Administración Pública Paraestatal o Descentralizada, la cual está integrada por el conjunto de Instituciones, Organismos, Empresas de Economía Mixta, Patrimonios Públicos, que por disposición de la ley, colaboran en la realización de los fines del Estado, sin formar parte de la Administración Pública Centralizada, con la cual mantienen estrictas relaciones de control y vigilancia a cargo de aquélla, y dividida en sectores para tal efecto.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal regula esta importante materia, en sus artículos del 45 al 50. El artículo 45 establece: "Son organismos descentralizados la entidades creadas por ley o decreto del Congreso de la Unión o por decreto del Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, cualquiera que sea la estructura legal que adopten".

En el Diario Oficial de la Federación del 14 de mayo de

1986, fue publicada la Ley Federal de Entidades Paraestatales, cuyo artículo 1º dice: "La presente ley, reglamentaria en lo conducente del artículo 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tiene por objeto regular la organización, funcionamiento y control de las entidades paraestatales de la Administración Pública Federal".

Y en su artículo 2º, menciona: "Son entidades paraestatales las que con tal carácter determina la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal".

Podemos mencionar como notas características de las entidades paraestatales, las siguientes:

a) Están integradas por organismos más independientes de la Administración Pública Centralizada.

b) Las entidades tienen funciones específicas de interés público.

c) Se crean por un instrumento legal, ya sea del Legislativo o del Ejecutivo.

d) Tienen patrimonio propio, a diferencia de los organismos desconcentrados.

e) Tienen personalidad jurídica propia.

f) Aunque no están sujetos a la jerarquía de la Administración Central, están sujetos al control del Ejecutivo.

En líneas generales, la finalidad de los organismos descentralizados radica en satisfacer el interés de la

colectividad, mediante la realización de la función administrativa y, por su conducto, cumplir ciertas atribuciones propias del Estado que en determinados renglones, requieren celeridad.

Retomando el tema del Departamento del Distrito Federal, es necesario apuntar que éste viene a ser la Administración Pública de esa entidad que depende directamente del Poder Ejecutivo Federal.

El Distrito Federal puede calificarse como una entidad federativa, porque cuenta con un sistema hacendario distinto al de la Federación, con su propia Ley de Hacienda y su Presupuesto de Egresos y su Ley de Ingresos propia, que son la base para el sistema impositivo de carácter local vigente en el Distrito Federal.

Pudiera argumentarse que el Departamento del Distrito Federal es una dependencia del Presidente de la República y de acuerdo con la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, forma parte de la Administración Federal. El artículo 44 de dicho ordenamiento, textualmente dice: "Al Departamento del Distrito Federal, corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

"I. Atender lo relacionado con el gobierno de dicha entidad, en los términos de su Ley Orgánica, y

"II. Los demás que le atribuyan expresamente las leyes y reglamentos".

Como puede verse, la Ley Orgánica de la Administración

Pública Federal también califica de "entidad" (federativa), al Distrito Federal, de donde, aun cuando sus autoridades en un aspecto pudieran considerarse federales, también tienen la característica de locales, ya que su competencia se restringe exclusivamente al ámbito territorial del Distrito Federal, tal y como lo previene la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, en sus artículos 10 y 12.

En suma, el Departamento del Distrito Federal es una autoridad federal, pero local, cuya competencia se restringe a su ámbito territorial, pues, por otra parte, puede afirmarse que existen autoridades federales que tienen jurisdicción sobre todo el territorio de la República; además de que es uno de los órganos de gobierno de esa entidad federativa a través de los cuales ejercita sus derechos y cumple sus obligaciones.

### 1.3. EL CASO DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL: SEMBLANZA DE SU LEY ORGANICA.

Una de las cuestiones que se presentó ante los constituyentes mexicanos, apenas realizada la independencia política, fue la de fijar la sede de los Poderes Federales. Desde luego que este problema surgió por el afán de imitación del sistema norteamericano, pues nuestro país jamás tuvo dubitación sobre tal asunto. Durante más de quinientos años había existido una sede de Poderes, primero del principal señorío indígena; después, de la organización colonial.

Los distritos federales, como estructura política y

administrativa, son establecidos en los Estados que tienen régimen federal, y se encuentra en ellos el asiento de los Supremos Poderes de la Federación.

El Distrito Federal mexicano, es la porción más importante del país en varios aspectos: es la más poblada y la más industrializada; es el centro financiero del país; el asiento de los Poderes Federales y, por tanto, el corazón político de toda la República Mexicana.

Pues bien, la Ciudad de México está gobernada directamente por el Presidente de la República, ya que en la base 1ª, de la fracción VI, del artículo 73, de la Constitución, expresamente dispone: "El gobierno del Distrito Federal estará a cargo del Presidente de la República, quien lo ejercerá por conducto del órgano u órganos que determine la ley respectiva".

La ley a que se refiere el precepto citado, lleva por nombre "Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal", de fecha 27 de diciembre de 1978, publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 29 del mismo mes y año, habiendo entrado en vigor, según el artículo 1º transitorio, tres días después de que fue publicada.

La Ley Orgánica reglamenta la base 1ª de la fracción VI del artículo 73 constitucional, y abroga la "Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal", publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1970, y sus reformas.

El artículo 1º de la vigente Ley Orgánica establece que el Presidente de la República tiene a su cargo el Gobierno del Distrito Federal, y que lo ejercerá de conformidad con las normas establecidas por la misma ley, por conducto del Jefe del Departamento del Distrito Federal, a quien podrá nombrar y remover libremente.

Una interpretación lógica jurídica nos lleva a concluir que al hablar de Gobierno del Distrito Federal y al encomendárselo al Presidente de la República, se refiere al Poder Ejecutivo de esa entidad, pues por gobierno debe entenderse el conjunto de los órganos que ejercen el poder en toda la actividad de dicha entidad, es decir, los tres Poderes: Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

Para el tratadista Miguel Acosta Romero, es inadecuada la denominación que se le da a la ley reglamentaria de la base 1ª de la fracción VI del artículo 73 constitucional: "Técnicamente debería llamarse Ley Orgánica del Distrito Federal y no del Departamento, porque de su contenido se desprende que se refiere a los tres poderes que integran el gobierno de esa entidad y a todas las ramas de la administración pública en la misma".<sup>(8)</sup>

Los antecedentes del Departamento del Distrito Federal,<sup>(9)</sup> se remontan hasta el 18 de noviembre de 1824, cuando por

---

<sup>8</sup> Ob. Cit., p. 247.

<sup>9</sup> Cfr. Faya Viesca, Jacinto, Administración Pública Federal. 2ª ed., Editorial Porrúa, S.A., México, 1983, p. 540.

decreto presidencial se creó el Distrito Federal, con la Ciudad de México como sede de los Poderes Federales; se suplió al entonces Jefe Político por un Gobernador y subsistieron los ayuntamientos en los pueblos del territorio del Distrito Federal.

Como consecuencia de las Bases y Leyes Constitucionales Centrales de 1836, el 20 de febrero de 1837, se expidió un decreto para que el Distrito Federal se incorporara al Departamento de México, el cual estaría a cargo de un gobernador y contaría con ayuntamientos regidos por prefectos, mientras que los Poderes Federales, conservarían su residencia oficial en la Ciudad de México. Este sistema subsistió aún en las Bases Orgánicas de 1843.

El 2 de mayo de 1853, se dictó la ordenanza provisional del Ayuntamiento de México, con fundamento en las Bases para la Administración de la República, en donde se dispuso que el Cuerpo Municipal se compondría por un presidente, doce regidores y un síndico.

Posteriormente, la Constitución de 5 de febrero de 1857 restauró el federalismo y previno la creación del Estado Valle de México en el caso de que los Poderes Federales se trasladaran a otro lugar y se dictaron, asimismo, diversas disposiciones gubernativas para el Distrito Federal sobre la base de ayuntamiento de elección popular.

A fines del siglo pasado, el 14 de diciembre de 1899, el Congreso de la Unión aprobó la división del territorio en una municipalidad y seis prefecturas.

En el presente siglo, el 26 de marzo de 1903, la Ley de Organización Política y Municipal del Distrito Federal estableció que la Ciudad de México formara parte integrante de la Federación y se dividiera en trece municipalidades regidas en su régimen interior de acuerdo con disposiciones dictadas por el Congreso de la Unión. El Presidente de la República, como titular del Ejecutivo Federal, ejerció el Gobierno del Distrito Federal mediante la Secretaría de Gobernación y por conducto de tres funcionarios: el Gobernador del Distrito Federal, el Presidente del Consejo Superior de Salubridad y el Director de Obras Públicas. Sin embargo, los ayuntamientos conservaron sus funciones políticas y las de tipo consultivo y de vigilancia en lo administrativo.

El texto original de la Constitución de 5 de febrero de 1917, en su artículo 73, fracción VI, incluyó como facultad del Congreso de la Unión la de legislar todo lo relativo al Distrito Federal y Territorios, que se dividían en municipalidades, con ayuntamientos de elección popular directa, excepto la municipalidad de México. El gobierno del Distrito Federal quedó a cargo de un gobernador, nombrado y removido libremente por el Presidente de la República, del que dependía directamente.

El 14 de abril de 1917, Venustiano Carranza, en uso de las facultades de que estaba investido, expidió la Ley de Organización del Distrito y Territorios Federales, que contenía capítulos relativos al gobierno del Distrito Federal;

calidad, facultades y obligaciones del Gobernador, del Secretario de Gobierno y del Tesorero a la Beneficiencia Pública, de los Directores Generales de la Penitenciaría, Instrucción Pública e Instrucción Militar, Seguridad, Obras y Caminos y Administración Municipal; responsabilidades de los funcionarios públicos e incompatibilidades de los empleados públicos. El gobierno y la administración de cada municipio continuaron a cargo de un ayuntamiento compuesto de miembros designados por elección popular directa.

El 20 de agosto de 1928, tras las reformas a la fracción VI del artículo 73 constitucional respecto a la organización política y administrativa del Distrito Federal, se suprimió el municipio y se le encomendó su gobierno al Presidente de la República, quien lo ejercería por medio del órgano u órganos que determinaran la nueva Ley Orgánica del Distrito y de los Territorios Federales expedida por el Congreso de la Unión el 31 de diciembre de 1928.

El órgano de gobierno para el Distrito Federal, instaurado por la ley orgánica respectiva, recibió el nombre de Departamento del Distrito Federal, atribuyéndole a éste las facultades que anteriormente se encomendaban al Gobernador y a los Municipios. La titularidad de dicha institución se confirió al Jefe del Departamento del Distrito Federal, funcionario nombrado y removido libremente por el Ejecutivo de la Nación; a esta autoridad se asignaron los servidores públicos necesarios, cuyas atribuciones específicas determinaba la ley.

El 6 de abril de 1934, se promulga la Ley de Secretarías de Estado, Departamentos Administrativos y demás dependencias del Poder Ejecutivo Federal y en su artículo 1º incluye al Departamento del Distrito Federal, estableciendo en su artículo 14 que le corresponde el gobierno de la entidad en los términos de la Ley Orgánica Especial.

El 31 de diciembre de 1935 y 30 de diciembre de 1939, las Leyes de Secretarías y Departamentos de Estado, en su artículo 1º, le conservan su denominación y en su artículo 16 se refiere a sus atribuciones.

El 31 de diciembre de 1941, se expidió la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, la que definió claramente la división territorial y de Poderes del Distrito Federal, señalándoseles a cada uno de ellos su esfera de influencia y la autonomía de que debían gozar. Asimismo se creó un organismo denominado Auditoría, cuya función específica era la de revisar y supervisar los contratos de obras públicas y los movimientos hacendarios del Gobierno del Distrito. Considerando la actividad técnica, económica, jurídica y social del Gobierno del Distrito, se crearon doce Direcciones, a las que se les asignaron funciones específicas tendientes a resolver las interferencias que entorpecían y demoraban las labores de la administración del Distrito Federal.

Como auxiliar de la administración de justicia y para el correcto ejercicio de la acción penal, se dispuso que la

Procuraduría General de Justicia del Distrito y Territorios Federales, colaborara con el Gobierno del Distrito Federal. Igualmente, se estableció que la administración de justicia quedara a cargo del Tribunal Superior de Justicia del Distrito y Territorios Federales.

Posteriormente se pensó en que las denominaciones de "Departamento del Distrito Federal" y "Jefe del Departamento del Distrito Federal", no correspondían constitucionalmente a la organización de una república federal y representativa, por lo que el 10 de agosto de 1945 y 31 de diciembre de 1946, se promulgaron decretos presidenciales por medio de los cuales se modificaron dichas denominaciones por las de "Gobierno del Distrito Federal" y "Gobernador del Distrito Federal", para así ajustar la situación legal del gobierno del Distrito Federal a lo establecido por el texto constitucional.

El 29 de diciembre de 1970 se publicó una nueva Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal que derogaba a la de 1941. Para el ejercicio de las atribuciones que le confirió esta nueva ley, el Jefe del Departamento se auxilió de tres Secretarías Generales, un Oficial Mayor, un Consejo Consultivo, Juntas de Vecinos, Delegados, Subdelegados y Directores Generales.

En la Ley Orgánica de 1970 se modificó la estructura orgánica básica del Departamento del Distrito Federal, con lo cual la desconcentración administrativa recibió un impulso definitivo y la participación ciudadana adquirió un mayor

grado de concurrencia en la administración local.

Por decreto, el 17 de marzo de 1971 se creó el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, con base en lo dispuesto por el artículo 104, fracción I, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dotado de plena autonomía para dictar los fallos en las controversias de carácter administrativo que se susciten entre las autoridades del Departamento del Distrito Federal y los particulares, con excepción de los asuntos de la competencia del Tribunal Fiscal de la Federación.

Con fundamento en las bases 4ª y 5ª, fracción IV, del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la función judicial en el Distrito Federal correspondía a los Tribunales de Justicia del Fuero Común del Distrito y Territorios Federales, de acuerdo con la Ley Orgánica del 18 de marzo de 1971; el Ministerio Público está a cargo de un Procurador General, de conformidad con la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito y Territorios Federales del 31 de diciembre de 1971, el cual mantiene relaciones administrativas y presupuestales con el Departamento del Distrito Federal.

La Junta Local de Conciliación y Arbitraje, dotada de plena autonomía, conoce y resuelve los conflictos laborales en el Distrito Federal que no son competencia de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, con base a lo preceptuado por el artículo 123, apartado A, de la Constitución Federal y por la Ley Federal del Trabajo.

El 31 de diciembre de 1971 y el 30 de diciembre de 1972, se publicaron los decretos que reforman y adicionan respectivamente la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, como una medida de promoción de la desconcentración administrativa y de la reorganización interna.

Estas reformas modifican la estructura orgánica del Departamento, en la cual los dos niveles jerárquicos básicos están representados por el Jefe del Departamento como máxima autoridad y los delegados como segunda autoridad administrativa en sus respectivas jurisdicciones.

Asimismo, señalan a las Secretarías Generales y a la Oficialía Mayor como órganos de colaboración directa del Jefe del Departamento, con atribuciones específicas y áreas de competencia homogéneas.

Finalmente se modifica la estructura de las dependencias centrales fusionando, desapareciendo y creando nuevas unidades, además de que se le confieren atribuciones que definen su área de competencia.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal del 29 de diciembre de 1976, ratificó las atribuciones del Departamento del Distrito Federal, y el acuerdo de sectorización de las entidades de la Administración Pública Paraestatal del 17 de abril de 1977 lo faculta para coordinar a los organismos descentralizados adscritos al Sector Paraestatal.

El 29 de diciembre de 1978, se publicó en el Diario

Oficial de la Federación la nueva Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, documento en el que se definen las funciones del Departamento del Distrito Federal en materia de gobierno, jurídica y administrativa, de hacienda, de obras y servicios y finalmente, social y económica. Se reagrupan las unidades administrativas del Departamento para quedar divididas entre las diferentes Secretarías Generales, Oficialía Mayor y la propia Jefatura; se fijan los órganos desconcentrados del Departamento y se establece el procedimiento para la prestación de los servicios públicos. De igual forma, se hace mención de los bienes muebles e inmuebles que conformarán el patrimonio del Departamento del Distrito Federal y la participación de la ciudadanía, por medio de los órganos de colaboración vecinal y ciudadana, y se introduce la participación política de los ciudadanos del Distrito Federal mediante el referéndum y la iniciativa popular.

Para reglamentar la Ley Orgánica, el 6 de febrero de 1979 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el primer Reglamento Interior del Departamento del Distrito Federal, en el que se señalan el ámbito de competencia del Departamento, las atribuciones no delegables del titular del mismo, las atribuciones de las Secretarías Generales, de la Oficialía Mayor, de la Contraloría General, de la Tesorería y las que ejercerán en el ámbito de su competencia las Direcciones Generales.

Se abren capítulos especiales para la suplencia de los funcionarios del Departamento, y de sus órganos desconcentrados, las Delegaciones, las Comisiones de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, de Vialidad y Transporte Urbano; la Coordinadora para el Desarrollo Agropecuario del Distrito Federal, y la Interna de Administración, y Programación, así como de los Almacenes para los Trabajadores del Departamento del Distrito Federal.

La última etapa histórica del Departamento se cumple el 16 de diciembre de 1983, fecha en que se publica en el Diario Oficial de la Federación el decreto por medio del cual se reforma o adiciona la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal de 1970. En dichas reformas se describen las atribuciones que en materia jurídica, administrativa, de gobierno, de hacienda, de obras y servicios, social y económica deberá realizar el Departamento del Distrito Federal, determinando asimismo, las unidades administrativas de que podrá auxiliarse para el despacho de estos asuntos, siendo éstas: las Secretarías Generales de Gobierno, Planeación y Evaluación, Obras, Desarrollo Social, Protección y Vialidad, la Oficialía Mayor, la Tesorería, la Contraloría General y las Delegaciones. Por otra parte, establece que el Jefe del Departamento del Distrito Federal podrá contar con dos Secretarías Generales adjuntas para atender nuevas actividades administrativas o para realizar, con carácter temporal, las tareas específicas que les delegue la Jefatura;

además, contará con las Coordinaciones Generales, las Direcciones Generales y demás unidades administrativas centrales y órganos desconcentrados establecidos en su Reglamento Interior.

El 17 de mayo de 1984, se publica en el Diario Oficial de la Federación el Reglamento Interior del Departamento del Distrito Federal, en el que se especifica el ámbito de competencia y de organización del Departamento, las atribuciones del titular, de las Secretarías Generales, de la Oficialía Mayor, de la Tesorería, de la Contraloría General, de las Coordinaciones Generales, de las Direcciones Generales, de las Subtesorerías, de las Subcontralorías y de las Subcoordinaciones, así como las de los órganos desconcentrados como son: las Delegaciones, los Almacenes para los Trabajadores del Departamento del Distrito Federal, la Comisión de Vialidad y Transporte Urbano, el Servicio Público de Boletaje Electrónico, la Comisión Coordinadora para el Desarrollo Agropecuario del Distrito Federal, el Servicio Público de Localización Telefónica, la Comisión de Ecología y la Planta de Asfalto.

Asimismo, dentro del Reglamento Interior se complementan las atribuciones de los órganos de colaboración vecinal y ciudadana, de la Comisión Interna de Administración y Programación, así como las de la suplencia de los funcionarios del Departamento del Distrito Federal.

Finalmente, como consecuencia de las modificaciones a la

Administración Pública Federal en su contenido organizacional, el Departamento del Distrito Federal adecuó su estructura conforme a las necesidades vigentes; de tal manera, que el 26 de agosto de 1985, aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación, el nuevo Reglamento Interior del Departamento del Distrito Federal, en el cual se especifica el ámbito de competencia y de organización del mismo, las atribuciones del titular, de las Secretarías Generales, de la Oficialía Mayor, de la Tesorería, de la Contraloría General, de las tres Coordinaciones Generales, de las Direcciones Generales, Subtesorerías, Subcoordinaciones y Órganos desconcentrados, los cuales son: Comisión Coordinadora para el Desarrollo Rural, Delegaciones, Servicio Público de Localización Telefónica "LOCATEL", Comisión de Vialidad y Transporte Urbano y Almacenes para los Trabajadores del Departamento del Distrito Federal. Se incluyen también las atribuciones de los Órganos de colaboración vecinal y ciudadana, así como las de la suplencia de funcionarios del Departamento del Distrito Federal.

Por último, cabe mencionar que los límites del Distrito Federal, de acuerdo el artículo 13 de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, siguen siendo los señalados en los decretos de 15 y 17 de diciembre de 1898, expedidos por el H. Congreso de la Unión y que ratifican los convenios celebrados con los Estados de Morelos y México, respectivamente.

Para efectos administrativos, el artículo 14 de la Ley que nos ocupa, divide territorialmente al Distrito Federal, en las 16 Delegaciones siguientes:

- I. Alvaro Obregón.
- II. Azcapotzalco.
- III. Benito Juárez.
- IV. Coyoacán.
- V. Cuajimalpa de Morelos.
- VI. Cuauhtémoc.
- VII. Gustavo A. Madero.
- VIII. Iztacalco.
- IX. Iztapalapa.
- X. La Magdalena Contreras.
- XI. Miguel Hidalgo.
- XII. Milpa Alta.
- XIII. Tláhuac.
- XIV. Tlalpan.
- XV. Venustiano Carranza.
- XVI. Xochimilco.

En cuanto a la composición orgánica y la singular función de las citadas Delegaciones, le Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal se refiere a éstas como órganos desconcentrados a cargo de un Delegado que es nombrado y puede ser removido por el Jefe del Departamento, previo acuerdo del Presidente de la República. Las Delegaciones como órganos desconcentrados participan de la naturaleza jurídica y

administrativa de la composición del Departamento del Distrito Federal. Por ello, ejercen las atribuciones que corresponden al Departamento como órgano centralizado, pero cada una en el ámbito exclusivo de su jurisdicción.

Tal es, en síntesis, el desarrollo histórico por el que ha pasado el gobierno del Distrito Federal, producto de los cambios políticos, económicos y sociales, que en última instancia han modelado una institución, que cada día supera y mejora su organización y funcionamiento en beneficio de los habitantes de la Ciudad de México.

#### **1.4. ORGANIGRAMA DE LA SECRETARIA GENERAL DE PROTECCION Y VIALIDAD.**

Brindar seguridad a la ciudadanía, proteger a las personas y sus bienes materiales, es primera responsabilidad de la autoridad cuyo génesis, allá en el principio de los tiempos, fue precisamente el de la protección de los integrantes de la colectividad, ante las asechanzas de aquel entonces.

En las sociedades modernas, ante enemigos diferentes pero igualmente perniciosos, la ciudadanía reconoce el mando de la autoridad a cambio de que ésta, entre otras cosas, tome las medidas necesarias para proteger vidas y patrimonios.

Esta raíz eminentemente política del problema de la seguridad, explica la resonancia que tiene entre la opinión pública el cambio de las principales dependencias relacionadas

con la protección. A pesar de los esfuerzos realizados, muchos de ellos encomiables, del desempeño de no pocos funcionarios honestos, lo cierto es que en la capital del país, en esta inmensa concentración humana que se denomina Zona Metropolitana, la seguridad pública es una asignatura pendiente.

Sabemos que la seguridad pública está integrada por todas las condiciones de orden y de poder que garantizan la paz de una comunidad, las cuales se manifiestan como un conjunto de normas que rigen la conducta de los sujetos dentro de un orden establecido.

El inmediato contacto cotidiano de la ciudadanía con el Gobierno, lo constituye la policía uniformada, es decir, la Policía Preventiva que es la encargada de velar por el mantenimiento del orden público, seguridad de los ciudadanos, su integridad y por la tutela de la propiedad; cuida de la observación de las leyes y reglamentos, obligando al acatamiento de los preceptos constitucionales que nos rigen.

En el Distrito Federal, uno de los órganos de Gobierno encargados de brindar seguridad a la ciudadanía y de formar a los elementos que integran la Policía Preventiva, es la Secretaría General de Protección y Vialidad.

Este cuerpo de seguridad, como toda institución, tuvo un origen y un desarrollo dentro de la historia, sin embargo, no es posible señalar con exactitud el momento, personajes y circunstancias que le dieron nacimiento.

Como no se trata de narrar cada una de las etapas históricas por las cuales ha pasado la corporación policial, solamente haremos referencia a partir de 1917, por ser en este año cuando se le otorga al Gobernador del Distrito Federal, el mando de la Policía Preventiva y el amplio ejercicio de las facultades en materia de seguridad pública, las que delegó en un Inspector General de Policía; y al Presidente Municipal del Distrito Federal se le responsabilizó de la imposición de multas y arrestos por infracciones cometidas al Reglamento de Policía.

Al suprimirse en 1928 el municipio libre en el Distrito Federal, el Presidente de la República nombra a un Gobernador y suprime a las autoridades de Policía municipales, cambiando la denominación de "Inspección General de Policía" por la de "Jefatura de Policía", y la de "Gendarme" por "Policía del Distrito Federal".

Cuando se crea el Departamento del Distrito Federal, éste queda dividido en Delegaciones Políticas, integrada por una Compañía de Policía cada una de ellas. En aquel entonces, 1938, la Dirección de Tránsito funcionaba independiente a la Jefatura de Policía.

En 1930 se publica el Reglamento de la Policía Preventiva del Distrito Federal, depositando su Mando Supremo en el Presidente de la República y el Directo en el Jefe de la Policía.

En 1941 se expide el Reglamento de la Policía Preventiva

del Distrito Federal, integrándose la Jefatura de Policía por los siguientes cuerpos:

LA POLICIA DE CARRERA: A pie, montada, idiomas, motorizados, bomberos y servicio secreto.

LOS POLICIAS AUXILIARES O VELADORES Y LOS POLICIAS ASIMILADOS: Vigilantes de cárceles, parques y jardines.

En 1969 se fusiona la Policía Preventiva con la de Tránsito por decreto presidencial, denominándose la organización como Dirección General de Policía y Tránsito.

En 1984 la institución policial se denomina oficialmente: SECRETARIA GENERAL DE PROTECCION Y VIALIDAD.

Atento a lo dispuesto por el artículo 3º del Reglamento de la Policía Preventiva del Distrito Federal,<sup>(10)</sup> la Secretaría General de Protección y Vialidad del Departamento del Distrito Federal, está integrada por la Policía Preventiva de dicha entidad, y sus funciones primordiales serán las de garantizar y mantener en el territorio del Distrito Federal, la seguridad, el orden público y la vialidad; otorgar la protección necesaria a la población en casos de siniestros o accidentes, y brindar asimismo, la prestación de servicios relacionados con el autotransporte público y particular.

Para completar el objetivo y cada una de sus funciones, la Secretaría General de Protección y Vialidad se divide en varias Unidades y Direcciones, las cuales se representan en el organigrama que se muestra a continuación.

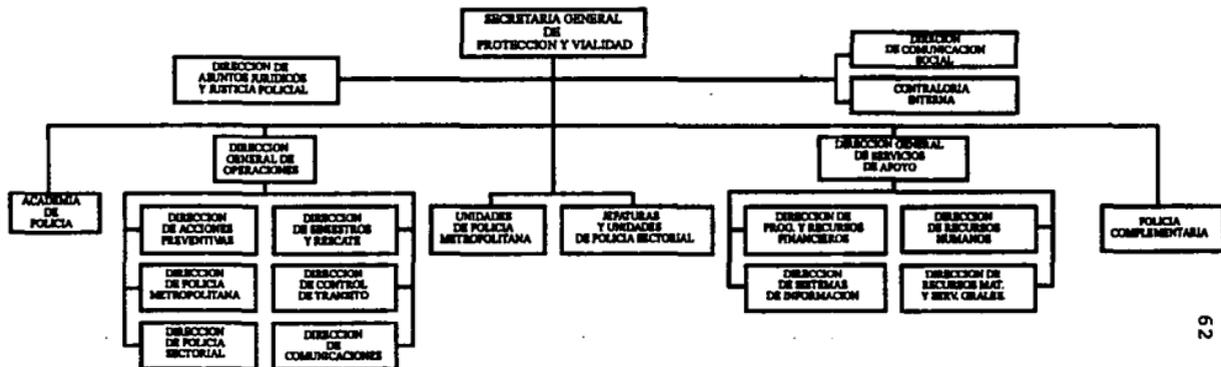
---

<sup>10</sup> Publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha 6 de julio de 1984.



# DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL

## Secretaría General de Protección y Vialidad



#### 1.4.1. COMPETENCIA.

A la Secretaría General de Protección y Vialidad, dentro del ámbito de su jurisdicción y en materia de seguridad pública y vialidad, primordialmente, corresponde lo siguiente, atento al artículo 5º del Reglamento de la Policía Preventiva del Distrito Federal:

I. Prevenir la comisión de delitos y de infracciones a los reglamentos gubernativos y de policía, así como de proteger a las personas, en sus propiedades y en sus derechos;

II. Vigilar permanentemente el respeto al orden público y la seguridad de los habitantes;

III. Auxiliar, dentro del marco legal, al Ministerio Público y a las autoridades judiciales y administrativas cuando sea requerida para ello;

IV. Proporcionar a la ciudadanía, el auxilio necesario en caso de siniestro o accidentes;

V. Aprender, en los casos de flagrante delito, al delincuente y a sus cómplices; en situaciones urgentes y a petición de parte interesada, podrá detener a los presuntos responsables de la comisión de algún delito, respetando las garantías constitucionales poniéndolos inmediatamente a disposición de la autoridad competente, en especial, tratándose de menores infractores, y

VI. Cuidar de la observancia de la "Ley sobre Justicia en Materia de Faltas de Policía y Buen Gobierno del Distrito

Federal",<sup>(11)</sup> de la aplicación y cumplimiento de las leyes y reglamentos referentes al tránsito de vehículos y peatones en la vía pública, coordinando sus actividades con las autoridades competentes en la materia, según el caso.

Asimismo, el artículo 54 del Reglamento de Justicia Cívica del Distrito Federal, señala que entre otras autoridades, le corresponde a la Secretaría General de Protección y Vialidad, la aplicación de dicho Reglamento, y en su artículo 56, establece: "A la Secretaría, a través de los elementos de la policía, corresponde:

"I. Prevenir la comisión de infracciones, mantener la seguridad y el orden público y la tranquilidad de las personas;

"II. Detener y presentar ante el Juez a los infractores flagrantes;

"III. Extender y notificar citatorios, así como ejecutar órdenes de presentación que se dicten con motivo del procedimiento que establece este Reglamento;

"IV. Trasladar y custodiar a los infractores a los lugares destinados al cumplimiento de arrestos; y

"V. Supervisar y evaluar el desempeño de sus elementos en la aplicación del presente Reglamento, considerando el intercambio de información con las autoridades correspondientes".

---

11 De acuerdo con el artículo segundo transitorio del Reglamento Gubernativo de Justicia Cívica del Distrito Federal, publicado en el Diario Oficial del 27 de julio de 1993, cesa la vigencia de esta ley y su reglamento.

#### 1.4.2. FUNCIONES.

El Manual de Organización Institucional del Departamento del Distrito Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 26 de marzo de 1986, señala como objetivo primordial de la Secretaría General de Protección y Vialidad el otorgar a la ciudadanía los niveles de seguridad pública que demanda, dentro de la mayor eficacia y eficiencia posibles.

Para lograr dicho objetivo, la Secretaría General de Protección y Vialidad tiene encomendadas entre otras, las siguientes funciones:

I. Elaborar programas para prevenir delitos y evitar la violación de normas, Leyes y Reglamentos.

II. Implementar dispositivos en lo referente a seguridad pública, vialidad y demás funciones relativas a la materia.

III. Establecer programas con el fin de propiciar una mayor participación de la ciudadanía en los trabajos de protección policial.

IV. Establecer dispositivos de apoyo a la ciudadanía en caso de emergencia a través de los cuerpos de seguridad que integran a la Secretaría.

V. Establecer mecanismos de colaboración con otras Instituciones Públicas que realicen funciones similares a esta Secretaría.

Por otro lado, dentro del organigrama y descripción de áreas de la estructura básica del Departamento del Distrito

Federal, el precitado Manual establece las funciones de la Secretaría en relación con dicho organismo, en los términos siguientes:

- Aprobar los programas de trabajo y el anteproyecto de Presupuesto anual, de la Secretaría General y proponerlos para su aceptación, a la Jefatura del Departamento del Distrito Federal.

- Implementar las políticas determinadas por el Departamento del Distrito Federal, en lo referente a seguridad pública, vialidad y demás ordenamientos relativos a la materia.

- Coordinar y controlar el desarrollo armónico de los programas de trabajo, que sean responsabilidad de la Secretaría General de Protección y Vialidad.

- Proponer y coordinar los programas emergentes y los dispositivos de control necesarios en los casos de siniestros y auxilio a damnificados.

- Fomentar el desarrollo de Programas que prevengan y eviten la comisión de delitos y la violación de normas, leyes y reglamentos relativos a la seguridad pública.

- Definir y establecer mecanismos de coordinación entre las instituciones públicas y privadas que realicen funciones similares a las de la Secretaría General de Protección y Vialidad.

- Vigilar el buen funcionamiento de la Policía Bancaria e Industrial y del Cuerpo de policía Auxiliar, y en su caso,

establecer y dictar las medidas correctivas necesarias.

- Establecer conforme al marco legal correspondiente, las directrices para la coordinación y control de la expedición de placas, tarjetas de circulación, licencias para conducir y toda aquella documentación necesaria para los vehículos públicos y privados, así como para expedir licencias de apertura y funcionamiento de estacionamientos públicos de vehículos en el Distrito Federal.

- Señalar las acciones, encaminadas a mejorar la vialidad en lo referente a la Ingeniería de Tránsito.

- Controlar y supervisar que se lleven a cabo las revistas de inspección periódicas, tanto para automóviles y camiones de carga, como cualquier otro transporte terrestre, para verificar su funcionamiento.

- Vigilar que los conductores de los vehículos públicos y privados circulen conforme a las normas señaladas en el Reglamento de Tránsito del Distrito Federal.

- Informar a la Jefatura del Departamento del Distrito Federal sobre el cumplimiento de los objetivos, programas y funciones institucionales.

- Realizar las demás funciones que le sean encomendadas, afines a las enunciadas anteriormente y que correspondan a su competencia.

En resumen, la Secretaría General de Protección y Vialidad tiene como funciones primordiales vigilar y prevenir a la sociedad de que se cometan delitos a través de medidas

que tutelén la vida y la propiedad de las personas, el orden social y la seguridad pública, así como el tránsito vehicular, con la facultad de reprimir los actos que perturben y pongan en peligro dichos bienes jurídicos.

## CAPITULO II

### LA SECRETARIA GENERAL DE PROTECCION Y VIALIDAD Y LAS RELACIONES LABORALES CON SU PERSONAL

El apartado B del artículo 123 constitucional, equipara la relación entre Estado-empleado con una relación laboral y establece las bases para que aquél asuma una posición jurídica similar a la de un patrón, lo que se confirma con lo dispuesto, entre otros preceptos, por los artículos 46 y 46 bis, de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Es importante señalar que esta equiparación no comprende a todos los trabajadores al servicio del Estado, pues la fracción XIII, párrafo primero, del apartado constitucional, establece: "Los militares, marinos y miembros de los cuerpos de seguridad pública y personal del servicio exterior se regirán por sus propias leyes".

En examen, el numeral transcrito excluye a cuatro grupos: 1. militares; 2. marinos; 3. miembros de los cuerpos de seguridad pública y, 4. personal del servicio exterior; éstos deben separarse porque no son ni de confianza ni de base en los términos de los otros servidores, simplemente tienen un régimen propio, es decir, están regidos por sus propias leyes.

Cierto es que el artículo 5º, fracción II, inciso 1), de la Ley Burocrática, incluye a los miembros de la Policía Preventiva como "empleados de confianza", pero igualmente

cierto resulta que dicha inclusión es contraria al texto expreso de la fracción XIII, apartado B, del artículo 123 constitucional, que excluye a los miembros de seguridad pública del régimen ordinario aplicable a la generalidad de los empleados públicos y los remite a "sus propias leyes"; por lo tanto, la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, carece de fundamento constitucional para clasificar a los agentes de Policía. La única posición constitucionalmente correcta de dicho ordenamiento, en relación con tales servidores, es la de excluirlos de su régimen, tal como lo hace el artículo 8º de la Ley en comento.

En consecuencia, este grupo de trabajadores se regirá por una Ley específica que en la relación de servicio con el Estado no pretende que éste se asimile a un patrón, ni trata de que el vínculo jurídico que los une se equipare a una relación de trabajo. Así, la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, establece en sus artículos 3º, fracción VI, y 17, fracción XI, las bases de la estructura, organización y funcionamiento de la Policía Preventiva, y el Reglamento de dichos artículos, publicado el 6 de julio de 1984, instituye un tratamiento privativo en lo que se refiere a ingreso, jerarquías y bajas, en este último caso, con derecho del afectado a ser oído e interponer recursos.

En conclusión, al ser los miembros de la Policía Preventiva del Distrito Federal, integrantes de un cuerpo de seguridad pública, están excluidos por la fracción XIII,

apartado B, del artículo 123 de la Constitución Federal y por el artículo 8º de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, de la determinación jurídica que considera la relación de servicio asimilada a la de trabajo y al Estado equiparado a un patrón; por lo que la relación que guardan con la Administración Pública sigue siendo de naturaleza administrativa y se rige por las normas, también administrativas, de la Ley y Reglamentos que le corresponden.

Por otro lado, dicha relación se entiende directamente con el Departamento del Distrito Federal en virtud de ser la Secretaría General de Protección y Vialidad, una unidad administrativa del primero; además de que el Reglamento de la Policía Preventiva, en su artículo 6º, sostiene que dicha institución se organizará conforme a ese Reglamento, al Reglamento del Departamento del Distrito Federal y a las disposiciones que dicte el Jefe del propio Departamento.

En ese mismo orden de ideas, el reclutamiento de -- personal de la Policía Preventiva, solamente estará bajo la responsabilidad del Secretario General de Protección y Vialidad, ya que la relación administrativa de trabajo es directamente con el Jefe del Departamento.

Antes de entrar al estudio de los derechos y obligaciones tanto de la Secretaría como de su personal, es necesario que distingamos claramente al personal que presta sus servicios como agentes de la Policía Preventiva, del

personal civil que labora en la Secretaría General de Protección y Vialidad.

Según lo establecen los artículos 18 al 21 del Reglamento de la Policía Preventiva del Distrito Federal (RPPDF), el personal que constituye la Policía, será:

I. De línea, y

II. De servicios administrativos.

El personal de línea es aquél que causa alta en la Policía del Distrito Federal para cumplir las funciones que le asigna el Reglamento, las disposiciones legales aplicables y el Secretario General de Protección y Vialidad. Sus actividades las desempeñará en áreas o unidades operativas pudiendo ser asignado temporalmente en áreas administrativas.

El personal de servicios administrativos está integrado por elementos policiales que por necesidades del servicio cubren áreas administrativas de la Policía del Distrito Federal.

Y el párrafo segundo del artículo 20 del RPPDF, excluye de la aplicación del Reglamento al personal civil que presta sus servicios de carácter administrativo en la Secretaría General de Protección y Vialidad, sujetándolo a las disposiciones de la Ley Federal Burocrática.

Por tanto, el personal civil es aquél que desempeña funciones de carácter estrictamente administrativo o que es ajeno a la seguridad pública, aun cuando labore en la citada dependencia encargada de prestar ese servicio.

En el presente trabajo siempre nos estaremos refiriendo al personal de línea.

Por último, los mandos en la Policía del Distrito Federal, se ejercerán de la siguiente manera:

I. Supremo, que corresponde al Presidente de los Estados Unidos Mexicanos;

II. Alto Mando, que radica en el Jefe del Departamento del Distrito Federal y que ejercerá por conducto del Secretario General de Protección y Vialidad;

III. Mandos Administrativos, que competen a los Directores de cada una de las unidades administrativas de la Secretaría General de Protección y Vialidad, y

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

Asimismo, se establecen las siguientes jerarquías:

I. SUPERINTENDENTES: A) Superintendente General; B) Primer Superintendente; C) Segundo Superintendente.

II. INSPECTORES: A) Primer Inspector; B) Segundo Inspector; C) Sub-Inspector.

III. OFICIALES: A) Primer Oficial; B) Segundo Oficial; C) Sub-Oficial.

IV. POLICIAS: A) Policía Primero; B) Policía Segundo; C) Policía Tercero; D) Policía.

## 2.1. INGRESO.

El artículo 37 del Reglamento de la Policía Preventiva, menciona: "La Academia de Policía será la responsable de capacitar teórica y prácticamente a los elementos que integran la Policía Preventiva del Distrito Federal, a quienes imbuirá el espíritu de servicio y respeto permanente para sus habitantes, así como de un estricto sentido de disciplina, responsabilidad, honestidad y lealtad institucional".

Sin embargo, el citado ordenamiento no regula expresamente cuáles son los requisitos que todo aspirante a policía debe reunir; se limita a designar a la institución que se encargará de la formación policial.

Es por ello, que en la actualidad nos tenemos que remitir a la Ley de Seguridad Pública, recién publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 19 de julio de 1993, la que en su artículo 26 establece los siguientes requisitos mínimos de ingreso:

I. Ser ciudadano mexicano por nacimiento en pleno goce y ejercicio de sus derechos;

II. Ser de notoria buena conducta y reconocida solvencia moral;

III. Poseer el grado de escolaridad mínimo de secundaria en el caso de la Policía Preventiva del Distrito Federal;

IV. No tener antecedentes penales ni estar sujeto a proceso penal por delito doloso.

V. Contar con la edad y con el perfil físico, médico, ético y de personalidad necesarios para realizar las actividades policiales;

VI. No hacer uso de sustancias psicotrópicas, estupefacientes u otras que produzcan efectos similares;

VII. No padecer alcoholismo;

VIII. Tener acreditado el servicio militar nacional, y

IX. No estar suspendido ni haber sido destituido o inhabilitado del mismo u otro cuerpo policiaco.

En relación a la fracción V, cabe señalar que la edad requerida oscila entre los 18 y los 29 años, la estatura mínima es de 1.60 metros para los hombres y de 1.55 para las mujeres, además de que no deben estar en estado de gravidez.

De acuerdo con el Manual de Organización de la Secretaría General de Protección y Vialidad, el objetivo primordial de la Academia de Policía es apoyar a la corporación a través de la formación y desarrollo de los elementos que integran el personal de línea de la Policía Preventiva del Distrito Federal, para incrementar la eficiencia de los servicios de protección y vialidad dentro de un marco tendiente a la profesionalización, modernización y moralización del servicio policial; además de fortalecer en el alumno vocación de servicio a la comunidad, a través de la aplicación de acciones y normas de disciplina e instrucción policial, así como mediante las prácticas de campo.

Los artículos 38 y 39 del Reglamento que nos ocupa,

mencionan que la Academia de Policía impartirá cursos básicos, medios y superiores de especialización, de actualización y de promoción, así como los que resulten necesarios para el mejoramiento profesional del policía; asimismo, también hacen mención a la obligación que tiene el personal de línea a asistir a los cursos que les sean asignados para lograr una mayor superación profesional.

El Curso Básico de Formación Policial, es el proceso mediante el cual se capacita a quienes habrán de incorporarse a la carrera policial, con el objeto de que puedan realizar las actividades propias de su función de manera profesional. Su duración es de seis meses; en los primeros cuatro el elemento permanece como alumno interno en la Academia de Policía, en donde cuenta con alojamiento, alimentación, vestuario y equipo; después pasa un mes como alumno externo en las instalaciones de la Academia, y finalmente pasa un último mes como alumno-policía externo, en prácticas de adiestramiento en las unidades operativas de la Policía Preventiva del Distrito Federal.

Al cabo de ese tiempo, el Secretario General de Protección y Vialidad entrega diplomas a los aspirantes que resultaron seleccionados, los que tienen que demostrar en una exhibición que han adquirido los conocimientos indispensables y están preparados para ser recibidos en el seno de la corporación.

## 2.2. DERECHOS Y OBLIGACIONES.

### 2.2.1. DE LA SECRETARIA GENERAL DE PROTECCION Y VIALIDAD (como patrón).

El artículo 43 de la Ley Burocrática, enumera las obligaciones de los titulares de diversas dependencias gubernamentales, entre las que se encuentran las del Departamento del Distrito Federal. Sobre este particular, solamente haremos alusión a las disposiciones que le son aplicables al personal de línea de la Secretaría General de Protección y Vialidad, pues como ya se ha dicho, la relación sigue siendo de orden administrativo y, el Estado, autoridad.

En tal sentido, cabe destacar las siguientes obligaciones:

a) Preferir, en igualdad de condiciones, de conocimiento, aptitudes y de antigüedad, a los policías que con anterioridad le hubieran prestado sus servicios.

b) Cumplir con todos los servicios de higiene y de prevención de accidentes a que están obligados los patrones en general.

c) Reinstalar a los trabajadores en las plazas de las cuales los hubieran separado y ordenar el pago de los sueldos caídos, a que fueren condenados por sentencia ejecutoriada.

d) En los casos de supresión de plazas, los trabajadores afectados tendrán derecho a que se les otorgue otra equivalente en categoría y sueldo.

e) Proporcionar a los trabajadores los útiles, instrumentos y materiales necesarios para ejecutar el servicio ordenado.

f) Cubrir las aportaciones que fijan las leyes especiales para que los policías reciban los beneficios de la seguridad y servicios sociales.

g) Conceder licencias a los trabajadores, sin menoscabo de sus derechos y antigüedad para desempeñar cargos de elección popular, cuando sufran enfermedades no profesionales y por razones de carácter personal del policía.

Sobre este particular, es oportuno mencionar que el Departamento del Distrito Federal tiene la obligación de registrar en la Caja de Previsión de la Policía Preventiva del Distrito Federal, al personal de línea que integra la Policía y a sus familiares derechohabientes.

La Caja de la Previsión de la Policía Preventiva del Distrito Federal es un organismo público descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios, que tiene por objeto administrar y otorgar las prestaciones y servicios a que tiene derecho todo policía, es decir, es el órgano a través del cual el Departamento del Distrito Federal cumple con sus obligaciones de "patrón".

Por otro lado, la Secretaría General de Protección y Vialidad, tiene derecho a castigar las conductas u omisiones en que incurran los elementos de la policía, desde con un arresto o cambio de adscripción, hasta con la suspensión temporal y la destitución.

**2.2.2. DE SUS SUBORDINADOS (como burócratas).**

Los artículos 31 y 32 del Reglamento de la Policía Preventiva del Distrito Federal, establecen que el personal de la aludida Policía, tiene derecho a las prestaciones que le conceden el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado y la Caja de Previsión de la Policía del Distrito Federal, así como a las prestaciones y servicios sociales que el Departamento del Distrito Federal otorgue a sus trabajadores en general.

Entonces, sin perjuicio de lo previsto en los ordenamientos de carácter laboral, los elementos de la Policía Preventiva, tendrán los siguientes derechos:

a) Percibir un salario digno y remunerador acorde a las características del servicio, el cual tienda a satisfacer las necesidades esenciales de un jefe de familia en el orden material, social, cultural y recreativo;

b) Gozar de un trato digno y decoroso por parte de sus superiores jerárquicos;

c) Recibir el respeto y la atención de la comunidad a la que sirven;

d) Contar con la capacitación y adiestramiento necesarios para ser un policía de carrera;

e) Recibir tanto el equipo como el uniforme reglamentarios sin costo alguno;

f) Participar en los concursos de promoción o someterse a evaluación curricular para ascender a la jerarquía inmediata superior;

g) Ser sujeto de condecoraciones, estímulos y recompensas cuando su conducta y desempeño así lo ameriten;

h) Tener jornadas de trabajo acordes con las necesidades del servicio así como disfrutar de prestaciones tales como aguinaldo, vacaciones, licencias o descanso semanal;

i) Ser asesorados y defendidos jurídicamente por el Departamento del Distrito Federal, en forma gratuita, en el supuesto en que, por motivos del servicio y a instancia de un particular, sean sujetos a algún procedimiento que tenga por objeto fincarles responsabilidad penal o civil;

j) Recibir oportuna atención médica sin costo alguno para el elemento policial, cuando sean lesionados en cumplimiento de su deber; en casos de extrema urgencia o gravedad, deberán ser atendidos en la institución médica pública o privada más cercana al lugar donde se produjeron los hechos;

k) Ser recluidos en áreas especiales para policías en los casos en que sean sujetos a prisión preventiva, y

l) En caso de maternidad, gozar de las prestaciones laborales establecidas en el artículo 123 de la Constitución para ese supuesto.

Dentro de este rubro, cabe señalar que dada la naturaleza del servicio que prestan los policías, las condiciones generales de trabajo varían notablemente en comparación con el resto de los servidores del Estado, y es por ello que resulta difícil tratar de aplicar

supletoriamente a la Ley Burocrática, ya que al regirse los policías por sus propias leyes, quedan excluidos de los beneficios que dicha Ley otorga al grueso de los trabajadores al servicio del Estado.

Respecto a los principios de actuación normativos de los agentes de la Policía, siempre deben estar encaminados al servicio de la comunidad y la disciplina, así como el respeto a los derechos humanos y a la legalidad; el artículo 24 del Reglamento de la Policía Preventiva, establece las siguientes obligaciones:

a) Honrar con su conducta a la Policía del Distrito Federal y a la autoridad que represente, tanto en el cumplimiento de su deber como en actos fuera del servicio;

b) Cumplir con las órdenes y disposiciones superiores en la forma y términos que le sean comunicadas;

c) Asistir a colegios, escuela y centros de capacitación que señale la Secretaría General de Protección y Vialidad, con objeto de adquirir conocimientos técnicos y científicos que fomenten su superación;

d) Ser disciplinado con sus superiores y respetuoso con sus subordinados;

e) Conocer la organización de las unidades administrativas y operativas que integran la Secretaría General de Protección y Vialidad;

f) Dar aviso inmediatamente a sus superiores por sí o por terceros, de su inasistencia a las labores o a sus

servicios por causa de enfermedad o accidente, debiendo presentar la incapacidad médica oficial que proceda, en un plazo no mayor de setenta y dos horas a partir de la fecha del aviso; en caso de no hacerlo en estos términos se levantará el acta administrativa correspondiente a fin de aplicar la sanción conducente;

g) Auxiliar al personal de bomberos del Distrito Federal y de los servicios médicos, así como reportar deficiencias de alumbrado, de vialidad, de agua potable y de drenaje;

h) Participar en la consolidación del espíritu de cuerpo de la Policía del Distrito Federal;

i) Ser respetuoso y atento con los gobernados;

j) Auxiliar a las personas que lo requieran, en actos conexos al servicio;

k) Dar aviso a los servicios médicos en caso de requerirse atención médica urgente;

l) Identificarse plenamente ante las personas que tengan interés jurídico, proporcionando su nombre completo y número de placa, y

m) Conducir y presentar a los presuntos infractores a la Agencia del Ministerio Público o al Juzgado Calificador, según corresponda; y al Consejo Tutelar a los menores presuntos infractores.

Como se puede apreciar, las obligaciones citadas son meramente de carácter disciplinario; sin embargo, la Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal, establece deberes más

propios de la función policial, entre los que destacan los siguientes:

a) Actuar con la decisión necesaria y sin demora en la protección de personas y de sus bienes;

b) No discriminar en el cumplimiento de sus funciones a persona alguna en razón de su raza, religión, sexo, condición social, preferencia sexual, ideología política o por algún otro motivo;

c) Usar el equipo a su cargo con el debido cuidado y prudencia en el cumplimiento de su deber, así como conservarlo;

d) Recurrir a medios no violentos antes de emplear la fuerza y las armas;

e) No infligir ni tolerar actos de tortura, tratos crueles, inhumanos o degradantes a aquellas personas que se encuentren bajo custodia, aun cuando se trate de cumplir con la orden de un superior o se argumenten circunstancias especiales como amenaza a la seguridad pública, urgencia de las investigaciones o cualquier otra. En el caso de tener conocimiento de tales actos, deberá denunciarlos inmediatamente ante la autoridad competente;

f) Guardar la reserva y confidencialidad necesarias respecto de las órdenes que reciban y la información que obtengan en razón del desempeño de sus funciones, salvo que la ley les imponga actuar de otra manera. Lo anterior, sin perjuicio de informar al titular de la Secretaría General de

Protección y Vialidad el contenido de aquellas órdenes sobre las cuales tengan presunción fundada de ilegalidad, y

g) Actuar coordinadamente con otras corporaciones, así como brindarles, en su caso, el apoyo que legalmente proceda.

A todas esas obligaciones hay que agregar las que contempla la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y otras leyes especiales.

### **2.3. CAUSALES DE:**

#### **2.3.1. CORRECTIVOS DISCIPLINARIOS.**

Generalmente suele definirse a la corrección disciplinaria como el castigo o sanción que se le impone a un trabajador cuando incurre en una falta en relación con el trabajo contratado, o cuando la conducta que observa en el centro de trabajo donde presta sus servicios no se ajusta a las reglas que hayan sido impuestas.

En materia laboral la función disciplinaria se traduce en la facultad de imponer una sanción y ésta puede derivar bien de la aplicación que haga el empresario o patrón cuando el trabajador incurra en una falta o responsabilidad directa y personal, o bien de la imposición que haga la autoridad administrativa del trabajo de un patrón cuando éste no cumpla con las disposiciones legales, reglamentarias o meramente administrativas.

En el primer caso las disposiciones correspondientes,

por regla general, quedan comprendidas en los reglamentos interiores de trabajo o en ordenamientos especiales que se formulan en cada empresa o establecimiento bajo ciertas normas, pero pueden quedar comprendidas en algunos casos en cláusulas específicas de los contratos colectivos. Lo más común es que sean los reglamentos interiores los instrumentos en que se den a conocer a los trabajadores las disposiciones reglamentarias y el procedimiento para su aplicación variando las medidas adoptadas según la naturaleza de la falta y extensión de la disciplina que debe ser impuesta.

En el segundo caso las autoridades del trabajo dictan resoluciones imponiendo una sanción que puede ser simplemente normativa o correctiva y en este evento cae dentro de la corrección disciplinaria, o imponen sanciones pecuniarias que ameritan otro tratamiento jurídico.

Se han estimado correctivos disciplinarios: la rescisión de la relación laboral; la suspensión en el trabajo en forma temporal; la aplicación de marcas demeritorias; la inclusión de notas o avisos en los expedientes personales.

En relación a la Secretaría General de Protección y Vialidad, el artículo 26 del Reglamento de la Policía Preventiva del Distrito Federal, establece:

"Artículo 26. Los correctivos disciplinarios que se impondrán a los elementos de la Policía del Distrito Federal que infrinjan los reglamentos y demás disposiciones administrativas en materia de protección y vialidad, sin

detrimento de lo que ordena la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, consistirán en:

"I. Amonestación;

"II. Arresto, y

"III. Cambio de adscripción".

Empero no nos define cada uno de dichos correctivos, motivo por el cual tenemos que remitirnos a la Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal, que sí nos dice en que consisten los correctivos disciplinarios.

En principio, el vocablo amonestación se utiliza en el ordenamiento procesal mexicano con varios significados, ya que desde el primer punto de vista, se aplica como corrección disciplinaria, ya sea como simple advertencia (y en este sentido se confunde con el apercibimiento para que guarde el debido orden y compostura en las actuaciones judiciales), o bien como una represión para que no reitere un comportamiento que se considera indebido dentro del procedimiento; pero también, en una segunda perspectiva, se emplea como una exhortación para que no se repita una conducta delictuosa.

Para los agentes de la Policía Preventiva, la amonestación constituye el acto por el cual el superior advierte al subalterno la omisión o falta en el cumplimiento de sus deberes, invitándolo a corregirse. La amonestación será de palabra y constará por escrito.

El arresto como correctivo disciplinario dentro de la Policía Preventiva, 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. En todo caso, la orden de arresto deberá hacerse por escrito, especificando el motivo y duración del mismo.

Antes de la Ley de Seguridad Pública del 19 de julio de 1993, la duración del arresto dependía de la falta cometida y de los antecedentes del policía, y si alguien o el mismo elemento no se acataba a las órdenes del Jefe que impuso el arresto, permitiendo que éste se quebrantara o que no se cumpliera, por ser a veces hasta de 15 días el arresto, el culpable quedaba sujeto al H. Consejo de Honor y Justicia de la Secretaría General de Protección y Vialidad. A partir de la vigencia de la citada Ley, la duración máxima de un arresto es de treinta y seis horas.

Finalmente, el cambio de adscripción se decreta cuando la conducta del elemento afecta la disciplina y buena marcha del sector o agrupamiento al que está adscrito, o bien cuando sea necesario para mantener una buena relación e imagen con la comunidad donde se desempeña.

Es oportuno mencionar que el cambio de adscripción no siempre obedece a una corrección disciplinaria, sino que también por así convenir al buen servicio o por exigencias del mismo.

Los superiores jerárquicos tienen la obligación de informar al Consejo de Honor y Justicia sobre los correctivos disciplinarios que impongan, dentro de los tres días hábiles

siguientes a su aplicación, exponiendo las causas que los motivaron.

### 2.2.3. BAJA.

"La baja constituye el acto por el cual un miembro de la Policía del Distrito Federal deja de pertenecer definitivamente a la misma, en los casos y en las condiciones previstas en este reglamento" (artículo 27, RPPDF).

De acuerdo con el Manual de Organización de la Secretaría General de Protección y Vialidad, la baja se divide en:

a) BAJA VOLUNTARIA. Es solicitada por el mismo elemento por motivos personales; su procedimiento lo realiza la Unidad de Planeación y Control de los Sectores o Agrupamientos, turnándose a la Dirección de Asuntos Jurídicos y Justicia Policial.

b) BAJA POR ABANDONO DE EMPLEO. Se levanta la acostumbrada acta administrativa; y se pasa a la Unidad de Planeación y Control de Cada Unidad, quien es la encargada de dar aviso y trámite de baja.

c) BAJA POR DESTITUCION. Esta baja es decretada por instrucciones de la Contraloría General de la Federación, Contraloría del Departamento del Distrito Federal y/o Contraloría Interna de la Secretaría General de Protección y Vialidad.

d) BAJA AUTOMATICA. Se realiza cuando el elemento es

detenido y la autoridad judicial le dicta auto de formal prisión y deja de pertenecer a la corporación.

El artículo 28 del Reglamento que nos ocupa, enuncia:

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

"I. Por faltar injustificadamente por más de tres días consecutivos;

"II. Por determinación del Consejo de Honor y Justicia en los casos del artículo 33 de este reglamento;

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

"IV. Por sentencia condenatoria de autoridad en penal que cause estado, en contra del activo, tratándose de delitos internacionales (sic);

"V. Por incapacidad física permanente para seguir desempeñando las funciones propias de la Policía del Distrito Federal;

"VI. Por defunción, y

"VII. Por las demás causas que señala la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, después que se haya observado el procedimiento correspondiente".

No escapa a nuestra consideración que las fracciones I y III del numeral transcrito, en relación con las llamadas baja por abandono de empleo y baja automática, son violatorias a las garantías de audiencia y legalidad contenidas en la Constitución Federal, porque no es posible que se le decrete

la baja de empleo al policía por haber faltado por más de tres días consecutivos, si se desconocen los motivos que éste pudo tener para ausentarse de sus labores o el impedimento físico o legal que tenga para no presentarse al servicio.

Si bien es cierto que una de las obligaciones del elemento es dar aviso de su inasistencia en un plazo no mayor de setenta y dos horas, también lo es que el policía no siempre va a estar en posibilidades de cumplir con esa disposición por causas no imputables a él.

En ese mismo orden de ideas, un auto de formal prisión de ninguna manera envuelve la certeza de una responsabilidad plena del inculcado; es verdad que existe una presunción, pero ésta puede desaparecer si durante el proceso penal se aportan pruebas que desvanezcan esa presunta responsabilidad y con base en ello ser declarado inocente del delito que se le impute.

En las relacionadas condiciones, es evidente que nos encontramos ante una flagrante violación de derechos en perjuicio de los elementos de la Policía, porque se les priva de sus derechos adquiridos como policías adscritos a la Secretaría General de Protección y Vialidad, sin que sean escuchados en defensa; ya que la garantía de audiencia rige en relación con todos los gobernados, sin excepción, sin que quepa argüir que del mencionado artículo 28 se deduzca que no hace falta oír en defensa al policía. Ante tal situación, el elemento puede promover amparo, por violaciones directas a la Constitución.

## 2.4. PROCEDIMIENTOS:

### 2.4.1. NORMATIVIDAD.

Como se ha expuesto con antelación, la relación que guardan los agentes de la Policía Preventiva con la Administración Pública es de naturaleza administrativa y está regida por normas específicas, que finalmente también son administrativas; por lo tanto, el acto de baja del servicio no es un acto de particular, sino de autoridad, razones por las cuales el Reglamento de la Policía Preventiva del Distrito Federal, instituye un tratamiento especial previo a la privación de derechos que pudiera sufrir un policía como elemento activo de la Secretaría General de Protección y Vialidad, y a darlos de baja de esa institución.

En la Policía Preventiva del Distrito Federal existe un órgano colegiado denominado Consejo de Honor y Justicia, que es el competente para conocer, resolver y determinar en todo lo relativo a:

- a) La reputación de los elementos, y
- b) Las faltas graves que no constituyan delitos.

Atento a lo dispuesto por los artículos 34 y 35 del Reglamento de la materia, el Consejo de Honor y Justicia se integrará con un Presidente que será designado por el Secretario General de Protección y Vialidad, de entre los elementos policiales que tengan jerarquía correspondiente a los niveles medios por lo menos y una reconocida honorabilidad y probidad; de un Secretario, que será

designado por el Presidente del Consejo, y deberá contar con título de Licenciado en Derecho; y de tres Vocales, de los cuales uno será representante de la Contraloría Interna del Departamento del Distrito Federal y los dos Vocales restantes deberán ser insaculados de entre los inspectores que gocen de reconocida honorabilidad y probidad en la corporación; la duración de los Vocales en sus cargos será por el término de un año y no serán reelectos.

El artículo 36 del Reglamento de la Policía Preventiva, establece:

"Artículo 36. En todo asunto de su competencia, el Consejo de Honor y Justicia abrirá un expediente con las constancias que existan sobre el particular y se sujetará al siguiente procedimiento:

"I. Desde luego hará saber al elemento sujeto al procedimiento, la naturaleza y causa del mismo, a fin de que conozca bien los hechos que se le imputan y pueda defenderse, concediéndole diez días hábiles para que ofrezca y rinda las pruebas pertinentes;

"II. Una vez transcurrido el término probatorio a que se refiere la fracción anterior, señalará día y hora para la celebración de la audiencia de alegatos con efectos de citación de resolución, la que se pronunciará dentro de los diez días siguientes;

"III. El Consejo de Honor y Justicia valorará cada una de las probanzas desahogadas y las tomará en cuenta en la

resolución definitiva, la que debidamente fundada y motivada la notificará al interesado, y

"IV. En este procedimiento administrativo son admisibles toda clase de pruebas, excepto las que fueren en contra del derecho, la moral, y las buenas costumbres".

Sobre este procedimiento, cabe señalar que el policía presunto infractor, tiene derecho a ser asistido por abogado o persona digna de su confianza.

Asimismo, el Código de Procedimientos Civiles del Distrito Federal, es de aplicación supletoria a dicho procedimiento administrativo, por lo que el policía también tiene derecho a designar domicilio ubicado dentro del Distrito Federal para oír y recibir toda clase de notificaciones, aún las de carácter personal, y se practiquen las diligencias que sean necesarias; y en caso de no señalar domicilio para tales efectos, los acuerdos que dicte el Consejo de Honor y Justicia, así como la resolución definitiva, se le notificarán a través de los estrados.

#### 2.4.2. VIOLACION A LAS GARANTIAS DE LOS ELEMENTOS DE LA POLICIA.

Si el Reglamento de la Policía Preventiva del Distrito Federal, regula un procedimiento seguido en forma de juicio, en el que se sigan las formalidades exigidas por el artículo 14 constitucional (oportunidad defensiva y oportunidad probatoria), es obvio que para que se dé por

satisfecha la garantía de audiencia, el Consejo de Honor y Justicia debe cumplir fehacientemente con las etapas procedimentales que marca el artículo 36 del citado Reglamento.

Sin embargo, la práctica nos ha enseñado que dicho órgano colegiado incurre en una serie de actos y omisiones, que dan como resultado violaciones flagrantes a las garantías de seguridad jurídica de los elementos de la Policía, por las razones que en adelante se exponen.

La fracción I del artículo 36, del RPPDF, establece que se le hará saber al elemento sujeto al procedimiento la naturaleza y causa del mismo, a fin de que conozca bien los hechos que se le imputan y pueda defenderse, concediéndole un término para que ofrezca pruebas; pero la experiencia ha puesto de manifiesto que el Consejo de Honor y Justicia en muchas ocasiones, nunca notifica al policía que es presunto infractor al Reglamento y que se le está instrumentando un juicio.

En estas condiciones, y como el policía no comparece a juicio, el Consejo de Honor y Justicia resuelve decretar la baja definitiva del policía como elemento activo de la Secretaría General de Protección y Vialidad, dejándolo, por la misma trascendencia del acto emitido, en estado de indefensión, pues no se le dio la oportunidad de hacer valer las defensas que a su favor procedieran.

Siendo así las cosas, resulta evidente que no --

se observaron las formalidades esenciales del procedimiento administrativo iniciado en contra del policía y por lo mismo no se le concedió plenamente la garantía de audiencia prevista en el artículo 14 de la Constitución Federal.

Por otro lado, cuando un policía sí es emplazado al procedimiento administrativo seguido en forma de juicio, que entraña una secuencia de actos concatenados entre sí y ordenados a la consecución de un fin determinado; con independencia de que las actuaciones se realizan con exceso de los términos procesales establecidos en el artículo 36 del Reglamento que nos ocupa, regularmente se le notifica por lista o estrados la resolución definitiva, desatendiendo lo establecido por la fracción III del numeral en comento, que ordena notificar personalmente al interesado dicha resolución final.

Y es así como el policía nunca se entera cuándo se le decretó la baja ni de los motivos que las autoridades de la Secretaría General de Protección y Vialidad pudieron haber tenido para hacerlo, no quedándole más opción que promover recurso de inconformidad en contra de la baja, o intentar el juicio de amparo indirecto, por violaciones a las garantías de audiencia y legalidad contenidas en los artículos 14 y 16 de la Ley Suprema.

### CAPITULO III

#### MEDIOS DE IMPUGNACION

Un principio elemental de garantía de los derechos humanos y del debido proceso legal, implica que todo sistema procesal tenga medios de impugnación, o sea, medidas, formas, recursos o procedimientos mediante los cuales los peticionarios que acuden a los tribunales pidiendo justicia tengan a la mano dichos medios para que las resoluciones que se han dictado se reexaminen y se haga un análisis cuidadoso de ellas; pero por regla general, sobre todo si se trata de la resolución final de un proceso, por un tribunal de jerarquía superior o de segunda instancia.

Para Alcalá-Zamora, los medios de impugnación "son actos procesales de las partes dirigidos a obtener un nuevo examen, total o limitado a determinados extremos, y un nuevo proveimiento acerca de una resolución judicial que el impugnador no estima apegada a Derecho, en el fondo o en la forma, o que reputa errónea en cuanto a la fijación de hechos"<sup>(12)</sup>.

En general, los medios de impugnación configuran instrumentos jurídicos consagrados por las leyes procesales para reclamar la ilegalidad o improcedencia, o ambas cosas, respecto del acto de autoridad que se reclama.

En ese mismo sentido, la peculiaridad que singulariza a

---

<sup>12</sup> Derecho Procesal Penal, Editorial G. Kraff, Buenos Aires, 1945, p. 259.

los medios de impugnación es la de que en todo proceso existe un principio general de impugnación, mediante el cual las partes, y también alguna vez los terceros afectados, pueden combatir las resoluciones judiciales cuando consideren que son ilegales, incorrectas, equivocadas, no apegadas a Derecho o inclusive injustas, aunque no siempre la injusticia de una resolución implique que ésta sea ilegal.

Todo medio de impugnación necesariamente tiene que llegar a uno de estos resultados: la resolución se confirma, se modifica o se revoca. Estos son los tres fines, los tres resultados posibles de todo medio de impugnación. Quien interpone el recurso, el que lo hace valer, nunca está persiguiendo la confirmación, sino que se pretende que se revoque o que se modifique la resolución; pero a veces se fracasa y la resolución no se modifica, sino que, por el contrario, se confirma. Al confirmarse una resolución se está declarando por la autoridad que la misma estuvo bien, legal y correctamente emitida y, por lo tanto, se le da plena validez; por otro lado, si se modifica o revoca, ello implica que no estaba bien ni correctamente dictada y que por ende amerita o bien una modificación o que se le deje sin efectos, que se le cancele, que se le anule. Revocar una resolución es dejarla sin efectos.

Cipriano Gómez Lara<sup>(13)</sup> hace una distinción entre lo que

---

<sup>13</sup> Cfr: Derecho Procesal Civil, 4ª ed., Editorial Trillas, México, 1990, p. 137.

llamamos recurso y los medios de impugnación. Señala que estos últimos abarcan a los primeros, es decir, que todo recurso es un medio de impugnación; mas no todo medio de impugnación es un recurso.

Básicamente, los medios de impugnación contienen a los recursos que son aquéllos reglamentados en un sistema procesal, que tienen vida propia dentro del mismo. Así por ejemplo, los recursos regulados en el Código de Procedimientos Civiles del Distrito Federal son la apelación, la apelación extraordinaria, la revocación y la queja. Son recursos porque son medios de impugnación que están reglamentados por un sistema procesal, es decir, son medios de impugnación intraprocesales.

Por el contrario, los medios que no están reglamentados ni pertenecen a ese sistema procesal, sino que están fuera, son los llamados medios de impugnación autónomos, los cuales tienen su propio régimen procesal, como son los recursos contemplados en las diversas leyes administrativas, o derivan de otro diverso, como lo es el Juicio de Amparo.

En el presente capítulo hablaremos del Recurso de Inconformidad que regula el Reglamento de la Policía Preventiva del Distrito Federal, y del Juicio de Amparo Indirecto, como un medio extraordinario de defensa, al que los policías pueden acudir cuando son violados sus derechos como elementos activos de la Secretaría General de Protección y Vialidad.

### 3.1. RECURSO DE INCONFORMIDAD.

Antes de entrar al estudio del recurso de inconformidad que regula el artículo 41 del Reglamento de la Policía Preventiva del Distrito Federal, es preciso hacer una breve referencia a su naturaleza administrativa.

Recursos Administrativos, es la denominación que la ley da a los procedimientos de impugnación de los actos administrativos a fin de que los administrados defiendan sus derechos o intereses jurídicos ante la Administración, generadora de los actos impugnados. Siempre deben estar previstos en la ley; en consecuencia, no pueden tener ese carácter las secuelas o prácticas de instancias que se presenten y tramiten ante las autoridades administrativas si aquélla no las autoriza como medios de impugnación.

De los diversos conceptos de recurso administrativo que la doctrina registra, merece cita especial el del maestro Gabino Fraga, que dice: "El recurso administrativo es un medio legal de que dispone el particular, afectado en sus derechos o intereses por un acto administrativo determinado, para obtener en los términos legales de la autoridad administrativa una revisión del propio acto, a fin de que dicha autoridad lo revoque, lo anule o lo reforme en caso de encontrar comprobada la ilegalidad y la inoportunidad del mismo". (14)

---

<sup>14</sup> Derecho Administrativo, 22ª ed., Editorial Porrúa, SA., México, 1982, p. 435.

Es a veces discutida la existencia del recurso administrativo como medio eficaz del control de la legalidad administrativa. Sin embargo está presente en casi la totalidad de las leyes mexicanas, conservando en consecuencia su crédito de vía eficaz y necesaria para el control de la legalidad de los actos administrativos. La imperfección que en la práctica adquiere, en las administraciones no acostumbradas o resistentes a ese y otros controles de legalidad, evidencia su difícil papel pero no su inutilidad.

En la práctica mexicana, el recurso administrativo juega importantísimos cometidos. Por la naturaleza misma de ciertas resoluciones o actos administrativos, no siempre es posible satisfacer la audiencia previa para los particulares y entonces el recurso sirve a este propósito, antes que los intereses legales discutidos salgan de la esfera de la Administración. Su natural condición de medio de impugnación de los actos administrativos lo convierte en defensor de los intereses y derechos de los particulares frente a la Administración, que con todo y las severas críticas que recibe, su uso como tal es generalizado en el medio social y administrativo federal y local.

La trascendencia jurídica del recurso administrativo, es la oportunidad legal y práctica que representa a fin de que la Administración a través de su procedimiento revise, reflexione, reforme y corrija sus decisiones sometiénolas al derecho y al interés público que las orienta.

Es, pues, el recurso administrativo, el educador jurídico de la buena marcha de la Administración, el tutelador legal de los derechos e intereses legítimos de los administrados, de él mana la certeza y la seguridad en las relaciones jurídicas de la Administración y los particulares.

Manifestado lo anterior, pasemos ahora sí a hablar del recurso de inconformidad que regula el Reglamento de la Policía Preventiva del Distrito Federal, el cual constituye un medio legal de defensa de los policías en contra de la "baja" decretada por las autoridades de la Secretaría General de Protección y Vialidad, el que tiene por objeto confirmar o revocar dicho acto de autoridad.

El primer párrafo del artículo 41 del citado precepto legal, establece: "Contra las resoluciones administrativas dictadas por las autoridades de la Policía del Distrito Federal que ocasionen la baja del personal se podrá interponer el recurso de inconformidad..."; por autoridades de la Policía debemos entender al Secretario General, a los Jefes de Sector, de Agrupamiento, de Unidad, de Departamento, Directores Administrativos y Comandantes.

Nótese que el numeral transcrito solamente hace alusión a la "baja", dejando a un lado a los correctivos disciplinarios, como la amonestación, el arresto y el cambio de adscripción. Suponemos que los correctivos no son materia de dicho recurso porque en este caso más que como autoridad, la Secretaría General de Protección y Vialidad actúa con las

atribuciones de un patrón, lo cual se rebustece con lo preceptuado en los artículos 45, 46 y 47 de la recién promulgada Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal,<sup>(15)</sup> los cuales determinan que contra el arresto o cambio de adscripción procederá el Recurso de Rectificación, el que no suspenderá los efectos de dichos correctivos pero tendrá por objeto que éstos no aparezcan en el expediente del elemento.

Ahora bien, dentro del estudio del recurso de inconformidad, es indispensable hacer referencia al Principio de Definitividad de la Acción, consagrado en las fracciones III y IV, del artículo 107 de la Constitución Federal, en relación con el artículo 73, en sus fracciones XIII y XV de la Ley de Amparo, toda vez que es muy discutida su aplicación en el caso que nos ocupa, por las razones que más adelante se expresarán.

Empecemos señalando que el principio de definitividad que rige el Juicio de Amparo, es una máxima jurídica consagrada en la Ley Suprema que regula la acción de amparo, el ejercicio de la misma durante el proceso y la sentencia. Este lineamiento, así como los demás principios rectores del Juicio Constitucional, es obligatorio para el órgano jurisdiccional que conozca del amparo, así como para las partes que intervengan en el mismo.

---

<sup>15</sup> Publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 19 de julio de 1993.

El Doctor Ignacio Burgoa, se refiere a éste de la siguiente manera: "El principio de definitividad del juicio de amparo supone el agotamiento o ejercicio previo y necesario de todos los recursos que la ley que rige el acto reclamado establece para atacarlo, bien sea modificándolo, confirmándolo o revocándolo, de tal suerte que existiendo dicho medio ordinario de impugnación, sin que lo interponga el quejoso, el amparo es improcedente".<sup>(16)</sup> El principio se fundamenta en la naturaleza misma del amparo. Si el amparo es el arma jurídica suprema de que dispone la persona para proteger sus derechos fundamentales contra la actuación inconstitucional e ilegal de las autoridades del Estado, es lógico que, antes de intentarlo, se deduzcan por el interesado todos aquellos medios comunes u ordinarios de invalidación del acto reclamado que sólo se ataca directamente, cuando la legislación que lo norma no brinda al afectado ningún medio legal de reparación.

Cuando el aludido principio es inobservado y no obstante ello se interpone demanda de garantías, el amparo se debe de sobreseer de acuerdo a lo establecido por el artículo 74, fracción II, de la Ley de Amparo, sin que el órgano jurisdiccional del control entre al estudio de la constitucionalidad o inconstitucionalidad del acto reclamado.

Pero el principio de definitividad no es absoluto, ya

---

<sup>16</sup> El Juicio de Amparo, 28ª ed., Editorial Porrúa, S.A., México, 1991, p. 282.

que tiene casos de excepción, es decir, no se necesita agotar el recurso ordinario y sí poder acudir directamente al Juicio de Amparo, prohibiéndose en este caso, intentar ambas vías.

Entre las diversas excepciones al principio de definitividad, y que es el que nos interesa para los fines de la presente investigación, se encuentra el caso en el que únicamente se impugnen violaciones directas e inmediatas a la Constitución, según criterio jurisprudencial al que más adelante haremos referencia.

Pues bien, en el caso que nos ocupa los elementos de la Policía Preventiva del Distrito Federal, no están obligados a agotar, previamente al Juicio de Amparo, el recurso de inconformidad que regula el citado Reglamento, cuando nunca fue llamado al procedimiento en forma de juicio, que el Consejo de Honor y Justicia de la Secretaría General de Protección y Vialidad, debió haber instaurado en su contra, tal como lo marca el artículo 36 del Reglamento de la Policía Preventiva.

Apoya la consideración que antecede el más Alto Tribunal, al afirmar que:

"...cuando la autoridad responsable no acredita haber "  
"iniciado algún procedimiento administrativo en contra del "  
"quejoso, es evidente que el mismo no está obligado a agotar "  
"los recursos ordinarios concedidos por la ley del acto, "  
"sino que está en posibilidad de acudir, directamente al "  
"juicio de amparo, ya que carece de elementos para preparar "  
"su defensa ante la potestad común, toda vez que, por "  
"hipótesis, no se le han dado a conocer, con la necesaria "

"amplitud, ni los datos de hecho ni los fundamentos jurídicos"  
"en que se apoya el acto que lesiona sus intereses".<sup>(17)</sup>

Pero no todos los Jueces de Distrito están de acuerdo con ese criterio, pues sobreesen el juicio de garantías, basándose en la fracción XV del artículo 73, de la Ley de Amparo, argumentando que el citado precepto establece el principio de definitividad que rige el amparo, el cual consiste en que todo gobernado, previamente a la interposición del Juicio de Amparo debe agotar los recursos o medios ordinarios de defensa previstos en los ordenamientos jurídicos secundarios, a través de los cuales puede ser modificado, revocado o nulificado el acto reclamado, siempre que conforme a las leyes que lo rigen, se suspendan sus efectos, sin exigir mayores requisitos que los consignados en la ley reglamentaria de los artículos 103 y 107 constitucionales, tal y como acontece en la especie; diciendo además, que el Juicio de Amparo resulta ser un medio de control extraordinario, al cual debe llegarse una vez que ya no se cuente con un medio legal de defensa en contra del acto de autoridad que se considera violatorio de garantías.

En tal virtud, como en el presente asunto el policía no acredita haber cumplido con el principio de definitividad anotado, pues previamente al Juicio de Amparo, debió de interponer en contra de la baja decretada en su perjuicio, el recurso de inconformidad previsto en el artículo 41 del

---

<sup>17</sup> Apéndice al Tomo CVIII, tesis 428, 1985, p. 2066.

Reglamento de la Policía Preventiva; máxime que la parte final de dicho precepto, prevé que la interposición del recurso suspende los efectos del acto recurrido hasta su resolución, sin señalar requisito alguno para el otorgamiento de esa medida, el Juez de Distrito concluye que se actualiza la causal de improcedencia de mérito y con fundamento en el artículo 74, fracción III de la Ley de Amparo, procede a decretar el sobreseimiento del juicio de garantías. Apoyándose por analogía en las siguientes tesis jurisprudenciales, que a la letra dicen:

"RECURSOS ORDINARIOS. El hecho de no hacer valer los recursos "procedentes contra un fallo ante los tribunales ordinarios," "es causa de improcedencia del amparo que se enderece contra "ese fallo". (18)

"RECURSO. SOBRESEIMIENTO POR NO AGOTARSE PREVIAMENTE AL "AMPARO. El amparo es improcedente si el acto que se reclama "pudo tener un remedio ante las autoridades del orden "común". (19)

Otros Jueces de Distrito, con un diverso criterio al anterior, pero parecido en el fondo, sobresean el juicio basándose en la causal de improcedencia prevista en la fracción XVIII, del artículo 73, en relación con el 114, fracción II, de la misma Ley, en virtud de que el acto reclamado por el quejoso, o sea su baja, forma parte de un procedimiento seguido en forma de juicio, y el amparo sólo puede promoverse contra la resolución definitiva que se dicte

<sup>18</sup> Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-1988, Segunda Parte, tesis 1571, p. 2515.

<sup>19</sup> Ibid., tesis 1577, foja 2523.

en el mismo, atento a lo dispuesto en el artículo 41 del Reglamento de la Policía Preventiva del Distrito Federal, en razón de ser la ley propia o especial que rige lo concerniente al funcionamiento de la Policía, el cual establece un procedimiento contra las resoluciones administrativas dictadas por las autoridades de la Policía que ocasionen la baja del personal, mismo que se sigue en forma de juicio, concluyendo que el amparo es improcedente porque de las constancias de autos no se desprende que se haya dictado la resolución definitiva en tal procedimiento, el cual debe agotarse en sus trámites antes de acudir al amparo, que sólo procederá en contra de la resolución definitiva que se dicte en el procedimiento aludido.

Sin embargo, algunos Jueces de Distrito consideran que no se actualiza la causal de improcedencia prevista en la fracción XV de la Ley de Amparo, en base a los siguientes razonamientos:

Si bien es cierto que:

a) En el juicio de amparo rige el principio de definitividad, consistente en que todo gobernado, previamente a la interposición del juicio, debe agotar los recursos o medios de defensa previstos en los ordenamientos legales ordinarios, de modo tal, que el juicio de garantías resulta ser un medio de control extraordinario, al que debe llegarse cuando el agraviado no cuente ya con ningún medio de defensa contra el acto de autoridad que considere violatorio de garantías;

b) Que la fracción XV, del artículo 73 de la Ley de Amparo, acoge este principio al establecer que el juicio de amparo es improcedente cuando proceda, contra los actos que se reclaman, algún recurso, juicio o medio de defensa legal, por virtud del cual puedan ser modificados, revocados o nulificados, siempre que conforme a las leyes que regulen el acto, se suspendan los efectos del mismo, mediante la interposición del recurso o medio de defensa que se haga valer, sin exigir mayores requisitos que los consignados en la Ley de Amparo, y

c) Que en contra de las resoluciones administrativas dictadas por las autoridades de la Policía del Distrito Federal que ocasionen la baja del personal, procede el recurso de inconformidad previsto en el artículo 41 del Reglamento de la Policía Preventiva del Distrito Federal.

También lo es que en el caso que nos ocupa el quejoso no está obligado a agotar tal recurso de inconformidad antes de acudir al juicio de amparo, toda vez que el principio de definitividad tiene diversas excepciones, entre las que se encuentra el caso en que se aduzcan únicamente violaciones directas a la Constitución; y en el presente asunto el peticionario de garantías no ataca el acto de autoridad administrativa por inexacta aplicación de la ley que lo rige, sino por ser contrario a una garantía constitucional, diversa a la exacta aplicación de las leyes, y tal cuestión no puede plantearse ante la autoridad común, porque las controversias

sobre violaciones de garantías están reservadas a los Tribunales Federales y en consecuencia, no existe la obligación de agotar recursos o medios de defensa ordinarios antes de acudir al juicio de amparo.

Es decir, si la demanda se funda, no en la violación a leyes secundarias, sino a la violación de la garantía de audiencia y como el juicio de amparo es el que el legislador constituyente destinó precisamente a la defensa de tales garantías, no puede decirse que en condiciones como las referidas por el quejoso, o sea, que no se le llamó ni se le escuchó en defensa, el impetrante de garantías deba agotar recursos administrativos destinados a proteger, en todo caso, la legalidad de los actos de las autoridades, o sea, la exacta aplicación de las leyes secundarias; luego entonces por este motivo no resulta aplicable la causal de improcedencia prevista en la fracción XV, del artículo 73, de la Ley de Amparo.

Sirven de apoyo a lo anterior las tesis de jurisprudencia, cuyo rubro y texto son los siguientes:

"RECURSOS ORDINARIOS. NO ES NECESARIO AGOTARLOS CUANDO"  
"UNICAMENTE SE ADUCEN VIOLACIONES DIRECTAS A LA"  
"CONSTITUCION. En principio un juicio de garantías es"  
"improcedente y debe ser sobreseído cuando la parte quejosa"  
"no hace valer, previamente a la promoción de dicho juicio,"  
"los recursos ordinarios que establezca la ley del acto,"  
"pues entre los principios fundamentales en que se sustenta"  
"el juicio constitucional se halla el de definitividad,"  
"según el cual este juicio, que es un medio extraordinario"

"de defensa, sólo será procedente, salvo los casos de"  
"excepción que la misma Constitución y la Ley de Amparo"  
"precisan, y, con base en ambas, esta Suprema Corte en su"  
"jurisprudencia, cuando se hayan agotado previamente los"  
"recursos que la ley del acto haya instituido precisamente"  
"para la impugnación de éste. Como una de las excepciones de"  
"referencia, esta Suprema Corte ha establecido la que se"  
"actualiza cuando el acto reclamado carece de fundamentación"  
"y motivación, ya que no instituirlo significaría dejar al"  
"quejoso en estado de indefensión, porque precisamente esas"  
"carencias (falta absoluta de fundamentación y motivación)"  
"le impedirían hacer valer el recurso idóneo para atacar"  
"dicho acto, pues el desconocimiento de los motivos y"  
"fundamentos de éste no le permitirían impugnarlo mediante"  
"el recurso ordinario. Empero, no hay razón para pretender,"  
"que por el hecho de que en la demanda de garantías se"  
"aduzca, al lado de violaciones de garantías de legalidad"  
"por estimar que se vulneran preceptos a leyes secundarias,"  
"violación a la garantía de audiencia, no deba agotarse el"  
"recurso ordinario, puesto que, mediante éste, cuya"  
"interposición priva de definitividad el acto recurrido, el"  
"afectado puede ser oído con la amplitud que la garantía de"  
"audiencia persigue, ya que tiene la oportunidad de expresar"  
"sus defensas y de aportar las pruebas legalmente"  
"procedentes. En cambio, cuando únicamente se aduce la"  
"violación de la garantía de audiencia, no es obligatorio"  
"para el afectado, hacer valer recurso alguno. El quejoso"  
"debe, pues, antes de promover el juicio de garantías,"  
"agotar el recurso establecido por la ley de la materia,"  
"pues la circunstancia de que en la demanda de amparo se"  
"haga referencia a violaciones de preceptos constitucionales"  
"no releva al afectado de la obligación de agotar, en los"  
"casos en que proceda, los recursos que estatuye la ley"  
"ordinaria que estima también infringida, pues de lo"  
"contrario imperaría el arbitrio del quejoso, quien, por el"

"sólo hecho de señalar violaciones a la Carta Magna, podría"  
 "optar entre acudir directamente al juicio de amparo o"  
 "agotar los medios ordinarios de defensa que la ley"  
 "secundaria establezca".<sup>(20)</sup>

"VIOLACIONES DIRECTAS A LA CONSTITUCION, CUANDO PROCEDE EL"  
 "JUICIO DE AMPARO EN CONTRA DE LAS, SIN NECESIDAD DE AGOTAR"  
 "RECURSOS. Uno de los principios fundamentales que rigen el"  
 "juicio de amparo lo es el de definitividad, conforme al"  
 "cual el juicio constitucional es improcedente cuando se"  
 "endereza en contra de actos respecto de los cuales procede"  
 "algún recurso o medio de defensa legal, por virtud del cual"  
 "puedan ser modificados, revocados o nulificados. Sin"  
 "embargo, este principio esencial admite excepciones, como"  
 "sucede cuando el acto reclamado no se ataca por ser"  
 "violatorio de disposición legal secundaria alguna, sino por"  
 "considerar que con dicho acto se vulneran las garantías"  
 "formales de previa audiencia, motivación y fundamentación."  
 "Entonces, si del examen integral de la demanda se desprende"  
 "que la parte quejosa sólo hizo valer violaciones directas"  
 "e inmediatas a la Constitución, no se actualiza causal de *im*"  
 "procedencia alguna por no haber agotado el principio de"  
 "definitividad".<sup>(21)</sup>

En suma, la violación directa de la Constitución que comete un acto de autoridad no depende de lo que alegue el quejoso en su demanda de amparo aduciendo dicho vicio, sino de la circunstancia de que tal acto, en sí mismo, sea inconstitucional, independientemente de que infrinja o no alguna ley secundaria o algún reglamento, como en este caso.

<sup>20</sup> *Ibidem*, tesis jurisprudencial 1574, visible a fojas 2521 y 2522.

<sup>21</sup> Informe de Labores de 1988, Tercera Parte, Tribunales Colegiados de Circuito, p. 491.

### 3.1.1. PROCEDIMIENTO.

El recurso de inconformidad se puede interponer ante el Secretario General de Protección y Vialidad o ante el Jefe del Departamento del Distrito Federal, con base a lo siguiente:

a) Cuando el acto es emitido por las autoridades de la Secretaría en cuestión, inferiores al titular de esa dependencia, el recurso se interpondrá ante el Secretario General, y

b) Cuando la resolución que ocasiona la baja es ordenada por el Secretario General, el recurso de inconformidad se interpondrá ante el Jefe del Departamento del Distrito Federal.

El término que tiene el recurrente para interponerlo es de tres días hábiles, contados a partir del día siguiente al en que tuvo noticia del acto que se reclame, o al siguiente de aquél en que se hizo sabedor de dicho acto.

Ahora bien, con lo que respecta al citado término, es preciso hacer referencia a algunas situaciones reales que se dan en la práctica, pues sitúan al elemento en dos supuestos trascendentales, que pueden dar origen a violaciones de garantías constitucionales en su perjuicio.

Primero, cuando el policía es legalmente emplazado al procedimiento administrativo seguido en forma de juicio, que el H. Consejo de Honor y Justicia sigue en su contra, por incurrir en alguna de las causales que regula el artículo 28,

en relación con los numerales 33 y 36 del Reglamento de la Policía Preventiva del Distrito Federal, y una vez substanciado el juicio se le notifica personalmente o por estrados la resolución de baja, es obvio que el elemento si está en posibilidades de interponer el recurso de inconformidad dentro del término de tres días a que alude el primer párrafo del artículo 41 del propio Reglamento, independientemente o no de que dicha resolución adolezca de vicios legales.

El segundo supuesto se presenta cuando el elemento nunca es llamado a juicio por el Consejo de Honor y Justicia, ya sea porque no se cumplió con ese requisito o simplemente porque la baja fue emitida por autoridad diversa a ese órgano colegiado; en este caso la resolución se le notifica por estrados, y para cuando el elemento se entera de la baja, ya ha transcurrido en exceso el término de tres días para interponer el recurso de inconformidad.

Pero si el policía lo interpone, haciendo valer precisamente que acaba de hacerse sabedor de dicho acto, el mencionado recurso es desechado por extemporáneo, pues para las autoridades de la Secretaría General de Protección y Vialidad, el término empezó a correr a partir de que la resolución fue notificada por estrados y no como lo marca el Reglamento. Y es precisamente esta situación la que da lugar a mayores juicios de amparo, toda vez de que si el policía no fue emplazado a juicio, no tenía la obligación de estar

pendiente de que se le dictara alguna resolución y menos que se le notificara por estrados.

Continuando con la tramitación del recurso de inconformidad, una vez presentado éste, el expediente que corresponda es integrado por la Dirección de Asuntos Jurídicos y Justicia Policial, cuando el acto es dictado por las autoridades de la Secretaría General de Protección y Vialidad; y si por el contrario, la consigna de baja fue girada por el titular de la Secretaría, el expediente es integrado por la Dirección General de Servicios Legales, del Departamento del Distrito Federal.

La Dirección de Asuntos Jurídicos de la Secretaría de Protección y Vialidad, o la Dirección de Servicios Legales del Departamento, según sea el caso, dan entrada al recurso y señalan al promovente un término de diez días hábiles para que rinda pruebas y formule alegatos.

Una vez concluido el término de pruebas, el expediente se remite al propio Secretario General de Protección y Vialidad o al Jefe del Departamento del Distrito Federal, según corresponda, para su resolución.

La resolución debe pronunciarse debidamente fundada y motivada, dentro de diez días hábiles, contados a partir del día en que obra en su poder el expediente respectivo.

Cabe hacer mención que la resolución generalmente es en sentido negativo, es decir, la baja se confirma, con la consiguiente consigna de separar definitivamente al policía de su trabajo.

### 3.2.2. EFECTOS.

El último párrafo del artículo 41 del Reglamento de la Policía Preventiva del Distrito Federal, señala: "La interposición del recurso suspende los efectos del acto recurrido, hasta su resolución".

Los efectos de la baja, son:

- 1º Que se separe al policía de su empleo, y
- 2º Que se le suspenda el pago de haberes.

Al establecer el Reglamento que la interposición del recurso suspende los efectos de la baja, debemos entender que mientras el recurso no se resuelva, el elemento puede seguir prestando sus servicios y cobrando sus sueldos.

Pero la realidad es muy diferente, pues la práctica nos ha enseñado que el policía que llega a interponer el recurso de inconformidad es porque ya ha sido separado de su trabajo y suspendido en su pago.

Sin embargo, sí se llegan a dar casos en que se le decreta la baja al policía estando en el activo, y es cuando procede la interposición del recurso, antes de que dicha baja surta sus efectos.

En este supuesto, los efectos de la baja no se interrumpen inmediatamente, sino pasado un mes o más, ya que a pesar de que el Reglamento marca términos para que el recurso sea resuelto, la resolución generalmente es dictada con exceso de los términos señalados en la ley.

### 3.2. EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO.

En nuestros días, el juicio de amparo es una institución procesal sumamente compleja, que protege prácticamente a todo el orden jurídico nacional, desde los preceptos más elevados de la Constitución hasta las disposiciones modestas de un humilde reglamento.

El juicio de amparo mexicano constituye en la actualidad, la última instancia impugnativa de la mayor parte de los procedimientos judiciales, administrativos y aun de carácter legislativo, por lo que tutela todo el orden jurídico nacional contra las violaciones realizadas por cualquier autoridad, siempre que esas afectaciones se traduzcan en una conculcación actual, personal y directa a los derechos de una persona jurídica, sea individual o colectiva.

La amplitud del amparo permite o autoriza que cuando se produzca un acto, se pronuncie una resolución o se incurra en omisión, por parte de una autoridad federal o local, y contra esa conducta que afecte a un particular, no exista posibilidad de acudir ante un tribunal administrativo, entonces puede combatirse a través del amparo y de manera inmediata ante un Juez de Distrito (artículo 114, fracción II, Ley de Amparo), y en segunda instancia ante la Suprema Corte de Justicia o los Tribunales Colegiados de Circuito (artículos 84 y 85, de la Ley de Amparo). A este sector se le ha calificado como amparo administrativo.

En la práctica, al juicio de amparo que se inicia ante un Juez de Distrito se le suele llamar amparo indirecto.

El concepto de indirecto o mediato, se determina en razón a la idea contraria. Lo directo o inmediato implica una relación entre dos elementos, un nexo entre cuyos puntos de enlace no existe ningún intermedio.

El juicio de amparo indirecto, es, pues, el opuesto al juicio de amparo directo, tomando en consideración a la instancia jurisdiccional en que se resuelve definitivamente el juicio de amparo; por tal motivo, siendo la Suprema Corte o los Tribunales Colegiados los que, en sus respectivos casos, dictan la última o única palabra en materia de amparo en general, se colige que los juicios de amparo que se inician ante y se resuelven por un Juez de Distrito, llegan por conducto de éste, al conocimiento de dichos órganos judiciales a través del recurso de revisión que se interponga en contra de sus resoluciones, indirecta o mediatamente.

Por el contrario, se le suele llamar directo al amparo que ante la Suprema Corte de Justicia o los mencionados Tribunales Colegiados, se promueve en única instancia, debido a que su conocimiento por esos órganos jurisdiccionales se suscita sin desarrollo previo de otra instancia.

De acuerdo con el Doctor Burgoa, <sup>(22)</sup> en vez de llamar al juicio de garantías de que conoce un Juez de Distrito en

---

<sup>22</sup> Cfr. Op. Cit., pp. 631 y 632.

primera instancia y la Suprema Corte o los Tribunales Colegiados de Circuito en segunda mediante el recurso de revisión, amparo indirecto, se le podría designar ventajosamente con el nombre de amparo bi-instancial, por desarrollarse su tramitación total en dos instancias.

Por el contrario, a aquel juicio de amparo que directamente se promueve ante la Suprema Corte de la Nación o ante los Tribunales Colegiados de Circuito, debería llamársele amparo uni-instancial, por razones evidentes y lógicas.

### 3.2.1. GARANTIAS VULNERADAS.

Las llamadas garantías constitucionales, son también mencionadas como garantías individuales, derechos del hombre, derechos fundamentales, derechos públicos subjetivos o derechos del gobernado. (23)

Estas garantías o derechos, en su primer origen, no son elaboraciones de juristas, politólogos o sociólogos, ni nacen como producto de una reflexión de gabinete o de debates. Son auténticas vivencias de los pueblos o de grupos que constituyen a éstos, quienes se las arranca al soberano para lograr el pleno reconocimiento de libertades y atributos, que se supone corresponden a la persona humana por el simple hecho de tener esta calidad. (24)

<sup>23</sup> Cfr., Burgos, Ignacio, Las Garantías Individuales, 11ª ed., Editorial Porrúa, S.A., México, 1978, p. 162.

<sup>24</sup> Cfr., Castro, Juventino, Garantías y Amparo, 7ª ed., Editorial Porrúa, S.A., México, 1991, p. 3.

La consagración de los derechos del hombre en nuestra Ley Fundamental como garantías individuales, reviste todo un sistema jurídico de seguridad y eficacia frente al poder público, sin que por ello este último deje de ser soberano.

En un primer concepto, las garantías individuales obedecen al conjunto de derechos o potestades (libertades), inherentes a la personalidad del hombre como ente racional único; y en cambio, el segundo concepto, nace de la relación jurídica que guardan los gobernados frente al Estado, esto es, la consagración jurídico positiva de esos elementos con el propósito de atribuirles obligatoriedad e imperatividad frente a las autoridades estatales y el Estado mismo.

Por lo tanto, las garantías individuales se traducen jurídicamente en una relación de derecho existente entre el gobernado como persona física o moral y el Estado como entidad jurídica con personalidad propia y sus autoridades, cuya actividad en todo caso se desempeña en ejercicio del poder y en representación de la entidad estatal.

En la vida de cualquier Estado o sociedad existen tres fundamentales tipos de relaciones, a saber: las de coordinación, las de supraordinación y las de supra a subordinación.

Las relaciones de supraordinación se establecen entre los diferentes órganos de poder o gobierno de un Estado o sociedad, normando la actuación de cada uno de ellos; estas relaciones son características tanto del Derecho

Constitucional como del Administrativo, en lo conducente a su parte orgánica.

Las relaciones de coordinación son los vínculos que se dan o entablan entre dos o más sujetos físicos o morales dentro de su condición de gobernados. Son propias del Derecho Civil y del Derecho Mercantil.

Las relaciones de supra a subordinación surgen entre dos entidades colocadas en distinto plano o posición, es decir, entre el Estado como persona jurídico-política y sus órganos de autoridad, por un lado, y el gobernado, por el otro. En dichas relaciones, la persona moral estatal y sus autoridades desempeñan frente al gobernado la actividad soberana o de gobierno, o sea, actos autoritarios propiamente dichos que tienen como atributos esenciales la unilateralidad, la imperatividad y la coercitividad. Ahora, cuando las relaciones de supra a subordinación se regulan por el orden jurídico, su normación forma parte tanto de la Constitución como de las leyes administrativas, principalmente, implicando en este caso a las garantías individuales e incluso al juicio constitucional.

Pues bien, ya que ha quedado definida la relación jurídica que guardan los gobernados frente al Estado, pasemos ahora a hablar de los actos de autoridad que cometen los funcionarios de la Secretaría General de Protección y Vialidad del Departamento del Distrito Federal, en contra de los elementos que integran esa corporación.

Como se ha apuntado con antelación, la Secretaría General de Protección y Vialidad, cuenta con un órgano colegiado denominado Consejo de Honor y Justicia, el cual es competente para conocer, resolver y determinar en todo lo relativo a la reputación de los elementos de la Policía Preventiva del Distrito Federal, y de las faltas graves que no constituyan delitos (artículo 33 del Reglamento).

También se ha hecho mención de que el Consejo de Honor y Justicia, según se desprende del artículo 36 del mismo ordenamiento, tiene la obligación de integrar un expediente de todos los asuntos de su competencia, entre los que se encuentran los ya anotados y por extensión, la hipótesis prevista en el artículo 28, fracción I, del Reglamento de la materia, consistente en faltar injustificadamente a sus labores por más de tres días consecutivos.

Con las constancias que existan sobre el particular, el Consejo de Honor y Justicia tiene que sujetarse al procedimiento que marca el numeral en comento, y llamar al policía para que pueda ser oído en defensa por ser presunto infractor al Reglamento de la Policía Preventiva del Distrito Federal.

Sin embargo, la práctica ha hecho entrever que no siempre se cumple con dicho procedimiento, pues se decreta la baja al policía sin ser escuchado en defensa de sus intereses, dejándolo por lo tanto en completo estado de indefensión, pues no se le dio la oportunidad de alegar lo

que a su derecho conviniera, ni de ofrecer pruebas para desvirtuar la causal que se le imputaba.

Es por ello que el elemento de la policía que acude ante los Tribunales Federales en demanda del Amparo y Protección de la Justicia de la Unión, substancialmente aduce en sus conceptos de violación que las autoridades responsables transgredieron en su perjuicio la garantía de audiencia y debido proceso legal, prevista en el artículo 14, en relación con el 16, de nuestra Carta Magna, toda vez que lo dan de baja de su empleo de la Policía Preventiva del Distrito Federal, sin que para ello se le hubiera oído en defensa de sus intereses ni de presentar pruebas de su parte y sin observar las formalidades esenciales del procedimiento.

Asimismo, el elemento reclama de las autoridades la abstención de seguir cubriendo sus haberes y percepciones que por concepto de emolumentos y sueldo haya devengado, desde que se le dictó la baja, lo que en tiempo se puede traducir desde un año, hasta diez o más de pago de sueldos caídos.

Esta garantía implica para el gobernado, que pueda conocer las pretensiones de la contraparte, la oportunidad de alegar lo necesario y rendir las pruebas conducentes para su defensa. En este orden de ideas son aplicables las tesis jurisprudenciales, que a la letra dicen:

"AUDIENCIA, RESPECTO A LA GARANTIA DE. DEBEN DE DARSE A"

"CONOCER AL PARTICULAR LOS HECHOS Y MOTIVOS QUE ORIGINAN EL"

"PROCEDIMIENTO QUE SE INICIE EN SU CONTRA. La garantía de"

"audiencia consiste fundamentalmente en la oportunidad que se"

"concede al particular de intervenir para poder defenderse, y esa intervención se puede concretar en dos aspectos esenciales, a saber: la posibilidad de rendir pruebas que acrediten los hechos en que se finque la defensa; y la de producir alegatos para apoyar esa misma defensa con las argumentaciones jurídicas que se estimen pertinentes. Esto presupone obviamente, la necesidad de que los hechos y datos en los que la autoridad se basa para iniciar un procedimiento que puede culminar con privación de derechos, sean del conocimiento del particular, lo que se traduce siempre en un acto de notificación que tiene por finalidad que aquél se entere de cuales son esos hechos y así esté en aptitud de defenderse. De lo contrario la audiencia resultaría prácticamente inútil, puesto que el presunto afectado no estaría en condiciones de saber que pruebas aportar o que alegatos formular a fin de contradecir los argumentos de la autoridad si no conoce las causas y los hechos en que ésta se apoyó para iniciar un procedimiento que pudiera afectarlo en su esfera jurídica". (25)

"AUDIENCIA, GARANTIA DE. La garantía de audiencia que consagra el artículo 14 de la Constitución Federal debe interpretarse en el sentido de que las autoridades administrativas previamente a la emisión de cualquier acto que implique privación de derechos respetando los procedimientos que lo contengan, tiene la obligación de dar oportunidad a los agraviados para que expongan lo que consideren conveniente en defensa de sus intereses. Lo anterior implica que se otorgue a los afectados un término razonable para que conozcan las pretensiones de"

---

<sup>25</sup> Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-1968, Segunda Parte, tesis 271, visible en foja 486.

"la autoridad y aporten las pruebas legales que consideren"  
"pertinentes para defender sus derechos".<sup>(26)</sup>

En muchas ocasiones, las autoridades responsables encubren la ilegalidad del acto, argumentando que la ausencia del cumplimiento de sus obligaciones del policía a su centro de adscripción, es la causa por la que materialmente no es posible otorgar el derecho de audiencia, ante la imposibilidad de la presentación del quejoso; haciendo valer que si el policía no ejercita el derecho de audiencia, no es imputable en este caso a la autoridad, dejando a la Secretaría General de Protección y Vialidad, a ésta sí, en estado de indefensión, al negársele la posibilidad de decretar las bajas de sus trabajadores fundadas en derecho, por causales diversas cometidas por éstos.

Consideramos que ese criterio es totalmente antijurídico, pues el hecho de que el policía se ausente de sus labores, en modo alguno releva a las autoridades de cumplir con el mandato del artículo 14 constitucional, pues saben los datos del trabajador, estando en plena aptitud de notificarle la iniciación del juicio respectivo, a fin de que hubiera sido oído durante la tramitación del mismo.

Además, ante la negativa del gobernado, es obligación de la autoridad, demostrar que otorgó al afectado, previamente al acto de privación, la garantía de audiencia por tratarse de

---

<sup>26</sup> Ibid., primera tesis relacionada a la 267, visible en las pp. 479 y 480.

una formalidad esencial que no puede ser desatendida bajo ningún pretexto.

Tiene aplicación sobre el particular, la tesis jurisprudencial, que dice:

"AUDIENCIA, GARANTIA DE. CARGA DE LA PRUEBA PARA LA AUTORIDAD"  
 "RESPONSABLE. La afirmación del quejoso en el sentido de que"  
 "no se le citó ni se le oyó en defensa, que integra una"  
 "negativa, obliga a las responsables a demostrar lo"  
 "contrario, para desvirtuar la violación del artículo 14"  
 "constitucional que se reclama". (27)

Por lo tanto, al no demostrar las autoridades responsables a las que se les imputaron los actos reclamados, haber seguido el procedimiento idóneo en contra del quejoso, previamente a darlo de baja como elemento de la Secretaría General de Protección y Vialidad del Departamento del Distrito Federal, no obstante que a ellas correspondía la carga de la prueba, es suficiente para conceder al agraviado la protección constitucional, dejando sin efectos la baja.

En las relacionadas condiciones y habiendo resultado inconstitucional la resolución por la que se da de baja de su empleo al impetrante de garantías, también resultan inconstitucionales todos aquellos actos y consecuencias que se deriven de dicha resolución y que se apoyen en la misma, por lo que en relación a éstos también procede conceder el Amparo y Protección de la Justicia Federal al quejoso.

---

27 *Ibid.*, tesis 267, p. 479.

Dentro de las consecuencias del acto reclamado, se encuentra la abstención de seguir cubriendo los haberes y demás percepciones que por concepto de emolumentos y sueldo devenga el quejoso. Pues bien, siendo éste un acto omisivo o también denominado negativo, la carga de la prueba recae precisamente en las responsables en el sentido de acreditar el hecho contrario, el cual constituye ser en sentido positivo o afirmativo, esto es, que se le hubiere seguido cubriendo sus haberes y emolumentos.

Apoya la consideración que antecede la tesis de jurisprudencia, que a la letra dice:

"ACTO RECLAMADO NEGATIVO. LA AUTORIDAD RESPONSABLE DEBE"  
 "COMPROBAR QUE CUMPLIO LOS REQUISITOS QUE SE LE RECLAMAN."  
 "Advirtiéndose que los actos reclamados consistan en"  
 "omisiones o hechos negativos de las autoridades"  
 "responsables, debe entenderse que la carga de la prueba de"  
 "esas omisiones o de esos hechos negativos, no corresponde a"  
 "la parte quejosa, sino que es a las responsables a las que"  
 "toca demostrar que no intervinieron en ellos". (28)

Con base a la citada jurisprudencia y a la aplicabilidad de la regla relativa a la carga de la prueba, dicho acto de omisión resulta suficiente para conceder el Amparo y Protección de la Justicia Federal, ya que lo privan de el derecho que tiene a percibir su sueldo por la prestación de servicios que otorga a la Secretaría General de Protección y Vialidad, sin que este acto de privación, y por tanto de

---

<sup>28</sup> *Ibidem*, tesis 55, foja 91.

molestia, se encontrara apoyado en un mandamiento escrito de autoridad competente que fundara y motivara la causa legal del procedimiento (artículo 16 constitucional).

La formalidad perseguida por el legislador al disponer que todo acto de molestia esté precedido de un mandamiento escrito de autoridad competente que contenga la causa legal del procedimiento, no puede entenderse satisfecha cuando un acto de molestia no esté ordenado en mandamiento escrito y éste no se entregue al gobernado; lo anterior es así como se pasa a demostrar.

Las garantías individuales, entre las que se incluye la de seguridad jurídica, se consagró no en favor de la autoridad, sino en favor del gobernado, por cuanto limita la actuación de los órganos del poder público para garantizar así el respeto de los derechos subjetivos públicos de los gobernados.

El hecho de que el acto de molestia no sea ordenado en un mandamiento escrito impide que el afectado conozca con certeza el contenido del documento y, por ende, la causa legal del procedimiento, impidiendo también que se le proporcionen los medios para hacer efectivo su derecho genérico a la defensa, pues al desconocer con detalle el contenido de tal mandamiento escrito, no puede impugnarlo en lo que se refiere a la competencia de la autoridad que lo emite o ejecuta, a la fundamentación y motivación del acto o de los datos que deban aparecer insertos, dado que para hacerlo tendría que confrontarlo con todo cuidado con las

normas jurídicas aplicables al caso.

De este modo, si la motivación y fundamentación no tuvieran que contenerse en escrito y que éste tuviera que entregarse al gobernado, carecería de sentido la existencia de tal garantía, ya que no podría tener utilidad alguna ni ser un límite a la actuación del gobernante frente al gobernado. La finalidad del artículo 16 constitucional, es la de que el documento trascienda al exterior de la Administración en favor del particular, en forma tal que éste pueda conocer detalladamente su contenido y por consiguiente, esté en aptitud de combatir el mandamiento a través del recurso o medio de defensa procedente, ya sea por incompetencia, por falta de fundamentación o motivación o bien por vicios de fondo.

En el caso concreto, el peticionario de garantías argumenta que el acto de molestia consistente en la privación del derecho que tiene a percibir su sueldo por la prestación de los servicios que otorga a la Secretaría General de Protección y Vialidad, que llevan a cabo en su perjuicio las autoridades responsables que nos ocupan, no obran en mandamiento escrito y en caso de obrar, éste no le fue entregado.

Según lo antes expuesto, para que la autoridad respetara la garantía de seguridad jurídica prevista en el párrafo primero, del artículo 16 del Pacto Federal, al llevar a cabo el acto en cuestión debía de haberse apoyado en mandamiento

escrito fundado y motivado, que entregara al policía; ahora bien, no obstante que a tales autoridades correspondía la carga de la prueba en el sentido de acreditar:

1ª Que el acto de molestia se encontraba contenido en un mandamiento escrito, emitido por autoridad competente que fundara y motivara la realización del multicitado acto, y

2ª Que éste le fue entregado al solicitante de garantías en el momento en que la autoridad empezó a abstenerse de cubrirle su sueldo.

Sin embargo, al no ofrecer las autoridades responsables de la Secretaría General de Protección y Vialidad del Departamento del Distrito Federal, prueba alguna tendiente a acreditar tal extremo, resulta claro que violaron en perjuicio del elemento de la policía, el artículo constitucional de referencia.

### 3.2.2. ORGANISMO JURISDICCIONAL COMPETENTE.

Genéricamente, el juicio de amparo indirecto procede contra cualquier acto de autoridad presuntivamente declarado, que no constituya sentencia definitiva, siendo un Juez de Distrito el órgano jurisdiccional competente para conocer del caso, en función político constitucional (artículo 114, fracción II, de la Ley de Amparo).

En virtud de ser la Secretaría General de Protección y Vialidad, una unidad administrativa del Departamento del Distrito Federal, el que a su vez es un órgano centralizado

de la Administración Pública Federal, en lo referente a la materia, corresponde a un Juez de Distrito en materia administrativa conocer de la baja del servicio de los policías.

En cuanto a dicha competencia, es menestar mencionar que las autoridades responsables regularmente argumentan que el Juez de Distrito debe sobreseer el juicio por actualizarse la causal de improcedencia prevista en la fracción XVIII, del artículo 73, de la Ley de Amparo, relacionado con el artículo 192 del mismo ordenamiento, pues el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en tesis de jurisprudencia, resolvió ya que los trabajadores de confianza tienen que acudir al Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje a demandar su separación, pues en esos casos el Estado no actúa como tal, sino como un patrón y, por tanto, el juicio constitucional es improcedente.

Nosotros consideramos que resulta infundado el razonamiento anterior, por las razones vertidas al inicio del capítulo que antecede, ya que al regirse los policías por una ley específica, el Estado actúa investido de potestad e imperio y no como simple patrón; ello es así si consideramos que el Reglamento de la Policía Preventiva del Distrito Federal, comprende un recurso (de inconformidad) para inconformarse contra la baja, y esto no sería factible si en este caso el Estado actuara como un simple patrón, puesto que los recursos no se plantean ante un particular sino ante la autoridad. Por ello, la causa de improcedencia que se aduce

no tiene aplicación en el presente asunto.

Apoya lo aquí dicho la tesis de jurisprudencia sustentada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia y cuyo sumario es el siguiente:

"TRABAJADORES DE CONFIANZA AL SERVICIO DEL ESTADO. EL "
 "TRIBUNAL FEDERAL DE CONCILIACION Y ARBITRAJE ES COMPETENTE "
 "PARA CONOCER DE LA CONTROVERSIA QUE SE SUSCITE CON MOTIVO "
 "DE SU CESE. La contradicción entre la tesis jurisprudencial "
 "315 de la Cuarta Sala (compilación de 1985, quinta parte), "
 "intitulada 'TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO DE "
 "CONFIANZA. COMPETENCIA DEL TRIBUNAL FEDERAL DE CONCILIACION "
 "Y ARBITRAJE PARA CONOCER DE LOS CONFLICTOS DERIVADOS DE LA "
 "RELACION LABORAL DE LOS'. Y la tesis de la Segunda Sala "
 "(compilación de 1985, tercera parte, página 739), "
 "intitulada 'TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, DE "
 "CONFIANZA, EL TRIBUNAL FEDERAL DE CONCILIACION Y ARBITRAJE "
 "NO ES COMPETENTE PARA CONOCER DE CESES DICTADOS CONTRA "
 "LOS', debe resolverse en favor de la primera, "
 "fundamentalmente, porque la fracción XII, del apartado B "
 "del artículo 123 constitucional erige al Tribunal Federal "
 "de Conciliación y Arbitraje como órgano competente para "
 "dirimir todas las controversias que se susciten entre los "
 "poderes de la unión y el gobierno del Departamento del "
 "Distrito Federal, por una parte, y sus servidores por la "
 "otra. De conformidad con la fracción XIII se exceptúan de "
 "esta regla general los militares, marinos, miembros de los "
 "cuerpos de seguridad pública y servicio exterior que se "
 "rigen por sus propias leyes, y de acuerdo con el último "
 "párrafo de la fracción XII, se exceptúan también los "
 "servidores públicos del Poder Judicial Federal, cuyos "
 "conflictos son resueltos por este alto tribunal". (29)

29

Sesión de fecha 17 de octubre de 1989, al resolver la contradicción de tesis número 9, entre las sustentadas por la Cuarta y Segunda Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Conclusión, no obstante que el artículo 5º, fracción II, inciso 1), de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, prescribe que los agentes de la Policía Preventiva del Distrito Federal son trabajadores de confianza al servicio del Estado, sin perjuicio de tal calificación, resulta que las leyes especiales de estos cuerpos de seguridad establecen garantía respecto de la inamovilidad de su cese o baja y que las razones dadas sean revisadas en una instancia administrativa en forma de juicio, resolución que tiene el carácter de autoridad administrativa, según la tesis plenaria, cuyo texto y rubro son los siguientes:

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

"concluye que la relación que guardan con la administración" "pública sigue siendo de naturaleza administrativa y se rige" "por las normas, también administrativas, de la ley y" "reglamentos que les corresponden y que, por lo tanto, el" "acto de baja de servicio no es acto de particular sino de" "autoridad, razones por las cuales el juez de distrito que" "debe conocer del juicio de amparo que se promovía contra" "dichos actos es el juez de distrito en Materia" "Administrativa y no el de Materia Laboral".<sup>(30)</sup>

### 3.2.3. SUBSTANCIACION.

La substanciación del juicio de amparo indirecto está regulada en el capítulo IV, del Título Segundo, de la Ley de Amparo, por lo que la tramitación de un juicio constitucional seguido por un elemento de la policía no presenta nada de particular.

En el caso que nos ocupa, regularmente suelen demandarse las siguientes autoridades responsables:

- C. PRESIDENTE DE LA REPUBLICA.
- C. JEFE DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL.
- C. SECRETARIO GENERAL DE PROTECCION Y VIALIDAD, DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL.
- C. DIRECTOR GENERAL DE ADMINISTRACION Y DESARROLLO DE PERSONAL, DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL.
- C. DIRECTOR DE RECURSOS HUMANOS, DE LA SECRETARIA GENERAL DE PROTECCION Y VIALIDAD.

---

<sup>30</sup> Semanario Judicial de la Federación, Primera Parte, Octava Época, Enero a Junio de 1988, Tomo I, p. 43.

- C. DIRECTOR DE ASUNTOS JURIDICOS Y JUSTICIA POLICIAL, DE LA SECRETARIA GENERAL DE PROTECCION Y VIALIDAD.

- C. JEFE DE LA UNIDAD DEPARTAMENTAL DE REMUNERACIONES, DE LA SECRETARIA GENERAL DE PROTECCION Y VIALIDAD.

- C. JEFE DEL AGRUPAMIENTO, SECTOR, AREA, UNIDAD, DEPARTAMENTO, ETC.

- H. CONSEJO DE HONOR Y JUSTICIA, DE LA SECRETARIA GENERAL DE PROTECCION Y VIALIDAD.

Claro está que no son las únicas autoridades que se demandan, pues varían dependiendo de su participación en la emisión de los actos reclamados.

La razón por la que se demanda en ese orden a las citadas autoridades responsables, es por las siguientes consideraciones:

a) PRESIDENTE DE LA REPUBLICA. El artículo 11 del Reglamento de la Policía Preventiva del Distrito Federal (RPPDF), señala en su fracción I, que el Mando Supremo de la Policía Preventiva del Distrito Federal, corresponde al Presidente de la República.

b) JEFE DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL. La fracción II del mencionado precepto, establece que el Alto Mando de la Policía radica en el Jefe del Departamento, y que lo ejercerá por conducto del Secretario General de Protección y Vialidad.

c) SECRETARIO GENERAL DE PROTECCION Y VIALIDAD. El artículo 4º del RPPDF, menciona que el Secretario General asumirá la jerarquía de Superintendente General de la Policía

Preventiva del Distrito Federal, a quien le compete cuidar de la observancia de las normas legales en materia de protección y vialidad, conforme a las atribuciones que le señalen las disposiciones aplicables. Para tal efecto dictará las medidas pertinentes a fin de que el trámite de los asuntos en que intervenga el personal de la Policía del Distrito Federal, se realice con fluidez, esmero y con la debida atención al público.

d) DIRECTOR GENERAL DE ADMINISTRACION Y DESARROLLO DE PERSONAL, DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL. De acuerdo con el artículo 30, fracción V, del Reglamento Interior del Departamento del Distrito Federal, corresponde a esta Dirección planear, dirigir y controlar el funcionamiento de los subsistemas de planeación y organización de la administración de sueldos y salarios, prestaciones, estímulos, recompensas y sanciones administrativas, liquidación y pago de remuneraciones, y el de evaluación del Departamento del Distrito Federal; en donde encaja precisamente el personal de la Secretaría General de Protección y Vialidad.

e) DIRECTOR DE RECURSOS HUMANOS, DE LA SECRETARIA GENERAL DE PROTECCION Y VIALIDAD. Según el artículo 11, fracción III, del RPPDF, a los directores de cada una de las unidades administrativas les corresponden los Mandos Administrativos; además de que dicha dirección es la responsable de que las remuneraciones, prestaciones y estímulos del personal, se otorguen en forma eficiente, así

como de programar y realizar actividades encaminadas a mejorar el desarrollo e integración del personal para el mejor funcionamiento de la dependencia. Aunado a lo anterior, la Dirección de Recursos Humanos muy a menudo es la responsable directa de la consigna de baja del policía.

f) DIRECTOR DE ASUNTOS JURIDICOS Y JUSTICIA POLICIAL, DE LA SECRETARIA GENERAL DE PROTECCION Y VIALIDAD. En los mismos términos de la autoridad que antecede; el Jurídico de la Secretaría tiene la obligación de otorgar el apoyo y defensa jurídica al personal cuando se vea involucrado en algún problema; pero en la realidad nos encontramos que es el fiscal principal del policía y una de las autoridades que más bajas decreta en contra de éste.

g) JEFE DE LA UNIDAD DEPARTAMENTAL DE REMUNERACIONES, DE LA SECRETARIA GENERAL DE PROTECCION Y VIALIDAD. Esta unidad es la que tiene atribuciones para realizar el pago de haberes al personal dependiente de la Secretaría; autoridad que suspende inmediatamente el pago al personal desde el momento en que se le levanta acta administrativa al policía.

h) JEFE DEL AGRUPAMIENTO, SECTOR, AREA, UNIDAD, DEPARTAMENTO. A éstos les corresponde el Mando Operativo (artículo 11, fracción IV, RPPDF); se les considera autoridades responsables porque es del último lugar de adscripción de donde se origina todo el trámite que culmina con la baja del policía.

i) CONSEJO DE HONOR Y JUSTICIA, DE LA SECRETARIA GENERAL

DE PROTECCION Y VIALIDAD. Atento a lo dispuesto por los artículos 33 y 36 del Reglamento de la materia, dicho Órgano es el competente para instaurar un procedimiento administrativo seguido en forma de juicio en contra del policía, en el que se le respeten las garantías de audiencia y seguridad jurídica contenidas en los artículos 14 y 16 del Pacto Federal, procedimiento que regularmente se sigue sin la comparecencia del elemento.

Continuando con el procedimiento del juicio, una vez cumplidos los requisitos del artículo 116 de la Ley de Amparo, se presenta la demanda en la oficialía de partes de los Juzgados de Distrito en materia administrativa, de donde es enviada al Juzgado de turno que corresponda.

Recibida la demanda de garantías ante el Juzgado correspondiente, el Juez de Distrito puede asumir las siguientes actitudes:

a) Si está correcta: la admite (artículo 147 de la Ley de Amparo, L.A.).

b) Si está obscura: la manda aclarar (previene al quejoso, contando con tres días para subsanar la prevención, artículo 146, párrafo primero, L.A.).

c) Si faltan copias: igual que el anterior, en relación con el artículo 120, L.A.).

- 1 para cada autoridad responsable.
- 1 para cada tercero perjudicado.
- 1 para el Ministerio Público Federal.

- 2 para el incidente de suspensión.
- 1 para el Juez de Distrito.
- 1 para el quejoso.

d) Si está infundada: la desecha de plano (artículo 145, L.A.).

Si está clara la demanda, o si se desahogaron las prevenciones, el Juez de Distrito solicita a las responsables el informe justificado o con justificación (contestación a la demanda), y señala día y hora para la celebración de la audiencia constitucional (artículo 147, L.A.).

En el mismo auto de admisión, el Juez de Distrito requiere al Director de Recursos Humanos, de la Secretaría General de Protección y Vialidad, para que informe al juzgado si la plaza que ocupaba el quejoso se encuentra vacante, o si ya fue ocupada por algún elemento para tenerlo como tercero perjudicado.

Las autoridades responsables deben rendir su informe dentro de los cinco días siguientes, contados desde la notificación de la demanda, exponiendo las razones y fundamentos legales que estimen pertinentes para sostener la constitucionalidad o inconstitucionalidad de los actos reclamados (que en el caso concreto es la orden de baja y la suspensión de pago de haberes), o la improcedencia del juicio, y deberán acompañar, en su caso, copias certificadas de las constancias que existan para apoyar dicho informe (artículo 149, párrafo segundo, L.A.).

Si las autoridades no rinden su informe con justificación, se tienen por presuntivamente ciertos los actos de autoridad, correspondiéndole al quejoso (policía), demostrar la inconstitucionalidad del acto reclamado (artículo 149, párrafo tercero, L.A.).

Generalmente las autoridades responsables del Departamento del Distrito Federal rinden su informe dentro del término que la ley señala para ello, pero no así las responsables de la Secretaría General de Protección y Vialidad, quienes lo rinden fuera de término en cuyo caso será admitido para tomarse en consideración en la audiencia constitucional, siempre y cuando el quejoso haya tenido la oportunidad de conocerlo y de preparar las pruebas que lo desvirtúen, pues de no hacerlo de esta manera se le dejaría en estado de indefensión.

En cuanto al Agente del Ministerio Público Federal, éste puede hacer pedimento en el sentido de que se otorgue o no el amparo.

Posteriormente, se da apertura a la instrucción o etapa probatoria, artículo 150, L.A.

La presentación de pruebas corresponde a la actividad física de hacer llegar en forma directa el conocimiento a la autoridad judicial (se desahogan por su propia naturaleza).

Ofrecer significa la actividad de allegar el conocimiento al juzgador, previa preparación del órgano de la prueba (se designa una audiencia para que se desahoguen).

Cuando se trate de demostrar algún hecho a través de testimonio o peritaje, deberá anunciarse con cinco días hábiles antes de la fecha de la audiencia constitucional, sin contar el del ofrecimiento ni el de preparación ni el señalado para la propia audiencia, artículo 151, párrafo segundo, L.A.

La audiencia constitucional se integra por el desahogo de las pruebas pendientes y por los alegatos presentados por cualquiera de las partes, los cuales deben versar sobre las pruebas y el acto de autoridad, que se vincula con los conceptos de violación.

Una vez desahogados los alegatos sobre los agravios, se pasa a dictar sentencia, la cual se puede dar en el momento de la audiencia o en un momento posterior (artículo 76, L.A.).

#### 3.2.4. INCIDENTE DE SUSPENSION.

Gramaticalmente la palabra suspensión significa detener o diferir por algún tiempo una acción u obra; equivale, pues, a paralizar algo que está en actividad en forma positiva; y es precisamente en este sentido en que la emplea la Ley de Amparo, que va a hacer objeto de la detención temporal, el acto cuya inconstitucionalidad se reclama, haciéndole cesar, si la ejecución ya se ha iniciado o impidiendo su comienzo cuando aún se encuentra en potencia.

En palabras del Magistrado de Circuito Góngora Pimentel, "la suspensión del acto reclamado tiene como objeto primordial mantener viva la materia de amparo". (31)

<sup>31</sup>

La Suspensión en Materia Administrativa, Editorial Porrúa, S.A., México, 1993, p. 2.

Esto se logra impidiendo que el acto se llegue a consumar irreparablemente, antes de que se haya resuelto en forma definitiva, si tal acto es o no contrario a la Constitución, pues si tal consumación ocurre, no pueden volver las cosas al estado que guardaban antes de la violación, como sucede en no pocas ocasiones, en el caso de que se conceda el amparo (artículo 80 de la Ley de Amparo)

De esta manera, gracias a la suspensión del acto reclamado, no se queda sólo en teoría la protección que otorga la Justicia Federal al agraviado. En otras palabras, de nada serviría al particular el juicio de amparo, si no puede tener una protección efectiva de la Justicia Federal, que obtiene si a través de la suspensión se logra que un acto reclamado de cualquier autoridad de la República, así sea de la más alta jerarquía, se paralice, mientras no se dicte una resolución definitiva en el juicio de amparo.

La suspensión también se propone evitar al agraviado, durante la tramitación del juicio de amparo, los perjuicios que la ejecución del acto pudiera ocasionarle.

Los efectos de la suspensión son obrar sobre la ejecución del acto reclamado, ya que afecta las medidas tendientes a su ejecución, paralizándolas, impidiendo que el acto reclamado se ejecute o haciendo cesar tales medidas si la ejecución ya se ha iniciado.

La suspensión del acto reclamado en el juicio de amparo, tal como se encuentra regulada en la Ley de Amparo, puede ser

clasificada en suspensión de oficio y suspensión a petición de parte (artículo 122. L.A.).

La razón de ser de los dos sistemas, se debe a que los casos de procedencia de la suspensión de oficio no admiten ninguna demora, deben ser de tal naturaleza que si no se ordena la suspensión del acto de autoridad, podrían ocasionarle al gobernado perjuicios de imposible reparación.

El artículo 123 de la Ley de Amparo contempla en sus dos fracciones esos supuestos, dispone:

"Artículo 123. Procede la suspensión de oficio:

"I. Cuando se trate de actos que importen peligro de privación de la vida, deportación o destierro o alguno de los prohibidos por el artículo 22 de la Constitución Federal;

"II. Cuando se trate de algún otro acto que, si llegare a consumarse haría físicamente imposible restituir al quejoso en el goce de la garantía individual reclamada".

Cuando no se trate de estos supuestos extremos, estaremos frente a la suspensión a petición de parte. Aquí, según las reglas del artículo 124, la debe solicitar el agraviado, no debe seguirse perjuicio al interés social, ni contravenirse disposiciones del orden público y, por último, deben ser de difícil reparación los daños y perjuicios que se causen al agraviado con la ejecución del acto reclamado.

Perjuicio corresponde al agravio personal y directo, y éste es una afectación a la esfera jurídica del gobernado producido por una violación a garantías individuales.

Es evidente que la suspensión de oficio, mal llamada suspensión de plano, pues se decreta sin trámite de ninguna especie, tiene ventajas sobre aquella que solicitan las partes.

El momento procesal para demandar la suspensión, de acuerdo con el artículo 141 de la Ley de Amparo, será mientras no se dicte sentencia ejecutoria.

Luego entonces, la suspensión será posible solicitarla en el escrito de demanda de amparo; pero si no se pidió con la demanda, puede solicitarse posteriormente a la presentación de la misma.

Tan pronto como el amparista solicita la suspensión, el Juez de Distrito ordena la formación del incidente que se lleva por duplicado y por cuerda separada (artículo 144, L.A.). La razón de esta medida se debe a que cuando se interpone revisión contra la resolución dictada en el incidente, el Juez de Distrito remite el expediente original al Tribunal Colegiado que deba conocer del recurso, y deja el duplicado en el juzgado, porque se necesita para seguir actuando y cuidar, en su caso, de que se cumpla la suspensión o de acordar promociones para modificarla o revocarla por causa superveniente.

En el caso concreto de los policías que demandan el Amparo y Protección de la Justicia de la Unión, en contra de su baja de empleo como elementos de la Policía Preventiva del Distrito Federal, suponiendo que la solicitaran, la suspensión

siempre será a petición de parte.

Ahora bien, en este supuesto es importante hacer mención que en la práctica se ha observado que regularmente no se solicita la suspensión del acto reclamado, en virtud de ser un acto consumado, es decir, cuando el policía acude ante un Juez de Distrito es porque los efectos de la baja ya se han realizado; en otras palabras, el elemento ya fue separado de su trabajo y también ya le fue suspendido su pago de haberes.

En la especie, cabe solicitar la suspensión del acto, sólo cuando se le notifica al policía con anterioridad que ha causado baja y que sus consecuencias empezarán a surtir efectos en fechas posteriores. En este extremo, sí es procedente solicitar la suspensión de la baja porque sus efectos no se han realizado; esto es, sí se está en aptitud de impedir la ejecución del acto reclamado: que no se separe al policía de su empleo y que se le sigan pagando sus sueldos.

Exclusivamente para fines de ilustración, en este apartado trataremos de forma somera el incidente de suspensión a petición de parte, por ser esta en donde encuadra nuestro acto reclamado.

Bien, el incidente de suspensión tiene numerosas reglas jurisprudenciales, que han llevado a una clasificación nueva, extraordinariamente útil para el abogado práctico.

Así, los requisitos de procedencia de la suspensión a petición de parte que deben reunirse para que la autoridad que conoce del amparo pueda concederla, son los siguientes:

PRIMERO.- Debe analizarse, antes que todo, si son ciertos o no los actos reclamados.

SEGUNDO.- Si la naturaleza de esos actos permite su paralización (requisitos naturales).

TERCERO.- Si se satisfacen las condiciones exigidas por el artículo 124 de la Ley de Amparo (requisitos legales).

CUARTO.- Si ante la exigencia de terceros perjudicados es necesario exigir alguna garantía (requisitos de efectividad).<sup>(32)</sup>

Una vez reunidos los requisitos enunciados, el Juez debe decidir con la sola presentación de la demanda de amparo si se otorga o niega la suspensión provisional, según terminante orden del artículo 130 de la ley.

Si se decreta la suspensión provisional del acto reclamado, es para el efecto de que se mantengan las cosas en el estado que guardaban hasta que se notifique a la autoridad responsable la resolución que se dicte sobre la suspensión definitiva.

En el mismo auto se indica fecha y hora para la celebración de la audiencia incidental, se pide informe previo a las autoridades responsables y se ordena notificar a las partes.

En el informe previo, las autoridades responsables se concretan a decir si son o no ciertos los hechos que se les

---

<sup>32</sup> Cfr., Tesis Jurisprudencial I. Gaceta al Semanario Judicial de la Federación, números 2-6, julio de 1968. Tribunales Colegiados, p. 70.

atribuyen y que determinan la existencia del acto que se les reclama.

Si se niega la existencia del acto, corresponde al promovente del amparo probar lo contrario. Si las autoridades responsables, por el contrario, reconocen la existencia de los actos reclamados, entonces el quejoso necesita probar que son suspendibles para que se le otorgue la suspensión. La falta de informe previo establece la presunción de ser cierto el acto que se estime violatorio de garantías, para el sólo efecto de la suspensión.

La existencia del acto reclamado debe probarse en la audiencia incidental. Ahora, el incidente de suspensión en el juicio de amparo, tiene una tramitación distinta del principal, pues en éste las pruebas pericial y testimonial deben anunciarse con una antelación determinada (cinco días) a la fecha señalada para la audiencia constitucional, según lo establece el artículo 151 de la Ley de Amparo; en tanto que conforme a lo dispuesto por el artículo 131 de dicho ordenamiento legal, las pruebas documental y de inspección ocular, así como la testimonial, en los casos excepcionales en que su recepción es admisible, pueden ofrecerse y desahogarse en la audiencia incidental, sin que tales probanzas requieran anuncio previo.

Si el Juez encuentra que se satisfacen los requisitos para la procedencia de la suspensión, no tendrá más remedio que concederla; y si la niega debe expresar las razones de tal

negativa en el proveído (no satisfacerse los requisitos del artículo 124; ser actos consumados; ser actos negativos, etc.).

Sin embargo, en muchas ocasiones suele haber un tercero perjudicado, interesado en la ejecución del acto reclamado, entonces la suspensión habrá de concederse mediante garantía que el quejoso deberá otorgar para reparar el daño e indemnizar los perjuicios que con la suspensión se causen al tercero, si no obtuviera sentencia favorable en el amparo.

Es decir, el quejoso, promovente de la demanda de amparo, se encuentra interesado en que el acto subsista, en el que el acto reclamado sea declarado inconstitucional, y el tercero interesado, desea, por el contrario, la subsistencia del acto que le favorece, o fue dictado incluso en su beneficio, o le conserva en una situación privilegiada. La Ley de Amparo hace depender la concesión de la suspensión al otorgamiento de una garantía cuyo monto debe ser fijado por el Juez de Distrito (artículo 125).

Dicha garantía es única y exclusivamente para reparar los daños y perjuicios que pueda sufrir el tercero, con motivo de la suspensión y sólo en el caso de que el que promueva ésta, no obtenga la sentencia favorable en el amparo; razón por la cual no puede haber motivo legal para negar al quejoso la suspensión que solicite.

Las garantías más comunes son la fianza y el depósito de dinero, porque ofrecen certidumbre y no requieren de una

cierta experiencia en conocer el valor de las cosas, inmuebles y muebles que pudieran darse en hipoteca o en prenda. Aunque el tercero a su vez puede otorgar una garantía para que la suspensión otorgada quede sin efecto y queden las cosas al estado que guardaban antes de la violación de garantías y pagar los daños y perjuicios que sobrevengan al quejoso, en caso de que se le conceda el amparo (artículo 126, L.A.).

No se admitirá la contrafianza cuando de ejecutarse el acto reclamado quede sin materia el amparo (artículo 127, L.A.).

Otorgadas la garantía y contragarantía en el caso de que procedieren, el Juez de Distrito ordena que se rinda informe previo dentro de las 24 horas; con informe o sin él se celebrará la audiencia incidental dentro de las 72 horas, la que comprenderá la recepción de pruebas y alegatos de las partes.

Oídos los alegatos, el Juez resolverá en la misma audiencia, concediendo o negando la suspensión (suspensión definitiva).

Una vez concedida la suspensión definitiva del acto reclamado, el Juez de Distrito procurará fijar la situación en que habrán de quedar las cosas y tomará las medidas pertinentes para conservar la materia del amparo hasta la terminación del juicio (artículo 124, último párrafo, L.A.).

La suspensión definitiva produce sus efectos durante la tramitación del amparo, hasta que se pronuncie sentencia

firme, a no ser que exista un cambio en la situación jurídica que determinó su expedición (artículo 140, L.A.), es decir, el Juez de Distrito puede modificar o revocar el auto en el que haya concedido o negado la suspensión, cuando ocurra un hecho superveniente que le sirva de fundamento.

### 3.2.5. LA SENTENCIA DE AMPARO.

El Capítulo X del Título Primero de la Ley de Amparo, que comprende los artículos 76 a 81, hace referencia a las sentencias que se dicten en el juicio de amparo, pero ninguna de dichas disposiciones define lo que es sentencia.

Eduardo Pallares define a la sentencia como "el acto jurisdiccional por medio del cual el juez resuelve las cuestiones principales materia del juicio o las incidentales que hayan surgido durante el proceso".<sup>(33)</sup> Mas esto último no resulta ajustable a la sentencia de amparo ya que, aplicando supletoriamente el Código Federal de Procedimientos Civiles en su artículo 220, debe entenderse que las sentencias exclusivamente son las resoluciones judiciales que deciden el fondo del negocio, y recordemos que las sentencias de amparo pueden sobreseer en el juicio, y no conceder o negar la protección constitucional.

En términos generales, la palabra sentencia proviene del latín "sentire", concretamente de la palabra sintiendo, porque

---

<sup>33</sup> Diccionario de Derecho Procesal Civil, 20ª ed., Editorial Porrúa, S.A., México, 1991, p. 75.

el juez declara lo que siente según lo que resulta del proceso, referida evidentemente a lo que siente y valora respecto a la demanda, las excepciones y las probanzas aportadas al juicio.

Pero en realidad el vocablo sentencia lo mismo connota la decisión del juez respecto a lo acreditado en el juicio, que el documento concreto en donde se expresa esa decisión.

En materia de amparo, los artículos 76 y 78 de la Ley de materia mencionan a las sentencias dando a entender las decisiones del órgano judicial; al artículo 77 se refiere a las sentencias como documento, señalando lo que deben contener; y el artículo 80 de la Ley usa la palabra sentencia lo mismo referida a una decisión que a un documento.

El artículo 80 de la Ley de Amparo establece los efectos de las sentencias que concedan la protección constitucional solicitada.

Plantea dos hipótesis: aquella en que el acto reclamado sea de carácter positivo, en cuyo caso la sentencia estimatoria tendrá como efecto restablecer las cosas al estado que guardaban antes de la violación; y aquella otra en que el acto sea de carácter negativo, caso en el cual el efecto del amparo será obligar a la autoridad responsable a que obre en el sentido de respetar la garantía violada, y a cumplir con lo que la misma garantía exige.

En el caso que nos ocupa, una vez concluida la substanciación del juicio y al no demostrar las autoridades

responsables a las que se les imputaron los actos reclamados, que se le emplazó al quejoso al procedimiento administrativo instaurado en su contra, resulta que efectivamente las autoridades de la Secretaría General de Protección y Vialidad, del Departamento del Distrito Federal, violaron en su perjuicio las garantías de seguridad jurídica, específicamente las garantías de audiencia y debido proceso legal, consagradas en los artículos 14 y 16 de la Constitución General de la República; resolviéndose en la sentencia, por lo tanto, conceder el Amparo y Protección de la Justicia de la Unión en contra del acto reclamado, para el efecto de que se deje sin efecto la baja dictada en su contra, o sea que se le reinstale en su empleo de policía preventivo, le sea respetada la garantía de audiencia y sea oído y vencido en juicio, esto es, para que se le notifique el procedimiento que se instaure en su contra y sea escuchado en defensa de sus intereses.

En esas condiciones y habiendo resultado inconstitucional la resolución decretada por las autoridades responsables, por medio de la cual se da de baja de su empleo al impetrante de garantías, también resultan inconstitucionales todos aquellos actos y consecuencias que se deriven de dicha determinación y que se apoyen en la misma, por lo que en relación a éstos procede conceder el Amparo y Protección de la Justicia Federal al quejoso.

Lo anterior se traduce en que se deje sin efecto el acto de privación que las responsables han venido realizando,

consistente en la abstención de cubrirle sus haberes, y se le paguen las cantidades que por concepto de sueldos y emolumentos haya devengado, desde la fecha en que le fueron suspendidos, hasta que se resuelva en definitiva su situación jurídica.

### 3.2.6. LOS RECURSOS.

Un recurso propiamente dicho, es un medio jurídico de defensa que debe darse sobre determinado supuesto, el cual no es otra cosa que la existencia previa de un procedimiento, bien sea judicial o administrativo. Por consiguiente, "el recurso es un medio jurídico de defensa que surge dentro de un procedimiento judicial o administrativo para impugnar un acto del mismo y que tiene como finalidad revocarlo, confirmarlo o modificarlo, mediante un nuevo análisis que genera la prolongación de la instancia en la cual se interpone, conservando o manteniendo de ésta, en su substanciación, los mismos elementos teleológicos motivadores del acto atacado". (34)

En materia de amparo, el recurso en general no es sino aquel medio jurídico de defensa que se da a favor de las partes dentro del procedimiento constitucional para impugnar un acto del mismo, teniendo como fin su revocación, confirmación o modificación.

---

34 Argueta, Ignacio, El Juicio de ..., Op Cit, p. 578.

De acuerdo con el artículo 82 de la Ley de Amparo, en los juicios de garantías no se admitirán más recursos que los de revisión, queja y reclamación.

#### I. RECURSO DE REVISION.

Artículo 86, L.A. Requisito de tiempo: diez días contados al siguiente de la notificación de la resolución impugnada.

Autoridad ante quien se presenta:

- a) Juez de Distrito, si es amparo indirecto.
- b) Tribunal Colegiado de Circuito, si es amparo directo.

Organo que conoce de la revisión:

a) En amparo indirecto conocerá el Tribunal Colegiado de Circuito, y excepcionalmente la Suprema Corte de Justicia.

b) En amparo directo conocerá la Corte.

Si se interpone la revisión en forma directa ante el Colegiado o la Corte, no se interrumpirá el transcurso del término.

Artículo 88, L.A. Requisito de forma: por escrito.

Requisito de contenido: expresión de los agravios que le causa al quejoso la resolución o la sentencia impugnada.

Con el escrito de expresión de agravios, el recurrente debe exhibir una copia de él para el expediente y para cada una de las partes; cuando falten copias se requerirá al recurrente para que presente las omitidas, dentro del término de tres días, si no se desahoga la prevención se tiene por no interpuesto el recurso (artículo 89, L.A.).

Admitida la revisión por el Presidente de la Suprema Corte de Justicia o el Tribunal Colegiado de Circuito, según corresponda, y hecha la notificación al Agente del Ministerio Público Federal, se turna el expediente ante el Ministro o el Magistrado Relator, según el caso, el cual dispondrá de quince días para realizar su proyecto de sentencia.

Posteriormente el Ministro o Magistrado Relator envía una copia del proyecto a los demás integrantes del Tribunal, dando apertura a una audiencia de discusión, dictando finalmente la resolución, que puede ser, revocando, modificando o confirmando la sentencia respectiva.

II. RECURSO DE QUEJA (artículos 95 al 102, de la Ley de Amparo).

El artículo 95 de la Ley, establece los casos de procedencia del recurso de queja, los cuales están fijados legalmente en forma limitativa, es decir, que fuera de las hipótesis en que tiene lugar dicho medio de impugnación conforme al numeral en cuestión, el aludido recurso es improcedente.

De acuerdo con el artículo 95 de la Ley de Amparo, el recurso de queja es procedente en once diferentes casos; pero como en la presente investigación no se trata de analizar todas y cada una de dichas hipótesis, solamente haremos alusión al caso que prevé la fracción IV del precepto citado, en virtud de que es este supuesto el que da mayor origen a la interposición de recursos de queja por parte de los policías

en contra de las autoridades responsables de la Secretaría General de Protección y Vialidad.

El artículo 95, fracción IV, de la Ley de Amparo, dispone:

"Art. 95. El recurso de queja es procedente:

"IV. Contra las autoridades responsables, por exceso o defecto en la ejecución de la sentencia dictada en los casos a que se refiere el artículo 107, fracciones VII y IX, de la Constitución Federal, en que se haya concedido al quejoso el amparo".

Al cumplimentar una sentencia constitucional dictada en un juicio de garantías, puede acontecer que la autoridad responsable no se ajuste al alcance de la desición respectiva, el cual se precisa en los considerandos correspondientes. Esta inobservancia puede traducirse en la realización excesiva de los actos que dicha autoridad debe desempeñar para dar cumplimiento al fallo de amparo, o bien en la omisión de alguno o algunos de los hechos que determinan el alcance de éste. En el primer caso, existe la hipótesis de exceso de ejecución y en el segundo de defecto de ejecución, haciendo ambas precedente el recurso de queja.

Sirve de apoyo al presente criterio, la tesis jurisprudencial, que dice:

"EJECUCIÓN DE SENTENCIAS DE AMPARO. EXCESO O DEFECTO. La forma"  
"correcta de ejecutar un fallo constitucional que protege, es"  
"dictar nueva sentencia que se ajuste a los términos de la"  
"ejecutoria de amparo, ciñéndose al tenor exacto de ese fallo."

"Hay exceso de ejecución cuando la autoridad responsable"  
 "va más allá del alcance de la ejecutoria que concede la"  
 "protección federal y afecta actos jurídicos de los que no"  
 "se ocupó el fallo constitucional, ni están vinculados al"  
 "efecto restitutorio del amparo concedido. Hay defecto de"  
 "ejecución cuando la autoridad responsable omite el estudio"  
 "y resolución de alguna de las cuestiones que le ordenó"  
 "resolver la ejecutoria que concedió el amparo, conforme a"  
 "los términos y fundamentos legales de la propia ejecutoria"  
 "con la que está vinculada, y tanto cuando hay exceso como"  
 "defecto, procede la queja y no un nuevo amparo". (35)

En el caso concreto, el policía promueve recurso de queja por defecto en la ejecución de la sentencia de amparo, ya que únicamente se le reinstala en su empleo, pero regularmente las autoridades omiten cubrirle sus sueldos caídos.

El término para interponer la queja en este supuesto, es de un año contado desde el día siguiente al en que se notifique al quejoso el auto en que se haya mandado cumplir la sentencia (artículo 97, fracción III, L.A.).

En términos del artículo 98, se debe interponer ante el Juez de Distrito que conozca o haya conocido del juicio de amparo, precisamente por escrito, acompañando una copia para cada una de las autoridades responsables contra quienes se promueva y para cada una de las partes en el mismo juicio de amparo.

Transcurrido el término, con informe o sin él, se da

---

<sup>35</sup> Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-1986, Segunda Parte, tomo 739, foja 1213.

vista al Ministerio Público Federal por tres días. Si las autoridades no rinden su informe, o éste es deficiente, se tienen por presuntivamente ciertos los hechos (artículo 100, L.A.).

Posteriormente, dentro de los tres días siguientes se dictará la resolución que proceda.

III. RECURSO DE RECLAMACION (artículo 103 de la Ley de Amparo).

El recurso de reclamación tiene por objeto modificar o revocar las resoluciones emitidas que constituyan acuerdos de trámite dictadas por el Presidente de la Corte, o de cualquiera de los Presidentes de las Salas o de los Tribunales Colegiados de Circuito.

El recurso podrá ser interpuesto por cualquiera de las partes, por escrito, en donde expresen los agravios y dentro del término de tres días.

Por lo que toca a la competencia, bien puede ser el Pleno de la Suprema Corte, o bien cualquiera de las Salas integrantes de nuestro Máximo Tribunal, según el caso.

En forma plenaria, cuando se trate de resoluciones dictadas por el Presidente de la Corte y, en forma colegiada, cuando se trate de resoluciones dictadas por el Presidente del Tribunal Colegiado de Circuito.

Los que deberán resolver sin más trámite dentro de los quince días siguientes a la interposición del recurso.

### 3.3. EL JUICIO DE RESPONSABILIDAD OFICIAL.

La responsabilidad de los gobernantes y funcionarios, es un tema que ha preocupado a todos los pueblos de la tierra; la lucha contra el déspota, los tiranos, los dictadores y los monarcas absolutos, son páginas de la historia que nos ilustran sobre ese inalcanzable afán del ser humano en su lucha tenaz por la libertad y la seguridad.

En las leyes y disposiciones que regulan la responsabilidad de los funcionarios o servidores públicos, encontramos las más graves y contradictorias tendencias, en especial tratándose del juicio político, instituto cuyos beneficios para la tranquilidad del país y su seguridad, son indiscutibles; sin embargo, en su desarrollo y evolución, ha servido de instrumento para satisfacer venganzas, deshacerse de enemigos o ejercer control político.<sup>(36)</sup>

La responsabilidad oficial es así, garantía de seguridad ciudadana o fomento de ambiciones para la conquista del poder.

Desde luego, unánimemente se acepta que, si bien debe sancionarse al funcionario, se le debe proteger por la función que desempeña; esto es, la función de un servidor público entraña prerrogativas propias para que la pueda ejercer con libertad; las sanciones impuestas a un empleado público se basan en un principio moderno, universalmente reconocido, de la igualdad ante la ley,

---

<sup>36</sup> Cr., Cárdenas, Raúl F., Responsabilidad de los Funcionarios Públicos, Editorial Porrúa, S.A., México, 1992, p. 153.

término que se traduce afirmando, que desde el más humilde ciudadano, hasta el más poderoso, responden todos ante la ley, de los actos antijurídicos que ejecuten.

Desde el punto de vista administrativo, la responsabilidad oficial se sustenta en el poder disciplinario del Estado, ya que el poder de represión disciplinaria permite a la Administración corregir los errores y anormalidades en los servicios públicos, encauzando la acción administrativa con eficiencia y moralidad.

No debe confundirse el poder disciplinario con el derecho penal, aunque los dos tengan como carácter el de ser procedimientos de represión para fines sociales. El derecho penal se aplica a todos, el poder disciplinario sólo a los funcionarios y empleados en el ejercicio de su cargo. Las sanciones del primero son más graves que las del segundo. Las sanciones penales deben estar precedidas de las garantías constitucionales, en cambio el poder disciplinario implica procedimientos más atenuados, con una estimación discrecional, salvo los casos en que la ley por el rigor de las medidas disciplinarias, como el cese, la acompaña de un procedimiento para imponerla.

Genéricamente, un individuo es responsable cuando, de acuerdo con el orden jurídico, es susceptible de ser sancionado. Por tanto, la responsabilidad oficial es la obligación en que se encuentra el servidor del Estado que ha infringido la ley, por haber cometido un delito, una falta, o

ha causado una pérdida o un daño, ya sea por interés, actos u omisiones en el ejercicio de su cargo.

De acuerdo con la reforma al Título Cuarto de la Constitución, correspondiente a los artículos 108 al 114, publicada en el Diario Oficial de 28 de diciembre de 1982; así como a su legislación reglamentaria, comprendida fundamentalmente por la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos, publicada en el Diario Oficial el 31 de diciembre de 1982, y el nuevo Título Décimo del Código Penal, artículos 212 al 224, denominado "Delitos cometidos por servidores públicos"; los artículos 1910, 1916, 1916 bis y 2116 del Código Civil referentes al llamado "daño moral", a lo que habrá de agregar las legislaciones locales que tienen la obligación de expedir los Estados de la República; se plantean cuatro tipos de responsabilidades de los servidores públicos: política, administrativa, penal y civil.

Previo al estudio de los diversos tipos de responsabilidades, debemos precisar quién puede ser sujeto de ésta, es decir, qué debemos entender por servidor público.

Antes de las reformas del 28 de diciembre de 1982, el Título Cuarto de la Constitución se denominaba "De las responsabilidades de los funcionarios públicos"; en la exposición de motivos correspondiente se afirma la necesidad de actualizar dichas responsabilidades, sustituyendo la locución "funcionarios públicos" por la de "servidores públicos". Se sostiene que "la obligación de servir con

legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, economía y eficacia a los intereses del pueblo es la misma para todo servidor público, independientemente de su jerarquía, rango, origen o lugar de su empleo, cargo o comisión".

El artículo 108 de la Constitución señala como servidores públicos a los representantes de elección popular (incluido el Presidente de la República, pero en una categoría especial), a los miembros de los Poderes Judiciales Federal y del Distrito Federal, funcionarios, empleados y toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública o en el Distrito Federal.

Por otro lado, los gobernadores, diputados y magistrados de los Tribunales Superiores de los Estados, también son sujetos de responsabilidad por violación a la Constitución, a las leyes federales y por el manejo indebido de fondos y recursos federales; amén de las responsabilidades que los ordenamientos locales pueden establecer en el ámbito de su competencia. A mayor abundamiento, el artículo 2º de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos agrega a todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos económicos federales.

#### CLASIFICACION DE LAS RESPONSABILIDADES.

Como indicamos anteriormente, la Constitución en su Título Cuarto, distingue cuatro tipos de responsabilidades y sus respectivos procedimientos y sanciones:

I. RESPONSABILIDAD POLITICA. Es la que se hace valer a través del juicio político de responsabilidad, en contra de los funcionarios mencionados en el artículo 110 de la Constitución.

Esto es, sólo a los Senadores y Diputados al Congreso de la Unión, a los Ministros de la Suprema Corte, a los Secretarios de Despacho, al Jefe del Departamento del Distrito Federal, al Procurador General de la República y al del Distrito Federal, a los Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito, a los Magistrados y Jueces del Fuero Común del Distrito Federal, a los Directores o sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos se les sujeta a juicio político "cuando en el ejercicio de sus funciones incurran en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho" (artículo 109, fracción I, de la Constitución).

El juicio político de responsabilidad se sigue en dos instancias ante las dos cámaras del Congreso de la Unión, respectivamente, al tenor de lo dispuesto en los artículos 9 al 24 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos (en adelante LFRSP).

II. RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA. Este tipo de responsabilidad es aplicable a todo servidor público que incurra en "actos u omisiones que afecten la legalidad, la

honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones" (artículo 109, fracción III, de la Constitución).

Las diversas causas por las cuales se puede exigir la responsabilidad administrativa están previstas por el artículo 47 de la LFRSP, junto con los artículos 50 y 59 del mismo ordenamiento.

Interpretado a contrario sensu, el artículo 47 de la ley de la materia, enumera 22 causas de responsabilidad administrativa: falta de diligencia; ilegalidad al formular y ejecutar planes, programas y presupuestos; desvío de recursos, facultades e información; descuido de documentos e información; mala conducta y faltas de respeto al público; agravios o abusos con los inferiores; falta de respeto a un superior o insubordinación; el no informar al superior del incumplimiento de obligaciones y de las dudas fundadas que tuviese sobre la procedencia de esas órdenes que recibe; ejercer funciones que no le corresponden; autorizar a un inferior a faltar más de 15 días seguidos o 30 discontinuos en un año; ejercer otro cargo incompatible; intervenir en el nombramiento de una persona inhabilitada; no excusarse cuando tenga impedimento; no informar al superior de la imposibilidad de excusarse cuando tenga impedimento; recibir donativos de personas cuyos intereses esté afectando; pretender obtener beneficios extras de su remuneración; intervenir en la designación de una persona sobre la que

tenga interés personal; no presentar su declaración de bienes; desatender las órdenes de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación; no informar al superior de la inobservancia de las obligaciones de sus subalternos; incumplimiento de cualquier disposición jurídica; y las demás que impongan las leyes.

Al anterior listado habrá que agregar lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 50, así como en el artículo 59; el primero se refiere a cuando el servidor público inhiba a un particular de presentar una queja o denuncia o con motivo de ello "realice cualquier conducta injusta"; por otro lado, el artículo 59 se refiere a los empleados de las Contralorías Internas que se abstengan injustificadamente de aplicar una sanción o no se ajusten a lo previsto en la ley.

III. RESPONSABILIDAD PENAL. Es la responsabilidad en que incurre un servidor público por la comisión de delitos durante el tiempo de su encargo.

De acuerdo con el artículo 109, fracción II, de la Constitución: "La comisión de delitos de parte de cualquier servidor público será perseguida y sancionada en lo términos de la legislación penal".

Respecto de los altos funcionarios: Diputados y Senadores del Congreso de la Unión, Ministros de la Suprema Corte, Secretarios de Estado, Jefe del Departamento del Distrito Federal, Representantes a la Asamblea del Distrito Federal, la Constitución considera un procedimiento previo

para juzgarlos penalmente.

En lo que se refiere a los demás servidores públicos, éstos son juzgados directamente, ya se trate de delitos federales o locales.

En atención al presente trabajo y toda vez que el mismo está encauzado dentro de la rama administrativa, sólo nos limitaremos a mencionar esencialmente las conductas con respecto a posibles delitos en que pueden incurrir los servidores públicos con motivo de sus funciones, mismos que contempla el Título Décimo del Código Penal para el Distrito Federal en materia del fuero común, y para toda la República en materia de fuero federal:

Artículo 214. Ejercicio indebido de servicios públicos.

Artículo 215. Abuso de autoridad.

Artículo 216. Coalición de servidores públicos.

Artículo 217. Uso indebido de atribuciones y facultades.

Artículo 218. Concusión.

Artículo 219. Intimidación.

Artículo 220. Ejercicio abusivo de las funciones.

Artículo 221. Tráfico de influencia.

Artículo 222. Cohecho.

Artículo 223. Peculado.

Artículo 224. Enriquecimiento ilícito.

Asimismo, debemos tomar en cuenta el Título Décimo Primero, artículo 225, que se refiere a delitos cometidos por servidores públicos en contra de la administración de justicia.

Con respecto al enriquecimiento ilícito, cabe hacer mención que la LFRSP, en su Título Cuarto, que comprende los artículos 79 al 90, hace referencia al registro patrimonial de los servidores públicos.

IV. RESPONSABILIDAD CIVIL. Es la responsabilidad que originan los servidores del Estado, siempre que la falta de cumplimiento de las obligaciones impuestas produzcan u ocasionen un menoscabo en el patrimonio del Estado o de los particulares, en algunos casos.

Todo menoscabo en el patrimonio del Estado debe repararse civilmente. Corresponde a la legislación administrativa fijar la naturaleza de esta acción para hacerlos efectivos.

El artículo 111, párrafo octavo, de la Constitución, dispone: "En demandas del orden civil que se entablen contra cualquier servidor público no se requerirá declaración de procedencia"; es decir, no se necesita declaración del Congreso de la Unión para determinar si ha o no lugar a proceder en contra del servidor público de que se trate.

Por su parte el artículo 1910 del Código Civil, establece: "El que obrando ilícitamente o contra las buenas costumbres cause un daño a otro, está obligado a repararlo, a menos que demuestre que el daño se produjo como consecuencia de culpa o negligencia inexcusable de la víctima".

La responsabilidad civil de los funcionarios presenta en la realidad administrativa diversas formas: según que la

persona lesionada y que reclame la reparación al servidor, sea un tercero o el propio Estado. No se debe actuar lo mismo contra un Ministro que contra un mozo de una dependencia.

Sin embargo, la doctrina precisa que la responsabilidad civil de los funcionarios no puede ser tan absoluta como la de los simples particulares, porque el particular obra a cuenta propia y el funcionario en ejercicio de sus funciones.

El funcionario tiene que actuar en un mundo de disposiciones diversas, que hace a veces excusable su culpa; cualquier hecho administrativo por sencillo que sea puede tener consecuencias incalculables, finalmente una responsabilidad demasiado pesada paralizaría la iniciativa del funcionario o servidor público.

La Administración tiene derecho a exigir de los servidores públicos:

1. Que respondan por los daños o perjuicios en los bienes estatales.

2. Que respondan por los daños o perjuicios que ocasionen al patrimonio de los particulares, cuando éstos tengan derecho a repetir en contra del Estado por actos de sus servidores.

Esta responsabilidad de lesividad al patrimonio del Estado se traduce por lo regular, en la indemnización de daños y perjuicios, aunque con frecuencia se dispersa en la jerarquía administrativa o se reduce a meras sanciones disciplinarias.

### 3.3.1. PROCEDIMIENTO PARA EXIGIRLA.

Como ya indicamos, la actuación de los servidores públicos en el desempeño de su cargo puede provocar diversos tipos de responsabilidad, como son la política, la administrativa, la penal y la civil.

Hemos señalado también que la responsabilidad política está reservada a los altos funcionarios que señala la Constitución en sus artículos 110 y 111, mediante un procedimiento singular conocido como juicio político.

A excepción de los funcionarios antes aludidos, el resto de los servidores públicos pueden ser juzgados y sancionados directamente por un Juez Penal local o federal, según el caso, con respecto a la comisión de delitos, en los términos de la legislación penal.

En cuanto a la responsabilidad civil, el procedimiento para exigirla será el establecido por las leyes de la materia, sin ningún privilegio para el servidor del Estado.

En tratándose de la responsabilidad administrativa, existe un procedimiento para aplicar sanciones, regulado por los artículos 64 al 78 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Atento a lo dispuesto por el artículo 49 de la LFRSP, en las dependencias y entidades de la Administración Pública se establecerán unidades específicas, para que cualquier interesado pueda presentar quejas y denuncias por incumplimiento de las obligaciones del servidor público

(artículo 47, LFRSP), con las que se iniciará, en su caso, el procedimiento disciplinario correspondiente.

Las unidades a que se refiere el citado artículo, son las llamadas Contralorías Internas, las cuales existen en cada una de las dependencias de la Administración Pública, sin olvidarnos de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación.

De acuerdo con el artículo 64 de la LFRSP, la Contraloría General de la Federación, y por extensión, la Contraloría Interna de la dependencia de que se trate, una vez recibida la denuncia o la queja, la cual puede ser verbal o por escrito, citará al presunto responsable a una audiencia, haciéndole saber la responsabilidad o responsabilidades que se le imputen, en la que tendrá derecho a ofrecer pruebas y alegar lo que a su derecho convenga, por sí o por medio de un defensor.

También asistirá a la audiencia el representante de la dependencia implicada, que para tal efecto se designe.

Entre la fecha de la citación y la de la audiencia deberá mediar un plazo no menor de cinco ni mayor de quince días hábiles.

Cabe hacer mención que el desarrollo de la audiencia se realiza en los términos de las reglas generales del proceso que prevé el Título Cuarto del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria al procedimiento administrativo de responsabilidad.

Si en la audiencia se encontrara que no se cuenta con elementos suficientes para resolver o se adviertan otros elementos que impliquen nueva responsabilidad administrativa a cargo del presunto responsable o de otras personas, se podrán disponer la práctica de más investigaciones y citar para otra u otras audiencias (artículo 64, fracción III, LFRSP).

Al concluir la audiencia o dentro de los tres días hábiles siguientes, se resolverá sobre la inexistencia de responsabilidad o imponiendo al infractor las sanciones administrativas correspondientes y notificará la resolución dentro de las veinticuatro horas siguientes al interesado, a su jefe inmediato, al representante designado por la dependencia y al superior jerárquico.

Según lo establece el artículo 53 de la LFRSP, las sanciones administrativas consistirán en:

- a) Apercibimiento privado o público.
- b) Amonestación privada o pública.
- c) Suspensión.
- d) Destitución del puesto.
- e) Sanción económica.
- f) Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público.

Dichas sanciones, se impondrán tomando en cuenta los siguientes elementos (artículo 54, LFRSP):

1. La gravedad de la responsabilidad en que se incurra y

la conveniencia de suprimir prácticas que infrinjan, en cualquier forma, las disposiciones de la ley o las que se dicten con base en ella.

2. Las circunstancias socioeconómicas del servidor público.

3. El nivel jerárquico, los antecedentes y las condiciones del infractor.

4. Las condiciones exteriores y los medios de ejecución.

5. La antigüedad del servicio.

6. La reincidencia en el incumplimiento de obligaciones.

7. El monto del beneficio, daño o perjuicio económicos derivados del incumplimiento de obligaciones.

En el caso concreto de la Secretaría General de Protección y Vialidad, su Contraloría Interna sólo está facultada para realizar las investigaciones necesarias relacionadas con la queja, así como a integrar el expediente respectivo, ya que en el supuesto de que de las averiguaciones se desprenda la presunta responsabilidad administrativa del policía o de su personal en general, la Contraloría Interna de la Secretaría en cuestión, tiene la obligación de turnar el expediente a la Contraloría General del Departamento del Distrito Federal, la que continúa con los trámites hasta llegar a una resolución, acorde a lo establecido por el artículo 92, fracción XV, del Reglamento Interior del Departamento del Distrito Federal, así como al Acuerdo publicado en el Diario Oficial de la Federación del

12 de octubre de 1985, por el que se delegan atribuciones en materia de responsabilidades de los servidores públicos a esa Contraloría General.

Por último, cabe señalar que las resoluciones administrativas por las que se impongan sanciones a un servidor público, pueden ser impugnadas mediante el recurso de revocación ante la propia autoridad que las dictó, o solicitar su anulación directamente ante el Tribunal Fiscal de la Federación.

#### CAPITULO IV

#### IMPLICACIONES JURIDICAS DERIVADAS DE LA RESPONSABILIDAD OFICIAL

El orden constitucional vigente, como lo ha demostrado la historia del país, más se ha prestado a crear una impunidad generalizadora a favor de aquellos que en determinado momento desempeñan una función pública que a garantizar a un funcionario la eficaz realización de sus tareas. Los puestos públicos se han convertido en muchos casos en santuarios para el crimen.

No obstante existir el principio de interpretación jurídica el cual establece que a toda ley que conceda un privilegio, como son las que establecen el fuero y el juicio político, debe darse una interpretación restrictiva; la verdad es que la inmunidad se ha hecho extensiva por analogía, por mayoría de razón y por capricho, a cuanto servidor público "importante" existe; en algunos casos por virtud de actos expresos y descarados; en otros de hecho, por virtud de la inactividad de los órganos encargados de vigilar y castigar; en los actuales momentos difícilmente se podrá encontrar a un funcionario, por inferior que sea, que no estime que, por una u otra razón, está al margen de la ley y que, llegado el caso, el aparato oficial se encuentra obligado a dispensarlo de la sanción que es natural a una violación que hubiera cometido; y no sólo a él sino también a sus familiares y amigos.

Los funcionarios de la Secretaría General de Protección y Vialidad no son la excepción, y no obstante de que dicha institución no figura a nivel central, pues como se expuso en el Capítulo I de esta investigación, es una unidad administrativa del Departamento del Distrito Federal, los servidores públicos que la integran, cometen actos de autoridad en contra de los agentes de la Policía Preventiva.

Esos actos de autoridad se traducen siempre en una afectación directa a la esfera jurídica del policía, la cual constituye una privación de derechos que muchas veces nunca llegan a reparársele al elemento.

Aunado a lo anterior, los actos de privación cometidos por las autoridades de la Secretaría General de Protección y Vialidad en contra del policía, traen como consecuencia inmediata una afectación al gasto público, por las razones que en adelante se expondrán.

#### **4.1. REPERCUCIONES AL ERARIO DEL ESTADO.**

En vía de consecuencia de Amparo y Protección de la Justicia Federal, que se otorga a un elemento de la Policía Preventiva en contra de la baja decretada por las autoridades de la Secretaría General de Protección y Vialidad del Departamento del Distrito Federal, dicha protección constitucional se hace extensiva al diverso acto reclamado por el impetrante de garantías, consistente en la abstención de seguir cubriendo sus haberes, desde la fecha en que le fueron suspendidos.

Lo anterior se traduce en que se le paguen al policía los sueldos que dejó de percibir, desde la emisión del acto violatorio de garantías, hasta que se resuelva en definitiva su situación jurídica laboral como elemento de la institución policial; y es precisamente esa parte de la resolución la que lleva aparejada una consecuencia que se vincula con el erario o recursos monetarios del Departamento del Distrito Federal, que finalmente también repercute en perjuicio del tesoro público del Estado.

Resulta que ese lapso de tiempo puede comprender desde seis meses, hasta quince años o más, tiempo en el que el policía estuvo separado de su trabajo y que contabilizado en pago de haberes, nos suma varios miles de pesos.

Para mejor comprensión del tema, es menester realizar algunas consideraciones.

Sabemos que el mundo moderno vive intensamente preocupado por los problemas económicos, no hay problema que domine tanto la conciencia pública como los asuntos económicos.

El Estado es la persona jurídica que más recursos necesita para su subsistencia. Todas las actividades del Estado implican gastos crecientes. Eso es lo que conocemos como gasto público.

Por tanto, el gasto público "es el monto de las erogaciones efectuadas por el Estado para la adquisición de bienes y el pago de salarios para la prestación de los

diferentes servicios públicos, para cubrir el servicio de la deuda y para realizar diversos pagos de transferencia (pensiones, jubilaciones, subsidios)". (37)

En materia federal, el gasto público comprende las erogaciones por concepto de gasto corriente, inversión física y financiera, así como pagos de pasivo o deuda pública realizadas por el Poder Legislativo, el Poder Judicial y la Administración Pública, dentro de la cual queda comprendido el Departamento del Distrito Federal.

Respecto al Distrito Federal, sus ingresos son los que anualmente determine su Ley de Ingresos, los que deben estar coordinados con los de la Federación, para evitar hasta donde sea posible, la sobreposición de gravámenes; asimismo, los egresos del Distrito Federal son los que se determinen en su Presupuesto Anual de Egresos (artículo 19, de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal).

Más específicamente, corresponde a la Dirección General de Programación y Presupuesto del Departamento del Distrito Federal, vincular la presupuestación de ese organismo, con el resto de las unidades administrativas, en materia de financiamiento, presupuesto, contabilidad y gasto público (artículo 29, del Reglamento Interior del Departamento del Distrito Federal, en lo sucesivo RIDDF).

En cuanto a los trabajadores que como personas físicas

---

<sup>37</sup> Instituto de Investigaciones Jurídicas, Diccionario Jurídico Mexicano, 3ª ed., Editorial Porrúa, S.A., México, 1989.

prestan sus servicios al Departamento del Distrito Federal, le corresponde a la Dirección General de Administración y Desarrollo de Personal, planear, dirigir y controlar el funcionamiento de los subsistemas de planeación y organización de la administración de los sueldos y salarios, prestaciones, estímulos, recompensas y sanciones administrativas, liquidación y pago de remuneraciones, y el de evaluación del personal del Departamento, organismo que en el caso que nos ocupa siempre es señalado como autoridad responsable por abstenerse de cubrir los haberes al policía que por concepto de emolumentos y sueldos deviene.

Es cierto que el titular de la Dirección General de Administración y Desarrollo de Personal del Departamento del Distrito Federal, siempre niega los actos que se le reclaman, toda vez que según su informe con justificación, ningún acuerdo, orden o resolución ha dictado niejecutado u omitido acto alguno en el sentido que se indica en la demanda de garantías, ya que el significado de sus funciones deben entenderse como una actividad de control administrativa general, respecto al personal del Departamento del Distrito Federal, como un todo colectivo y diferenciado sólo por sectores de acuerdo a la actividad y nivel que ocupan dentro de éste; en virtud de que su relación laboral como trabajadores personas físicas, se regirá por los lineamientos ordenados y aplicados por las áreas de recursos humanos de las unidades administrativas y órganos desconcentrados a los que como personal de éstos pertenezcan.

Siendo así como en el caso concreto, el Director General de Administración y Desarrollo de Personal niega los actos reclamados, pues según su dicho no tiene atribuciones para realizar el pago de haberes al personal dependiente de la Secretaría General de Protección y Vialidad, además de que dicho organismo cuenta con la Unidad Departamental de Remuneraciones, la cual es la encargada de realizar los pagos al personal de esa institución.

Asimismo, la Secretaría General de Protección y Vialidad, también cuenta con la Dirección General de Servicios de Apoyo, cuya función es administrar los recursos humanos, financieros, materiales y de servicios, asignados al área de protección y vialidad, atento a lo dispuesto por los artículos 28 y 30 del RIDDF.

Por tanto, concluye el titular de la Dirección General de Administración y Desarrollo de Personal, a esta autoridad no se le puede encuadrar dentro de los supuestos jurídicos previstos en el artículo 11 de la Ley de Amparo, es decir, ni como autoridad ordenadora ni ejecutora.

Efectivamente, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha señalado en jurisprudencia, lo siguiente:

"DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL. ACTOS EJECUTADOS POR  
"SUS DEPENDENCIAS. El Departamento del Distrito Federal en  
"desempeño de sus funciones administrativas, lo hace a"  
"través de sus diversas dependencias y los actos que éstas"  
"llevan a cabo, sobre todo cuando tales actos son"  
"arbitrarios, no necesariamente son atribuidos al Jefe del"

"Departamento, pues tales dependencias en la mayoría de las" "veces actúan en forma completamente autónoma. En" "consecuencia, si se pretende que los actos reclamados del" "expresado funcionario son ciertos, por el simple hecho de" "ser los atribuidos a sus subalternos, se está en un error," "ya que en los atribuidos a éstos no pudo haber tenido" "ninguna injerencia el Titular". (38)

Sin embargo, en los recibos de liquidación de pago de los policías aparece la leyenda de "DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL, DIRECCION GENERAL DE ADMINISTRACION Y DESARROLLO DE PERSONAL"; lo que demuestra que los actos autoritarios omisivos, sí le generan un perjuicio cierto y directo al quejoso en su esfera jurídica de gobernado, entendiéndose ésta como el cúmulo de derechos y obligaciones que tiene toda persona.

Si bien es cierto que la citada autoridad niega el acto que se le reclama consistente en la abstención de seguir cubriendo los haberes y percepciones que por concepto de emolumentos le corresponde al policía; también lo es que dicho acto tiene el carácter de "negativo", ya que se le atribuye una omisión o abstención a pagar los haberes al quejoso, como elemento de la Secretaría General de Protección y Vialidad; y por tanto, le correspondía la carga de la prueba, esto es, demostrar o acreditar que continúa cubriendo las percepciones y sueldos a que alude el policía quejoso y

---

<sup>38</sup> Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-1965, Tercera Parte, Jurisprudencia número 14, visible a fojas 20.

no simplemente negar el acto que se le reclama, pues ante la afirmación del disconforme, es evidente que obliga a las responsables a demostrar lo contrario, puesto que se está ante una omisión, máxime que los recibos de pago de los policías están expedidos por la Dirección General de Administración y Desarrollo de Personal del Departamento del Distrito Federal.

En atención a lo manifestado, se concluye que basta -- la sola afirmación del policía de la abstención de su pago y la inactividad por parte de la aludida autoridad de exhibir las constancias que acreditaran dichos pagos, para que se tenga como cierto el acto reclamado.

Sirve de apoyo la tesis de jurisprudencia, que dice:

"ACTOS NEGATIVOS. CARGA DE LA PRUEBA. Tratándose de actos" "negativos, la prueba corresponde, no a quien funda en ellos" "sus derechos, sino a su contendiente".<sup>(39)</sup>

En efecto, nosotros consideramos que los razonamientos hechos valer por la Dirección General de Administración y Desarrollo de Personal, son totalmente fundados en cuanto a que ninguna injerencia tiene en las funciones administrativas de la Secretaría General de Protección y Vialidad y que la abstención de pagar los haberes de policía al amparista sólo puede ser atribuido a la dependencia administrativa a la que pertenece el peticionario del amparo, que en este caso es la

---

<sup>39</sup> Apéndice al Semanero Judicial de la Federación 1917-1988, Segunda Parte, tesis número 75, p. 124.

citada Secretaría y no el Departamento del Distrito Federal en sus diferentes áreas administrativas.

Por otro lado, no podemos pasar por alto que aunque el Departamento del Distrito Federal como organismo centralizado, no haya tenido intromisión en la suspensión de pago de haberes, sino que la verdadera responsable es la Secretaría General de Protección y Vialidad, resulta que al momento del pago de los sueldos caídos el que en realidad los cubre es el propio Departamento, pues así lo reza el oficio a través del cual el policía cobra sus haberes.

Ante tal situación, resulta evidente que aunque el Departamento del Distrito Federal no sea el responsable directo de los actos cometidos por sus unidades administrativas, finalmente es él quien paga los sueldos caídos de un elemento adscrito a la Secretaría General de Protección y Vialidad, provocando con esto una desviación de recursos monetarios que originalmente serían destinados a cubrir necesidades prioritarias de la Ciudad de México.

Sabemos que comparado con el presupuesto anual de egresos, las cantidades que el Departamento del Distrito Federal dedica al pago de sueldos o haberes caídos son mínimas; sin embargo, por más insignificantes que éstas sean, bien pueden servir para mejorar los servicios públicos en beneficio de la ciudadanía, quien al final es la que verdaderamente termina por pagar esos sueldos, a través de las contribuciones que año tras año realiza en beneficio del Estado.

#### 4.2. VIOLACIONES A LAS GARANTIAS INDIVIDUALES DE LOS AFECTADOS.

A lo largo de la exposición del presente trabajo, hemos insistido en que los policías adscritos a la Secretaría General de Protección y Vialidad, constantemente son víctimas de actos violatorios de garantías en su perjuicio, por parte de los titulares de esa dependencia.

De ello se ha mencionado también que el elemento tiene la oportunidad de acudir ante un Juez de Distrito en demanda del Amparo y Protección de la Justicia Federal, aduciendo en sus conceptos de violación que las autoridades responsables violan en su perjuicio los artículos 14 y 16 constitucionales, toda vez que aquéllas procedieron a darlo de baja como miembro de la corporación policiaca sin otorgarle el beneficio de la garantía de audiencia, privándolo de la oportunidad de ofrecer pruebas y hacer valer sus defensas, pues nunca tuvo conocimiento de la iniciación del procedimiento de baja instaurado en su contra ni de la resolución con que dicho procedimiento culminó.

Además de que las órdenes de baja y de suspensión de pago, no existen en mandamiento escrito.

El Juez del conocimiento, al entrar al estudio del fondo del asunto, considera que son fundados los conceptos de violación esgrimidos por el policía (quejoso), ya que en términos del artículo 14 del Pacto Federal, cuando se trate de actos, entre otros de privación de derechos, debe existir

procedimiento previo ante los tribunales previamente establecidos en el que se cumplan las formalidades esenciales de todo procedimiento.

A este respecto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha señalado de manera reiterada que un juicio reúne en su desarrollo las formalidades esenciales del procedimiento, cuando las leyes que lo organizan cuentan con los siguientes elementos fundamentales:

1) Que el afectado tenga conocimiento de la iniciación del procedimiento, del contenido de la cuestión que se va a debatir y de las consecuencias que se producirán en caso de que prospere la acción intentada;

2) Que se le dé la oportunidad de presentar defensas y alegar lo que a derecho convenga, y

3) Que el procedimiento concluya con una resolución que decida sobre la "litis" planteada.

Tiene aplicación sobre el particular la jurisprudencia, bajo el rubro: "AUDIENCIA, REQUISITOS QUE DEBEN SATISFACERSE" "PARA RESPETAR LA GARANTIA DE". (40)

En el caso concreto, el policía es privado de sus derechos como miembro de la Secretaría General de Protección y Vialidad, sin que tuviera conocimiento del procedimiento instaurado por las autoridades de dicha institución para decretar su baja y suspensión de sueldo.

---

<sup>40</sup> *Ibid.*, tesis 267, visible a fojas 481.

Igualmente se ha dicho que las referidas autoridades, muchas veces acreditan con diversas documentales la instauración y seguimiento de un procedimiento administrativo en forma de juicio, previo a la baja del elemento de la citada corporación, pero que de acuerdo con la lectura de las documentales exhibidas por las responsables no se acredita ni de manera indiciaria que se le haya notificado al amparista de la iniciación del procedimiento administrativo de baja, incumpliendo con lo establecido por el artículo 36 del Reglamento de la Policía Preventiva del Distrito Federal.

Por otro lado, existe también una manifiesta violación al artículo 16 de la Constitución General de la República, en virtud de que sin mandamiento escrito se emitió la orden de baja y suspensión de pago, ya que aun cuando las autoridades de la Secretaría General de Protección y Vialidad tengan atribuciones para dictar alguna determinación, para que ésta se considere apegada a derecho deben, obligatoriamente, emitirla en mandamiento escrito.

Como las autoridades en cuestión, tampoco acreditan que la orden de baja y suspensión de pago, consten en mandamiento escrito, en esa tesitura se violan en perjuicio del policía las garantías de legalidad y seguridad jurídica consagradas en el artículo 16 de la Ley Fundamental.

En estas condiciones, lo procedente es conceder al policía el Amparo y Protección de la Justicia solicitados.

Pero no siempre las cosas se dan así, en muchas

ocasiones el policía jamás es restituído en su empleo y haberes.

Ciertamente, el policía que ocurre en demanda del Amparo y Protección de la Justicia, regularmente logra que el Juez Federal le otorgue la protección solicitada; pero también es muy frecuente que se le niegue o que el juicio se sobresea por operar alguna causal de improcedencia.

Entre las causales más comunes hechas valer por las autoridades responsables, el Agente del Ministerio Público Federal de la adscripción o estudiada de oficio por el Juez de Distrito, están las previstas en la fracción XV, que alude al principio de definitividad (el que ya ha sido objeto de estudio en el capítulo que antecede) y la fracción XII, ambas del artículo 73 de la Ley de Amparo.

Dicha fracción XII se refiere a los actos tácitamente consentidos, presumiéndose así para los efectos del amparo, los actos de orden civil y administrativo que no hubieren sido reclamados en esa vía dentro de los plazos señalados en la artículo 21 de la Ley de Amparo. (41)

Sobre ese particular, cabe hacer las siguientes consideraciones: Regularmente de la fecha en que las autoridades de la Secretaría General de Protección y Vialidad determinaron la baja de un policía, a la fecha en que éste manifiesta en el capítulo de antecedentes de su demanda, tuvo

---

41 Cfr., Apéndice al Sumario Judicial de la Federación 1917-1968, Segunda Parte, tomo 61, foja 103.

conocimiento de los actos reclamados, ya ha pasado desde un año, hasta diez años o más.

En atención a ese lapso de tiempo, el Juez considera que resulta inverosímil que el quejoso lo haya ignorado por tanto tiempo, ya que necesariamente tuvo que resentir las consecuencias de la baja, entre ellas, la falta de pago, por lo que para darle credibilidad a la manifestación de que apenas quince días antes se hizo sabedor de la baja, el policía debió justificar que hasta esa fecha continuaba prestando sus servicios en la citada dependencia, por ser este presupuesto indispensable para estimar en tiempo el ejercicio de la acción constitucional, en virtud de que no se trata de un corto período de tiempo que el Juzgador pueda pasar por alto, ante la falta de notificación de la baja, sino del transcurso de varios años a partir de la fecha en que las responsables decretaron la baja, sin ninguna prueba por parte del policía quejoso para acreditar que continuó desempeñando el cargo, en la inteligencia de que ninguna interpretación del derecho puede apartarse de la lógica y el sentido común, como resultaría si en el caso se aceptara que el policía dejó de percibir sus emolumentos por muchos años y, a pesar de ello, fue hasta apenas unos cuantos días que se enteró que estaba dado de baja.

Pues bien, nosotros pensamos que contrariamente a las argumentaciones del Juez de Distrito, para que opere esa causal de improcedencia debe estar apoyada en pruebas, dado

que las causales deben quedar plenamente demostradas.

Tiene aplicación sobre el particular, la jurisprudencia que literalmente dice:

"IMPROCEDENCIA DEL AMPARO. DEBE PROBARSE PLENAMENTE Y NO "APOYARSE EN PRESUNCIONES. Las causales de improcedencia en "el juicio constitucional, deben estar plenamente demostradas" "y no inferirse a base de presunciones".<sup>(42)</sup>

Además, no debe perderse de vista que la sola afirmación de las autoridades responsables de la fecha en que el quejoso tuvo conocimiento del acto reclamado, no es prueba suficiente para ello, sino que deben acompañar las constancias correspondientes que así lo acrediten. Sirve a apoyo a lo anterior, la jurisprudencia que a la letra dice:

"AMPARO, TERMINO PARA LA INTERPOSICION DEL. Si no se encuentra "comprobado que se hubiese notificado al quejoso la resolución" "combatida en el amparo, ni la fecha en que tuvo conocimiento" "de ella o de su ejecución, la base para computar el término" "que fija el artículo 21 de la Ley Reglamentaria del Juicio de" "Garantías, no puede ser otra que la fecha en que el propio" "quejoso se hizo sabedor de la resolución reclamada; sin que" "pueda decirse que en tal caso, el agraviado deba probar su" "alegación, en el sentido de que anteriormente no conoció esa" "resolución ya que tal alegación no implica la afirmación de" "hecho alguno".<sup>(43)</sup>

Sabemos que una vez resultada fundada una causal de improcedencia, el Juez de Distrito ya no está en posibilidad

---

<sup>42</sup> Apéndice al Sumario Judicial de la Federación 1917-1965, Octava Parte, jurisprudencia 160, visible en la página 266.

<sup>43</sup> Apéndice al Sumario Judicial de la Federación 1917-1968, Segunda Parte, Salas y Tesis Comunes, p. 292.

de analizar las violaciones alegadas en la demanda de amparo, decretando el sobreseimiento del juicio.

Y es precisamente en estos casos cuando un elemento de la Secretaría General de Protección y Vialidad, jamás vuelve a ser policía y todo gracias a la negligencia de los servidores que integran el H. Consejo de Honor y Justicia, quienes no cumplen con el procedimiento que marca el Reglamento de la Policía Preventiva del Distrito Federal previo a darlo de baja de la corporación, razón por demás suficiente para fincarles responsabilidad administrativa por no desempeñar el trabajo encomendado con la máxima diligencia y prestancia.

#### 4.3. BUROCRATISMO INNECESARIO.

El Estado, para dar servicio a los ciudadanos, requiere del concurso de personas de muy diferente capacidad y preparación, ya que los trabajos a realizar son muy diversos, desde los funcionarios que requieren de preparación técnica, como economistas, abogados, médicos o profesores, hasta labores manuales de apoyo, como secretarias, archivistas, choferes, barrenderos y otras actividades similares.

Todas estas actividades son las generalmente conocidas como burocráticas; el término "burócrata" del que se han derivado "burocracia" y "burocratismo", en ocasiones es usado en forma peyorativa, como una crítica a lo que se hace complicado o lento; asimismo, con la palabra burocracia se

suele indicar al grupo de personas que sirven al Estado en forma permanente y presupuestal.

Parece ser que el término deriva de la raíz latina, tal vez tomada del griego "burrus", que significa un color obscuro; durante el siglo XVIII en Francia las oficinas de los escribanos se cubrían con una tela obscura, "bure", de donde vino el llamar a las más importantes "bureau". Al parecer algún Ministro Francés utilizó la palabra "bureaucratie" para designar a las oficinas gubernamentales y desde allí se generalizó el uso al mundo en general. Así tenemos que la etimología de la palabra se integra del francés bureau, oficina, y del helenismo cratos, poder.

Podríamos decir que en la realidad el término burocracia tiene varias acepciones o interpretaciones: se designa así a una organización compleja, ya que incluso en las grandes empresas se habla de su trabajo burocrático; también se entiende como trabajo desarrollado en oficinas o bien para aludir a personas que están en el servicio como un grupo; otra interpretación es a un sistema de trabajo racionalizado en gran proporción, que si bien puede llegar a la deshumanización, a la personalización de quienes lo realizan, a cambio proporciona una mayor eficacia en los resultados.

En un sentido general, la burocracia alude a la clase social que integran los funcionarios y empleados públicos, que sirve a la sociedad realizando los fines del Estado. Es obvio que si se requiere de intermediarios entre gobernantes

y gobernados, esas funciones sean desarrolladas por miembros de la misma sociedad que forma el Estado de que se trata; México por consiguiente ha tenido siempre una burocracia que le sirva.

Ahora bien, no podemos hablar de la burocracia o del personal al servicio del Estado, sin antes hacer mención a la función pública, que alude precisamente al régimen jurídico aplicable a ese personal administrativo.

La función pública es la relación jurídica laboral que existe entre el Estado y sus trabajadores; aunque no toda persona que presta servicios al Estado forma parte de dicha función, pues en la actualidad el Estado se ve obligado a obtener los servicios de personas, a través de distintas formas jurídicas como contratos administrativos y contratos privados, pero sin incorporarlas a su servicio como sus trabajadores.

Como se ha estudiado en los capítulos precedentes, la estructura de la Administración Pública está constituida por la organización, funcionamiento y distribución de competencia entre los órganos del Estado, a quienes se encomienda la realización de sus fines con los medios de que dispone. Decíamos también que la organización administrativa requiere de personas físicas que asuman la calidad de funcionarios, empleados o servidores públicos que aporten su actividad intelectual o física para atender los propósitos estatales mediante determinadas prestaciones.

La función pública se forma, por consiguiente, con el conjunto de deberes, derechos y situaciones que se originan entre el Estado y sus servidores. Toda actividad estatal requiere de un personal administrativo eficiente e idóneo, para la atención de los servicios públicos y demás actividades del Estado. En otras palabras, la estructura administrativa se manifiesta en la acción de sus agentes o elemento personal de la Administración Pública, que subordinan su conducta a la ley y a su eficiencia administrativa. Todo ello ha originado un nuevo Derecho Administrativo Laboral o Burocrático.

Por otro lado, no podemos pasar por alto que la burocracia o los servidores del Estado tienen gran influencia o dominio en la vida social. Entre los grupos de presión, la burocracia ocupa un lugar preferente en el Estado moderno, al lado de los grupos obreros y campesinos.

La influencia excesiva o abusiva de los burócratas, por el número o por su actuación repercuten en perjuicio de las actividades privadas. El progresivo aumento del intervencionismo estatal lleva aparejado el aumento en el número de empleados, pero, como no es infrecuente que exceda al que las actuaciones normalmente requieren, no es raro observar la creación de trámites innecesarios o redundantes para justificarlos, todo lo cual no contribuye precisamente a mejorar los servicios ni a aligerar el creciente presupuesto de gastos de la Nación, sino por el contrario, a

complicarlos innecesariamente y a hacerlos más onerosos.

Sin embargo, no puede entenderse a la burocracia solamente como un frío y complejo andamiaje de unidades y oficinas públicas; realmente las críticas se centran en la forma y modo de actuar, pero ninguna discute la necesidad que tiene el Estado de este nuevo "ejército civil". Creadas las funciones sociales, los órganos ejecutores son imprescindibles.

La cantidad y el poder adquirido son consecuencia, cada vez más necesaria, de las nuevas funciones estatales. La burocracia aparece como una nueva clase subordinada al Estado. La falta de un Derecho Administrativo afinado, concorde con el nuevo Estado de derecho y las deficientes legislaciones sobre la responsabilidad de los servidores públicos son casi siempre, las causas de las críticas esgrimidas. A medida de que el Derecho Administrativo se supere en nuevos organismos de control que regulen la normal y meritoria marcha de las funciones encomendadas y cuanto más se asegure la intervención directa del administrado, por medio de los numerosos recursos que el Derecho crea, el término burocracia y sus derivados se despojarán de su sentido despectivo y se afirmará como una clase al servicio del Estado que procura resolver problemas de la Administración a su máximo rendimiento.

Mientras tanto, con la burocracia se señala a lo más negativo de la Administración Pública, a la tramitación

lenta, rutinaria y hasta superflua; su predominio es ingrato, ocasiona grandes gastos a los ciudadanos y crea un conflicto grave a la sociedad, con el papeleo y demás trabas.

#### 4.4. PROPUESTA DE SANCION AL SERVIDOR PUBLICO.

Un efectivo sistema para exigir responsabilidad comprende necesariamente tres aspectos: la existencia de leyes que establezcan figuras que constituyan responsabilidad oficial, conforme a los estrictos requerimientos constitucionales; de tribunales que gocen de una idónea competencia, es decir, que legal y materialmente estén capacitados para conocer de la responsabilidad de servidores públicos y, por último, de un efectivo sistema de acusación, que debe reunir las condiciones necesarias para que el acusador, oficial o particular, no se inhiba de hacerlo por temor a represalias de parte de los acusados.

El hecho de que exista falla en uno solo de los tres aspectos del sistema, hace que éste se convierta en inoperante y dé lugar, por una parte, a que los particulares procuren soluciones al margen de la ley, y por la otra, a que un servidor público se estime irresponsable.

La Constitución faculta al Congreso de la Unión para definir los delitos y faltas contra la Federación y para fijar los castigos que a los infractores deben imponerse; la facultad de determinar lo que es un delito jurídicamente es amplia; por lo que toca a las sanciones, no se puede decir lo

mismo; existen limitaciones y prohibiciones; el definir una figura delictiva es establecer con precisión el tipo, de tal manera que sólo sea sancionable lo que se ajusta al supuesto previsto por la ley. No es dable al legislador crear figuras delictivas vagas e indefinidas en las que quede comprendida toda acción humana. La técnica penal exige al legislador ser cuidadoso al dar los enunciados que enmarcan una acción tipificada como punible; en ese orden de ideas, definir las responsabilidades oficiales es delimitar con exactitud los hechos y los momentos en que un funcionario o servidor público falta a la confianza que se ha depositado en él.

Decir que un funcionario incurre en responsabilidad oficial cuando ataque a las instituciones democráticas; a la forma de gobierno repúblicano, representativo y federal; cometa cualquier infracción a la Constitución; las omisiones de carácter grave (de acuerdo con el artículo 7º de la LFRSP), todo ello no es definir una responsabilidad. Hacerlo así es proceder con imprecisión y ambigüedad; éstas no son notas que caractericen a las normas punitivas y sí contrarias al artículo 14 constitucional. El que existan normas con tales características significa, al fin de cuentas: o impunidad o arbitrariedad.

Los procedimientos de responsabilidad, obviamente, existen sólo en un contexto normativo ideal; no tiene cabida, salvo aisladas ocasiones, en el campo del ejercicio efectivo del poder. Una clase gobernante difícilmente puede ser

sometida y exhibida simplemente por el poder ilusorio que algunos estiman existe en las normas jurídicas. Un sistema de responsabilidad funcionará en el grado que lo permita el ejercicio del poder, pero no más allá; un juicio contra un funcionario se permitirá siempre y cuando no propicie situaciones de peligro; se realizará cuando no exista otra alternativa; cuando el responsable ha caído en desgracia; cuando por satisfacer a la opinión pública ha sido necesario un sacrificio, en bien de la salud del establecimiento gubernativo. En estos casos el tramitar uno o dos juicios de responsabilidad, aunque no llegue hasta sus últimas consecuencias, convence a la ciudadanía y afianza a los gobernantes.

Los sistemas de responsabilidad son el complemento teórico de esa estructura ideal, hipotética, que es la Constitución; por lo mismo adolecerá del mismo defecto moral de ésta: su inaplicabilidad. En este contexto es razonable suponer que el papel de la ciudadanía sigue siendo el de pasivo observador, que sólo puede aspirar, a base de mucho insistir, a que en casos aislados y sin importancia, la clase gobernante respete la función de legalidad que ella misma ha instrumentado. Una presión excesiva por parte de los particulares siempre orilla a los gobernantes a deshacerse de su máscara de legalidad y la lleva a actuar en franca y abierta contravención de las leyes.

De la lectura integral de la presente investigación, se desprende que los titulares de la Secretaría General de

Protección y Vialidad del Departamento del Distrito Federal, especialmente las autoridades que integran el Consejo de Honor y Justicia, no cumplen cabalmente con los dispositivos legales para el efecto de dar de baja a un elemento de la Policía Preventiva, por capricho, por ignorancia, o simplemente porque no existe un órgano dentro o fuera de la institución, que supervise que efectivamente se cumplió con el procedimiento administrativo que regula el Reglamento de la Policía Preventiva del Distrito Federal.

Esta tesis nos plantea la posibilidad de que una vez que le sea concedido el Amparo y Protección de la Justicia de la Unión a un policía, por acreditarse durante la secuela procedimental del juicio, que la baja decretada es inconstitucional, se realice una investigación a fondo, que tenga por objeto establecer quién de los servidores públicos que integran la Secretaría General de Protección y Vialidad, incurrió en una omisión o no cumplió debidamente con sus funciones que pudieron haber evitado la promoción de un juicio de garantías y por tanto el pago de los sueldos caídos.

Si el artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, enumera las obligaciones que todo servidor del Estado tiene para salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben observar en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, cuyo incumplimiento da lugar a un procedimiento y a una sanción; y si la fracción I de dicho numeral establece

que el servidor debe abstenerse de "cualquier acto u omisión que cause la suspensión o deficiencia de dicho servicio o implique abuso o ejercicio indebido de un empleo, cargo o comisión", resulta evidente que en la especie el Consejo de Honor y Justicia, como órgano colegiado, incurre en responsabilidad administrativa porque no cumple con el procedimiento administrativo que exige la ley para poder privar a un policía de su empleo.

Si bien es cierto que el trámite de baja empieza desde el momento en que se levanta acta administrativa en su lugar de adscripción al policía, también lo es que la única autoridad facultada, según disposición expresa del Reglamento de la materia, para decretar la baja de un elemento de la policía, es el Consejo de Honor y Justicia.

Entonces, si el Reglamento establece que dicho Consejo de Honor tiene la obligación de hacer saber al elemento sujeto al procedimiento, la naturaleza y causa del mismo (artículo 36, fracción I, RPPDF), y éste no cumple con esa obligación, es obvio que la persona o personas encargadas de notificar al policía se encuentran en el supuesto que marca el artículo 47, fracción I, de la LFRSP, pues están cometiendo una omisión que redundará en perjuicio de la propia Secretaría General de Protección y Vialidad y del Departamento del Distrito Federal, sobre todo en su presupuesto.

En mérito de todo lo expuesto, es por lo que nos permitimos proponer que tal como lo disponen los artículos

108, 109, fracción III, y 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1ª, 2ª, 16 y 32 bis, fracción VIII y 44 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; 1ª, 2ª, 3ª, 46, 47 y 48 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos; 46, 47 y 50 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal y 157, 161 al 168 de su Reglamento; 18, fracción III, 19, fracciones II y XVIII de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal y 9ª, fracciones IV y XVI del Reglamento Interior del Departamento del Distrito Federal, se le instaure juicio de responsabilidad oficial a los servidores públicos de la Secretaría General de Protección y Vialidad que hayan ejecutado la baja violatoria de garantías o hayan incurrido en las omisiones que la originaron y que por la índole de sus funciones hayan omitido la revisión o autorizado la baja por causas que impliquen dolo, culpa o negligencia por parte de los mismos.

Asimismo y para efectos resarcitorios al erario del Departamento del Distrito Federal, que se le finque un Pliego Preventivo de Responsabilidad al servidor que resulte responsable, por la cantidad que por concepto de sueldos caídos el Departamento tenga que pagar en cumplimiento a una sentencia ejecutoriada en favor del policía que fue dado de baja sin que se le respetaran la garantía de audiencia y debido proceso legal.

Estas responsabilidades tendrían por objeto indemnizar

por los daños y perjuicios que ocasionen a la Hacienda Pública del Departamento del Distrito Federal y se establecerían con el carácter de créditos fiscales, los cuales serían fijados por la Contraloría General del Departamento del Distrito Federal en cantidad líquida, misma que se exigiría al servidor público que resultare responsable, sin perjuicio de que en su caso la Tesorería del Departamento del Distrito Federal la hiciera efectiva a través del procedimiento de ejecución respectivo, garantizando el pago mediante embargo precautorio de bienes de su propiedad.

Por último, si se quiere tener éxito, se debería sustraer de la Administración centralizada a la Contraloría General de la Federación, darle autonomía técnica y económica, así como dotar a esa dependencia y sus procedimientos de las suficientes garantías procesales.

### CONCLUSIONES

1.- El sistema de gobierno adoptado por nuestra Constitución Federal es el presidencial, en donde el ejercicio del Poder Ejecutivo se deposita en un solo individuo denominado Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

2.- Entre las facultades del Ejecutivo Federal, se encuentra la de extender nombramientos, y con base en ello, el Presidente de la República puede nombrar y remover libremente a los Secretarios de Estado y al Jefe del Departamento del Distrito Federal.

3.- El Jefe del Departamento del Distrito Federal tiene a su cargo y encabeza la Administración de dicha entidad, en todos los ramos de la actividad administrativa, funciones que realiza en representación del Presidente de la República.

4.- La Secretaría General de Protección y Vialidad es una unidad administrativa del Departamento del Distrito Federal, encargada de atender las materias relativas a la seguridad pública y la vialidad.

5.- La Administración Pública Federal está dividida en centralizada y paraestatal o descentralizada y en órganos desconcentrados.

6.- El Departamento del Distrito Federal forma parte de la Administración Pública Centralizada, y por lo tanto está subordinada al Poder Central, aunque al mismo tiempo es una autoridad local porque su competencia está restringida a su

ámbito territorial, además de que es uno de los órganos de gobierno del Distrito Federal, a través de los cuales sus habitantes ejercitan derechos y cumplen con sus obligaciones.

7.- La Secretaría General de Protección y Vialidad es una institución dependiente del Departamento del Distrito Federal, cuyo objetivo primordial es brindar seguridad a la ciudadanía y formar a los elementos que integran a la Policía Preventiva del Distrito Federal.

8.- Al ser los miembros de la Policía Preventiva integrantes de un cuerpo de seguridad pública, están excluidos de la determinación jurídica que considera la relación asimilada a la de trabajo y al Estado como patrón; razón por la que la relación que guardan con la Administración Pública sigue siendo de naturaleza administrativa y está regida por normas específicas.

9.- Con base en lo anterior, el acto de baja del servicio de los elementos no es un acto de particular, sino de autoridad, en virtud de que el Estado conserva sus facultades de imperio, estableciéndose una relación de supra a subordinación.

10.- En atención a la relación jurídica que guarda el personal de línea de la Secretaría General de Protección y Vialidad con el Estado, el Reglamento de la Policía Preventiva del Distrito Federal, prevé un procedimiento administrativo seguido en forma de juicio previo a la privación de derechos que pudiera sufrir un elemento.

11.- El Órgano competente para conocer, resolver y determinar todo lo relativo a las faltas de los policías que no constituyan delitos, es el Consejo de Honor y Justicia de la Secretaría General de Protección y Vialidad, quien tiene la obligación de llamar a juicio al elemento para ser escuchado en defensa, aportar pruebas y alegar lo que a su derecho convenga, y respetarle así la garantía de audiencia.

12.- Regularmente el Consejo de Honor y Justicia no cumple con dicho procedimiento y le decreta la baja al elemento, con flagrante violación a lo establecido por los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal.

13.- En contra de la baja violatoria de garantías, el policía puede promover el recurso de inconformidad que regula el Reglamento de la materia, o puede acudir al juicio de amparo indirecto, aduciendo violaciones directas a la Constitución.

14.- El órgano jurisdiccional competente para conocer de la baja del servicio de los policías, es un Juez de Distrito en Materia Administrativa.

15.- Además de la baja, el policía reclama de las autoridades responsables de la Secretaría General de Protección y Vialidad, la abstención de seguir cubriendo sus haberes que por concepto de emolumentos y sueldos deviene desde la fecha de la ilegal baja, que en tiempo puede comprender desde un año, hasta diez o más.

16.- Cuando la Justicia de la Unión ampara y protege al

policía quejoso, es para el efecto de que se le respete la garantía de audiencia, se le paguen los salarios caídos con motivo de la emisión de la ilegal baja y para que se le reinstale en su empleo y haberes que como policía preventivo le corresponden.

17.- Al ser la Secretaría General de Protección y Vialidad una unidad administrativa del Departamento del Distrito Federal, es a éste a quien corresponde cubrir los sueldos caídos al policía quejoso, lo que implica un perjuicio al erario del Departamento, y al del propio Estado.

18.- Ante esta situación, es necesario que el Departamento del Distrito Federal investigue quiénes de los servidores públicos que integran el Consejo de Honor y Justicia de la Secretaría General de Protección y Vialidad, son los causantes de las omisiones que dieron origen a la promoción de un juicio de amparo y que le están causando daños y perjuicios en su Hacienda Pública.

19.- El juicio de responsabilidad oficial tendría por objeto determinar quien o quienes fueron los culpables de la ejecución de la baja violatoria de garantías individuales en detrimento del policía, y con base en ello fincarles un Pliego Preventivo de Responsabilidad, que cubriera la cantidad que el Departamento tuviera que pagarle al elemento por órdenes de un Juez de Distrito.

## BIBLIOGRAFIA

## DOCTRINA

- ACOSTA ROMERO, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo, 9ª ed., Editorial Porrúa, S.A., México, 1990, 897 pp.
- ALCALA-ZAMORA Y CASTILLO, Niceto y LEVENE (h), Ricardo. Derecho Procesal Penal, Editorial Kraft, Buenos Aires, 1945, 350 pp.
- BARAJAS MONTES DE OCA, Santiago. Manual de Derecho Administrativo del Trabajo, Editorial Porrúa, S.A., México, 1985, 264 pp.
- BUNSTER, Alvaro. Las Responsabilidades de los Servidores Públicos, Editorial Manuel Porrúa, S.A., México, 1984, 143 pp.
- BURGOA, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano, 8ª ed., Editorial Porrúa, S.A., México, 1991, 1048 pp.
- . El Juicio de Amparo, 28 ed., Editorial Porrúa, S.A., México, 1991, 1088 pp.
- . Las Garantías Individuales, 11ª ed., Editorial Porrúa, S.A., México, 1978, 706 pp.
- CALZADA PADRON, Feliciano. Derecho Constitucional, Editorial Harla, S.A. de C.V., México, 1990, 559 pp.
- CANTON MOLLER, Miguel. Derecho del Trabajo Burocrático, Editorial Pae, México, 1988, 252 pp.
- CASTRO, Juventino V. Garantías y Amparo, 7ª ed., Editorial

Porrúa, S.A., México, 1991, 591 pp.

CARDENAS, Raúl F. Responsabilidad de los Funcionarios Públicos, Editorial Porrúa, S.A., México, 1982, 567 pp.

CARPIZO, Jorge. El Presidencialismo Mexicano, 11ª ed., Editorial Siglo XXI, México, 1992, 240 pp.

DICCIONARIO JURIDICO MEXICANO. 4 tomos. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 3ª ed., Editorial Porrúa, S.A., México, 1989.

FAYA VIESCA, Jacinto. Administración Pública Federal, 2ª ed., Editorial Porrúa, S.A., México, 1983, 795 pp.

FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo, 30ª ed., Editorial Porrúa, S.A., México, 1991, 506 pp.

GARZA, Sergio Francisco De la. Derecho Financiero Mexicano, 9ª ed., Editorial Porrúa, S.A., México, 1979, 841 pp.

GOMEZ LARA, Cipriano. Derecho Procesal Civil, 4ª ed., Editorial Trillas, México, 1990, 330 pp.

GONGORA PIMENTEL, Genaro. La Suspensión en Materia Administrativa, Editorial Porrúa, S.A., México, 1993, 155 pp.

MANUAL DEL JUICIO DE AMPARO. Instituto de Especialización Judicial de la Suprema Corte de Justicia de la Nación 1988, Editorial Themis, México, 1990, 555 pp.

MARTINEZ DE LA SERNA, Juan Antonio. Derecho Constitucional Mexicano, Editorial Porrúa, S.A., México, 1983, 447 pp.

MARTINEZ LOPEZ, Luis. Derecho Fiscal Mexicano, 4ª ed., Ediciones Contables y Administrativas, S.A., México,

1979, 384 pp.

- MARTINEZ MORALES, Rafael I. Derecho Administrativo, Primer y Segundo Curso, Editorial Harla, S.A. de C.V., México, 1991, 337 y 452 pp.
- MORENO, Daniel. Derecho Constitucional Mexicano, 7ª ed., Editorial Pax-México, México, 1983, 647 pp.
- TENA RAMIREZ, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano, 23ª ed., Editorial Porrúa, S.A., México, 1989, 651 pp.
- SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo, 2 tomos, 14ª ed., Editorial Porrúa, S.A., México, 1988, 853 y 765 pp.
- PALLARES, Eduardo. Diccionario de Derecho Procesal Civil, 20ª ed., Editorial Porrúa, S.A., México, 1991, 901 pp.
- PINA, Rafael de y PINA VARA, Rafael de. Diccionario de Derecho, 16ª ed., Editorial Porrúa, S.A., México, 1989, 509 pp.

#### LEGISLACION Y JURISPRUDENCIA

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 95ª ed., Editorial Porrúa, S.A., 1992.
- Ley de Amparo, comentada por Alberto Pérez Dayán. 4ª ed., Editorial Porrúa, S.A., 1993.
- Ley Federal de Entidades Paraestatales, 24ª ed., Editorial Porrúa, S.A., 1990.
- Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, 23ª ed., Editorial Porrúa, S.A., 1987.
- Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, 23ª

- ed., Editorial Porrúa, S.A., 1987.
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, 24ª ed., Editorial Porrúa, S.A., 1990.
- Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, 24ª ed., Editorial Porrúa, S.A., 1990.
- Ley de la Caja de Previsión de la Policía Preventiva del Distrito Federal, 21ª ed., Editorial Porrúa, S.A., 1989.
- Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, 11ª ed., Editorial Porrúa, S.A., 1989.
- Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal. Diario Oficial de la Federación del 19 de julio de 1993.
- Ley sobre Justicia en materia de Faltas de Policía y Buen Gobierno, 21ª ed., Editorial Porrúa, S.A., 1989.
- Código Civil para el Distrito Federal en materia Común y para toda la República en materia Federal, 2ª ed., Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1990.
- Código Federal de Procedimientos Civiles, 48ª ed., Editorial Porrúa, S.A., 1987.
- Código Penal para el Distrito Federal en materia del Fuero Común, y para toda la República en materia del Fuero Federal, 51ª ed., Editorial Porrúa, S.A., 1993.
- Reglamento Gubernativo de Justicia Cívica para el Distrito Federal. Diario Oficial de la Federación del 27 de julio de 1993.
- Reglamento Interior del Departamento del Distrito Federal,

11ª ed., Editorial Porrúa, S.A., 1989.

Reglamento de la Policía Preventiva del Distrito Federal, 21ª ed., Editorial Porrúa, S.A., 1989.

Apéndice al Semanario Judicial de la Federación, 1917-1985.

Apéndice al Semanario Judicial de la Federación, 1917-1988.

Gaceta al Semanario Judicial de la Federación, números 2-6, julio de 1988, Tribunales Colegiados.

Informe de Labores de 1988, Tercera Parte, Tribunales Colegiados de Circuito.

Semanario Judicial de la Federación, Primera Parte, Octava Epoca, Enero a Junio de 1988, Tomo I.

#### ECONOGRAFIA

Manual de Organización Institucional del Departamento del Distrito Federal, 11ª ed., Editorial Porrúa, S.A., 1989.

Manual de Organización de la Secretaría General de Protección y Vialidad, 21ª ed., Editorial Porrúa, S.A., 1989.

Pequeño Larousse Ilustrado, edición 1982, Ediciones Larousse.