

00721
398



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO.

FACULTAD DE DERECHO

SEMINARIO DE DERECHO CONSTITUCIONAL
Y DE AMPARO

"INCONGRUENCIA DEL TERCER PÁRRAFO DE LA
FRACCIÓN XIII, DEL ARTÍCULO 123, APARTADO B,
RESPECTO A LAS GARANTÍAS INDIVIDUALES
CONTENIDAS EN LOS ARTÍCULOS 14 Y 16
CONSTITUCIONALES".

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A:
ADELAIDA (HERNÁNDEZ BAUTISTA.



DIRECTOR DE TESIS:
LIC. CÉSAR GARIZURIETA VEGA.

MÉXICO, D. F.

2003



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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



**FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO**

b

**ING. LEOPOLDO SILVA GUTIÉRREZ
DIRECTOR GENERAL DE LA ADMINISTRACIÓN
ESCOLAR DE LA U.N.A.M.
P R E S E N T E**

Autorizo a la Dirección General de Bibliotecas de la UNAM a difundir en formato electrónico e impreso el contenido de mi trabajo recepcional.

NOMBRE: Adelaida Hernández

Bautista

FECHA: 05 DICIEMBRE 2003

FIRMA: [Firma manuscrita]

Muy Distinguido Señor Director:

La alumna **HERNANDEZ BAUTISTA ADELAIDA**, inscrita en el Seminario de Derecho Constitucional y de Amparo a mi cargo, ha elaborado su tesis profesional intitulada **"INCONGRUENCIA DEL TERCER PARRAFO DE LA FRACCIÓN XIII, DEL ARTICULO 123, APARTADO B, CON RESPECTO A LAS GARANTIAS INDIVIDUALES CONTENIDAS EN LOS ARTICULOS 14 Y 16 CONSTITUCIONALES"**, bajo la dirección del suscrito y del Lic. Cesar Garizurieta Vega, para obtener el título de Licenciado en Derecho.

El Lic. Garizurieta Vega, en oficio de fecha 27 de agosto de 2003 y la Lic. Rosa Ma. Gutiérrez Rosas, mediante dictamen del 15 de octubre del mismo año, me manifiestan haber aprobado y revisado, respectivamente la referida tesis; y personalmente he constatado que la monografía satisface los requisitos que establece el Reglamento de Exámenes Profesionales, por lo que, con apoyo en los artículos 18, 19, 20, 26 y 28 de dicho reglamento suplico a usted ordenar la realización de los trámites tendientes a la celebración del Examen Profesional de la compañera de referencia.

**A T E N T A M E N T E
"POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU"
Cd. Universidad, D.F., octubre 16 de 2003**

**DR. FRANCISCO VENEGAS TREJO
DIRECTOR DEL SEMINARIO.**

**NOTA DE LA SECRETARÍA GENERAL: El interesado deberá iniciar el trámite para su titulación dentro de los seis meses siguientes (contados de día a día) a aquél en que le sea entregado el presente oficio, en el entendido de que transcurrido dicho lapso sin haberlo hecho, caducará la autorización que ahora se le concede para someter su tesis a examen profesional, misma autorización que no podrá otorgarse nuevamente sino en el caso de que el trabajo recepcional conserve su actualidad y siempre que la oportuna iniciación del trámite para la celebración del examen haya sido impedida por circunstancia grave, todo lo cual calificará la Secretaría General de la Facultad.*

*Irm.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**



C

**FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO**

**DR. FRANCISCO VENEGAS TREJO
DIRECTOR DEL SEMINARIO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO.
P R E S E N T E**

Distinguido Doctor:

Con toda atención me permito informar a usted que he revisado completa y satisfactoriamente la monografía intitulada "INCONGRUENCIA DEL TERCER PARRAFO DE LA FRACCION XIII, DEL ARTICULO 123, APARTADO B, CON RESPECTO A LAS GARANTIAS INDIVIDUALES CONTENIDAS EN LOS ARTICULOS 14 Y 16 CONSTITUCIONALES", que presenta la pasante en Derecho C. HERNANDEZ BAUTISTA ADELAIDA.

La tesis de referencia reúne los requisitos que establecen los artículos 18, 19, 20, 26 y 28 del vigente Reglamento de Exámenes de nuestra Universidad.

Aprovecho la oportunidad para reiterar a usted las seguridades de mi consideración más distinguida.

A T E N T A M E N T E
"POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU"
Cd. Universitaria, D.F., octubre 15 de 2003.

Lic. Rosa M^a. Gutiérrez Rosas
Profesora Adscrita al Seminario de
Derecho Constitucional y de Amparo.

*Irm.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**



TESIS CON
FALLA DE ORIGEN



FACULTAD DE DERECHO.
SEMINARIO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO

DR. FRANCISCO VENEGAS TREJO
DIRECTOR DEL SEMINARIO
PRESENTE.

DISTINGUIDO MAESTRO:

He revisado la tesis *Incongruencia del Tercer Párrafo de la Fracción XIII, del Artículo 123, Apartado «B» Respecto a las Garantías Individuales Contenidas en los Artículos 14 y 16 Constitucionales*, que para obtener el grado de licenciado en derecho elaboró la alumna Adelaida Hernández Bautista.

Se trata de una tesis que ofrece argumentos para acreditar la injusticia de la norma constitucional que impide a los miembros de los cuerpos policiales ser restituidos en sus funciones, a pesar de obtener sentencias que declaren la ilicitud de sus despidos.

El trabajo cumple con los requisitos que establecen los artículos 19, 20, 26, 28 y 29 del vigente Reglamento de Exámenes Profesionales, ya que cuenta con una exhaustiva investigación bibliográfica, está elaborada con pulcritud y buena redacción.

En razón de lo anterior considero que el trabajo reúne las exigencias reglamentarias para, con base en él, sustentar el examen profesional.

ATENTAMENTE

"POR MI RAZA HABLARÁ EL ESPÍRITU"

CD. Universitaria, D. F., a 27 de agosto de 2003.

Lic. César Garzhuata
Profesor Asesor del Seminario de
Derecho Constitucional y de Amparo.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

AGRADECIMIENTOS.

A DIOS.

Por permitirme ascender en todos los aspectos de la vida y obtener este triunfo profesional.

A MIS PADRES Y HERMANOS.

Por su apoyo y comprensión en todo momento. Hago una mención especial a mi madre y a mi padre, a quienes ofrezco este trabajo como un humilde tributo a su invaluable presencia, sabios consejos y ayuda incondicional, a quienes, simplemente, les debo todo lo que ahora soy.

A LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO.

Por permitirme haber integrado una de tantas generaciones de universitarios, así como por formarme con principios y conocimientos necesarios para que, como una profesional, haga uso de la razón e inteligencia a fin de tomar las decisiones correctas en situaciones en que la vida me coloque.

AL LICENCIADO CÉSAR GARIZURIETA VEGA.

Por que con su valiosa guía, apoyo y asesoría, se logró concluir satisfactoriamente este trabajo.

f

ÍNDICE.

INCONGRUENCIA DEL TERCER PÁRRAFO DE LA FRACCIÓN XIII, DEL ARTÍCULO 123, APARTADO B, CON RESPECTO A LAS GARANTÍAS INDIVIDUALES CONTENIDAS EN LOS ARTÍCULOS 14 Y 16 CONSTITUCIONALES.

	Pág.
INTRODUCCIÓN.	I
CAPÍTULO I. FUNCIÓN SOCIAL DE LA POLICÍA.	2
1.1. Concepto de policía.	2
1.2. Policía y Seguridad Pública.	11
1.3. Necesidad de las instituciones policiales.	29
1.4. Principales funciones de la policía.	33
CAPÍTULO II. NATURALEZA JURÍDICA, RÉGIMEN LABORAL Y RESPONSABILIDADES DE LOS MIEMBROS DE LAS CORPORACIONES POLICIALES.	39
2.1. Naturaleza jurídica de los miembros de las corporaciones policiales.	39
2.2. Régimen jurídico laboral de los miembros de las corporaciones policiales.	47
2.3. Estabilidad en el empleo de los miembros de las corporaciones policiales.	61

2.4. Responsabilidades de los miembros de las corporaciones policiales. 75

2.5. Medios de impugnación con que cuentan los miembros de las corporaciones policiales para combatir la remoción de su empleo. 101

CAPITULO III. ANÁLISIS DE LOS ARTÍCULOS 14, PRIMER Y SEGUNDO PÁRRAFOS, 16, PRIMER PÁRRAFO y 123, APARTADO B, FRACCIÓN XIII, TERCER PÁRRAFO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. 111

3.1. Garantías individuales contenidas en los artículos 14, primer y segundo párrafos y 16, primer párrafo, constitucionales. 111

3.2. Contenido del tercer párrafo de la fracción XIII, del artículo 123, del apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 128

3.3. Exposición de motivos de la adición de un tercer párrafo a la fracción XIII, del artículo 123, del apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 132

3.4. La adición del tercer párrafo a la fracción XIII, del artículo 123, del apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en el Diario de los Debates. 134

CAPÍTULO IV. INCONGRUENCIA DEL TERCER PÁRRAFO DE LA FRACCIÓN XIII, DEL ARTÍCULO 123, DEL APARTADO B, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, RESPECTO A LOS ARTÍCULOS 14 Y 16 CONSTITUCIONALES. 144

h

4.1. Supremacía Constitucional, según el artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	144
4.2. Las contradicciones entre los artículos de la Constitución, según la jurisprudencia.	152
4.3. Las contradicciones entre los artículos de la Constitución, según la doctrina.	161
4.4. Incongruencia del tercer párrafo de la fracción XIII, del artículo 123, del apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, respecto a los artículos 14 y 16 Constitucionales.	165
CONCLUSIONES.	178
BIBLIOGRAFÍA.	182

INTRODUCCIÓN.

Con el presente trabajo de investigación se pretende resaltar la importancia y trascendencia de la labor del aparato legislativo, concretamente del constituyente permanente, quien, mediante el correspondiente proceso legislativo, puede modificar los preceptos de la constitución para adaptarlos a las circunstancias actuales que por el transcurso del tiempo lo exigen.

También, se pretende hacer notar que una reforma a la ley puede no siempre buscar el interés de la sociedad, en consecuencia ser alterada innecesariamente en perjuicio de un grupo de personas, sin ninguna justificación social.

En muchos casos las reformas a la ley pueden violentar los principios fundamentales plasmados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como la que se presenta con la adición del tercer párrafo a la fracción XIII, apartado B, artículo 123, de esa ley suprema.

Estamos conscientes de que actualmente existe un alto índice de delincuencia e impunidad en nuestro país, pero también reconocemos que ese no es un problema sólo de policías y ladrones. Consideramos que la inseguridad pública debe ser tratada como consecuencia de fallas que se presentan en los órganos de los tres poderes del Estado y de los tres niveles de gobierno.

No se debe permitir, con la intención de resolver un problema social, como en el caso lo es la inseguridad pública, violentar derechos de un grupo de ciudadanos en forma ilegal, ya que puede suceder que tenga efectos secundarios negativos que, en lugar de solucionar el problema de origen, lo agraven o generen otros.

En este trabajo se estudia la seguridad pública como un fin del Estado y como labor de los cuerpos policiales, a quienes se les encomienda la protección de la integridad de las personas y la vigilancia del orden público.

Se aborda la naturaleza jurídica de los miembros de los cuerpos policiales, su relación con el Estado, así como su régimen jurídico, el que, sobre la base de los principios constitucionales, les concede una serie de derechos y obligaciones que les deben ser reconocidos y respetados.

Por tanto, se considera necesario proponer que se derogue el tercer párrafo de la fracción XIII, apartado B, artículo 123, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya que opinamos que con esa disposición se pretende cubrir la ineficiencia de los encargados de sancionar con la remoción de su empleo a los miembros de los cuerpos policiales, porque en muchos casos éstos se aprovechan de las fallas cometidas en determinado procedimiento para permanecer en su empleo cuando por su conducta, contraria a los principios de actuación, no lo merecen.

Es preciso tener en cuenta que toda reforma debe ser estudiada con responsabilidad por los legisladores para evitar que se rompa la coherencia y equilibrio de nuestro sistema jurídico, sobre todo si se trata de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la que por ser la Ley Suprema de la Unión debe conservar los principios esenciales que plasmó el constituyente de 1917, lo que aunado a la aplicación efectiva de la ley nos puede llevar a disfrutar de una verdadera seguridad pública en nuestra sociedad.

CAPÍTULO I. FUNCIÓN SOCIAL DE LA POLICÍA.

1.1. Concepto de policia.

1.2. Policia y Seguridad Pública.

1.3. Necesidad de las instituciones policiales.

1.4. Principales funciones de la policia.

PAGINACION

DISCONTINUA

CAPÍTULO I. FUNCIÓN SOCIAL DE LA POLICÍA.

1.1. Concepto de policía.

Etimológicamente, la palabra policía proviene del griego "polis", que significa ciudad y de su derivado "politeia" que quiere decir organización de la ciudad, de lo que resulta "Gobierno de la Ciudad"; asimismo el tópico en estudio tiene su antecedente del latín "politia" y del griego "politeis", es decir, el buen orden que se observa y guarda en las ciudades y repúblicas, cumpliéndose las leyes u ordenanzas para su mejor gobierno.¹

De lo anterior tenemos que el término policía surge para designar el "gobierno de la ciudad" o "el arte de gobernar", pero al evolucionar la organización estatal, precisamente al surgir el Estado moderno, la policía, o sea, el poder estatal, se circunscribe a la protección del orden jurídico y a la regulación de la seguridad pública, esto es, el concepto antiguo de policía desaparece como tal para dar paso al concepto de administración pública, es así que las decisiones de gobierno y las acciones de los ciudadanos sobre el Estado se definieron como política, y la policía quedó, simplemente, como la encargada de la seguridad pública.

Ahora bien, Juan Palomar de Miguel en su *Diccionario para Junistas*, nos define a la policía como el "*Cuerpo que se encarga de velar por el mantenimiento del orden público y la seguridad de los ciudadanos, bajo las órdenes de las autoridades políticas.*"² De esta definición ya tenemos un acercamiento a lo que

¹ Cfr. MARTINEZ GARNELO. *Policía Nacional Investigadora del Delito*. 1ª ed. Edit. Porrúa, México, 1999 Pags 224-225

² PALOMAR DE MIGUEL. JUAN. *Diccionario para Junistas*. Tomo II. 1ª ed. Edit. Porrúa, México, 2000. Pag 1205

hoy día es la policía en sentido estricto; sin embargo, es muy limitado al referirse a un "cuerpo", ya que estamos ante una verdadera institución que forma parte de la organización y estructura de un Estado de derecho, el que se apoya en la institución policial para lograr algunos de sus fines; consideramos que esta definición tan estricta y limitada del concepto policía se debe a que algunos cuerpos policiales, en razón de las funciones que tienen encomendadas, están en relación directa con el pueblo y atienden los numerosos problemas de la vida cotidiana, para salvaguardar el orden, la seguridad y la paz social.

Debemos tener presente que policía, en términos jurídicos, no debe entenderse como la persona física, gendarme, vigilante o guardia, ya que constituye más que eso; al respecto el maestro Rafael de Pina dice que la policía "Es la función que tiene por objeto el mantenimiento del orden público, (policía gubernativa) el auxilio de la justicia penal para el descubrimiento del delito y del delincuente (policía judicial) y la prevención de las actividades dañosas a la salud pública (policía sanitaria)."³

Observamos que esa definición es incompleta, ya que no se puede hacer una explicación del tema en cuestión sólo con base en su función, porque se caería en ideas trucas, como sucede en este caso, ya que derivado de dicha concepción, estamos ante la presencia de tres tipos de policía: gubernativa, judicial y sanitaria, lo que evidentemente es limitativo.

Para Rafael Bielsa "policía", en su acepción más amplia, significa el "ejercicio del poder público sobre hombres y cosas. En el dominio más restringido del derecho administrativo el concepto policía designa el conjunto de servicios organizados por la Administración con el fin de asegurar el orden público y garantizar la integridad física y moral, de las personas, mediante limitaciones

³ PINA, RAFAEL DE. *Diccionario de Derecho*. 1ª ed. Edit. Porrúa, México, 1976. Pág. 307.

impuestas a la actividad individual y colectiva de ellas."⁴ Esta concepción se centra en referir la actividad de la policía y el fin de la misma que se concentra en el orden público. Valeriola nos da la siguiente definición.

"La policía, considerada en sus operaciones ordinarias, consiste en mantener el orden, vigilar sobre las necesidades comunes de los ciudadanos; dar providencias para impedir cuanto pueda turbar la paz y la tranquilidad que deben gozar" (...) "corregir y reprimirlos desórdenes; precaver los delitos; no omitir diligencias para que los delinquentes no escapen al castigo que merecen" (...) "hacer a todos, sin distinción de empleo, estado y fortuna la más exacta y pronta justicia; y concederles los auxilios, la protección y alivio que necesiten." (...) "ved cuáles son las funciones del magistrado de policía de una capital: la tranquilidad, la perfecta disposición para la salud; el aseo y curiosidad, la abundancia y la seguridad de la ciudad, son los dichosos efectos."⁵

Concretamente la función de la policía es proporcionar un servicio público con el que se permite a los ciudadanos desarrollar sus derechos públicos garantizados en la Constitución.

Esa función policial debe estar garantizada con la fuerza, es decir, a fin de someter a quien trate de desequilibrar el orden social que se persigue en todo Estado, los elementos policiales tienen la facultad de hacer uso de la fuerza, lo que constituye su apoyo o medio para hacer efectiva su función.

Es necesario hacer patente que para hacer uso de esa fuerza, la policía tiene como límite guardar el orden público, que se encuentra regulado en disposiciones legales.

⁴ Citado por SERRA ROJAS, ANDRÉS. *Derecho Administrativo*. Tomo II, 15ª ed. Edit. Porrúa, México, 1992. Pág. 510.

⁵ Citado por GONZÁLEZ RUIZ, SAMUEL. *et. al. Seguridad Pública en México*. 1ª ed. Edit. Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1994. Pág. 29.

El ejercicio de la actividad policial afecta la esfera jurídica de los particulares y para lograr sus fines debe reglamentarse a fin de que ese ejercicio se proteja de manera legal y de esta manera no se limite en forma arbitraria.

La reglamentación a que se hace referencia debe tener una base constitucional así como normas secundarias que prevean las facultades de la institución policial, sin perder de vista que el objetivo y razón de su existencia es la preservación del orden público y regular los actos que realiza el Estado por motivos del interés público.

Una concepción desarrollada y profunda del término policía nos la da el maestro Jesús Martínez Garnelo, quien dice que: "...la acción o función policial, como institución tutelar del orden jurídico-social y político de un Estado como efecto de un acto de soberanía encaminado a su sostén, de fortalecimiento en sus instituciones jurídicas y orgánicas, la convierte en consecuencia en un organismo necesario, indispensable y rector de la convivencia humana, dentro de un marco de orden justo para regular los actos fundamentales que garanticen la vida, la economía, la moral, la paz, la concordia, la estabilidad, y el desarrollo del hombre en sociedad. En sí la policía siempre pertenece y pertenecerá al Estado, ya que está dentro de una potestad jurídica, lo cual es imposible delegar en organismos distintos al mismo y si existen, están estos fuera del contexto legal, o de instituciones legales, dado que no complementan la acción integral del Estado en cuanto orden, prevención, regulación y programación contra el índice delincencial que se ha planteado contra reto inequívoco frente a una criminalidad en diario ascenso difícil de controlarse."⁶

Así, en términos generales podemos definir a la policía como la institución de la administración pública encargada de salvaguardar la seguridad y el orden públicos, mediante la vigilancia y limitación de la acción de la comunidad, en la

⁶ MARTÍNEZ GARNELO, JESÚS. *Ob. cit.* Pág. 230.

que se abarque a los particulares y a los servidores públicos, sobre la base de una reglamentación previamente establecida, de la fuerza pública y aún con el empleo de la misma.

De estas definiciones se deriva, entre otros, el concepto **orden público**, del que consideramos conveniente hacer referencia.

Desde el punto de vista filosófico, Luis Recaséns Siches, explica que para la coexistencia de las libertades, éstas tienen que ser limitadas y las razones para ello son primordialmente de ética social, de orden público y de bienestar general, entendiendo el concepto de orden público como la ausencia de perturbaciones materiales, es decir, la total falta de desórdenes, ya que el ejercicio de las libertades individuales solamente pueden efectuarse en la paz, la tranquilidad y la seguridad.⁷

El maestro Andrés Serra Rojas, afirma que el concepto de orden público es tratado por la doctrina administrativa como:

"a) El orden público se refiere al orden de una ciudad o del campo, evitando perturbaciones sociales que alteren la vida cotidiana de sus habitantes;

"b) La seguridad pública, que comprende la prevención de toda clase de riesgos, calamidades, desde los acontecimientos naturales como un terremoto, hasta los hechos del hombre.

"c) La salubridad pública, es la prevención de cualquier mal que perjudique la salud del ser humano, impidiendo epidemias, combatiendo males sociales y

⁷ Cfr. RECASENS SICHES, LUIS. *Tratado General de Filosofía del Derecho*. 9ª ed. Edit. Porrúa, México, 1986. Págs. 596 y 597.

estimulando la realización de obras que eviten las enfermedades como las obras de saneamiento, las de introducción de agua potable, etcétera.

*"d) La tranquilidad pública, para eliminar ciertos hechos que son perturbadores del orden, que puede provocar desgracias o calamidades públicas."*⁸

Por su parte, el jurista Ignacio Burgoa Orihuela expone que el orden público es una especie del orden social, ya que éste "se traduce en la vida sistematizada de la sociedad, en el arreglo o composición de los múltiples y diversos fenómenos que se registran dentro de la convivencia humana con miras a obtener el equilibrio de las diferentes fuerzas, actividades o poderes que en su seno se desarrollan, a fin de establecer una compatibilidad entre ellos, que garantice su coexistencia y respeto recíprocos." (...) "el orden social, al implicar en sí mismo un sistema, arreglo o composición de la vida íntegra de la sociedad, puede propender a la preservación de la colectividad misma o a la tutela de sus componentes individuales."⁹

De ahí que, el orden social tiene dos objetivos específicos, los que distingue dicho autor como: el *orden social público* y el *orden social privado*, define que "el orden público consistirá, por ende, en el arreglo, sistematización o composición de la vida social con vista a la determinada finalidad de satisfacer una necesidad colectiva, a procurar un bienestar público o a impedir un mal al conglomerado humano" (...) "el orden social será específicamente privado, cuando el arreglo, sistematización o composición de la vida social, se establezca con el propósito directo e inmediato de preservar, bajo diversos aspectos, a los miembros singulares de la sociedad, evitándoles un mal, procurándoles un bien o satisfaciéndoles una necesidad, mediante una adecuada regulación de sus

⁸ SERRA ROJAS, ANDRES. *Ob. cit.* Pág. 513.

⁹ BURGOA ORIHUELA, IGNACIO. *El juicio de Amparo*. 33ª ed. Edit. Porrúa, México, 1997. Pág. 733.

particulares derechos e intereses."¹⁰, de lo que se desprende que, desde el punto de vista formal, el orden público y el orden social se distinguen por su objeto de protección, es decir, mientras el primero tutela los intereses y necesidades de la colectividad, el segundo tutela los intereses y necesidades de un individuo.

El orden social no está considerado como una figura jurídica, sino que dado su contenido e importancia, es un valor propiamente dicho, ya que contiene la idea de una ética social, bienestar en general y es el objeto o fin del orden jurídico.

Relativo a lo antes dicho, el catedrático Guillermo Colín Sánchez, expresa que: *"La policía, tutela el orden jurídico; en consecuencia, el orden social o público, cuyo alcance lo constituyen, no sólo las garantías instituidas en la Constitución mencionada, sino toda disposición consignada en las normas emanadas de la misma, para regular la organización estatal en todas sus esferas.*

*"En cuanto al concepto de orden público, no es tan amplio como el anterior, además, bien contiene la idea de 'una ética social y de una economía popular'."*¹¹

En estas condiciones, el orden público es un valor en el que no sólo se habla de alterar la tranquilidad y seguridad públicas, sino también de perturbación al normal funcionamiento de los servicios públicos y de alteración de la paz pública, es decir, el fundamento del orden público es la seguridad de los bienes y de las personas, la salubridad y la tranquilidad.

El orden público debe mantener la seguridad, la paz, el orden social y el ejercicio de las libertades individuales, aunque para tal objeto deben limitarse éstas, lo que se realiza mediante la figura de la policía, ya que, para lograr una sana convivencia humana se requiere de un órgano encargado de vigilar el

¹⁰ *Ibidem* Pág. 733 y 734.

¹¹ COLIN SANCHEZ, GUILLERMO. *Derecho Mexicano de Procedimientos Penales*. 14ª ed. Edit. Porrúa, México, 1993. Pág. 232 y 233

respeto y tolerancia dentro de esa convivencia y, en caso de ser necesario, es valido usar la fuerza a fin de conservar el orden. Es conveniente puntualizar que el orden público es variable de acuerdo a circunstancias de tiempo, lugar y forma de una sociedad determinada, lo que se confirma con el criterio jurisprudencial que a la letra dice:

SUSPENSION, NOCIONES DE ORDEN PUBLICO Y DE INTERES SOCIAL PARA LOS EFECTOS DE LA. De acuerdo con la fracción II del artículo 124 de la Ley de Amparo, que desarrolla los principios establecidos en el artículo 107, fracción X, de la Constitución Federal, la suspensión definitiva solicitada por la parte quejosa en un juicio de garantías sólo puede concederse cuando al hacerlo no se contravengan disposiciones de orden público ni se cause perjuicio al interés social. El orden público y el interés social, como bien se sabe, no constituyen nociones que puedan configurarse a partir de la declaración formal contenida en la ley en que se apoya el acto reclamado. Por el contrario, ha sido criterio constante de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que corresponde al Juez examinar la presencia de tales factores en cada caso concreto. **El orden público y el interés social se perfilan como conceptos jurídicos indeterminados, de imposible definición, cuyo contenido sólo puede ser delineado por las circunstancias de modo, tiempo y lugar prevaecientes en el momento en que se realice la valoración. En todo caso, para darles significado, el juzgador debe tener presentes las condiciones esenciales para el desarrollo armónico de una comunidad, es decir, las reglas mínimas de convivencia social,** a modo de evitar que con la suspensión se causen perjuicios mayores que los que se pretende evitar con esta institución, en el entendido de que la decisión a tomar en cada caso concreto no puede descansar en meras apreciaciones subjetivas del juzgador, sino en elementos objetivos que traduzcan las preocupaciones fundamentales de una sociedad.

TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL
PRIMER CIRCUITO.

I.3o.A. J/16

Amparo en revisión 1033/89. Minerales Submarinos Mexicanos, S.A (Recurrente: Secretario de Programación y Presupuesto y otras). 8 de agosto de 1989. Unanimidad de votos. Ponente: Genaro David Góngora Pimentel. Secretaria: Adriana Leticia Campuzano Gallegos.

Queja 283/95. Delegado del Departamento del Distrito Federal en Benito Juárez y otras. 16 de octubre de 1995. Unanimidad de votos. Ponente: Margarita Beatriz Luna Ramos. Secretaria: Guadalupe Margarita Ortiz Blanco.

Queja 393/95. Berel, S.A. 8 de diciembre de 1995. Unanimidad de votos. Ponente: Lourdes Margarita García Galicia, en funciones de Magistrado por ministerio de ley.

Queja 423/95. Colín y Lozano, S. de R.L. 3 de enero de 1996. Unanimidad de votos. Ponente: Margarita Beatriz Luna Ramos. Secretaria: María de la Luz Pineda Pineda.

Amparo en revisión 553/96. Berel, S.A. 1o. de marzo de 1996. Unanimidad de votos. Ponente: Fernando Lanz Cárdenas. Secretario: Vicente Román Estrada Vega.

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Epoca: Novena Epoca. Tomo V, Enero de 1997. Tesis: I.3o.A. J/16 Página: 383. Tesis de Jurisprudencia.

Así, tenemos que el orden público implica, por un lado, la ausencia de alteraciones en las relaciones humanas en un Estado y, por otro lado, la conservación de una existencia pacífica tras ejercitar acciones tendientes a mantenerlo y lograr sus objetivos.

Lo que se confirma con lo dicho por Samuel González Ruiz, Ernesto López Portillo V. y José Arturo Yañez R., en su obra *Seguridad Pública en México*, quienes dicen que "...la policía está formada para el orden público, la libertad, la

seguridad individual: su característica principal es la vigilancia; la sociedad en conjunto es el objeto de su presencia..."¹²

Además, podemos decir que la existencia de cuerpos normativos y la necesidad de su observancia obligatoria, constituye el fundamento para la creación de instituciones policiales en todo Estado.

De todo lo anterior podemos determinar que el concepto de policía va íntimamente relacionado con el logro del orden y seguridad públicos, es decir, para obtener estos fines es necesaria la existencia y función de la institución policial en atención a que ésta es complemento de aquellos, esto es, en teoría, la acepción en estudio es el medio para lograr una sana convivencia social, buscando la paz, el orden social, la tranquilidad, la salubridad y la seguridad pública.

1.2. Policía y Seguridad Pública.

Entre los deberes del Estado se encuentra proteger a la sociedad y velar para que las actividades individuales no lesionen los derechos de la comunidad, lo que va a realizar a través de sus órganos; asimismo, el deber de los particulares consiste en ejercer sus libertades, hasta el punto de no lesionar las libertades de las demás personas.

El Estado delega en los cuerpos policiales la obligación de mantener la seguridad de sus habitantes. Dicha seguridad comprende la protección y defensa, en cuanto sea posible y con medios preventivos, de la vida, la salud, los bienes, las libertades y la vida pacífica dentro y fuera de las poblaciones; por lo anterior

¹² GONZÁLEZ RUIZ, SAMUEL. *et. al. Ob. cit.* Pág. 29.

tenemos que la seguridad pública es un fin policial que se busca a través de medidas preventivas.

La seguridad pública, debe ser entendida como un derecho de los particulares, pero también como una obligación de los gobiernos, pues como ya se hizo mención, entre los fines del Estado esta mantener un orden social, otorgando a sus gobernados una paz pública, mediante la prevención de actos que pongan en peligro su tranquilidad.

Así, el fundamento de la seguridad y el orden públicos, lo constituye la noción de peligro, de ahí que ante la amenaza de ese peligro es que se manifiesta la seguridad pública.

El simple hecho de que las autoridades, en ejercicio de sus facultades, traten de prevenir y sancionar la comisión de delitos no quiere decir que con ello se asegure la tranquilidad en la comunidad, en atención a que es imposible que sólo con la existencia de leyes sancionadoras y autoridades que las apliquen se conserve el orden social, por lo que es necesario crear políticas de seguridad pública que garanticen el orden social a través del correcto funcionamiento y coordinación de las autoridades encargadas de la procuración e impartición de justicia así como de la actividad policiaca y de esta forma evitar, en la medida de lo posible, la comisión de ilícitos y la alteración de la convivencia social.

La seguridad pública, en sí se refiere al mantenimiento de la paz pública a través de la prevención y represión de las conductas que alteren el orden público, para lo que se crean acciones coordinadas entre los órganos del Estado encargados de la procuración e impartición de justicia.

El maestro Jesús Martínez Garnelo, propone la siguiente definición de seguridad pública: "Se refiere a los programas, principios, estamentos, niveles,

formas y calidades, en que el Estado establece una gran diversidad de aspectos legales operativos y técnicos que redundan en la prevención, vigilancia, control, auxilio, regulación, protección, y respeto en favor de los gobernados; ya sea contra la violencia, contra el delito, contra la delincuencia organizada, contra las acciones criminales, contra la impunidad o contra la corrupción, etc., con el único y evidente propósito de establecer y prestar los mecanismos estructurales de una supraespecialización dentro de estos rubros, encuadrándose el conjunto de sus acciones como la prestación de un nítido y transparente servicio de seguridad cuyo fin teleológico lo remarca la ciencia del derecho, dentro de un conglomerante sistema de vigilancia Nacional, Estatal o Municipal."¹³

Esta amplia definición presenta en forma clara lo que constituye en nuestro sistema la seguridad pública. Podemos concretar esa idea diciendo que el concepto en estudio es el conjunto de programas, técnicas y actividades integrales establecidas por el Estado, a fin de prevenir conductas delictivas y favorecer el orden público que debe prevalecer.

Lo que se busca con esos programas, técnicas y actividades integrales, además de prevenir las actividades delictivas y las posibles víctimas, es desarrollar un sistema de impartición de justicia eficaz.

El fundamento de la seguridad pública se encuentra en el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en sus párrafos 5º y 6º, los que prevén:

"Artículo 21.-.....

"La seguridad pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, en las respectivas competencias que esta Constitución señala. La actuación de las instituciones policiales se

¹³ MARTÍNEZ GARNELO, JESÚS. *Ob. cit.* Pág. 56.

regirá por los principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez.

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

Otros artículos constitucionales que tienen relación con la seguridad pública son el 73, fracción XXIII, y el 115, fracciones III, inciso h), y VII, que a la letra establecen:

"Artículo 73. *El Congreso tiene facultad:*

"....."

"XXIII. *Para expedir leyes que establezcan las bases de coordinación entre la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, en materia de seguridad pública; así como para la organización y funcionamiento, el ingreso, selección, promoción y reconocimiento de los integrantes de las instituciones de seguridad pública en el ámbito federal;"*

"....."

"Artículo 115. *Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el Municipio Libre conforme a las bases siguientes:*

"....."

"III. *Los Municipios, con el concurso de los Estados cuando así fuere necesario y lo determinen las leyes, tendrán a su cargo los siguientes servicios públicos:*

"....."

"h) Seguridad pública y tránsito, e

"....."

"VII. El Ejecutivo Federal y los gobernadores de los Estados tendrán el mando de la fuerza pública en los Municipios donde residieren habitual o transitoriamente; y

"....."

En los preceptos constitucionales transcritos no se realiza una definición de la seguridad pública, únicamente se hace referencia a que se trata de una función encomendada a la Federación, al Distrito Federal, a los Estados y a los Municipios; asimismo, se prevé que estos niveles de gobierno se coordinaran para establecer un sistema nacional de seguridad pública, de conformidad a la ley que para el efecto se expida, la que se emitió el 2 de octubre de 1995, denominada Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

En el artículo 2º de la ley mencionada, se establece que el Sistema Nacional de Seguridad Pública se integra con las instancias, instrumentos, políticas, servicios y acciones previstos en la misma, tendientes al cumplimiento de los objetivos y fines de la seguridad pública, especificándose las materias que abarcará la coordinación que se establezca entre las autoridades de la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios para un fin común, y es propiamente en su artículo 3º en el que se especifican cuáles son esos objetivos y fines, al efecto se transcriben los artículos de la ley en cita que tienen relación con el tema en estudio.

"Artículo 2.- El Sistema Nacional de Seguridad Pública se integra con las instancias, instrumentos, políticas, servicios y acciones previstos en la presente Ley, tendientes a cumplir los objetivos y fines de la seguridad pública.

"Artículo 3.- Conforme al artículo 21 constitucional y para los efectos de esta Ley, **la seguridad pública es la función a cargo del Estado que tiene como fines salvaguardar la integridad y derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos.**

"Las autoridades competentes alcanzarán los fines de la seguridad pública mediante la prevención, persecución y sanción de las infracciones y delitos, así como la reinserción social del delincuente y del menor infractor.

"El Estado combatirá las causas que generan la comisión de delitos y conductas antisociales y desarrollará políticas, programas y acciones para fomentar en la sociedad valores culturales y cívicos, que induzcan el respeto a la legalidad.

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

"Artículo 9.- Las autoridades competentes de la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios, se coordinarán para:

"I.- Integrar el Sistema Nacional de Seguridad Pública;

"II.- Determinar las políticas de seguridad pública, así como ejecutar, dar seguimiento y evaluar sus acciones, a través de las instancias previstas en esta Ley;

"III.- Desarrollar los lineamientos, mecanismos e instrumentos para la mejor organización y funcionamiento de las instituciones de seguridad pública y para la formación de sus integrantes;

"IV.- Establecer, supervisar, utilizar y mantener actualizados todos los instrumentos de información del Sistema Nacional;

"V.- Formular propuestas para el Programa Nacional de Seguridad Pública, así como para llevarlo a cabo y evaluar su desarrollo; y

"VI.- Tomar medidas y realizar acciones y operativos conjuntos.

"Artículo 10.- La coordinación comprenderá las materias siguientes:

"I.- Procedimientos e instrumentos de formación, reglas de ingreso, permanencia, promoción y retiro de los miembros de las instituciones policiales;

"II.- Sistemas disciplinarios, así como de estímulos y recompensas;

"III.- Organización, administración, operación y modernización tecnológica de las instituciones de seguridad pública;

"IV.- Las propuestas de aplicación de recursos para la seguridad pública, incluido el financiamiento conjunto;

"V.- Suministro, intercambio y sistematización de todo tipo de información sobre seguridad pública;

"VI.- Acciones policiales conjuntas, en los términos del artículo 5o. de esta Ley;

"VII.- Regulación y control de los servicios privados de seguridad y otros auxiliares;

"VIII.- Relaciones con la comunidad y fomento de la cultura de prevención de infracciones y delitos, y

"IX.- Las relacionadas con las anteriores, que sean necesarias para incrementar la eficacia de las medidas y acciones tendientes a alcanzar los fines de la seguridad pública."

Tal como se desprende de los artículos transcritos, la seguridad pública es la función estatal que tiene como fin salvaguardar la integridad y derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos. Para lograr esos fines se plantea la coordinación de los tres niveles de gobierno y así llegar a una mayor efectividad; sin perder de vista que aún y cuando se tenga que perseguir un delito, se hará cumpliendo con las formalidades y exigencias establecidas en la constitución y en las demás disposiciones legales aplicables, tal como se infiere del artículo 5º de la ley en estudio, el que a la letra apunta:

"Artículo 5.- La coordinación y aplicación de esta Ley, se hará con respeto absoluto de las atribuciones constitucionales que tengan las instituciones y autoridades que intervienen en el Sistema Nacional.

"Cuando las acciones conjuntas sean para perseguir delitos, se cumplirán sin excepción los requisitos previstos en los ordenamientos constitucionales y legales aplicables."

En el ámbito federal, de conformidad a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, a la Secretaría de Seguridad Pública le corresponde desarrollar las políticas de seguridad pública, resulta conveniente transcribir el numeral 30 Bis de esa ley.

"Artículo 30 Bis. A la Secretaría de Seguridad Pública corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

"I. Desarrollar las políticas de seguridad pública y proponer la política criminal en el ámbito federal, que comprenda las normas, instrumentos y acciones para prevenir de manera eficaz la comisión de delitos;

"II. Proponer al Ejecutivo Federal las medidas que garanticen la congruencia de la política criminal entre las dependencias de la administración pública federal;

"III. Presidir el Consejo Nacional de Seguridad Pública;

"IV. Representar al Poder Ejecutivo Federal en el Sistema Nacional de Seguridad Pública;

"V. Proponer al Consejo Nacional de Seguridad Pública la designación del secretario ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública y, en su caso, removerlo libremente;

"VI. Proponer en el seno del Consejo Nacional de Seguridad Pública, políticas, acciones y estrategias de coordinación en materia de prevención del delito y política criminal para todo el territorio nacional;

"VII. Fomentar la participación ciudadana en la formulación de planes y programas de prevención en materia de delitos federales y, por conducto del Sistema Nacional de Seguridad Pública, en los delitos del fuero común;

"VIII. Promover y facilitar la participación social para el desarrollo de actividades de vigilancia sobre el ejercicio de sus atribuciones;

"IX. Atender de manera expedita las denuncias y quejas ciudadanas con relación al ejercicio de sus atribuciones;

"X. Organizar, dirigir, administrar y supervisar la Policía Federal Preventiva, así como garantizar el desempeño honesto de su personal y aplicar su régimen disciplinario;

"XI. Proponer al Presidente de los Estados Unidos Mexicanos el nombramiento del comisionado de la Policía Federal Preventiva;

"XII. Salvaguardar la integridad y el patrimonio de las personas, prevenir la comisión de delitos del orden federal, así como preservar la libertad, el orden y la paz públicos;

"XIII. Establecer un sistema destinado a obtener, analizar, estudiar y procesar información para la prevención de delitos, mediante métodos que garanticen el estricto respeto a los derechos humanos;

"XIV. Elaborar y difundir estudios multidisciplinarios y estadísticas sobre el fenómeno delictivo;

"XV. Efectuar, en coordinación con la Procuraduría General de la República, estudios sobre los actos delictivos no denunciados e incorporar esta variable en el diseño de las políticas en materia de prevención del delito;

"XVI. Organizar, dirigir y administrar un servicio para la atención a las víctimas del delito y celebrar acuerdos de colaboración con otras instituciones del sector público y privado para el mejor cumplimiento de esta atribución;

"XVII. Organizar, dirigir y administrar el servicio civil de carrera de la policía a su cargo;

"XVIII. Regular y autorizar la portación de armas para empleados federales, para lo cual se coordinara con la Secretaría de la Defensa Nacional;

"XIX. Otorgar las autorizaciones a empresas que presten servicios privados de seguridad en dos o mas entidades federativas, así como supervisar su funcionamiento;

"XX. Celebrar convenios de colaboración, en el ámbito de su competencia y en el marco del Sistema Nacional de Seguridad Pública, con otras autoridades federales, estatales, municipales y del Distrito Federal, así como establecer acuerdos de colaboración con instituciones similares, en los términos de los tratados internacionales, conforme a la legislación;

"XXI. Colaborar, en el marco del Sistema Nacional de Seguridad Pública, cuando así lo soliciten otras autoridades federales, estatales, municipales o del Distrito Federal competentes, en la protección de la integridad física de las personas y en la preservación de sus bienes, en situaciones de peligro cuando se vean amenazadas por disturbios u otras situaciones que impliquen violencia o riesgo inminente;

"XXII. Auxiliar al Poder Judicial de la Federación y a la Procuraduría General de la República, cuando así lo requieran, para el debido ejercicio de sus funciones;

"XXIII. Ejecutar las penas por delitos del orden federal y administrar el Sistema Federal Penitenciario; así como organizar y dirigir las actividades de apoyo a liberados;

"XXIV. Participar, conforme a los tratados respectivos, en el traslado de los reos a que se refiere el quinto párrafo del artículo 18 Constitucional;

"XXV. Administrar el Sistema Federal para el Tratamiento de Menores Infractores, en términos de la política especial correspondiente y con estricto apego a los derechos humanos; y

"XXVI. Las demás que le atribuyan expresamente las leyes y reglamentos."

Asimismo, en la Ley de la Policía Federal Preventiva, se establece que esa corporación policial tendrá como función primordial salvaguardar la integridad y derechos de las personas, prevenir la comisión de delitos, así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos, previéndose dentro de sus atribuciones lo relativo a nuestro tema en estudio, la seguridad pública, atribuciones contenidas en el artículo 4º de la ley en cita, que prevé lo siguiente:

"Artículo 4.- La Policía Federal Preventiva tendrá las atribuciones siguientes:

"I. Prevenir la comisión de delitos y las faltas administrativas que determinen las leyes federales;

"II. Intervenir en materia de seguridad pública, en coadyuvancia con las autoridades competentes, en la observancia y cumplimiento de las leyes;

"III. Garantizar, mantener y restablecer el orden y la paz públicos, salvaguardar la integridad de las personas, así como prevenir la comisión de delitos, en:

"A) Las zonas fronterizas y en la tierra firme de los litorales, la parte perteneciente al país de los pasos y puentes limítrofes, las aduanas, recintos fiscales, secciones aduaneras, garitas, puntos de revisión

aduaneros, los centros de supervisión y control migratorio, las carreteras federales, las vías férreas, los aeropuertos, los puertos marítimos autorizados para el tráfico internacional y los medios de transporte que operen en las vías generales de comunicación, así como sus servicios auxiliares;

"B) Los parques nacionales, las instalaciones hidráulicas y vasos de las presas, los embalses de los lagos y los cauces de los ríos;

"C) Los espacios urbanos considerados como zonas federales, así como en los inmuebles, instalaciones y servicios dependientes de la federación, y

"D) Todos aquellos lugares, zonas o espacios del territorio nacional sujetos a la jurisdicción federal, conforme a lo establecido por las leyes respectivas.

"IV. Participar, en auxilio de las autoridades competentes, en la investigación y persecución de delitos, en la detención de personas o en el aseguramiento de bienes que sean objeto, instrumento o producto de un delito, en aquellos casos en que sea formalmente requerida, cumpliendo sin excepción los requisitos previstos en los ordenamientos constitucionales y legales aplicables;

"V. Fracturar detenciones o aseguramientos en los casos de flagrancia, en los términos de ley y poner a disposición de las autoridades ministeriales o administrativas competentes, a las personas detenidas o los bienes que se hayan asegurado o que estén bajo su custodia, con estricto cumplimiento de los plazos constitucional y legalmente establecidos;

"VI. Colaborar, cuando así lo soliciten otras autoridades federales, para el ejercicio de sus funciones de vigilancia, verificación e inspección que tengan conferidas por disposición de otras leyes;

"VII. Colaborar, cuando así lo soliciten las autoridades locales y municipales competentes, en la protección de la integridad física de las personas y en la preservación de sus bienes, en situaciones de peligro,

cuando se vean amenazadas por disturbios u otras situaciones que impliquen violencia o riesgo inminente; prevenir la comisión de delitos; así como garantizar, mantener y restablecer la paz y el orden públicos;

"VIII. Participar en operativos conjuntos con otras instituciones policiales federales, locales o municipales, que se lleven a cabo conforme a lo dispuesto en la legislación relativa al Sistema Nacional de Seguridad Pública;

"IX. Obtener, analizar, estudiar y procesar información, así como poner en práctica métodos conducentes para la prevención de delitos, sea directamente o mediante los sistemas de coordinación previstos en otras leyes federales;

"X. Vigilar e inspeccionar, para fines de seguridad pública, la zona terrestre de las vías generales de comunicación y los medios de transporte que operen en ellas;

"XI. Levantar las infracciones, en los formatos proporcionados por la autoridad competente, por violaciones a las disposiciones legales y reglamentarias relativas al uso de la zona terrestre de las vías generales de comunicación y remitirlas a la dependencia competente para su tramite correspondiente;

"XII. Ejercer, para fines de seguridad pública, la vigilancia e inspección sobre la entrada y salida de mercancías y personas en los aeropuertos, puertos marítimos autorizados para el tráfico internacional, en las aduanas, recintos fiscales, secciones aduaneras, garitas y puntos de revisión aduaneros; así como para los mismos fines sobre el manejo, transporte o tenencia de dichas mercancías en cualquier parte del territorio nacional;

"XIII. Colaborar, a solicitud de las autoridades competentes, con los servicios de protección civil en casos de calamidades públicas, situaciones de alto riesgo o desastres por causas naturales;

"XIV. Ejercer las atribuciones que sobre migración le confiere la ley de la materia, y

"XV. Las demás que le confieran esta y otras leyes.

"En los casos a que se refiere el inciso A) de la fracción III y la fracción XII del presente artículo, la Policía Federal Preventiva actuará en los recintos fiscales, aduanas, secciones aduaneras, garitas o puntos de revisión aduaneros, únicamente en los casos en que expresamente lo solicite la autoridad aduanera."

De lo anterior ya se da una visión de lo que es, para el sistema jurídico mexicano, la seguridad pública, en esta misma tesitura, la Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal, enumera los objetivos del término en cuestión, al efecto se transcribe el artículo 2º:

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

"I.- Man'ener el orden público;

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

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

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

"V.- Auxiliar a la población en caso de siniestros y desastres.

"Estas funciones se entienden encomendadas al Departamento del Distrito Federal" y a la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal de acuerdo con la competencia que para cada uno de los cuerpos de

* NOTA: Por decreto publicado en el "Diario Oficial" de la Federación el 22 de agosto de 1996, se reformó el artículo 122 Constitucional, cambiando la denominación del Departamento del Distrito Federal para quedar como DISTRITO FEDERAL; sin embargo, las disposiciones de la Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal, como de otros ordenamientos legales, aún no se adecuan a las modificaciones realizadas a esa disposición constitucional.

seguridad pública establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos."

Para el logro de los fines de la seguridad pública, la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública y la Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal, tratan de sentar las bases para regular a los cuerpos policiales, así como para el desarrollo de la seguridad pública en el ámbito nacional y del Distrito Federal.

De conformidad con lo previsto en las disposiciones legales aludidas, se conceptualiza a la seguridad pública como un servicio que le corresponde otorgar en forma exclusiva al Estado y, respetando los derechos públicos subjetivos, tiene como objetivo general conservar, entre otros bienes jurídicos, la libertad, el orden y la paz públicos, además de diversos fines que van relacionados con la protección de las personas y sus bienes, la prevención de delitos y actividades de colaboración.

José G. Sandoval Ulloa en su obra *Introducción al Estudio del Sistema Nacional de Seguridad Pública*, define a la seguridad pública como: "...la función estatal a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, en sus respectivas competencias, que comprende todas aquellas actividades dirigidas a la prevención y persecución de infracciones y delitos; la imposición de las sanciones administrativas; la reinserción social del delincuente y del menor infractor y, en general, todas las que contribuyen a alcanzar los fines superiores de salvaguardar la integridad y derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz pública."¹⁴

¹⁴ SANDOVAL ULLOA, JOSE G. *Introducción al Estudio del Sistema Nacional de Seguridad Pública*. 2ª ed. Edit. JM Impresión y Diseño, México, 2000. Pág. 41.

Resulta conveniente hacer referencia que en la propia Constitución de la República se establece el caso de la suspensión de garantías, esto en su artículo 29, el que a la letra expone lo siguiente:

"Artículo 29.- En los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública, o de cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto, solamente el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, de acuerdo con los Titulares de las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República y con aprobación del Congreso de la Unión, y, en los recesos de éste, de la Comisión Permanente, podrá suspender en todo el país o en lugar determinado las garantías que fuesen obstáculo para hacer frente, rápida y fácilmente a la situación; pero deberá hacerlo por un tiempo limitado, por medio de prevenciones generales y sin que la suspensión se contraiga a determinado individuo. Si la suspensión tuviese lugar hallándose el Congreso reunido, éste concederá las autorizaciones que estime necesarias para que el Ejecutivo haga frente a la situación, pero si se verificase en tiempo de receso, se convocará sin demora al Congreso para que las acuerde."

En el numeral reproducido se establecen los supuestos por los cuales se podrán suspender las garantías individuales en todo el país o en un lugar determinado: en caso de invasión, perturbación grave de la paz pública, o de cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto, bajo los requisitos y condiciones que en el mismo precepto se mencionan.

La disposición constitucional de referencia no va en contra del mencionado orden y seguridad públicos, al contrario, implica precisamente su restablecimiento en situaciones de emergencia, esto es, ante fenómenos sociales o políticos que entorpezcan el mantenimiento de la paz pública, es legal la suspensión de las garantías individuales, cuando su ejercicio impida la conservación de ese orden y seguridad públicos.

La seguridad pública, ante todo, entraña la protección de las garantías que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos reconoce, es decir, la seguridad pública y los derechos públicos subjetivos de los gobernados se condicionan recíprocamente, en atención a que para que se pueda gozar plenamente de dichas garantías es necesario conservar un ambiente en el que se evite la presencia de fenómenos que atenten contra la sociedad; esta postura ha sido tomada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al integrar la siguiente tesis de jurisprudencia:

SEGURIDAD PÚBLICA. SU REALIZACIÓN PRESUPONE EL RESPETO AL DERECHO Y EN ESPECIAL DE LAS GARANTÍAS INDIVIDUALES.-

Del análisis sistemático de los artículos 16, 21, 29, 89, fracción VI, 129 y 133, de la Constitución, así como 2o., 3o., 5o., 9o., 10, 13 y 15, de la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública; 1o., 2o., 3o., 10 y 11, de la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, y 1o., 2o., 9o. y 10, de la Ley Orgánica de la Armada de México, se deduce que el Estado mexicano, a través de sus tres niveles de gobierno y de todas las autoridades que tengan atribuciones relacionadas, directa o indirectamente, con la seguridad pública, deben coadyuvar a lograr los objetivos de ésta, traducidos en libertad, orden y paz pública, como condiciones imprescindibles para gozar de las garantías que la Constitución reconoce a los gobernados. El examen de los diferentes preceptos citados, con los demás elementos que permiten fijar su alcance, lleva a concluir que, jurídicamente, los conceptos de garantías individuales y seguridad pública no sólo no se oponen sino se condicionan recíprocamente. No tendría razón de ser la seguridad pública si no se buscara con ella crear condiciones adecuadas para que los gobernados gocen de sus garantías; de ahí que el Constituyente Originario y el Poder Reformador de la Constitución, hayan dado las bases para que equilibradamente y siempre en el estricto marco del derecho se puedan prevenir, remediar y eliminar o, al menos disminuir, significativamente, situaciones de violencia que como hechos notorios se ejercen en contra de las personas en su vida, libertad, posesiones, propiedades y derechos. Por ello, sería inadmisibles en el contexto jurídico constitucional interpretar la seguridad pública como posibilidad de afectar a los individuos en sus

garantías, lo que daría lugar a acudir a los medios de defensa que la propia Constitución prevé para corregir esas desviaciones. Consecuentemente, por el bien de la comunidad a la que se debe otorgar la seguridad pública, debe concluirse que resulta inadmisiblemente constitucionalmente un criterio que propicie la proliferación y fortalecimiento de fenómenos que atenten gravemente contra los integrantes del cuerpo social, así como de cualquier otro que favoreciera la arbitrariedad de los órganos del Estado que, so pretexto de la seguridad pública, pudieran vulnerar las garantías individuales consagradas en el Código Supremo. Por tanto, debe establecerse el equilibrio entre ambos objetivos: defensa plena de las garantías individuales y seguridad pública al servicio de aquéllas. Ello implica el rechazo a interpretaciones ajenas al estudio integral del texto constitucional que se traduzca en mayor inseguridad para los gobernados o en multiplicación de las arbitrariedades de los gobernantes, en detrimento de la esfera de derecho de los gobernados.

P./J. 35/2000

Acción de inconstitucionalidad 1/96.-Leonel Godoy Rangel y otros.-5 de marzo de 1996.-Once votos.-Ponente: Mariano Azuela Gúitrón.-Secretaria: Mercedes Rodarte Magdaleno.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada hoy veintisiete de marzo en curso, acordó, con apoyo en su Acuerdo Número 4/1996 de veinticuatro de agosto de mil novecientos noventa y seis, relativo a los efectos de las resoluciones aprobadas por cuando menos ocho votos en las controversias constitucionales y en las acciones de inconstitucionalidad, que la tesis que antecede (publicada en marzo de ese año, como aislada, con el número XXVI/96), se publique como jurisprudencial, con el número 35/2000.-México, Distrito Federal, a veintisiete de marzo de dos mil.

Nota: La ejecutoria relativa a la acción de inconstitucionalidad 1/96, aparece, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo III, marzo de 1996, página 351.

Instancia: Pleno. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Epoca: Novena Epoca. Tomo XI, Abril del 2000. Tesis: P./J. 35/2000 Página: 557. Tesis de Jurisprudencia.

Así, la seguridad pública es un fin policial que se trata de lograr a través de medidas preventivas y no precisamente con actividades represivas, además constituye uno de los fines primordiales del Estado, dada la necesidad que representa para los ciudadanos y la obligación que tiene el propio Estado de proporcionarla.

1.3. Necesidad de las instituciones policiales.

Tal como está establecido en los diversos cuerpos de leyes que regulan la convivencia de las personas, se protege la vida, la salud, la libertad, la moral, la seguridad, la paz, etc.; sin embargo, es la policía quien finalmente se encarga de realizar tal protección e incluso hacer que se restablezcan esos bienes, en caso de que se violenten.

Los habitantes de todo Estado demandan una convivencia pacífica y ordenada, en la que se cumplan y se hagan cumplir los derechos que les otorgan las leyes, para que se desarrollen en un ambiente de paz y tranquilidad públicas.

Ante tal demanda y al resultar uno de los fines del Estado mantener esa calidad de convivencia, se debe contar con un cuerpo de leyes que prevean cualquier tipo de situaciones que puedan alterar el orden público y que contengan la realización de programas preventivos, además de que debe darse existencia a una institución que se encargue directamente de hacer cumplir los fines del Estado, para que las determinaciones que sancionen cierta conducta no se

conviertan en letra muerta, esto es, para que mediante el uso legal de la fuerza pública se reprima a quien lesione el orden social.

Lo anterior no se debe confundir o traducir en una actitud inquisitorial por parte del Estado, sino que resulta de aplicar los ordenamientos obligatorios en una sociedad que indirectamente los crea y por ende está sujeta a ellos en el mundo del deber ser; ya que al depositarse en unas personas las facultades propias de gobierno y vivir bajo un régimen de legalidad, todo individuo debe contribuir respetando los cuerpos de leyes generales y abstractos y en caso de que considere que se violan en su perjuicio, a través de los recursos que las mismas leyes le otorgan, debe reclamar el respeto a sus libertades.

De lo cual tenemos que, toda actividad pública o privada está regulada por las leyes, en las que se prevén los derechos y obligaciones de los particulares y de los gobernantes, estableciéndose la forma de ejercer los derechos y sus limitaciones.

Al mismo tiempo, como característica fundamental, la norma jurídica cuenta con una sanción, ya que en todo ordenamiento jurídico debe estar implícito un castigo para el caso de un incumplimiento, fijándose el procedimiento coactivo a través del que se debe hacer cumplir la norma.

La pauta de la policía es acotar el campo de acción de los particulares por causas de interés público, el que es preferente según se desprende de los ordenamientos jurídicos, pero desde luego que esto se hará respetando las garantías individuales y la dignidad humana, es decir, la actividad policial tiene límites constitucionales.

En estas condiciones, el Estado cuenta con un poder de coacción para sancionar el incumplimiento a los ordenamientos jurídicos, lo que estaría

incompleto sin una institución que se encargue de materializar legal y eficazmente el cumplimiento de las normas.

La coacción que debe estar prevista en todo cuerpo de leyes para hacerlos efectivos tiene como elemento fundamental el uso de la fuerza por los elementos facultados para ello, en concreto los policías, estos fundan su existencia en la necesidad del Estado no sólo de dar seguridad a la población a través de la vigilancia y prevención de actividades delictivas, sino también mediante la ejecución de actos tendientes a combatir los desordenes que ocasionen daños a los ciudadanos e incluso a sus propios órganos.

Por otro lado, es innegable que prevalece una alta inseguridad pública en nuestro país, lo que se agrava al haber también una deficiente institución policial que haga frente a los problemas sociales que se presentan cada vez con mayor intensidad a nivel nacional.

Debemos tener presente que el problema de la inseguridad pública es la consecuencia de otras fallas existentes en un sistema político, porque si se desvían las funciones de un elemento del gobierno, eso implica que otro elemento también se desvíe y así sucesivamente, hasta alterar totalmente el orden que debe imperar en todo sistema; todo esto conlleva a la inseguridad pública, ya que para que haya orden en la sociedad, debe presentarse primero ese orden dentro del sistema político.

Como ya se ha manifestado, el Estado tiene la obligación de crear un régimen jurídico que sancione a aquellos que realicen actos antijurídicos que lesionen los derechos de los demás ciudadanos, así como también debe crear un sistema eficiente de seguridad pública que prevenga la realización de los actos ilícitos que afecten a terceros.

Tal vez se logren tales objetivos con las políticas de seguridad pública nacional que se tratan de llevar a cabo; sin embargo, para ello es importante que esas políticas y acciones que se plantean se robustezcan con una estructura funcional que abarque personal capacitado en todos los niveles.

De igual manera, lo anterior es necesario para combatir la corrupción que prevalece en los cuerpos de seguridad pública de nuestro país, lo cual contribuye a que no se disfrute de paz, tranquilidad y orden social, al conservarse personal que, aprovechándose del lugar que ocupa dentro de la institución, antepone sus intereses particulares sobre los públicos, aun y cuando sabe que al estar desempeñando un cargo público, como lo es la preservación de la seguridad pública, deben estar ante todo al servicio de la población.

Además de la necesidad de contar con una institución policial eficaz en un sistema jurídico, es igualmente indispensable que se capacite a los miembros de esas instituciones, previa la selección del personal idóneo que las integre. Es preciso también que se les otorgue un salario adecuado para que puedan sostener a su familia y vivir con decoro; asimismo, es importante concederles estímulos e incentivos que contribuyan para que presten una labor eficiente y el elemento policial no busque otras vías para obtener recursos económicos, sino que lo que trate ahora sea desempeñar su trabajo como lo establecen los ordenamientos jurídicos, no sólo por el deber de servicio sino porque la labor que desempeñan es la fuente de sus ingresos y, en su caso, el sustento de su hogar.

Para lograr los fines de la seguridad pública es necesario que actúen las corporaciones policiales aparejadas con otros elementos del sistema político, principalmente los encargados de la procuración de justicia, a través de la realización de sus actividades concatenadas y dirigidas a las materias de justicia, prevención y auxilio de la población.

De acuerdo con lo planteado, la actividad de la policía es necesaria en un sistema político para otorgar prevención, vigilancia y auxilio a la sociedad y a los propios órganos de gobierno.

1.4. Principales funciones de la policía.

Las corporaciones policiales, en términos generales, regulan dos aspectos de la vida pública: las actividades de derecho público de los particulares y las actividades de la administración pública que trasciendan a la esfera de los particulares de una forma ilegal, esto es, los actos de la policía están encaminados a crear un ambiente propicio para el desarrollo nacional.

El maestro Guillermo Colín Sánchez dice que: *"La función de la policía, es la potestad jurídica que tiene el Estado para afirmar el derecho individual y colectivo, velando por el orden, la moral, la seguridad pública, y, en general, por el respeto a lo establecido en los ordenamientos jurídicos contra las causas que lo perturben."*¹⁵

De esta determinación tenemos que, la función de la policía va encaminada a preservar el estado de derecho, mediante la actuación de los elementos que la integran para defender los derechos de los miembros de la sociedad de los motivos que los afecten.

Ahora bien, según se desprende del artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la actuación de las instituciones policiales se deberá regir por los principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez, los que a su vez constituyen la garantía de que la actividad policial debe realizarse apegada a esos principios, los que al estar elevados a rango Constitucional,

¹⁵ COLIN SANCHEZ, GUILLERMO. *Loc. cit.*

implican un soporte de la actuación legal de las corporaciones policiales; consideramos oportuno hacer una breve referencia a cada uno de ellos.

Legalidad.- Principio que exige la sujeción de la actuación de los órganos del Estado a los ordenamientos jurídicos aplicables, esto es, la demanda de que todo acto de autoridad debe estar debidamente fundado y motivado; y no solo eso, sino que también la norma legal debe ser respetuosa de los principios de fondo y forma establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como norma suprema rectora del Estado de Derecho.

Eficiencia.- Es la facultad, capacidad y aptitud que deben tener las personas que ocupan un cargo público para obtener un fin determinado con inversiones mínimas, en éste caso, los actos de autoridad tienen que obtener los resultados positivos que justifican su existencia jurídica con respeto al orden normativo. Conviene distinguir éste concepto con el de eficacia, el que se refiere a la virtud, actividad, fuerza y poder para obrar de cierta manera, sin importar las inversiones que se hagan para llegar a un fin determinado.

Profesionalismo.- Este concepto significa que toda autoridad, en el ejercicio de sus funciones, debe tener la habilidad y el conocimiento necesarios para el desarrollo de las actividades encomendadas por la ley, este principio se encuentra relacionado con la especialización que debe impartirse a los elementos humanos que ejercen un cargo público.

Honradez.- Valor que está relacionado con el honor y honorabilidad de las personas, con respecto a las autoridades se refiere a que ante las responsabilidades que se les encomienda con un cargo público, éste debe desempeñarlas con rectitud, sin que, so pretexto de su posición, cometan actos indebidos que atenten no sólo los derechos de los particulares sino también los de otros órganos estatales.

Sobre la base de estos principios es que se establecen, en los diversos cuerpos de leyes, las funciones de los cuerpos policiales, es preciso indicar que, aunque constitucionalmente está encomendado al Estado la obligación de proporcionar seguridad pública mediante la coordinación de los tres niveles de gobierno, debe haber también una participación por parte de los integrantes de la sociedad para que conjuntamente se pueda llegar a gozar de un orden público.

En el ámbito nacional, de conformidad a la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, la función de la seguridad pública tiene como fines: salvaguardar la integridad y derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos, lo que se debe lograr mediante la prevención, persecución y sanción de las infracciones y delitos, y con la reinserción social del delincuente y del menor infractor.

Las actividades mencionadas consistentes en la prevención, persecución y sanción de infracciones y delitos, así como la reinserción social del delincuente y del menor infractor, corresponde tanto a los diversos cuerpos policiales como al ministerio público, a los jueces, a los tribunales y a las dependencias de la administración pública, en sus respectivas competencias.

De lo anterior y según nuestro orden jurídico, las funciones de la seguridad pública se pueden enumerar, en forma general, de la siguiente manera:

1. Prevención de infracciones y delitos.
2. Persecución de infracciones y delitos.
3. Aplicación de las sanciones a los infractores de los delitos.
4. La reinserción social del delincuente y del menor infractor.

La tarea de la seguridad pública dirigida a combatir las causas que generan la comisión de delitos, también se establece en la Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal, en la que, en términos generales, se especifican las funciones de la policía de la siguiente forma:

1. Mantener el orden público.
2. Proteger la integridad física de las personas así como sus bienes.
3. Prevenir la comisión de delitos e infracciones a los reglamentos gubernativos y de policía.
4. Colaborar en la investigación y persecución de los delitos.
5. Auxiliar a la población en caso de siniestros y desastres.

En estas condiciones, queda establecida genéricamente la labor de las instituciones policiales; sin embargo, desde el punto de vista de la especialización de los cuerpos policiales, sus funciones son más detalladas, las que se relacionan en el cuerpo legal que los rige.

Así, como cuerpo policial a escala federal existe la Policía Federal Preventiva, quien a raíz de su creación²², concentró otras corporaciones policiales como son la Policía Federal de Caminos, la Policía Fiscal Federal y la Policía de Migración; además, a nivel local, existe una diversidad de corporaciones policiales tanto en los Estados como en los Municipios, a manera de ejemplo en el Distrito Federal actúa la Policía Preventiva y Complementaria, esta última integrada por la Policía Auxiliar y la Policía Bancaria e Industrial (artículo 5º de la Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal).

²² NOTA: Mediante Decreto publicado en el "Diario Oficial" de la Federación el 4 de enero de 1999, se expidió la Ley de la Policía Federal Preventiva y se reformaron diversas disposiciones de otros ordenamientos legales.

Asimismo, como cuerpo de policía de carácter general, existe la policía encargada de auxiliar al Ministerio Público y a los órganos judiciales en la investigación de los delitos y ejecución de sus ordenes, quien, constitucionalmente, estará bajo la autoridad y mando inmediato de la institución del Ministerio Público; esta policía, en el ámbito federal, recibe el nombre de Policía Federal Investigadora y en el Distrito Federal Policía Judicial.

Lo dicho constituye, en términos generales, las funciones de la policía en nuestro sistema jurídico, ya que sería imposible hacer una relación de las actividades que tienen encomendados cada uno de los cuerpos policiales que existen en nuestro país; sin embargo, todas sus actividades van encaminadas a proporcionar la anhelada seguridad pública.

CAPÍTULO II. NATURALEZA JURÍDICA, RÉGIMEN LABORAL Y RESPONSABILIDADES DE LOS MIEMBROS DE LAS CORPORACIONES POLICIALES.

2.1. Naturaleza jurídica de los miembros de las corporaciones policiales.

2.2. Régimen jurídico laboral de los miembros de las corporaciones policiales.

2.3. Estabilidad en el empleo de los miembros de las corporaciones policiales.

2.4. Responsabilidades de los miembros de las corporaciones policiales.

2.5. Medios de impugnación con que cuentan los miembros de las corporaciones policiales para combatir la remoción de su empleo.

CAPÍTULO II. NATURALEZA JURÍDICA, RÉGIMEN LABORAL Y RESPONSABILIDADES DE LOS MIEMBROS DE LAS CORPORACIONES POLICIALES.

2.1. Naturaleza jurídica de los miembros de las corporaciones policiales.

El Estado, como una institución jurídica, creado y reconocido por el derecho, con una organización y estructura específicas, necesita de recursos humanos para ejecutar sus funciones y lograr los fines de su existencia. Ese grupo de personas, a través de su actividad intelectual o física van a ejecutar materialmente los actos del Estado, para que éste cumpla con la función pública para lo cual fue creado, esto es, toda actividad estatal requiere de personal idóneo para la atención de los servicios y demás tareas que le son encomendadas por el orden jurídico que lo creó.

Los agentes encargados de llevar a la práctica las funciones del Estado, actualmente son llamados genéricamente **servidores públicos**; sin embargo, a pesar de que se ha tratado de unificar la denominación de esos trabajadores al término mencionado, siguen apareciendo en los diversos ordenamientos que forman nuestro sistema jurídico otros títulos que los identifican, inclusive la doctrina aun no acepta esa denominación genérica que se ha tratado de imponer.

Con las reformas al Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y a otros ordenamientos (por decreto publicado en el "*Diario Oficial*" de la Federación del día 28 de diciembre de 1982), y con la expedición de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos (por decreto

publicado en el "*Diario Oficial*" de la Federación del día 31 de diciembre de 1982), se trató de renovar las medidas de control de las actividades de las personas a cargo de las funciones del Estado, así como actualizar el sistema jurídico encargado de la prevención y sanción de la corrupción y malos manejos de recursos estatales; reformas que se aprovecharon para generalizar la denominación de los titulares de los diversos cargos públicos, por el de *servidores públicos*.

No obstante lo anterior, es considerado por diversos tratadistas que conviene distinguir las diferentes categorías de servidores públicos, al efecto se realiza un breve análisis de los diversos conceptos que las identifican sobre la base de las definiciones de algunos doctrinarios que abordan éste tema.

Funcionario público. El Doctor Miguel Acosta Romero lo define como: "...aquél que cubre un puesto oficial de trabajo en la administración pública y que no es empleado público, asumiendo un carácter de autoridad."¹⁶

En este mismo sentido, Don Andrés Serra Rojas menciona que: "Se considera funcionario a todo el que por disposición inmediata de la ley o por elección popular o nombramiento de autoridad competente participe del ejercicio de funciones públicas" (...) "El funcionario público se caracteriza: Por expresar y participar en la formación y ejecución de la voluntad estatal, decidiendo y llevando a cabo sus determinaciones por su carácter representativo al participar en los actos públicos, por no recibir en algunas legislaciones una retribución, y por ejecutar las disposiciones legales especiales de su investidura."¹⁷

¹⁶ ACOSTA ROMERO, MIGUEL. *Derecho Burocrático Mexicano*. 1ª ed. Edit. Porrúa, México, 1995. Pág. 105.

¹⁷ SERRA ROJAS, ANDRÉS. *Derecho Administrativo*. Tomo I. 15ª ed. Edit. Porrúa, México, 1992. Pág. 366 y 367.

Por su parte, Carlos Morales Paulín, tratadista de derecho burocrático, dice que: "...el funcionario público es la persona física, cuyo cargo y competencia están comprendidos en la ley o en el reglamento (generalmente interno u orgánico) de la dependencia u órgano, lo cual le otorga un carácter de representación y cumplimiento de la voluntad estatal."¹⁸

El distinguido profesor Rafael Martínez Morales define al funcionario público como "...toda persona que presta un servicio remunerado al Estado, bajo la dirección y dependencia de un superior jerárquico o conforme a las facultades que la legislación le asigna. En la práctica mexicana, el término se aplica únicamente a los servidores públicos que efectúan tareas de dirección o toman decisiones que comprometen la voluntad estatal."¹⁹

De lo anterior se desprende que el funcionario público se caracteriza y diferencia de los demás servidores públicos porque desempeña funciones de representación y de tomas de decisión, además porque sus facultades se encuentran establecidas en disposiciones jurídicas, reconociéndose como tales a partir de los directores generales y sus equivalentes hasta el Presidente de la República.

Inclusive hay quienes, al mismo tiempo, hablan de *funcionarios de alto nivel* o *altos funcionarios*, los que a pesar de que no están reconocidos como tales en ninguna disposición legal, se refieren, además del Presidente de la República, a los enumerados en el artículo 110 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el que en la parte conducente se transcribe:

"Artículo 110.- Podrán ser sujetos de juicio político los senadores y diputados al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de

¹⁸ MORALES PAULÍN, CARLOS A. *Derecho Burocrático*. 1ª ed. Edit. Porrúa, México, 1995. Pág. 83.

¹⁹ MARTÍNEZ MORALES, RAFAEL I. *Derecho Burocrático. Diccionarios Jurídicos Temáticos*. Volumen 5. 1ª ed. Edit. Harla, México, 1997. Pág. 46.

Justicia de la Nación, los Consejeros de la Judicatura Federal, los Secretarios de Despacho, los Jefes de Departamento Administrativo, los Diputados a la Asamblea del Distrito Federal, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de la República, el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, los Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito, los Magistrados y Jueces del Fuero Común del Distrito Federal, los Consejeros de la Judicatura del Distrito Federal, el consejero Presidente, los Consejeros Electorales, y el Secretario Ejecutivo del Instituto Federal Electoral, los Magistrados del Tribunal Electoral, los Directores Generales y sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos.

"Los Gobernadores de los Estados, Diputados Locales, Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales y, en su caso, los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales, sólo podrán ser sujetos de juicio político en los términos de este título por violaciones graves a esta Constitución y a las leyes federales que de ella emanen, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales, pero en este caso la resolución será únicamente declarativa y se comunicará a las Legislaturas Locales para que, en ejercicio de sus atribuciones, procedan como corresponda."

(.....)

Empleado público. Es identificado por Miguel Acosta Romero como: "...aquel que presta un servicio determinado de carácter permanente, a un órgano público mediante salario, caracterizado por un vínculo laboral que tiene su origen en la ley."²⁰

El maestro Andrés Serra Rojas expresa que: "El empleado público se caracteriza por no tener atribución especial designada en la ley y sólo colabora en

²⁰ ACOSTA ROMERO, MIGUEL. Loc. cit.

la realización de la función por estas circunstancias: a) Por su incorporación voluntaria a la organización pública. b) Por no participar en la formación o ejecución de la voluntad pública, por no tener carácter representativo. Por hacer del ejercicio de la función pública su medio habitual de vida, su actividad fundamental y su carrera. Por ser siempre retribuido. Por tener carácter contractual su relación con el Estado, de acuerdo con la tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación."²¹

Asimismo, Carlos A. Morales Paulín, refiere que: "...el empleado público no tiene facultades representativas ni fuera ni dentro del organismo o dependencia, es como señala Fraga un recurso humano que entrega su voluntad a la dirección del funcionario."²², concluye que por exclusión se identifica a los empleados públicos como "...aquellas personas físicas que laborando para el Estado, no desempeñen algunos de los cargos que indicamos en la parte relativa a los funcionarios públicos."²³

Así, el término empleado público se dirige a las personas que no cuentan con representación estatal y están sujetos a las órdenes de los funcionarios públicos, quienes sin desprenderse de las facultades que les encomienda la ley, delegan en los empleados ciertas actividades bajo su supervisión y dirección.

Las definiciones de funcionario y empleado públicos, analizados en párrafos precedentes, abarcan a toda persona que desempeñe cualquier actividad dentro de la organización del Estado, por lo que esa clasificación sería suficiente para no dejar fuera a ningún individuo con ese carácter; no obstante, es conveniente analizar el siguiente término.

²¹ SERRA ROJAS, ANDRÉS. *Ob. cit.* Pág. 368 y 369.

²² MORALES PAULÍN, CARLOS A. *Ob. cit.* Pág. 85.

²³ *Idem.*

Servidor público. Para Miguel Acosta Romero es: "...aquel ciudadano investido de un cargo, empleo o función pública ligado por un vínculo de régimen jurídico, profesionalmente, por tanto, al cuadro de personal del poder público. Tal vinculación puede ser directa (servidor de la administración pública centralizada) o indirecta (servidor de la administración pública paraestatal)."²⁴

Morales Paulín aclara que para efectos doctrinarios se debe entender por servidor público a: "...toda persona física que independientemente de su nivel jerárquico presta su esfuerzo físico o intelectual a cambio de un salario a los órganos del Estado."²⁵

De igual forma, Martínez Morales declara que servidor público es la: "Persona física que realiza función pública de cualquier naturaleza" (...) "el concepto de servidor público es más extenso que los de funcionario y empleado, pues no sólo se refiere a éstos sino que, también, a cualquier persona a la que el Estado le haya conferido un cargo o una comisión de cualquier índole, entre los que se ubicarían aquellos individuos que hayan sido designados como funcionarios electorales, o bien para contribuir al levantamiento de los censos, sólo por mencionar algunos."²⁶

En base a lo anterior, el término jurídico de servidor público es muy amplio ya que abarca a los funcionarios y empleados públicos, esto es, incluye a toda persona que, independientemente del lugar que ocupe en la estructura y organización estatal, desempeñe alguna actividad encomendada al órgano de gobierno al que esté adscrita, ya sea en forma directa, porque la propia ley se la otorgue, o en forma indirecta, porque sus superiores jerárquicos se la deleguen.

²⁴ ACOSTA ROMERO, MIGUEL. *Ob. cit.* Pág. 106.

²⁵ MORALES PAULÍN, CARLOS A. *Ob. cit.* Pág. 87.

²⁶ MARTÍNEZ MORALES, RAFAEL I. *Ob. cit.* Pág. 91.

Existen otros términos que se mencionan en los ordenamientos jurídicos vigentes utilizados para identificar a los agentes encargados de desempeñar empleos, cargos o comisiones públicos; estos son: *trabajadores al servicio del Estado, trabajadores del Estado, servidores de la nación*, etc.; sin embargo, dichos conceptos teóricamente son tratados como sinónimos de servidor público, término que, después de las aludidas reformas de diciembre de 1982, es el género y los demás son la especie.

Para los efectos de las responsabilidades a que se refiere el Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el primer párrafo del artículo 108 de éste ordenamiento legal supremo dice en forma enunciativa y no limitativa que:

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

(.....)

En lo que concierne a los servidores públicos de las entidades federativas de nuestro país, en el párrafo cuarto del precepto constitucional de referencia se realiza la respectiva aclaración, estableciéndose que: *"Las Constituciones de los Estados de la República precisarán, en los mismos términos del primer párrafo de este artículo y para los efectos de sus responsabilidades, el carácter de servidores públicos de quienes desempeñen empleo, cargo o comisión en los Estados y en los Municipios."*

Sobre la base de la disposición transcrita con antelación, las entidades federativas tienen la facultad de precisar libremente el carácter de servidor público de quienes ostenten algún empleo, cargo o comisión dentro de la organización de los Estados o de los Municipios, para los efectos de las responsabilidades a que alude el Título Cuarto de la Constitucional Federal.

Al efecto, en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, que rige a los servidores públicos del gobierno federal y del gobierno del Distrito Federal, con sus respectivas excepciones, precisa en su artículo 5º el catálogo de trabajadores de confianza, entre los que figuran *los agentes de las policías judiciales y los miembros de las policías preventivas* (fracción II, inciso I), en este mismo sentido han emitido sus leyes las legislaturas de los Estados con base en el artículo 115, fracción VIII, segundo párrafo y 116, fracción VI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

A mayor abundamiento, los ordenamientos jurídicos secundarios que rigen a los diversos cuerpos policiales, asientan, precisamente, que sus elementos son considerados de confianza en base de las funciones que tienen encomendadas; tales disposiciones son, entre otras, los artículos 39 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal y 9º de la Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal, que textualmente prevén:

"Artículo 39.- *Por la naturaleza de sus funciones, son **trabajadores de confianza** los Agentes del Ministerio Público, **Agentes de la Policía Judicial**, los peritos adscritos a los Servicios Periciales de la Procuraduría y los oficiales secretarios, así como las demás categorías y funciones previstas en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B del artículo 123 Constitucional."*

"Artículo 9.- *Se consideran como **miembros de los Cuerpos de Seguridad Pública**, aquellos a quienes se les atribuya ese carácter mediante*

*nombramiento o instrumento jurídico equivalente, por autoridad competente del Departamento o de la Procuraduría, según sea el caso. Dichos elementos se considerarán **trabajadores de confianza.**"*

(.....)

En estas condiciones, podemos concluir que la naturaleza jurídica de los miembros de las corporaciones policiales es que son **servidores públicos de confianza**, circunstancia que, además de derivar de la propia ley, tiene su basamento en el hecho de que la actividad que realizan es de interés público y social, en virtud de que a ellos se les encomienda vigilar y proteger la seguridad y orden públicos, tal como quedó analizado en el capítulo precedente.

Así, al tener un carácter especial dentro de nuestro sistema jurídico los miembros de las corporaciones policiales, igualmente su régimen jurídico es de carácter especial, tema que será abordado en el siguiente punto.

2.2. Régimen jurídico laboral de los miembros de las corporaciones policiales.

Los miembros de las corporaciones policiales tienen una naturaleza jurídica singular porque son considerados trabajadores de confianza, quienes, en términos del artículo 123, apartado B, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se rigen por sus propias leyes, al efecto se transcribe la disposición constitucional en comento.

"Artículo 123.-

"B.

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

(.....)

El artículo 8º, en relación con el 5º, de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, excluyen a los miembros de las corporaciones policiales del régimen de esa ley:

"Artículo 8º.- Quedan excluidos del régimen de esta ley los trabajadores de confianza a que se refiere el artículo 5º; los miembros del ejército y fuerza armada nacional con excepción del personal civil de las secretarías de la defensa nacional, y de marina; el personal militarizado o que se militarice legalmente; los miembros del servicio exterior mexicano; el personal de vigilancia de los establecimientos penitenciarios, cárceles o galeras y aquellos que presten sus servicios mediante contrato civil o que sean sujetos al pago de honorarios."

"Artículo 5º.- Son trabajadores de confianza:

"I. ...

"II. ...

"I) Los agentes de las policías judiciales y los miembros de las policías preventivas."

(.....)

De conformidad a los artículos 115, fracción VIII, segundo párrafo y 116, fracción VI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las

relaciones de trabajo entre los Estados y los Municipios y sus trabajadores se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de los Estados con base en lo dispuesto por el artículo 123 de la Constitución Federal y sus disposiciones reglamentarias; sin embargo, existe uniformidad en cuanto al criterio adoptado por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado al considerar a los agentes de policía como trabajadores de confianza excluidos de las disposiciones laborales que rigen a los demás servidores públicos.

Por ello, a los miembros de las corporaciones policiales no les son aplicables las disposiciones de carácter laboral que rige a los trabajadores de base del Estado, a pesar de tener también el carácter de servidores públicos, ya que, como se ha dicho, aquéllos son considerados trabajadores de confianza, los que, por disposición expresa de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se rigen por sus propias leyes.

Existe una diversidad de ordenamientos jurídicos secundarios que establecen los lineamientos de la relación que existe entre los miembros de las corporaciones policiales y el Estado, en los que se prevén tanto los derechos y obligaciones, como el régimen disciplinario, los procedimientos, sanciones y Tribunales competentes para resolver los conflictos que surjan entre ellos.

Así, a escala general se expidió la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, publicada en el "*Diario Oficial*" de la Federación del 31 de diciembre de 1982 y la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, publicada en el "*Diario Oficial*" de la Federación del 13 de marzo de 2002, como reglamentarias del Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, cuya aplicación se dirige a los servidores públicos mencionados en el párrafo primero y tercero del artículo 108 constitucional y tienen por objeto regular situaciones de carácter administrativo, las que se enumeran en el artículo 1º de las leyes en cita, que respectivamente dicen:

"Artículo 1º.- Esta ley tiene por objeto reglamentar el Título Cuarto Constitucional en materia de:

"I.- Los sujetos de responsabilidad en el servicio público;

"II.- Las obligaciones en el servicio público;

"III.- Las responsabilidades y sanciones administrativas en el servicio público, así como las que se deban resolver mediante juicio político;

"IV.- Las autoridades competentes y los procedimientos para aplicar dichas sanciones;

"V.- Las autoridades competentes y los procedimientos para declarar la procedencia del procesamiento penal de los servidores públicos que gozan de fuero, y

"VI.- El registro patrimonial de los servidores públicos."

"Artículo 1º.- Esta Ley tiene por objeto reglamentar el Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de:

"I.- Los sujetos de responsabilidad administrativa en el servicio público;

"II.- Las obligaciones en el servicio público;

"III.- Las responsabilidades y sanciones administrativas en el servicio público;

"IV.- Las autoridades competentes y el procedimiento para aplicar dichas sanciones, y

"V.- El registro patrimonial de los servidores públicos."

Como lo exponen los numerales transcritos con antelación, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, son ordenamientos

de carácter administrativo, previenen el régimen disciplinario de los servidores públicos; por lo tanto, el régimen jurídico laboral de los miembros de las corporaciones policiales se encuentra en otros ordenamientos legales, lo que depende de la institución a la que se encuentren adscritos y en virtud de la diversidad de cuerpos policiales que existen en nuestro país.

A continuación se analizan las legislaciones secundarias que contienen disposiciones de carácter laboral de algunas corporaciones policiales, tales como la Policía Federal Preventiva, la Policía Federal Investigadora, la Policía Judicial del Distrito Federal y la Policía Preventiva del Distrito Federal.

En el ámbito federal contamos con la Ley de la Policía Federal Preventiva (emitida por Decreto publicado en el "*Diario Oficial*" de la Federación del 4 de enero de 1999), que tiene por objeto regular la organización y funcionamiento de esa policía (artículo 1º), por lo que hace a la reglamentación de las relaciones laborales entre los miembros de ese cuerpo policial y la institución a la que pertenecen nos remite al artículo 123, apartado B, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (artículo 11).

En la Ley de la Policía Federal Preventiva se insiste en que las actuaciones de los miembros de dicha policía se sujetará a los principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez, los que se consagran desde el artículo 21, sexto párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como también se prevén los deberes, requisitos y procedimientos de selección, ingreso y permanencia a ese cuerpo policial; sin embargo, la misma ley nos remite a las disposiciones reglamentarias que complementarán esos deberes, requisitos y procedimientos.

Dentro de la institución de la Policía Federal Preventiva existe el llamado *Servicio Civil de Carrera Policial*, que es el sistema integral que comprende el reclutamiento, la selección, el ingreso, la permanencia, la promoción, el régimen

de estímulos y la conclusión del servicio de los integrantes de esa policía (artículo 49 del Reglamento de la Policía Federal Preventiva).

El órgano de referencia realizará sus funciones de conformidad a la Ley de la Policía Federal Preventiva, al Reglamento de la Policía Federal Preventiva, al Manual de Normas del Servicio Civil de Carrera Policial y demás disposiciones legales aplicables (artículo 50 del Reglamento de la Policía Federal Preventiva).

En el reglamento citado en el párrafo que antecede se especifican las normas que regirán y los fines que persigue el Servicio Civil de Carrera de la Policía Federal Preventiva, los lineamientos y procedimientos para el reclutamiento, selección, ingreso, permanencia y remoción de los integrantes de esa institución; de igual forma se prevén normas de carácter laboral como son las contenidas en el capítulo segundo del libro tercero del cuerpo legal de referencia, llamado *De la Previsión Social*, en el que se contienen los preceptos referentes al salario, días de descanso, vacaciones, jornadas de trabajo, licencias, etc.

En el Reglamento de la Policía Federal Preventiva también se establecen las disposiciones que rigen *las situaciones del personal*, esto es, la clasificación, características y situación de cada tipo de servidor público en esa institución. Asimismo, se incluye el régimen disciplinario, reitera los principios de actuación de los miembros de las instituciones policiales y se prevén los deberes, sanciones, correcciones disciplinarias, además de los órganos y procedimientos para su imposición.

En estas circunstancias, el régimen jurídico de la Policía Federal Preventiva lo integran las disposiciones constitucionales que se han mencionado en párrafos precedentes, la ley que la crea, su reglamento, el Manual de Normas del Servicio Civil de Carrera Policial, así como las demás disposiciones legales que resulten aplicables.

La llamada policía judicial, tiene su fundamento en el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; es auxiliar de la institución del Ministerio Público y, de acuerdo a las disposiciones secundarias, existe una corporación en el ámbito federal llamada actualmente Policía Federal Investigadora y otra en cada uno de los Estado de la República y en el Distrito Federal, situación que hace que cada una tenga su propio régimen jurídico.

De acuerdo al artículo 20 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, los elementos de la Policía Federal Investigadora son auxiliares directos del Ministerio Público de la Federación, y los de la Policía Federal Preventiva, de las policías del Distrito Federal, de los Estados y Municipios, como auxiliares suplementarios, previo acuerdo con las autoridades correspondientes.

En la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República se establecen los requisitos para ingresar y permanecer en el cuerpo de la Policía Federal Investigadora (artículo 32), cuyos elementos actuarán bajo la autoridad y mando inmediato del Ministerio Público de la Federación, en términos del artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se establece además su función dentro de esa institución, los lineamientos de los servicios que prestarán, etc., mismas disposiciones que se precisan en el Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, en sus artículos 83, 84, 85, 86, 87, 88, entre otros.

Igualmente, se contiene en la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, una sección dedicada al *Servicio Civil de Carrera*, que incluye las disposiciones básicas respecto a la carrera policial de los agentes de la Policía Federal Investigadora, también se prevén las responsabilidades especiales de esos agentes (capítulo VIII), el procedimiento y sanciones a que se pueden hacer acreedores y la forma de su impugnación.

Por lo anterior, el régimen jurídico de la Policía Federal Investigadora lo integran, además de las disposiciones constitucionales mencionadas en éste capítulo, la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, su Reglamento y los demás ordenamientos que resulten aplicables.

Por su parte, cada cuerpo de policía judicial en las Entidades Federativas y en el Distrito Federal cuenta con un ordenamiento jurídico que lo regula. En términos generales, es uniforme con respecto a las disposiciones que rigen a la Policía Federal Investigadora, empero, se hará referencia en lo que respecta al Distrito Federal.

En el artículo 23 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal se considera, en equivalencia a la Policía Federal Investigadora, que la policía judicial del Distrito Federal es auxiliar directo del Ministerio Público de dicha demarcación, corporación que estará bajo la autoridad y mando inmediato de esa representación social, en términos del artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y tendrá como función primordial auxiliarlo en la investigación de los delitos del orden común, así como ejecutar los mandamientos y órdenes que en su momento emitan a los órganos jurisdiccionales (artículo 24 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal).

Se reitera en el artículo 39 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal que los agentes de la policía judicial, por la naturaleza de sus funciones, son *trabajadores de confianza*, a pesar de que los numerales 60 de esa ley y 66 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, disponen que el personal que preste sus servicios en esas Procuradurías, respectivamente, se regirán por las disposiciones del apartado B, del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado. Esas previsiones no son aplicables a los agentes de la policía judicial, ya que por disposición

constitucional (artículo 123, apartado B, fracción XIII) los miembros de las instituciones policiales se regirán por sus propias leyes; inclusive, la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado en su artículo 8º, en relación al 5º, los excluye de su aplicación.

Ahora bien, la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal y su Reglamento instituyen el servicio civil de carrera, también llamado servicio público de carrera, en el que se desarrollan los requisitos y procedimientos para el ingreso, formación, permanencia, promoción, especialización, evaluación, reconocimiento, prestaciones y sanciones de los agentes de la policía judicial del Distrito Federal, con independencia de las demás normas aplicables, inclusive el propio artículo 33, párrafo tercero, de la ley orgánica en cita remite a la aplicación de la Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal en cuanto a los agentes de la policía judicial.

En la mencionada Ley de Seguridad Pública se prevé, en forma expresa, que la policía judicial del Distrito Federal quedará sujeta a las disposiciones de esa ley, con independencia de las demás que le son aplicables, misma ley que con toda claridad contiene los principios de actuación, la profesionalización, los derechos y obligaciones, así como el régimen disciplinario de los que llama *cuerpos de seguridad pública*, integrados por la policía judicial y la preventiva, ambas del Distrito Federal.

De lo anterior se colige que el régimen jurídico de la policía judicial del Distrito Federal se integra por las disposiciones constitucionales citadas en el presente capítulo, por la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal y su Reglamento, por la Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal y por las demás legislaciones que correspondan.

En ésta misma tesitura, en lo referente a la policía preventiva del Distrito Federal, se rige, entre otros ordenamientos jurídicos, por la Ley de Seguridad

Pública del Distrito Federal, la Ley Orgánica de la Secretario de Seguridad Pública del Distrito Federal y el Reglamento de la Policía Preventiva del Distrito Federal, el que continúa vigente desde 1984, en base en el artículo SEXTO transitorio de la ley en cita; sin embargo, las circunstancias actuales reclaman la expedición de un nuevo reglamento de la policía preventiva que sea armónico con las demás disposiciones legales que en los últimos años se han expedido y con las diversas reformas que se han realizado en materia de seguridad pública.

Asimismo, la policía preventiva del Distrito Federal cuenta, dentro de su régimen jurídico, con la Ley de la Caja de Previsión de la Policía Preventiva del Distrito Federal y su Reglamento, cuerpos legales que contienen, en forma pormenorizada, diversas prestaciones laborales y servicios que la dependencia a la que pertenecen otorga a su favor.

Por lo que se refiere a la policía preventiva del Distrito Federal, queda establecido que su régimen jurídico secundario lo integran: la Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal, la Ley Orgánica de la Secretario de Seguridad Pública del Distrito Federal, el Reglamento de la Policía Preventiva del Distrito Federal, la Ley de la Caja de Previsión de la Policía Preventiva del Distrito Federal y su Reglamento, entre otras que en su caso resulten aplicables.

Así pues, al quedar claro que cada corporación policial que existe en nuestro país, cuenta con su propio conjunto de normas que regulan la prestación de sus servicios, es claro también que la relación jurídica que existe entre esos servidores públicos y el órgano estatal al que se encuentren adscritos es diferente a la de los demás servidores públicos.

Lo anterior es así, ya que los elementos policiales tienen una condición general como gobernados, además tienen un régimen particular como trabajadores del Estado, es decir, en el artículo 123 constitucional se prevén las bases fundamentales de carácter social que rigen las relaciones laborales entre

trabajadores y patrones particulares (apartado A), así como la establecida entre los trabajadores y los Poderes de la Unión y el gobierno del Distrito Federal como patrones (apartado B), creándose desde aquí una diferencia entre las relaciones de trabajo establecidas entre particulares y en las que se establecen con los órganos del Estado.

El mismo apartado B del artículo 123 constitucional realiza una subdivisión del régimen jurídico de los servidores públicos al establecer en su fracción XIII que los miembros de las corporaciones policiales, entre otros sujetos de derecho, se regirán por sus propias leyes; de igual forma la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado los excluye de su aplicación; en consecuencia, los miembros de las corporaciones policiales tienen un régimen jurídico diverso al de los demás servidores públicos, así como una relación jurídica diversa con el Estado.

En estas condiciones, por disposición de la ley, sobre la base de la naturaleza de las funciones que se les encomienda a los miembros de las corporaciones policiales, se establece una relación jurídica peculiar de éstos con el Estado, que hace que la dependencia de gobierno pierda el carácter de patrón para ser considerada como autoridad, a diferencia de la relación que se mantiene por el Estado con otros servidores públicos, concretamente con los considerados *de base*, con los que siempre el órgano estatal al que se encuentren subordinados será identificado como patrón para los efectos de los derechos y obligaciones que las disposiciones burocráticas prevén.

En conclusión, **la relación jurídica que se crea entre los órganos del Estado y los miembros de las corporaciones policiales es de carácter administrativo**, de igual forma las autoridades competentes para dirimir las controversias que se susciten, aun y cuando se trate de prestaciones de carácter laboral, no serán los Tribunales y Juntas laborales, como sucede con los servidores públicos *de base*, sino serán los de carácter administrativo, con la aplicación de las leyes de esa misma materia.

El tema de la relación jurídica de los elementos policiales con el Estado ha sido definido en diversas tesis jurisprudenciales en el sentido arriba puntualizado, a manera de ilustración se transcribe la emitida por contradicción de tesis por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación, de la Octava Época, página 856, que establece:

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 del servicio no es acto de particular sino de una autoridad, razones por las cuales el juez de distrito que debe conocer del juicio de amparo que se promueva contra dichos actos es el juez de Distrito en Materia Administrativa, y no el de Materia Laboral.

Competencia 69/87. Juez Noveno de Distrito en Materia Administrativa y Juez Segundo de Distrito en Materia de Trabajo, en el Distrito Federal. 22 de marzo de 1988. Mayoría de 10 votos de los señores ministros: De Silva Nava, Castañón León, Fernández Doblado, Rodríguez Roldán, Gutiérrez de Velasco, Villagordoa Lozano, Suárez Torres, Chapital Gutiérrez, Díaz Romero y presidente Del Río Rodríguez; los señores ministros López Contreras, Cuevas Mantecón, Alba Leyva,

Azuela Güitrón, Pavón Vasconcelos, Adato Green, Martínez Delgado y Schmill Ordóñez votaron en contra del proyecto; el ministro presidente hizo el proyecto ante la ausencia del ministro González Martínez. Ponente: Atanasio González Martínez. Secretario: Guillermo David Vázquez Ortiz.

Precedentes:

Competencia 76/87. Juez Cuarto de Distrito en Materia Administrativa y Juez Primero de Distrito en Materia de Trabajo, en el Distrito Federal. 18 de febrero de 1988. Mayoría de 11 votos de los señores ministros: De Silva Nava, Castañón, León, Fernández Doblado, Rodríguez Roldán, Gutiérrez de Velasco, González Martínez, Villagordoa Lozano, Moreno Flores, Suárez Torres, Chapital Gutiérrez y Díaz Romero, contra nueve votos de los señores ministros López Contreras, Cuevas Mantecón, Alba Leyva, Azuela Güitrón, Pavón Vasconcelos, Adato Green de Ibarra, Martínez Delgado, Schmill Ordóñez y presidente Del Río Rodríguez. Fue encargado del engrose el ministro Juan Díaz Romero; el ponente señor ministro Mariano Azuela Güitrón, señaló que las consideraciones de su proyecto constituirían voto particular. Secretaria: Concepción Martín Argumosa.

Competencia 81/87. Juez tercero de Distrito en Materia Administrativa y Juez Segundo de Distrito en Materia de Trabajo, en el Distrito Federal. 18 de febrero de 1988. Mayoría de 11 votos de los señores ministros: De Silva Nava, Castañón León, Fernández Doblado, Rodríguez Roldán, Gutiérrez de Velasco, González Martínez, Villagordoa Lozano, Moreno Flores, Suárez Torres, Chapital Gutiérrez y Díaz Romero; los señores ministros López Contreras, Cuevas Mantecón, Alba Leyva, Azuela Güitrón, Pavón Vasconcelos, Adato Green, Martínez Delgado, Schmill Ordóñez y presidente Del Río Rodríguez, emitieron su voto en el sentido de que el juez de Distrito en Materia de Trabajo es el competente para conocer el propio juicio de amparo. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretario: José Luis Rodríguez Santillán.

Competencia 121/87. Juez Noveno de Distrito en Materia Administrativa y Juez Segundo de Distrito en Materia de Trabajo, en el Distrito Federal. 18 de febrero de 1988. Mayoría de 11 votos de los señores ministros: De Silva Nava, Castañón León, Fernández Doblado, Rodríguez Roldán, Gutiérrez de Velasco, González

Martínez, Villagordoa Lozano, Moreno Flores, Suárez Torres, Chapital Gutiérrez y Díaz Romero, contra nueve votos de los señores ministros López Contreras, Cuevas Mantecón, Alba Leyva, Azuela Güitrón, Pavón Vasconcelos, Adato Green, Martínez Delgado, Schmill Ordóñez y presidente Del Río Rodríguez. Ponente: Ulises Schmill Ordóñez. Secretaria: Martha Moyao Núñez. Engrose: Juan Díaz Romero.

Competencia 144/87. Juez Noveno de Distrito en Materia Administrativa y Juez Segundo de Distrito en Materia de Trabajo, en el Distrito Federal. 18 de febrero de 1988. Mayoría de 11 votos de los señores ministros: De Silva Nava, Castañón León, Fernández Doblado, Rodríguez Roldán, Gutiérrez de Velasco, González Martínez, Villagordoa Lozano, Moreno Flores, Suárez Torres, Chapital Gutiérrez y Díaz Romero, contra nueve votos de los señores ministros López Contreras, Cuevas Mantecón, Alba Leyva, Azuela Güitrón, Pavón Vasconcelos, Adato Green de Ibarra, Martínez Delgado, Schmill Ordóñez y presidente Del Río Rodríguez. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretaria: Concepción Martín Argumosa. Engrose: Juan Díaz Romero.

Competencia 147/87. Juez Noveno de Distrito en Materia Administrativa y Juez Primero de Distrito en Materia de Trabajo, en el Distrito Federal. 18 de febrero de 1988. Mayoría de 11 votos de los señores ministros: De Silva Nava, Castañón León, Fernández Doblado, Rodríguez Roldán, Gutiérrez de Velasco, González Martínez, Villagordoa Lozano, Moreno Flores, Suárez Torres, Chapital Gutiérrez y Díaz Romero, contra nueve votos de los señores ministros López Contreras, Cuevas Mantecón, Alba Leyva, Azuela Güitrón, Pavón Vasconcelos, Adato Green, Martínez Delgado, Schmill Ordóñez y presidente Del Río Rodríguez. Ponente: Ernesto Díaz Infante. Secretario: José Antonio García Guillén.

Competencia 165/87. Jueces Octavo de Distrito en Materia Administrativa y Juez Segundo de Distrito en Materia de Trabajo, en el Distrito Federal. 22 de marzo de 1988. Mayoría de 10 votos de los señores ministros: De Silva Nava, Castañón León, Fernández Doblado, Rodríguez Roldán, Gutiérrez de Velasco, Villagordoa Lozano, Suárez Torres, Chapital Gutiérrez, Díaz Romero y presidente Carlos Del Río Rodríguez, en contra de los emitidos por los señores ministros López Contreras, Cuevas Mantecón, Alba Leyva, Azuela Güitrón, Pavón Vasconcelos,

Adato Green, Martínez Delgado y Schmill Ordóñez; en ausencia del ministro Díaz Infante previo aviso a la presidencia y ministro ponente Atanasio González Martínez por licencia concedida. La ministra Moreno Flores de Corona, estuvo ausente en la votación. Ponente: Atanasio González Martínez. Secretaria: Alicia Rodríguez Cruz.

INFORME 1988. PRIMERA PARTE. PLENO. PAG. 856.

Se han establecidos varios criterios jurisprudenciales que tienen como base las disposiciones legales estatales que rigen a los cuerpos policiales del interior de la República, de esta manera existe uniformidad en los diversos órdenes jurídicos tanto federales, del Distrito Federal y de las entidades federativas, en el sentido de que la relación que guarda este tipo de servidores públicos con el Estado es de naturaleza administrativa.

Por lo tanto, se tienen que distinguir los derechos y obligaciones de las partes en esa relación jurídica *sui generis* y, sobre todo, es necesario entender que las prestaciones de carácter laboral de los elementos policiales tienen un trato especial en la ley para ser ejercidos y exigidos por sus titulares.

2.3. Estabilidad en el empleo de los miembros de las corporaciones policiales.

La estabilidad en el empleo es definida por el distinguido jurista Mario de la Cueva como: "...un principio que otorga carácter permanente a la relación de trabajo y hace depender su disolución únicamente de la voluntad del trabajador y sólo excepcionalmente de la del patrono, del incumplimiento grave de las

obligaciones del trabajador y de circunstancias ajenas a la voluntad de los sujetos de la relación, que haga imposible su continuación..."²⁷

De lo anterior resulta que, la estabilidad en el empleo, por regla general, es el derecho de los trabajadores de no ser separados de su trabajo a capricho del patrón, sino por causas que lo justifiquen y establecidas en la ley, derecho del que, igualmente por regla general, disfrutaban la mayoría de los trabajadores tanto de particulares como del Estado.

El principio de la estabilidad en el empleo, en el caso de los servidores públicos, se encuentra consagrado y elevado a rango constitucional, ya que se prevé en el primer párrafo y en la fracción IX del apartado B del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos lo siguiente:

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

(.....)

"B.

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

"En caso de separación injustificada tendrán derecho a optar por la reinstalación de su trabajo o por la indemnización correspondiente, previo el procedimiento legal. En los casos de supresión de plazas, los trabajadores afectados tendrán derecho a que se les otorgue otra equivalente a la suprimida o a la indemnización de ley;"

(.....)

²⁷ CUEVA, MARIO DE LA. *El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo*. Tomo I. 17ª ed. Edit. Porrúa, México, 1999. Pág. 219.

Asimismo, en el numeral 46 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado se reitera ese principio constitucional; además, se enlistan las causas por las que los titulares de las dependencias podrán cesar a sus trabajadores sin responsabilidad para aquellos, una vez comprobada la causal correspondiente.

Inclusive, en el artículo 6° de la misma ley se prevé la figura de la inamovilidad, que consiste, igualmente, en el derecho de los trabajadores de base a no ser removidos de su cargo sino por causa justificada, excluyéndose de ese beneficio a los trabajadores de confianza y a los de nuevo ingreso hasta después de seis meses de servicio sin nota desfavorable en su expediente.

Conviene hacer referencia que de acuerdo a la Ley Federal del Trabajo los empleados de patrones particulares gozan de la estabilidad en el empleo, ya que sólo puede rescindir la relación laboral en forma justificada cuando se actualice alguna de las hipótesis que se enuncian en la propia ley. En caso de que se demande un despido injustificado ejercitando la acción de la reinstalación y, previos los trámites de ley, se acredite la acción, el patrón deberá reinstalar al trabajador además de pagarle los salarios que dejó de percibir durante el tiempo en que estuvo separado injustificadamente de su empleo.

En la Ley Federal del Trabajo se prevén cinco excepciones que puede hacer valer el patrón para la improcedencia de la reinstalación, estas son cuando: 1) el trabajador tenga una antigüedad menor de un año; 2) el trabajador realice sus actividades en contacto directo y permanente con el patrón y se estime que no es posible el desarrollo normal de la relación de trabajo; 3) el trabajador sea de confianza; 4) el trabajador sea del servicio doméstico; y, 5) el trabajador sea eventual.

De lo anterior tenemos que, por regla general, los trabajadores sujetos a la Ley Federal del Trabajo gozan de estabilidad en el empleo, sólo cuando se haga

valer y se compruebe por el patrón alguna de las excepciones que en forma limitativa se prevén en la ley, se le negará la reinstalación en el empleo que se demande y, en su caso, únicamente se pagará una indemnización.

Ahora bien, el tema de la estabilidad en el empleo de los miembros de las corporaciones policiales está íntimamente relacionado con su naturaleza jurídica, por lo tanto, es conveniente recordar que, por las actividades que tienen encomendadas dentro del Estado, son considerados servidores públicos de confianza y sobre la base del artículo 8º de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, se excluye de la aplicación de las normas de trabajo burocrático a los trabajadores de confianza, en lo que no tenga que ver con la protección al salario y la seguridad social, esto último con apoyo en la fracción XIV del apartado B del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que establece textualmente: "*La ley determinará los cargos que serán considerados de confianza. Las personas que los desempeñen disfrutarán de las medidas de protección al salario y gozarán de los beneficios de la seguridad social.*"

Por lo tanto, en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en la legislación secundaria expresamente se establece un tratamiento de excepción para los denominados trabajadores de confianza, los cuales, conforme al mencionado artículo 123, apartado B, fracción XIV constitucional, solamente disfrutarán de las medidas de protección al salario y gozarán de los beneficios de la seguridad social, esto es, de entre otros derechos, se les excluye de la estabilidad en el empleo en la forma en que lo disfrutaban los trabajadores de base, en el entendido de que esta postura es del ámbito laboral, es decir, al quedar excluidos de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, en el caso de un cese injustificado, los trabajadores de confianza del Estado no pueden reclamar su reinstalación en el empleo o la indemnización constitucional ante los tribunales del trabajo por no encontrarse protegidos por el principio de la estabilidad en el empleo.

Sin embargo, aunque los trabajadores de confianza del Estado no gozan de estabilidad en el empleo como los trabajadores de base regidos por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, existen medios legales por los cuales pueden reclamar el cese que sufran y que consideren ilegal.

La idea arriba apuntada ha sido definida por nuestro máximo tribunal en diversas ejecutorias, en el sentido de que los trabajadores de confianza al servicio del Estado no gozan de estabilidad en el empleo, al efecto se transcriben las siguientes jurisprudencias:

TRABAJADORES DE CONFIANZA. NO GOZAN DE ESTABILIDAD EN EL EMPLEO (ESTATUTO JURIDICO DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DE LOS PODERES DEL ESTADO, MUNICIPIOS Y ORGANISMOS PUBLICOS COORDINADOS Y DESCENTRALIZADOS DE CARACTER ESTATAL, LEGISLACION DEL ESTADO DE MEXICO). Conforme al artículo sexto del Estatuto Jurídico citado, los trabajadores de confianza al servicio del Estado no están protegidos por el principio de estabilidad en el empleo, cuando su nombramiento se da por terminado o son despedidos, en virtud de que estos trabajadores no tienen derecho al pago de indemnización constitucional o reinstalación, en caso de verse separados de su trabajo según disposición expresa del artículo 6º de dicho Estatuto Jurídico.

PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIAS CIVIL Y DE TRABAJO DEL SEGUNDO CIRCUITO.

{II. 1º C.T./J/3}.

Amparo directo 887/93. Rafael Martín Vilchis Mejía. 10 de noviembre de 1993. Unanimidad de votos. Ponente: Raúl Solís Solís. Secretaria: Ma. del Rocío F. Ortega Gómez.

Amparo directo 918/93. Esteban de Jesús Martínez. 11 de noviembre de 1993. Unanimidad de votos. Ponente: Juan Manuel Vega Sánchez. Secretaria: Luisa García Romero.

Amparo directo 938/93. Juan Zermeño Jiménez. 8 de diciembre de 1993. Unanimidad de votos. Ponente: Raúl Solís Solís. Secretario: Pablo Rabanal Arroyo.

Amparo directo 117/94. Sergio Martínez Hernández. 24 de febrero de 1994. Unanimidad de votos. Ponente: Juan Manuel Vega Sánchez. Secretaria: Yolanda Leyva Zetina.

Amparo directo 112/95. Leodegario Cirino Juan Agustín. 28 de febrero de 1995. Unanimidad de votos. Ponente: Fernando Narváez Barker. Secretario: Isaac Gerardo Mora Montero.

APENDICE. SEMANARIO JUDICIAL. NOVENA EPOCA. TOMO III. ENERO 1996. TRIBUNALES COLEGIADOS. PAG. 242.

TRABAJADORES DE CONFIANZA AL SERVICIO DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS. NO ESTAN PROTEGIDOS EN CUANTO A LA ESTABILIDAD EN EL EMPLEO Y, POR TANTO, CARECEN DE ACCION PARA DEMANDAR LA REINSTALACION O LA INDEMNIZACION CONSTITUCIONAL CON MOTIVO DEL CESE. De conformidad con los artículos 115, fracción VIII, último párrafo, y 116, fracción V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las relaciones de trabajo entre los Estados y Municipios y sus trabajadores, se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de los Estados, de conformidad con el artículo 123 de la misma Constitución; por su parte, del mencionado artículo 123, apartado B, fracciones IX (a contrario sensu) y XIV, se infiere que los trabajadores de confianza están excluidos del derecho a la estabilidad en el empleo; por tal razón no pueden válidamente demandar prestaciones derivadas de ese derecho con motivo del cese, como son la indemnización o la reinstalación en el empleo, porque derivan de un derecho que la Constitución y la ley no les confiere.

Contradicción de tesis 29/92. Entre el Tercer Tribunal Colegiado del Segundo Circuito y el Segundo Tribunal Colegiado del mismo Circuito. 19 de abril de 1993. Cinco votos. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretario: Jorge Careño Rivas.

Tesis de Jurisprudencia 22/93. Aprobada por la Cuarta Sala de este alto Tribunal en sesión privada del diecisiete de mayo de mil novecientos noventa y tres, por cinco votos de los señores Ministros: Presidente Carlos García Vázquez, Juan Díaz Romero, Ignacio Magaña Cárdenas, Felipe López Contreras y José Antonio Llanos Duarte.

APENDICE. SEMANARIO JUDICIAL. OCTAVA EPOCA. TOMO XI. MAYO 1993. LABORAL. PAG. 189.

APENDICE. GACETA DEL SEMANARIO JUDICIAL. No. 65. MAYO 1993. PAG. 20.

TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO DE CONFIANZA. NO ESTAN PROTEGIDOS POR EL APARTADO "B" DEL ARTICULO 123 EN CUANTO A LA ESTABILIDAD EN EL EMPLEO. El Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje no incurre en violación de garantías si absuelve del pago de indemnización constitucional y salarios caídos reclamados por un trabajador de confianza que alega un despido injustificado, si en autos se acredita tal carácter, porque los trabajadores de confianza no están protegidos por el artículo 123 de la Constitución, apartado "B", sino en lo relativo a la percepción de sus salarios y las prestaciones del Régimen de Seguridad Social que les corresponde, pero no en lo referente a la estabilidad en el empleo.

Volúmenes 121-126, pág. 92. Amparo directo 3635/78. Manuel Vázquez Villaseñor. 14 de marzo de 1979. 5 votos. Ponente: Alfonso López Aparicio.

Volúmenes 139-144, pág. 54. Amparo directo 1485/80. Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio del Estado. 23 de julio de 1980. Unanimidad de 4 votos. Ponente: Julio Sánchez Vargas.

Volúmenes 145-154, pág. 65. Amparo directo 6624/80. Secretario de la Reforma Agraria. 27 de abril de 1981. 5 votos. Ponente: María Cristina Salmorán de Tamayo.

Volúmenes 169-174, pág. 46. Amparo directo 7306/82. Jaime Moreno Ayala. 13 de abril de 1983. Unanimidad de 4 votos. Ponente: María Cristina Salmorán de Tamayo.

Volúmenes 175-180 Pág. 44. Amparo directo 1626/82. Secretario de la Reforma Agraria. 3 de agosto de 1983. 5 votos. Ponente: Alfonso López Aparicio.

Nota: Esta tesis también aparece en:

Apéndice 1917-1985, Cuarta Sala, Jurisprudencia N° 316, pág. 286.

APENDICE. SEMANARIO JUDICIAL. 7ª EPOCA. VOLUMEN 175-180. QUINTA PARTE. CUARTA SALA. PAG. 68.

Asimismo, resulta conveniente reproducir el siguiente criterio aislado que establece el Tercer Tribunal Colegiado en materia Administrativa del Primer Circuito:

TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO DE CONFIANZA, BAJA DE LOS. PROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO. Es verdad, que de conformidad con lo establecido en el artículo 123, apartado B, fracción XII, de la Constitución General de la República, la autoridad competente para resolver los conflictos individuales, colectivos o intersindicales entre los trabajadores al servicio del Estado y éste, lo es el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, con la excepción de los conflictos entre el Poder Judicial de la Federación y sus servidores, los que son resueltos por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. También es cierto que los militares, marinos y miembros de los cuerpos de seguridad pública, así como el personal del servicio exterior, se rigen por sus propias leyes y, por lo mismo, no deben someter sus controversias a la jurisdicción del mencionado Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje. Sin embargo, al disponer el propio artículo 123 Constitucional, en su apartado B, fracción XIV, que los trabajadores que desempeñen los cargos de confianza, determinados por la ley, disfrutará de las medidas de protección al salario y gozarán de los beneficios de la seguridad social, está estableciendo limitativamente sus derechos, separándolos de aquellos de los que gozan los trabajadores de base y que se

establecen en las fracciones anteriores a favor de los mismos. Atento a lo anterior, **el derecho a la permanencia o estabilidad en el empleo no constituye un derecho de los trabajadores considerados como de confianza, en la forma en que lo es para los trabajadores de base**, y por lo mismo, cuando son removidos de su cargo, no pueden ocurrir ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, únicamente por lo que a este aspecto se refiere, ya que al no ser titulares del mencionado derecho de estabilidad en su puesto en la forma en que lo son los de base, lógicamente no pueden entablar un juicio en que se persiga como finalidad, precisamente, la permanencia en determinado cargo, y únicamente pueden hacerlo en el caso de que se afecten sus salarios o los beneficios de seguridad social. En consecuencia, si una persona desempeña un cargo de los considerados de confianza por la ley, la única vía que tiene a su alcance, para defenderse cuando se afecte esta situación, es el juicio de amparo indirecto, en los términos del artículo 114, fracción II, de la Ley Reglamentaria de los artículos 103 y 107 constitucionales; juicio constitucional en el que se puede invocar la violación, en perjuicio del agraviado, de las garantías individuales que le otorgan los artículos 14 y 16 constitucionales, toda vez que la circunstancia de que un individuo desempeñe un cargo dentro de una entidad del Estado, a virtud del cual percibe una remuneración o salario y los beneficios de la seguridad social, **sin gozar del derecho a la estabilidad en el empleo en la misma forma en que lo poseen los trabajadores estimados como de base**, no entrañan relevar a la autoridad a quien presta sus servicios, de ajustar sus actos a los preceptos normativos que rigen su actuación, cuando surja alguna causa por la que considere que dicha persona deba ser removida de su cargo. A mayor abundamiento, debe decirse que de conformidad con lo dispuesto por el artículo 8º de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del apartado B del artículo 123 constitucional, los empleados de confianza quedan excluidos del régimen de esa ley y por lo mismo excluidos también de la competencia y actuación del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, en cuanto a sus derechos de estabilidad en el empleo. Ahora bien, si en el caso el quejoso desempeñaba el cargo de consejero de la Primera Sala del Consejo Tutelar para Menores Infractores del Distrito

Federal y dicho cargo, en términos del artículo 4º de la Ley que crea los Consejos Tutelares para Menores Infractores del Distrito Federal, es de confianza, al establecerse en el mismo expresamente "se considerará de confianza al personal a que se refieren las fracciones I a VII", dentro de las cuales la fracción II se refiere precisamente a los consejeros de cada Sala que integra el Consejo Tutelar de referencia, en estas condiciones, **si el agraviado desempeñaba un puesto de confianza, no puede acudir ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, impugnando la remoción de su cargo, al carecer del derecho de estabilidad o permanencia en el empleo, en la forma en que lo disfrutaban los trabajadores de base; pero dicho quejoso si tiene a su alcance el ejercicio de la acción constitucional para impedir que se vea afectado en el goce y disfrute de sus derechos públicos subjetivos, por un acto de autoridad que considera no se encuentra apegado a derecho**, por lo que es claro que no se actualiza la causal de sobreseimiento prevista en el artículo 73, fracción XV, de la Ley de Amparo.

TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Amparo en revisión 1556/83. Antonio Bello Bobadilla. 13 de marzo de 1984. Unanimidad de votos. Ponente: Sergio Hugo Chapital G.

SEMANARIO JUDICIAL. 7ª EPOCA. VOLUMEN 181-186. SEXTA PARTE. TRIBUNALES COLEGIADOS. PAG. 211.

En esta misma tesitura, como se ha dicho en párrafos precedentes, la relación jurídica que une a los miembros de las corporaciones policiales con el Estado es de carácter administrativa, por lo que los Tribunales y órganos encargados de resolver las controversias que se susciten entre ellos deben ser de esa misma materia; así, las causas de separación del trabajo de esos sujetos de derecho deben estar establecidas en los diversos ordenamientos que los rigen, por lo tanto, su remoción debe ser de acuerdo a las hipótesis y procedimientos previstos en cada régimen jurídico aplicable, lo que tiene su fundamento en la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos cuando establece

en la fracción XIII, del artículo 123, apartado B, que: *"...los miembros de las instituciones policiales, se regirán por sus propias leyes."*

Así, en atención a que la relación jurídica que une a los miembros de los cuerpos policiales con el Estado es de naturaleza administrativa y se regula por las normas también administrativas de la ley y reglamentos que les correspondan, las determinaciones que el órgano de gobierno tome en torno a esos servidores públicos constituye un acto de autoridad y, como tal, puede ser impugnado por el sujeto a quien vaya dirigido, aunque en este caso se trate de un servidor público, porque los integrantes de los cuerpos policiales también son titulares de las garantías individuales que prevén la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, situación que sostuvo el Cuarto Tribunal Colegiado en materia Administrativa del Primer Circuito al sentar la siguiente jurisprudencia:

JUICIO DE AMPARO INDIRECTO, LA VIA DEL, ES LA IDONEA PARA RECLAMAR EL CESE DE LOS TRABAJADORES A QUE SE REFIERE LA FRACCION XIII DEL INCISO B DEL ARTICULO 123 CONSTITUCIONAL.- Si el juez federal para sobreseer en el juicio de amparo se apoyó en consideraciones que, en su concepto determinan la improcedencia del juicio de amparo en contra del acto reclamado, consistente en el cese de un miembro de la Policía Federal de Caminos y Puertos, que constituye uno de los cuerpos de seguridad pública de los enunciados en la fracción XIII del inciso B del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tal sobreseimiento es incorrecto por las razones que se exponen: el a quo para estimar improcedente el juicio constitucional consideró lo siguiente: que ningún precepto de la Constitución Federal, de las leyes secundarias o disposiciones reglamentarias aplicables concede a los agentes de la Policía Federal de Caminos el derecho a no ser removidos de su cargo. Que como consecuencia de lo anterior la acción constitucional resulta improcedente cuando un agente de la corporación señalada acude a ella, ya que no existe afectación alguna a sus intereses jurídicos. Que la existencia de empleos que no generan derecho a la inamovilidad es admitida expresamente por nuestro máximo Tribunal, lo que se reconoce en la tesis de

jurisprudencia emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la contradicción de tesis sustentadas por la Segunda y Cuarta Salas de ese alto Tribunal, identificada con las siglas y número J/P 9/90, publicada en el Tomo VI, Primera Parte, páginas 91 y 92 del Semanario Judicial de la Federación, Octava Parte, con el rubro "TRABAJADORES DE CONFIANZA AL SERVICIO DEL ESTADO, SU CESE NO ES ACTO DE AUTORIDAD, POR LO QUE EL AMPARO EN SU CONTRA ES IMPROCEDENTE". Que la terminación del vínculo que se entabla entre el Estado y las personas que laboran a su servicio, constituye un acto que no encuadra en ninguna de las hipótesis que en forma limitativa, estableció el legislador para la procedencia del juicio de amparo indirecto en el artículo 114 de la Ley Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 Constitucionales, ya que al no ser posible jurídicamente hacer extensiva la procedencia de la acción constitucional en los casos no expresamente comprendidos en el precepto antes citado, debe sobreseerse con apoyo en el artículo 73, fracciones V y XVIII de la Ley de Amparo en relación, la última fracción, con el artículo 114 del propio ordenamiento legal. Para llegar a una solución contraria a la del juez federal este Tribunal Colegiado de Circuito se funda en dos principios, que por provenir de la Constitución resultan verdaderos axiomas, el primero de ellos tiene su origen y apoyo en el artículo 1º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el que se decreta que en nuestra República todo individuo gozará de las garantías que otorga la Constitución y que éstas no podrán restringirse ni suspenderse, en los casos y con las condiciones que ella misma establece, el segundo lo constituye la supremacía constitucional que consagra el artículo 133 de la propia Carta Magna, supremacía que obliga a toda institución o dependencia, y a todo individuo, cualquiera que sea su jerarquía pública, o privada, a someterse a las disposiciones del orden jurídico que tiene su origen precisamente en la Constitución, razón por la que ninguna ley, tratado, reglamento, decreto, circular u orden pueden vulnerar las garantías y postulados de la Ley Suprema, como tampoco ningún individuo puede obrar al margen de ella. Ambos principios constitucionales se complementan ya que si el artículo 1º otorga las garantías a todo individuo dentro del territorio nacional, el segundo de ellos, al autoproclamar como la ley de leyes a la Constitución, determina que nada ni nadie puede violar los derechos individuales que reconoce, salvo en los casos de excepción que en ella se establecen. Al efecto, el artículo 123 constitucional en su párrafo primero

enuncia una premisa de aplicación general para los apartados A y B del propio artículo, en ese párrafo se dispone: "Toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil; al efecto se promoverán la creación de empleos y la organización social para el trabajo conforme a la ley". En el segundo párrafo se pone de manifiesto la supremacía constitucional, al indicar: "El Congreso de la Unión, sin contravenir a las bases siguientes, deberá expedir leyes sobre el trabajo las cuales regirán: I ... XII. b) Entre los Poderes de la Unión, el Gobierno del Distrito Federal, y sus trabajadores". En la fracción IX de este apartado se asienta: "Los trabajadores sólo podrán ser suspendidos o cesados por causa justificada, en los términos que fije la ley". Lo antes transcrito lleva a la consideración de que todos los que prestan una actividad subordinada a las órdenes de un patrón, sea éste particular o miembro de una institución o dependencia del Estado, son sujetos de las garantías individuales y sociales que reconoce la Constitución Federal, entre otras, la del derecho al trabajo y su permanencia en él, en tanto no den causas justificadas para ser despedidos o cesados; por tanto, la aseveración del juez federal en el sentido de que ningún precepto de la Constitución, de las leyes secundarias o reglamentos concede a los agentes de seguridad el derecho a no ser removidos de su cargo, es equivocada; de admitir su genérica afirmación habría que concluir que los trabajadores de base, por ser inamovibles tienen derecho a no ser removidos de su cargo, no obstante una conducta inadecuada, conclusión errónea pues todo trabajador, cualquiera que sea la naturaleza jurídica bajo la cual desempeñe su actividad, es sujeto de separación de trabajo, cuando da causa legal para ello; por lo mismo, debe afirmarse que el concepto de inamovilidad tiene un efecto jurídico relacionado, no con el derecho a no ser removido, sino a no ser reinstalado en su cargo o empleo como lo ha reconocido nuestro Tribunal Supremo en diversas ejecutorias. La seguridad en el trabajo de cualquier trabajador lleva imbita las garantías de seguridad jurídica consagradas en los artículos 14 y 16 constitucionales, para no ser cesado sin ser previamente oído y vencido a través del debido proceso que en general regulan las leyes que les son aplicables, así como para que el acto que lo contenga deba ser por escrito, emitido por autoridad competente y que esté fundado y motivado en el caso de los trabajadores comprendidos en la fracción XIII analizada. Sostener el criterio del juez equivale a negar no la falta de interés jurídico de quienes están en los supuestos de esa fracción del apartado B del artículo 123 constitucional, sino

negar que gocen de las garantías individuales establecidas por nuestra Carta Magna.

CUARTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

{1.4º A.J/28}.

Amparo en revisión 2838/93. Ernesto Ambrosio García Castaño. 23 de febrero de 1994. Unanimidad de votos. Ponente: Hilario Bárcenas Chávez. Secretario: Emiliano Hernández Salazar.

Amparo en revisión 624/94. Andrés Torres Aquino. 20 de abril de 1994. Unanimidad de votos. Ponente: Hilario Bárcenas Chávez. Secretaria: Elsa Fernández Martínez.

Amparo en revisión 904/94. Héctor Hugo Torres Rodríguez. 18 de mayo de 1994. Unanimidad de votos. Ponente: Hilario Bárcenas Chávez. Secretaria: Elsa Fernández Martínez.

Amparo en revisión 764/94. Agente del Ministerio Público adscrito al Juzgado Séptimo de Distrito en Materia Administrativa del Distrito Federal y otro. 8 de junio de 1994. Unanimidad de votos. Ponente: Jaime C. Ramos Carreón. Secretario: Luis Enrique Ramos Bustillos.

Amparo en revisión 1334/94. José Refugio Ramírez Gastelum. 10 de agosto de 1994. Unanimidad de votos. Ponente: Jaime C. Ramos Carreón. Secretaria: Mayra Villafuerte Coello.

APENDICE. SEMANARIO JUDICIAL. OCTAVA EPOCA. TOMO XV. FEBRERO 1995. TRIBUNALES COLEGIADOS. PAG. 81.

APENDICE. GACETA DEL SEMANARIO JUDICIAL. No. 86. FEBRERO 1995. PAG. 19.

Por tanto, cada ordenamiento jurídico que rige a los miembros de las diversas corporaciones policiales prevé las causas de remoción de su empleo; a

su vez, el procedimiento para ello y los medios de defensa que, en su caso, se puedan ejercitar cuando se considere ese acto ilegal. Si no es así, como lo sostienen los criterios jurisprudenciales transcritos con anterioridad, se puede ocurrir al juicio de amparo ante los juzgados de distrito en materia administrativa correspondiente, porque se trata de un acto de autoridad dirigido a un servidor público con quien se guarda una relación del tipo administrativa de supra a subordinación y de acuerdo a las disposiciones que regulan esa relación, en caso de que la misma ley no disponga un medio de defensa en contra de dicho acto de autoridad, lo procedente es el juicio de garantías para solicitar el restablecimiento en el goce de las garantías individuales que en su favor consagra la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Así como cuentan con derechos los miembros de los cuerpos policiales, los que pueden defender ante las autoridades correspondientes de acuerdo a las normas jurídicas aplicables, también tienen diversas obligaciones de las que, en caso de incumplimiento, generan responsabilidades que el propio Estado las hace efectivas a través de los órganos de control creados para ello o a través de los órganos jurisdiccionales que resulten competentes, lo que va a depender del carácter de la responsabilidad en que incurran.

2.4. Responsabilidades de los miembros de las corporaciones policiales.

Los servidores públicos, como cualquier gobernado, están subordinados a la ley y a su debido cumplimiento; sin embargo, al participar en las actividades del Estado tienen una regulación especial en cuanto al desempeño de sus funciones, de tal forma que cuando incumplen con las obligaciones que las leyes les imponen, generan responsabilidades de diversa índole con respecto al Estado o a terceros.

La responsabilidad en que pueden incurrir los servidores públicos en el desempeño de las funciones encomendadas, se traduce en la carga o el deber de responder, a favor de los sujetos lesionados o agraviados, por la falta en el exacto cumplimiento de esas funciones públicas.

Ante tal situación, el sistema jurídico mexicano ha establecido diversos tipos de responsabilidad en que pueden caer los servidores públicos, con el fin de contar con los elementos legales para prevenir y corregir el deficiente desempeño del empleo, cargo o comisión que les encomienda la ley.

De acuerdo al derecho positivo, existen cuatro tipos de responsabilidad por las que se puede sancionar a los miembros de los poderes del Estado, a saber: administrativa, civil, penal y política, cada una tiene su fundamento en la ley, de tal manera que para determinar en cuál o cuáles de ellas incurre un servidor público por cierta actividad que realice contraria a sus obligaciones, se debe acudir a los ordenamientos legales que en su momento resulten aplicables.

Ahora bien, para precisar el o los tipos de responsabilidad en que pueden incurrir los miembros de los cuerpos policiales, es necesario analizar cada una de ellas a fin de distinguir el régimen legal aplicable, los órganos que intervienen y, en su caso, los procedimientos para la aplicación de las correspondientes sanciones.

A) Responsabilidad Administrativa.

Este tipo de responsabilidad tiene su fundamento en los artículos 109, fracción III, con relación al 113 y 114, tercer párrafo, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los que literalmente prevén:

"Artículo 109. El Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados, dentro de los ámbitos de sus respectivas competencias, expedirán las leyes de responsabilidad de los servidores públicos y las demás normas conducentes a sancionar a quienes, teniendo este carácter, incurran en responsabilidad, de conformidad con las siguientes prevenciones:

"I. ...

"II. ...

"III. Se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones.

(.....)

"Artículo 113. Las Leyes sobre responsabilidades administrativas de los servidores públicos, determinarán sus obligaciones a fin de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño de sus funciones, empleos, cargos y comisiones; las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que incurran, así como los procedimientos y las autoridades para aplicarlas. Dichas sanciones, además de las que señalen las leyes, consistirán en suspensión, destitución e inhabilitación, así como en sanciones económicas, y deberán establecerse de acuerdo con los beneficios económicos obtenidos por el responsable y con los daños y perjuicios patrimoniales causados por sus actos u omisiones a que se refiere la fracción III del artículo 109, pero que no podrán exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños y perjuicios causados."

"Artículo 114. ..."

(.....)

"La ley señalará los casos de prescripción de la responsabilidad administrativa tomando en cuenta la naturaleza y consecuencia de los

actos y omisiones a que hace referencia la fracción III del artículo 109. Cuando dichos actos u omisiones fuesen graves los plazos de prescripción no serán inferiores a tres años."

En el primer precepto constitucional transcrito se establece que expedirán las leyes secundarias sobre responsabilidad de servidores públicos tanto el Congreso de la Unión como las Legislaturas de los Estados, en el ámbito de sus respectivas competencias, de acuerdo a las bases que en dicho precepto se citan, en lo que respecta a la responsabilidad de carácter administrativo, se enuncian, en términos generales, los principios de actuación de todo servidor público: legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia.

En cumplimiento al precepto constitucional en cita, el Congreso de la Unión expidió la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos ("*Diario Oficial*" de la Federación del 31 de diciembre de 1982), la que contiene un Título Tercero denominado *Responsabilidades Administrativas*, e inicia por delimitar el ámbito personal de validez de dicho ordenamiento, es conveniente dejar claro ese punto para determinar si los miembros de las corporaciones policiales pueden ser sujetos de esa ley y por lo tanto de ese tipo de responsabilidad.

El artículo 46 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos establece que: "*Incurren en responsabilidad administrativa los servidores públicos a que se refiere el artículo 2º de esta ley.*", al efecto el artículo 2º de la misma ley, dice que: "*Son sujetos de esta ley, los servidores públicos mencionados en el párrafo primero y tercero del artículo 108 constitucional y todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos económicos federales.*", en ese orden, el numeral constitucional en mención en la parte conducente dice:

"Artículo 108.- *Para los efectos de las responsabilidades a que alude este Título se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial Federal y del Poder*

Judicial del Distrito Federal, los funcionarios y empleados, y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal, así como a los servidores del Instituto Federal Electoral, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones."

(.....)

"Los Gobernadores de los Estados, los Diputados a las Legislaturas Locales, los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales y, en su caso, los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales, serán responsables por violaciones a esta Constitución y a las leyes federales, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales."

(.....)

Así, sobre la base del numeral constitucional transcrito y de acuerdo a lo analizado en el presente capítulo, los miembros de las corporaciones policiales al resultar servidores públicos del poder ejecutivo, si les son aplicables las disposiciones de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, por lo tanto son sujetos de la responsabilidad administrativa a que alude el Título Tercero de esa ley.

A raíz de la reciente publicación de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos ("*Diario Oficial*" de la Federación del 13 de marzo de 2002) se limitó el inicial ámbito de aplicación de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, ya que en el artículo Segundo transitorio de aquella ley, se prevé textualmente que:

"Artículo Segundo. *Se derogan los Títulos Primero, por lo que se refiere a la materia de responsabilidades administrativas, Tercero y Cuarto de la*

**ESTA TESIS NO SALE
DE LA BIBLIOTECA**

Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, únicamente por lo que respecta al ámbito federal.

"Las disposiciones de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos seguirán aplicándose en dicha materia a los servidores públicos de los órganos ejecutivo, legislativo y judicial de carácter local del Distrito Federal."

Asimismo, el artículo 2º de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos precisa que los sujetos de esa ley son "los servidores públicos federales mencionados en el párrafo primero del artículo 108 Constitucional, y todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos públicos federales.", de lo que se desprende que, para efectos de la responsabilidad administrativa, regirá para los servidores públicos federales la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, y únicamente para los del Distrito Federal será aplicable la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos en esa materia; sin embargo, ambas leyes son acordes y similares en su texto ya que la de reciente creación conserva los mismos principios que la anterior.

Se tiene como pilar los principios constitucionales que deben cumplir los servidores públicos en el desempeño de sus actividades, por lo que en el artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos se prescriben, en términos generales, las obligaciones que se les impone para el ejercicio de su empleo, cargo o comisión (su similar de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos es el artículo 8º), resulta conveniente transcribir el numeral en cita:

"Artículo 47.- Todo servidor público tendrá las siguientes obligaciones, para salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben ser observadas en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, y cuyo incumplimiento dará lugar al procedimiento y a las

sanciones que correspondan, sin perjuicio de sus derechos laborales, así como de las normas específicas que al respecto rijan en el servicio de las fuerzas armadas:

"I.- Cumplir con la máxima diligencia el servicio que le sea encomendado y 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;

"II.- Formular y ejecutar legalmente, en su caso, los planes, programas y presupuestos correspondientes a su competencia, y cumplir las leyes y otras normas que determinen el manejo de recursos económicos públicos;

"III.- Utilizar los recursos que tengan asignados para el desempeño de su empleo, cargo o comisión, las facultades que le sean atribuidas o la información reservada a que tenga acceso por su función exclusivamente para los fines a que están afectos;

"IV.- Custodiar y cuidar la documentación e información que por razón de su empleo, cargo o comisión, conserve bajo su cuidado o a la cual tenga acceso, impidiendo o evitando el uso, la sustracción, destrucción, ocultamiento o inutilización indebidas de aquéllas;

"V.- Observar buena conducta en su empleo, cargo o comisión, tratando con respeto, diligencia, imparcialidad y rectitud a las personas con las que tenga relación con motivo de éste;

"VI.- Observar en la dirección de sus inferiores jerárquicos las debidas reglas del trato y abstenerse de incurrir en agravio, desviación o abuso de autoridad;

"VII.- Observar respeto y subordinación legítimas con respecto a sus superiores jerárquicos inmediatos o mediatos, cumpliendo las disposiciones que éstos dicten en el ejercicio de sus atribuciones;

"VIII.- Comunicar por escrito al titular de la dependencia o entidad en la que presten sus servicios, las dudas fundadas que le suscite la procedencia de las órdenes que reciba;

"IX.- Abstenerse de ejercer las funciones de un empleo, cargo o comisión después de concluido el período para el cual se le designó o de haber cesado, por cualquier otra causa, en el ejercicio de sus funciones;

"X.- Abstenerse de disponer o autorizar a un subordinado a no asistir sin causa justificada a sus labores por más de quince días continuos o treinta discontinuos en un año, así como de otorgar indebidamente licencias, permisos o comisiones con goce parcial o total de sueldo y otras percepciones, cuando las necesidades del servicio público no lo exijan;

"XI.- Abstenerse de desempeñar algún otro empleo, cargo o comisión oficial o particular que la Ley le prohíba;

"XII.- Abstenerse de autorizar la selección, contratación, nombramiento o designación de quien se encuentre inhabilitado por resolución firme de la autoridad competente para ocupar un empleo, cargo o comisión en el servicio público;

"XIII.- Excusarse de intervenir en cualquier forma en la atención, tramitación o resolución de asuntos en los que tenga interés personal, familiar o de negocios, incluyendo aquéllos de los que pueda resultar algún beneficio para él, su cónyuge o parientes consanguíneos hasta el cuarto grado, por afinidad o civiles, o para terceros con los que tenga relaciones profesionales, laborales o de negocios, o para socios o sociedades de las que el servidor público o las personas antes referidas formen o vayan formando parte;

"XIV.- Informar por escrito al jefe inmediato y en su caso, al superior jerárquico, sobre la atención, trámite o resolución de los asuntos a que hace referencia la fracción anterior y que sean de su conocimiento, y observar sus instrucciones por escrito sobre su atención, tramitación y

resolución, cuando el servidor público no pueda abstenerse de intervenir en ellos;

"XV.- Abstenerse, durante el ejercicio de sus funciones de solicitar, aceptar o recibir, por sí o por interpósita persona, dinero, objetos mediante enajenación a su favor en precio notoriamente inferior al que el bien de que se trate y que tenga en el mercado ordinario, o cualquier donación, empleo, cargo o comisión para sí, o para las personas a que se refiere la fracción XIII, y que procedan de cualquier persona física o moral cuyas actividades profesionales, comerciales o industriales se encuentren directamente vinculadas, reguladas o supervisadas por el servidor público de que se trate en el desempeño de su empleo, cargo o comisión y que implique intereses en conflicto. Esta prevención es aplicable hasta un año después de que se haya retirado del empleo, cargo o comisión;

"XVI.- Desempeñar su empleo, cargo o comisión sin obtener o pretender obtener beneficios adicionales a las contraprestaciones comprobables que el Estado le otorga por el desempeño de su función, sean para él o para las personas a las que se refiere la fracción XIII;

"XVII.- Abstenerse de intervenir o participar indebidamente en la selección, nombramiento, designación, contratación, promoción, suspensión, remoción, cese o sanción de cualquier servidor público, cuando tenga interés personal, familiar o de negocios en el caso, o pueda derivar alguna ventaja o beneficio para él o para las personas a las que se refiere la fracción XIII;

"XVIII.- Presentar con oportunidad y veracidad, las declaraciones de situación patrimonial, en los términos establecidos por esta ley;

"XIX.- Atender con diligencia las instrucciones, requerimientos y resoluciones que reciba de la Secretaría de la Contraloría, conforme a la competencia de ésta;

"XX.- Supervisar que los servidores públicos sujetos a su dirección, cumplan con las disposiciones de este artículo; y denunciar por escrito,

ante el superior jerárquico o la contraloría interna, los actos u omisiones que en ejercicio de sus funciones llegare a advertir respecto de cualquier servidor público que pueda ser causa de responsabilidad administrativa en los términos de esta ley, y de las normas que al efecto se expidan;

"XXI.- Proporcionar en forma oportuna y veraz, toda la información y datos solicitados por la institución a la que legalmente le compete la vigilancia y defensa de los derechos humanos, a efecto de que aquélla pueda cumplir con las facultades y atribuciones que le correspondan.

"XXII.- Abstenerse de cualquier acto u omisión que implique incumplimiento de cualquier disposición jurídica relacionada con el servicio público; y

"XXIII.- Abstenerse, en ejercicio de sus funciones o con motivo de ellas, de celebrar o autorizar la celebración de pedidos o contratos relacionados con adquisiciones, arrendamientos y enajenación de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obra pública, con quien desempeñe un empleo, cargo o comisión en el servicio público, o bien con las sociedades de las que dichas personas formen parte, sin la autorización previa y específica de la Secretaría a propuesta razonada, conforme a las disposiciones legales aplicables, del titular de la dependencia o entidad de que se trate. Por ningún motivo podrá celebrarse pedido o contrato alguno con quien se encuentre inhabilitado para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público, y

"XXIV.- Las demás que le impongan las leyes y reglamentos.

"Cuando el planteamiento que formule el servidor público a su superior jerárquico deba ser comunicado a la Secretaría de la Contraloría General, el superior procederá a hacerlo sin demora, bajo su estricta responsabilidad, poniendo el trámite en conocimiento del subalterno interesado. Si el superior jerárquico omite la comunicación a la Secretaría de la Contraloría General, el subalterno podrá practicarla directamente informando a su superior acerca de este acto."

Las infracciones relacionadas en el artículo antes reproducido, constituyen el código de conducta ético que deben observar los servidores públicos que son sujetos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos; sin embargo, esa enumeración se realiza en forma enunciativa y no limitativa, ya que como la misma ley lo señala, es con independencia de las demás disposiciones legales aplicables a cada servidor público, dependiendo del régimen jurídico que lo regule, en virtud de que existe una diversidad de ordenamientos jurídicos que rigen al personal adscrito a un órgano del Estado, al respecto se estima conveniente citar el criterio del Cuarto Tribunal Colegiado en materia administrativa del Primer Circuito, publicado bajo el número 1.40.A.220.A en el Semanario Judicial de la Federación, de la Novena Epoca, Tomo IX, página 872, enero de 1999, que dice:

LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.

ARTICULO 47, DEBIDA INTERPRETACIÓN DEL.- Al efecto, el dispositivo en cita es uno de los que integran el capítulo denominado: "Sujetos y obligaciones del servicio público", de la ley aludida; si bien en dicho precepto no se reglamenta expresamente que el resultado positivo de un análisis toxicológico, practicado a un servidor público debe sancionarse; es relevante hacer énfasis en que el artículo invocado es enunciativo y no limitativo de las obligaciones a que está sujeto, por lo que si ejerce su función en contravención a dichas obligaciones, no es necesario que la conducta irregular del servidor se encuentre tipificada en forma específica, es suficiente establecer que no se ajusta a los supuestos exigidos para examinar la responsabilidad que la acción u omisión pueda ocasionar.

Amparo directo 5274/96. Miguel Ángel Uribe Alvarado. 12 de febrero de 1997. Unanimidad de votos. Ponente: David Delgadillo Guerrero. Secretaria: Elsa Fernández Martínez.

La autoridad competente para la substanciación del procedimiento administrativo previsto en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos será la Contraloría Interna de la dependencia a la que esté adscrito el

instruido, en los términos y con las formalidades expresamente establecidos en el Capítulo II, del Título Tercero, de la ley en mención; y para los servidores públicos federales la autoridad competente es la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo o la Contraloría Interna de la dependencia federal a la que estén asignados, de acuerdo a las disposiciones de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

Previa la substanciación y cumplimiento de las formalidades legales del procedimiento administrativo disciplinario, en caso que resulte culpable el probable infractor de las imputaciones formuladas en su contra, con el uso de las reglas que la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos establece, de acuerdo al numeral 53 de la ley en cita, se podrán imponer las siguientes sanciones (su correlativo de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos es el artículo 13):

- I. Apercibimiento privado o público;
- II. Amonestación privada o pública;
- III. Suspensión;
- IV. Destitución del puesto;
- V. Sanción económica;
- VI. Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público.

De esta manera, además de la aplicación de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos o de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, según sea el caso, en lo que toca a la responsabilidad administrativa en que pueden incurrir los miembros de las corporaciones policiales, también pueden ser sujetos de otros

ordenamientos jurídicos, para que sea enjuiciada la conducta que se considere contraria a los principios rectores previamente establecidos, lo que va a depender de la corporación a la que estén adscritos.

B) Responsabilidad Política.

La responsabilidad política, al igual que la administrativa, tiene su fundamento en el Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 109, fracción I, el que a la letra establece:

"Artículo 109. El Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados, dentro de los ámbitos de sus respectivas competencias, expedirán las leyes de responsabilidad de los servidores públicos y las demás normas conducentes a sancionar a quienes, teniendo este carácter, incurran en responsabilidad, de conformidad con las siguientes prevenciones:

"1. Se impondrán, mediante juicio político, las sanciones indicadas en el artículo 110 a los servidores públicos señalados en el mismo precepto 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.

"No procede el juicio político por la mera expresión de ideas."

(.....)

La legislación secundaria de la responsabilidad política a que alude el precepto constitucional reproducido es la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, la que en su artículo 5º asienta que: *"En los términos del primer párrafo del artículo 110 de la Constitución General de la República, son sujetos de juicio político los servidores públicos que en él se mencionan."*, dicho dispositivo constitucional declara lo siguiente:

Artículo 110. Podrán ser sujetos de juicio político los senadores y diputados al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Consejeros de la Judicatura Federal, los Secretarios de Despacho, los Jefes de Departamento Administrativo, los Diputados a la Asamblea del Distrito Federal, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de la República, el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, los Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito, los Magistrados y Jueces del Fuero Común del Distrito Federal, los Consejeros de la Judicatura del Distrito Federal, el consejero Presidente, los Consejeros Electorales, y el Secretario Ejecutivo del Instituto Federal Electoral, los Magistrados del Tribunal Electoral, los Directores Generales y sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos.

“Los Gobernadores de los Estados, Diputados Locales, Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales y, en su caso, los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales, sólo podrán ser sujetos de juicio político en los términos de este título por violaciones graves a esta Constitución y a las leyes federales que de ella emanen, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales, pero en este caso la resolución será únicamente declarativa y se comunicará a las Legislaturas Locales para que, en ejercicio de sus atribuciones, procedan como corresponda.

“Las sanciones consistirán en la destitución del servidor público y en su inhabilitación para desempeñar funciones, empleos, cargos o comisiones de cualquier naturaleza en el servicio público.

“Para la aplicación de las sanciones a que se refiere este precepto, la Cámara de Diputados procederá a la acusación respectiva ante la Cámara de Senadores, previa declaración de la mayoría absoluta del número de los miembros presentes en sesión de aquella Cámara, después de haber sustanciado el procedimiento respectivo y con audiencia del inculpado.

"Conociendo de la acusación la Cámara de Senadores, erigida en jurado de sentencia, aplicará la sanción correspondiente mediante resolución de las dos terceras partes de los miembros presentes en sesión, una vez practicadas las diligencias correspondientes y con audiencia del acusado.

"Las declaraciones y resoluciones de las Cámaras de Diputados y Senadores son inatacables."

En estas condiciones, los miembros de las corporaciones policiales no pueden ser sujetos de responsabilidad política, ya que no se incluyen en el listado del artículo constitucional antes citado, en virtud de que como se desprende del texto del mismo, sólo pueden incurrir en ese tipo de responsabilidad los llamados altos funcionarios, quienes desempeñan funciones de representación y de tomas de decisión, por lo que su actuación es trascendente respecto de los intereses del Estado, razón por la que no todos los servidores públicos pueden incurrir en éste tipo de responsabilidad y, entre otros, se encuentran excluidos los elementos policiales.

C) Responsabilidad Civil.

En el texto del Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *De las responsabilidades de los servidores públicos*, no se define la responsabilidad de carácter civil, a pesar de que en la exposición de motivos de las últimas reformas a ese Título se habla de los cuatro tipos de responsabilidad de los servidores públicos.

No obstante, en el párrafo octavo del artículo 111 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se menciona ésta clase de responsabilidad, en el sentido de que podrán entablarse demandas del orden civil contra cualquier servidor público, para lo que no se requerirá declaración de procedencia, dicho párrafo constitucional prevé a la letra lo siguiente:

"Artículo 111.

"En demandas del orden civil que se entablen contra cualquier servidor público no se requerirá declaración de procedencia."

(.....)

La razón de existencia de la responsabilidad civil a cargo de los servidores públicos se encuentra en que a pesar de que actúan como representantes de un órgano de gobierno, mediante el desempeño de actividades que la ley prevé y les encomienda, en caso de que causen algún daño o perjuicio a un particular o al Estado mismo sin justa causa, tienen que responder por esos actos sobre la base del artículo 1910 del Código Civil Federal, que a la letra dice:

"Artículo 1910.- El que obrando ilícitamente o contra las buenas costumbres cause 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."

Además, el artículo 1927 del Código Civil en cita dice que: *"El Estado tiene obligación de responder del pago de los daños y perjuicios causados por sus servidores públicos con motivo del ejercicio de las atribuciones que les estén encomendadas. Esta responsabilidad será solidaria tratándose de actos ilícitos dolosos, y subsidiaria en los demás casos, en los que sólo podrá hacerse efectiva en contra del Estado cuando el servidor público directamente responsable no tenga bienes o los que tenga no sean suficientes para responder de los daños y perjuicios causados por sus servidores públicos."*; de lo que se desprende que el Estado tendrá la obligación de responder del pago de los daños y perjuicios que causen los servidores públicos en el ejercicio de las funciones que se les encomienda, con la aclaración de que esa responsabilidad será *solidaria* cuando la actuación de dichos servidores públicos constituya ilícitos dolosos y será *subsidiaria* en todos los demás casos, siempre y cuando el servidor público

responsable no tenga bienes suficientes para cubrir los correspondientes daños y perjuicios.

Así, el servidor público va a responder por sus actos cuando causen daños o perjuicios a los particulares, en caso de que no disponga de los recursos necesarios el Estado deberá cubrir esos daños o perjuicios, con las salvedades que se mencionan en el artículo antes transcrito y con independencia de que el propio órgano de gobierno podrá recuperar las indemnizaciones que haya cubierto, con apoyo en el artículo 1928 del mismo código que dispone: *"El que paga los daños y perjuicios causados por sus sirvientes, empleados, funcionarios y operarios, puede repetir de ellos lo que hubiere pagado"*, este principio se reitera en la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, en cuyo artículo 46 refiere:

"Artículo 46.- Los funcionarios y demás personal de las entidades a que se refiere el artículo 2o. de esta Ley, serán responsables de cualquier daño o perjuicio estimable en dinero que sufra la Hacienda Pública Federal, la del Departamento del Distrito Federal o el patrimonio de cualquier entidad de la administración pública paraestatal por actos u omisiones que les sean imputables, o bien por incumplimiento o inobservancia de obligaciones derivadas de esta Ley, inherentes a su cargo o relacionadas con su función o actuación.

"Las responsabilidades se constituirán en primer término a las personas que directamente hayan ejecutado los actos o incurran en las omisiones que las originaron y, subsidiariamente, a los funcionarios y demás personal que, por la índole de sus funciones, hayan omitido la revisión o autorizado tales actos por causas que impliquen dolo, culpa o negligencia por parte de los mismos.

"Serán responsables solidarios con los funcionarios y demás personal de las entidades, los particulares en los casos en que hayan participado y originen una responsabilidad.

"Los responsables garantizarán a través de embargo precautorio y en forma individual el importe de los pliegos preventivos a que se refiere el artículo anterior, en tanto la Secretaría de Programación y Presupuesto determina la responsabilidad."

De esta forma, la responsabilidad civil a cargo de los servidores públicos se regula en las disposiciones del orden civil; no obstante, cuando el Estado resulta afectado patrimonialmente por sus trabajadores, los ordenamientos administrativos prevén el procedimiento para que puedan repetir en contra de los que resulten responsables, ya sean los servidores públicos que hayan sido directamente responsables, sus superiores jerárquicos e incluso los particulares, como lo establece el numeral transcrito en párrafos precedentes de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal y los artículos 77 bis, segundo párrafo, de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y 33, último párrafo, de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos también sientan la posibilidad de que los servidores públicos respondan ante los particulares por los daños y perjuicios que en el ejercicio de sus funciones les causen y la vía será la administrativa, resulta conveniente transcribir el artículo 77 bis de la ley mencionada en primer término (su correlativo de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos es el artículo 33):

"Artículo 77 bis.- Cuando en el procedimiento administrativo disciplinario se haya determinado la responsabilidad del servidor público y que la falta administrativa haya causado daños y perjuicios a particulares, éstos podrán acudir a las dependencias, entidades o a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, para que ellas directamente reconozcan la responsabilidad de indemnizar la reparación del daño en cantidad líquida y, en consecuencia, ordenar el pago correspondiente, sin

necesidad de que los particulares acudan a la instancia judicial o cualquier otra.

"El Estado podrá repetir de los servidores públicos el pago de la indemnización hecha a los particulares.

"Si el órgano del Estado niega la indemnización, o si el monto no satisface al reclamante, se tendrán expeditas, a su elección, la vía administrativa o judicial.

"Cuando se haya aceptado una recomendación de la Comisión de Derechos Humanos en la que se proponga la reparación de daños y perjuicios, la autoridad competente se limitará a su determinación en cantidad líquida y la orden de pago respectiva."

Por su parte, las disposiciones de carácter penal previenen, dentro de las penas y medidas de seguridad, la sanción pecuniaria, la que comprende: multa y reparación del daño, de lo que se desprende una vía más para que los afectados por actos de los servidores públicos sean indemnizados en caso de que sea comprobada la actuación indebida de éstos.

De acuerdo con lo anterior, cualquier servidor público puede ser sujeto de responsabilidad civil ante los particulares cuando sus actos les causen algún daño o perjuicio, incluidos los miembros de los cuerpos policiales.

D) Responsabilidad Penal.

Con apoyo en el artículo 109 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su fracción II y en su penúltimo párrafo, los servidores públicos que cometan algún delito serán procesados y sancionados conforme a la legislación aplicable, tal precepto es del texto siguiente:

"Artículo 109. *El Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados, dentro de los ámbitos de sus respectivas competencias, expedirán las leyes de responsabilidad de los servidores públicos y las demás normas conducentes a sancionar a quienes, teniendo este carácter, incurran en responsabilidad, de conformidad con las siguientes prevenciones:*

"I. ...

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

"III. ..."

(.....)

"Las leyes determinarán los casos y las circunstancias en los que se deba sancionar penalmente por causa de enriquecimiento ilícito a los servidores públicos que durante el tiempo de su encargo, o por motivos del mismo, por sí o por interpósita persona, aumenten substancialmente su patrimonio, adquieran bienes o se conduzcan como dueños sobre ellos, cuya procedencia lícita no pudiesen justificar. Las leyes penales sancionarán con el decomiso y con la privación de la propiedad de dichos bienes, además de las otras penas que correspondan."

(.....)

En atención a la disposición constitucional transcrita, en los distintos ordenamientos de carácter penal sustantivo, tanto federal como locales, se contiene un apartado destinado a los tipos penales especiales en que pueden incurrir los servidores públicos en el ejercicio de sus funciones.

Resalta la mención especial que se le otorga al enriquecimiento ilícito, el que se define en el precepto constitucional en cita y establece las sanciones que deberán aplicarse por las leyes penales a quien cometa éste delito en específico, con independencia de las demás que las leyes secundarias prevean.

En términos del artículo 111 constitucional, para proceder penalmente contra los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral, los Consejeros de la Judicatura Federal, los Secretarios de Despacho, los Jefes de Departamento Administrativo, los Diputados a la Asamblea del Distrito Federal, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de la República y el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, así como el Consejero Presidente y los Consejeros Electorales del Consejo General del Instituto Federal Electoral, será necesaria la declaración de procedencia que emita la Cámara de Diputados o, en su caso, la de Senadores cuando se trate de responsabilidad penal por delitos graves cometidos por el Presidente de la República. Sin embargo, en ninguno de estos casos se encuentran los miembros de las corporaciones policiales, ya que ellos no gozan de inmunidad.

En el título décimo y decimoprimer del Código Penal Federal, denominados: *Delitos cometidos por servidores públicos* y *Delitos cometidos contra la administración de justicia*, respectivamente, se contienen las diversas hipótesis legales en que se pueden adecuar los servidores públicos en el ejercicio de sus funciones y por las que pueden ser sancionados penalmente.

Dichos ilícitos penales han sido relacionados en el cuerpo normativo en cita de la siguiente forma:

- 1.- Ejercicio indebido de servicio público (artículo 214).
- 2.- Abuso de autoridad (artículo 215).
- 3.- Desaparición forzada de personas (artículos 215-A al 215-D).
- 4.- Coalición de servidores públicos (artículo 216).
- 5.- Uso indebido de atribuciones y facultades (artículo 217).

- 6.- Concusión (artículo 218).
- 7.- Intimidación (artículo 219).
- 8.- Ejercicio abusivo de funciones (artículo 220).
- 9.- Tráfico de influencia (artículo 221).
- 10.- Cohecho (artículo 222).
- 11.- Cohecho a servidores públicos extranjeros (artículo 222 BIS).
- 12.- Peculado (artículo 223).
- 13.- Enriquecimiento ilícito (artículo 224).
- 14.- Delitos contra la administración de justicia (artículo 225).
- 15.- Ejercicio indebido del propio derecho (artículo 226 al 227).

Para efectos de determinar el ámbito personal de aplicación de las disposiciones arriba citadas, en el artículo 212 primer párrafo del Código Penal Federal se establece quiénes se consideran servidores públicos, dicho precepto dice textualmente lo siguiente:

***“Artículo 212.-** Para efectos de éste Título y el subsecuente es servidor público toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal centralizada o en la del Distrito Federal, organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, organizaciones y sociedades asimiladas a ésta, fideicomisos públicos, en el Congreso de la Unión, o en los poderes Judicial Federal y Judicial del Distrito Federal, o que manejen recursos económicos federales. Las disposiciones contenidas en el presente Título, son aplicables a los Gobernadores de los Estados, a los Diputados a las Legislaturas Locales y a los Magistrados de los Tribunales de Justicia*

Locales, por la comisión de los delitos previstos en éste Título, en materia federal."

(.....)

De la disposición transcrita y de lo analizado en el presente capítulo, se desprende que son sujetos de aplicación del Código Penal Federal, respecto de los delitos que ahí se prevén como cometidos por servidores públicos en el ejercicio de sus funciones, los miembros de las corporaciones policiales federales y del Distrito Federal.

Por su parte, los cuerpos normativos penales Estatales, incluyendo el del Distrito Federal, igualmente previenen los delitos en que pueden incurrir los servidores públicos de la entidad federativa de que se trate, ordenamientos legales que tienen características similares a lo que prevé el Código Penal Federal en esa misma materia e, invariablemente, entre los sujetos de aplicación de esas normas se incluye a los miembros de las corporaciones policiales.

Las sanciones que previene el Código Penal Federal para aplicar cuando algún servidor público cometa alguno de los delitos previstos en su título décimo y decimoprimeros son: prisión, multa, decomiso, destitución e inhabilitación para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos, independientemente de la mención especial que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos hace respecto al enriquecimiento ilícito.

Igualmente, el Código Penal Federal prevé como sanción pecuniaria la reparación del daño, que comprende la restitución de la cosa obtenida por el delito, si no fuere posible por el pago del precio de la misma, así como la indemnización del daño material y moral causados, más el resarcimiento de los perjuicios ocasionados (artículo 30); por lo que, en caso de que sea procedente, el Ministerio Público solicitará a la autoridad judicial la reparación del daño, quien

resolverá lo que corresponda al momento de emitir la sentencia definitiva, de lo que se desprende que, además de las penas referidas en el párrafo anterior, también podrán ser sancionados con la reparación del daño los servidores públicos que cometan algún ilícito que prevé la legislación penal.

Llama la atención el trato que se le da en el Código Penal Federal a los servidores públicos de confianza, ya que los miembros de los cuerpos policíacos tienen ese carácter, mismo que influirá para efectos de individualizar la sanción que en su momento se realice ante la comisión de alguno de los ilícitos citados, toda vez que va a constituir una agravante en términos del artículo 213, última parte, del código penal mencionado.

De igual forma, en el artículo 213 BIS del código supracitado se da un trato especial a los delitos de abuso de autoridad, intimidación y cohecho, previstos en los artículos 215, 219 y 222 del mismo código, cuando son cometidos por *servidores públicos miembros de alguna corporación policiaca, aduanera o migratoria*, en virtud de que en estos casos las penas serán aumentadas hasta en una mitad, además de la destitución e inhabilitación para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos, dentro del rango que ahí se especifica.

Además de los delitos especiales que los códigos penales prevén que pueden ser cometidos por servidores públicos, no están exentos de incurrir en cualquier otro delito del fuero común o federal y, por el hecho de trabajar para el Estado, las penas se agravarán en comparación con cualquier otra persona que los cometa.

Los miembros de las corporaciones policiales durante el ejercicio de sus atribuciones y con una sola conducta pueden incurrir en responsabilidad administrativa, civil y penal, inclusive, por disposición constitucional, se podrán imponer más de una sanción de diversa naturaleza, esta situación ha sido definida

por nuestro máximo tribunal al sentar la jurisprudencia y tesis aislada que establecen lo siguiente:

RESPONSABILIDADES DE SERVIDORES PUBLICOS. SUS MODALIDADES DE ACUERDO CON EL TITULO CUARTO CONSTITUCIONAL.

De acuerdo con lo dispuesto por los artículos 108 al 114 de la Constitución Federal, el sistema de responsabilidades de los servidores públicos se conforma por cuatro vertientes:

A).- La responsabilidad política para ciertas categorías de servidores públicos de alto rango, por la comisión de actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho; B).- La responsabilidad penal para los servidores públicos que incurran en delito; C).- La responsabilidad administrativa para los que falten a la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en la función pública, y D).- La responsabilidad civil para los servidores públicos que con su actuación ilícita causen daños patrimoniales. Por lo demás, el sistema descansa en un principio de autonomía, conforme al cual para cada tipo de responsabilidad se instituyen órganos, procedimientos, supuestos y sanciones propias, aunque algunas de éstas coincidan desde el punto de vista material, como ocurre tratándose de las sanciones económicas aplicables tanto a la responsabilidad política, a la administrativa o penal, así como la inhabilitación prevista para las dos primeras, de modo que un servidor público puede ser sujeto de varias responsabilidades y, por lo mismo, susceptible de ser sancionado en diferentes vías y con distintas sanciones.

P. LX/96

Amparo en revisión 237/94. Federico Vera Copca y otro. 23 de octubre de 1995. Unanimidad de once votos. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretaria: Adriana Campuzano de Ortiz.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el quince de abril en curso, aprobó, con el número LX/1996, la tesis que antecede; y determinó que la votación es idónea para integrar tesis de jurisprudencia. México, Distrito Federal, a quince de abril de mil novecientos noventa y seis.

Instancia: Pleno. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Epoca: Novena Epoca. Tomo III, Abril de 1996. Tesis: P. LX/96 Página: 128. Tesis Aislada.

SERVIDOR PÚBLICO, LA RESPONSABILIDAD DEL, TIENE DIVERSOS ÁMBITOS LEGALES DE APLICACIÓN (ADMINISTRATIVA, LABORAL, POLÍTICA, PENAL, CIVIL). El vínculo existente entre el servidor público y el Estado, acorde al sistema constitucional y legal que lo rige, involucra una diversidad de aspectos jurídicos en sus relaciones, entre los que destacan ámbitos legales de naturaleza distinta, como son el laboral, en su carácter de trabajador, dado que efectúa una especial prestación de servicios de forma subordinada, el administrativo, en cuanto a que el desarrollo de su labor implica el de una función pública, ocasionalmente el político cuando así está previsto acorde a la investidura, y además el penal y el civil, pues como ente (persona), sujeto de derechos y obligaciones debe responder de las conductas que le son atribuibles, de manera que al servidor público le pueda resultar responsabilidad desde el punto de vista administrativo, penal, civil e inclusive político en los supuestos que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, o la Constitución Local correspondiente y así mismo la laboral, y por lo tanto, no se incurre en la imposición de una doble sanción cuando éstas, aunque tienen su origen en una misma conducta, sin embargo tienen su fundamento y sustento en legislación de distinta materia (administrativa, laboral, penal, etc.).

PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIAS ADMINISTRATIVA Y DE TRABAJO DEL CUARTO CIRCUITO.

IV.1o.A.T.16 A

Revisión fiscal 31/99.-Contraloría Interna en la Secretaría de Energía.-1o. de junio de 1999.-Unanimidad de votos.-Ponente: José R. Medrano González.-Secretario: José Manuel de la Fuente Pérez.

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Epoca: Novena Epoca. Tomo X, Agosto de 1999. Tesis: IV.1o.A.T.16 A Página: 799. Tesis Aislada.

Así las cosas, los elementos de los cuerpos policiales pueden ser sancionados con la remoción de su empleo en virtud de un procedimiento administrativo o penal, lo que va a depender de la conducta que se le impute y de la autoridad que substancie el procedimiento respectivo, de lo que resulta un sistema de responsabilidades que se encuentra establecido en diversos cuerpos jurídicos, en los que se contienen las hipótesis normativas por las que se podrá iniciar un procedimiento en su contra, las sanciones, las formalidades de los procedimientos y los medios de impugnación para combatir las posibles sanciones que se les impongan, así como las autoridades competentes para substanciarlos.

De ésta forma, los miembros de las corporaciones policiales, a pesar de ser servidores públicos que se rigen por sus propias leyes, también son sujetos de las garantías individuales que consagra la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, además de los derechos que en su favor prevén sus propias leyes, mismos que les deben ser respetados al momento de ser procesados por posibles irregularidades en su actuación.

2.5. Medios de impugnación con que cuentan los miembros de las corporaciones policiales para combatir la remoción de su empleo.

Todo sistema de responsabilidades de los servidores públicos debe prever los medios de impugnación para combatir la imposición de sanciones, a fin de que éstos puedan defenderse de las resoluciones ilegales o arbitrarias que se dicten en su contra, es decir, los miembros de las corporaciones policiales, al igual que

cualquier individuo, deben gozar de la garantía que les permita la defensa legítima de sus derechos contra actos de autoridad que los transgredan de forma injusta.

Nuestro sistema jurídico, contiene un régimen judicial de control de los actos de autoridad, en términos del artículo 103 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que prevé la competencia de los Tribunales de la Federación para resolver las controversias que se susciten por actos de autoridad que violen las garantías individuales; sin embargo, ante la existencia de medios de control de legalidad en los ordenamientos secundarios, se dan mayores posibilidades de restablecer el Estado de Derecho.

Los recursos que prevén los ordenamientos secundarios para atacar la remoción del empleo de los miembros de los cuerpos policiales, va a depender del procedimiento que siguió la autoridad para llegar a esa determinación sancionadora.

En materia de procedimiento administrativo disciplinario, substanciado en términos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos o de la reciente Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, los servidores públicos sancionados podrán optar entre interponer el recurso de revocación que prevén esas leyes en sus artículos 71 y 26, respectivamente, o bien, el juicio de nulidad ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa (antes Tribunal Fiscal de la Federación)* o ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, según corresponda.

En los propios ordenamientos en cita que prevén el trámite del recurso de revocación se establece expresamente su interposición optativa respecto del juicio

* NOTA: Por decreto publicado en el "Diario Oficial" de la Federación del día 31 de diciembre del año 2000, entre otras reformas se cambió la denominación del *Tribunal Fiscal de la Federación* por *Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa*; sin embargo, hasta la fecha, en diversos ordenamientos se continúa haciendo referencia al *Tribunal Fiscal de la Federación*, pero se hace la aclaración que tal título se refiere al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

de nulidad, esto es, en los numerales 25 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos y 73 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, que a la letra dicen:

"Artículo 25.- Los servidores públicos que resulten responsables en los términos de las resoluciones administrativas que se dicten conforme a lo dispuesto por la Ley, podrán optar entre interponer el recurso de revocación o impugnarlas directamente ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

"Las resoluciones que se dicten en el recurso de revocación serán también impugnables ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

"Artículo 73.- El servidor público afectado por las resoluciones administrativas que se dicten conforme a esta Ley, podrá optar entre interponer el recurso de revocación o impugnarlas directamente ante el Tribunal Fiscal de la Federación.

"La resolución que se dicte en el recurso de revocación será también impugnable ante el Tribunal Fiscal de la Federación."

El anterior principio ha sido confirmado en diversos criterios emitidos por el entonces Tribunal Fiscal de la Federación, que se citan a continuación:

RECURSO DE REVOCACION PREVISTO EN LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS.- OPCIONALIDAD DE SU INTERPOSICION.-

De conformidad con lo dispuesto por los artículos 70 y 71 de la Ley en cita, las resoluciones emitidas por el superior jerárquico del servidor público que impongan sanciones administrativas, podrán ser impugnadas por éste, mediante recurso de revocación ante la propia autoridad o a través del juicio de nulidad ante el Tribunal Fiscal de la Federación, ya que la connotación de la palabra "podrán" utilizada en el mencionado artículo 71, debe ser considerada como la facultad o poder o posibilidad del sujeto para hacer o dejar de hacer

alguna cosa, es decir, dicha acepción lleva implícita la noción de opcionalidad; en consecuencia, no procede decretar el sobreseimiento del juicio por no haberse agotado el recurso de referencia, en virtud de no actualizarse el supuesto jurídico de improcedencia previsto en el artículo 202, fracción VI, del Código Fiscal de la Federación.

Contradicción de precedentes No. 6/90.- Juicios 6696/89 y 7214/88.- Resuelta en sesión de 25 de septiembre de 1990.

R.T.F.F., Año III, Tercera Epoca, No. 33, Septiembre de 1990, p. 9, Jurisprudencia.

RECURSO DE REVOCACION PREVISTO POR EL ARTICULO 71 DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS.- NO ES OBLIGATORIO AGOTARLO PREVIAMENTE AL JUICIO DE NULIDAD, SEGUN LO ESTABLECIDO EN EL ARTICULO 73 DEL MISMO ORDENAMIENTO.- No es obligatorio interponer previamente al juicio de nulidad, el recurso de revocación previsto en el artículo 71 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, por la circunstancia de que el precepto utilice la fórmula "Las resoluciones..., podrán ser impugnadas por el servidor público ante la propia autoridad", debido a que la misma Ley en su artículo 73, establece claramente que el servidor público podrá optar entre interponer el recurso en cuestión o impugnar las resoluciones administrativas directamente ante el Tribunal Fiscal de la Federación, lo que por sí mismo clasifica el recurso como optativo.(5)

Juicio No. 4972/88.- Sentencia de 25 de octubre de 1988, por unanimidad de votos.- Magistrado Instructor: José Francisco Ramírez.- Secretario: Lic. Francisco Othón Martínez Sandoval.

R.T.F.F., Año II, Tercera Epoca, No. 13. Enero de 1989, p. 45, Precedente.

Así, en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores

Públicos se regulan dos medios de impugnación para combatir la sanción de destitución de los miembros de los cuerpos policiales; estos son: el recurso de revocación ante la propia autoridad que emitió la resolución sancionadora y el juicio de nulidad ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa o ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, según corresponda, cada uno mediante las formalidades y requisitos procesales que se exigen.

Por otra parte, si la sanción de destitución de un elemento policial deviene de otro procedimiento tramitado conforme a las disposiciones de un distinto ordenamiento legal, es necesario acudir al texto de éste para verificar si contiene la posibilidad de interponer un recurso o juicio ordinario para combatir ese acto de autoridad, de lo contrario lo procedente será el juicio de amparo ante los Tribunales de la Federación, mismo juicio que se podrá hacer valer cuando se trate simplemente de un acto de autoridad dictado sin respeto a la garantía de audiencia a favor del servidor público, por la razón de que los miembros de los cuerpos policiales también se encuentran protegidos por los derechos públicos subjetivos que previene la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como lo sostienen diversos criterios jurisprudenciales que literalmente establecen:

GARANTÍA DE PREVIA AUDIENCIA, LOS AGENTES DE LA POLICÍA JUDICIAL FEDERAL TIENEN DERECHO A LA, POR SER INHERENTES A TODO GOBERNADO. El artículo 14 constitucional otorga la garantía de audiencia para todo gobernado sin distinción alguna; atento lo anterior, la Procuraduría General de la República no puede suspender o privar en sus derechos administrativos o laborales a los agentes de la Policía Judicial, aduciendo que la potestad del Estado para dar por terminados los efectos de su nombramiento es discrecional, por tratarse de trabajadores de confianza que no tienen estabilidad en el empleo, pues al amparo de la aludida garantía tienen derecho a ser oídos en un procedimiento anterior al acto de privación.

SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DEL DÉCIMO NOVENO CIRCUITO.

XIX.2o. J/12

Amparo en revisión 149/97. Eugenio Chaqueco Nava. 19 de junio de 1997. Unanimidad de votos. Ponente: Olga Iliana Saldaña Durán. Secretario: Felipe Mata Cano.

Amparo en revisión 65/97. Joaquín Rodríguez Juárez. 7 de julio de 1997. Unanimidad de votos. Ponente: Olga Iliana Saldaña Durán. Secretario: Jesús Martínez Vanoye.

Amparo en revisión 142/97. Gerardo López Franco. 4 de septiembre de 1997. Unanimidad de votos. Ponente: Roberto Terrazas Salgado. Secretario: Sergio Arturo López Servín.

Amparo en revisión 86/97. Ezequiel Vázquez Pérez. 15 de octubre de 1997. Unanimidad de votos. Ponente: Olga Iliana Saldaña Durán. Secretario: Lorenzo Ponce Martínez.

Amparo en revisión 104/97. Rodolfo Manzano Peredo. 24 de octubre de 1997. Unanimidad de votos. Ponente: Olga Iliana Saldaña Durán. Secretario: Jesús Martínez Vanoye.

Véase: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo VI-Agosto, tesis II.2o.P.A.48 A, página 651, de rubro: "AGENTES DE LA POLICIA JUDICIAL FEDERAL. TRABAJADORES DE CONFIANZA. NO SE ENCUENTRAN EXCLUIDOS DE LA GARANTÍA DE AUDIENCIA CONSAGRADA EN LA CONSTITUCIÓN GENERAL DE LA REPÚBLICA PARA QUE SEAN OIDOS EN DEFENSA DE SUS INTERESES, CUANDO SE CONTROVIERTE SU ESTABILIDAD LABORAL."

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Epoca: Novena Epoca. Tomo VII, Enero de 1998. Tesis: XIX.2o. J/12 Página: 1005. Tesis de Jurisprudencia.

POLICIAS. EL AMPARO INDIRECTO ES PROCEDENTE CONTRA LA ORDEN QUE DECRETA SU BAJA. Dadas las características de generalidad,

impersonalidad y permanencia de la ley, no es posible jurídicamente que el legislador de amparo hubiera señalado de manera particular todas las hipótesis de violaciones de garantías individuales reclamables en amparo indirecto, motivo por el cual en el artículo 114 de la Ley de Amparo sólo se establecieron reglas generales de procedencia del amparo, susceptibles de impugnarse ante un Juez de Distrito. En este sentido, la orden que decreta la baja de un elemento de seguridad pública, de la corporación a la que presta sus servicios, queda comprendida dentro del supuesto que establece la fracción II del artículo 114 de la Ley de Amparo y, por tanto, puede ser reclamada en amparo ante un Juez de Distrito, pues aun cuando dicha fracción no se refiere específicamente al caso en que se reclama la orden de la autoridad acerca de la terminación imperativa del vínculo jurídico que existe entre el Estado y los agentes de seguridad pública, si alude, en cambio, a la procedencia del amparo en contra de un acto de autoridad que no provenga de un tribunal judicial, administrativo o del trabajo, características que reúne la orden de que se trata.

{2ª/J.7/96}.

Contradicción de tesis 17/95. Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Cuarto y Sexto en Materia Administrativa del Primer Circuito. 12 de enero de 1996. Cinco votos. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretario: Francisco J. Sandoval López.

Tesis de jurisprudencia 7/96. Aprobada por la Segunda Sala de este alto tribunal, en sesión privada de dieciséis de febrero de mil novecientos noventa y seis, por unanimidad de cinco votos de los Ministros: Juan Díaz Romero, Mariano Azuela Güitrón, Sergio Salvador Aguirre Anguiano, Guillermo I. Ortiz Mayagoitia y presidente Genaro David Góngora Pimentel.

APENDICE. SEMANARIO JUDICIAL. NOVENA EPOCA. TOMO III. MARZO 1996. LABORAL. PAG. 545.

CONTRADICCION DE TESIS 17/95. ENTRE LAS SUSTENTADAS POR LOS TRIBUNALES COLEGIADOS CUARTO Y SEXTO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

En lo que se refiere a la Policía Federal Preventiva y a la Policía Federal Investigadora, de la estructura orgánica de la dependencia a la que se encuentran adscritos se desprende la existencia de un órgano colegiado que se encarga de substanciar el procedimiento administrativo disciplinario que previenen sus propias leyes, así como los recursos ordinarios que proceden en contra de las resoluciones que los sancionen.

En el Reglamento de la Policía Federal Preventiva se destina el Título Cuarto al *Régimen Disciplinario*, en el que se detallan las sanciones, procedimiento y autoridad competente para imponerlas, además de la procedencia del recurso de revocación en contra de las determinaciones de la Comisión de Honor y Justicia que sancione a un miembro de esa corporación policiaca (artículos 174 al 177).

Dado que cada entidad federativa cuenta con un régimen jurídico para sus elementos policiales, es necesario acudir al texto de la ley respectiva para, en su caso, hacer valer los medios legales que otorga e impugnar el acto de autoridad que sancione al servidor público.

En el Distrito Federal se encuentra vigente la Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal, que, como ya se ha mencionado, regula la actuación de los elementos policiales de esta ciudad. Esta ley previene la existencia del Consejo de Honor y Justicia, encargado de substanciar y resolver los procedimientos administrativos disciplinarios que se inicien; además, prevé el recurso de revisión (artículo 56) como medio para combatir la resolución que sancione al elemento policial.

De lo anterior se concluye que el régimen disciplinario de los miembros de los cuerpos policiales es muy amplio, en virtud de que los actos de estos servidores públicos se rigen por múltiples ordenamientos legales, los que previenen los procedimientos disciplinarios e incluyen los medios o recursos

legales para atacar las determinaciones que emita la autoridad sancionadora, ya que, como cualquier persona, tienen derecho a que se les respeten los derechos que la constitución y las leyes secundarias les conceden en forma general o especial por la naturaleza de sus funciones.

CAPÍTULO III. ANÁLISIS DE LOS ARTÍCULOS 14, PRIMER Y SEGUNDO PÁRRAFOS, 16, PRIMER PÁRRAFO y 123, APARTADO B, FRACCIÓN XIII, TERCER PÁRRAFO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

3.1. Garantías individuales contenidas en los artículos 14, primer y segundo párrafos y 16, primer párrafo, constitucionales.

3.2. Contenido del tercer párrafo de la fracción XIII, del artículo 123, del apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

3.3. Exposición de motivos de la adición de un tercer párrafo a la fracción XIII, del artículo 123, del apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

3.4. La adición del tercer párrafo a la fracción XIII, del artículo 123, del apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en el Diario de los Debates.

CAPÍTULO III. ANÁLISIS DE LOS ARTÍCULOS 14, PRIMER Y SEGUNDO PÁRRAFOS, 16, PRIMER PÁRRAFO y 123, APARTADO B, FRACCIÓN XIII, TERCER PÁRRAFO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

3.1. Garantías individuales contenidas en los artículos 14, primer y segundo párrafos y 16, primer párrafo, constitucionales.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prevé dentro de su parte dogmática, 29 preceptos que engloban las garantías individuales de las que gozará todo individuo dentro de éste país.

La garantía de la irretroactividad de las leyes se consagra en el párrafo primero del artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en los siguientes términos: "*A ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna.*"; además, en la parte final del segundo párrafo de ese artículo se insiste en que la privación de derechos de alguna persona deberá ser "*conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho*".

Este principio constitucional se refiere al conflicto de las leyes en el tiempo. Establece que se encuentra prohibida la aplicación de una ley vigente para afectar a un derecho adquirido con anterioridad a esa vigencia.

Tal como se desprende del texto constitucional del derecho público subjetivo en mención, para que se considere violado es necesario que con la aplicación retroactiva de la ley se provoque un perjuicio al interesado; por tanto, interpretado a *contrario sensu* esa prohibición no incluye los casos en que la aplicación retroactiva de la ley no produzca ningún agravio o perjuicio a persona alguna; tal criterio a sido sostenido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación al sentar la siguiente tesis:

RETROACTIVIDAD DE LA LEY.- La retroactividad existe cuando una disposición vuelve al pasado, cuando rige o pretende regir situaciones ocurridas antes de su vigencia retroobrando en relación a las condiciones jurídicas que antes no fueron comprendidas en la nueva disposición y respecto de actos verificados bajo una disposición anterior. Ahora bien, la Constitución General de la República consagra el principio de la irretroactividad, cuando la aplicación de la ley causa perjuicio a alguna persona, de donde es deducible la afirmación contraria, de que puede darse efectos retroactivos a la ley, si ésta no causa perjuicio, como sucede frecuentemente tratándose de leyes procesales o de carácter penal, sea que establezcan procedimientos o recursos benéficos, o que hagan más favorable la condición de los inculcados o reos de algún delito, ya por elevados fines sociales o por propósitos de humanitarismo.

Amparo 1232/52. Líneas Unidas del Norte, S. C. L. 11 de agosto de 1952. Unanimidad de cuatro votos. La publicación no menciona el nombre del ponente.

Tesis relacionada con jurisprudencia 248/85, 8a. Parte.

Instancia: Segunda Sala. Fuente: Semanario Judicial de la Federación. Época: Quinta Época. Tomo CXIII. Tesis: Página: 473. Tesis Aislada.

Asimismo, se ha sostenido en diversa tesis jurisprudencial que es permisible la retroactividad de las leyes de procedimiento siempre que se afecte derechos adquiridos, tal criterio dice textualmente lo siguiente:

RETROACTIVIDAD DE LAS LEYES DE PROCEDIMIENTO.- La retroactividad de las leyes de procedimiento cabe cuando se trata de la forma con arreglo a la cual puede ser ejercido un derecho precedentemente adquirido, pero no cuando ese derecho ha nacido del procedimiento mismo, derecho del que no puede privarse a nadie por una ley nueva y que hizo nacer excepciones que pueden ser opuestas por el colitigante; mas la tramitación del juicio debe, desde ese punto, sujetarse a la nueva ley.

Quinta Época:

Amparo en revisión 31/17. The Sinaloa Land Company. 27 de febrero de 1918. Mayoría de nueve votos.

Amparo en revisión 1187/19. López María de la Luz. 20 de agosto de 1921. Mayoría de ocho votos.

Amparo penal directo 3020/30. López Ramírez Agustín y coag. 12 de febrero de 1931. Mayoría de cuatro votos.

Amparo administrativo en revisión 11285/32. Ramírez vda. de Russek Matilde. 10 de mayo de 1933. Unanimidad de tres votos.

Amparo civil en revisión 3018/33. Ducoing Arturo, suc. de. 2 de abril de 1934. Unanimidad de cuatro votos.

Instancia: Tercera Sala. Fuente: Apéndice de 1995. Epoca: Quinta Epoca. Tomo VI, Parte SCJN. Tesis: 465 Página: 309. Tesis de Jurisprudencia.

También, se emitió el criterio jurisprudencial respecto a la aplicación retroactiva de la ley, en el sentido de que cuando un derecho particular previamente adquirido afecte el interés público y con posterioridad sea lesionado por una ley, no se considera que existe violación al principio de irretroactividad de la ley, porque se reconoce la superioridad de la protección del interés público sobre el particular, dicha jurisprudencia dice que:

RETROACTIVIDAD DE LA LEY.- Los particulares no pueden adquirir derechos que estén en pugna con el interés público; de suerte que cuando una ley lesiona un derecho de esa clase, no hay retroactividad, aun cuando la existencia del derecho sea anterior a la de la ley.

Quinta Epoca:

Tomo XLIX, Pág. 1714. Amparo administrativo en revisión 1790/36, Secc. 2a. Sulphur Mining and Railroad Co. 12 de septiembre de 1936. Unanimidad de 5 votos. Relator: Alonso Aznar Mendoza. (Segunda Sala)

Tomo LVIII, Pág. 213. Amparo directo 4183/38. Cía. Lagunera de Aceites, S.A. 6 de octubre de 1938. Unanimidad de 4 votos. La publicación no menciona Ponente.

Tomo LXXV, Pág. 8389. Amparo directo 4659/39. Juanola Manuel. 31 de marzo de 1943. Unanimidad de 4 votos. La publicación no menciona Ponente.

Tomo LXXXIX, Pág. 919. Amparo directo 8075/44. Herrejón Patiño Gabriel. 24 de julio de 1946. Unanimidad de 5 votos. Relator: Hilario Medina..

Tomo C, Pág. 250. Amparo directo 5613/43. Garcia Esquivel José. 18 de abril de 1949. Unanimidad de 4 votos. Ponente: Vicente Santos Guajardo.

Instancia: Tercera Sala. Fuente: Apéndice de 1954. Epoca: Quinta Epoca. Sin Volumen. Tesis: 922 Página: 1718. Tesis de Jurisprudencia.

Por su parte, el segundo párrafo del artículo 14 constitucional prevé uno de los derechos públicos subjetivos más importantes en nuestro sistema jurídico, que genéricamente es conocido como la garantía de audiencia, dicho precepto dice textualmente lo siguiente:

"Artículo 14. ...

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

(.....)

El numeral en cita protege a cualquier persona que tenga el carácter de gobernado, sin importar su nacionalidad, raza, religión, sexo, edad, condición, etc., ya que claramente se establece que nadie podrá ser privado de los bienes jurídicos que se ahí se especifican.

La mencionada garantía de audiencia deberá ser reclamada cuando no se cumpla con los requisitos constitucionales al momento de emitir el acto de autoridad privativo, sin que el juez concedor vaya más allá de lo que el propio precepto constitucional protege, esto es, no se podrá dilucidar en el juicio de amparo cuestiones de fondo sino únicamente los aspectos formales que llevaron a la autoridad a emitir el acto combatido.

Los requisitos formales que se exigen en todo acto de autoridad son:

- a) *Que provenga de un juicio*, en el que se le dé la oportunidad de defenderse a la persona afectada, aunque se dan casos en que por la naturaleza del acto de autoridad, éste se emite sin que medie un procedimiento, lo que sucede comúnmente en actos administrativos; no obstante, procede el juicio de garantías en uno y otro caso, es decir, en contra de todo tipo de actos de autoridad, ya sea los dictados dentro o fuera de un procedimiento judicial, previo cumplimiento de las demás exigencias que establece la ley secundaria.
- b) Que el juicio respectivo se siga *ante tribunales previamente establecidos*, relacionado con el artículo 13 constitucional, se refiere al hecho de que se encuentran prohibidos los tribunales especiales, ya que todo sujeto debe ser juzgado en tribunales generales, que sus funciones estén prevista en la ley y que no sean creados para resolver un asunto en particular o para juzgar a cierta persona y después desaparecer.
- c) *Que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento*, éste requisito constituye el principio del "*debido proceso legal*", que se refiere a la obligación por parte de las autoridades de substanciar un procedimiento, en el que se respeten las leyes procesales sin excepción alguna, dichas formalidades consisten en: 1) hacer saber el inicio del procedimiento y sus consecuencias; 2) dar oportunidad de ofrecer y desahogar pruebas; 3) dar oportunidad de alegar; y, 4) dictar una resolución que resuelva el asunto; tales requisitos son confirmados por el criterio jurisprudencial que a la letra establece:

FORMALIDADES ESENCIALES DEL PROCEDIMIENTO. SON LAS QUE GARANTIZAN UNA ADECUADA Y OPORTUNA DEFENSA PREVIA AL ACTO PRIVATIVO.-

La garantía de audiencia establecida por el artículo 14 constitucional consiste en otorgar al gobernado la oportunidad de defensa previamente al acto privativo de la vida, libertad, propiedad, posesiones o derechos, y su debido respeto impone a las autoridades, entre otras obligaciones, la de que en el juicio que se siga "se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento". Estas son las que resultan necesarias para garantizar la defensa adecuada antes del acto de privación y que, de manera genérica, se traducen en los siguientes requisitos: 1)

La notificación del inicio del procedimiento y sus consecuencias; 2) La oportunidad de ofrecer y desahogar las pruebas en que se finque la defensa; 3) La oportunidad de alegar; y 4) El dictado de una resolución que dirima las cuestiones debatidas. De no respetarse estos requisitos, se dejaría de cumplir con el fin de la garantía de audiencia, que es evitar la indefensión del afectado.

Amparo directo en revisión 2961/90. Ópticas Devlyn del Norte, S.A. 12 de marzo de 1992. Unanimidad de diecinueve votos. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretaria: Ma. Estela Ferrer Mac Gregor Poisot.

Amparo directo en revisión 1080/91. Guillermo Cota López. 4 de marzo de 1993. Unanimidad de dieciséis votos. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretaria: Adriana Campuzano de Ortiz.

Amparo directo en revisión 5113/90. Héctor Salgado Aguilera. 8 de septiembre de 1994. Unanimidad de diecisiete votos. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretario: Raúl Alberto Pérez Castillo.

Amparo directo en revisión 933/94. Blit, S.A. 20 de marzo de 1995. Mayoría de nueve votos. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretaria: Ma. Estela Ferrer Mac Gregor Poisot.

Amparo directo en revisión 1694/94. María Eugenia Espinosa Mora. 10 de abril de 1995. Unanimidad de nueve votos. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretaria: Ma. Estela Ferrer Mac Gregor Poisot.

El Tribunal Pleno en su sesión privada celebrada el 23 de noviembre en curso, por unanimidad de 11 votos de los ministros: presidente José Vicente Aguinaco Alemán, Sergio Salvador Aguirre Anguiano, Mariano Azuela Güitrón, Juventino V. Castro y Castro, Juan Díaz Romero, Genaro David Góngora Pimentel, José de Jesús Gudiño Pelayo, Guillermo I. Ortiz Mayagoitia, Humberto Román Palacios, Olga Ma. Sánchez Cordero y Juan N. Silva Meza; aprobó, con el número 47/95(9a) la tesis de jurisprudencia que antecede; y determinó que las votaciones de los precedentes son idóneas para integrarla. México, D.F. a 23 de noviembre de 1995.

Instancia: Pleno. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Época: Novena Época. Tomo II, Diciembre de 1995. Tesis: P./J. 47/95 Página: 133. Tesis de Jurisprudencia.

d) Conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho, o sea, que el orden jurídico que se aplique sea el que rigió en el momento en que se generó el hecho que se juzga.

A pesar de que se ha mencionado que cualquier persona gozará de los derechos públicos subjetivos que nuestra constitución consagra, en ella misma se prevé una excepción, ya que en su artículo 33 establece la facultad discrecional del Presidente de la República para hacer abandonar a un extranjero del territorio nacional en forma inmediata cuando considere que su permanencia es inconveniente, esto sin necesidad de un juicio previo.

Por su parte, la jurisprudencia instituye otras excepciones a la garantía de audiencia, a saber:

1.- En cuanto a la expropiación se dice que no opera la garantía consagrada en el párrafo segundo del artículo 14 constitucional, el texto de la tesis jurisprudencial es el siguiente:

EXPROPIACION, LA GARANTIA DE PREVIA AUDIENCIA NO RIGE EN MATERIA DE.- En materia de expropiación no rige la garantía de previa audiencia consagrada en el artículo 14 de la Constitución Federal, porque ese requisito no está comprendido entre los que señala el artículo 27 de la misma Carta Fundamental.

Quinta Epoca:

Tomo LXII, Pág. 3021. Cia. Mexicana de Petróleo "El Aguila", S.A.

Tomo LXIII, Pág. 4022. Domínguez Vda. de Novoa Gertrudis.

Tomo LXIV, Pág. 3659. Regil y Peón Alvaro de.

Tomo LXV, Pág. 3925. Rosas Crispina.

Tomo LXXIV, Pág. 840. Cortés Alonso Leopoldo.

APENDICE 1917-1985, TERCERA PARTE, PAG. 626.

APENDICE DE JURISPRUDENCIA 1917-1988 AL SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACION. 2ª PARTE. SALAS Y TESIS COMUNES. VOL. III. PAG. 1389.

2.- En lo concerniente a la violación de los derechos políticos existe criterio jurisprudencial en el sentido de que es improcedente el juicio de amparo en contra del acto de autoridad que los viole, el que dice que:

DERECHOS POLITICOS. IMPROCEDENCIA.- La violación de los derechos políticos no da lugar al juicio de amparo, porque no se trata de garantías individuales.

Quinta Epoca:

Tomo III, Pág. 1312. Villa García, vecinos de.

Tomo IV, Pág. 862. Heredia Marcelino.

Tomo IV, Pág. 1135. Guerra Alvarado José y Coags.

Tomo VI, Pág. 463. Orihuela Manuel y Coags.

Tomo VII, Pág. 941. Ayuntamiento de Acayucan.

APENDICE 1917-1985, OCTAVA PARTE, PAG. 192.

APENDICE DE JURISPRUDENCIA 1917-1988 AL SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACION. 2ª PARTE. SALAS Y TESIS COMUNES. VOL. III. PAG. 1061.

APENDICE AL SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACION. 1917-1995. TOMO VI. MATERIA COMUN. TESIS 219. PAG. 149.

Así, es claro que los miembros de las corporaciones policiales no se encuentran excluidos de la protección de la garantía individual prevista en el artículo 14, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, razón por la que, en caso de violación, pueden acudir ante los Juzgados y Tribunales Federales a exigir su cumplimiento y la restitución en el goce de los derechos indebidamente afectados, circunstancia que ha sido sostenida en diversas ejecutorias, por lo que se han emitido las siguientes tesis jurisprudenciales y aisladas que a la letra dicen:

POLICIA PREVENTIVA DEL DISTRITO FEDERAL, BAJA DE LOS MIEMBROS DE LA. GARANTIA DE AUDIENCIA.- La circunstancia de que el artículo 37 del Reglamento de la Policía Preventiva del Distrito Federal faculte al Jefe de la

Policía para remover libremente a los elementos de la misma, no lo exime de la obligación de oír en defensa al que vaya a ser afectado con una remoción, ya que los elementos de tal corporación no están al margen de los efectos protectores de la Constitución Federal, la que claramente estatuye en su artículo 14 que "nadie" podrá ser privado de sus derechos sino mediante juicio ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento; esto es, el que se oiga al que debe sufrir la privación. La garantía de audiencia rige, por consiguiente, en relación con todos los gobernados, sin excepción; por lo que su transgresión constituirá una violación a la Carta Magna, sin que quepa argüir que del mencionado artículo 37 se deduzca que no había falta de oír en defensa al quejoso, porque tal precepto se limita a estatuir la facultad de remoción, de que se viene hablando, pero nada expresa acerca del procedimiento que debe seguir el Jefe de la Policía para hacer uso de la mencionada facultad.

Sexta Epoca, Tercera Parte:

Vol. XLV, Pág. 140. A.R. 8333/60. Guillermo Córdova Chaparro. Unanimidad de 4 votos.

Vol. LXII, Pág. 43. A.R. 2251/62. Mario Antonio del Valle Rosas. Unanimidad de 4 votos.

Vol. LXXX, Pág. 34. A.R. 2259/63. José Regalado Garrido. 5 votos.

Vol. LXXXII, Pág. 35. A.R. 1413/63. Alejandro Iñiguez Gómez. Unanimidad de 4 votos.

Vol. LXXXIII, Pág. 14. A.R. 2539/63. Luis Reyes López. Unanimidad de 4 votos.

APENDICE 1917-1985, NOVENA PARTE, PAG. 207.

APENDICE DE JURISPRUDENCIA 1917-1988 AL SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACION. 2ª PARTE. SALAS Y TESIS COMUNES. VOL. V. PAG. 2168.

APENDICE AL SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACION 1917-1995. TOMO III. ADMINISTRATIVO. TESIS 135. PAG. 92.

AUDIENCIA, GARANTIA DE, DEBE RESPETARSE PARA TODOS LOS GOBERNADOS INCLUSO SI SON MIEMBROS DE LA POLICIA PREVENTIVA

DEL DISTRITO FEDERAL.- La orden de baja es inconstitucional si no respeta la garantía de audiencia. La circunstancia de que el artículo 28 del Reglamento de la Policía Preventiva del Distrito Federal faculte al Jefe de la Policía para remover libremente a elementos de la misma, no le exime de la obligación de oír en defensa al que vaya a ser afectado con una renovación, ya que los miembros de tal corporación, no están al margen de los efectos protectores de la Constitución, la que claramente estatuye en su artículo 14 que "nadie" podrá ser privado de sus derechos, "sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento; en el que se oiga al que deba sufrir la privación. La garantía de audiencia rige, por consiguiente, en relación con todos los gobernados, sin excepción, por lo que su transgresión constituirá una violación a la Carta Magna, sin que quepa argüir que del mencionado artículo 28 se deduzca que no hacía falta oír en defensa al quejoso, porque tal precepto se limita a estatuir la facultad de remoción de que se viene hablando y nada expresa acerca del procedimiento que debe seguir el Jefe de la Policía para hacer uso de la mencionada facultad.

Amparo en revisión 3246/64. Genaro Martínez Méndez. 25 de marzo de 1965. 5 votos. Ponente: Pedro Guerrero Martínez.

Volumen LXXIV, Tercera Parte, Pág. 22. Amparo en revisión 2288/63. Elías Haro Sosa. 21 de agosto de 1963. 5 votos. Ponente: Pedro Guerrero Martínez.

Volumen LII, Tercera Parte, Pág. 99. Amparo en revisión 4048/61. Rosalino Bañuelos Carreón. Unanimidad de cuatro votos. sin fecha.

SEMENARIO JUDICIAL. SEXTA EPOCA. 2ª SALA. TOMO CXIII. Pág. 26.

POLICIA, BAJA DE LOS MIEMBROS DE LA. ES NECESARIA LA PREVIA AUDIENCIA PARA QUE PUEDA DICTARSE.- Si bien los miembros de la policía son trabajadores de confianza de uno de los Poderes de la Unión, conforme a lo prevenido por el artículo 5o. , fracción II, último párrafo, de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, y por ello están excluidos del régimen jurídico de la propia ley, esto no quiere decir que estén al margen de los efectos protectores de la constitución, especialmente en cuanto a la garantía de audiencia que la autoridad administrativa debe cumplir para poder dar de baja a los

miembros de esta corporación, conforme al artículo 28 del Reglamento de la Policía Preventiva del Distrito Federal.

Amparo en revisión 5918/66. Ruben Suárez Astudillo y otros. 31 de marzo de 1967. 5 votos. Ponente: Jorge Iñárritu.

Volumen CIX, Tercera Parte, pág. 38. Amparo en revisión 843/66. Nicolás Castro Cepeda. 20 de julio de 1966. 5 votos. Ponente: José Rivera Pérez Campos.

SEMANARIO JUDICIAL. SEXTA EPOCA. 2ª SALA. TOMO CXVII. Pág. 87.

POLICIAS, BAJA DE. DEBE RESPETARSE LA GARANTIA DE AUDIENCIA.-

Aunque la ley del acto no establezca requisitos ni formalidades que deban satisfacerse previamente a la emisión del acuerdo reclamado, la autoridad gubernativa está obligada a observar las formalidades necesarias para respetar la garantía de previa audiencia que consagra el artículo 14 constitucional. por tanto, la circunstancia de que el artículo 28 del Reglamento de la Policía Preventiva del Distrito Federal faculte al Jefe de la Policía para remover libremente a los elementos de la misma, no lo exime de la obligación de oír en defensa al que vaya a ser afectado con una remoción, en el procedimiento administrativo correspondiente, ya que los miembros de tal corporación no están al margen de los efectos protectores de la Constitución, la que claramente estatuye en su artículo 14 que "nadie" podrá ser privado de sus derechos sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento, esto es, en el que se oiga al que debe sufrir la privación. La garantía de audiencia rige, por consiguiente, en relación con todos los gobernados sin excepción, y su transgresión constituye una violación a la Carta Magna.

Amparo en revisión 1413/63. Alejandro Iñiguez Gómez. 20 de abril de 1965. Unanimidad de 4 votos.

SEMANARIO JUDICIAL. SEXTA EPOCA. 2ª SALA. TOMO XCIV. Pág. 50.

Por otro lado, el artículo 16 constitucional en su primer párrafo, también prevé un derecho público subjetivo de gran importancia y trascendencia para el efecto de hacer respetar la legalidad de los actos de autoridad, dicha disposición dice:

"Artículo 16. Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento."

(.....)

Esta garantía individual, a diferencia de la de audiencia, se refiere a los actos de molestia y equivale a aquéllos que perturben los bienes jurídicos tutelados de cualquier persona en las condiciones que la norma constitucional especifica.

Sobre esta diferencia es que ha existido polémica, al grado tal que ha sido necesaria la emisión de interpretaciones legales para aclarar lo que se debe entender por actos privativos y actos de molestia, esto ha sido claramente definido a través del criterio que literalmente establece:

ACTOS PRIVATIVOS Y ACTOS DE MOLESTIA. ORIGEN Y EFECTOS DE LA DISTINCION.- El artículo 14 constitucional establece, en su segundo párrafo, que nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho; en tanto, el artículo 16 de ese mismo Ordenamiento Supremo determina, en su primer párrafo, que nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento. Por consiguiente, la Constitución Federal distingue y regula de manera diferente los actos privativos respecto de los actos de molestia, pues a los primeros, que son aquellos que producen como efecto la disminución, menoscabo o supresión definitiva de un derecho del gobernado, los autoriza solamente a través del cumplimiento de determinados requisitos precisados en el artículo 14, como son, la existencia de un juicio seguido ante un tribunal previamente establecido, que cumpla con las formalidades esenciales del procedimiento y en el que se apliquen las leyes expedidas con anterioridad al hecho juzgado. En cambio, a los actos de molestia que, pese a constituir

afectación a la esfera jurídica del gobernado, no producen los mismos efectos que los actos privativos, pues sólo restringen de manera provisional o preventiva un derecho con el objeto de proteger determinados bienes jurídicos, los autoriza, según lo dispuesto por el artículo 16, siempre y cuando preceda mandamiento escrito girado por una autoridad con competencia legal para ello, en donde ésta funde y motive la causa legal del procedimiento. Ahora bien, para dilucidar la constitucionalidad o inconstitucionalidad de un acto de autoridad impugnado como privativo, es necesario precisar si verdaderamente lo es y, por ende, requiere del cumplimiento de las formalidades establecidas por el primero de aquellos numerales, o si es un acto de molestia y por ello es suficiente el cumplimiento de los requisitos que el segundo de ellos exige. Para efectuar esa distinción debe advertirse la finalidad que con el acto se persigue, esto es, si la privación de un bien material o inmaterial es la finalidad connatural perseguida por el acto de autoridad, o bien, si por su propia índole tiende sólo a una restricción provisional.

Amparo en revisión 1038/94. Construcciones Pesadas Toro, S.A. de C.V. 24 de octubre de 1995. Mayoría de diez votos. Ponente: José de Jesús Gudiño Pelayo. Secretaria: Susana Alva Chimal.

Amparo en revisión 1074/94. Transportes de Carga Rahe, S.A. de C.V. 24 de octubre de 1995. Mayoría de diez votos. Ponente: José de Jesús Gudiño Pelayo. Secretaria: Felisa Díaz Ordaz Vera.

Amparo en revisión 1150/94. Sergio Quintanilla Cobián. 24 de octubre de 1995. Mayoría de diez votos. Ponente: José de Jesús Gudiño Pelayo. Secretaria: Susana Alva Chimal.

Amparo en revisión 1961/94. José Luis Reyes Carbajal. 24 de octubre de 1995. Mayoría de diez votos. Ponente: José de Jesús Gudiño Pelayo. Secretaria: Felisa Díaz Ordaz Vera.

Amparo en revisión 576/95. Tomás Iruegas Buentello y otra. 30 de octubre de 1995. Mayoría de nueve votos. Ponente: Juventino V. Castro y Castro.

Secretario: Teóduo Angeles Espino.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el veinticuatro de junio en curso, aprobó, con el número 40/1996, la tesis de jurisprudencia que antecede. México, Distrito Federal, a veinticuatro de junio de mil novecientos noventa y seis.

Apéndice. Semanario Judicial. 9ª Época. Tomo IV. Julio 1996. Pleno. Pág. 5.

Asimismo, dicha protección constitucional abarca a cualquier persona, ya que inicia el texto con el vocablo "nadie", así, cualquier persona, sin excusa alguna, está protegida por la norma en estudio.

El propio artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su primer párrafo, precisa los valores jurídicamente tutelados, estos son: la persona, su familia, su domicilio, sus papeles o posesiones.

Las exigencias que realiza el primer párrafo del artículo 16 constitucional a los actos de autoridad son las siguientes:

- a) Que se trate de un *mandamiento escrito*, para que el gobernado tenga la posibilidad de conocer en qué términos se dictó el acto de autoridad y, en su caso, impugnarlo.
- b) Que la *autoridad* que lo emita sea *competente*, desde éste precepto se establece la inexcusable obligación de las autoridades de hacer únicamente lo que les está expresamente permitido por la ley, sin que se acepte que realicen actos para los que no fueron facultadas, de esta forma se le otorga la seguridad jurídica al gobernando, en el sentido de que los órganos del Estado no deben excederse en sus facultades ni deben ser omisos en el cumplimiento de éstas, ya que de lo contrario existe la vía del juicio de amparo para hacer que actúen en términos de ley, situación que además tiene su apoyo en diversas jurisprudencias, como la que ahora se transcribe:

COMPETENCIA. SU FUNDAMENTACION ES REQUISITO ESENCIAL DEL ACTO DE AUTORIDAD.- Haciendo una interpretación armónica de las garantías individuales de legalidad y seguridad jurídica que consagran los artículos 14 y 16 constitucionales, se advierte que los actos de molestia y privación deben, entre otros requisitos, ser emitidos por autoridad competente y cumplir las formalidades esenciales que les den eficacia jurídica, lo que significa que todo acto de autoridad necesariamente debe emitirse por quien para ello esté facultado expresándose,

como parte de las formalidades esenciales, el carácter con que se suscribe y el dispositivo, acuerdo o decreto que otorgue tal legitimación. De lo contrario, se dejaría al afectado en estado de indefensión, ya que al no conocer el apoyo que faculta a la autoridad para emitir el acto, ni el carácter con que lo emita, es evidente que no se le otorga la oportunidad de examinar si su actuación se encuentra o no dentro del ámbito competencial respectivo, y es conforme o no a la Constitución o a la ley; para que, en su caso, esté en aptitud de alegar, además de la ilegalidad del acto, la del apoyo en que se funde la autoridad para emitirlo, pues bien puede acontecer que su actuación no se adecue exactamente a la norma, acuerdo o decreto que invoque, o que éstos se hallen en contradicción con la ley fundamental o la secundaria.

Contradicción de tesis 29/90. Entre las sustentadas por el 3er. Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito y el Tribunal (en la actualidad Primero) Colegiado del 13 Circuito. 17 de junio de 1992. Unanimidad de 18 votos. Ponente: Carlos de Silva Nava. Secretario: Jorge D. Guzmán González.

El Tribunal Pleno en su sesión privada celebrada el martes 19 de abril en curso, por unanimidad de dieciséis votos de los señores Ministros Presidente Ulises Schmill Ordóñez, Carlos de Silva Nava, Miguel Angel García Domínguez, Carlos Sempé Minvielle, Felipe López Contreras, Luis Fernández Doblado Victoria Adato Green, Samuel Alba Leyva, Ignacio Moisés Cal y Mayor Gutiérrez, Clementina Gil de Lester, José Manuel Villagordoa Lozano, Fausta Moreno Flores, Carlos García Vázquez, Mariano Azuela Güitrón, Juan Díaz Romero y Sergio Hugo Chapital Gutiérrez: aprobó, con el número 10/1994, la tesis de jurisprudencia que antecede. El señor Ministro Miguel Angel García Domínguez integró el Pleno en términos de lo dispuesto en el artículo tercero de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, y en virtud del Acuerdo Plenario de cinco de abril del año en curso. Ausentes: Noé Castañón León, Atanasio González Martínez, José Antonio Llanos Duarte e Ignacio Magaña Cárdenas. México, D. F., a 22 de abril de 1994.

Apéndice. Semanario Judicial. 8ª Época. Tomo XIII. Mayo 1994. Pleno. Pág. 10.

APENDICE. GACETA DEL SEMANARIO JUDICIAL. No.77. MAYO 1994. PAG. 12.

APENDICE AL SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACION. 1917-1995. TOMO VI. MATERIA COMUN. TESIS 165. PAG. 111.

c) Que la causa legal del procedimiento se encuentre *fundada y motivada*, lo que se exige en toda actuación de una dependencia del gobierno, en el entendido de que se deben citar las disposiciones jurídicas exactamente aplicables al asunto de que se trate y que las circunstancias especiales del caso sean acordes a la hipótesis legal. Dada la importancia de este requisito, nuestro máximo Tribunal ha emitido diversos criterios jurisprudenciales que lo interpretan de la siguiente forma:

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

Sexta Epoca, Tercera Parte:

Vol. CXXXII, Pág. 49. A.R. 8280/67. Augusto Vallejo Olivo. 5 votos.

Séptima Epoca, Tercera Parte:

Vol. 14, Pág. 37. A.R. 3713/69. Elías Chaín. 5 votos.

Vol. 28, Pág. 11. A.R. 4115/68. Emeterio Rodríguez Romero y Coags. 5 votos.

Vols. 97-102, Pág. 61. A.R. 2478/75. María del Socorro Castrejón C. y otros y acumulado. Unanimidad de 4 votos.

Vols. 97-102, Pág. 61. A.R. 5724/76. Ramiro Tarango R. y otros. 5 votos.

APENDICE 1917-1985, TERCERA PARTE, PAG. 636.

APENDICE DE JURISPRUDENCIA 1917-1988 AL SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACION. 2ª PARTE. SALAS Y TESIS COMUNES. VOL. III. PAG. 1481.

APENDICE AL SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACION 1917-1995. TOMO III. ADMINISTRATIVO. TESIS 73. PAG. 52.

FUNDAMENTACION Y MOTIVACION, GARANTIA DE. LA AUTORIDAD AL EMITIR EL ACTO DEBE CITAR EL NUMERAL EN QUE FUNDAMENTE SU ACTUACION Y PRECISAR LAS FRACCIONES DE TAL NUMERAL.- El artículo 16 de la Constitución Federal, al disponer que nadie puede ser molestado en su persona, posesiones o documentos, sino a virtud de mandamiento escrito de autoridad competente que funde y motive la causa legal del procedimiento, exige a las autoridades no simplemente que citen los preceptos de la ley aplicable, sino que también precisen con claridad y detalle la fracción o fracciones en que apoyan sus determinaciones. Lo contrario implicaría dejar al gobernado en notorio estado de indefensión, pues se le obligaría, a fin de concertar su defensa, a combatir globalmente los preceptos en que funda la autoridad el acto de molestia, analizando cada una de sus fracciones, menguando con ello su capacidad de defensa.

SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Séptima Epoca:

Amparo directo 612/78. Aladino de los Mochis, S.A. 28 de septiembre de 1978. Unanimidad de votos.

Amparo directo 458/78. José Victor Soto Martínez. 11 de enero de 1979. Unanimidad de votos.

Amparo directo 1088/83. Ana Griselda Rubio Schwartzman. 23 de agosto de 1984. Unanimidad de votos.

Amparo directo 1115/83. Benavides de la Laguna, S.A. 12 de septiembre de 1984. Unanimidad de votos.

Amparo directo 675/84. Investigación y Desarrollo Farmacéutico, S.A. 8 de octubre de 1984. Unanimidad de votos.

Semanario Judicial de la Federación, vols. 187-192, Sexta Parte, pág. 76.

APENDICE AL SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACION 1917-1995. TOMO VI. MATERIA COMUN. TRIBUNALES COLEGIADOS. TESIS 800. PAG. 542.

Lo anterior constituye el principio de seguridad jurídica que nuestra Carta Magna instituye a favor de los gobernados, para que en caso de que exista alguna violación a ésta norma, se cuente con la posibilidad de que se defienda ante las instancias correspondientes.

De esta manera, las garantías individuales contenidas en los artículos 14, primer y segundo párrafos y 16, primer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, también están dirigidas a proteger a los miembros de los cuerpos policiales de nuestro país, ya que, en atención al principio de igualdad, no importa la calidad de éstos en el aparato del Estado para considerarlos vulnerables a las decisiones de la autoridad que de forma ilegal les violen sus derechos.

3.2. Contenido del tercer párrafo de la fracción XIII, del artículo 123, del apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La evolución de las relaciones del hombre hacen también necesaria la evolución del derecho; de ahí que, haya surgido el derecho social como una necesidad de regular ciertos actos jurídicos en los que intervienen personas que tienen características diferentes. En un principio, el derecho regulaba los actos de las personas situándolas en un nivel de igualdad; sin embargo, ante la notoria desigualdad en ciertas relaciones jurídicas, surgió el derecho social, sobre éste tema, Gustav Radbruch dice: *"La idea central en que el Derecho social se inspira no es la idea de la igualdad de las personas, sino la de la nivelación de las desigualdades que entre ellas existen; la igualdad deja de ser, así, punto de partida del Derecho, para convertirse en meta o aspiración del orden jurídico."*²⁸

Nuestro sistema jurídico, además de reconocer garantías individuales de los gobernados, también reconoce las llamadas garantías sociales, como las previstas

²⁸ RADBRUCH, GUSTAV. *Introducción a la Filosofía del Derecho*. 1ª ed. Edit. Fondo de Cultura Económica, México, 1951. Pág. 162.

en los artículos 27 y 123 constitucionales, que se refieren a los derechos agrarios, ejidales, comunales y a los derechos de los trabajadores, respectivamente.

En el orden jurídico mexicano surgen las garantías sociales ante la necesidad de proteger a ciertos grupos de la sociedad que, por su situación económica, social o jurídica, se encuentran en una posición de desventaja ante el Estado mismo o ante otro grupo de la población que en determinados aspectos es superior a aquellos.

Existe una clara diferencia entre las garantías individuales y las sociales, que consiste en que las primeras protegen a cualquier individuo, independientemente de su posición en la sociedad; en cambio, las segundas, únicamente protegen a cierto grupo de la población que por sus modalidades especiales se encuentran tutelados por la norma social.

Los derechos que prevé el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos son un ejemplo de este tipo de garantías sociales, del que se desprenden medidas proteccionistas de los trabajadores, como grupo social y como individuos, frente a los patrones, es decir, los derechos que prevé esta disposición constitucional son, en gran parte, en beneficio de la clase trabajadora y las obligaciones a cargo de los patrones, lo que implica otra gran diferencia con respecto a las garantías individuales, ya que en éstas siempre será protegido, frente a actos de autoridad, el gobernado en general, con independencia de su calidad o características.

Ahora bien, en la relación jurídica que se establece entre los trabajadores y los patrones, es clara la diferencia social y económica que existe entre ellos, ya que se encuentra, por un lado, una clase social que aporta su trabajo físico o intelectual y, por el otro, una clase social que aporta el capital y los recursos necesarios para la producción de bienes y servicios.

La relación jurídica en mención se puede entablar sólo entre particulares o también entre éstos y el Estado, tal como se encuentra diferenciado en el citado

artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el que se prevén dos apartados que clasifican: las relaciones de trabajo entre entes particulares (apartado A) y las relaciones de trabajo entre las autoridades federales y del Distrito Federal y sus trabajadores (apartado B).

Así, no obstante la clasificación anterior, existen asuntos específicos que no se adecuan en uno u otro apartado, tal es el caso del régimen jurídico de los miembros de los cuerpos policiales, los que, en términos generales, son considerados trabajadores del Estado que podrían ser protegidos por los derechos que prevé el artículo 123 apartado B constitucional; sin embargo, por la naturaleza de sus funciones son excluidos de tales disposiciones.

La excepción anterior tiene su fundamento en el propio artículo 123 constitucional en la fracción XIII, del apartado B, el que a la letra dice:

"Artículo 123.-

"B.

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

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

"Los miembros de las instituciones policiales de los municipios, entidades federativas, del Distrito Federal, así como de la Federación, podrán ser removidos de su cargo si no cumplen con los requisitos que las leyes vigentes en el momento de la remoción señalen para permanecer en dichas instituciones, sin que proceda su reinstalación o restitución, cualquiera que sea el juicio o medio de defensa para combatir la remoción y, en su caso, sólo procederá la indemnización. La remoción de los demás

servidores públicos a que se refiere la presente fracción, se regirá por lo que dispongan los preceptos legales aplicables."

El primer párrafo de la disposición transcrita establece en forma expresa la situación especial de ciertos grupos de servidores públicos, entre los que se encuentran los miembros de las corporaciones policiales, los que por el papel que juegan dentro de la organización estatal, deben tener un régimen jurídico con características propias.

El segundo párrafo del artículo reproducido se refiere a un derecho en particular que únicamente se les proporcionará a los miembros del Ejército, Fuerza Aérea y Armada, en los casos y condiciones que en los ordenamientos correspondientes se establecen.

Finalmente, el párrafo tercero del precepto constitucional, corresponde al tema central de éste trabajo; prevé la posibilidad de que se removerá a los miembros de las corporaciones policiales de los municipios, entidades federativas, del Distrito Federal, así como de la Federación, en caso de que no cumplan con los requisitos que las leyes vigentes en el momento de la remoción señalen para permanecer en su cargo e, independientemente del juicio o medio de defensa que hagan valer, no podrán ser reinstalados ya que únicamente, en caso de que comprueben la improcedencia de la remoción, serán indemnizados.

3.3. Exposición de motivos de la adición de un tercer párrafo a la fracción XIII, del artículo 123, del apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El 9 de diciembre de 1997, el Licenciado Ernesto Zedillo Ponce de León, en ese entonces Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, envió a la Cámara de Senadores, en su carácter de cámara de origen, la iniciativa de decreto que reforma los artículos 16, 19, 20, 22 y 123 de la Constitución Política

de los Estados Unidos Mexicanos, en el que se incluye la adición de un tercer párrafo a la fracción XIII del apartado B del artículo 123.

La exposición de motivos que realizó el entonces Presidente de nuestro país con respecto a la iniciativa de las reformas en cita, se centra en afirmar que es necesario revisar el marco constitucional de actuación de las autoridades responsables de la procuración de justicia, para que junto con la labor de los tribunales, en cuanto a la aplicación de la ley, se logre un *mejoramiento integral en el sistema de justicia*, razón por la que se propuso la reforma a los artículos 16, 19, 20 y 22, con respecto a la actuación de la institución del Ministerio Público en la investigación y persecución de los delitos, así como en cuanto al proceso penal ante los tribunales para, de esta forma, hacer frente a la delincuencia que cada día aumenta y evoluciona en su organización.

Por otro lado, la reforma al artículo 123 constitucional, es motivada por la circunstancia de que se requiere una actuación de los Poderes de la Unión en el régimen jurídico de los cuerpos de seguridad pública.

Se cita como antecedente que los miembros de los cuerpos policiales tienen como función esencial la seguridad pública, con el firme objetivo de salvaguardar la integridad y derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos, además que estos regirán su actuación bajo los principios de legalidad, profesionalismo y honradez.

Sin embargo, estos objetivos, fines y principios no se han cumplido, por lo que existe en nuestra sociedad rechazo ante la actuación de los elementos de los cuerpos policiales quienes, además, de que no cumplen con su actuación en la forma como se les encomienda, generan desconfianza con el resto de los elementos, en los que se incluye a aquellos que observan una conducta de acuerdo a los principios legales que los rigen.

En cuanto al régimen jurídico de las corporaciones policiales, se confirma que al tener sus propias leyes, se les excluye de los derechos laborales que

protegen al resto de los servidores públicos y sólo pueden exigir aquellos beneficios que sus disposiciones legales prevean.

Asimismo, el titular del Ejecutivo afirma que el orden jurídico de los miembros de los cuerpos policiales otorga diversos beneficios para permanecer en su cargo, así como un complejo sistema para la separación del mismo, lo que conlleva a que permanezcan en su empleo aun sin cumplir con los requisitos mínimos necesarios para realizar su importante función, en perjuicio de los principios constitucionales que rigen su actuación.

Inclusive, aduce que malos elementos se aprovechan del juicio de amparo para obtener la permanencia en su cargo, anteponen su interés particular sobre el interés de la nación lo que genera impunidad y corrupción; además, argumenta que la reforma en mención pretende reafirmar que el interés particular de los miembros de los cuerpos policiales no debe limitar el interés nacional.

Así, la reforma al artículo 123, apartado B, fracción XIII, constitucional pretende, por un lado, establecer un sistema de carrera de los miembros de las instituciones policiales y, por el otro, tener un mecanismo idóneo para remover libremente a aquéllos que no cumplan con los requisitos de permanencia que las leyes vigentes señalen en el momento de la remoción.

En consecuencia, la legislación secundaria deberá conservar las disposiciones referentes a la selección, ingreso, formación, capacitación, profesionalización, desarrollo, actuación, promoción, reconocimiento y separación de su cargo de los miembros de las corporaciones policiales, así como también tendrá que regular la remoción de aquellos que, en su momento, ya no cumplan con los requisitos de permanencia.

Es claro que la pretensión de esta reforma constitucional fue establecer un mecanismo para que se pueda remover libremente a los miembros de los cuerpos policiales de su empleo, sin que exista la posibilidad de ser reinstalados, en caso

de que acrediten que la remoción es ilegal, sea cual sea el medio de defensa que la ley les concede.

3.4. La adición del tercer párrafo a la fracción XIII, del artículo 123, del apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en el Diario de los Debates.

En su calidad de cámara de origen en el proceso legislativo de la reforma a los artículos 16, 19, 20, 22 y 123 constitucionales, en sesión del 1º de octubre de 1998, la Cámara de Senadores sometió a discusión la iniciativa respectiva. En virtud de que no se inscribieron oradores, se sometió a votación, en la que se aprobó el proyecto de decreto enviado por el Presidente de la República, previas las modificaciones que realizaron las comisiones unidas de Puntos Constitucionales, de Justicia y de Estudios Legislativos, con el siguiente conteo: se emitieron en lo general 101 votos en pro del dictamen y ningún voto en contra; y, en lo particular, se emitieron 3 votos en contra del artículo 123; y 98 votos en pro de los demás artículos; además, se excluyó de la propuesta las modificaciones al artículo 20 constitucional.²⁹

Después, en sesión ordinaria de la Cámara de Diputados del día 10 de noviembre de 1998, se sometió a discusión el proyecto de decreto que reforma los artículos 16, 19, 22 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, durante la discusión general existió diversidad de opiniones respecto a la propuesta de reforma del artículo 123 constitucional, las que a continuación se mencionan.

Por el Partido Verde Ecologista de México tomó la palabra la diputada Verónica Velasco Rodríguez, quien emitió su voto aprobatorio en lo general con respecto a las reformas propuestas y resaltó que los miembros de las instituciones policíacas deshonestos se escudan en sus derechos laborales para hacer

²⁹ Cfr. *Diario de los Debates*. Cámara de Senadores. LVII Legislatura. Primer Periodo Ordinario. Año II. No. 11. Octubre 1, 1998.

imposible su remoción y así seguir ocupando su cargo, por lo que su partido consideró que con la reforma al artículo 123 constitucional se "...pretende evitar que dichos elementos evadan su remoción para que ahora se rijan por sus propias leyes y crear un régimen legal de excepción para regular el trabajo de éstos...".³⁰

El diputado Ricardo Cantú Garza, del Partido del Trabajo, dijo que existen muchos casos de unión entre la delincuencia y las corporaciones encargadas de combatirla, lo que conlleva a lo que denominó *delincuencia del Estado*; sin embargo, ésta no se combate únicamente con la modificación de las leyes, sino que se requiere "...un cambio en el modelo de política económica que permita generar condiciones de crecimiento económico para que haya una mayor oferta de empleo."³¹, razón por la que, a nombre de su partido, emitió su voto a favor de las reformas constitucionales propuestas respecto a los artículos 16, 19 y 22, así como reservó para discusión particular el artículo 123.

El diputado Francisco Javier Reynoso Nuño, del Partido Acción Nacional, expresó que la reforma propuesta al artículo 123 constitucional es en beneficio del interés público, porque su objetivo es la profesionalización de los cuerpos policiacos y en caso de que uno de sus elementos no cumpla con los requisitos de permanencia podrá ser removido de su cargo y procederá una indemnización, pero en caso contrario, es decir, cuando sí cumpla con esos requisitos, procederán los medios de defensa para lograr su reinstalación. Esta opinión es diversa de la intención de la reforma en estudio, lo que verdaderamente se pretendió con la misma es que cuando se impute a cierto elemento policial el incumplimiento de los requisitos que las leyes vigentes exijan para permanecer en su empleo, serán removidos, sin que puedan ser reinstalados a pesar de acreditar el cumplimiento de dichos requisitos y, en todo caso, sólo podrán ser indemnizados.

³⁰ *Diario de los Debates*. Cámara de Diputados. LVII Legislatura. Primer Periodo Ordinario. Año II. No. 26. Noviembre 10, 1998. Pág. 1896.

³¹ *Ibidem*. Pág. 1897.

Lenia Batres Guadarrama, diputada del Partido de la Revolución Democrática, en forma tajante se reservó para la discusión en particular la propuesta de reforma al artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y dejó claro que la posición de su partido es en contra de la misma.

Por el Partido Revolucionario Institucional, el diputado Jorge Canedo Vargas manifestó que ante la aparición de grupos muy organizados de delinquentes, integrados también por elementos policiacos, incluso por altos mandos, quienes, en su criterio, abusan del juicio de amparo para permanecer en su puesto, hace necesaria la reforma al artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para "...por una parte, cumplir con el objetivo de los sistemas de carrera de las instituciones de seguridad pública y, por otra, contar con los mecanismos necesarios para remover libremente, que no injustamente, a aquellos servidores públicos que no cumplan con los requisitos de permanencia que las leyes vigentes en el momento de la remoción señalen para permanecer en el cargo."³²

Bernardo Bátiz Vázquez, del Partido de la Revolución Democrática, se pronunció en contra de la reforma a la fracción XIII, apartado B, artículo 123 constitucional, ya que dijo que se hace una discriminación a un grupo de mexicanos por el simple hecho de la ocupación que tienen. Argumentó que no son los únicos que padecen el vicio de la corrupción y que a ellos hay que incluirlos en la ley, no segregarlos, así como darles la posibilidad de una carrera civil. Opinó que se debe tratar de combatir a los elementos policiales en lo individual cuando cometan faltas o delitos, para que se les sancione con todo rigor, ya que es contrario a los principios generales de la constitución y a la declaración universal de los derechos del hombre hacer una segregación por motivos de trabajo. Agregó que con ésta reforma se deja a los policías sin la posibilidad de defenderse para recuperar el trabajo que hayan perdido por causas injustificadas, con lo que se les

³² *Ibidem*. Pág. 1906.

coloca en manos de sus jefes, quienes, en la mayoría de los casos, son arbitrarios y abusan de su poder.

Por parte del Partido Acción Nacional, Felipe Urbiola Ledesma, dijo que respecto a la reforma al artículo 123 constitucional, existe un defecto en la redacción, lo que hace que sea más complicado entender su propósito, refirió que la discriminación a los policías por su actividad y la violación a sus garantías no se presenta, ya que se trata de un esquema específico, como lo prevé la ley laboral, en la que los trabajadores de confianza, por las características de sus actividades y relación con el patrón, éste puede optar por la indemnización y no aceptar la reinstalación, de lo que se desprende que no existe igualdad jurídica para todos los trabajadores. Agregó que con ésta reforma se incluye una nueva figura jurídica para dar por terminadas las relaciones de trabajo, *la remoción*, que se hará efectiva cuando un policía no cumpla con los requisitos que la ley establezca para su permanencia, en la que va a proceder *invariablemente* la indemnización; además, dijo que, aunque no es clara la redacción de la reforma en cita, se pretende que el elemento policial pueda inconformarse de esa remoción y, en caso de que acredite cumplir con los requisitos para permanecer en su empleo, sea reinstalado, situación que evidentemente es errónea. Concluyó al proponer que se hagan adecuaciones a la redacción para que se pueda entender el propósito de la reforma al artículo 123 constitucional.

En virtud de que no se encontraba suficientemente discutida la reforma al artículo 123 constitucional, la Cámara de Diputados la reservó para ser discutido en forma particular con los siguientes argumentos a favor y en contra.

La diputada María Mercedes Maciel Ortiz, del Partido del Trabajo, se expresó en contra porque consideró que es restrictiva de los derechos de los policías como trabajadores, dijo que la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la legislación secundaria contienen los principios de actuación de los miembros de los cuerpos policiales, así como un sistema de profesionalización, por lo que opinó que con la reforma en discusión, por un lado, se aplica retroactivamente la ley, con lo que se viola el primer párrafo del artículo

14 constitucional; por otro, la imposibilidad de reinstalación del elemento policial cuando se le aplique la reforma en estudio, resultaría violatoria de la garantía de audiencia, ya que, en todo caso, la autoridad debería dejar de actuar en forma negligente al momento de imponer alguna sanción para que no sea revocada por la defensa que haga valer el servidor público, con lo que de ninguna manera se abusaría del juicio de garantías, como se estableció en la exposición de motivos presidencial.

Para hablar a favor tomó el uso de la voz el diputado Santiago Creel Miranda del Partido Acción Nacional, quien dijo que la reforma en discusión permite a los cuerpos policiales entrar dentro de un adecuado marco de relación laboral y que se lleve a cabo su modernización; aclaró que esto último va a ser sin arbitrariedad, porque la remoción de un elemento policial se hará de conformidad con la ley vigente, en caso de que no se cumpla con ésta, el afectado podrá interponer un juicio de amparo y será indemnizado después de acreditar la violación a sus garantías individuales; en consecuencia, dijo que no sería arbitraria la remoción, sino que sería de acuerdo a la legislación vigente. También se pronunció en el sentido de que no existe aplicación retroactiva de la ley, ya que una disposición constitucional no puede ser a la vez inconstitucional; además, un derecho adquirido no puede oponerse a una disposición constitucional y los intereses individuales no pueden estar por encima de los particulares, en éste caso lo que se pretende salvaguardar es la seguridad pública. Finalmente, afirmó que en caso de que se realice un *despido* conforme a la reforma en discusión, se tendrá que cumplir con las garantías de legalidad consignadas en los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Por el Partido de la Revolución Democrática habló Victorio Rubén Montalvo Rojas, quien se manifestó en contra de la reforma al artículo 123 constitucional; consideró que se violan los principios de retroactividad de la ley y legalidad, ya que, independientemente de la naturaleza de las funciones de los elementos policiales, deben respetárseles esas garantías individuales a fin de evitar que vivan en una incertidumbre jurídica. Asimismo, adujo que, con esa reforma, en

lugar de obligar a las autoridades a respetar la garantía de legalidad, impide a los tribunales de la federación, ante actos arbitrarios, conceder amparos cuando se acredite la violación a las garantías individuales y, como consecuencia, la restitución en el goce de los derechos violados, como sería la reinstalación en el empleo; además, se le negaría al elemento policial llevar una carrera policial, cuando se le cierran las puertas de la profesionalización y propuso una diversa redacción de la reforma en discusión.

Gerardo Sánchez García, diputado del Partido Revolucionario Institucional, expresó su posición a favor de las reformas propuestas al artículo 123 constitucional, estimó que los miembros de los cuerpos de seguridad pública tienen beneficios que las leyes les otorgan para permanecer en su cargo, con un complejo sistema para poder ser separados del mismo, lo que demerita la impartición de justicia y afirmó que con esa reforma se pretende regular la actuación de las instituciones policiales con respeto de los derechos de audiencia y defensa. También manifestó que la modificación constitucional pretende anteponer el interés de la nación al interés particular, ya que los elementos policiales cuando defrauden la confianza deben ser removidos de su cargo porque pueden poner en peligro la seguridad nacional, lo que no les priva del derecho de acceso al servicio civil de carrera.

Del Partido Acción Nacional habló Abelardo Perales Meléndez, quien se manifestó en contra de la redacción de la propuesta de reforma al artículo 123 constitucional, porque consideró que puede generar inseguridad jurídica o indefinición, pero en algunos aspectos del contenido estuvo a favor. Éste diputado dijo que con esa reforma no se quebranta el principio de la irretroactividad de la ley, ya que cuando se aplica retroactivamente un precepto de la constitución, no puede existir tal violación. Por otro lado, refirió que no se pretende una remoción libre de los elementos policiales, porque esto será cuando no cumplan con los requisitos que la ley vigente exija y, cuando si los reúnan, podrá demandar su reinstalación; es aquí donde consideró que existe confusión y que es errónea la redacción de la propuesta de reforma, pretendió que se modifique la redacción

para que se establezca que en caso de que el elemento policial acredite cumplir con los requisitos para permanecer en su empleo, sea reinstalado, lo que evidentemente va en contra de la intención del Presidente de la República al proponer la adición de un tercer párrafo a la fracción XIII, del apartado B, del artículo 123 constitucional.

Para hablar en contra de la reforma constitucional citada, el diputado Miguel Angel Quiroz Pérez, del Partido Revolucionario Institucional, dijo que por la naturaleza de la relación que se establece entre el Estado y los miembros de los cuerpos policiales, éstos pueden ser removidos libremente de su cargo, lo que se aclara y hace explícito en la reforma que se discutió. Además, fue de la opinión de que para evitar remociones arbitrarias, en caso de que el elemento policial acredite cumplir con los requisitos que las leyes exigen para permanecer en la corporación respectiva, sea indemnizado, lo que evitará remociones injustas y permitirá depurar a los cuerpos policiales. Manifestó su conformidad con la opinión de sus compañeros diputados en el sentido de que no es aceptado por nuestro sistema jurídico la violación al principio de irretroactividad de la ley por un precepto constitucional.

Continuó con el uso de la voz el diputado Luis Rojas Chávez, miembro del Partido de la Revolución Democrática, persona que se expresó en contra de la reforma constitucional multicitada, ya que consideró que no debe servir como pretexto para su aprobación la necesidad de depurar los cuerpos policiacos, en virtud de que debe respetarse la garantía de igualdad plasmada en el artículo 1º constitucional e insistió en que viola el principio de irretroactividad de la ley, porque un elemento policial quedaría en total incertidumbre al no saber qué requisitos establecerá con posterioridad la ley para permanecer en su empleo; de igual forma, se les negaría la posibilidad de ejercer el juicio de amparo para combatir su remoción, cuando consideren que se han violado sus garantías individuales, lo que va en contra de esa institución tan importante en nuestro sistema jurídico.

Por su parte, el diputado Felipe Urbiola Ledesma, militante del Partido Acción Nacional, manifestó su posición a favor de la reforma discutida, porque opinó que la actuación de los elementos policiales es ineficiente y para corregirla se necesita un régimen jurídico adecuado, asimismo se necesita mejorar el perfil de los policías. En lo que respecta a los argumentos en contra de la citada reforma realizados por los anteriores oradores, dijo que no se generaría una transgresión al principio de irretroactividad de la ley, ya que serían las disposiciones secundarias las que establecerán los requisitos para permanecer en los cuerpos policiales, lo que no constituye la aplicación retroactiva de la norma constitucional. Este diputado expresó una diferencia entre cese y remoción, dijo que el primero se da cuando el elemento policial ha actuado en contravención a las disposiciones aplicables y, la remoción, cuando no cumple con los requisitos que la ley establece; consideró que se está confundiendo la intención de la reforma en cuestión, en virtud de que se pretende que el elemento policial que no cumpla con los requisitos que la ley establezca pueda ser removido y, en caso de que acredite cumplir con esos requisitos, sea reinstalado; contrariamente, cuando no acredite cumplir con los requisitos para su permanencia, únicamente sea indemnizado y propuso otra redacción de la reforma constitucional al artículo 123, apartado B, fracción XIII, en la que pretendió que quede claro lo que consideró se pretende con el tema en debate.

Rosalio Hernández Beltrán, diputado de la bancada del Partido de la Revolución Democrática, expuso su posición en contra de la reforma al artículo 123 constitucional, ya que consideró que con la propuesta presidencial de reforma al artículo 123 constitucional, se negaría a los miembros de los cuerpos policiales el derecho a que se les conceda el amparo y protección de los tribunales federales cuando resulte evidente la violación a sus garantías individuales, lo que lleva a permitir arbitrariedades. No estuvo de acuerdo en que para sanear a los cuerpos policiales de los malos elementos, se permita la violación de garantías individuales. Por otro lado, opinó que con dicha reforma se les negaría a los elementos policiales su derecho al trabajo, a la estabilidad en el empleo y pidió que se les reconozca su carácter de trabajadores, así como la existencia de una

relación laboral entre ellos y los administradores, quienes deben ser considerados como patrones.

Finalmente, por el Partido Revolucionario Institucional, habló el diputado Arturo Charles Charles, quien se pronunció a favor de la reforma al artículo 123 constitucional, analizó las circunstancias por las que se ha declarado que la relación que se mantiene entre el Estado y los miembros de los cuerpos policiales es de naturaleza administrativa, básicamente declaró que esto es por el tipo de funciones que tienen encomendadas esos servidores públicos y por la relación de jerarquía y no de subordinación que mantienen con sus superiores.

Hasta lo aquí mencionado, respecto al debate de la reforma de mérito, existe una diversidad de razones, algunas que compartimos y otras no, que apoyan o atacan la propuesta de reforma al artículo 123 constitucional; sin embargo, después de la votación respectiva, se aprobó por la Cámara de Diputados la adición de un tercer párrafo a la fracción XIII, del apartado B, del artículo 123 constitucional, con 289 votos en pro y 116 en contra.

Por lo que hace a las Legislaturas de los Estados, los Estados de Aguascalientes, Baja California Sur, Campeche, Coahuila, Colima, Chiapas, Durango, Guanajuato, Hidalgo, Jalisco, México, Oaxaca, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán y Zacatecas, comunicaron a la Comisión Permanente del Honorable Congreso de la Unión su aprobación con la reforma constitucional de mérito, por lo que al contarse con la mayoría a que se refiere el artículo 135 constitucional, el 3 de febrero de 1999 se declararon reformados los artículos 16, 19, 22 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, decreto que se publicó en el "*Diario Oficial*" de la Federación el 8 de marzo de 1999.

CAPÍTULO IV. INCONGRUENCIA DEL TERCER PÁRRAFO DE LA FRACCIÓN XIII DEL ARTÍCULO 123, APARTADO B, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, RESPECTO A LOS ARTÍCULOS 14 Y 16 CONSTITUCIONALES.

4.1. Supremacía Constitucional, según el artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

4.2. Las contradicciones entre los artículos de la Constitución, según la jurisprudencia.

4.3. Las contradicciones entre los artículos de la Constitución, según la doctrina.

4.4. Incongruencia del tercer párrafo de la fracción XIII, del artículo 123, del apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, respecto a los artículos 14 y 16 Constitucionales.

CAPÍTULO IV. INCONGRUENCIA DEL TERCER PÁRRAFO DE LA FRACCIÓN XIII, DEL ARTÍCULO 123, DEL APARTADO B, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, RESPECTO A LOS ARTÍCULOS 14 Y 16 CONSTITUCIONALES.

4.1. Supremacía Constitucional, según el artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El principio de la supremacía constitucional se encuentra previsto en el artículo 133 de la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el que a la letra dice:

"Artículo 133.- Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados."

Éste principio refiere que los preceptos constitucionales deben observarse por todas las autoridades ante cualquier otra norma, en virtud de que constituyen la norma suprema del Estado, en la que se prevén los derechos fundamentales, las bases de las normas secundarias y se da existencia legal a los órganos estatales.

Dicha norma fundamental adquiere esa característica al haber sido creada por el poder constituyente, para que sean los poderes constituidos los que gobiernen en completo apego y respeto, en primer lugar, a los dispositivos de la constitución federal y, en segundo lugar, a las leyes secundarias que de ella emanen.

Ahora bien, del texto del artículo 133 constitucional se puede llegar a considerar como ley suprema, además de la constitución federal, a las leyes secundarias y tratados internacionales; sin embargo, esa aseveración ha sido considerado por la doctrina como un error, ya que diversos juristas coinciden en reconocer como única ley suprema a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, porque cualquier ley secundaria debe estar acorde con los principios constitucionales sobre cualquier otra disposición.

Lo anterior lo afirma el maestro Ignacio Burgoa en su obra *Derecho Constitucional Mexicano*, ya que al analizar el artículo 133 constitucional dice que: *"Parece ser que la primera parte del propio artículo otorga el carácter de supremacía no sólo a la Constitución, sino también a las leyes dadas por el Congreso federal que emanen de ella y a los tratados internaciones que celebre el Presidente de la República con aprobación del Senado. No obstante, a pesar de esa declaración, la supremacía se reserva al ordenamiento constitucional, pues tanto dichas leyes como los mencionados tratados, en cuanto a su carácter supremo, están sujetos a la condición de que no sean contrarios a la Constitución"*.³³

Por su parte, Felipe Tena Ramírez comparte esa idea al sostener, igualmente respecto al contenido del artículo 133 constitucional, que: *"Aunque la expresión literal del texto autoriza a pensar a primera vista que no es sólo la Constitución la ley suprema, sino también las leyes del Congreso de la Unión y los*

³³ BURGOA ORIHUELA, IGNACIO. *Derecho Constitucional Mexicano*. 12ª ed. Edit. Porrúa, México, 1999. Pág. 362 y 363.

tratados, despréndese sin embargo del propio texto que la Constitución es superior a las leyes federales, porque éstas para formar parte de la ley suprema deben 'emanar' de aquélla, esto es, deben tener su fuente en la Constitución; lo mismo en cuanto a los tratados, que necesitan 'estar de acuerdo' con la Constitución. Se alude así al principio de subordinación (característico del sistema norteamericano) de los actos legislativos respecto a la norma fundamental."³⁴

De igual forma, ha sido declarado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en diversas jurisprudencias que la supremacía constitucional únicamente le corresponde a los artículos que integran la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al efecto se transcriben los siguientes criterios:

TRATADOS INTERNACIONALES. SE UBICAN JERÁRQUICAMENTE POR ENCIMA DE LAS LEYES FEDERALES Y EN UN SEGUNDO PLANO RESPECTO DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.-

Persistentemente en la doctrina se ha formulado la interrogante respecto a la jerarquía de normas en nuestro derecho. Existe unanimidad respecto de que la Constitución Federal es la norma fundamental y que aunque en principio la expresión "... serán la Ley Suprema de toda la Unión ..." parece indicar que no sólo la Carta Magna es la suprema, la objeción es superada por el hecho de que las leyes deben emanar de la Constitución y ser aprobadas por un órgano constituido, como lo es el Congreso de la Unión y de que los tratados deben estar de acuerdo con la Ley Fundamental, lo que claramente indica que sólo la Constitución es la Ley Suprema. El problema respecto a la jerarquía de las demás normas del sistema, ha encontrado en la jurisprudencia y en la doctrina distintas soluciones, entre las que destacan: supremacía del derecho federal frente al local y misma jerarquía de los dos, en sus variantes lisa y llana, y con la existencia de "leyes constitucionales", y la de que será ley suprema la que sea calificada de constitucional. No obstante, esta Suprema Corte de Justicia considera que los tratados internacionales se encuentran en un segundo plano inmediatamente debajo de la Ley Fundamental y por encima del derecho federal y el local. Esta interpretación del artículo 133

³⁴ TENA RAMÍREZ, FELIPE. *Derecho Constitucional Mexicano*. 27ª ed. Edit. Porrúa, México, 1993. Pág. 18.

constitucional, deriva de que estos compromisos internacionales son asumidos por el Estado mexicano en su conjunto y comprometen a todas sus autoridades frente a la comunidad internacional; por ello se explica que el Constituyente haya facultado al presidente de la República a suscribir los tratados internacionales en su calidad de jefe de Estado y, de la misma manera, el Senado interviene como representante de la voluntad de las entidades federativas y, por medio de su ratificación, obliga a sus autoridades. Otro aspecto importante para considerar esta jerarquía de los tratados, es la relativa a que en esta materia no existe limitación competencial entre la Federación y las entidades federativas, esto es, no se toma en cuenta la competencia federal o local del contenido del tratado, sino que por mandato expreso del propio artículo 133 el presidente de la República y el Senado pueden obligar al Estado mexicano en cualquier materia, independientemente de que para otros efectos ésta sea competencia de las entidades federativas. Como consecuencia de lo anterior, la interpretación del artículo 133 lleva a considerar en un tercer lugar al derecho federal y al local en una misma jerarquía en virtud de lo dispuesto en el artículo 124 de la Ley Fundamental, el cual ordena que "Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados.". No se pierde de vista que en su anterior conformación, este Máximo Tribunal había adoptado una posición diversa en la tesis P. C/92, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Número 60, correspondiente a diciembre de 1992, página 27, de rubro: "LEYES FEDERALES Y TRATADOS INTERNACIONALES. TIENEN LA MISMA JERARQUÍA NORMATIVA."; sin embargo, este Tribunal Pleno considera oportuno abandonar tal criterio y asumir el que considera la jerarquía superior de los tratados incluso frente al derecho federal.

P. LXXVII/99

Amparo en revisión 1475/98.-Sindicato Nacional de Controladores de Tránsito Aéreo.-11 de mayo de 1999.-Unanimidad de diez votos.-Ausente: José Vicente Aguinaco Alemán.-Ponente: Humberto Román Palacios.-Secretario Antonio Espinoza Rangel.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el veintiocho de octubre en curso, aprobó, con el número LXXVII/1999, la tesis aislada que antecede; y

determinó que la votación es Idónea para integrar tesis jurisprudencial.-México, Distrito Federal, a veintiocho de octubre de mil novecientos noventa y nueve.

Nota: Esta tesis abandona el criterio sustentado en la tesis P C/92, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación Número 60, Octava Epoca, diciembre de 1992, página 27, de rubro: "LEYES FEDERALES Y TRATADOS INTERNACIONALES. TIENEN LA MISMA JERARQUÍA NORMATIVA."

Instancia: Pleno. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Epoca: Novena Epoca. Tomo X, Noviembre de 1999. Tesis: P. LXXVII/99 Página: 46.

CONTROL JUDICIAL DE LA CONSTITUCIÓN. ES ATRIBUCIÓN EXCLUSIVA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN.- La supremacía constitucional se configura como un principio consustancial del sistema jurídico-político mexicano, que descansa en la expresión primaria de la soberanía en la expedición de la Constitución, y que por ello coloca a ésta por encima de todas las leyes y de todas las autoridades, de ahí que las actuaciones de éstas deben ajustarse estrictamente a las disposiciones de aquélla. En este sentido, más que una facultad, la supremacía constitucional impone a toda autoridad el deber de ajustar a los preceptos fundamentales, los actos desplegados en ejercicio de sus atribuciones. Por tanto, si bien es cierto que los tres Poderes de la Unión deben observar la Ley Suprema, no puede afirmarse que por esta razón, las autoridades puedan, por sí y ante sí, en el ejercicio de funciones materialmente jurisdiccionales, examinar la constitucionalidad de sus propios actos o de los ajenos, toda vez que, al respecto, la propia Constitución consagra, en sus artículos 103 y 107, un medio de defensa expreso, por vía de acción, como es el juicio de amparo y lo encomienda, en exclusiva, al Poder Judicial de la Federación, sentando las bases de su procedencia y tramitación.

P./J. 73/99

Amparo en revisión 1878/93.-Sucesión intestamentaria a bienes de María Alcocer vda. de Gil.-9 de mayo de 1995.-Cinco votos.-Ponente: José de Jesús Gudiño Pelayo -Secretario: Alfredo López Cruz.

Amparo en revisión 1954/95.-José Manuel Rodríguez Velarde y coags.-30 de junio de 1997.-Once votos.-Ponente: José de Jesús Gudiño Pelayo.-Secretario: Mario Flores García.

Amparo directo en revisión 912/98.-Gerardo Kalifa Matta.-19 de noviembre de 1998.-Unanimidad de nueve votos.-Ausentes: José Vicente Aguinaco Alemán y José de Jesús Gudiño Pelayo.-Ponente: Juan N. Silva Meza.-Secretario: Alejandro Villagómez Gordillo.

Amparo directo en revisión 913/98.-Ramona Matta Rascala.-19 de noviembre de 1998.-Unanimidad de nueve votos.-Ausentes: José Vicente Aguinaco Alemán y José de Jesús Gudiño Pe layo.-Ponente: José de Jesús Gudiño Pelayo; en su ausencia, hizo suyo el proyecto Genaro David Góngora Pimentel.-Secretario: Miguel Ángel Ramírez González.

Amparo directo en revisión 914/98.-Magda Perla Cueva de Kalifa.-19 de noviembre de 1998.-Unanimidad de nueve votos. -Ausentes: José Vicente Aguinaco Alemán y José de Jesús Gudiño Pelayo.-Ponente: Juan N. Silva Meza.-Secretaria: Guillermina Coutiño Mata.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el trece de julio del año en curso, aprobó, con el número 73/1999, la tesis jurisprudencial que antecede.- México, Distrito Federal, a catorce de julio de mil novecientos noventa y nueve.

AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN 914/98. MAGDA PERLA CUEVA DE KALIFA.
Véase página 6.

Instancia: Pleno. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Epoca: Novena Epoca. Tomo X, Agosto de 1999. Tesis: P./J. 73/99 Página: 18. Tesis de Jurisprudencia.

En éste mismo sentido, el maestro Carlos Arellano García, expone que en el artículo 133 de la constitución, se establece la supremacía de ese cuerpo de ley, sobre cualquier otro, bajo los siguientes argumentos:

"En el orden jerárquico normativo del Derecho mexicano, con claridad, se establece, en el anterior artículo transcrito, una supremacía constitucional indiscutible. Es pertinente puntualizar, respecto del artículo 133 producido, lo siguiente:

"A) Dada la redacción terminante y clara del artículo 133 constitucional, en el sistema jurídico mexicano, hay una supremacía de la Constitución por encima de las leyes federales y tratados y una supremacía de la Constitución y leyes de los Estados de la República. En la cúspide de la escala de valores que corresponde a los ordenamientos citados aparece la Constitución.

"B) Siendo superior la Constitución, complementariamente, se establece una institución de resguardo de la misma que es el juicio de amparo y un órgano que vela por ella y que es el Poder Judicial de la Federación.

"C) La supremacía de la Constitución, respecto de las leyes federales, deriva de la indicación de que 'las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella'. Emanar de ella significa que se apeguen al texto constitucional y no lo contravengan. Los diputados y senadores que intervienen en la elaboración de las leyes federales han de cumplir la Constitución y para ello, rinde la protesta a que se refiere el artículo 128 de la Constitución: (se transcribe)

"D) La supremacía de la Constitución, respecto de los tratados internacionales, se establece en el artículo 133 constitucional al fijarse: 'todos los tratados que estén de acuerdo con la misma'. Esto significa que los tratados internacionales no deben contravenir lo dispuesto en la Constitución, y también significa que el amparo puede solicitarse por un gobernado contra un tratado internacional que, en alguna de sus disposiciones, vulnera garantías individuales o afecta la distribución competencial entre Federación y Estados.

"E) La supremacía constitucional también se produce respecto de la constituciones o leyes de los Estados por así disponerlo la parte final del propio artículo 133 constitucional.

"F) La supremacía constitucional se hace efectiva a través del amparo, dado lo dispuesto por los artículos 103 y 107 constitucionales pero, dada la última parte del artículo 133, los jueces de los Estados pueden coadyuvar al control de la supremacía constitucional mediante la facultad que les otorga el artículo 133, de preferir las disposiciones federales frente a las disposiciones constitucionales y legales de las entidades federativas.

"G) Como corolario de lo anterior, la máxima que se obtiene es que, en el amparo, tiene prevalencia la Constitución sobre tratados internacionales, leyes federales, constituciones y leyes de los Estados"³⁵

Así, toda norma constitucional implica preferencia en su aplicación respecto a cualquier otra norma, lo que debe ser respetado por todas las autoridades al emitir sus actos, incluso con apoyo en el artículo 128 constitucional que literalmente dice: *"Todo funcionario público, sin excepción alguna, antes de tomar posesión de su encargo, prestará la protesta de guardar la Constitución y las leyes que de ella emanen."*

Sin embargo, son dables los casos en que una norma secundaria o un acto de autoridad contravienen algún principio constitucional, ante lo que existen recursos o instancias ordinarias y el juicio de amparo para reclamar tal inconstitucionalidad y así lograr la intención del constituyente de cumplir y hacer respetar los derechos fundamentales.

³⁵ ARELLANO GARCÍA, CARLOS. *El Juicio de Amparo*. 3ª ed. Edit. Porrúa, México, 1997. Pág. 357-358.

Además, es posible que un precepto constitucional sea incongruente con algún principio de esa ley suprema, situación que no es reconocida por ningún ordenamiento jurídico, ya que se presupone que existe armonía entre todos los artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pero después de tantas modificaciones que ha sufrido es factible que se olviden los principios del constituyente de 1917, lo que genera que se rompa la armonía que se estableció en la ley suprema en su origen, situación que afecta todo el sistema jurídico, por lo tanto, al aparato legislativo le corresponde preservar esos principios y no permitir que exista incongruencia entre los dispositivos constitucionales.

4.2. Las contradicciones entre los artículos de la Constitución, según la jurisprudencia.

En nuestro sistema jurídico no es aceptable considerar inconstitucional a un artículo de la Carta Magna, porque ésta constituye, dentro de la jerarquía de las leyes, la ley suprema, reconocida como el conjunto de normas coherentes que reúnen los principios fundamentales del orden jurídico, preceptos que sirven de base para las leyes secundarias y para los actos de autoridad, mismos que no pueden ser contradictorios entre sí, ya que fueron creados para dar unidad al sistema jurídico y todos ellos están en una misma jerarquía.

El anterior criterio fue sostenido por nuestro máximo tribunal al establecer las siguientes tesis aisladas de la séptima época que dicen:

CONSTITUCION FEDERAL. SUS ESTATUTOS NO PUEDEN SER CONTRADICTORIOS ENTRE SI.- Las reformas a los artículos 49 y 131 de la Constitución, efectuadas por el Congreso de la Unión, no adolecen de inconstitucionalidad, ya que jurídicamente la Carta Magna no tiene ni puede tener contradicciones, de tal manera que, siendo todos sus preceptos de igual jerarquía,

ninguno de ellos prevalece sobre los demás; por lo que no se puede decir que algunos de sus estatutos no deban observarse por ser contrarios a lo dispuesto por otros. La Constitución es la norma fundamental que unifica y da validez a todas las demás normas que constituyen un orden jurídico determinado y conforme a su artículo 133, la Constitución no puede ser inconstitucional; es un postulado sin el cual no se podría hablar de orden jurídico positivo, porque es precisamente la Carta Fundamental la que unifica la pluralidad de normas que componen el derecho positivo de un Estado. Además, siendo "la Ley Suprema de toda la Unión", únicamente puede ser modificada o adicionada de acuerdo con las disposiciones de la misma que en el derecho mexicano se contienen en el artículo 135 constitucional, y únicamente por conducto de un órgano especialmente calificado pueden realizarse las modificaciones o adiciones, y por exclusión, ningún otro medio de defensa legal como el juicio de amparo es apto para modificarla.

Amparo en revisión 8165/62. Salvador Piña Mendoza. 22 de marzo de 1972. Unanimidad de 16 votos. Ponente: Enrique Martínez Ulloa.

Instancia: Pleno. Fuente: Semanario Judicial de la Federación. Epoca: Séptima Epoca. Volumen 39 Primera Parte. Tesis: Página: 22. Tesis Aislada.

CONSTITUCION, REFORMAS A LA. AMPARO IMPROCEDENTE. BANCA Y CREDITO.- El artículo 145 de la Ley de Amparo dispone lo siguiente: "El juez de Distrito examinará, ante todo, el escrito de demanda; y si encontrare motivo manifiesto e indudable de improcedencia, la desechará de plano, sin suspender el acto reclamado". La parte quejosa, en la demanda de garantías, reclamó los actos que hizo consistir en: "1. Del H. Congreso de la Unión y de las H.H. Legislaturas de los Estados que se han señalado como responsables, en calidad de integrantes del órgano revisor de la Constitución Federal, reclamamos la aprobación de una enmienda que adiciona un párrafo quinto al artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y del primer Cuerpo Colegiado citado reclamamos además el cómputo de votos de las Legislaturas de los Estados, la declaración de estar aprobada la adición constitucional y la expedición del Decreto

de 16 de noviembre de 1982, publicado en el Diario Oficial de la Federación del día inmediato siguiente. Dicho párrafo adicionado es del tenor literal siguiente: "Artículo Primero. Se adiciona un párrafo quinto al artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como sigue: Artículo 28.-...Se exceptúa también de lo previsto en la primera parte del primer párrafo de este artículo la prestación del servicio público de banca y crédito. Este servicio será prestado exclusivamente por el Estado a través de instituciones, en los términos que establezca la correspondiente ley reglamentaria, la que también determinará las garantías que protejan los intereses del público y el funcionamiento de aquellas en apoyo de las políticas de desarrollo nacional. El servicio público de banca y crédito no será objeto de concesión a particulares. Transitorios: Artículo Primero. El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación. Artículo Segundo. En tanto se establecen por la ley reglamentaria del párrafo quinto del artículo 28 constitucional las modalidades a que se sujetarán, mantienen su actual situación jurídica, el Banco Nacional del Ejército, Fuerza Aérea y Armada, S. A., el Banco Obrero, S. A., las sucursales en México de bancos extranjeros que cuentan con concesión del Gobierno Federal y las Organizaciones Auxiliares de Crédito. 2. Del C. Presidente de la República reclamamos la expedición del Decreto de fecha 16 de noviembre de 1982, en que manda observar y publicar el referido Decreto del H. Congreso de la Unión fechado el mismo día, publicación que se lleva a cabo en el Diario Oficial de la Federación correspondiente al 17 de noviembre de 1982. 3. De los C.C. Secretario de Gobernación, Secretario de Hacienda y Crédito Público y Secretario de Trabajo y Previsión Social, reclamamos el refrendo del Decreto Presidencial promulgatorio de la adición al artículo 28 constitucional, y del C. Secretario nombrado en primer término reclamamos además la publicación que se lleva a cabo en el Diario Oficial de la Federación correspondiente al 17 de noviembre de 1982. 3. (sic) De los CC. Secretario de Gobernación, Secretario de Hacienda y Crédito Público y Secretario de Trabajo y Previsión Social, reclamamos el refrendo del Decreto Presidencial promulgatorio de la adición al artículo 28 constitucional, y del C. Secretario nombrado en primer término reclamamos además la publicación realizada en el Diario Oficial de la Federación del 17 de noviembre de 1982. 4. Asimismo reclamamos todas las consecuencias y efectos de los actos atribuidos a todas las autoridades responsables, entre los que pueden mencionarse, a guisa de ejemplo,

los siguientes: la reducción del campo de ejercicio de la libertad de comercio e industria de las quejas, substrayendo de dicha esfera el servicio al público de la banca y crédito para constituir un nuevo monopolio estatal incompatible con las decisiones políticas fundamentales tomadas por el Constituyente de 1917; el obstruir la devolución de las autorizaciones o mal llamadas concesiones expedidas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en favor de las quejas para dar al público el servicio de banca y crédito, autorizaciones o mal llamadas concesiones que les fueron retiradas por el Decreto expropiatorio de bienes de 1o. de septiembre de 1982, impugnado mediante el juicio de amparo número 322/82, del Índice del Juzgado Segundo de Distrito del Distrito Federal en Materia Administrativa; el coartar y hacer nugatoria la ejecución de la sentencia que se pronunciare en la audiencia constitucional del citado juicio de garantías, concediendo a las quejas el amparo contra el retiro de las autorizaciones o mal llamadas concesiones a que se refiere el aludido Decreto de 1o. de septiembre de 1982, impidiendo los efectos restitutorios de dicho fallo; la privación indebida de los derechos de las quejas emanados de sus autorizaciones o mal llamadas concesiones para prestar al público el servicio de banca y crédito y derivados también de las leyes hasta el 18 de noviembre de 1982, día en que entró en vigor la enmienda constitucional impugnada". Cuando en una demanda de garantías se reclaman en esencia, las adiciones al artículo 28 constitucional, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 17 de noviembre de 1982, es evidente que, con fundamento en lo dispuesto por el artículo 145 de la Ley de Amparo, debió desecharse aquélla, por ser notoriamente improcedente, en términos de lo establecido por la fracción XVIII del artículo 73 de la Ley de la materia, en relación con los artículos 1o. de la propia Ley y 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En efecto, cabe precisar que los supuestos de procedencia del juicio de garantías se encuentran limitativamente señalados en los artículos 103 de la Constitución Federal y 1o. de la Ley de Amparo, reglamentaria del precepto citado en primer lugar y del artículo 107 de la propia Carta Magna; asimismo, debe decirse que el procedimiento y las bases a que se sujeta el juicio constitucional están previstos en el último de los mencionados preceptos. Dispone el artículo 103 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que: "Los Tribunales de la Federación resolverán toda controversia que se suscite: 1. Por leyes o actos de la autoridad que violen las garantías individuales. II. Por leyes

o actos de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados, y III. Por leyes o actos de las autoridades de éstos que invadan la esfera de la autoridad federal". A su vez, el artículo 1o. de la Ley de Amparo, establece: "El juicio de amparo tiene por objeto resolver toda controversia que se suscite: I. Por leyes o actos de la autoridad que violen las garantías individuales; II. Por leyes o actos de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados; III. Por Leyes o actos de las autoridades de éstos que invadan la esfera de la autoridad federal". Debe decirse que el caso concreto no queda comprendido en ninguno de los supuestos de procedencia del juicio de amparo a que se refieren los preceptos antes transcritos. Se afirma lo anterior, dado que el caso de que se trata no encuadra ni en la fracción II, ni tampoco en la fracción III, de los artículos 103 de la Constitución Federal y 1o. de la Ley de Amparo, porque no se aduce por la parte quejosa en la demanda de amparo invasión alguna de soberanía entre la Federación y los Estados. Tampoco queda comprendido el caso que se estudia en la fracción I de los mismos artículos 103 de la Carta Magna y 1o. de la Ley invocada, en virtud de que para que el juicio fuera procedente en los términos de la fracción mencionada, sería preciso que el precepto "leyes" a que se refieren tales disposiciones comprendiese a la Constitución General de la República, lo que es inaceptable, según enseguida se verá. Efectivamente, el juicio de amparo constituye un medio de defensa, el más eficaz, de nuestra Constitución Política, por lo cual resulta absurdo y contra toda lógica jurídica que se pretenda utilizar ese medio de defensa para impugnar, y en su caso destruir, la Constitución, de la cual forma parte la adición señalada como acto reclamado. Cabe precisar que les asiste la razón a las recurrentes en cuanto aducen que "Constitución" y "ley" son conceptos que no deben confundirse, pues mientras la Constitución es un conjunto de normas supremas que rigen la organización y funcionamiento de los poderes públicos y sus relaciones de orden social, la ley consiste en el conjunto de normas que derivan su validez y eficacia de la propia Constitución. Igualmente, "Constitución" y "ley", ya sea ésta federal o local, se diferencian por su jerarquía, por su proceso de elaboración y por su contenido. En cuanto a su jerarquía, es inquestionable que prevalece la norma constitucional respecto de la ordinaria, cuando ésta, se encuentra en contravención con aquélla; en lo que atañe a su proceso de elaboración, la Constitución emana del Poder Constituyente y únicamente puede ser reformada o adicionada por el poder revisor, también

llamado Constituyente Permanente, en tanto que la ley proviene de los poderes constituidos y, por lo que se refiere a su contenido, la Constitución establece originalmente los aspectos mencionados, en tanto que la ley desarrolla los preceptos constitucionales sin poder alterarlos. De lo anterior resulta que, como ya se dijo, "Constitución" y "ley", ya sea ésta federal o local, son términos que en forma alguna deben confundirse para llegar a concluir que el juicio de garantías pudiera intentarse, por igual contra una y contra otra. En tales condiciones, como en el concepto "leyes" a que aluden los artículos 103 de la Constitución Federal y 1o. de la Ley de Amparo, ambos en su fracción I, no se comprende el de la Ley Suprema, o sea la "Constitución", que como ha quedado expresado, por su jerarquía no puede confundirse con la ley ya sea ésta federal o local que es a la que se refiere el precepto antes indicado. Este Tribunal concluye que es incuestionable que la demanda de amparo de que se trata, en la cual se reclaman adiciones al artículo 28 constitucional, tildándolas de inconstitucionales, debió desecharse, por ser notoriamente improcedente, con fundamento en lo establecido por el artículo 145 de la Ley de Amparo, en relación con los artículos 73, fracción XVIII, y 1o. de la misma Ley y 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. No obsta a lo anteriormente considerado, la circunstancia de que en la demanda de garantías se impugnen también vicios que se dicen cometidos durante el proceso de formación de la reforma constitucional reclamada. Esto es así, por que admitir la procedencia del juicio por la razón indicada implicaría, necesariamente, la posibilidad de destruir la reforma constitucional con que culminó el procedimiento de su formación, lo cual es inadmisibles, según ya se dijo. Cabe agregar que en cualquier supuesto de notoria improcedencia del amparo contra el acto o la resolución con que culmina un procedimiento, no existe la posibilidad legal de examinar la constitucionalidad de los actos que tienen lugar durante la secuela de ese procedimiento.

PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Queja 4/83. Secretario de Gobernación y otras autoridades (Juicio de Amparo 410/82 Promovido por Carlos Abredop Dávila y otros). 13 de enero de 1983. Unanimidad de votos. Ponente: Fernando Lanz Cárdenas.

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Fuente: Semanario Judicial de la Federación. Época: Séptima Época. Volumen 169-174 Sexta Parte. Tesis: Página: 56. Tesis Aislada.

En igual sentido se pronunció el Segundo Tribunal Colegiado del Décimo Sexto Circuito, ya que consideró que una reforma constitucional, por su misma naturaleza, no puede ir en contra de otro precepto del mismo ordenamiento legal, pero considera que en caso de que efectivamente la modificación constitucional vaya en contra de los principios que estableció el poder constituyente de 1917, se deberá enmendar a través del constituyente permanente y no por el Poder Judicial de la Federación, ya que no se debe permitir que un órgano diverso al que autoriza el artículo 103 de la Carta Magna, la modifique, al efecto se transcribe el criterio aislado de referencia:

CONSTITUCION, REFORMA A LA. AMPARO IMPROCEDENTE.- Una vez aprobada alguna reforma o adición a la Constitución General de la República por el llamado poder reformador o constituyente permanente, que lo conforman el Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados, conforme al artículo 135 de la Carta Magna, pasa aquella reforma a formar parte del texto mismo de la ley fundamental, que es la norma suprema de toda la Unión, en términos del artículo 133, y como tal norma nunca puede ser inconstitucional, sólo deberá ser corregida la existencia de alguna eventual reforma que se estime contraria al espíritu del constituyente de Querétaro, por medio de otra reforma y por el órgano de referencia. Sostener lo contrario, sería tanto como admitir que un poder constituido, como lo es el Judicial de la Federación, asumiera funciones de poder constituyente. Además, el juicio de garantías, conforme a lo dispuesto por el artículo 103 constitucional, sólo procede contra leyes secundarias o actos de autoridad (constituida) que vulneren o restrinjan garantías individuales y es evidente que la ley suprema no puede, constitucionalmente hablando, vulnerar las garantías individuales que ella misma establece.

SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DEL DECIMO SEXTO CIRCUITO.

Amparo en revisión 60/92. José de Jesús Palma de la Cruz. 19 de mayo de 1992. Unanimidad de votos. Ponente: Juan Manuel Arredondo Elías. Secretario: Francisco Javier Solís López.

SEMANARIO JUDICIAL. OCTAVA EPOCA. TOMO XI. JUNIO 1993. TRIBUNALES COLEGIADOS. PAG. 244.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, en su sesión pública celebrada el 9 de septiembre de 1999, aprobó con los números LXIII/1999 y LXVI/1999 dos tesis jurisprudenciales, en las que abre la posibilidad de la procedencia del juicio de amparo para combatir una reforma constitucional, pero únicamente cuando presenten vicios del procedimiento, tales criterios establecen lo siguiente:

REFORMA CONSTITUCIONAL, AMPARO CONTRA SU PROCESO DE CREACIÓN. PARA SU PROCEDENCIA NO SE REQUIERE DE LA EXPRESIÓN, EN EXCLUSIVA, DE VIOLACIONES RELACIONADAS CON EL ARTÍCULO 135 DE LA CONSTITUCIÓN.- La improcedencia del juicio de garantías por ausencia de expresión de conceptos de violación se encuentra fundamentada en el artículo 73, fracción XVIII, en relación con el 116, fracción V, ambos de la Ley de Amparo, siendo que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que este último dispositivo no exige formalidad alguna para plantear los argumentos de inconstitucionalidad en demandas de amparo indirecto, por ser suficiente para que el Juez de Distrito deba estudiarlos, que el quejoso exprese con claridad la causa de pedir, consistente en la lesión o agravio que estima le produce el acto, resolución o ley impugnada, y los motivos que lo originaron, aunque no guarden un apego estricto a la forma lógica del silogismo. En consecuencia, cuando se impugne en amparo el proceso de reforma constitucional, basta que el quejoso exponga las razones por las cuales considera que dicho acto es contrario a las garantías individuales, para estimar satisfecho el requisito de expresión de conceptos de violación, sin que le sea exigible que sólo señale transgresiones al artículo 135 de la Constitución, porque el contenido de dicho dispositivo sólo consagra el procedimiento para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte

de la propia Carta Magna, mas en parte alguna del precepto se establece que en el ejercicio de los medios de control constitucional deban argumentarse únicamente violaciones que incidan directamente con el citado procedimiento.

P. LXVI/99

Amparo en revisión 1334/98.-Manuel Camacho Solís.-9 de septiembre de 1999.- Once votos.-Ponente: Mariano Azuela Güitrón.-Secretario: Humberto Suárez Camacho.

El Tribunal Pleno, en su sesión pública celebrada el nueve de septiembre en curso, aprobó, con el número LXVI/1999, la tesis aislada que antecede; y determinó que la votación es idónea para integrar tesis jurisprudencial.-México, Distrito Federal, a nueve de septiembre de mil novecientos noventa y nueve.

Instancia: Pleno. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Epoca: Novena Epoca. Tomo X, Septiembre de 1999. Tesis: P. LXVI/99 Página: 12. Tesis Aislada.

REFORMA CONSTITUCIONAL, AMPARO CONTRA SU PROCESO DE CREACIÓN. PROCEDE POR VIOLACIÓN A DERECHOS POLÍTICOS ASOCIADOS CON GARANTÍAS INDIVIDUALES.- La interpretación del contenido del artículo 73, fracción VII, en relación con jurisprudencias sustentadas por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, lleva a determinar que, por regla general, el juicio de amparo en que se pretendan deducir derechos de naturaleza política es improcedente, siendo excepción a lo anterior la circunstancia de que el acto reclamado, además de tener una connotación de índole política, también entrañe la violación de derechos subjetivos públicos consagrados en la propia Carta Magna. Por tanto, tratándose de ordenamientos de carácter general con contenido político-electoral, incluidos los procesos de reforma a la Constitución, para la procedencia del amparo se requiere necesariamente que la litis verse sobre violación a garantías individuales, y no solamente respecto de transgresión a derechos políticos, los cuales no son reparables mediante el juicio de garantías.

P. LXIII/99

Amparo en revisión 1334/98.-Manuel Camacho Solís.-9 de septiembre de 1999.-
Once votos.-Ponente: Mariano Azuela Güitrón.-Secretario: Humberto Suárez
Camacho.

El Tribunal Pleno, en su sesión pública celebrada el nueve de septiembre en
curso, aprobó, con el número LXIII/1999, la tesis aislada que antecede; y
determinó que la votación es idónea para integrar tesis jurisprudencial.-México,
Distrito Federal, a nueve de septiembre de mil novecientos noventa y nueve.

Instancia: Pleno. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Epoca:
Novena Epoca. Tomo X, Septiembre de 1999. Tesis: P. LXIII/99 Página: 13. Tesis
Aislada.

Así, mientras que la ley no aceptan la posibilidad de que resulte
inconstitucional un artículo de la Constitución Política de los Estados Unidos
Mexicanos, la jurisprudencia ya promueve la posibilidad de que pueda ser
impugnada una reforma constitucional por violaciones a las garantías individuales,
pero únicamente en cuanto al proceso reformativo.

4.3. Las contradicciones entre los artículos de la Constitución, según la doctrina.

Existe diversidad de criterios doctrinales en cuanto a si es posible
considerar a un precepto de la Constitución Política de los Estados Unidos
Mexicanos contrario a sus propios principios fundamentales o no, tema que es de
gran polémica entre los estudiosos del derecho y de los ciudadanos en general,
más aún ante tantas reformas que ha sufrido nuestra Carta Magna, ya que
algunas han sido consideradas como innecesarias o con intereses económicos,

políticos y sociales, con la única intención de beneficiarse indebidamente las personas que detentan el poder y en perjuicio de la sociedad.

El doctor en derecho Ignacio Burgoa Orihuela critica la opinión de los juzgados de distrito que rechazan las demandas de amparo que se interponen en contra de una reforma constitucional porque consideran que el artículo 103 constitucional en el concepto de leyes no incluye las disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya que dice que: "Tal interpretación es ilógica, pues la Constitución es nada menos que la *lex legum*, es decir, '*la ley de leyes*', o sea, *la ley fundamental y suprema del país*. Por consiguiente, la interpretación literal aludida, es deleznable."³⁶

Además, dice que: "...una reforma constitucional que afecte cualesquiera de los principios fundamentales involucrados en las decisiones básicas respectivas, puede ser impugnada en amparo cuya procedencia es el camino jurisdiccional para preservar el alma de la Constitución y para evitar tantas modificaciones que en México la han contrariado, convirtiendo a nuestra Ley Suprema en un conjunto de preceptos muchas veces contradictorios, inconexos e innecesarios que sería prolijo enunciar."³⁷

En éste mismo sentido, el maestro Burgoa afirma que en muchas ocasiones las reformas a la constitución obedecen a intereses económicos o políticos en beneficio de los gobernantes en turno y en perjuicio de la sociedad, considera que esto se debe al proceso legislativo vigente que deja en manos del Poder Legislativo Federal y de los poderes legislativos de los Estados la facultad de reformar la ley fundamental, cuyos integrantes considera que son los menos indicados para introducir adiciones y reformas a la constitución, porque muchos

³⁶ BURGOA ORIHUELA, IGNACIO. *El Juicio de Amparo*. Ob cit. Pág. 248.

³⁷ *Ibidem*. Pág. 250.

carecen de una debida preparación cultural y jurídica, así como desconocen los problemas y necesidades de una determinada época.³⁸

A fin de solucionar la deficiencia en el proceso reformativo de la constitución, Ignacio Burgoa propone lo siguiente: "...uno de los medios para hacer efectivo el principio de rigidez constitucional estribaría en dar injerencia a la Suprema Corte de Justicia en toda labor de reforma o adición constitucional cuya causación estuviere implicada en *cuestiones o problemas de índole eminentemente jurídica*, pues siendo dicho alto organismo jurisdiccional el supremo intérprete de la Ley Fundamental, según se le ha reputado por la tradición y doctrina constitucionales, es evidente que sería el mejor habilitado y el más apto para juzgar de la conveniencia, acierto y eficacia de toda enmienda aditiva o reformativa que se proponga a la Constitución."³⁹

Justifica esa propuesta con el argumento de que la Suprema Corte, al tener como función principal velar por el cumplimiento y respeto de los mandamientos constitucionales, no existe impedimento para que lo haga respecto de los actos del poder legislativo, cuando éstos no tengan una motivación real.

También considera otro método para contribuir a las reformas constitucionales que consiste en que "...aun sin la injerencia de la Suprema Corte que proponemos en la labor reformativa o aditiva de nuestro ordenamiento supremo, podría abrigarse la esperanza de que ésta realmente respondiese a una verdadera motivación social, si los legisladores auscultaran la opinión pública y recabaran el parecer de los sectores interesados de las alteraciones que se propongan y acogieran las observaciones válidas que a éstas hicieren."⁴⁰, lo que se traduce en el llamado plebiscito, del que se obtiene la voluntad del pueblo en el tema sometido a su consideración.

³⁸ Cfr. BURGOA ORIHUELA, IGNACIO. *Derecho Constitucional Mexicano*. 12ª ed. Edit. Porrúa, México, 1999. Págs. 377-379.

³⁹ *Ibidem*. Pág. 379.

⁴⁰ *Ibidem*. Pág. 380.

Difiere con el criterio antes mencionado el maestro Enrique Sánchez Bringas, pues dice que, en términos generales, una reforma o modificación a la ley "...depende de que se satisfagan tres requisitos: que el órgano que la produzca disponga de la competencia y de las atribuciones para crearla; que el propio órgano cumpla el procedimiento que rige la creación de esa norma; y, por último, que el contenido de la norma creada no contravenga los principios sustantivos de la norma de la cual deriva".⁴¹

Con respecto a las reformas, adiciones o derogaciones a la constitución, afirma que sólo existe la posibilidad de que carezcan de validez si no cumplen con los dos primeros requisitos, ya que "En cuanto al contenido de las modificaciones constitucionales, no opera la regla de que se apegue a la norma superior porque la norma creada con motivo de la reforma no tiene norma superior ya que es constitución. En síntesis, sólo es posible la inconstitucionalidad de una reforma de la Constitución si no se respetan los procedimientos que la norma básica establece en el artículo 135 constitucional."⁴², porque dice que: "...es indudable que una reforma constitucional que presente vicios en el procedimiento de su formación, carece de validez y no puede ser considerada constitución."⁴³

Felipe Tena Ramírez, coincide con el criterio de Sánchez Bringas, ya que dice que "...una reforma a la Constitución se puede declarar inconstitucional, no por incompetencia del órgano idóneo del artículo 135, sino por haberse realizado por un órgano distinto a aquél o por haberse omitido las formalidades señaladas por dicho precepto. Sólo en ese caso, en que se podría comprobar objetivamente el vicio de la reforma, sería procedente enjuiciar la validez de la misma por medio

⁴¹ SÁNCHEZ BRINGAS, ENRIQUE. *Derecho Constitucional*. 5ª ed. Edit. Porrúa, México, 2000. Pág. 243.

⁴² *Ibidem*. Pág. 244.

⁴³ *Ibidem*. Pág. 245.

del juicio de amparo, que es el medio de definir los casos de inconstitucionalidad."⁴⁴

Como se observa, es aceptado por la doctrina la posibilidad de que se declare inconstitucional una reforma a un precepto de la Carta Magna, en el supuesto de que se actualice alguna violación o transgresión a los principios fundamentales, ya sea en el proceso reformativo o en el contenido de la reforma.

4.4. Incongruencia del tercer párrafo de la fracción XIII, del artículo 123, del apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, respecto a los artículos 14 y 16 Constitucionales.

El artículo 123, apartado B, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dice textualmente lo siguiente:

"Artículo 123.-

"B.

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

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

⁴⁴ TENA RAMÍREZ, FELIPE. *Derecho Constitucional Mexicano*. 27ª ed. Edit. Porrúa, México, 1993. Pág. 60.

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

El precepto en cita, expresamente, les concede una naturaleza especial a los miembros de los cuerpos policiales respecto de los demás servidores públicos, en virtud de que establece que se regirán por sus propias leyes, al ser considerados servidores públicos de confianza que mantienen una relación de carácter administrativa con el Estado.

En cumplimiento a tal dispositivo, cada cuerpo policial cuenta con un sistema jurídico que prevé los requisitos de ingreso y permanencia, el sistema de profesionalización, así como los procedimientos para ser removidos de su cargo cuando no cumplan con esos requisitos.

De igual forma, se prevén los medios de impugnación que pueden hacer valer cuando consideren ilegal la remoción que se decreta en su contra y, en el supuesto de que acrediten esa ilegalidad, se asienta la posibilidad de ser reinstalados en el puesto que venían ocupando antes de la remoción.

Así, a raíz de la adición del tercer párrafo del numeral en cita, resulta improcedente la reinstalación del elemento policial cuando justifique, mediante el procedimiento correspondiente, que sí cumple con los requisitos de permanencia que establezca la legislación aplicable, ya que limita los efectos de la declaración de una remoción ilegal y sólo permite el pago de una indemnización, sobre esta

materia el Noveno Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito emitió el siguiente criterio:

MIEMBROS DE LAS INSTITUCIONES POLICIALES. EL HECHO DE QUE CONFORME A LO ESTABLECIDO POR EL ARTÍCULO 123, APARTADO B, FRACCIÓN XIII, PÁRRAFO TERCERO, CONSTITUCIONAL SEA PROCEDENTE LA INDEMNIZACIÓN CUANDO SON SEPARADOS DEL SERVICIO, NO CONTRAVIENE LO DISPUESTO POR EL ARTÍCULO 80 DE LA LEY DE AMPARO.- Si bien el artículo 80 de la Ley de Amparo establece que la sentencia que conceda el amparo tendrá por objeto restituir al agraviado en el pleno goce de la garantía individual violada, restableciendo las cosas al estado que guardaban antes de la violación, sin embargo, en tratándose de la separación de miembros de las instituciones policiales, su aplicación debe hacerse atendiendo a lo ordenado en el artículo 123, apartado B, fracción XIII, párrafo tercero, constitucional, la cual indica: "XIII ... Los miembros de las instituciones policiales de los Municipios, entidades federativas, del Distrito Federal, así como de la Federación, podrán ser removidos de su cargo si no cumplen con los requisitos que las leyes vigentes en el momento de la remoción señalen para permanecer en dichas instituciones, sin que proceda su reinstalación o restitución, cualquiera que sea el juicio o medio de defensa para combatir la remoción y, en su caso, sólo procederá la indemnización. La remoción de los demás servidores públicos a que se refiere la presente fracción, se regirá por lo que dispongan los preceptos legales aplicables.", pues al resultar improcedente la reinstalación de los miembros de las instituciones policiales, supuesto que el precepto de referencia dispone que aquéllos sólo tendrán derecho a la indemnización, dada la supremacía constitucional del artículo 123, es inconcuso que la sentencia de amparo únicamente versará sobre la indemnización, pero en forma alguna puede referirse a la reinstalación y, en consecuencia, no se contraviene lo dispuesto en el artículo 80 de la Ley de Amparo.

NOVENO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Clave: I.9o.A. , Núm.: 40 A

Queja 559/2001. Eduardo Morales Mosco. 8 de noviembre de 2001. Unanimidad de votos. Ponente: José Ángel Mandujano Gordillo. Secretario: Amado Lemus Quintero.

En estas circunstancias, consideramos que la adición del tercer párrafo al artículo 123, apartado B, fracción XIII, de la constitución contraviene las garantías individuales previstas en los artículos 14, primer y segundo párrafos, y 16, primer párrafo, constitucionales, por lo que existe una incongruencia entre esos preceptos.

Opinión que se sostiene a pesar de que ha sido declarado en diversos criterios de los tribunales federales que no se puede considerar que exista violación entre los artículos de la ley fundamental, en atención al principio de supremacía constitucional, ya que una reforma o adición a la constitución, al ser aprobada ya forma parte de ese ordenamiento, situación que la coloca por encima de cualquier otra norma y, como tal, no puede ser declarada inconstitucional, éste criterio fue reproducido y comentado en los puntos 4.2 y 4.3 del presente capítulo.

Sin embargo, el maestro Ignacio Burgoa opina que sí es posible que una reforma constitucional afecte alguno de los principios fundamentales que integran a nuestra carta magna; y refiere que el juicio de amparo sería el medio idóneo para preservar el alma de la constitución, porque, ante tantas modificaciones de que ha sido objeto, existen contradicciones entre sus preceptos, ya que en muchas ocasiones esas reformas obedecen a intereses económicos o políticos.⁴⁵

Afirma el jurista Burgoa Orihuela que: "...Sería prolijo mencionar los casos en que la Constitución se ha reformado o adicionado para 'legitimar' injustas e inigualitarias situaciones de hecho reprobadas o no autorizadas por sus preceptos. El relajamiento de tal principio ha obedecido, según nuestro parecer, a dos

⁴⁵ Cfr. BURGOA ORIHUELA, IGNACIO. *El Juicio de Amparo. Ob. cit.* Pág. 248.

factores fundamentales: a la falta de conciencia cívica, dignidad y patriotismo de los hombres que en determinados momentos han encarnado a los órganos en quienes nuestro artículo 135 constitucional deposita la facultad reformativa y de adición de la Ley Suprema –Congreso de la Unión y legislaturas de los Estados– y a la inseguridad e ineficiencia que ofrece el propio precepto, por los términos mismos en que está concebido y que lo convierten en inadecuado para el logro de la alta finalidad por la que se estableció, consistente en colocar la Ley Fundamental al margen de caprichosas, irreflexivas y atentatorias alteraciones...⁴⁶, este y otros criterios doctrinales fueron abordados en el presente capítulo, por lo que nos remitimos a esos puntos.

El primer párrafo del artículo 14 de la constitución federal prevé el principio de irretroactividad de la ley, consistente en la prohibición de aplicar en forma retroactiva la ley en perjuicio de persona alguna, garantía que también se menciona en la parte final del segundo párrafo del artículo aludido, ya que se dice que los actos de privación dirigidos a los particulares se deberán realizar conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho.

La reforma constitucional en cita es incongruente con ese derecho individual, ya que se establece que los elementos policiales podrán ser removidos de su cargo si no cumplen con los requisitos que **las leyes vigentes** en el momento de la remoción señalen para permanecer en dichas instituciones, con lo que evidentemente se deja al arbitrio de la autoridad, por los medios correspondientes, proponer al legislativo que se plasmen en la ley nuevos requisitos que deben cumplir los miembros de los cuerpos policiales para permanecer en su cargo y después removerlos libremente con apoyo en el posible incumplimiento de esos nuevos requisitos.

⁴⁶ BURGOA ORIHUELA, IGNACIO. *Derecho Constitucional Mexicano*. Ob. cit. Pág. 378.

* Ver puntos 4.2 y 4.3 de éste capítulo.

Lo anterior de ninguna manera tiene justificación, ya que se dejara en un estado de incertidumbre al elemento policial porque, independientemente del buen desempeño de su cargo, de su experiencia, antigüedad y su intachable conducta, su permanencia dependerá de las nuevas disposiciones que en su momento propongan los jefes policiales y se promulguen por el legislativo, que en muchas ocasiones serviría de pretexto para cometer actos arbitrarios que no tendrían un fin social, sino únicamente intereses personales de los gobernantes en turno.

Con ello no se pretende defender en forma absoluta los derechos adquiridos por los elementos policiales, ya que en caso de que afecten el interés social, si es permisible aplicar la retroactividad de la ley, en virtud de que cuando se lesione el interés público con el ejercicio de algún derecho previamente adquirido, no se configura una violación a la garantía de referencia, porque existe una prelación de derechos, en la que prevalece el interés de la colectividad; sin embargo, ésta es una excepción a la regla, por lo tanto, para que se pueda aplicar se deberá justificar esa afectación.

El segundo párrafo del artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos consagra la garantía de audiencia, misma que también se violenta con el tercer párrafo, fracción XIII, apartado B, artículo 123 de esa ley fundamental, en virtud de que, aunque la autoridad policial substancie el procedimiento respectivo en contra de un elemento de su corporación por considerar que se adecua en uno de los supuestos para ser removido de su cargo y éste acredita la improcedencia de lo que se le impute, la privación de un derecho ya estaría consumada y aunque se le cubriera la indemnización que se previene, de cualquier manera existe la imposibilidad de restituirlo en el goce de sus derechos violados, como sería su reinstalación.

Más grave aún es permitir que si es removido de su cargo un elemento policial, sin que se le respete la garantía de audiencia, aunque reclame éste hecho ante las instancias respectivas, lo único que logrará es que se ordene a la

autoridad sancionadora emitir un nuevo acto en el que previamente sea oído y vencido en juicio el servidor público, pero la autoridad, con plenitud de jurisdicción, podrá confirmar la remoción, aun en forma arbitraria, y en contra de ese acto a lo más que se podrá aspirar es al pago de una indemnización, situación que coloca al elemento policial en un estado de incertidumbre jurídica.

Ante esa situación, se le otorga plena facultad al jefe policial para iniciar un procedimiento en contra de uno de sus miembros con el argumento de que, supuestamente, carece de uno o más requisitos para permanecer en su cargo, pero aunque éste compruebe que si reúne todos los requisitos, ya no podrá ser reinstalado, solamente se le cubrirá la indemnización que la propia reforma concede; no obstante, con esa situación de nada sirve el respeto a la garantía de audiencia, porque de cualquier manera prevalecerá la privación de un derecho con la imposibilidad de su restitución.

La reforma constitucional en estudio también transgrede el primer párrafo del artículo 16 de la Carta Magna, en virtud de que para que se considere legal un acto de molestia, debe provenir de un mandamiento de autoridad competente debidamente fundado y motivado, en caso de que no se cumpla con éstos extremos se puede reclamar por vía de amparo su cumplimiento; sin embargo, como se ha dicho, el afectado, aunque obtenga una sentencia favorable, no podrá ser reinstalado en su puesto.

De acuerdo a la exposición de motivos de la reforma de mérito y al debate generado en la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, se justificó su aprobación, entre otros argumentos, bajo la idea de que se pretende limpiar a los cuerpos policiales de los malos elementos que no cumplen con su deber y que permanecen en su cargo por la impunidad y corrupción que prevalece en esas instituciones, circunstancia que de ninguna manera la justifica, ya que consideramos que para obtener ese resultado, no debe estar apoyado en modificaciones a la constitución en contravención a sus principios fundamentales,

esto es, ante todo debe prevalecer el espíritu del constituyente de 1917 de respetar las garantías individuales a todo gobernado, independientemente de sus características especiales, por lo que atendiendo a la garantía de igualdad, los miembros de los cuerpos policiales no están al margen de ellas, al contrario, ha sido reconocido por la Suprema Corte que, como cualquier otro ciudadano, son titulares de los derechos público subjetivos que prevé la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En nuestro sistema jurídico contamos con un régimen especial para los miembros de los cuerpos de seguridad pública, en los que se establecen claramente los requisitos de selección, ingreso y permanencia, por lo tanto, consideramos que no tiene razón de ser la adición del tercer párrafo a la fracción XIII, apartado B, artículo 123 de la constitución federal, ya que basta con aplicar correctamente la ley por los órganos de control respectivos para alcanzar ese fin, ya que no es verdad que se carezca de los medios legales para remover a un elemento policial de su cargo cuando no cumpla con los requisitos de permanencia, en virtud de que, como ya fue analizado, existe una diversidad de ordenamientos legales que conceden a la autoridad la facultad de iniciar algún procedimiento administrativo para ese efecto.

También se afirmó por los diputados que se pronunciaron a favor de la reforma constitucional en estudio, que los miembros de los cuerpos policiales abusan del juicio de amparo para permanecer en su cargo, aun sin cumplir con los requisitos de permanencia que la ley les exige; sin embargo, tal aseveración es errónea, porque con el simple hecho de sancionar legalmente al elemento policial, independientemente de que haga uso de los medios de defensa ordinarios o del juicio de amparo, lo lógico es que prevalezca la determinación de la autoridad, en caso contrario, cuando es ilegal la remoción o que la autoridad comete errores que hagan procedente la revocación, es a consecuencia de los actos deficientes o arbitrarios de la autoridad que el elemento policial continúa en su cargo sin que cumpla con tales requisitos, lo que de ninguna manera justifica que se tenga que

reformular la constitución en contravención a sus propios principios fundamentales, para cubrir cualquier falla que cometa la autoridad.

Igualmente, sirvió de apoyo para la aprobación de la reforma constitucional aludida el hecho de que se pretende preservar el interés social sobre el particular, ya que al remover libremente a un elemento policial cuando se considere que no cumple con los requisitos para su permanencia, es en atención a la función tan delicada que tienen a su cargo, consistente en dar seguridad a los ciudadanos, afirmación que no compartimos porque nuestro sistema jurídico establece medios de control que, concientes de esa necesidad, prevén la figura de la suspensión provisional para que, en caso de que esté sujeto a investigación un elemento policial, sea separado de su cargo mientras se resuelve su situación jurídica, de ésta forma se protege tanto a la población ante un probable mal elemento a su servicio, como al servidor público para el caso de que sea absuelto de las imputaciones que haya en su contra.

En estas circunstancias, consideramos pertinente que se derogue el tercer párrafo de la fracción XIII, apartado B, artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a fin de evitar que existan incongruencias en la ley fundamental, así como arbitrariedades e inseguridad jurídica para los elementos de las instituciones policiales.

Estamos conscientes de la necesidad de contar con una verdadera seguridad pública, pero para ello no se deben contravenir los principios fundamentales de nuestro estado de derecho, porque eso conllevaría a que se perdiera la uniformidad y coherencia que debe existir en los cuerpos de leyes, principalmente en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Además, se corre el riesgo de que ante ilegales e injustas remociones de los elementos policiales, la delincuencia organizada que ya existe, se incremente con el ingreso de ex policías, que con la profesionalización que recibieron en la

institución a la que pertenecieron, los convierte en delincuentes con alto grado de peligrosidad, situación que agravaría la seguridad pública, misma que supuestamente se persigue con la reforma constitucional en estudio.

Para lograr la depuración de los cuerpos de seguridad pública, consideramos que será mediante la colocación de personal idóneo, con los conocimientos y habilidad necesarios para conseguir la adecuada aplicación de la ley, porque debemos ser concientes que carecemos de un personal capacitado para hacerlo, en virtud de que la mayoría de los asuntos que resultan contrarios a los intereses de los órganos de gobierno es a consecuencia del deficiente manejo de los medios que contempla la ley para defender los objetivos y fines de Estado.

Asimismo, consideramos que es innecesaria la reforma en estudio porque basta con hacer uso de los medios de control que prevé la ley vigente para remover a los elementos policiales que no cumplan con los requisitos de permanencia, misma que no constituye un complejo sistema para separar de su cargo a esos servidores públicos, ya que con dicha reforma lo que se evidencia es la pretensión de cubrir las deficiencias del personal de los órganos de control de las instituciones policiales.

Ahora bien, en el sentido en que nos hemos pronunciado con respecto a la adición del tercer párrafo de la fracción XIII, apartado B, artículo 123 de la constitución general, fue resuelta por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación la contradicción de tesis 28/2001-PL, de la que resultó la jurisprudencia número 79/2002, que a la letra dice:

SEGURIDAD PÚBLICA. EL PÁRRAFO TERCERO DE LA FRACCIÓN XIII DEL APARTADO B DEL ARTÍCULO 123 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, ADICIONADO POR DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN DE OCHO DE MARZO DE MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y

NUEVE, ÚNICAMENTE PROHÍBE LA REINSTALACIÓN DE LOS MIEMBROS DE LAS CORPORACIONES POLICIALES QUE AL MOMENTO DE LA REMOCIÓN NO LLENARON LOS REQUISITOS DE PERMANENCIA EXIGIDOS POR LAS LEYES VIGENTES.-

Del análisis del proceso legislativo que culminó con la adición de un tercer párrafo a la fracción XIII del apartado B del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se concluye que el propósito de la reforma fue agilizar la depuración y profesionalización de los cuerpos policiacos, mediante un procedimiento consistente en la remoción de quienes no satisfagan los requisitos de permanencia exigidos por las leyes vigentes, sin derecho a ser reinstalados sino sólo a recibir una indemnización, pues de esta manera se garantiza que únicamente permanezcan en las corporaciones quienes cubran el nuevo perfil del policía requerido por la ley secundaria, anteponiendo así la norma constitucional el interés de la sociedad de contar con mejores elementos que coadyuven con ésta en el combate a la delincuencia, al interés particular de un grupo de gobernados de continuar en el cargo. Sin embargo, la improcedencia de la reinstalación en el cargo no debe entenderse como una prohibición absoluta, sino en el sentido de que no podrán ser reinstalados, únicamente, quienes no reúnan aquella característica, pero sí podrán serlo quienes la satisfagan, ya que de no estimarlo así se propiciaría no sólo que se presenten remociones arbitrarias e injustas, sino también que pudieran quedar fuera de las instituciones policiacas los buenos elementos.

Clave: 2a./J. , Núm.: 79/2002

Contradicción de tesis 28/2001-PL. Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Primero y Segundo en Materia Administrativa del Segundo Circuito. 21 de junio de 2002. Cinco votos. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretaria: Martha Elba Hurtado Ferrer.

Tesis de jurisprudencia 79/2002. Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del veintiocho de junio de dos mil dos.

Sin embargo, éste criterio, aunque resulta lógico y apegado a los principios constitucionales, no está de acuerdo con la intención de la iniciativa presidencial, ya que en ésta claramente estableció lo siguiente:

*“En este contexto, la iniciativa propone establecer un marco constitucional que permitiría, por una parte, cumplir con el objetivo de los sistemas de carrera de las instituciones de seguridad pública y, por la otra, contar con los mecanismos necesarios para remover **libremente** a aquellos servidores públicos que no cumplan con los requisitos de permanencia que las leyes vigentes en el momento de la remoción señalen para permanecer en el cargo.*

*“De esta manera, en la legislación secundaria habrán de mantenerse, por una parte, las ventajas que ofrecen los sistemas de carrera en lo relativo a la selección, ingreso, formación, capacitación, profesionalización, desarrollo, actualización, promoción, reconocimiento y separación de los miembros de las instituciones de seguridad pública y policiales y, por la otra, se regularía la **libre remoción** de quienes hubieran dejado de cumplir con los requisitos de permanencia.”⁴⁷*

De la anterior transcripción y del texto del tercer párrafo del artículo 123, apartado B, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se desprende que la firme intención del legislador es la de **remover libremente** a los miembros de las instituciones policiales cuando se considere que no cumplen con los requisitos de permanencia que las leyes vigentes exijan y que, independientemente del medio de defensa que hagan valer, será improcedente su reinstalación, situación que se confunde en la tesis de jurisprudencia transcrita con antelación, ya que ésta va en contra de la intención del legislador.

⁴⁷ Exposición de motivos de la propuesta de reforma a los artículos 16, 19, 22 y 123 constitucionales, 6 de septiembre de 1998. Pág. 11.

Situación que se da con independencia de que se diga que también se pretende profesionalizar a la policía, en virtud de que esto ya se encuentra previsto en los diversos ordenamientos jurídicos que regulan a esos servidores públicos.

En estas circunstancias, a pesar de que se haya emitido el criterio jurisprudencial en mención con pleno conocimiento de los derechos fundamentales, consideramos indispensable que se derogue el último párrafo de la fracción XIII, apartado B, artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, porque esa tesis de jurisprudencia puede ser interrumpida y dejar de tener el carácter de obligatoria en términos de los artículos 194 y 197 de la Ley de Amparo, es decir, cuando se emita una tesis jurisprudencial en contrario, puede la Suprema Corte determinar que sea ésta la que prevalezca, ya que sería la que confirmaría la intención del constituyente permanente.

A fin de alcanzar la seguridad pública, consideramos que no sólo es necesario contar con personal capacitado en los órganos de control de las instituciones policiales, sino que debe ser prioritario para todas las autoridades de todos los poderes, tratar de que sean personas con capacidad, aptitud e idoneidad necesarias las que ocupen los cargos públicos, para que se aplique de forma adecuada el sistema jurídico vigente, sin necesidad de realizar reformas a las leyes en contravención a los principios fundamentales, como sucede con la adición del tercer párrafo a la fracción XIII, apartado B, artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

CONCLUSIONES.

Del desarrollo del presente trabajo de investigación se desprenden las siguientes conclusiones:

PRIMERA.- La seguridad pública constituye uno de los fines primordiales del Estado. La policía contribuye a ésta por medio de actos preventivos y correctivos. Su fin último es la salvaguarda de la integridad y los derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos, siempre con respeto a las garantías individuales.

Quando se altera la seguridad pública, nuestro sistema jurídico prevé medidas para restablecerla, incluso mediante el uso de la fuerza. Los que se encargan de ello, en última instancia, son precisamente los elementos policiales. La existencia de éstos se justifica por la necesidad del Estado, no sólo de dar seguridad a la población a través de la vigilancia y prevención de actividades delictivas, sino también mediante la ejecución de actos cuyo fin es combatir los desórdenes sociales.

SEGUNDA.- En sentido amplio, la policía es la institución de la administración pública, encargada de salvaguardar la seguridad y el orden públicos, a través de la vigilancia y limitación de la acción de la comunidad, con base en un sistema jurídico.

TERCERA.- La competencia y funciones de los miembros de las instituciones policiales se rigen por los principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez que la constitución previene, en los términos que se establecen en las disposiciones secundarias, situación que norma su actividad para que se realice apegada a esos principios constitucionales.

CUARTA.- Las disposiciones secundarias que dan existencia, competencia y facultades a los miembros de los cuerpos policiales, también les otorgan el

carácter de servidores públicos de confianza, en atención a que sus actividades son de interés público y social, al tener encomendada la vigilancia y protección de la seguridad y orden públicos. Por esa razón, su relación con el Estado es de carácter administrativa, en la que el Estado no pierde su calidad de autoridad en los actos que dirige a los miembros de los cuerpos policiales.

QUINTA.- Precisamente por ser servidores públicos de confianza y guardar una relación de carácter administrativa de supra a subordinación con el Estado, los elementos policiales se rigen por sus propias leyes, es decir, por mandato constitucional (artículo 123, apartado B, fracción XIII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos) son excluidos del resto de los trabajadores del Estado en cuanto a las disposiciones de derecho burocrático.

En consecuencia, se ha emitido una diversidad de ordenamientos jurídicos secundarios, del ámbito administrativo, que prevén los lineamientos de la relación que existe entre los miembros de las corporaciones policiales y el Estado. En ellos se establecen tanto los derechos y obligaciones, como el régimen disciplinario, procedimientos, sanciones y autoridades competentes para resolver los conflictos que surjan entre ellos.

SEXTA.- Los miembros de los cuerpos policiales, en el ejercicio de sus funciones, se rigen por disposiciones de carácter administrativa, civil y penal en virtud de alguna irregularidad que se les impute, de modo que un elemento policial puede ser sujeto de varias responsabilidades y, por lo mismo, susceptible de ser sentenciado en diferentes vías y con distintas sanciones.

Cada ordenamiento jurídico que rige a los miembros de los cuerpos policiales, prevé las causas de remoción de su empleo, el procedimiento y los medios de defensa que se puedan ejercitar cuando se considere ilegal esa determinación.

SÉPTIMA.- Un miembro de un cuerpo policial puede ser separado de su empleo en virtud de una orden de carácter administrativo o penal, previa la

substanciación del procedimiento respectivo, en el que se le dé la oportunidad de ser escuchado en su defensa, para de esta forma obtener una resolución que cumpla con las disposiciones constitucionales y secundarias correspondientes.

En dichos ordenamientos se establece la posibilidad de impugnar el acto de autoridad que determine una remoción del cargo del servidor público, es decir, nuestro sistema jurídico previene un régimen de control de los actos de autoridad, a fin de conceder seguridad jurídica a los ciudadanos ante posibles actos arbitrarios de los órganos del Estado.

En caso de que esas disposiciones no admitan la procedencia de un medio de defensa para combatir el acto de autoridad, lo procedente es, como lo ha sostenido la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ocurrir al juicio de amparo ante los juzgados de distrito en materia administrativa correspondiente para solicitar el restablecimiento en el goce de las garantías individuales que en su caso se les hayan violentado, ya que también ha sido reconocido por nuestro máximo tribunal que los miembros de las corporaciones policiales son sujetos de los derechos públicos subjetivos que consagra la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

OCTAVA.- Con la adición del tercer párrafo a la fracción XIII, del apartado B, del artículo 123, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se contravienen los principios plasmados por el constituyente de 1917 en las garantías individuales, ya que se pretende dar el carácter de definitivas e irrevocables a las decisiones de las autoridades que sancionan a los elementos policiales, aún cuando sean ilegales.

Opinión que sostenemos a pesar de que no es reconocido por nuestro sistema jurídico ni por la jurisprudencia que puedan existir artículos de la constitución que sean incongruentes entre sí; empero, consideramos que ese supuesto es posible que se presente ante tantas reformas que se han realizado a la Constitución Federal, algunas innecesarias que sólo obedecen a intereses

políticos, sociales o económicos de cierto grupo de personas, como la que se presenta con la reforma en mención al artículo 123 constitucional.

Como es sabido, los miembros de las corporaciones policiales pueden ser removidos de su cargo cuando no cumplan con los requisitos que las legislaciones secundarias establecen; pero tal remoción se realizará previo el procedimiento respectivo, circunstancias que quedarían sin efectos con la reforma constitucional de referencia, porque independientemente de que el elemento policial acredite la ilegalidad del acto de autoridad, existiría impedimento constitucional para reinstalarlo, ya que únicamente se concede el pago de una indemnización, pero de cualquier manera quedaría fuera de la corporación policial a la que estaba adscrito, aunque justifique que sí cumple con los requisitos para permanecer en su cargo.

Asimismo, las razones que se exponen para justificar la reforma en cita resultan incoherentes, porque la pretensión de lograr el saneamiento de las corporaciones policiales y, como consecuencia, abatir la delincuencia, no se va a obtener a través de la violación de derechos a cierto grupo de personas relegándolas de la protección de sus garantías individuales. En cambio, consideramos que una posible solución sería la aplicación efectiva de la ley, para lo que es necesario colocar a personal idóneo y capacitado en los cargos públicos que se encargan de defender los intereses de la sociedad en las diversas instancias de determinado procedimiento judicial o administrativo.

NOVENA.- Finalmente, consideramos necesario que se derogue el tercer párrafo de la fracción XIII, apartado B, artículo 123, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, porque atenta contra los principios fundamentales plasmados en esa ley suprema en perjuicio de un sector de la población que, independientemente de su carácter especial en el servicio público, merece el respeto a sus garantías individuales, ya que de permitirse que se realicen alteraciones constitucionales de esa naturaleza se llegaría a perder el equilibrio y coherencia que debe imperar en nuestro sistema jurídico.

BIBLIOGRAFÍA.

a) Libros.

ACOSTA ROMERO, MIGUEL. *Derecho Burocrático Mexicano*. 1ª ed. Edit. Porrúa, México, 1995.

ARELLANO GARCÍA, CARLOS. *El Juicio de Amparo*. 3ª ed. Edit. Porrúa, México, 1997.

BURGOA ORIHUELA, IGNACIO. *Derecho Constitucional Mexicano*. 12ª ed. Edit. Porrúa, México, 1999.

_____. *El Juicio de Amparo*. 33ª ed. Edit. Porrúa, México, 1997.

_____. *Las Garantías Individuales*. 26ª ed. Edit. Porrúa, México, 1994.

CASTRO, JUVENTINO V. *Garantías y Amparo*. 9ª ed. Edit. Porrúa, México, 1996.

COLIN SÁNCHEZ, GUILLERMO. *Derecho Mexicano de Procedimientos Penales*. 14ª ed. Edit. Porrúa, México, 1993.

CUEVA, MARIO DE LA. *El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo*. Tomo I. 17ª ed. Edit. Porrúa, México, 1999.

GONZÁLEZ RUIZ, SAMUEL. *et. al. Seguridad Pública en México*. 1ª ed. Edit. Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1994.

DELGADILLO GUTIÉRREZ, LUIS HUMBERTO. *El Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos*. 4ª ed. Edit. Porrúa, México, 2001.

HARO BÉLCHEZ, GUILLERMO. *El Derecho de la Función Pública*. 1ª ed. Edit. Elasa, México, 1993.

JUÁREZ MEJÍA, GODOLFINO HUMBERTO. *La Constitucionalidad del Sistema de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos Federales*. 1ª ed. Edit. Porrúa, México, 2002.

MARTÍNEZ GARNELO, JESÚS. *Policía Nacional Investigadora del Delito*. 1ª ed. Edit. Porrúa, México, 1999.

_____. *Seguridad Pública Nacional*. 1ª ed. Edit. Porrúa, México, 1999.

MARTÍNEZ MORALES, RAFAEL I. *Derecho Burocrático. Diccionarios Jurídicos Temáticos. Volumen 5.* 1ª ed. Edit. Harla, México, 1997.

MORALES PAULÍN, CARLOS A. *Derecho Burocrático.* 1ª ed. Edit. Porrúa, México, 1995.

ORTIZ SOLTERO, SERGIO MONSERRIT. *Responsabilidades Legales de los Servidores Públicos.* 2ª ed. Edit. Porrúa, México, 2001.

RADBRUCH, GUSTAV. *Introducción a la Filosofía del Derecho.* 1ª ed. Edit. Fondo de Cultura Económica, México, 1951.

RECASÉNS SICHES, LUIS. *Tratado General de Filosofía del Derecho.* 9ª ed. Edit. Porrúa, México, 1986.

SÁNCHEZ BRINGAS, ENRIQUE. *Derecho Constitucional.* 5ª ed. Edit. Porrúa, México, 2000.

SANDOVAL ULLOA, JOSÉ G. *Introducción al Estudio del Sistema Nacional de Seguridad Pública.* 2ª ed. Edit. JM Impresión y Diseño, México, 2000.

SERRA ROJAS, ANDRÉS. *Derecho Administrativo.* Tomo I. 15ª ed. Edit. Porrúa, México, 1992.

_____. *Derecho Administrativo.* Tomo II. 15ª ed. Edit. Porrúa, México, 1992.

TENA RAMÍREZ, FELIPE. *Derecho Constitucional Mexicano.* 27ª ed. Edit. Porrúa, México, 1993.

b) Diccionarios.

PALOMAR DE MIGUEL, JUAN. *Diccionario para Juristas.* Tomo II. 1ª ed. Edit. Porrúa, México, 2000.

PINA, RAFAEL DE. *Diccionario de Derecho.* 1ª ed. Edit. Porrúa, México, 1976.

c) Legislación.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ley de la Policía Federal Preventiva.

Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal.

Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Ley Federal del Trabajo.

Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República.

Código Civil Federal.

Código Penal Federal.

Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República.

Reglamento de la Policía Federal Preventiva.

Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal.

Ley Orgánica de la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal.

Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal.

Ley de la Caja de Previsión de la Policía Preventiva del Distrito Federal.

Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal.

Reglamento de la Policía Preventiva del Distrito Federal.

Reglamento de la Ley de la Caja de Previsión de la Policía Preventiva del Distrito Federal.

d) Jurisprudencia.

CD-ROOM. IUS 2003. Jurisprudencia y tesis aisladas junio 1917 - marzo 2003 e informe de labores 2002. Poder Judicial de la Federación. Suprema Corte de Justicia de la Nación.

e) Documental.

Diario de los Debates. Cámara de Diputados. LVII Legislatura. Primer Periodo Ordinario. Año II. No. 26. Noviembre 10, 1998.

Diario de los Debates. Cámara de Senadores. LVII Legislatura. Primer Periodo Ordinario. Año II. No. 11. Octubre 1, 1998.

Exposición de motivos de la propuesta de reforma a los artículos 16, 19, 22 y 123 constitucionales. Septiembre 6 de 1998.