

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

SEMINARIO DE DERECHO ADMINISTRATIVO

**COMPETENCIA ADMINISTRATIVA DEL CONSEJO
DE HONOR Y JUSTICIA DE LA POLICIA
JUDICIAL DEL DISTRITO FEDERAL**

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A:
JAVIER SIMITRIO MOCIÑO GOMEZ

ASESOR: RAFAEL I. MARTINEZ MORALES

MEXICO, D.F.



2004



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.

A Dios:

Gracias por la vida que me has dado, por haberme permitido concluir mis estudios y alcanzar las metas propuestas.

A la Universidad Nacional Autónoma de México :

Por ser generadora de una inmensidad de profesionistas que conllevan al mejoramiento de nuestro país.

A la Facultad de Derecho:

Porque en tus aulas encontré el conocimiento y me permitió descubrir que la aplicación del Derecho, es indispensable para el desarrollo del hombre.

A mis padres:

Martha y Javier, gracias por el apoyo brindado; a mi madre por ayudarme a dar los primeros pasos de la vida, su tolerancia y comprensión que fueron los cimientos de mi formación y a mi padre por ser un gran hombre, su entereza y energía han sido el ejemplo a seguir.

A mi esposa e hijo:

Fanny y Javier Fernando, porque son mi razón de ser y me impulsan a seguir adelante, día a día, sobrepasando los obstáculos que se presentan en la vida.

A mis hermanos:

Viviana y David, por su confianza y amistad, y sobre todo por seguir mis pasos estudiando esta invaluable carrera.

A mi asesor:

Lic. Rafael Martínez, por haberme guiado en la elaboración del presente trabajo, haciendo posible su realización que con orgullo culminamos.

A mi Director de Seminario:

Lic. Pedro Noguérón, porque gracias a sus consejos y asesoría tuve una visión más clara de lo que quería escribir y desarrollar en la tesis que para obtener el título de Licenciado en Derecho someto a su consideración.

**COMPETENCIA ADMINISTRATIVA DEL CONSEJO DE
HONOR Y JUSTICIA DE LA POLICIA JUDICIAL DEL
DISTRITO FEDERAL.**

INTRODUCCIÓN

CAPITULO I

ANTECEDENTES Y REGULACION JURIDICA APLICABLE

1. Concepto de policía.....	1
1.1 Introducción de la figura “Policía Judicial”	5
1.2 Comisión Disciplinaria de la Policía Judicial	7
2. Iniciativa de la Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal	20
3. Promulgación y publicación de la Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal.....	27
4. Regulación Jurídica Aplicable	28
4.1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (art. 73 fracc. XXIII)	28
4.2. Ley General que establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública	29
4.3. Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal	30
4.4. La supletoriedad del Código Federal de Procedimientos Penales	31
4.5 Tipos de Responsabilidades.....	38
4.6. Acuerdo por el que se establecen las reglas de organización del consejo	40
4.7. Manual Operativo de la Policía Judicial del Distrito Federal	42

CAPITULO II

DELIMITACION DE LA TERMINOGIA EMPLEADA

1. Consejo	44
2. Comisión.....	45
3. Consejo de Honor.....	47
4. Honor.....	51
5. Justicia	56
6. Competencia	62
7. Facultad	65
8. Proceso administrativo y procedimiento administrativo.....	66
9. Sanción	68
10. Pena	73

CAPITULO III

ATRIBUCIONES DEL CONSEJO DE HONOR Y JUSTICIA

1. Artículo 53 de la Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal	75
1.1. Principios de actuación de los cuerpos de seguridad pública	77
1.2. Otorgamiento de condecoraciones, estímulos y recompensas.....	92
1.3.El recurso de rectificación	103
2. Integración del Consejo de Honor y Justicia	104
3. El procedimiento en el Consejo de Honor y Justicia	108
4. Sanciones	111
5. El recurso de revisión	122

CAPITULO IV
CRITICA DESDE EL PUNTO DE VISTA ADMINISTRATIVO AL
CONSEJO DE HONOR Y JUSTICIA

1. Omisiones normativas	128
1.1. La importancia del acta administrativa.....	128
2. La prescripción.....	135
3. Ausencia de señalamiento de ley supletoria	138
4. Ausencia de registro actualizado de policías sancionados	145
5. Código de conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley.....	149
 CONCLUSIONES	 159
BIBLIOGRAFIA	164

INTRODUCCION

El presente trabajo es una investigación que aspira a proyectar una clara comprensión del funcionamiento del Consejo de Honor y Justicia de la Policía Judicial del Distrito Federal, órgano encargado de velar por la honorabilidad y reputación de la policía judicial del Distrito Federal, que hoy en día la sociedad califica de corrupta e inepta, y que para cambiar esta impresión es determinante crear en la conciencia de aquellos que pretendan ingresar a la policía judicial, una verdadera vocación de servicio, sustentada principalmente en el respeto a las garantías individuales de los gobernados y encaminada a una preparación integral, que comprenda aspectos de investigación policial, técnicos, científicos, culturales, de acondicionamiento físico y de actualización.

Por lo que para abordar el tema considero importante analizar las diversas connotaciones de policía que autores tanto clásicos como modernos proporcionan al respecto. En este sentido, también entramos al estudio de las instituciones que precedieron al consejo, como la Comisión Disciplinaria de la Policía Judicial del Distrito Federal, que en comparación con aquel, estaba integrada por cuatro miembros. Por otro lado señalaremos el régimen disciplinario que regulaba el actuar de los elementos de policía, mismo que fue borrado de forma tajante del manual operativo de la policía judicial del Distrito Federal de 1989, ya que en su lugar se expidió un manual que no tiene ninguna aportación jurídica, puesto que solamente señala la forma de operar las distintas áreas que integran a la policía judicial, cómo redactar informes y oficios de puesta a disposición, cómo realizar vigilancias y seguimientos, e investigaciones de campo.

Del mismo modo nos referiremos a los preceptos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que dan origen a la Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal, en los que podremos advertir la naturaleza jurídica del consejo, su competencia y las facultades que tiene no solo de carácter sancionador, sino también para otorgar condecoraciones, estímulos y recompensas a los elementos que hayan sido ejemplares en el cumplimiento de su deber, como en el caso de haber salvado la vida a una o varias personas, no tener antecedentes o haber cumplido cierta antigüedad en el servicio.

Conoceremos los términos jurídicos de mayor relevancia en el presente trabajo, con el objeto de tener un criterio más amplio sobre lo que se entiende por consejo; la diferencia que existe de éste con la comisión; que significa honor, justicia, que es sanción y su distinción con la pena, que se entiende por proceso administrativo y procedimiento administrativo.

En el capítulo tercero entraremos al estudio del procedimiento administrativo que se sigue en el Consejo de Honor y Justicia de la Policía Judicial del Distrito Federal en contra de elementos que por su conducta se hacen merecedores a sanciones disciplinarias, el término que tienen los agentes de la policía judicial para ofrecer pruebas, los tipos de sanciones como la suspensión temporal, en sus dos formas: de carácter preventivo y de carácter represivo, las causales de destitución, los medios legales de defensa con que cuentan los que han sido sancionados y que consideran que fue injusta la sanción. En contraste, analizaremos el procedimiento que se sigue para el otorgamiento de condecoraciones, estímulos y recompensas. Respecto del capítulo cuarto examinaremos las omisiones normativas que en la práctica se verifican, como la inapropiada integración de actas administrativas, que en muchos de los casos, son el documento base para incoar procedimientos administrativos y que por vicios de origen, conlleva a que elementos de la policía judicial

no sean sancionados por sus conductas y que merecidamente deberían ser castigados; asimismo advertiremos la falta de señalamiento de la ley supletoria para los casos no previstos en la Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal.

Es por ello que este trabajo tiene como finalidad lograr en quienes lo lean, que existe un órgano dentro de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, que se encuentra facultado por la ley para sancionar a los elementos de la policía judicial del Distrito Federal que se hayan excedido en sus funciones, es decir que no hayan salvaguardado los principios de legalidad, honradez, honestidad, imparcialidad y eficiencia contemplados en la Ley Fundamental, o en su caso premiar a los que por meritos propios se hagan acreedores de estímulos económicos o reconocimientos que enaltezcan su vocación como salvaguardas de la sociedad.

CAPITULO I

ANTECEDENTES Y REGULACION JURIDICA APLICABLE

1. ANTECEDENTES DEL CONSEJO DE HONOR Y JUSTICIA DE LA POLICIA JUDICIAL EN EL DISTRITO FEDERAL.

Con el objeto de entrar al estudio de los antecedentes del Consejo de Honor y Justicia de la Policía Judicial del Distrito Federal, analizaremos en primer término los diversos conceptos que proporcionan tanto autores clásicos como modernos en relación a lo que debemos entender por policía. Así, tenemos que para Jesús Antonio Sam López la policía nace para proteger el cumplimiento de la ley, en virtud de que es el órgano ejecutor de las normas jurídicas y del Estado (1). “Se entiende también como la fuerza organizada y destinada por el Estado a la defensa común del orden jurídico contra los peligros comunes que amenacen la seguridad” (2)

De lo anterior podemos deducir que el término policía se encuentra estrechamente relacionado con el orden jurídico previamente establecido, por ser la institución encargada de velar el cabal cumplimiento de ese orden.

Por su parte, Rafael I. Martínez Morales refiere que: “policía proviene del latín *politía* y del griego *politiké*, entendiéndose como tal al buen orden y la guarda en las ciudades y repúblicas, mediante el cumplimiento de las leyes y los reglamentos que se han dictado para el buen o mejor gobierno”. (3)

Sin embargo el maestro Martínez Morales apunta que sería erróneo aceptar como absoluta ésta definición ya que dicho concepto hoy en día representa una de las cuestiones más genéricas en el derecho administrativo. (4)

1. Sam López, Jesús Antonio. “La Policía Judicial en México” . ISBN, México, 1988, Pág. 13

2. Idem.

3. Martínez Morales, Rafael I. “Derecho Administrativo 3er. y 4o. Cursos” Segunda edición, Harla, México, 1997, Pág. 128.

4. Idem.

Asimismo, Jesús Martínez Garnelo refiere que la acción o función policial se convierte en un organismo necesario, indispensable y rector de la convivencia humana 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 . (5). De éste concepto podemos subrayar que la existencia de la policía es fundamental para la convivencia del hombre, en virtud de que regula aspectos de suma importancia en el desarrollo de una sociedad, tomando en consideración que un país sin una buena estabilidad o una buena economía puede verse afectado en su progreso.

Andrés Serra Rojas hace referencia al concepto vulgar de policía en el que lo identifica con el agente de policía o de tránsito, gendarme o guardián del orden público, subordinados o bajo el mando de las autoridades políticas y que se encarga de la vigilancia en la vía pública, encomendándose su función a los ayuntamientos o autoridades ciudadanas salvo lo previsto en el artículo 115, fracción III párrafo segundo de nuestra Carta Magna que establece: “El Ejecutivo Federal y los gobernadores de los estados, tendrán el mando de la fuerza pública en los municipios donde residan habitual o transitoriamente” (6)

Explicándonos Andrés Serra Rojas que este concepto estricto y limitado se debe: “ a que la policía urbana o municipal está en relación directa con el pueblo y atiende los numerosos y corrientes problemas de la vida cotidiana, que cada día reclaman más el orden, la seguridad y la paz social para alcanzar las metas de la vida social”. (7)

5. Martínez Garnelo, Jesús. “POLICÍA NACIONAL INVESTIGADORA DEL DELITO” ANTOLOGIA DEL ORIGEN, EVOLUCIÓN Y MODERNIZACIÓN DE LA POLICÍA EN MÉXICO. Porrúa, México, 1999, Pág. 230.

6. Serra Rojas, Andrés. “DERECHO ADMINISTRATIVO” . Segundo Curso, Décimo Novena Edición, Porrúa, México, 1999, Pág. 589.

7. Idem.

Para Miguel Acosta Romero el concepto de policía: “proviene del latín *politía* y del griego *politeía*; en términos generales es el buen orden que se observa y guarda en las ciudades y repúblicas, cumpliéndose las leyes y ordenanzas establecidas para su mejor gobierno. En otro sentido también significa un cuerpo organizado y estructurado encargado exclusivamente de mantener el orden de una ciudad, en vista de los principios de seguridad, salubridad y tranquilidad. En este caso el concepto de policía se refiere a los cuerpos de policías encargados de vigilar el respeto y el orden y la vigilancia de todos los aspectos de la tranquilidad y el buen orden de un Estado”. Así, encontraríamos la policía preventiva, la policía judicial, las policías especiales encargadas exclusivamente de guardar y preservar el orden”. (8)

Otro concepto sería: “Policía. I. (Del latín *politía*, organización política, administración que a su vez proviene del griego *politeía*, perteneciente al gobierno de la ciudad.) Aún cuando la voz policía puede entenderse también como lineamientos de la actividad política administrativa de acuerdo con su acepción original, en el ordenamiento mexicano, su sentido propio corresponde a la de los cuerpos de seguridad pública encargados de la prevención e investigación de los delitos y faltas, en auxilio del ministerio público (MP) y de los tribunales judiciales”. (9)

De lo indicado, podemos observar que el término policía queda limitado a los cuerpos de seguridad pública, que en este caso son la policía preventiva y la policía judicial, lo cual no nos aclara su origen y evolución, por lo que podemos considerarla como una concepción genérica del tema a estudio.

8. Acosta Romero, Miguel. “Derecho Administrativo” . Segundo Curso, Segunda Edición, Porrúa, México, 1993, Pág. 812.

9. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. “Diccionario Jurídico Mexicano P-Z” . Decimaquinta Edición, Porrúa, México, 2001, Págs. 2453-2454.

Para Rafael Bielsa, policía en su sentido amplio, como función, significa ejercicio de poder público sobre hombres y cosas para proteger el orden interno y en un sentido estricto del derecho administrativo significa: “el conjunto de servicios organizados por la administración pública con el fin de asegurar el orden público y garantizar la integridad física, y aún moral, de las personas, mediante limitaciones impuestas a la actividad individual y colectiva de ellas”. (10)

Por su parte Jorge Nacif Mina, señala que: “policía, palabra que encuentra su origen en dos raíces griegas; *politeía* que significa, gobierno, y *polis* que significa ciudad, así que podemos definirlo como “gobierno de la ciudad; esto tomándolo de un diccionario etimológico. Haciendo la búsqueda en otra fuente, pero ahora en un diccionario de autoridades de la lengua Española, encontramos que policía es “la buena orden que se observa y guarda en las ciudades y repúblicas cumpliendo las leyes u ordenanzas establecidas para su mejor gobierno” así como también “cortesía, buena crianza y urbanidad en el trato y costumbres” y “Aseo, limpieza y pulidez” (11)

Ahora bien, de los conceptos señalados con anterioridad, podemos destacar que el término policía ha evolucionado y por lo tanto no los podemos considerar como absolutos, por esta razón retomamos lo señalado por el maestro Martínez Morales en el sentido de que la policía no protege valores jurídicos del derecho natural y tampoco se manifiesta de manera

10. Bielsa, Rafael. “Derecho Administrativo”, Tomo IV. Sexta Edición, La Ley, Argentina, 1965, Págs. 1-2

11. Nacif Mina, Jorge. “La Policía en la historia de la Ciudad de México (1524-1928)”. DESARROLLO SOCIAL SOCIOCULTUR, México, 1986, Pág. 13

exclusiva como un conjunto de normas de carácter prohibitivo, ya que también incluye normas positivas; asimismo no se puede considerar que pertenezca únicamente al poder ejecutivo, toda vez que se encuentra en los tres poderes, y finalmente se impugna que tenga un objeto delimitado, en virtud de que el orden jurídico positivo protege al orden público. (12)

Como punto de la temática que se pretende desarrollar, es importante destacar que la figura de la policía judicial fue establecida por primera vez en el constituyente de Querétaro que hizo eco del Plan de Guadalupe y cuyo gran exponente fue el General Venustiano Carranza, quien como Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, el 1º de diciembre de 1916, dio un mensaje a los señores diputados, en el que solicitaba modificar la constitución de 1857, en tal mensaje entre otras proponía reformas al artículo 21 constitucional e introducía las figuras del Ministerio Público y la Policía Judicial, como institución. De esta manera y después del debate del 5 de enero de 1917, en el que se discutió ampliamente los pros y contras de dicha reforma, en el que se trato de proteger a los ciudadanos con menos recursos económicos. Finalmente con fecha 12 de enero de 1917, el artículo mencionado fue aprobado con 158 votos a favor y 3 votos en contra, con la siguiente redacción “La imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial. La persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público y a la policía judicial, la cual estará bajo la autoridad y mando inmediatos de aquel. Compete a la autoridad administrativa el castigo de las infracciones de los reglamentos gubernamentales y de policía, el cual únicamente consistirá en multa o arresto hasta por treinta y seis horas; pero

12. Martínez Morales, Rafael I., ob. cit. Pág. 133.

si el infractor no pagare la multa que se le hubiere impuesto, se permutará ésta por el arresto correspondiente, que no excederá, en ningún caso, de quince días.

Si el infractor fuere jornalero u obrero, no podrá ser castigado con multa mayor del importe de su jornal o sueldo de una semana” . (13)

Es de comentar también, que Venustiano Carranza, puntualizó en la reforma las arbitrariedades cometidas por los entonces jueces llamados de instrucción, quienes tenían la facultad de investigar los delitos (sistema inquisitorio), por lo que para evitar tales abusos: “Carranza sostuvo la necesidad de separar radicalmente las funciones de investigación de los delitos, por una parte, y de procesamiento de los responsables, por la otra (que lo constituyó en sistema acusatorio). Aquella debía corresponder exclusivamente al ministerio público, la segunda a los jueces, también en forma exclusiva ...” (14)

Actualmente el texto del artículo 21 constitucional establece lo siguiente: “Artículo 21. La imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial. La investigación y persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público, el cual se auxiliará con una policía que estará bajo su autoridad y mando inmediato . . .” esto en virtud de que mediante decreto del 3 de julio de 1996 fue reformado el citado artículo en su primer párrafo. De lo anterior se advierte claramente que solo se señala el término “policía” y no “policía judicial”, por lo que debemos entender que dicho término incluye a la policía judicial.

13. LOS DERECHOS DEL PUEBLO MEXICANO.- México a Través de sus Constituciones. Tomo IV.- Segunda Edición.- Antecedentes y Evolución de los Artículos 16 a 27 Constitucionales. citado por Sam López, Jesús Antonio, ob. cit. Pág. 113.

14. Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas. “EL MINISTERIO PÚBLICO EN EL DISTRITO FEDERAL”. México, 1997, Pág. 40.

En este contexto tenemos que de acuerdo a la clasificación constitucional de policía, en el derecho mexicano vigente, entre otros tipos de policía, se encuentra la policía judicial que depende del ministerio público, a quien auxilia en la investigación y persecución de los delitos. (15)

Por otra parte como órgano de disciplina que se encargaba de velar por la honorabilidad y reputación de la policía judicial del Distrito Federal que precedió al Consejo de Honor y Justicia de la Policía Judicial del Distrito Federal, encontramos a la Comisión Disciplinaria de la Policía Judicial del Distrito Federal, la cual fue creada mediante el acuerdo número A/029/89 emitido por el entonces Procurador General de Justicia del Distrito Federal y publicado en el Diario Oficial de la Federación el 22 de mayo de 1989. (16)

Acuerdo en el que se planteó la importancia de establecer unidades e instrumentos para verificar, vigilar y sancionar la actuación de los elementos de la policía judicial para que ésta se desarrollara dentro del marco jurídico de sus atribuciones y se lograra la dignificación de esa plausible función encaminada primordialmente a la seguridad pública; asimismo los integrantes de la comisión debían ejercer sus funciones respetando para los elementos de la corporación que fueran sometidos a procedimiento administrativo, las garantías de audiencia, de defensa y de legalidad consagradas en los artículos 14 y 16 de nuestra Carta Magna, cuando sus determinaciones afectaban su esfera jurídica.

15. Martínez Morales, Rafael I. , ob. cit., Pág. 138.

16. Acuerdo del Procurador General de Justicia del Distrito Federal por el que se crea la Unidad de Inspección Interna de la Policía Judicial y la Comisión Disciplinaria, México, 1989. Pág. 1

En este sentido, el procedimiento que seguía la comisión disciplinaria se encontraba plasmado en el artículo CUARTO del citado acuerdo, y que a la letra señalaba: “CUARTO: La Comisión Disciplinaria se sujetará al siguiente procedimiento:

a) Hará del conocimiento del o los elementos de la corporación denunciado (s) la causa y la naturaleza del asunto, a fin de que tenga (n) pleno conocimiento de los hechos y se encuentre (n) en aptitud de realizar su defensa; le (s) tomará (n) declaración (es) bajo protesta de decir verdad, concediéndole (s) cinco días hábiles para que ofrezca (n) las pruebas pertinentes en los términos de la legislación aplicable;

b) En este procedimiento administrativo, son admisibles toda clase de pruebas, con excepción de las que fueran contrarias al derecho y a la moral siempre y cuando se encuentren relacionadas con los hechos que se investiguen;

c) Transcurrido el término probatorio a que se hace referencia en el inciso anterior, y desahogadas las pruebas ofrecidas, se señalará día y hora para la celebración de la audiencia de alegatos con efecto de citación para resolución, la que se verificará dentro de los tres días;

d) La comisión disciplinaria valorará cada una de las probanzas ofrecidas y desahogadas así como los alegatos que se hicieren valer y dictará resolución definitiva en un término no mayor de cinco días hábiles siguientes a la audiencia, misma que se notificará personalmente al interesado.

e) Emitida la resolución por la Comisión Disciplinaria y si el denunciado resulta responsable, procederá a aplicar la sanción que se determine y si de las actuaciones se desprende que los hechos investigados constituyen la probable comisión de ilícitos penales lo hará del conocimiento a la Dirección General de Averiguaciones Previas para que determine lo que en derecho proceda;

f) La Comisión Disciplinaria podrá imponer las sanciones siguientes: apercibimiento privado o público; amonestación privada o pública; suspensión; destitución del puesto; sanción económica; e inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público; y las aludidas en el artículo 30 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal. Contra su resolución no se admite recurso alguno”. (17)

Posteriormente, el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, Ignacio Morales Lechuga expidió el Manual Operativo de la Policía Judicial del Distrito Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 17 de octubre de 1989 (18), abrogado actualmente, y en el que se contemplaba a la Comisión Disciplinaria de la Policía Judicial del Distrito Federal como el órgano facultado por el Procurador para velar por la honorabilidad y reputación de la policía judicial, valores que debían ser observados cotidianamente por los elementos de este cuerpo policiaco. (19)

La actuación de este órgano disciplinario debía apegarse estrictamente a derecho y en forma especial con absoluto respeto a los principios constitucionales de legalidad y audiencia, por lo que todos los proyectos de resolución que emitía constaban por escrito, debidamente fundados y motivados. Esta comisión disciplinaria estaba integrada por un presidente, que podía ser el mismo procurador o en su caso el funcionario en que se delegara esta facultad, asimismo contaba con un secretario técnico, el que provenía de la contraloría interna de la propia Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal y por

17. Idem. Pág. 2.

18. Diario Oficial de la Federación, México, Martes 17 de Octubre de 1989, Pág. 43.

19. Manual Operativo de la Policía Judicial del Distrito Federal, P.G.J.D.F., México, 1989, Pág. 36.

dos vocales que eran designados por el oficial mayor en turno y por el director general de la coordinación de delegaciones en el área de visitaduría; todos los miembros de la comisión contaban con sus respectivos suplentes y las decisiones que tomaban eran por unanimidad o en caso de que alguno no estuviera de acuerdo con determinada resolución, ésta se sometía a mayoría de votos. (20)

Entre sus atribuciones más importantes, encontramos que conocía de todas las denuncias formuladas, ya fuera por particulares, servidores públicos de la misma institución o por la dirección de visitaduría; expedientes que se integraban primeramente en la unidad de inspección interna de la policía judicial del Distrito Federal y posteriormente eran turnados a la comisión a efecto de que elaborara el proyecto de resolución definitiva correspondiente y en su caso sugería al Procurador la sanción que debía aplicarse. (21)

La actuación de la comisión disciplinaria, estaba regulada en el artículo 53 del manual operativo de la policía judicial del Distrito Federal que disponía lo siguiente: “ART. 53.- En el ejercicio de sus atribuciones la Comisión Disciplinaria se sujetará a lo siguiente:

I. Recibir los expedientes que contengan todas y cada una de las actuaciones realizadas por la Unidad de Inspección Interna, registrándolos en un libro de gobierno que se llevará para tal efecto, anotando la fecha de recibido, los datos del personal de la policía judicial involucrados, el hecho o hechos imputados, el número de acta administrativa iniciada y la fecha de turno para análisis y formulación del proyecto de resolución;

20. Idem. Pág. 37.

21. Idem.

II. Si de las constancias que integran el expediente, se desprende que faltare alguna diligencia que pudiera ser determinante para emitir el proyecto de resolución definitiva, se advirtiere que algún medio de prueba fue admitido y no desahogado o faltaren elementos, investigaciones o actuaciones necesarios para el esclarecimiento de los hechos, por causas imputables al personal actuante de la Unidad de Inspección Interna, la Comisión Disciplinaria por conducto del Secretario Técnico proveerá lo conducente con la finalidad de subsanar de inmediato la omisión, respetando y preservando los principios de constitucionalidad, legalidad y audiencia, y el derecho de defensa del servidor público involucrado;

III. El Secretario Técnico de la Comisión Disciplinaria realizará lo necesario para que se practique la diligencia omitida, ya sea ante la Comisión Disciplinaria o ante la Unidad de Inspección Interna. Para este último caso, regresará la totalidad del expediente a la Unidad de Inspección Interna para su debida integración, asentando en el mismo en que consiste la omisión; y

IV. En caso de que la comisión disciplinaria reciba alguna denuncia de particulares, servidores públicos de la institución o de la dirección de visitaduría, turnará el asunto a la Unidad de Inspección Interna de la Policía Judicial, para que en el ejercicio de sus facultades integre el expediente y practique las diligencias que considere necesarias”. (22)

22. Idem. Págs. 38-39.

Una vez que la comisión tenía integrado debidamente el expediente, emitía un proyecto de resolución definitiva, fundado y motivado, proponiendo la sanción que debía aplicarse y lo presentaba ante el Procurador.

Entre las normas de disciplina que regían a los elementos de la policía judicial tenemos que en el artículo 29 del referido manual se establecía: “ART. 29.- Los miembros de la policía judicial tendrán en alta estima el deber de subordinación y con ello, conocer dentro del marco jurídico el límite de sus derechos y obligaciones, para lo cual deberán:

I. Respetar los principios de legalidad y constitucionalidad de los individuos en el desarrollo de las actividades que realicen en el ejercicio de sus funciones;

II. Abstenerse de usar la fuerza, salvo cuando las circunstancias lo requieran para cumplir la misión encomendada, o bien, para realizar detenciones en caso de flagrante delito. En todo caso tendrán la obligación de denunciar a sus superiores jerárquicos la inobservancia de esta disposición;

III. No usar ni ostentar cargos, signos o distintivos reservados legalmente a las fuerzas armadas, ni durante el servicio, ni fuera de éste;

IV. Realizar sus funciones con honestidad, diligencia, oportunidad, reserva y discreción, por lo que jamás condicionarán su debido ejercicio a beneficio, prebenda o remuneración alguna;

V. Tratar con respeto, atención, diligencia y sin coacción o presión alguna, a personas que sean denunciantes, querellantes, víctimas o testigos relacionados con los hechos que deban esclarecerse por orden del Agente del Ministerio Público;

VI. Abstenerse de recibir obsequios o gratificación alguna;

VII. Abstenerse de portar armas distintas a las de cargo, sin tener permiso, autorización o licencias vigentes. En todo caso deberán exhibirlas cuando sean requeridos por las autoridades competentes;

VIII. Presentarse al servicio y realizar las comisiones que se les ordene, sin estar bajo los efectos de bebidas embriagantes o de sustancias psicotrópicas. De estar prescritas médicamente estas últimas, lo harán saber al superior inmediato, para los efectos procedentes;

IX. Abstenerse de dar órdenes o incurrir en conductas que contravengan las leyes, reglamentos, acuerdos y circulares en vigor, así como ninguna que afecte la dignidad de sus subalternos u otras personas;

X. Abstenerse de incurrir en hechos ilícitos o irregulares que vayan en detrimento del prestigio y honorabilidad individual o de la corporación a la que pertenecen;

XI. Abstenerse, sin excepción, de ejercer actividades que impliquen la prestación de trabajos policiales en forma particular;

XII. Efectuar únicamente las investigaciones ordenadas por sus superiores jerárquicos y por los Agentes del Ministerio Público, en los términos establecidos en los artículos 21 Constitucional; 21 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal; 16 fracción II y 20 fracciones I y VII del Reglamento de la mencionada Ley;

XIII. Cumplir sin demora las órdenes giradas por las autoridades judiciales en ejercicio y con motivo de sus funciones, rindiendo informe diario de los resultados obtenidos a sus superiores jerárquicos;

XIV. Mantener permanentemente informados a sus superiores de la ubicación y actividades que realicen en el ejercicio y con motivo de sus funciones;

XV. Abstenerse de efectuar trato alguno con personas que denuncien el robo de automóviles; así como Agentes, empleados o representantes de empresas aseguradoras, salvo el caso de recibir instrucciones al respecto del Agente del Ministerio Público;

XVI. Abstenerse de atender o intervenir en asuntos oficiales que se ventilen ante la Institución, en los que tengan impedimento legal por razones personales, familiares o de negocios; en su caso, informarán inmediatamente por escrito al superior jerárquico al recibir las instrucciones u órdenes de intervenir en los asuntos citados;

XVII. Abstenerse de recibir o exigir bienes, valores o servicios para sí o para sus familiares, sin el correspondiente pago de precio, con motivo del ejercicio de sus funciones o como condición para efectuarlas;

XVIII. Presentarse puntualmente a sus labores evitando faltar a las mismas sin causa justificada;

XIX. Abstenerse de tener comunicación con personas que tengan que rendir algún testimonio, alterar o manipular las declaraciones vertidas;

XX. Rendir el parte de los casos de investigación que tengan encomendados, haciéndolo con objetividad, claridad, precisión e imparcialidad al referirse a los hechos asentados y a los resultados de sus observaciones de personas, objetos, lugares, así como de los interrogatorios que hubieren realizado;

XXI. Conducirse con respeto en el trato con sus superiores y con sus compañeros, además de actuar con comedimiento en la relación con sus subalternos;

XXII. Tomar las providencias conducentes a la inmediata ubicación y localización de personas destinatarias de las órdenes judiciales y cuya ejecución sea encomendada;

XXIII. Evitar fricciones y abstenerse de provocar de palabra o de hecho al personal de otras corporaciones policiales. Así como mantener la serenidad y control ante cualquier acto de provocación, para no exponer la vida, honor y bienes propios o de terceros;

XXIV. Ser custodio y responsable de la vida e integridad física y moral de los probables responsables que aprehendan en cumplimiento de las respectivas órdenes judiciales, observando el respeto irrestricto de sus garantías individuales;

XXV. Dar aviso por escrito inmediatamente al superior jerárquico de cualquier cambio de domicilio o estado civil; así como de sus beneficiarios del seguro de vida y dependientes económicos;

XXVI. En caso de enfermedad o accidente, avisar inmediatamente a sus superiores, por sí o por terceras personas de su inasistencia al trabajo, debiendo presentar la incapacidad médica oficial en un plazo no mayor de setenta y dos horas a partir de la fecha de aviso, en los términos indicados y de no hacerlo así, se levantará acta administrativa para los efectos legales procedentes;

XXVII. Cumplir oportunamente y con diligencia las órdenes que en investigación de los delitos, les giren los Agentes del Ministerio Público;

XXVIII. Las demás disposiciones que para tal efecto expida el Procurador". (23)

También los agentes de la policía judicial debían observar normas de carácter ético, con la finalidad de que enaltecieran su profesión y cumplieran con las leyes y reglamentos que regulaban sus funciones, poniendo toda su voluntad, inteligencia y

23. Idem. Págs. 22-26.

esfuerzo en beneficio de ellos mismos y de la sociedad, por lo que el artículo 32 del citado manual operativo de la policía judicial establecía las normas a que debían sujetarse los agentes de la policía judicial siendo las siguientes: “ART. 32.- Las normas a que se sujetarán los agentes de la Policía Judicial son las siguientes:

I. Mantener y preservar el honor y la dignidad de la función a su cargo, mediante una conducta honesta dentro y fuera de servicio;

II. Salvaguardar los derechos fundamentales de las personas y el respeto de su condición humana;

III. Evitar exhibir el armamento a su resguardo cuando no sea necesario;

IV. Conducirse en todo momento con espíritu de colaboración y de servicio en el desempeño de sus atribuciones;

V. Realizar sus peticiones, propuestas, observaciones o quejas sin salvar conductas. De ser el caso, las efectuarán ante el servidor público de mayor jerarquía a su superior jerárquico, ante su negativa a recibirlas o si éste hubiere cometido la falta;

VI. Respetar el ámbito de actuación de otras corporaciones y brindarles, en su caso, el apoyo que legalmente proceda;

VII. Cumplir personalmente las órdenes que les hayan requerido, sin hacerse substituir en el ejercicio de sus funciones por otros elementos pertenecientes a esta Institución o acompañarse por personas ajenas a la misma, sin perjuicio de solicitar el auxilio de quienes conforme a la ley deben o puedan prestarlo;

VIII. Tener discreción y reservarse los datos e informes derivados del ejercicio de sus funciones, excepto con quienes tengan el deber legal de no hacerlo;

IX. Abstenerse de intervenir, recomendar o autorizar la selección, contratación, nombramiento o designación de personas inhabilitadas legalmente para desempeñar funciones públicas;

X. Orientar a denunciantes o querellantes que deban atender por disposición legal, y cuando las circunstancias así lo exijan, deberán recibir denuncias o querellas, preservando todo cuanto sea necesario para demostrar la existencia del cuerpo del delito y la probable responsabilidad;

XI. Cuidar, portar y exhibir la credencial que los acredite como servidores públicos durante y con motivo de sus funciones; y,

XII. Las demás disposiciones aplicables y las que para tal efecto emita el Procurador. (24)

24. Idem. Págs. 27-29.

El 19 de julio de 1993 es publicada en el Diario Oficial de la Federación la Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal, la cual crea al Consejo de Honor y Justicia de la Policía Judicial del Distrito Federal, órgano colegiado encargado de velar por la honorabilidad y reputación de los cuerpos de seguridad pública. Ley que en su artículo sexto transitorio establece lo siguiente : SEXTO.- Los ordenamientos en materia de Seguridad Pública expedidos con anterioridad a la entrada en vigor de la presente Ley, permanecerán vigentes en todo lo que no se opongan a la misma, hasta que se dicte por las autoridades competentes un nuevo marco normativo”. De lo que podemos deducir que la comisión disciplinaria de la policía judicial, desaparecía y entraba en su lugar el Consejo de Honor y justicia de la Policía Judicial del Distrito Federal, no obstante esto, debemos señalar que también la Contraloría Interna de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, iniciaba procedimientos administrativos en contra de agentes de la policía judicial del Distrito Federal y los sancionaba, destacando que había una duplicidad de funciones, puesto que, tanto el citado Consejo de Honor y Justicia, como la contraloría sancionaban a elementos de la policía judicial. Por lo que diversos abogados postulantes que defendían a los elementos policiacos, se percataron de tal irregularidad e interpusieron varias demandas de amparo, y es hasta que mediante la ejecutoria dictada por el Cuarto Tribunal Colegiado, en Materia Administrativa del Primer Circuito, dentro del Juicio de Amparo en Revisión 2554/97; éste resolvió conceder el Amparo y la Protección de la Justicia de la Unión al quejoso, que en este caso se trataba de un agente de la policía judicial del Distrito Federal, en contra de los actos reclamados al Contralor Interno de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, por considerar que esta autoridad, es incompetente para conocer de las irregularidades atribuidas al citado quejoso, en vista de que la intervención del propio Contralor está condicionada a que la Ley de Seguridad Pública del

Distrito Federal, no sancione conductas desplegadas por los elementos de los Cuerpos de Seguridad Pública del Distrito Federal, que transgredan las obligaciones expresamente consignadas en esa Ley, hipótesis que no se cumplía y en consecuencia todos los procedimientos administrativos que habían sido iniciados en la citada contraloría, fueron remitidos por incompetencia al Consejo de Honor y Justicia de la Policía Judicial del Distrito Federal.

2. INICIATIVA DE LA LEY DE SEGURIDAD PÚBLICA DEL DISTRITO FEDERAL.

Los integrantes de la LV Legislatura del Congreso de la Unión con fundamento en el artículo 73 fracción VI de la Ley Fundamental (actualmente derogada, ya que ahora es la fracción XXIII) sometieron en junio de 1993 a la Cámara de Diputados la iniciativa de la Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal, señalándose en la exposición de motivos que en su capítulo CUARTO, se regula lo relativo al Consejo de Honor y Justicia, como el órgano colegiado competente para conocer y resolver lo concerniente a las faltas cometidas por los elementos que integran los diversos cuerpos policiales del Distrito Federal; así como para resolver la suspensión temporal y la destitución de los mismos.

También, en el proyecto de dicha ley, se hace referencia al recurso de revisión (mismo que analizaremos más adelante) que tiene el agente policial para interponerlo en contra de las resoluciones del Consejo de Honor y Justicia, ante el Procurador o ante la entonces, Secretaría de Protección y Vialidad, según fuera el caso.

En el mismo orden de ideas, la iniciativa que nos ocupa, menciona en su exposición de motivos, lo referente a los principios básicos de actuación que deberán observar, los integrantes de los diferentes cuerpos de seguridad pública del Distrito Federal; principios a los que se aludirá en el apartado correspondiente del trabajo que se pone a su consideración, señalando en este espacio por cuestión de método, los mencionados en la precitada iniciativa, de la siguiente manera: “. . . cuatro principios normativos fundamentales: el servicio a la comunidad, la disciplina, el respeto a los derechos humanos y el respeto a la legalidad . . .”

En la exposición de motivos de la iniciativa que se refiere, es de resaltar lo conducente al régimen disciplinario de donde se obtiene que: “. . . sin perjuicio de lo previsto por otros ordenamientos legales, las violaciones a los principios de actuación consignados en el proyecto, cuando no ameriten la destitución del elemento, pueden ser sancionados con tres tipos diferentes de correctivos disciplinarios.

El primero de estos correctivos disciplinarios, el de menor grado, es la amonestación, la cual se define en el proyecto como el acto por el cual el superior advierte al subalterno la omisión o falta en el cumplimiento de sus deberes, invitándolo a corregirse. Dicha amonestación será de palabra y además constará por escrito.

El segundo correctivo es el arresto constitucional hasta por treinta y seis horas definido también en el proyecto como la reclusión que sufre un subalterno por haber incurrido en faltas considerables o por haber acumulado cinco amonestaciones en un año calendario. En todo caso, la orden de arresto deberá de hacerse por escrito, especificando el

motivo y duración del mismo, ello permite definir tanto las causas, justificadas o no para la imposición del correctivo como un antecedente en el comportamiento ético profesional del elemento.

El cambio de adscripción, es el tercer tipo de correctivo disciplinario, mismo que admite dos diferentes modalidades en el proyecto, una de ellas deriva de las necesidades propias del servicio y no tiene el carácter de sanción, la otra, se decretará cuando el comportamiento del elemento afecte la disciplina y buena marcha del grupo al que esté adscrito, o bien sea necesario para mantener una buena relación e imagen con la comunidad donde se desempeña.

Se establece también la obligación de los superiores jerárquicos de informar al Consejo de Honor y Justicia sobre la imposición de los correctivos disciplinarios dentro de los tres días siguientes a su aplicación exponiendo las causas que los motivaron, esta circunstancia permite apreciar el comportamiento de un elemento y considerar el carácter justo o no de la sanción.

Con el propósito de no dejar al elemento en estado de indefensión ante la imposición del correctivo, se prevé un recurso de rectificación, el cual tiene por objeto dejar sin efectos la medida; .

Del mismo modo, dicho proyecto desarrolla un mecanismo novedoso para atender ciertos requerimientos propios del servicio: la suspensión.

Finalmente, en el artículo 52 del proyecto legislativo se enumeran doce causas, las que se han considerado, son lo suficientemente graves como para merecer la destitución del elemento policial.

El órgano encargado de resolver sobre la suspensión y la destitución de los elementos será el Consejo de Honor y Justicia de la corporación respectiva. De estos movimientos deberá llevarse un registro donde aparezca la causa que le dio origen.”

El Título sexto se refiere a los Consejos de Honor y Justicia, en los siguientes términos:

“Los Consejos de Honor y Justicia se instituyen para velar por la honorabilidad y reputación de los cuerpos de seguridad pública, en ellos se combaten las conductas lesivas a la sociedad y se dictan las más graves sanciones, pero también tendrán posibilidad de premiar y estimular a los buenos elementos. Así consideramos, se fortalecerá el espíritu de pertenencia al cuerpo, se legitimarán las instituciones policiales y se evitarán abusos al reservar a un cuerpo colegiado las decisiones de mayor trascendencia.

Por último a fin de dotar de una instancia adicional a los elementos policiales para la defensa de su historial y carrera en el servicio público, en contra de las resoluciones del Consejo de Honor y Justicia se les confiere un recurso de revisión que se tramita ante el Procurador... Este recurso tendrá un trámite y resolución expedito para que no afecte cualquier otro medio de defensa posible.”

El 23 de junio de 1993 se presentó el dictámen de primera lectura de la iniciativa multicitada al Pleno de la Cámara de Diputados y del que se resaltan los antecedentes siguientes:

“Tal como ha quedado manifestado en la Exposición de Motivos, la Comisión del Distrito Federal, en coordinación con su similar de Justicia de esta honorable cámara, organizó tres audiencias sobre seguridad pública en el Distrito Federal durante el mes de abril de 1992. En dichas audiencias participaron Diputados, Asambleístas, Académicos, así como funcionarios del Departamento del Distrito Federal de las Procuradurías Generales de la República y de Justicia del Distrito Federal y de la Secretaría de Gobernación.

Los trabajos de análisis se desarrollaron a partir del mes de agosto de 1992 y se concluyeron a finales del mismo año. Se efectuaron sesiones y en ellas se revisaron cuidadosamente cada uno de los artículos del proyecto, se elaboraron redacciones alternativas para así llegar a un consenso generalizado”.

Las consideraciones que se tomaron fueron que : “El Distrito Federal no cuenta a la fecha con un ordenamiento de esta naturaleza, el servicio de Seguridad Pública se encuentra regulado en forma dispersa por distintos ordenamientos todos ellos, de naturaleza secundaria tales como el reglamento de la Policía Preventiva del Distrito Federal, el Manual Operativo de la Policía Judicial del Distrito Federal, el acuerdo por el que se constituye la Comisión Técnica Revisora del Plan General de Educación Policial y de la Carrera Policial que induce y permite la profesionalización de la Policía Preventiva del Distrito Federal, el Acuerdo por el que se confirman, reforman y adicionan las reglas de operación de escalafón del personal que labora en la Policía Preventiva del Distrito Federal, el Acuerdo por el que

se crean los comités delegacionales de seguridad y el acuerdo del Procurador General de Justicia del Distrito Federal por el que se ordena la creación de la Unidad de Registro y Supervisión de Servicios de Investigación Privados entre otros.

El documento que nos ocupa difiere trascendentalmente de la legislación que en materia de Seguridad Pública existe actualmente en otras entidades federativas del país, ya que es el primer ordenamiento de la materia que agrupa, en un solo cuerpo normativo los preceptos generales a los cuales habrán de sujetarse tanto la Policía Preventiva y Complementaria como la Policía Judicial del Distrito Federal. Esta importante concepción de la seguridad pública no solo la prevención sino también la coadyuvancia en la persecución del delito se hace posible dada la especial naturaleza del Distrito Federal, ya que en el resto del país la seguridad pública se encomienda constitucionalmente al municipio del Estado, mientras que la Policía Judicial, como auxiliar del ministerio público local, es una dependencia del gobierno estatal.

La iniciativa que se dictamina cuenta con todo un mecanismo disciplinario distinto pero concurrente, con el previsto en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos; se establecen cuatro tipos de correctivos: la amonestación, el arresto hasta por 36 horas, el cambio de adscripción y la suspensión todos ellos se definen en el texto de la iniciativa; cabe señalar que lo que se pretende es fortalecer la disciplina pero también, acabar con prácticas arbitrarias; por lo mismo, se especifican claramente los criterios que deberán tomarse en cuenta para la calificación de la gravedad de una infracción y se prevé un recurso innovador mediante el cual puede rectificarse la imposición de un correctivo injustificado.

Igualmente, a fin de evitar situaciones que entorpezcan el trabajo de las corporaciones policiacas, la ley prevé la figura de la suspensión preventiva para evitar que un elemento respecto del cual existan quejas graves que pudieran afectar a la corporación continúe desempeñando sus actividades normales, en tanto no exista una resolución que lo exonere o desaparezcan las sospechas.

Para dar un alto nivel de claridad y transparencia en la destitución de un elemento, se establecen las 12 causales únicas consideradas lo suficientemente graves para llegar a esa determinación y por razones de control se prevé la obligación de elaborar un registro de los elementos que hayan causado baja.

Adicionalmente, se prescribe la existencia de un Consejo de Honor y Justicia en cada uno de los cuerpos de seguridad pública, como órgano responsable de velar por la honorabilidad de la corporación; a dicho Consejo se otorgan facultades para imponer correctivos disciplinarios o para premiar a los elementos.”

El 24 de junio de 1993 se realizó la segunda lectura del dictamen del proyecto de la ley que se viene mencionando, al igual que en la primera también se dispensó dar lectura al dictamen, el cual como el anterior también consta de un capítulo de antecedentes, en los que de igual forma se hace referencia a la exposición de motivos, en los mismos términos que se hizo en la primera . Por lo que respecta al capítulo de consideraciones, se menciona así mismo la falta de un ordenamiento que regule integralmente el servicio de seguridad pública.

Señalándose el reclamo hecho por quienes habitamos el Distrito Federal, de contar con mejores cuerpos policiales para reducir los altos índices delictivos que nos agobian desde hace mucho tiempo.

Resalta de igual manera el alcance del proyecto al agrupar en un solo “cuerpo normativo” la función policial preventiva y de investigación e incluso la referida a los servicios de seguridad privada.

Por cuanto al tema, materia de la tesis que se pone a su consideración, relativo al Consejo de Honor y Justicia, su competencia, procedimiento e imposición de sanciones se repite lo ya discutido en la primera lectura del proyecto de la Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal concluyendo de la siguiente manera:

“Esta Comisión dictaminadora estima que la Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal responderá a las expectativas de la sociedad capitalina, ya que atiende en su conjunto las principales exigencias en esta materia y además cuenta con una amplia base de consenso social. Se trata de un esfuerzo conjunto entre representantes populares de todos los partidos políticos, funcionarios y académicos por mejorar sustancialmente la condición de nuestros policías y la prestación del servicio de seguridad pública”.

3. PROMULGACION Y PUBLICACION DE LA LEY DE SEGURIDAD PÚBLICA DEL DISTRITO FEDERAL.

El artículo 89 fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece el fundamento jurídico por que cual se promulgó la Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal y que a la letra señala lo siguiente: “ Artículo 89. Las facultades y obligaciones del Presidente son las siguientes:

I Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia; . . .”

Ley que fue promulgada por el Presidente Constitucional en turno y fue publicada en la primera sección del Diario Oficial de la Federación el día 19 de julio de 1993.

4. REGULACION JURIDICA APLICABLE

4.1. CONSTITUCION POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

En el artículo 73 fracción XXIII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, encontramos el origen de la ley general que establece las bases de coordinación

del sistema de seguridad pública así como de la ley de seguridad pública del Distrito Federal, el cual establece lo siguiente:

“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;”

Esto en estrecha relación con el artículo 122 inciso A fracciones I y V de nuestra Carta Magna, en el que se establece la distribución de competencias entre los Poderes de la Unión y las autoridades locales del Distrito Federal, que a la letra señala:

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

A Corresponde al Congreso de la Unión:

I Legislar en lo relativo al Distrito Federal, con excepción de las materias expresamente conferidas a la Asamblea Legislativa . . .

V Las demás atribuciones que le señala esta Constitución”.

Siendo precisamente una de esas facultades la de legislar en materia de seguridad pública en el Distrito Federal.

Debemos destacar que la citada Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal es complementaria de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de Diciembre de 1982, esto con fundamento en el artículo 15 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal que establece lo siguiente: “Artículo 15. Las responsabilidades de los servidores públicos de los poderes locales del Distrito Federal, salvo la de los servidores de los Tribunales de la función judicial del fueron común en el Distrito Federal, se regularan por la ley federal de la materia en los términos del Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”.

4.2. LEY GENERAL QUE ESTABLECE LAS BASES DE COORDINACION DEL SISTEMA NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA.

La Ley General que establece las bases de coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, deviene del Plan Nacional de Desarrollo, dentro del cual se estableció como uno de sus principales objetivos crear las condiciones legales, institucionales, administrativas y de conducta policial, con miras no solo a prevenir el delito, sino fundamentalmente a la reestructuración integral del sistema de seguridad pública.

Para lograr lo anterior se estableció como meta principal la coordinación entre la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, sin embargo tal coordinación debería llevarse a cabo con absoluto respeto de las competencias, soberanía y autonomía de cada una de aquellas. Estableciéndose para tal efecto las bases tendentes a consolidar un Sistema Nacional que satisficiera los estándares de calidad relativos al servicio de seguridad pública.

Es así como el 11 de diciembre de 1995, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, la ley que nos ocupa, cuya finalidad esencial es la coordinación entre las policías de la República Mexicana, asentándose en la misma las bases de coordinación consistentes en: la definición de las acciones y objetivos de la seguridad pública; los sistemas que integran el Sistema Nacional; las materias objeto de la mencionada coordinación; los instrumentos de que consta; las instancias de coordinación; las fórmulas jurídicas para la toma de decisiones; y como colofón, los mecanismos que auspician la participación de la sociedad. El fundamento jurídico de la referida coordinación, esta plasmado en el último párrafo del artículo 21 de la Ley Fundamental:

“Artículo 21. . . .

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

4.3. LEY DE SEGURIDAD PÚBLICA DEL DISTRITO FEDERAL.

Como ya lo mencionamos anteriormente la Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal, crea al Consejo de Honor y Justicia de la Policía Judicial del Distrito Federal, que será el órgano encargado de velar por la honorabilidad y reputación de los cuerpos de seguridad pública, por lo que debemos de tener claro a quienes se considera como cuerpos de seguridad pública, es así que el artículo 3o. fracciones VII y VIII del ordenamiento jurídico en cuestión dispone lo siguiente:

“Artículo 3o.- Para los efectos de esta ley, se entenderá por:

...

VII.- Policía Judicial a la Policía Judicial del Distrito Federal, y

VIII.- Cuerpos de Seguridad Pública a las corporaciones a que se refieren las fracciones VI y VII de este artículo”.

Asimismo el artículo 9º. en su primer párrafo indica a quienes se considera como elementos de los cuerpos de seguridad pública:

“ Artículo 9º.- Se consideran como elementos de los Cuerpos de Seguridad Pública, aquellos a quienes se les atribuye ese carácter mediante nombramiento o instrumentado jurídico equivalente, por autoridad competente del Departamento o de la Procuraduría, según sea el caso. Dichos elementos se considerarán trabajadores de confianza”.

Lo anterior guarda estrecha relación con lo establecido por el artículo 21 de nuestra Carta Magna y que en la parte que nos interesa señala:

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

Por lo que hace a la referida Ley de Seguridad Pública, también contempla en forma específica principios de actuación que deben observar los elementos de los cuerpos de seguridad pública y que analizaremos más adelante.

4.4. LA SUPLETORIEDAD DEL CODIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES Y EL COGIDO PENAL FEDERAL.

Por cuanto hace a la supletoriedad de la Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal, de su contenido podemos advertir claramente que no señala expresamente que ordenamiento jurídico lo suple en las cuestiones no previstas, asimismo debemos

destacar que existen requisitos para que una ley pueda suplir a otra. Esto lo podemos observar en la siguiente tesis jurisprudencia:

“Octava Epoca

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación

Tomo: 76, Abril de 1994

Tesis: I.4o.C. J/58

Página: 33

SUPLETORIEDAD DE LA LEY. REQUISITOS PARA QUE OPERE.

Los requisitos necesarios para que exista la supletoriedad de unas normas respecto de otras, son: a) que el ordenamiento que se pretenda suplir lo admita expresamente, y señale el estatuto supletorio; b) que el ordenamiento objeto de supletoriedad prevea la institución jurídica de que se trate; c) que no obstante esa previsión, las normas existentes en tal cuerpo jurídico sean insuficientes para su aplicación a la situación concreta presentada, por carencia total o parcial de la reglamentación necesaria, y d) que las disposiciones o principios con los que se vaya a llenar la deficiencia no contraríen, de algún modo, las bases esenciales del sistema legal de sustentación de la institución suplida. Ante la falta de uno de estos requisitos, no puede operar la supletoriedad de una legislación en otra.

CUARTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA CIVIL DEL PRIMER CIRCUITO.

Amparo en revisión 124/92. Microtodo Azteca, S.A. de C.V. 6 de febrero de 1992. Unanimidad de votos. Ponente: Gilda Rincón Orta. Secretaria: Ana María Serrano Oseguera.

Amparo en revisión 958/91. Desarrollo Galerías Reforma, S.A. de C.V. 19 de marzo de 1992. Unanimidad de votos. Ponente: Gilda Rincón Orta. Secretaria: Ana María Serrano Oseguera.

Amparo directo 1433/92. Gilberto Flores Aguilar y otros. 26 de marzo de 1992. Unanimidad de votos. Ponente: Alejandro Villagómez Gordillo en sustitución de la Magistrada Gilda Rincón Orta. Secretaria: Ana María Serrano Oseguera.

Amparo directo 3582/92. Tumbo de la Montaña, S.P.R. de R.L. 9 de julio de 1992. Unanimidad de votos. Ponente: Mauro Miguel Reyes Zapata. Secretario: Luis Arellano Hobelsberger.

Amparo directo 604/94. Videotique, S.A. de C.V. y otros. 17 de febrero de 1994. Unanimidad de votos. Ponente: Gilda Rincón Orta. Secretaria: Ma. Elisa Delgadillo Granados.

De lo anterior puede advertirse claramente que no se satisfacen los requisitos ni se concretan las hipótesis de aplicación supletoria de algún otro ordenamiento en relación con la Ley de Seguridad Pública, en cuanto a reglas de valoración o sistema de valoración probatoria en el procedimiento incoado a los elementos de los cuerpos de seguridad pública del Distrito Federal, en tanto que el ordenamiento que lo regula no hace remisión expresa a ninguna otra ley.

Ahora bien, para colmar éste vacío, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación mediante ejecutoria de fecha señala lo siguiente: “ De lo expuesto hasta ahora puede decirse que ante la falta de ley aplicable al caso, y como el juzgador tiene la obligación de resolver todas aquellas controversias que se le presenten, en la medida que el artículo 14 constitucional en su cuarto párrafo, autoriza a recurrir a la interpretación jurídica de la ley, sí es posible aplicar supletoriamente un ordenamiento jurídico a otro, aunque este último no prevea expresamente la supletoriedad, pues ello obedece al empleo de un argumento por analogía, propio del método interpretativo, mediante el que se atribuyen las consecuencias previstas para determinado supuesto en un ordenamiento jurídico general a un caso no contemplado en otro ordenamiento legal . . . ”

“ De todo lo expuesto hasta ahora puede señalarse que, ya sea por interpretación de la ley o por principios generales del derecho, la falta de un norma expresa en la Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal debe cubrirse con la aplicación supletoria de un ordenamiento general que contemple una situación semejante a la prevista por aquélla, a saber, la forma de desahogo y valoración de las pruebas en el procedimiento administrativo de destitución antes referido”.

Asimismo la Segunda Sala mediante ejecutoria resolvió la contradicción de tesis 32/2002-SS., entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Primero y Décimo Segundo, ambos en Materia Administrativa, en virtud de que los citados tribunales sustentaban tesis contradictorias, siendo las siguientes:

“Novena Epoca

Instancia: DÉCIMO SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo: XV, Abril de 2002

Tesis: I.12o.A.22 A

Página: 1342

SEGURIDAD PÚBLICA DEL DISTRITO FEDERAL. LA LEY RELATIVA CONTIENE UNA LAGUNA EN CUANTO A REGLAS DE DESAHOGO Y VALORACIÓN DE PRUEBAS EN EL PROCEDIMIENTO DE DESTITUCIÓN DE ELEMENTOS DE SEGURIDAD PÚBLICA, LA CUAL DEBE SER COLMADA ACUDIENDO AL CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS PENALES PARA EL DISTRITO FEDERAL. La Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal establece el procedimiento relativo a la destitución de elementos de los cuerpos de seguridad pública del Distrito Federal, así como las probanzas que pueden ofrecerse, el término para realizar el ofrecimiento, el momento de su desahogo, y que deben ser consideradas al emitir la resolución correspondiente; sin embargo, no fija reglas o el sistema que debe seguirse para el efecto de desahogar y valorar conforme a derecho las mencionadas probanzas, omisión que es relevante porque del desahogo y la valoración no regulados dependerá que se dicte en su caso una resolución de destitución del elemento implicado. Las mencionadas reglas no pueden válidamente derivarse de las remisiones que se indican en los artículos 4o., 17 y 48 del mismo ordenamiento, al Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal, a la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal y su reglamento y a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, ya que el primero de ellos hace dicha remisión únicamente por lo que se refiere a las funciones propias de policía judicial dentro del procedimiento penal, mientras que los dos restantes la realizan solamente en el aspecto sustantivo en relación con las conductas previstas como sancionables y los castigos a imponer; consecuentemente, en acatamiento al artículo 14 constitucional, debe recurrirse a la integración interpretativa del derecho, que no es otra cosa que la aplicación supletoria de usos, costumbres y principios generales del derecho contenidos en otros ordenamientos, que permitan colmar el vacío existente. Conforme a esta integración normativa, resulta supletoriamente aplicable al caso el Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal, por tratarse de un procedimiento administrativo destinado no a resolver un conflicto de intereses entre particulares sino a determinar la responsabilidad de una persona, por conductas u omisiones en que hubiese incurrido, y la sanción que por tal motivo deba imponérsele, lo que conduce a la necesidad de permitir al elemento procesado la mayor oportunidad de defensa posible, condición que no cumplen la normatividad adjetiva civil ni la administrativa y sí en cambio la penal y, por

otra parte, porque la norma adjetiva que se complementa mediante esta integración, pertenece al ámbito estrictamente local y no al federal, por lo que no resulta aplicable al caso la legislación adjetiva penal federal.

DÉCIMO SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Amparo en revisión 8392/2001. Eloy Eligio Herrera Carreón. 9 de noviembre de 2001. Unanimidad de votos. Ponente: Jorge Arturo Camero Ocampo. Secretario: Alfredo Cid García.”

Y la que sustentaba el Primer Tribunal Colegiado es la siguiente:

“Novena Epoca

Instancia: PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo: XIV, Agosto de 2001

Tesis: I.1o.A.50 A

Página: 1357

LEY DE SEGURIDAD PÚBLICA DEL DISTRITO FEDERAL. EL CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS CIVILES LOCAL ES EL ORDENAMIENTO SUPLETORIO EN LO QUE ATañE AL DESAHOGO Y VALORACIÓN DE PRUEBAS EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO QUE PREVÉ. La Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal establece el procedimiento para aplicar las sanciones que prevé el artículo 52 de la propia ley, admitiendo toda clase de pruebas, excepto la confesional de la autoridad; empero, ninguno de sus preceptos contempla las reglas para el desahogo y valoración de pruebas, ni la norma que deberá suplir la deficiencia. Por tanto, con el objeto de colmar esa laguna debe acudirse a las disposiciones del derecho común y a las reglas o principios generales del derecho, para resolver en justicia el asunto; de modo que si la ley defectuosa es del orden administrativo y del ámbito local, debe estimarse supletoriamente aplicable, al no existir disposición expresa en contrario, el Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal.

PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Amparo en revisión 4361/99. Alejandro Vega Elizarraraz. 27 de abril de 2000. Unanimidad de votos. Ponente: Julio Humberto Hernández Fonseca. Secretario: Miguel Lobato Martínez.

Amparo en revisión 3621/99. Roberto Velázquez Benítez. 6 de octubre de 2000. Unanimidad de votos. Ponente: Luis María Aguilar Morales. Secretario: José Antonio Montoya García.

Amparo en revisión 4431/99. Marcos Barbosa Orozco. 20 de octubre de 2000. Unanimidad de votos. Ponente: Luis María Aguilar Morales. Secretario: José Antonio Montoya García”.

Por lo anterior la Segunda Sala determino que la Ley de Seguridad Pública es complementaria de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, ésta última vigente solamente en cuanto a los servidores públicos del Distrito Federal. En este sentido tenemos que el artículo 192 de la Ley de Amparo establece lo siguiente:

“Art. 192 La jurisprudencia que establezca la Suprema Corte de Justicia, funcionando en pleno o en salas, es obligatoria para éstas en tratándose de la que decreta el pleno, y además para los tribunales unitarios y colegiados de circuito; los juzgados de distrito, los tribunales militares y judiciales del orden común de los estados y del Distrito Federal, y tribunales administrativos y del trabajo, locales o federales.

Las resoluciones constituirán jurisprudencia, siempre que lo resuelto en ellas se sustente en cinco sentencias no interrumpidas por otra en contrario, y que hayan sido aprobadas por lo menos por catorce ministros, si se trata de jurisprudencia del pleno, o por cuatro ministros en los casos de jurisprudencia de las salas.

También constituyen jurisprudencia las resoluciones que diluciden las contradicciones de tesis de salas y de tribunales colegiados”.

Por lo que resulta de aplicación obligatoria en términos de lo dispuesto por el citado artículo 192 de la Ley de Amparo, la tesis de jurisprudencia número 2ª/J. 57/2002, sustentada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que dice textualmente que: “Novena Epoca

Instancia: Segunda Sala
Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta
Tomo: XVI, Julio de 2002
Tesis: 2a./J. 57/2002
Página: 353

RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA DE LOS ELEMENTOS DE LOS CUERPOS DE SEGURIDAD PÚBLICA DEL DISTRITO FEDERAL. EL CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES Y EN SU CASO, EL CÓDIGO PENAL FEDERAL SON APLICABLES SUPLETORIAMENTE A LA LEY DE SEGURIDAD PÚBLICA DEL DISTRITO FEDERAL. Los artículos 16, 17, 42, 49, 53, 55 y 56 de la Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal establecen un sistema específico de responsabilidades, complementario del general previsto en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, mediante el cual se fijan las obligaciones a cargo de los elementos que pertenecen a los cuerpos de seguridad pública del Distrito Federal, a fin de salvaguardar los valores fundamentales que sustentan su actuación (servicio a la comunidad, disciplina, respeto a los derechos humanos y la legalidad en el desempeño de su función), así como los supuestos y las condiciones para castigar el incumplimiento en la observación de esos valores, las sanciones que pueden imponérseles por los actos u omisiones en que incurran y, finalmente, los procedimientos que al efecto deben observarse, lo que constituye una reglamentación de lo dispuesto en el artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Ahora bien, para colmar el vacío legislativo que se advierte de las disposiciones jurídicas que integran aquel contexto normativo, deberá de estarse a lo previsto en la ley federal antes mencionada, cuyo artículo 45 dispone que en lo atinente al desahogo y valoración de pruebas, en el procedimiento de destitución de aquellos elementos de los cuerpos de seguridad pública del Distrito Federal, son aplicables, supletoriamente, el Código Federal de Procedimientos Penales y, en lo conducente, el Código Penal Federal, pues la señalada Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos es aplicable en el ámbito del Distrito Federal, según lo establece en el artículo 15 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal. No obsta a lo anterior el hecho de que la nueva Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el trece de marzo de dos mil dos, en su artículo 47 prevea que “En todas las cuestiones relativas al procedimiento no previstas en los títulos segundo y tercero de la ley, así como en la apreciación de las pruebas, se observarán las disposiciones del Código Federal de Procedimientos Civiles.”, pues de acuerdo con lo dispuesto en el artículo segundo transitorio de ese ordenamiento, los servidores públicos del Distrito Federal quedaron en un régimen de excepción de responsabilidades administrativas, ya que seguirá aplicándose la anterior Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, por lo que sigue vigente en el ámbito local y, por ende, resulta aplicable su artículo 45.”

Contradicción de tesis 32/2002-SS. Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Primero y Décimo Segundo, ambos en Materia Administrativa del Primer Circuito. 7 de junio de 2002, Unanimidad de cuatro votos. Ausentes: José Vicente Aguinaco Alemán y Mariano Azuela Guitrón. Integró Sala el Ministro Juventino V. Castro y Castro. Ponente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Secretaria: Lourdes Margarita García Galicia. Tesis de

Jurisprudencia 57/2002. Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del catorce de junio de dos mil dos.

(Semnario Judicial de la Federación y su Gaceta, Julio de 2002, Tomo XVI, Parte Suprema Corte de Justicia de la Nación, Novena Época, p. 353. Tesis de Jurisprudencia)".

45. TIPOS DE RESPONSABILIDADES

Para una mejor comprensión del presente trabajo de recepción debemos destacar que existen diversos tipos de responsabilidades: política, penal, civil y administrativa. Así tenemos las siguientes tesis de jurisprudencia:

“Novena Época

Instancia: Pleno

Fuente: Semnario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo: III, Abril de 1996

Tesis: P. LX/96

Página: 128

RESPONSABILIDADES DE SERVIDORES PÚBLICOS. SUS MODALIDADES DE ACUERDO CON EL TÍTULO 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.

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”.

“Novena Epoca

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

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo: X, Agosto de 1999

Tesis: IV.1o.A.T.16 A

Página: 799

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.

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”.

Respecto a la responsabilidad administrativa el maestro Rafael I. Martínez Morales señala que: “ Conforme a la actual legislación, se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos por actos u omisiones que vayan en demérito de la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia con que deben desempeñar sus empleos, cargos o comisiones.

A partir de esos principios que rigen la función pública, se expidió La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos (1982), cuya aplicación corresponde básicamente a la secretaría de contraloría y desarrollo administrativo; en esa ley se determinan las obligaciones de los trabajadores del estado, para un adecuado desempeño de sus labores, así como las sanciones y procedimientos para aplicarlas en caso de que incurran en actos u omisiones previstas por dicha ley como infracciones”. (25)

Por lo que, la responsabilidad en la que pudieran incurrir los agentes de la policía judicial del Distrito Federal es de tipo administrativa.

4.6. ACUERDO POR EL QUE SE ESTABLECEN LAS REGLAS DE ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DEL CONSEJO DE HONOR Y JUSTICIA DE LA POLICIA JUDICIAL DEL DISTRITO FEDERAL.

Este acuerdo fue expedido por el entonces Procurador General de Justicia del Distrito Federal, Lorenzo Manuel Thomas Torres, el 24 de junio de 1997, con la facultad que le otorgaba el artículo 20 de la Ley Orgánica de la propia procuraduría y que a la letra dice: “Artículo 20. El Procurador expedirá los acuerdos, circulares, instructivos, bases y manuales de organización y procedimientos conducentes al buen despacho de las funciones de la Procuraduría” . Acuerdo que posteriormente fue publicado en la gaceta oficial del Distrito Federal, el día 30 de junio del mismo año con la siguiente denominación: “Acuerdo A/002/97 del Procurador General de Justicia del Distrito Federal, por el que se establecen las reglas de organización y funcionamiento del Consejo de Honor y Justicia de la Policía Judicial del Distrito Federal.” Para su expedición se tomaron en cuenta las siguientes consideraciones: “ que la Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal dispone que en los cuerpos de seguridad pública del

25. Martínez Morales, Rafael I., ob. cit. Pág. 335.

Distrito Federal habrá un Consejo de Honor y Justicia, encargado de velar por la honorabilidad y reputación de las corporaciones policiacas correspondientes, así como de combatir con energía las conductas de los servidores públicos que lesionen a la comunidad y a la corporación misma.

Que de conformidad con el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es obligación de los agentes de la Policía Judicial desempeñar sus funciones con estricto apego a los principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez, a fin de combatir con mayor rigor y firmeza la delincuencia, abatir la impunidad y fomentar, con el ejemplo, una mayor confianza de la sociedad en la Institución.

Que la actuación destacada de los elementos de la Policía Judicial, que se realice más allá de los límites establecidos para un estricto cumplimiento del deber, es una virtud que debe ser reconocida y estimulada a fin de que sirva de ejemplo e impulso al resto de los servidores públicos de la corporación.

Que por el contrario, los elementos de la Policía Judicial que cometan faltas u omisiones que afecten la imagen y prestigio de la Institución, o que lesionen la confianza que la sociedad tiene en ella, deben ser sancionados con objeto de evitar que dichas conductas lesivas se repitan y con miras a restituir la reputación y confiabilidad de la Procuraduría.

Que tanto los reconocimientos como los castigos, deben ser otorgados o impuestos conforme a un procedimiento justo, transparente e imparcial en el que los elementos de la Policía Judicial tengan la oportunidad de ser escuchados y de ofrecer las pruebas que estimen pertinentes.

Que es indispensable establecer reglas claras y precisas que regulen el procedimiento para el otorgamiento de condecoraciones y estímulos, así como para imponer las sanciones correspondientes por la comisión de faltas que perjudiquen la reputación de la Institución...”

4.7. MANUAL OPERATIVO DE LA POLICIA JUDICIAL DEL DISTRITO FEDERAL.

Para fines meramente ilustrativos, como ya lo mencionamos este manual fue abrogado, y en su lugar el actual Procurador General de Justicia del Distrito Federal, Maestro Bernardo Bátiz Vázquez, expidió el “Manual de la Policía Judicial del Distrito Federal”, el 10 de mayo de 2002 y publicado en la gaceta oficial del Distrito Federal el 04 de junio de 2002.

Debemos hacer la distinción y resaltar que en el manual operativo de la policía judicial de 1989, se contaba con un régimen disciplinario y de ética de la policía judicial, ubicados en el título cuarto, capítulos I y II, respectivamente, los cuales contenían todo un catálogo de normas, complementarios a los principios de actuación de los cuerpos de seguridad pública, establecidos en los artículos 16 y 17 de la Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal, y que en el manual vigente, fueron eliminados, toda vez que en este último solo se contemplan las funciones que deben realizar los agentes en las distintas áreas de la policía judicial, así como los procedimientos a seguir en la investigación de los delitos y en

el cumplimiento, tanto de mandamientos ministeriales como de mandamientos judiciales, perdiéndose todos los supuestos normativos que establecía el citado manual operativo de 1989, quedando únicamente los principios establecidos en los artículos 16 y 17 de la Ley de Seguridad Pública ya mencionada.

CAPITULO II

DELIMITACION DE LA TERMINOLOGIA EMPLEADA EN ESTA MATERIA

En el capítulo anterior entramos al estudio de los antecedentes del Consejo de Honor y Justicia de la Policía Judicial del Distrito Federal; ahora analizaremos los diversos términos jurídicos utilizados en el presente trabajo con el fin de proporcionar una visión más específica sobre el origen, naturaleza jurídica, competencia y atribuciones que tiene el Consejo de Honor y Justicia de la Policía Judicial del Distrito Federal.

En este sentido tenemos que para José Alberto Garrone por **consejo**, debemos entender: “parecer o dictamen; asamblea de personas encargadas de deliberar sobre ciertos intereses o juzgar en determinados litigios”. (26) Lo anterior resulta acorde con las funciones que realiza el Consejo de Honor y Justicia, en virtud de que efectivamente conoce y delibera sobre los asuntos que son de su competencia, mediante la instauración de un procedimiento administrativo disciplinario incoado a agentes de la policía judicial del Distrito Federal, en el cual se siguen las formalidades esenciales del procedimiento, que analizaremos más adelante.

Por otra parte, como se menciona en el primer capítulo, existió una comisión disciplinaria de la policía judicial, siendo relevante señalar que por comisión se entiende que: “En derecho constitucional y administrativo, órgano colegiado, compuesto por un número reducido de miembros que colaboran en la función administrativa o gubernamental. Facultad que se da a una persona para ejercer por cierto tiempo algún cargo, para juzgar en

26. Alberto Garrone, José. “Diccionario Jurídico, ABELEDO-PERROT, A-D”. Tomo I, Argentina, 1986, Pág. 466.

circunstancias extraordinarias, para instruir un proceso, para conocer y determinar una causa, o para ejecutar una sentencia”. (27)

Juan Palomar de Miguel, en su obra “Diccionario para Juristas”, proporciona las siguientes connotaciones del término **consejo**: “(lat. consilium). m. Dictamen o parecer que se da o toma para hacer o dejar de hacer una cosa.// Antiguo tribunal supremo compuesto de diferentes ministros, con un presidente o gobernador, para los asuntos de gobierno y la administración de justicia. // entrar en consejo. frs. Consultar, conferir y determinar lo que se debe hacer. //tomar consejo de alguien. frs. Consultar con él lo que se debe ejecutar o seguir en algún caso dudoso”. (28). Retomando lo anterior podemos señalar que el consejo, está integrado por cinco miembros, los cuales en su conjunto conforman un órgano con facultades para iniciar procedimientos a aquellos elementos de la policía judicial que falten a los principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez, asimismo determina y resuelve los asuntos que son hechos de su conocimiento, ya sea por unanimidad o por mayoría de votos de sus miembros.

A continuación veremos una definición, que a nuestro criterio, se acerca más a lo que debemos concebir por comisión: “(lat. commissio) f. Acción de cometer.// Orden y facultad que alguien otorga a otro por escrito para que ejecute algún encargo o entienda en algún negocio. // Encargo de una persona a otra para realizar algo.// Conjunto de personas a quienes una corporación o autoridad encarga de entender en algún asunto”. (29).

27. Idem. Pág. 409.

28. Diccionario para Juristas, Tomo I A-I. Porrúa. México, 2000. Págs. 363 y 364.

29. Idem. Pág. 330.

En este sentido, podemos resaltar que la desaparecida comisión disciplinaria de la policía judicial del Distrito Federal, contaba con facultades para realizar determinados actos jurídicos, facultades que le fueron previamente otorgadas por un ordenamiento jurídico en el que se estableció su competencia y su forma de actuar, consistentes en emitir resoluciones en contra de elementos de la policía judicial del Distrito Federal que afectaran la honorabilidad y reputación de esta institución.

Guillermo Cabanellas de Torres refiere que **consejo** proviene: “Del latín *consilium*, que significa dictamen, opinión o juicio emitido sobre alguna cosa. También se denomina consejo a la junta de personas que se reúnen para deliberar sobre un asunto de interés, y a los cuerpos consultivos y de asesoramiento creados por los gobiernos. / DE DISCIPLINA. Organismo que en ciertas instituciones oficiales tiene por función mantener el buen orden y velar por la conducta debida de los individuos pertenecientes a la entidad”. (30.)

De la cita anterior, es de resaltar que en la práctica el Consejo de Honor y Justicia de la Policía Judicial del Distrito Federal, efectivamente se reúne a efecto de deliberar sobre los asuntos que son de su competencia y cuya función es precisamente mantener el buen orden y disciplina de los elementos policiales que en muchas ocasiones actúan fuera de las normas jurídicas que les rigen, por lo que éste órgano colegiado tiene la facultad para sancionarlos, esto mediante una resolución que debe estar debidamente fundada y motivada, misma que puede ser una sanción mínima que sería la de suspensión de sueldo y

30. Cabanellas de Torres, Guillermo. “Diccionario Jurídico Elemental”. Heliasta, Argentina, 1997, Pág. 87.

funciones de un día hasta la destitución de su cargo en forma definitiva.

Para ser más específicos, por **consejo de honor** tenemos las siguientes connotaciones: “I. Etimología y definición común. Del latín *consilium*, parecer o dictamen que se da o se toma para resolver algún asunto. Consideramos que lo correcto sería derivar el vocablo que nos ocupa, del también latino *concilium*, que significa congregación o asamblea, y que históricamente ha sido la reunión de un grupo de individuos de una comunidad, que resuelve los asuntos de interés común; en consecuencia, debería ser *concejo de honor*. La acepción común es en el sentido de que son órganos constituidos por varios individuos de un cuerpo o profesión, que tienen como actividad juzgar la conducta de los miembros de la agrupación cuando se considera que han realizado actos deshonorables, pero sin llegar a ser delictivos. Este tipo de organizaciones es muy frecuente en los cuerpos administrativos del Estado y más aún en las fuerzas armadas.

II. Definición técnica. Órganos encargados de velar por el prestigio de las corporaciones militares, juzgando y sancionando de manera sumaria, aquellos actos que se consideran faltas graves a la disciplina militar o naval; se les denomina tribunales de honor.

III. Antecedentes históricos. 1. Guillermo Cabanelas y Torres afirma que en España, estos órganos, con la denominación de tribunales de honor, fueron establecidos por el Código de Justicia Militar de 1890; suprimidos por mandato de la Constitución de 1931 y nuevamente volvieron a funcionar, durante el imperio del Código de Justicia Militar de 1945, ya derogado.

2. Por otra parte, en la Armada española existieron los llamados Consejos de Disciplina, los cuales tenían competencia para conocer de determinadas faltas, mismas que aparecían previstas en el Código Penal de la Marina de Guerra de 1888; en tanto su procedimiento se encontraba regulado por la Ley de Enjuiciamiento Militar de la Marina. Se componía de un jefe (jerarquía de capitán de corbeta, fragata o navío) y dos o cuatro vocales, de la categoría de oficiales; según la clase de falta que debería juzgar. Este organismo disciplinario sólo existió en la Marina de Guerra y hasta el año de 1945, toda vez que el Código de Justicia Militar, común para las tres fuerzas armadas españolas, los incorporó a los Consejos de Guerra; aduciendo, según la exposición de motivos, que su supresión obedecía a la circunstancia de que las infracciones disciplinarias o faltas graves podrían ser sancionadas, por vía gubernativa, mediante un breve expediente (sumario) sustanciado por la autoridad militar.

IV. Antecedentes históricos nacionales. 1. En la legislación militar y naval mexicanas, estos órganos de justicia aparecen por primera ocasión en la Ordenanza General del Ejército y la correspondiente de la Armada de 1911, bajo la denominación de Juntas de Honor; en el ordenamiento castrense, se regulan en los aa. 627 a 649; en tanto que en el naval, se preveían en los aa. 1042 a 1062.

2. En 1926 y a consecuencia del movimiento atomizador de la materia jurídica militar, los órganos que nos interesan quedaron contemplados en la Ley de Disciplina del Ejército y Armada Nacionales; en tanto que su constitución y actuación quedó establecida en el Reglamento para la Organización y Funcionamiento de los Consejo de Honor del Ejército y Armada Nacionales. En la ley aparecen contenidos en los aa. 34 a 41, y allí se dispone que tienen competencia para juzgar a los oficiales y tropa que comentan faltas a la

moral, a la dignidad y prestigio del Ejército y Armada; dictaminar sobre los castigos correccionales que deban imponerse; consignar los hechos que constituyan delitos y, por último, acordar las notas de los conceptos que hayan de asentarse en las hojas de servicios de los oficiales y en el memorial de servicios de los individuos de tropa.

3. Como resultado de la separación del Ejército y la Armada, en virtud de la creación de la Secretaría de Marina; por decreto presidencial del 2 de septiembre de 1943; se estableció, dentro de la institución marítimo militar, el Consejo Naval, órgano que tenía como misión, velar en todas sus formas por la eficiencia y prestigio de la Armada; para lo cual se le otorgaron, entre otras, la atribución de juzgar faltas graves de los oficiales superiores, jefes y oficiales (almirantes, capitanes y oficiales), que no constituyeran delitos y que estuvieran fuera de las facultades de los consejos de honor de los cuerpos, buques y dependencias. Con la creación de este órgano se pretendió que todo el personal naval, desde el almirante hasta marinero, que cometiese faltas, fuese sometido a los órganos disciplinarios; sin embargo, tal parece que el Consejo Naval no funcionó y hubo necesidad de esperar hasta 1972, para que fuera la Ley Orgánica de la Armada la que estructurara adecuadamente los órganos de justicia naval en el ámbito disciplinario. No obstante lo anterior, aun cuando todos los consejos de honor de la Armada fueron establecidos desde 1972 por la norma orgánica naval, no fue hasta la promulgación de la Ley de Disciplina de la Armada de México de 1978, cuando la jurisdicción competente para conocer las faltas graves quedó perfectamente definida; esto, al establecer en su a. 70 que los órganos encargados de administrar justicia en el ámbito disciplinario serían tres, a saber: a) el Consejo de Honor de oficiales sin mando, clases y marinería, al cual se le denomina

Consejo de Honor Ordinario; b) el órgano que conoce de las faltas en las cuales participan oficiales con mando y capitanes sin él, al cual se le conoce como Consejo de Honor Superior, y c) el Consejo encargado de juzgar la conducta deficiente del personal de almirantes, capitanes con mando e integrantes del Consejo Superior de Honor; órgano que legalmente se llama Junta de Almirantes. Estos órganos jurisdiccionales han sido considerados como la más pura manifestación de la justicia castrense; desde el momento mismo en que son los propios compañeros del infractor, quienes conocen de su conducta deficiente, de las faltas cometidas e imponen la sanción que corresponda; además de que, por la forma de actuar, la justicia resulta ser pronta y expedita, así como eminentemente ejemplificativa”. (31).

Es claro que éste órgano de disciplina fue creado fundamentalmente para velar por la eficiencia y prestigio de las instituciones en las que se encontraba establecido; y como característica especial era la de sancionar faltas graves que no constituyeran delitos; es aquí donde radica la naturaleza jurídica del Consejo de Honor y Justicia de la Policía Judicial del Distrito Federal, en razón de que efectivamente vela por la honorabilidad y prestigio de la tan desacreditada policía judicial, que específicamente en la Ciudad de México, es tachada de corrupta y poco efectiva. Es por esta razón que el Consejo de Honor y Justicia pretende crear en la conciencia de los elementos de los cuerpos policíacos, un estado de alerta a efecto de que su actuación siempre se encuentre apegada a derecho, respetando en todo momento las garantías individuales de los gobernados y de esta forma dar confianza a la sociedad.

31. “Nuevo Diccionario Jurídico Mexicano” A-C, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Porrúa, México, 1998, Págs. 765-766.

Otro de los conceptos que debemos analizar por cuestión de método es el de **honor**, así el Diccionario Jurídico Mexicano establece que proviene “ I. Del latín *honor*, honor, dignidad, empleo, cargo honorífico; de *honos*, honor, recompensa, carga honorífica, magistratura ejercida en nombre del pueblo romano, estipiendo o paga honorífica.

En estricta subjetividad, alude a aquella cualidad de carácter moral, que nos lleva al más rígido cumplimiento de nuestros deberes tanto respecto del prójimo como de nosotros mismos.

El honor es un valor cultural, un bien esencial y eminentemente cultural, de ahí que (desde un punto de vista jurídico penal), se trate de uno de los bienes jurídicos más difíciles de captar y de concretar.

II. Existen bienes jurídicos de la colectividad (bienes jurídicos universales), como la protección de los secretos de Estado, la seguridad del tráfico vial, la autenticidad de la moneda, etc., y bienes jurídicos de los particulares (bienes jurídicos individuales) (la vida, la libertad, la propiedad, etc.), y, dentro de éste último grupo, los que pueden denominarse bienes jurídicos altamente personales, entre los que pueden señalarse, a guisa de ejemplo, la integridad corporal y –sin duda- el honor.

En general, los bienes jurídicos no constituyen objetos aprehensibles del mundo real, sino valores ideales de orden social, sobre los que descansan la seguridad, el bienestar y la dignidad de la existencia de la colectividad. Y –aquí- conviene precisar que el objeto concreto, en el cual se realiza la acción típica, recibe el nombre de objeto de la acción o del ataque.

Dicho objeto de la acción puede manifestarse bajos normas distintas: como unidad psíquico-corporal (integridad o vida de una persona), como valor social (honor del ofendido), como valor económico (patrimonio), como cosa inanimada o animada (animal

susceptible de ser cazado) y -en fin- como estado real (posibilidad de utilización o de uso de un objeto). Por consiguiente, bien jurídico y objeto de la acción (y esto es perfectamente aplicable al honor), como idea y fenómeno, son conceptos recíprocamente relacionados, pero cuya conceptualidad es nítidamente diferenciable. El desvalor del resultado del hecho consiste -precisamente- en el deterioro material, real, del objeto de la acción, por el contrario, en cuanto valor ideal, el bien jurídico elude a la acción inmediata del agente. La lesión del bien jurídico garantizado radica en el desdén del interés específico de la convivencia comunitaria, que toma cuerpo solamente en el objeto de la acción y, lo anterior, es muy relevante en los tipos protectores del honor.

III. Quizás lo más relevante del honor, en cuanto bien jurídico-penal, sea su acusadísima relatividad conceptual; la existencia de un ataque al honor depende de los más distintos imponderables: de la sensibilidad, del grado de formación, de la situación tanto del ofensor como del ofendido, de las relaciones entre ambos y, finalmente de la circunstancialidad del concreto supuesto fáctico.

Tan es así, que hay un abismo -fácilmente perceptible- entre el concepto del honor de épocas pasadas y el actualmente vigente. Por señalar solo algunos aspectos la noción ha perdido en su contenido el aristocratismo, el ascetismo, la altivez, el orgullo, etc., en definitiva, se ha democratizado y se ha transformado en el respeto cordial que - a la altura de nuestra civilización- merece cualquier persona, el cual impacta todas las manifestaciones posibles en las relaciones humanas, y -en ese mínimo respeto- reside el interés psicológico e inmaterial, que fundamenta -en la actualidad- su tutela jurídica; el honor, penalmente tutelado hoy día, está muy lejos, afortunadamente, de su antiguo contenido (soberbia, amor propio, altanería, orgullo o vanidad).

Las formas de aparición del honor son muy diversas, pero todas pueden ser reconducidas a un concepto objetivo unitario: la reputación social; esta reputación está socialmente condicionada, y su configuración será tanto más clara cuanto más cerrado sea el grupo social al que las personas pertenecen.

La persona se integra en distintos círculos o estrados sociales de carácter concéntricos: de esta manera es miembro de los realizantes de una actividad laboral determinada, de los componentes de una clase profesional de los devotos de una religión de una nación, de la cultura occidental, de la humanidad, entre otros.

En el interior de cada una de estas parcelas, la persona es soporte para la actuación de específicas misiones, al mismo tiempo que destinataria de expectativas y pretensiones concretas; en este sentido objetivo, el honor no constituye otra cosa que la totalidad de aquellas cualidades atribuidas a la persona, y que son necesarias para el desempeño de esas muy determinadas actividades que se le encomiendan.

IV. El concepto de honor, en este aspecto objetivo, nos viene dado por el juicio que de una persona tienen las demás; sin embargo, junto a este honor objetivo existen una concepción subjetiva del honor (ya aludida con anterioridad) esta constituida por la conciencia y el sentimiento de la persona respecto de su propio valer y prestigio. No obstante, ambos aspectos del honor (objetivo y subjetivo) tienen una íntima conexión. Aunque cabe señalar que el aspecto subjetivo dimana del objetivo.

Veamos la secuencia: de la reputación objetiva se deriva una pretensión a esa reputación; de la situación en el ámbito social nace la conciencia de la reputación; el honor se subjetiviza en un sentimiento; la expectativa ajena se convierte –así– en una expectativa

propia que confiere a la persona el derecho a esperar de los demás lo que los demás le atribuyen; este segundo aspecto del honor es de considerable importancia, de manera especial en los supuestos en que no coinciden en el concepto social.

En el plano histórico se detecta una mayor importancia del honor subjetivo, con la correspondiente tutela penal del ámbito individual, la reacción penal se privatizó (duelos, venganzas, etc.), y este criterio es todavía de fácil percepción, en los ordenamientos jurídicos punitivos, a través de la exigencia de la querrela del ofendido para la persecución de los delitos contra el honor.

A pesar de ello, nuestra época contempla el crecimiento del sentido social del honor, que se equipara a la dignidad humana, llegándose a erigir el respeto a la humanidad en principio constitucional e inclusive universal (a. 12 de la Declaración Universal de los Derechos del Hombre de 1948). Y en correspondencia, perfectamente congruente el honor se democratiza; en otras palabras, es concedido a toda persona por el simple hecho de serlo. En definitiva, la tutela jurídica del honor abarca todas las manifestaciones del mismo.

Proyectándonos a la tipificación de las acciones o ataques contra el honor, su regulación se encuentra establecida en el tít. XX, c. I, II y III del libro segundo del CP.

El c. I se refiere a “golpes y otras violencias físicas simples”, que -en sentido estricto- no son otra cosa que auténticas injurias de hecho, por su escasa relevancia jurídico-penal que no ameritan la dedicación de un capítulo especial.

El c. II nos plantea la problemática de los tipos de injurias y difamación. La injuria es el verdadero “delito tipo- de los delitos contra el honor; la difamación es un tipo específico y agravado en función de la modalidad lesionadora y de la mayor relevancia de

la ofensa; la calumnia consiste en otro tipo especial calificado, lesionador de bienes jurídicos diversos, pues al propio tiempo que mancilla interesadamente el honor del ofendido, atenta, potencial o efectivamente; contra la rectitud de la administración de justicia”. (32)

De la concepción anterior debemos destacar que el honor es sinónimo de dignidad, lo que conlleva a señalar que aquellos individuos que pretendan incorporarse a los cuerpos de seguridad pública, deben contar con cualidades especiales para el desempeño de dicha función, como por ejemplo la de estar convencido de servir a la sociedad, proteger a las personas que se encuentren en peligro, respetar la integridad física de los que estén bajo su custodia, así como sus bienes, es decir, contar con una vocación de servicio, tan difícil de llevar a cabo actualmente, por múltiples factores tanto internos como externos, como las recomendaciones emitidas por las comisiones de derechos humanos y la opinión pública, que en la mayoría de los casos por unos malos elementos se califica de deshonesto a toda la corporación. Es por esta razón que el honor se considera como un bien jurídico personal, un valor ideal del orden social que se ha convertido en el respeto que merece cualquier persona. En el caso que nos ocupa la actuación de la policía judicial, estará siempre condicionada por el buen o mal desempeño que tenga en su interrelación con los gobernados, lo cual generará una reputación de esta institución y por consiguiente un sentimiento de bienestar o malestar en la sociedad. En conclusión el honor es uno de los más altos valores que tiene el hombre y debe ser respetado en todo momento.

32. “Diccionario Jurídico Mexicano” D-H, Instituto de Investigaciones Jurídicas. Décima tercera edición, tomo II, Porrúa, México, 1999, Págs. 1593-1595.

Otro término de suma importancia en la presente trabajo de recepción, es el de **justicia**, mismo que el Diccionario Jurídico Espasa, lo contempla de la siguiente forma: “El pensamiento griego anterior a Sócrates vinculaba la idea de justicia a la de orden: es injusto cuanto vulnera o desequilibra el orden a que pertenece. Platón moralizó su concepto al considerarla como un bien –superior, incluso a la felicidad- y una virtud. Tanto él como Aristóteles vieron en la justicia una función primordial del poder político.

Los juristas romanos entendieron la justicia, en principio, de manera marcadamente subjetiva. Partiendo de que lo justo (*iustum*) era lo que se acomodaba al derecho (*ius*), reputaban justa la voluntad de acatarlo. Sobre esta voluntad, de ser perseverante, construyeron el concepto de justicia. Así dijo Ulpiano que tal es la constante y perpetua voluntad de dar a cada uno su derecho, es decir, lo suyo. Este postulado (*suum cuique tribuere*), junto con otros dos (*honeste vivere* –vivir honestamente- y *alterum non laedere* –no dañar a los demás-) constituía para los juristas romanos el fin esencial del derecho. Naturalmente en toda esta concepción subyace la impresión de las fronteras entre norma jurídica (*ius*), norma moral (*boni mores*) y norma religiosa (*fas*), problema que afectará para siempre al concepto de justicia. Sin embargo, el legado de Roma a este respecto fue decisivo: vinculó las ideas del derecho y de justicia y trazó una definición de ésta (dar a cada uno lo suyo) que ha prevalecido sustancialmente a lo largo de los siglos.

Los iusnaturalistas, partiendo de sus principios de escuela y, entre ellos, señaladamente, Grocio, consideraron la justicia como un imperativo derivado de la ley natural a la que debe acomodarse la ley positiva.

Las doctrinas defensoras del poder absoluto de los reyes marginaron las ideas de justicia y derecho natural en favor de la norma positiva emanada de la autoridad.

Prepararon con ello el camino del positivismo jurídico contemporáneo que proclama la neutralidad ética del derecho, entendiendo que éste es únicamente el establecido por el poder político. De este modo lo justo es, simplemente, lo legal.

Más recientemente se ha tratado de reconducir la idea de justicia a la de igualdad, olvidando así la profundidad de su significado y la pluralidad de sus aspectos.

Ha sido Maritain quien de manera muy señalada y sugestiva ha renovado el mensaje cristiano en torno a la justicia y reiterado la relación que media entre poder político, bien común y justicia, así como el vínculo establecido entre justicia y amor.

La idea de justicia elaborada sucesivamente por el pensamiento clásico y el cristianismo ha perdurado como un principio superior a la mera legalidad. Como ha dicho con acierto Recaséns, es creencia general que la esencia de la justicia es dar a cada uno lo suyo, aunque la dificultad y las divergencias radiquen en la determinación de lo que debe ser considerado como propio de cada uno” (33).

Por su parte Eduardo García Máynez en su obra “Filosofía del Derecho”, apunta que: “. . . en la rica multiplicidad de los valores hasta hoy descubiertos, no es la justicia el más alto, sobre todo cuando dejamos de interpretarla como virtud, y la concebimos como valor objetivo de una ordenación social. Pero si desde este punto de vista no representa un máximum, sino un mínimum de exigencia moral, y ésta empieza por manifestarse de modo negativo, bajo la forma de un conjunto de prohibiciones, como en la segunda tabla del Decálogo, desde otro ángulo aparece ante nosotros como fundante de una exigencia positiva: la de que no sólo se respeten los valores más bajos, sino también los de rango

33. “Diccionario Jurídico Espasa”, Espasa Calpe, Madrid, 1999, Págs. 558-559.

superior, a los que no se refiere de manera inmediata. Pues si la justicia no tiene por objeto realizar los últimos, formula en cambio la exigencia de que el derecho asegure las condiciones en que pueden realizarse o, en otras palabras, la de que se reconozca y proteja la esfera de libertad de cada hombre”. (34)

Del mismo modo, Luis Recasens Siches, refiere que: “El análisis de todas las doctrinas sobre la justicia, desde los pitagóricos hasta el presente, pone de manifiesto que entre todas las teorías se da una medular coincidencia: el concebir la justicia como regla de armonía, de igualdad proporcional, de proporcionalidad, entre lo que se da y se recibe en las relaciones interhumanas, bien entre individuos, bien entre el individuo y la colectividad.

El mismo pensamiento se ha expresado también muchas veces en la historia de la filosofía jurídica y política diciendo que justicia consiste en “dar a cada uno lo suyo”. (35) Y continua diciendo que : . . . lo decisivo de la Estimativa Jurídica no consiste en descubrir que la justicia exige una igualdad o proporcionalidad, sino que en averiguar cuáles sean los criterios de valor que deban ser tenidos en cuenta para promover la equivalencia o la armonía entre los términos de una relación jurídica. De tal manera, que la idea de la justicia nos abre la puerta a un paisaje filosófico mucho más hondo, más rico y más complicado, a saber: el campo de la valoración jurídica. No basta con saber que los términos de una relación deben igualarse o armonizarse; lo fundamental y más importante consiste en averiguar los criterios de valor que deban ser tenidos en cuenta para establecer normativamente esa equivalencia o proporcionalidad.

Cierto que la justicia es también un valor. Pero su propia índole consiste

34. García Máynez, Eduardo, “Filosofía del Derecho”, décima primera edición, Porrúa, México, 1999, Pág. 476.

35. Recasens Siches, Luis, “Tratado General de Filosofía del Derecho” décimo tercera edición, Porrúa, México, 1998, Pág. 481.

en un criterio formal que determina que al dar y al tomar, al prestar y al recibir, en el tráfico jurídico, se guarden fielmente las estructuras de rango que objetivamente se dan entre los valores que vienen en cuestión para el Derecho. O dicho en otras palabras: la justicia exige que la realización de los valores sociales –que pueden ser contenido de normas jurídicas- guarde la armónica proporción que requieren las relaciones objetivas de rango entre éstos y el resultado de sus interferencias. Una relación jurídica implica una situación participante en una multitud de valores, que tienen que ver con el Derecho; y la justicia exige que la norma jurídica regule esta situación, de tal manera que entre las concreciones de valores encarnados en cada uno de los términos de la relación se dé la proporcionalidad que existe objetivamente entre esos valores. No basta, pues, con poseer el conocimiento de la idea de justicia, es preciso además, aprender los valores por ella concitados en terreno jurídico”. (36)

Asimismo concluye señalando que al haber justificado la necesidad de elaborar una estimativa jurídica, determinando en primer lugar los valores supremos que en todo caso deben inspirar al Derecho, los cuales originan normas ideales de carácter general, aplicables a todo caso y situación. “Entre esas ideas, por ejemplo, figurará, sin duda la de la dignidad moral del hombre, es decir, el principio de que el individuo humano tiene un fin propio que cumplir, fin intransferible, privativo –debiendo, por tanto, ser tratado siempre en calidad de persona digna; y los corolarios que de ello manan, es decir, el principio de la libertad como esfera de autonomía para decidir sobre el cumplimiento de la misión o tarea individual en la vida, así como en el principio de la paridad fundamental ante el Derecho”. (37)

36. Idem., Págs. 491-492.

37. Idem., Pág. 494.

Para reforzar aún más lo señalado con anterioridad, el Nuevo Diccionario Jurídico Mexicano, define el término justicia, de la siguiente forma: “I. Del latín *justitia*, que a su vez proviene de *jus*, que significa “justo”.

II. Generalmente, es aceptada la definición de justicia que da Ulpiano (D., 1, 1, 10, pr: justicia es la constante y perpetua voluntad de dar a cada quien lo suyo). Esta definición contempla la justicia como una virtud moral, la cual, sin embargo, para ser realizada supone un discernimiento acerca de lo que es suyo de cada quien. Este discernimiento corresponde propiamente a la jurisprudencia, o prudencia de lo justo (*justi atque iniusti scientia*, D., 1, 1, 10, 2), que es una virtud propia del entendimiento. A veces suele llamarse “justicia” a la virtud intelectual discernir entre lo que es suyo de cada quien (así, Preciado Hernández, pp. 217 y 218, quien trata la justicia como “crítico ético”).

III. El derecho es la ciencia que tiene como objeto discernir lo justo de lo injusto. Le interesan por tanto, no la justicia como virtud moral o de la voluntad (esto es asunto de la ética y de la ciencia de la educación), sino los criterios conforme a los cuales es posible realizar ese discernimiento. Por eso, resulta más claro del contenido y el objeto de esta disciplina el nombre de jurisprudencia que el derecho.

La discusión acerca de si la “justicia” es o no el fin propio del derecho, en el fondo, se reduce a la discusión acerca de si es posible contar con criterios objetivos, independientes de la voluntad del legislador o del juez, para conocer lo que es justo e injusto en situaciones concretas, o dicho de otro modo, lo que es “suyo” de cada una de las partes relacionadas en determinada situación.

Preciado Hernández (pp. 217 y ss.) afirma que hay un fundamento ontológico, objetivo, del *sum* de cada persona. En efecto, puede afirmarse “ que es suyo de cada persona humana su cuerpo y su espíritu y todas sus potencias y facultades; y suyos también

son los actos que realizan con conocimiento de causa y voluntad libre” . De esta afirmación pueden desprenderse otros dos criterios que ayudan a determinar lo suyo de cada quien: el principio de imputabilidad, según el cual el acto y sus consecuencias deben imputarse a su autor, y el principio de responsabilidad indica que el autor debe responder del acto y de sus consecuencias. De esos principios pueden colegirse otros más: p.e., que el culpable ha de ser condenado (lo “suyo” es el castigo), que el inocente ha de ser absuelto (el castigo no es “suyo”), que quien sufre un daño tiene derecho a una reparación (lo “suyo” es la reparación), etc.

En la actualidad, suele entenderse que el derecho no es más que lo que las prescripciones del poder público (leyes, reglamentos, etc.) definen como tal, o dicho de otro modo, que la única fuente para conocer lo que es justo o injusto es la ley. Esto es un fenómeno peculiar de nuestro siglo, transitorio, y que tiene una explicación histórica: los códigos y Constituciones que comienza a publicarse en el siglo XVIII, en realidad incorporan la doctrina jurídica definida por la jurisprudencia; de modo que lo que formalmente presentan como “ley”, materialmente es doctrina. La superación de la situación actual puede lograrse por la consolidación de una doctrina jurídica extralegal que critique positiva y negativamente los textos legales.

IV. La justicia como criterio racional de lo justo y lo injusto suele dividirse en tres grandes clases: justicia legal, justicia distributiva y justicia conmutativa.

La justicia legal o general se refiere a las relaciones de la sociedad con los individuos, desde el punto de vista de los que éstos deben a ella. Bajo su ámbito se incluyen tanto las cuestiones sobre lo que los ciudadanos deben a la sociedad (impuestos, servicios obligatorios, etc.) como los deberes de los gobernantes con la sociedad (lealtad, promoción del bien común etc.).

La justicia distributiva regula la participación a que tiene derecho cada uno de los ciudadanos respecto de las cargas y bienes distribuibles del bien común. Mira, al igual que la justicia legal, la relación entre sociedad e individuo, pero lo hace desde el punto de vista de lo que el individuo puede exigir a la sociedad, p.e., el derecho a una repartición justa de las cargas fiscales, o el derecho a los satisfactores mínimos, vivienda, alimentación, educación, vestido, etc.

Estas dos especies de justicia atienden a conseguir una igualdad proporcional o geométrica, o sea, a seguir el criterio de tratar desigual a los desiguales. Expresan relaciones de subordinación (justicia legal) o de integración (justicia distributiva).

La justicia conmutativa es la que rige las operaciones de cambio entre personas que se hallan en un plano de igualdad, p.e., las relaciones contractuales. Atiende al criterio de trato igual a los iguales.

Algunos autores han pretendido añadir una nueva especie, la “justicia social”, la cual miraría a la repartición de la riqueza entre los miembros de la sociedad. Esta clase de justicia en realidad se refiere a las relaciones contempladas por la justicia legal o por la justicia distributiva. (38)

En relación al término de **competencia** Guillermo Cabanelas de Torres lo define así: “Atribución, potestad, incumbencia. / Idoneidad, aptitud./ Capacidad para conocer una autoridad sobre una materia o asunto. / Derecho para actuar”. (39)

38. “Nuevo Diccionario Jurídico Mexicano” I-O. Instituto de Investigaciones Jurídicas, tomo III, Porrúa, México, 2001, Págs. 2258-2260.

39. Cabanelas de Torres, Guillermo, ob. cit., Pág. 78.

En efecto, el Consejo de Honor y Justicia, cuenta con una serie de atribuciones y capacidades para conocer de los asuntos en los que se encuentren involucrados elementos de la policía judicial, y no solo de carácter sancionador, sino también puede otorgar condecoraciones a los buenos elementos, como por ejemplo, la condecoración al valor policial, a la perseverancia y al mérito, así como otorgar estímulos económicos y recompensas por su buen y eficaz desempeño en la institución.

Asimismo Rafael I. Martínez Morales, define el término competencia, como a continuación veremos: “El sistema jurídico asigna tareas concretas a cada órgano estatal para que pueda actuar legalmente. En esto consiste la competencia, en que al ente le incumbe atender asuntos determinados; es la posibilidad jurídica que tiene un órgano público de efectuar un acto válido.

El concepto de competencia, desde el punto de vista jurídico tiene su expresión más técnica en el desarrollo de la actividad jurisdiccional, la cual en México es privativa del poder judicial (con las expresiones que la ley permite). Sin embargo, su aplicación se ha extendido a todos los actos de gobierno, lo cual indudablemente deriva de nuestra constitución como un requisito de validez y eficacia de éstos (art. 14 constitucional), el cual consiste en que todo órgano que emita actos deberá estar autorizado para ello por la ley, es decir, deberá ser competente.

Es así como la constitución mexicana ha delimitado los respectivos ámbitos, de competencia, para lo que ha establecido una pirámide de tres niveles: la federación, los estados miembros y los municipios, y ha reservado a cada uno de ellos determinadas materias y un territorio para sus actividades, así como a todo órgano del poder público.

La competencia es la posibilidad que tiene un órgano de actuar, la ley le asigna al órgano determinados asuntos que puede o debe atender. Por su parte, las facultades se refieren a los servidores públicos; o sea a la aptitud que éstos reciben de la legislación para emitir los actos necesarios a fin de ejercer la competencia del órgano.

Así tenemos que, conforme a la disposición constitucional el acto administrativo debe ser producido por un órgano competente, mediante un funcionario o empleado con facultades para ello.

La competencia la asigna la ley; las facultades deben estar contempladas también en la ley o, por disposición de ésta, en un reglamento o acuerdo de la delegación de facultades”. (40)

Al respecto, Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez, señala que “la competencia es el conjunto de facultades o atribuciones que el orden le confiere al órgano administrativo. El concepto de competencia, usado en Derecho Público, es similar al de capacidad, que se usa en Derecho Privado, ya que ambos se refieren a la aptitud de obrar.

La diferencia entre la capacidad y la competencia se manifiesta en que la capacidad es la regla, puesto que los particulares pueden hacer todo lo que deseen, en tanto que no haya una norma que lo prohíba; en tanto que en el Derecho Público, la competencia es la excepción, ya que ésta no se presume, sino que es menester que el orden jurídico la atribuya expresamente a los órganos administrativos. Es decir, los particulares pueden hacer todo lo que no este prohibido y las autoridades sólo pueden hacer lo que la ley les autoriza. (41)

40. Martínez Morales, Rafael I. “Derecho Administrativo”. Diccionarios Jurídicos Temáticos, volumen 3, Harla, México, 1997, Pág. 31.

41. Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto, “Elementos de Derecho Administrativo”, Limusa, México, 1991, Pág. 79.

Para Fernando Garrido Falla en su obra “ Tratado de Derecho Administrativo” argumenta que es la competencia la que legitima el obrar de una determinada actividad de un ente público en cuanto a su atribución legal. (42)

Jose Canasi dice que: “la competencia en derecho administrativo es igual a la capacidad en el derecho privado, pero con una diferencia, en cuanto a su extensión, pues en éste, la capacidad es la regla y la incapacidad es la excepción, mientras que en el primero, la incapacidad es la regla y la capacidad es la excepción.

En el derecho privado y en el derecho público los límites están establecidos en textos expresos. En el primero se limita la incapacidad, y en el segundo se limita la capacidad”. (43)

Pero, ¿que debemos entender por **facultad**?, al respecto Guillermo Cabanelas de Torres señala que facultad es: “Potencia, virtud, capacidad o aptitud física o moral./ En significado trascendente, la facultad es el principio próximo o inmediato de nuestra operación; o sea el poder que el alma tiene de obrar con conciencia y libre determinación de sus actos./ Además, ciencia o arte. / Conjunto de conocimientos que, relacionados entre sí, conceden aptitud para el ejercicio de alguna de las profesiones llamadas universitarias. Y en ese aspecto se llamó facultad mayor, en las antiguas universidades, a la teología, a la jurisprudencia y a la medicina. / También, cuerpo de doctores de una universidad. / Establecimiento donde se cursa una carrera universitaria. En significado más puramente jurídico: derecho subjetivo, poder, potestad. / Atribuciones./ Opción./ Licencia o permiso. . .” (44)

42. Garrido Falla, Fernando “ Tratado de Derecho Administrativo”. Volumen II, décima edición, España, 1992, Pág. 116.

43. Canasi, Jose, “Derecho Administrativo”. Volumen I, Parte General, Depalma, Argentina, 1981, Pág. 261.

44. Cabanelas de Torres, Guillermo, ob. cit., Pág. 164.

Por su parte Rafael I. Martínez Morales refiere que facultad: “ Es la aptitud o legitimación que se concede a una persona física (funcionario o empleado público), para actuar según la competencia del órgano por cuenta del cual externa su voluntad. La facultad es, pues, la posibilidad legal que posee un servidor público de realizar los actos de competencia de un ente estatal”. (45)

El artículo 55 de la Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal, establece el procedimiento a seguir en todo asunto que deba conocer el Consejo de Honor y Justicia, por lo que consideramos importante distinguir lo que en el ámbito jurídico se entiende por **proceso administrativo** y por **procedimiento administrativo**.

“Un proceso puede calificarse de administrativo cuando concurren cualquiera de las dos circunstancias siguientes: que una de las partes en la controversia sea de la administración pública, o que quien resuelve la controversia sea un órgano de la propia administración pública (tribunales administrativos u órganos parajurisdiccionales del poder ejecutivo, juntas de conciliación y arbitraje, por ejemplo).

En la doctrina existe una tendencia mayoritaria orientadora a reservar la expresión proceso administrativo para aquel que se sigue ante tribunales contencioso administrativos y en los cuales es parte, desde luego, la administración pública”. (46)

Y el procedimiento administrativo “es la serie coordinada de medidas tendientes a producir y ejecutar un acto administrativo.

45. Martínez Morales, Rafael I., ob. cit., Pág. 108.

46. Martínez Morales, Rafael I. “ Derecho Administrativo 1er. y 2o. cursos” Oxford, México, 2001, Pág. 258.

En la doctrina española se da la siguiente definición: procedimiento administrativo es ‘el cauce legal que los órganos de la administración pública se ven obligados a seguir en la realización de sus funciones y dentro de su competencia respectiva, para producir los actos administrativos’ (LÓPEZ-NIETO Y MALLO)”. (47)

Gabino Fraga por su parte señala que lo que constituye el procedimiento administrativo es el conjunto de formalidades y actos que preceden y preparan el acto administrativo, mismo que requiere para su formación una serie de condiciones y otros actos intermediarios que proporcionan al autor del propio acto la ilustración e información necesaria para guiar su decisión lo que constituye al mismo tiempo una garantía de que la resolución que se va a dictar va a ser de acuerdo a lo que establece la ley. (48)

Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez apunta que “. . . en materia administrativa se realizan diferentes actos que consisten en prever, planear, dirigir y controlar, que forma en su conjunto el proceso administrativo, y sus fases de preparación, decisión, etc. integran los procedimientos administrativos.

Desde el punto de vista estrictamente jurídico, la confusión ha llevado a identificar al proceso con una connotación eminentemente judicial, al considerarlo como el conjunto de actuaciones que se realizan en sede judicial y que concluyen con una sentencia, a diferencia del procedimiento, que se aplica a todas las materias, como la forma en que las actuaciones se realizan. Por ello se habla de procedimientos judiciales dentro del proceso, y

47. Idem.

48. Fraga, Gabino. “Derecho Administrativo”, Porrúa, México, 1993, Págs. 254-255.

de procedimientos administrativos, en el ejercicio de la función administrativa.

En materia jurídica se pueden diferenciar estas dos figuras en razón de su contenido, si se considera que el proceso tiende a la satisfacción de una pretensión por vía jurisdiccional, mientras que el procedimiento denota el aspecto formal, es decir, la forma que reviste el ejercicio de la acción y que puede darse tanto en materia judicial como en materia administrativa. Al procedimiento administrativo se le identifica como la forma de realizar una serie de actuaciones dirigidas a la manifestación de un pronunciamiento que corresponde a una autoridad administrativa. (49)

En cuanto a la diferencia entre proceso y procedimiento si bien gramatical y etimológicamente proceso y procedimiento pueden considerarse sinónimos, en derecho, por proceso se entiende a los actos realizados ante y por un órgano jurisdiccional para resolver una controversia entre partes calificadas; en tanto que un procedimiento se señala a la serie de pasos o medidas tendientes a la producción o ejecución de un acto jurídico.

El Consejo de Honor y Justicia al resolver una controversia, puede aplicar sanciones a los elementos que hayan incurrido en responsabilidad administrativa, que van desde la suspensión de sueldo y funciones hasta la destitución del cargo.

En este contexto, Eduardo García Máñez, en su obra *Introducción al Estudio del Derecho*, señala que “La **sanción** puede ser definida como consecuencia jurídica que el incumplimiento de un deber produce en relación con el obligado. Como toda consecuencia

49. Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto, ob. cit., Págs. 160-161.

de derecho, la sanción encuéntrase condicionada por la realización de un supuesto. Tal supuesto tiene carácter secundario, ya que consiste en la inobservancia de un deber establecido por una norma a cargo del sujeto sancionado. La obligación cuyo incumplimiento representa el supuesto jurídico de la sanción, deriva a su vez de otro supuesto, al que lógicamente corresponde el calificativo de primario. Si las obligaciones que éste condiciona son cumplidas, el secundario no se realiza y, consecuentemente, la sanción no puede imponerse. Así como hablamos de supuestos primarios y secundarios, podemos hablar también de deberes jurídicos primarios y secundarios. El deber cuya inobservancia determina la existencia de la obligación oficial de sancionar, tiene, naturalmente, carácter primario. La sanción es, en cambio, consecuencia secundaria.

A la norma que establece la sanción suele llamársele sancionadora. Esta última es secundaria, relativamente a la sancionada. La relación entre ambas queda claramente resumida en la fórmula: Si A es, debe ser B; si B no es, debe ser C. La omisión de la conducta ordenada por el primer precepto constituye el supuesto jurídico segundo.

La sanción no es la única consecuencia que puede derivar del incumplimiento de las normas de derecho. Hay numerosas consecuencias secundarias que no tienen el carácter de sanciones. Mencionaremos solamente algunos casos.

a) En primer lugar, el deber, impuesto a ciertos órganos estatales, de aplicar las sanciones señaladas en los preceptos jurídicos. En los estadios primitivos del desarrollo del derecho, cada titular de facultades jurídicas debía velar por la conservación de éstas, y se consideraba autorizado para usar la fuerza física en defensa de las mismas. Dentro de un régimen primitivo, como el de la venganza privada, la imposición de las sanciones incumbe

al titular del derecho violado, o al grupo, sippe o clan de que el propio titular forma parte. Pero cuando la autodefensa es proscrita y el poder público asume el ejercicio de la función jurisdiccional, la imposición de las sanciones se encomienda a órganos ad hoc y constituye, a partir de entonces, una de las finalidades más importantes de dicha función.

Ahora bien: el deber de sancionar al infractor de un precepto jurídico, tiene como supuesto el hecho violatorio, pero no es sanción.

La imposición de sanciones por el poder público supone necesariamente la aplicación de las normas sancionadoras a casos concretos. Si el órgano sancionador encuentra que el supuesto de tales normas se ha realizado, debe imponer las consecuencias jurídicas correspondientes.

Clasificación de las sanciones.- Las que las normas jurídicas establecen pueden ser clasificadas desde muy diversos puntos de vista. Un primer criterio consistiría en agruparlas paralelamente a las diversas ramas del derecho. Desde este ángulo visual descubriríamos tantas especies de sanciones como disciplinas jurídicas especiales: civiles, penales, administrativas, internacionales, etc. Semejante criterio no satisface, porque aun cuando es cierto que la índole de las normas sancionadas determina a veces la de las respectivas sanciones, también es verdad que ello no pasa siempre, y que hay formas sancionadoras generales, es decir, aplicables a toda clase de preceptos, independientemente de su materia, como, por ejemplo, la nulidad o multa.

En nuestra opinión, las sanciones jurídicas deben ser clasificadas atendiendo a la finalidad que persiguen y a la relación entre la conducta ordenada por la norma infringida y la que constituye el contenido de la sanción.

Si la sanción es consecuencia jurídica de carácter secundario, tendrá que manifestarse dentro de las formas peculiares de consecuencia de derecho. Por regla general, las sanciones se traducen, relativamente al sujeto a quien sanciona, en deberes que, a consecuencia de la violación, le son impuestos. En esta hipótesis, el incumplimiento de un deber jurídico engendra, a cargo del incumplido, un nuevo deber, constitutivo de la sanción.

La conducta impuesta a quien se sanciona puede coincidir materialmente con el proceder prescrito por la regla violada. Esto no significa que la sanción (consecuencia jurídica secundaria), y el deber cuyo incumplimiento le da origen (consecuencia jurídica primaria), se confundan. Aun cuando tengan igual contenido, no es difícil distinguirlos, porque son obligaciones que nacen de preceptos diferentes.

Puede ocurrir que la sanción se traduzca, relativamente al sancionado, en uno o varios deberes impuestos a éste por la norma sancionadora, y que estos deberes coincidan materialmente con aquellos otros cuya inobservancia hace al incumplido acreedor a un castigo. Pero tal coincidencia no es necesaria, como tampoco es indispensable que la sanción se traduzca en uno o varios deberes jurídicos del sujeto a quien se sanciona. La sanción estriba, a menudo, no en nuevas obligaciones, sino en la pérdida de derechos preexistentes”. (50)

Para Martínez Morales tenemos que sanción administrativa es: la potestad sancionadora de la administración pública. ‘Compete a la autoridad

50. García Máynez, Eduardo, “Introducción al Estudio del Derecho”, cuadragésimo séptima edición, Porrúa, México, 1995, Págs. 295-298.

administrativa la aplicación de las sanciones por infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía . . .' indica el art. 21 de nuestra carta magna, con lo que instituye la potestad de la administración pública para imponer sanciones en esa materia.

Si seguimos textualmente lo expresado por el precepto constitucional, se podría considerar que éste excluye a la mayoría de las leyes administrativas (las fiscales entre ellas), de la posibilidad para el poder ejecutivo de hacerlas cumplir coactivamente o reprimir su violación.

Sin embargo, algunos tratadistas, basándose en lo que disponían las constituciones anteriores acerca de este particular, sostienen la inexistencia de tal limitante, pues consideran que el citado art. carece de una redacción correcta y que la voluntad del legislador es la de extender la facultad sancionadora a toda la legislación administrativa. Complementa esta idea lo señalado por el art. 89, frac. I, de la misma constitución, que faculta y obliga al presidente de la república a ejecutar las leyes, lo que no sería posible sin el poder sancionador.

Vienen a confirmar esta tesis los arts. 22 y 109, también constitucionales, al indicar, el primero, que no será confiscación aplicar los bienes del infractor para el pago de impuestos o multas; y, el segundo, que ordena la imposición de sanciones administrativas a los servidores públicos por actos u omisiones que atenten contra la legalidad que deben observar en el desempeño de sus cargos. (51)

Francisco J. Peniche Bolio señala que: “ de toda norma se desprende el derecho subjetivo a favor del sujeto activo o pretensor y el deber jurídico a cargo del sujeto obligado. Frente al incumplimiento del obligado se

51. Martínez Morales, Rafael I. ob. cit. Págs. 222-223.

genera lógica y forzosamente la sanción que es la consecuencia del deber jurídico incumplido” (52)

En este sentido Fernando Garrido Falla refiere que no debe confundirse la coacción administrativa con la potestad que tiene la administración para imponer sanciones, en virtud de que si bien es cierto se puede recurrir a la coacción para que una sanción se cumpla, también es cierto que la sanción constituye un medio de la policía de tratamiento independiente, de lo que se desprende que la coacción se encamina al cumplimiento de lo ordenado en la ley, mientras que la sanción es un medio represivo que se pone en marcha precisamente porque la obligación no se ha cumplido. (53)

Ahora bien, por lo que hace al término jurídico de **pena**, Eduardo García Máynez, al respecto menciona que: “ Las sanciones establecidas por las normas del derecho penal reciben la denominación específicas de penas. La pena es la forma más característica del castigo”. (54)

Complementando lo anterior el Diccionario Jurídico Espasa, lo define como : . . . la privación de un bien, previamente prevista en la ley, impuesta en virtud de proceso al responsable de una infracción penal. La justicia exige proporcionalidad entre el delito cometido y la pena prevista para aquél. Es tema muy discutido el de los fines de la pena, aunque de suyo es más filosófico que jurídico, y a la verdad las distintas posturas sobre el mismo reflejan distintas concepciones del Derecho Penal. Para la

52. Peniche Bolio, Francisco J. “ Introducción al Estudio del Derecho”, Undécima edición, Porrúa, México, 1993, Pág. 111.

53. Garrido Falla, Fernando, ob. cit., Pág. 148.

54. García Máynez, Eduardo, ob. cit., Pág. 305.

teoría tradicional –que cree en la libertad del hombre- la pena se impone porque quien libremente realiza un acto debe responder a sus consecuencias. Así, el fin primordial de la pena, es el retributivo: condigno castigo porque se delinquiró. Serán fines secundarios el preventivo especial, se castiga para que el reo no vuelva a delinquir, y el preventivo general, se castiga para que sirva de ejemplo a todos. . .” (55).

De lo anterior podemos deducir, que la sanción es el género y que la pena es la especie, en virtud de que las sanciones las encontramos en diferentes disciplinas jurídicas como civil, laboral, fiscal, internacional, penal, administrativo, internacional, mientras que las penas las encontramos específicamente en ordenamientos jurídicos de carácter penal. Asimismo debemos señalar que las sanciones que aplica el Consejo de Honor y Justicia, son de carácter administrativo y disciplinario, toda vez que los agentes de la policía judicial, en su calidad de servidores públicos, se encuentran sujetos a un régimen especial de obligaciones, como lo señala Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez, ya que “ cuando las incumple se hace acreedor a sanciones disciplinarias, que son de naturaleza administrativa por ser reguladas por leyes administrativas, impuestas por autoridades administrativas y mediante procedimientos administrativos”. (56).

55. Diccionario Jurídico Espasa ob. cit. Pág. 735.

56. Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto, “Elementos de Derecho Administrativo”, segundo curso, Limusa, México, 1989, Pág. 155.

CAPITULO III

COMPETENCIA DEL CONSEJO DE HONOR Y JUSTICIA DE LA POLICIA JUDICIAL DEL DISTRITO FEDERAL.

El artículo 53 de la Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal, es el fundamento expreso del que deriva la competencia jurídica del Consejo de Honor y Justicia de la Policía Judicial capitalina, para actuar en aquellos casos en que se violenten gravemente las funciones de la policía judicial.

En efecto en dicho numeral se señala la facultad que tiene el mencionado cuerpo colegiado para conocer y resolver los asuntos en los que se encuentren involucrados elementos de la policía judicial, por haber contravenido las normas que rigen su actuar, o bien que se hayan distinguido en el cumplimiento de su deber; dispositivo legal que establece lo siguiente:

“Artículo 53.- En cada uno de los Cuerpos de Seguridad Pública habrá un Consejo de Honor y Justicia, que será el órgano colegiado competente para:

I.- Conocer y resolver sobre las faltas graves en que incurran los elementos policiales a los principios de actuación previstos en la presente ley, así como a las normas disciplinarias de cada uno de los Cuerpos de Seguridad Pública;

II.- Resolver sobre la suspensión temporal y la destitución de los elementos;

III.- Otorgar condecoraciones y determinar, con arreglo a la disponibilidad presupuestal, estímulos y recompensas, y

IV.- Conocer y resolver los recursos de rectificación.

El Consejo de Honor y Justicia velará por la honorabilidad y reputación de los Cuerpos de Seguridad Pública y combatirá con energía las conductas lesivas para la comunidad o la corporación, para tal efecto, gozará de las más amplias facultades para examinar los expedientes u hojas de servicio de los agentes y para practicar las diligencias que le permitan allegarse de los elementos necesarios para dictar su resolución.”

Al respecto es de señalar lo que establecen los criterios que enseguida se transcriben:

“Novena Epoca

Instancia: SÉPTIMO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo: VIII, Octubre de 1998

Tesis: I.7o.A.12 A

Página: 1123

CONSEJO DE HONOR Y JUSTICIA DE LA POLICÍA JUDICIAL DEL DISTRITO FEDERAL. NO SE CREA MEDIANTE ACUERDO DEL PROCURADOR. En el artículo 53 de la Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal, se establece que en cada uno de los cuerpos de seguridad pública habrá un Consejo de Honor y Justicia, que será el órgano colegiado competente para conocer y resolver sobre las faltas graves en que incurran los elementos policiales, otorgar condecoraciones y determinar estímulos y recompensas, entre otras atribuciones conferidas. Por lo que, es un órgano creado en la citada ley, resultando inexacto que su existencia jurídica derive del acuerdo emitido por el procurador general de Justicia del Distrito Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el tres de julio de mil novecientos noventa y siete, ya que en él solamente se establecen sus reglas de organización y funcionamiento.

SÉPTIMO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Amparo en revisión 1987/98. Héctor Salas Gutiérrez. 18 de junio de 1998. Unanimidad de votos. Ponente: F. Javier Mijangos Navarro. Secretario: Carlos A. Bravo Melgoza.”

“Novena Epoca

Instancia: SÉPTIMO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

CONSEJO DE HONOR Y JUSTICIA DE LA POLICÍA JUDICIAL DEL DISTRITO FEDERAL. SU CREACIÓN SE ENCUENTRA EN EL ARTÍCULO 53 DE LA LEY DE SEGURIDAD PÚBLICA DEL DISTRITO FEDERAL. En la parte conducente, el artículo 53 de la Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal, establece que: "En cada uno de los cuerpos de seguridad pública habrá un Consejo de Honor y Justicia, que será el órgano colegiado competente para ..."; desprendiéndose claramente que en ese precepto legal se instituye la creación de un Consejo de Honor y Justicia en cada uno de los cuerpos de seguridad pública. Ahora bien, el hecho de que se utilicen los verbos en tiempo futuro, como "habrá un Consejo de Honor y Justicia" y "que será el órgano colegiado", no lleva a determinar que sólo se haya previsto su existencia y no se le dé vida jurídica por parte del legislador, ya que incluso la propia ley previene cómo estará integrado, según se advierte del artículo 54 de ese ordenamiento legal; lo que sucede es que se reserva a cada uno de los cuerpos su instalación material así como otros aspectos particulares. No es obstáculo para llegar a tal conclusión, el que no se encuentre contenido el consejo en la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, dado que tanto ésta como la Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal tienen el mismo rango al haber sido expedidas ambas por el Congreso de la Unión.

SÉPTIMO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Amparo en revisión 1987/98. Héctor Salas Gutiérrez. 18 de junio de 1998. Unanimidad de votos. Ponente: F. Javier Mijangos Navarro. Secretario: Carlos A. Bravo Melgoza".

Desprendiéndose del contenido de tal precepto en su primera fracción "las faltas graves en que incurran los elementos policiales a los principios de actuación . . ." Principios que señalan los diversos 16 y 17 del Título tercero del ordenamiento en cita y que textualmente expresan:

"ARTICULO 16.- El servicio a la comunidad y la disciplina, así como el respeto a los derechos humanos y a la legalidad, son principios normativos que los Cuerpos de Seguridad Pública deben observar invariablemente en su actuación".

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

I.- Actuar dentro del orden jurídico, respetando en todo momento la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes que de ella emanen;”

Este principio reitera la norma fundamental que rige nuestro Estado de Derecho: el principio de legalidad, como fundamento de cualquier actividad gubernamental y garantía de los particulares frente a la misma.

“II.- Servir con fidelidad y honor a la sociedad;”

Del anterior principio se reconoce la vocación de servicio como la característica que debe tener todo servidor público, así como los valores de honor y fidelidad sin los cuales difícilmente podría entenderse dicha vocación.

“III.- Respetar y proteger los Derechos Humanos;”

Este principio establece el respeto y protección de los derechos humanos. Toda vez que del mismo se deriva que será a través del convencimiento que los propios miembros de los cuerpos de seguridad pública tengan para cumplir el imperativo de procurar y salvaguardar en todo momento los derechos fundamentales del hombre, se concretará una mejor eficacia en el cumplimiento de su deber dentro del marco de las garantías que consagra nuestra Carta Magna.

“IV.- Actuar con la decisión necesaria y sin demora en la protección de las personas y de sus bienes;”

De este principio podemos colegir la importancia que tiene el grado de oportunidad con que el elemento responda a las exigencias o necesidades de la ciudadanía, para proporcionar con decisión y sin

demora el auxilio o protección a la misma, por lo que el elemento policiaco deberá estar capacitado, ya que de ello depende la eficacia de su actuación.

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

Del anterior principio podemos apuntar que se hace alusión a uno de los preceptos constitucionales que mayor peso tienen dentro de un sistema democrático: el principio de igualdad. Esto en relación con el artículo primero de la Constitución Política de la República, en virtud de que se exige de los miembros de los cuerpos de seguridad pública, un trato imparcial e igualitario para toda persona, que no permita diferencia alguna.

“VI.- Desempeñar con honradez, responsabilidad y veracidad el servicio encomendado, debiendo abstenerse de todo acto de corrupción, así como de hacer uso de sus atribuciones para lucrar;”

De este principio podemos desprender que todo elemento policial, debe conducirse con ética al desarrollar sus funciones. Es decir evitar cualquier acto de corrupción y si por el contrario dignificar su actuación y la de la propia corporación, con miras a elevar la concepción de la “policía”, para tenerla como una expresión de honestidad y justicia.

“VII.- Observar un trato respetuoso en sus relaciones con las personas, a quienes procurarán auxiliar y proteger en todo momento, debiendo abstenerse de todo acto de prepotencia y de limitar injustificadamente las acciones o manifestaciones que, en ejercicio de sus derechos constitucionales y con carácter pacífico, realice la ciudadanía;”

En relación al séptimo principio, refleja el verdadero sentido del ejercicio de la autoridad y el poder, ya que tales atributos deben ser utilizados para servir y no para oprimir, por lo que todo elemento de policía deber guardar compostura y sencillez en su trato con la sociedad, absteniéndose de cualquier acto despótico o de prepotencia y de síndrome de superioridad sobre los gobernados.

“VIII.- Prestar el auxilio que les sea posible a quienes estén amenazados de un peligro personal, y en su caso, solicitar los servicios médicos de urgencia cuando dichas personas se encuentren heridas o gravemente enfermas, así como dar aviso a sus familiares o conocidos de tal circunstancia;”

El principio que antecede guarda absoluta congruencia con el importante papel que juega el policía en la vida de la comunidad, ya que del mismo se desprenden dos importantes funciones, como son el de auxiliar a sus conciudadanos, cuando éstos se encuentren amenazados en su persona de algún mal o bien brindar las atenciones que se requieren en casos de lesiones, enfermedades o riesgos.

“IX.- Usar el equipo a su cargo con el debido cuidado y prudencia en el cumplimiento de su deber, así como conservarlo;”

El citado principio establece que el elemento policial debe observar la necesaria prudencia y seriedad en el manejo del equipo a su cargo, en virtud de que implica una gran responsabilidad el manejo de las armas y por consiguiente debe tener sumo cuidado en la manipulación y uso de las mismas y por consiguiente debe esmerarse en procurar mantener en buen estado los bienes institucionales que le fueron asignados para el desempeño de sus funciones.

“X.- Recurrir a medios no violentos antes de emplear la fuerza y las armas;”

El principio referido con antelación, constituye una garantía para la convivencia pacífica y armónica entre gobernados y autoridades al restringir el uso de la fuerza en los casos estrictamente necesarios, debiendo tomar en cuenta el grado de peligrosidad de los mismos y solo en la medida que se requiera en un hecho concreto.

“XI.- Velar por la vida e integridad física y proteger los bienes de las personas detenidas o que se encuentren bajo su custodia;”

Por lo que hace al décimo primer principio, señala la obligación ética profesional de todo miembro de los cuerpos de seguridad pública de velar por la integridad física y por la protección de los bienes de aquellas personas a quienes detuvieren o que se encuentren bajo su custodia, generando en la conciencia del elemento policial la convicción de que su actuación debe estar apegada a derecho y de la responsabilidad que lleva implícita, por lo que el respeto de los derechos de las personas y de sus bienes, aun cuando se trate de individuos que hayan transgredido la ley, debe ser acatado.

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

Las obligaciones plasmadas en este principio, reproducen lo que al respecto señala nuestra Constitución Política, en su artículo 22.

“XIII.- Obedecer las órdenes de sus superiores jerárquicos y cumplir con todas las obligaciones que tengan a su cargo, siempre y cuando la ejecución de éstas o el cumplimiento de aquéllas no signifique la comisión de un delito;”

En este principio podemos advertir la subordinación a la que están sujetos los miembros de los cuerpos de seguridad pública frente a sus superiores, la cual no podrá ser justificación para contravenir el Estado de Derecho ni para llevar a cabo actos ilícitos o contrarios a la Ley Fundamental o demás leyes, asimismo presupone que los elementos policiales deben conocer las normas jurídicas que rigen su actuar, por lo que se considera que el obedecer a un superior jerárquico en ningún momento puede amparar la violación a la ley.

“XIV.- Observar un trato digno y decoroso hacia los elementos policiales que se encuentren bajo su mando con estricto apego y respeto a los derechos humanos y a las normas disciplinarias aplicables;”

Del anterior principio podemos señalar que se establece un equilibrio en el acatamiento a las normas disciplinarias y el respeto a las jerarquías, en virtud de que los superiores deben observar un trato digno y decoroso hacia los elementos que se encuentren bajo su mando.

“XV.- Guardar la reserva y confidencialidad necesarias respecto de las órdenes que reciban y la información que obtengan en razón del desempeño de sus funciones, salvo que la ley les imponga actuar de otra manera. Lo anterior, sin perjuicio de informar al titular de la dependencia el contenido de aquellas órdenes sobre las cuales tengan presunción fundada de ilegalidad;”

El décimo quinto principio, establece la responsabilidad que tienen los servidores encargados de la seguridad pública en el manejo de la información restringida, que con motivo de sus funciones, adquieren. En este sentido, es una obligación ético-profesional el guardar riguroso secreto con respecto a las informaciones de que tengan noticia, excepto en el caso de que se les ordene lo contrario.

“XVI.- Asistir a los cursos de formación policial, a fin de adquirir los conocimientos teóricos y prácticos que conlleven a su profesionalización;”

En el principio que antecede se reconoce que es necesario capacitar y actualizar constantemente a los miembros de los cuerpos de seguridad pública del Distrito Federal, exigiendo de los mismos una actitud propositiva en los cursos de formación profesional que serán impartidos para una formación policial idónea e integral.

“XVII.- Observar las normas de disciplina y orden que establezcan las disposiciones reglamentarias y administrativas internas de cada uno de los Cuerpos de Seguridad Pública, y”

Este principio reitera la importancia del orden y la disciplina que debe prevalecer en toda corporación policiaca, observando de manera obligatoria las disposiciones reglamentarias o administrativas internas de cada uno de los cuerpos.

“XVIII.- Actuar coordinadamente con otras corporaciones, así como brindarles, en su caso, el apoyo que legalmente proceda.”

El décimo octavo y último principio constituye una regla de carácter interinstitucional que obliga a los cuerpos de seguridad pública a coordinarse en el

desempeño de sus funciones y apoyarse mutuamente, respetando en todo momento sus respectivos ámbitos de competencia.

De todo lo anterior se colige que si el actuar del elemento de la policía judicial de que se trate, incurre en violación a tales principios y éstos se encuadran dentro de una falta grave, como por ejemplo cometer el delito de robo en cualquiera de sus modalidades, independientemente de la sanción penal que le corresponda, el Consejo de Honor y Justicia, iniciará y resolverá sobre el procedimiento administrativo que por estos hechos se le incoe, es decir, que el Consejo es competente para conocer y resolver en los casos de faltas graves cuyas sanciones pueden ser desde la suspensión de salarios y prestaciones hasta la destitución, de las cuales hablaremos más adelante.

Del mismo modo el Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito, publicado el 16 de noviembre de 1999 en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, establece en su artículo 85 todo un catálogo de supuestos que deben observar los elementos de la policía judicial del Distrito Federal en el cumplimiento de su deber, mismo que a la letra reza:

“Artículo 85.- Con base en lo dispuesto por los artículos 21, 113 y 134 constitucionales, 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, por el artículo 22 de la Ley General que establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, y por el artículo 17 de la Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal, todo servidor público que desempeñe un empleo, cargo o comisión en la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, deberá salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, profesionalismo,

imparcialidad, eficiencia y eficacia que deben ser observadas en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, por lo que deberá:

I.- Cumplir en todo momento con los deberes que les impone la ley, sirviendo a su comunidad y protegiendo a todas las personas contra actos ilegales, en consonancia con el alto grado de responsabilidad exigido por su encargo;

II. - Respetar y proteger la dignidad humana y mantener y defender los derechos humanos de todas las personas;

III.- Usar la fuerza sólo cuando sea estrictamente necesario y en la medida que lo requiera el desempeño de sus tareas

IV.- Abstenerse de dar a conocer las cuestiones confidenciales de que tengan conocimiento, a menos que el cumplimiento del deber o las necesidades de la justicia exijan estrictamente lo contrario;

V.- Abstenerse de infligir, instigar o tolerar acto alguno de tortura u otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, ni invocar la orden de un superior o circunstancias especiales, como estado o amenaza de guerra, de seguridad nacional, inestabilidad política interna, o cualquier otra emergencia pública, como justificación de tortura u otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes;

VI.- Abstenerse de cometer acto de corrupción alguno y oponerse rigurosamente a todos los actos de ésa índole debiendo combatirlos y denunciarlos;

VII. - Deberán cumplir con la máxima diligencia el servicio que les 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;

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

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

X.- 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 indebida de aquellas;

XI. - Observar buena conducta en su empleo, cargo o comisión, tratando con respeto, diligencia, imparcialidad y rectitud a las personas con las que tenga relación, debiendo abstenerse de todo acto arbitrario y de limitar indebidamente las acciones o manifestaciones que, en ejercicio de sus derechos constitucionales y con carácter pacífico, realice la población;

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

XIII.- 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, siempre y cuando sean conforme a derecho;

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

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

XVI- 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;

XVII.- Abstenerse de desempeñar algún empleo, cargo o comisión oficial o particular que la ley le prohíba;

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

XIX.- 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 aquellos 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 hayan formado parte, salvo lo dispuesto en las fracciones II y III del artículo 55 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal;

XX.- 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;

XXI. - 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 del 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 XIX, 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;

XXII.- 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 XIX;

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

XXIV.- Atender, con diligencia, las instrucciones, requerimientos y resoluciones que reciba de la contraloría interna, conforme a la competencia de ésta;

XXV.- Supervisar que los servidores públicos sujetos a su dirección, cumplan con las disposiciones de éste 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 o penal en términos de la legislación aplicable;

XXVI.- Proporcionar en forma oportuna y veraz, en los términos de ley, 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 aquella pueda cumplir con las facultades y atribuciones que le correspondan;

XXVII.- 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 contraloría interna 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;

XXVIII.- Prestar auxilio a las personas amenazadas por algún peligro o que hayan sido víctimas de algún delito, así como brindar protección a sus bienes o derechos;

XXIX.- Cumplir sus funciones con absoluta imparcialidad, sin discriminar a persona alguna por su raza, religión, sexo, condición económica o social, preferencia sexual, ideología política, o por algún otro motivo;

XXX.- Abstenerse de realizar la detención de persona alguna sin cumplir con los requisitos previstos en los ordenamientos constitucionales y legales aplicables;

XXXI.- Velar por la vida e integridad física y proteger los bienes de las personas detenidas o que se encuentren bajo su custodia;

XXXII.- Brindar apoyo, de acuerdo con la naturaleza de sus funciones a otras corporaciones policiales y, en su caso, participar en operativos de coordinación con las mismas, cuando conforme a derecho proceda;

XXXIII. - Portar exclusivamente su identificación oficial debidamente autorizada por la autoridad competente y exhibirla al ejercer funciones inherentes a su cargo;

XXXIV.- Usar el armamento a su cargo con la debida precaución;

XXXV.- Preservar los vestigios o pruebas materiales de la perpetración del delito, así como proteger el lugar de los hechos;

XXXVI.- Participar en los programas de formación que se establezcan para su capacitación, actualización y, en su caso, especialización, a fin de adquirir los conocimientos teóricos y prácticos que conlleven a su profesionalización;

XXXVII.- Los servidores públicos que tengan motivos para creer que se han producido o va a producirse una violación a las disposiciones presentes en éste artículo, informarán de la cuestión a sus superiores y, si fuere necesario, a cualquier otra autoridad u organismo apropiado que tenga atribuciones de control o correctivas, y

XXXVIII- Las demás que le impongan las leyes y reglamentos.

El incumplimiento del código de conducta anterior dará lugar a las sanciones que establecen las leyes aplicables en materia de responsabilidades de los servidores públicos.”

De lo anterior podemos advertir claramente que este dispositivo legal es complementario a los artículos 16 y 17 de la Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal, lo cual amplía el margen de actuación del Consejo de Honor y Justicia, esto en razón de que cualquier elemento de la policía judicial que violente las disposiciones señaladas en el artículo 85 del citado reglamento también podrá iniciársele procedimiento administrativo a efecto de deslindar responsabilidades.

Por lo que respecta a la fracción III del artículo 53 de la Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal, ya transcrita, se hace menester señalar que la propia Ley en el título IV, capítulo III , establece lo relativo al otorgamiento de condecoraciones, estímulos y recompensas: “ARTICULO 33.- Los elementos de los Cuerpos de Seguridad Pública tendrán derecho a las siguientes condecoraciones.

I.- Al Valor Policial;

II.- A la Perserverancia;

III.- Al Mérito.

En cada caso, se otorgará un estímulo económico adicional, ajustándose a las disponibilidades presupuestales del caso”.

“ARTICULO 34.- La Condecoración al Valor Policial consiste en medalla y diploma, se conferirá a quienes salven la vida de una o varias personas o realicen las funciones encomendadas por la Ley con grave riesgo para su vida o su salud.

En casos excepcionales, el Jefe del Departamento o el Procurador, según sea el caso, a propuesta del Consejo de Honor y Justicia y en atención a la respectiva hoja de servicios, determinará la promoción del elemento policial a la jerarquía inmediata superior”.

“ARTICULO 35.- La Condecoración a la Perseverancia consistente en medalla y diploma, se otorgará a los elementos que hayan mantenido un expediente ejemplar y cumplan 10, 15, 20, 25 y 30 años de servicio en la corporación”.

“ARTICULO 36.- La Condecoración al Mérito se conferirá a los elementos de los Cuerpos de Seguridad Pública, en los siguientes casos”.

I.- Al Mérito Tecnológico, cuando se invente, diseñe o mejore algún instrumento, aparato, sistema o método de utilidad para los Cuerpos de Seguridad Pública o para el país:

II.- Al Mérito Ejemplar, cuando se sobresalga en alguna disciplina científica, cultural, artística o deportiva que enaltezca el prestigio y la dignidad de la Policía, y

III.- Al Mérito Social, cuando se distinga particularmente en la prestación de servicios en favor de la comunidad que mejoren la imagen de los Cuerpos de Seguridad Pública.

“ARTICULO 37.- Las características de las condecoraciones y el procedimiento para su otorgamiento serán establecidos en los reglamentos respectivos” .

“ARTICULO 38.- Los elementos que hayan recibido alguna de las condecoraciones a que se refiere este capítulo tendrán derecho a participar en el proceso de insaculación previsto en el artículo 54, para formar parte del Consejo de Honor y Justicia”.

“ARTICULO 39.- Los estímulos y recompensas se ajustarán a lo establecido en el Decreto de Presupuesto de Egresos y se otorgarán a los elementos que se hayan distinguido por su asistencia, puntualidad, buena conducta, antigüedad, disposición y eficacia en el desempeño de sus funciones”.

De igual forma en el Acuerdo A/002/97, se prevé de forma más detallada lo referente a los estímulos y recompensas:

“TERCERO.- El Consejo tendrá las siguientes atribuciones:

- I. Determinar e instrumentar los sistemas técnicos y administrativos para el manejo, registro y control de la información relativa a la evaluación de los policías judiciales.
- II. Recibir y analizar las propuestas de los policías judiciales que aspiren a estímulos;
- III. Determinar sobre la base del análisis y evaluación del expediente de cada servidor público, la procedencia o no de otorgarle el estímulo correspondiente;
- IV. Otorgar condecoraciones y determinar, con arreglo a la disponibilidad presupuestal, los estímulos que deban recibir los policías judiciales;
- V. Con apego a lo previsto por la legislación aplicable al Servicio Civil, proponer al Procurador las promociones de los policías judiciales que por sus méritos estime convenientes; “

“NOVENO.- Los elementos de la Policía Judicial tendrán derecho a recibir estímulos extraordinarios cuando el Consejo estime que se hayan distinguido por su buena conducta, disposición y eficiencia en el desempeño de sus funciones o actos sobresalientes.

Los estímulos serán determinados por la Procuraduría de acuerdo con las posibilidades presupuestales.

DÉCIMO.- El Consejo otorgará estímulos a los policías judiciales que cumplan con los siguientes requisitos:

I. Desempeñar algunos de los siguientes puestos en la Policía Judicial:

- a) Comandante en Jefe;
- b) Comandante;
- c) Jefe de Grupo;
- d) Jefe de Sección;
- e) Jefe de Unidad; o,
- f) Agente.

II. Contar con un año de servicio activo ininterrumpido, excepto en el caso de actos sobresalientes habiéndose distinguido en el cumplimiento de su deber previo al momento de la evaluación del Consejo.

III. Obtener el puntaje mínimo que se indica en la tabla de puntuación a que se refiere el artículo Décimo sexto del Presente Acuerdo; y

IV. No haber incurrido en faltas o irregularidades en el ejercicio o con motivo de sus funciones, sancionables por alguna instancia judicial, administrativa, por el Consejo o por su superior jerárquico, en términos de las disposiciones legales aplicables y del presente Acuerdo, durante el año anterior a la fecha de entrega de estímulos”.

Cabe hacer la aclaración que actualmente los puestos de jefe de sección y jefe de unidad, antes señalados, ya no están contemplados en la estructura jerárquica de la policía judicial del Distrito Federal, por lo que únicamente los estímulos y recompensas podrán

otorgarse a: agentes de la policía judicial, jefes de grupo, comandantes y comandantes en jefe de la policía judicial.

“DÉCIMO PRIMERO.- Los estímulos serán asignados anualmente en la fecha que determine el Consejo y se efectuará por áreas de adscripción, salvo lo previsto en el artículo noveno de este Acuerdo.

DÉCIMO SEGUNDO.- Para el otorgamiento de estímulos se deberán considerar los siguientes factores:

- I. Asistencia;
- II. Puntualidad;
- III. Conducta;
- IV. Eficiencia;
- V. Actualización;
- VI. Disposición.

DÉCIMO TERCERO.- La evaluación de los aspirantes a estímulos se realizará:

- I. En primera instancia por los propios aspirantes que se consideren con méritos a que se les asigne un estímulo, procediendo cada uno de ellos a la autoevaluación señalada en el presente Acuerdo;
- II. En segunda instancia, por el Consejo que efectuara una revisión de los expedientes de los aspirantes, así como de la autoevaluación practicada emitiendo en su caso, un dictamen de aceptación o de rechazo de la candidatura al estímulo.

DÉCIMO CUARTO.- En la etapa de autoevaluación cada servidor público determinará si cumple o no con los requisitos mínimos establecidos en el presente Acuerdo, de conformidad con las siguientes bases:

I. Para evaluación de la asistencia y puntualidad se considerará su hoja de servicios y registros correspondientes;

II. Para la evaluación de la conducta, disposición y eficiencia se considerarán los resultados de la evaluación realizada por su superior jerárquico inmediato, mediante la cédula respectiva;

III. Para la actualización se considerarán las conferencias talleres, cursos, seminarios, diplomados y grados académicos obtenidos durante el año que se evalúa.

DÉCIMO QUINTO.- Para efectos de lo dispuesto por el artículo anterior, cada elemento policial podrá solicitar las formas en las que se realizará su autoevaluación.

Dichas formas contendrán una tabla de Puntuación en la que el servidor público deberá anotar el puntaje de su calificación en cada uno de los factores señalados en el artículo que antecede, con base en lo siguiente:

I. ASISTENCIA

MÁXIMO 10 PUNTOS

- Suficiente 05 puntos
- Buena 07 puntos
- Destacada 10 puntos

II. PUNTUALIDAD

MÁXIMO 10 PUNTOS

- Suficiente 05 puntos
- Buena 07 puntos
- Destacada 10 puntos

III. CONDUCTA

MÁXIMO 10 PUNTOS

- Suficiente 05 puntos
- Buena 10 puntos
- Destacada 20 puntos

IV. EFICIENCIA

MÁXIMO 25 PUNTOS

- Suficiente 07 puntos
- Buena 15 puntos
- Destacada 25 puntos

V. ACTUALIZACIÓN

MÁXIMO 15 PUNTOS.

- Suficiente 07 puntos
- Buena 11 puntos
- Destacada 15 puntos

VI. DISPOSICIÓN

MÁXIMO 20 PUNTOS

- Suficiente 05 puntos
- Buena 10 puntos
- Destacada 20 puntos

DÉCIMO SEXTO.- Para el otorgamiento del estímulo, el servidor público deberá reunir, cuando menos 80 puntos en la Tabla de Puntuación y el mínimo que se define a continuación por cada uno de los factores referidos:

PUNTUACION EN LOS FACTORES DE EVALUACION

I	II	III	IV	V	VI	TOTAL
7	7	20	15	11	20	80

DÉCIMO SEPTIMO.- Concluida la primera etapa el Consejo revisará y evaluará los documentos comprobatorios entregados por los policías judiciales, los reportes sobre su desempeño y cotejará los totales de los puntajes anotados en la autoevaluación para emitir su dictamen de aceptación o rechazo y su resolución definitiva.

DÉCIMO OCTAVO.- El Consejo otorgará condecoraciones a los policías judiciales que realicen acciones relevantes en el cumplimiento de su deber. Las condecoraciones podrán ser las siguientes:

I. Al Valor Policial, consistente en medalla y diploma, que se confiera a quienes salven la vida de una o varias personas o realicen funciones encomendadas por la ley con grave riesgo para su vida o su salud;

II. A la Perseverancia, consiste en medalla y diploma, que se otorgará a los policías judiciales que hayan mantenido un expediente ejemplar y cumplan diez, quince, veinte, veintiocho y treinta años de servicios prestados; y,

III. Al Mérito, consistente en medalla y diploma, que se conferirá en los siguientes casos:

a) Al mérito tecnológico, cuando se invente, diseñe o mejore algún instrumento, aparato, sistema o método de utilidad para la policía judicial o para el país.

b) Al mérito ejemplar, cuando se sobresalga en alguna disciplina científica, cultural, artística o deportiva que enaltezca el prestigio y la dignidad de la Policía Judicial y

c) Al mérito social, cuando se distinga particularmente en la prestación de servicios a favor de la comunidad que mejoren la imagen de la Institución.

A todos los policías judiciales que se les otorgue alguna de las condecoraciones señaladas en el presente artículo se les entregará además, un estímulo extraordinario ajustándose a las disponibilidades presupuestales del caso.

De conformidad con el artículo 34 de la Ley, el Consejo propondrá al Procurador los casos excepcionales de los policías judiciales que, habiendo recibido la condecoración al Valor Policial y en atención a la respectiva hoja de servicios deban ser promovidos a niveles jerárquicos superiores”.

En lo referente, es importante resaltar que el esfuerzo dedicación, productividad, vocación de servicio y porque no decirlo poner en peligro la propia vida, hacen merecedores a aquellos agentes de la policía judicial, con tales virtudes de los reconocimientos a que se ha hecho mención en las páginas anteriores.

Sin embargo, es de comentar que aún cuando los estímulos, recompensas y demás distinciones, se encuentran previstos en los ordenamientos jurídicos, ya mencionados, en la práctica su control y asignación no se lleva a cabo, lo que denota que el Consejo de Honor y Justicia de la Policía Judicial únicamente se enfoca a iniciar procedimientos administrativos a elementos que hayan actuado fuera de ley, sin tomar en cuenta que al desempeñar sus funciones, tales como realizar investigaciones, presentar personas ante el Representante Social o ante el Juez, cumplir órdenes de aprehensión o reaprehensión, realizar operativos en zonas consideradas de alta peligrosidad, ponen en riesgo su vida y en muchas ocasiones dejan desamparadas a sus familias, por lo cual considero que así como se sanciona a los malos elementos, en el mismo tenor se debe premiar a aquellos que por su desempeño logran detener a delincuentes considerados de los más peligrosos por la autoridad y por la sociedad.

En relación a la fracción IV del artículo 53 de la multicitada Ley de Seguridad Pública, también ya transcrita, y referida al conocimiento y resolución de los recursos de rectificación, por parte del Consejo de Honor y Justicia, en correlación con el acuerdo A/002/97, en su capítulo VI se establece lo referente a los recursos (medios de impugnación) , el que en su parte conducente señala:

“VIGÉSIMO OCTAVO.- Contra el arresto o cambio de adscripción que sean aplicados a los Policías Judiciales, procederá el recurso de rectificación ante el Consejo.

El recurso deberá interponerse por escrito durante los cinco días siguientes a la aplicación del correctivo disciplinario y no suspenderá los efectos del arresto o cambio de adscripción; la resolución favorable tendrá como consecuencia en el primer caso que el arresto no aparezca en el expediente u hoja de servicio del servidor público y en el segundo, que el servidor público sea restablecido en su área de adscripción anterior. Lo anterior sin perjuicio de las sanciones que aplique el Consejo al superior jerárquico que lo impuso injustificadamente.

No procederá el recurso de rectificación contra un cambio de adscripción que se realice en razón de las necesidades del servicio y que no tenga el carácter de sanción. Tampoco procederá contra los arrestos que se impongan únicamente por la acumulación de amonestaciones.

El recurso de rectificación se substanciará conforme al procedimiento establecido por el artículo 55 de la Ley”.

Al respecto es de comentar que el elemento de la policía judicial que interponga el recurso de rectificación, de igual forma que en el procedimiento administrativo que se le sigue por haber faltado a los principios de actuación, tendrá derecho a defenderse si considera que el correctivo que se le aplicó es injusto o no tenía razón de ser, con la distinción de que en este caso el Consejo únicamente determinará si es procedente o no la aplicación del correctivo disciplinario, es decir, que en la resolución que dicte expondrá los argumentos y consideraciones, así como entrará al estudio y análisis tanto del correctivo disciplinario como de las pruebas aportadas por el elemento de policía y al valorar en su conjunto todo el acervo probatorio determinará si el correctivo disciplinario se encuentra o no apegado a derecho.

2.- INTEGRACION DEL CONSEJO DE HONOR Y JUSTICIA

El artículo 54 de la Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal, establece el número de los integrantes del Consejo de Honor y Justicia de la Policía Judicial del Distrito Federal, la denominación que se le da cada uno de ellos, quien los nombra, el tiempo que duran en su cargo y los requisitos que deben reunir para formar parte de dicho órgano :

“ Artículo 54.- El Consejo de Honor y Justicia correspondiente estará integrado por :

I.- Un Presidente, que será designado por el Secretario o por el Procurador, según sea el caso, de entre los elementos policiales que tengan jerarquía correspondiente a los niveles medios por lo menos y una reconocida honorabilidad y probidad;

II.- Un Secretario, que será designado por el Presidente del Consejo, y deberá contar con título de Licenciado en Derecho;

III.- Un Vocal, que deberá ser un representante de la Contraloría General del Departamento o de la Contraloría Interna de la Procuraduría, según corresponda, y

IV.- Dos Vocales, quienes deberán ser insaculados de entre los elementos policiales que tengan por lo menos una jerarquía correspondiente a niveles medios y que gocen de reconocida honorabilidad y probidad. Estos Vocales durarán en su cargo un año y no serán reelectos.

Para cada uno de estos cargos, también se designará un suplente “.

De igual forma el artículo cuarto del acuerdo A/002/97 regula la integración del Consejo:

“CUARTO.- El Consejo estará integrado por:

I. Un Presidente, que será designado por el Procurador en términos de la fracción I del artículo 54 de la Ley.

II. Un Secretario, que será designado por el Presidente del Consejo y deberá contar con título de Licenciado en Derecho.

III. Un vocal, que deberá ser un representante de la Contraloría; y,

IV. Dos vocales, que deberán ser insaculados de entre los elementos policiales cuya jerarquía corresponda a niveles medios y que gocen de reconocida honorabilidad y probidad. Estos vocales durarán en su cargo un año y no serán reelectos.

Para cada uno de estos cargos se designará un suplente en la misma forma que los propietarios. En el caso de las fracciones I, II y III deberán tener por lo menos el nivel administrativo con que cuente el propietario y contar con reconocida probidad y honradez.

No podrá ser designado miembro propietario o suplente del Consejo quien estuviere sujeto a una investigación o procedimiento por infracciones administrativas o penales”.

De lo anterior podemos señalar que el Consejo de Honor y Justicia, se encuentra compuesto por cinco miembros, tres de los cuales pertenecen a la policía judicial del Distrito Federal, en virtud de que su presidente es designado de entre los elementos policiales que tengan por lo menos un nivel jerárquico medio, es decir de comandante a comandante en jefe; advirtiéndose que no podrían ocupar el cargo de presidente del consejo los que tengan el cargo de jefe de grupo o en su caso de agente de la policía judicial; respecto de los otros dos integrantes, son insaculados también de entre los niveles medios que hayan destacado en su servicio y gocen de buena reputación, con la diferencia de que estos últimos únicamente durarán un año en su cargo y no podrán ser reelectos.

Por lo que respecta al secretario, es requisito fundamental que tenga título de licenciado en derecho, considerando que es él, quien se encargará de la integración de los expedientes y de dar cabal cumplimiento a las garantías de audiencia y legalidad previstas en los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a que tienen derecho los elementos policiales que se encuentren sujetos a procedimiento administrativo por faltas a los principios de actuación de los cuerpos de seguridad pública del Distrito Federal.

En relación al vocal de contraloría interna, es designado por el contralor interno de la procuraduría y también debe contar con título de licenciado en derecho.

En la práctica se levanta un acta de instalación, en la que se hace constar la asistencia de los cinco miembros del Consejo de Honor y Justicia, así como de sus suplentes, quienes deben contar con su nombramiento respectivo, tomándoseles la protesta de ley por el Procurador General de Justicia del Distrito Federal y conminándoseles a

desempeñar sus funciones con estricto apego a los principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez. Asimismo y previa convocatoria de su presidente, el consejo se reunirá de manera ordinaria por lo menos una vez al mes y extraordinaria, las veces que sea necesario y sus resoluciones serán por mayoría de votos.

Lo anterior nos lleva a deducir que las resoluciones que emite el Consejo de Honor y Justicia son actos administrativos de carácter colegiado o colegial, tomando en consideración que todos sus miembros dan su punto de vista de los asuntos que les son planteados y en caso de no llegar a una misma determinación, la controversia planteada se somete a votación, por lo cual retomamos lo que señala Gabino Fraga al respecto: “ El acto colegial, que es el que emana de un órgano único de la administración constituido por varios miembros. Tal es el caso, por ejemplo, de los actos emanados de los diversos Consejo o Comisiones, Juntas, Cuerpos Municipales que forman parte de la organización administrativa. En tal caso habrá diversas voluntades físicas, pero la voluntad administrativa es una sola”. (57)

Por su parte Rafael I. Martínez Morales señala que por actos colegiados se puede considerar a las decisiones de cuerpos integrados por varias personas, que al manifestarse, aparecen como la voluntad común del órgano que lo dicta. (58)

57. Fraga, Gabino, ob. cit. Pág. 230.

58. Martínez Morales, Rafael I. ob. cit. Pág. 223.

3. EL PROCEDIMIENTO EN EL CONSEJO DE HONOR Y JUSTICIA

El procedimiento a que se sujeta el Consejo de Honor y Justicia de la Policía Judicial, se encuentra contemplado por el artículo 55 de la citada Ley de Seguridad Pública, mismo que a la letra establece:

“Artículo 55.- En todo asunto que deba conocer el Consejo de Honor y Justicia, se abrirá un expediente con las constancias que existan sobre el particular y se sujetará al siguiente procedimiento:

I.- Desde luego se hará saber al elemento sujeto al procedimiento, la naturaleza y causa del mismo, a fin de que conozca los hechos que se le imputan y pueda defenderse por sí o por persona digna de su confianza o, en su defecto, se le nombrará un defensor de oficio, concediéndole diez días hábiles para que ofrezca las pruebas pertinentes y señalándole lugar, día y hora para la celebración de la audiencia de pruebas y alegatos. Serán admisibles toda clase de pruebas, excepto la confesional de la autoridad y las que fueren en contra del derecho, la moral y las buenas costumbres”;

II.- En dicha audiencia se desahogarán las pruebas ofrecidas y el interesado podrá presentar, en forma verbal o por escrito, los alegatos que a su derecho convengan. El Consejo dictará su resolución debidamente fundada y motivada, dentro de los diez días siguientes y la notificará personalmente al interesado;

III.- La resolución tomará en consideración la falta cometida, la jerarquía y los antecedentes del elemento sujeto a procedimiento, así como las pruebas desahogadas;”

Es de comentar que efectivamente en el citado precepto legal encontramos las formalidades esenciales del procedimiento, como lo establece el artículo 14 de nuestra Carta Magna, otorgándosele al elemento de policía la garantía de audiencia, haciendo de su conocimiento los hechos y conductas que se le atribuyen para que pueda defenderse. En este sentido el agente de la policía judicial del Distrito Federal tiene el apoyo de la Dirección de Asesoría Jurídica y Seguimiento de Procedimientos Administrativos, área que cuenta con el personal capacitado para asistir en las audiencias de pruebas y alegatos a quienes se lo soliciten. En cuanto a las resoluciones deben estar debidamente fundadas y motivadas, así como ser precisas y congruentes con la promoción o actuación procesal que las origine, esto lo encontramos sustentado por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, en la jurisprudencia que a continuación se transcribe, visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Epoca, Tomo: VIII, Agosto de 1998, Tesis: I. 1º. A. J/9, Página: 764, aplicado por analogía, cuyo texto y rubro son los siguientes:

“PRINCIPIO DE CONGRUENCIA. QUE DEBE PREVALECER EN TODA RESOLUCION JUDICIAL”.

Novena Epoca

Instancia: PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo: VIII, Agosto de 1998

Tesis: I.1o.A. J/9

Página: 764

PRINCIPIO DE CONGRUENCIA. QUE DEBE PREVALECCER EN TODA RESOLUCIÓN JUDICIAL. En todo procedimiento judicial debe cuidarse que se cumpla con el principio de congruencia al resolver la controversia planteada, que en esencia está referido a que la sentencia sea congruente no sólo consigo misma sino también con la litis, lo cual estriba en que al resolverse dicha controversia se haga atendiendo a lo planteado por las partes, sin omitir nada ni añadir cuestiones no hechas valer, ni contener consideraciones contrarias entre sí o con los puntos resolutivos.

PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Incidente de suspensión (revisión) 731/90. Hidroequipos y Motores, S.A. 25 de abril de 1990. Unanimidad de votos. Ponente: Samuel Hernández Viazcán. Secretario: Aristeo Martínez Cruz.

Amparo en revisión 1011/92. Leopoldo Vásquez de León. 5 de junio de 1992. Unanimidad de votos. Ponente: Samuel Hernández Viazcán. Secretario: Aristeo Martínez Cruz.

Amparo en revisión 1651/92. Óscar Armando Amarillo Romero. 17 de agosto de 1992. Unanimidad de votos. Ponente: Luis María Aguilar Morales. Secretaria: Luz Cueto Martínez.

Amparo directo 6261/97. Productos Nacionales de Hule, S.A. de C.V. 23 de abril de 1998. Unanimidad de votos. Ponente: Samuel Hernández Viazcán. Secretario: Ricardo Martínez Carbajal.

Amparo directo 3701/97. Comisión Federal de Electricidad. 11 de mayo de 1998. Unanimidad de votos. Ponente: Samuel Hernández Viazcán. Secretario: Serafín Contreras Balderas.

Véase: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo VI, agosto de 1997, página 813, tesis XXI.2o.12 K de rubro: "SENTENCIA. CONGRUENCIA INTERNA Y EXTERNA."

Por otra parte en la fracción IV del citado dispositivo legal, establece que :

“IV.- De todo lo actuado se levantará constancia por escrito; y Fracción que contempla el fundamento por el cual el consejo hará constar por escrito todas las diligencias que lleve a cabo, como por ejemplo inspecciones oculares, comparencias de agentes que se encuentren recluidos en centros de readaptación social, acuerdos de sesiones ordinarias o extraordinarias, actas de instalación de consejo .

“V.- Las resoluciones del Consejo de Honor y Justicia que recaigan sobre el recurso de rectificación, serán definitivas.”

“Las resoluciones del Consejo de Honor y Justicia se agregarán a los expedientes u hojas de servicio de los elementos de los Cuerpos de Seguridad Pública.”

En la práctica se notifica a la Dirección General de Recursos Humanos y a la Dirección Ejecutiva de Administración de la Policía Judicial, las resoluciones dictadas por el consejo, a efecto de dar cumplimiento a las sanciones que se aplican a los elementos de policía judicial.

4.- SANCIONES IMPUESTAS POR EL CONSEJO DE HONOR Y JUSTICIA

La facultad que tiene el Consejo para aplicar las sanciones administrativas, ya referidas, deriva del TITULO CUARTO, denominado “DE LAS RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS” de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; previstas en los artículos 108, 109 fracción III, 113, 123 apartado B fracción XIII y que a la letra señalan:

“ Artículo 108. Para los efectos de las responsabilidades a que alude este titulo 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. . .”

“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 responsabilidades 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:

“III. Se aplicaran 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.

Los procedimientos para la aplicación de las sanciones mencionadas se desarrollarán autónomamente. No podrán imponerse dos veces por una sola conducta sanciones de la misma naturaleza”.

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

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

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

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.

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”

En el caso específico que nos ocupa la Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal en sus artículos 49, 50, 51 y 52, establecen los distintos tipos de sanciones que pueden aplicárseles a los elementos de la policía judicial que afectan los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus funciones, y que establecen lo siguiente:

“ Artículo 49.- La suspensión temporal de funciones se determinará por el Consejo de Honor y Justicia y podrá ser de carácter preventivo o correctivo atendiendo a las causas que la motiven”.

“ ARTICULO 50.- La suspensión temporal de carácter preventivo procederá contra el elemento que se encuentre sujeto a investigación administrativa o averiguación previa, por actos u omisiones de los que puedan derivarse presuntas responsabilidades y cuya permanencia en el servicio, a juicio del Consejo de Honor y Justicia, pudiera afectar a la corporación o a la comunidad en general”.

“La suspensión subsistirá hasta que el asunto de que se trate quede total y definitivamente resuelto en la instancia final del procedimiento correspondiente”.

“En caso de que el elemento resulte declarado sin responsabilidad, se le reintegrarán los salarios y prestaciones que hubiese dejado de percibir hasta ese momento, con motivo de la suspensión”.

“ARTICULO 51.- La suspensión temporal de carácter correctivo procederá contra el elemento que en forma reiterada o particularmente indisciplinada ha incurrido en faltas cuya naturaleza no amerita la destitución. La suspensión a que se refiere este párrafo no podrá exceder de treinta días naturales”.

“ ARTICULO 52.- Los elementos de los Cuerpos de Seguridad Pública podrán ser destituidos por las siguientes causas:

I.- Faltar a sus labores por más de tres ocasiones en un periodo de treinta días naturales sin permiso o causa justificada;

II.- La sentencia condenatoria por delito intencional que haya causado ejecutoria;

III.- Por falta grave a los principios de actuación previstos en los artículos 16 y 17 de la presente Ley y a las normas de disciplina que se establezcan en cada uno de los Cuerpos de Seguridad Pública;

IV.- Por incurrir en faltas de probidad y honradez durante el servicio;

V.- Por portar el arma de cargo fuera del servicio;

VI.- Por poner en peligro a los particulares a causa de imprudencia, descuido, negligencia o abandono del servicio;

VII.- Por asistir a sus labores en estado de ebriedad, o bajo el influjo de sustancias psicotrópicas o estupefacientes, o por consumirlas durante el servicio o en su centro de trabajo;

VIII.- Por desacato injustificado a las órdenes de sus superiores;

IX.- Por revelar asuntos secretos o reservados, de los que tenga conocimiento;

X.- Por presentar documentación alterada;

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

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

El cambio de los mandos no constituirá una causa para destituir a un elemento de los Cuerpos de Seguridad Pública.

Los Cuerpos de Seguridad Pública elaborarán un registro de los elementos que hayan sido destituidos, especificando además, la causa de la destitución”.

Por su parte el Acuerdo A/002/97 emitido por el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, en lo relativo establece: “VIGESIMO QUINTO.- El consejo podrá suspender o destituir a los policías judiciales en los siguientes casos:

I. Suspensión temporal.

a) De carácter preventivo, consistente en la suspensión de sueldos y funciones del policía judicial que se encuentre sujeto a investigación administrativa o relacionado con alguna averiguación previa, por actos u omisiones de los que puedan derivarse presuntas responsabilidades y cuya permanencia en el servicio a juicio del Consejo, pudiera afectar a la corporación o a la comunidad en general.

La suspensión subsistirá hasta que el asunto de que se trate quede total y definitivamente resuelto en la instancia final del procedimiento respectivo.

Si el policía judicial resultare absuelto en el procedimiento respectivo, se le reintegraran los salarios y prestaciones que hubiese dejado de percibir hasta ese momento con motivo de la suspensión y será restituido en sus funciones.

b) De carácter correctivo, consistente en la suspensión de sueldos y funciones durante el plazo máximo de treinta días naturales, procederá contra el policía judicial que en forma reiterada o particularmente indisciplinada hubiere incurrido en faltas cuya naturaleza no amerite la destitución.

II. Cese o destitución del empleo.

El Consejo resolverá la destitución y como consecuencia la baja de los policías judiciales, que incurran en alguna de las causales a que se refiere el artículo 52 de la Ley.

De igual forma dentro del régimen disciplinario encontramos los correctivos que aún cuando su sanción no es de la competencia del Consejo, por metodología y para mayor ilustración en el presente estudio, se considera importante mencionarlos, los cuales se encuentran en el artículo 41 de la precitada ley en los siguientes términos: “Los correctivos disciplinarios son las sanciones a que se hace acreedor el elemento policial que comete alguna falta a los principios de actuación previstos en los artículos 16 y 17 de esta ley o a las normas disciplinarias que cada uno de los Cuerpos de Seguridad Pública establezcan y que no amerite la destitución de dicho elemento”.

Tales correctivos disciplinarios son impuestos por los superiores jerárquicos a los elementos policiales y consisten en: amonestación, arresto hasta por 36 horas y cambio de adscripción, conforme a lo estatuido por los artículos 42 de la Ley de Seguridad Pública, que dispone:

“Artículo 42.- En atención a la gravedad de la falta, se aplicarán los siguientes correctivos disciplinarios:

I. Amonestación

II. Arresto hasta por treinta y seis horas, y

III. Cambio de adscripción.

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

El arresto es la reclusión que sufre un subalterno por haber incurrido en faltas considerables o por haber acumulado cinco amonestaciones en un año de calendario. En todo caso, la orden de arresto deberá hacerse por escrito, especificando el motivo y duración del mismo.

El cambio de adscripción se decretará cuando el comportamiento del elemento afecte la disciplina y buena marcha del grupo al que esté adscrito, o bien sea necesario mantener una buena relación e imagen con la comunidad donde se desempeña.

Los superiores jerárquicos informarán al Consejo de Honor y Justicia sobre los correctivos disciplinarios que impongan, dentro de los tres días hábiles siguientes a su aplicación, exponiendo las causas que los motivaron.

Por su parte los artículos DECIMO NOVENO, VIGESIMO, VIGESIMO PRIMERO, VIGESIMO SEGUNDO y VIGESIMO TERCERO del acuerdo A/002/97, establecen lo siguiente:

“DECIMO NOVENO.- Para los efectos del presente acuerdo, sin perjuicio de las sanciones previstas en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, a los miembros de la Policía Judicial que en el desempeño de su servicio incurran en alguna falta a los principios de actuación previstos en la Ley, se les aplicarán los siguientes correctivos disciplinarios:

I. Amonestación:

II. Arresto hasta por 36 horas: y

III. Cambio de adscripción.

VIGESIMO.- La amonestación es el acto por el cual, el superior jerárquico advierte al subalterno la omisión o falta en el cumplimiento de sus deberes conminándolo a corregir su desempeño y a no reincidir en la infracción.

La amonestación podrá ser privada o pública, dependiendo de la gravedad de la omisión o falta cometida. En ambos casos se comunicará por escrito al infractor, en cuyo expediente personal se archivará una copia de la misma.

Sin perjuicio de lo dispuesto en el párrafo que antecede, la amonestación pública es aquella que se comunica al amonestado en presencia de los demás elementos del grupo o sección al que se encuentre adscrito.

En caso de que un policía judicial se negare a recibir el escrito que contenga la amonestación privada, procederá la amonestación pública.

VIGESIMO PRIMERO.- El arresto es la reclusión que sufre un subalterno por haber incurrido en faltas considerables o por haber acumulado cinco amonestaciones en un año calendario.

Toda orden de arresto se dará por escrito, la cual contendrá los motivos del mismo, la duración y el lugar en que debe cumplirse; el documento pasará a formar parte del expediente personal del policía judicial arrestado. Esta medida será determinada por el superior jerárquico.

VIGESIMO SEGUNDO.- El cambio de adscripción determinado por el superior jerárquico, se dará cuando el comportamiento del policía judicial afecte la disciplina y buena marcha del grupo a que esté adscrito. Esta medida será cumplimentada por la Dirección General de Recursos Humanos para los efectos de radicación de salarios.

VIGESIMO TERCERO. En términos de lo dispuesto por el artículo 43 de la Ley, para la aplicación de los correctivos disciplinarios deberán tomarse en cuenta los criterios siguientes:

I. Procederá la amonestación privada para aquellas faltas a los principios de actuación previstos en los artículos 16 y 17 de la Ley que no impliquen una indisciplina grave ni lesionen seriamente la imagen de la corporación o sus relaciones con la comunidad;

II. En aquellas faltas que se considere necesario establecer un precedente entre los compañeros del infractor, la amonestación será pública; y

III. Se reputarán faltas considerables aquellas que impliquen una indisciplina grave o lesionen en forma importante la imagen de la corporación o sus relaciones con la comunidad, siempre que no constituyan un delito ni alguna de las causales de destitución previstas en el artículo 52 de la Ley”.

5.- EL RECURSO DE REVISION.

Los agentes de la policía judicial que son sancionados por el Consejo de Honor y Justicia de la Policía Judicial del Distrito Federal, pueden interponer el recurso de revisión en contra de las resoluciones que emite este órgano colegiado, así tenemos que el artículo 56 de la Ley de Seguridad Pública dispone lo siguiente:

“Artículo 56.- En contra de las resoluciones del Consejo de Honor y Justicia, se podrá interponer el recurso de revisión ante el Procurador o el Secretario, según sea el caso, dentro de los tres días hábiles siguientes a la notificación de la resolución”.

Del artículo anterior, resaltamos el hecho de que el elemento de la policía judicial, cuenta con un término para interponer el recurso de revisión y en caso de que no lo presente en dicho plazo, perderá su derecho a impugnar la resolución que emite el consejo.

“En el escrito correspondiente, el recurrente expresará los agravios que estime pertinentes y aportará las pruebas que procedan.

Interpuesto el recurso de revisión dentro del plazo señalado, el Procurador o el Secretario lo resolverá dentro de los diez días hábiles siguientes.

Las resoluciones del Secretario o del Procurador, según sea el caso, se agregarán al expediente u hoja de servicio correspondiente”.

La facultad que tiene el Procurador de resolver los recursos de revisión interpuestos en contra de las resoluciones del Consejo de Honor y Justicia de la Policía Judicial del Distrito Federal, se encuentra delegada al Subprocurador Jurídico y de Derechos Humanos y al

Director General Jurídico Consultivo, de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, en forma indistinta, mediante el acuerdo número A/002/99 publicado en el Diario Oficial de la Federación el 15 de junio de 1999, lo anterior conforme a las consideraciones que a continuación se señalan:

“ . . . Que dentro de este marco programático, una tarea primordial consiste en perseguir, con escrupuloso acatamiento al marco normativo vigente, las conductas indebidas de los Agentes de la Policía Judicial, verificando que los castigados o sancionados se impongan conforme a un procedimiento transparente y justo, que contenga reglas claras y precisas, conforme a los lineamientos vigentes de la modernización administrativa, buscando la creación de un nuevo marco normativo regulatorio.

Que el reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, en su artículo 8 fracción VII, faculta al Procurador a delegar, de estimarlo necesario, la atribución de resolver los recursos que los servidores públicos interpongan en contra de las resoluciones derivadas de los procedimientos administrativos.

Que entre las atribuciones que tiene la Subprocuraduría Jurídica y Derechos Humanos, se encuentra la de suscribir los documentos relativos al ejercicio de sus atribuciones, así como aquellos que les sean señalados por delegación o les correspondan por suplencia; asimismo que la Dirección General Jurídico Consultiva, como encargada reglamentariamente de realizar estudios y emitir opiniones y dictámenes derivados de consultas jurídicas formuladas por el Procurador o los titulares de las unidades administrativas de la Procuraduría, así como de dictaminar sobre la procedencia de la terminación de los efectos del nombramiento de los servidores públicos de la dependencia; es una

Unidad Administrativa Jurídica Especializada de la Subprocuraduría Jurídica y de Derechos Humanos, que cuenta con el personal necesario y adecuado para realizar los estudios minuciosos y detallados que se requieran para revisar las resoluciones emitidas por el Consejo de Honor y Justicia de la Policía Judicial del Distrito Federal; por lo que se delega en la Subprocuraduría Jurídica y de Derechos Humanos y en el titular de la Dirección General Jurídico Consultiva, la facultad en forma indistinta de conocer, dar trámite y resolver los recursos de revisión que se interpongan ante el suscrito, en contra de las resoluciones emitidas por el Consejo de Honor y Justicia de la Policía Judicial del Distrito Federal, con la obligación de verificar su legalidad y estricto apego a los principios de eficiencia, profesionalismo y honradez, conforme a las disposiciones del presente Acuerdo y a la normatividad aplicable; . . .”

En este acuerdo que consta de siete artículos, se establece los órganos competentes para conocer, tramitar y resolver el citado recurso de revisión, la forma en que se presentará y el término para revolverlo:

“PRIMERO.- Se delega en el Subprocurador Jurídico y de Derechos Humanos y en el Director General Jurídico Consultivo en forma indistinta, ambos de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, la facultad de conocer, tramitar y resolver los recursos de revisión que se interpongan en contra de las resoluciones emitidas por el Consejo de Honor y Justicia de la Policía Judicial del Distrito Federal.

SEGUNDO.- Los recursos de revisión que se interpongan ante el suscrito serán turnados a la Subprocuraduría Jurídica y de Derechos Humanos, a efecto de que el Subprocurador emita la resolución respectiva, dentro de los diez días hábiles siguientes a la interposición del recurso u ordene al Director General Jurídico Consultivo emitirla.

TERCERO.- El Subprocurador Jurídico y de Derechos Humanos o el Director General Jurídico Consultivo desecharán los recursos de revisión que sean presentados fuera del término de tres días hábiles, contados a partir del día siguiente de notificada en forma personal la resolución recurrida.

CUARTO.- En los escritos de los Recursos de Revisión que se interpongan en contra de las resoluciones emitidas por el Consejo de Honor y Justicia de la Policía Judicial del Distrito Federal, el recurrente expresará los agravios que estime pertinentes y aportará las pruebas que procedan

QUINTO.- Las resoluciones que recaigan al Recurso de Revisión se agregarán al expediente y hoja de servicio correspondiente, informándole al suscrito, al Contralor Interno y al Director General de la Policía Judicial.

SEXTO.- El recurso se resolverá conforme a derecho, dicha resolución deberá ser clara y precisa, la cual recaerá dentro de los diez días hábiles siguientes a su presentación, y contendrá, de manera enunciativa más no limitativa, los siguientes datos:

- I. Lugar en que se pronuncie;
- II. Nombre y apellidos del recurrente o recurrentes;
- III. Un extracto de los agravios conducentes a los puntos resolutivos, evitando la reproducción innecesaria de constancias;
- IV. Las consideraciones y fundamentos legales de la resolución;
- V. La modificación, revocación o confirmación del recurso impugnado, y demás puntos resolutivos.
- VI. Las resoluciones serán firmadas por el Subprocurador Jurídico y de Derechos Humanos o por el Director General Jurídico Consultivo de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal en forma indistinta.

SEPTIMO.- El Procurador General de Justicia del Distrito Federal podrá, en cualquier momento del procedimiento, conocer, tramitar y resolver cualesquiera de los recursos de revisión interpuestos, en contra de las resoluciones emitidas por el Consejo de Honor y Justicia de la Policía Judicial del Distrito Federal”.

Es de suma importancia comentar que en el referido recurso de revisión, se deben señalar claramente los agravios que le causa al promovente la resolución emitida por el Consejo, ya que en caso contrario, la instancia revisora, en específico, la Dirección General Jurídico Consultiva, confirmara la resolución recurrida, esto atendiendo al siguiente criterio:

“Octava Epoca

Instancia: SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA CIVIL DEL PRIMER CIRCUITO.

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

Tomo: I, Segunda Parte-1, Enero a Junio de 1988

Página: 69

AGRAVIOS, AUSENCIA DE. ES IMPROCEDENTE EL RECURSO DE REVISION. La revisión supone como fundamento jurídico la existencia de un agravio que afecta los intereses de una de las partes, por lo cual es menester que si el recurrente se considera agraviado haga valer la lesión que se estima le causa la sentencia respectiva, señalando los motivos técnicos, jurídicos y lógicos que integran la inconformidad, pues si no existe algún motivo de impugnación, el tribunal respectivo se encuentra legalmente impedido para resolver si existió o no lesión y qué parte de la sentencia en su caso le es desfavorable al recurrente. En ese orden de ideas, al no haber agravios no hay materia para examinar lo resuelto por el Juez de Distrito y debe confirmarse la sentencia recurrida por sus propios intocados fundamentos.

SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA CIVIL DEL PRIMER CIRCUITO.

Amparo en revisión 637/88. Rosa María Mejía Díaz de Olvera y otro. 30 de junio de 1988. Unanimidad de votos. Ponente: José Joaquín Herrera Zamora. Secretario: César Augusto Figueroa Soto”.

La Dirección General Jurídico Consultiva al resolver los recursos de revisión, puede confirmar la resolución que emita el consejo, revocarla de plano o revocarla para efectos, es decir, si considero que se violentaron en perjuicio del elemento policial alguna formalidad del procedimiento, como por ejemplo que la notificación o el emplazamiento a procedimiento no se llevó conforme a la ley, si no se le admitió alguna prueba, si no fue valorada debidamente, si se omitió el desahogo de determinada prueba, si el hecho o conducta por la que se le sanciona no se encuentra debidamente acreditada. En conclusión podemos decir que la Dirección General Jurídica Consultiva es la instancia con que cuenta el elemento de la policía judicial para hacer valer su derecho, en el sentido de que las resoluciones que emita el consejo sean revisadas por aquella unidad administrativa a efecto de verificar que no afectaron las garantías individuales del elemento de la policía judicial.

CAPITULO IV

1. OMISIONES NORMATIVAS EN EL PROCEDIMIENTO

Como se observa claramente en el artículo 55 de la Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal, solamente en sus fracciones I y II se hace referencia al procedimiento que se les sigue a los elementos de la policía judicial por conductas que lesionan los principios de actuación establecidos en los artículos 16 y 17 de la citada ley, fracciones en las que se establecen las formalidades esenciales del procedimiento que deben seguirse. Pero, ¿que son las formalidades esenciales del procedimiento?.

Al respecto, Rafael I. Martínez Morales, apunta que: “ La expresión formalidades esenciales del procedimiento, referida inicialmente a la materia procesal o judicial, se ha hecho extensiva a las otras ramas del derecho. Hay una total indefinición acerca de cuáles son esas formalidades, pero podemos indicar que son aquellas previstas en la ley para no dejar en estado de indefensión al particular, tales como escuchar a éste, notificarle las decisiones que le afectan directamente, etcétera”.(59).

1.1. LA IMPORTANCIA DEL ACTA ADMINISTRATIVA

En cuanto a las omisiones normativas que se verifican en la integración de expedientes que se llevan en el consejo, podemos hacer énfasis que las distintas áreas dependientes de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, tales como:

- La Contraloría Interna
- La Dirección General de Recursos Humanos
- Las Fiscalías Centrales de Investigación
- Las Fiscalías Desconcentradas de Investigación

59. Martínez Morales, Rafael I., ob. cit Pág. 118

- Las Fiscalías de Procesos Penales
- La Visitaduría General
- La Jefatura General de la Policía Judicial del Distrito Federal
- El Estado Mayor de la Policía Judicial del Distrito Federal
- Las Coordinaciones de Policía Judicial
- La Unidad de Inspección Interna de Policía Judicial

Así como otras dependencias tales como: las Comisiones de Derechos Humanos y la Contraloría General del Distrito Federal, en ocasiones al remitir al consejo en contra de agentes de la policía judicial, éstas no reúnen los requisitos establecidos en el artículo 46 bis de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado reglamentaria del apartado B del artículo 123 Constitucional, que a la letra reza:

“ Artículo 46 bis. Cuando el trabajador incurra en alguna de las causales a que se refiere la fracción V del artículo anterior, el jefe superior de la oficina procederá a levantar acta administrativa, con intervención del trabajador y un representante del Sindicato respectivo, en la que con toda precisión se asentarán los hechos, la declaración del trabajador afectado y las de los testigos de cargo y de descargo que se propongan, la que se firmará por los que en ella intervengan y por dos testigos de asistencia, debiendo entregarse en ese mismo acto, una copia al trabajador y otra al representante sindical.

Si a juicio del Titular procede a demandar ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje la terminación de los efectos del nombramiento del trabajador, a la demanda se acompañarán, como instrumento base de la acción, el acta administrativa y los documentos que, al formularse ésta se hayan agregado a la misma”, por lo que al no

elaborarse correctamente las citadas actas administrativas, aquellos elementos de la policía judicial que si incurrieron en responsabilidad administrativa no son sancionados por falta de elementos probatorios.

Cabe hacer la aclaración que en las actas administrativas que se inician en contra de agentes de la policía judicial, no intervienen representantes sindicales, en virtud de que los agentes de la policía judicial son trabajadores de confianza, como lo establece el artículo 9 de la Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal:

“ Artículo 9.- Se consideran como elementos 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 como trabajadores de confianza”.

Rafael I. Martínez Morales define el término “acta administrativa” y nos dice que es el: “Escrito que se elabora en el sector público, a efecto de sentar prueba de determinados hechos o actos que pueden trascender a la relación laboral o a responsabilidades de los empleados, trabajadores o funcionarios; su correcta elaboración es determinante si a ella habrá de seguir algún procedimiento o proceso jurídico. Es base de la acción si se pretende cesar a alguna persona”. (60)

En este tenor, es fundamental que todas las actas administrativas sean elaboradas correctamente, ya que por ejemplo en el caso de que un elemento de la policía judicial haya faltado a sus labores por más de tres ocasiones en un periodo de treinta días en forma injustificada y en el acta no obran las declaraciones de testigos de cargo, ese documento

60. Martínez Morales, Rafael I. “Derecho Burocrático”. Diccionarios Jurídicos Temáticos, volumen 5, Harla, México, 1997, Pág. 1.

base de la acción se encontrará viciado de origen y no tendrá ninguna consecuencia jurídica, es decir, no se le podrá aplicar ninguna sanción. Por lo que es indispensable que las actas administrativas sean ratificadas por las personas que tengan conocimiento directo del hecho, esto atendiendo a las siguientes tesis:

“Novena Epoca

Instancia: TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA DE TRABAJO DEL TERCER CIRCUITO.

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo: IX, Mayo de 1999

Tesis: III.T. J/33

Página: 923

ACTAS ADMINISTRATIVAS, RATIFICACIÓN DE. TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO DE JALISCO. ES INNECESARIO QUE LA EFECTUEN LOS FUNCIONARIOS QUE SÓLO PRACTICAN EL PROCEDIMIENTO, ASÍ COMO LOS TESTIGOS DE ASISTENCIA. Es cierto que las actas administrativas levantadas en un procedimiento administrativo en contra de un servidor público, a fin de que tengan valor, deben ser ratificadas en el juicio laboral respectivo; sin embargo, ello no implica que todas las personas que participan en el procedimiento aludido, deban hacerlo. Así, es innecesaria la ratificación de las personas que sólo intervinieron para practicar el procedimiento administrativo, o bien con el carácter de fedatarios o testigos de asistencia; salvo el caso de que exista contienda sobre la autenticidad o legalidad de dicho procedimiento, toda vez que por regla general los actos o declaraciones de esas personas, no podrían tomarse en cuenta en favor de la demandada, para demostrar la justificación del cese o separación argüida en atención al carácter con que intervienen, por no constarles de manera directa, la conducta irregular que se le atribuye al servidor público y que dio lugar a la sanción aplicada por la empleadora. Así, tratándose de ratificación de actas administrativas, la entidad pública sólo está obligada a procurar que se lleve al cabo la misma, respecto de las personas que hacen imputaciones en contra del servidor público y que desde luego, conozcan directamente los hechos sobre los que declaran y que se atribuyen al mismo, lo cual tiene razón de ser, si se tiene en cuenta que la ratificación se justifica en la medida que el empleado tendrá la oportunidad de repreguntar a los testigos que en su contra declaran y de esta manera, no quede en estado de indefensión. Por tanto, no es válido restar valor a las actas administrativas por la circunstancia de que no las ratifican los aludidos funcionarios y testigos de asistencia, que no hayan declarado en contra del empleado.

TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA DE TRABAJO DEL TERCER CIRCUITO.

Amparo directo 810/97. Procuraduría General de Justicia del Estado de Jalisco. 9 de septiembre de 1998. Unanimidad de votos. Ponente: Hugo Gómez Ávila. Secretaria: Irma Dinora Sánchez Enríquez.

Amparo directo 38/98. Ayuntamiento Constitucional de Guadalajara, Jalisco. 22 de septiembre de 1998. Unanimidad de votos. Ponente: José de Jesús Rodríguez Martínez. Secretario: Rubén Tomás Alcaraz Valdez.

Amparo directo 178/98. Ayuntamiento Constitucional de Tonalá, Jalisco. 16 de octubre de 1998. Unanimidad de votos. Ponente: Andrés Cruz Martínez. Secretario: Miguel Ángel Regalado Zamora.

Amparo directo 512/98. Ayuntamiento Constitucional de Guadalajara, Jalisco. 13 de enero de 1999. Unanimidad de votos. Ponente: Hugo Gómez Ávila. Secretario: Roberto Aguirre Reyes.

Amparo directo 329/98. Juan José Navarro Martínez. 7 de abril de 1999. Unanimidad de votos. Ponente: José de Jesús Rodríguez Martínez. Secretario: Miguel Ángel Rodríguez Torres”.

De lo anterior se desprende que aquellos servidores públicos que intervinieron exclusivamente en el levantamiento o inicio del acta administrativa, es decir, que fungieron como mecanógrafos, capturistas o testigos de asistencia, es innecesario que ratifiquen la citada acta administrativa, en virtud de que no tendrían ningún valor jurídico sus declaraciones, puesto que no les constan los hechos o no tuvieron conocimiento directo de los mismos.

Asimismo, tenemos el siguiente criterio que alude a los requisitos que deben reunir las actas administrativas:

“Novena Epoca

Instancia: PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO DEL VIGESIMO PRIMER CIRCUITO.

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo: VII, Marzo de 1998

Tesis: XXI.1o.74 L

Página: 833

TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO DE GUERRERO. ACTAS ADMINISTRATIVAS LEVANTADAS POR FALTAS COMETIDAS EN EL DESEMPEÑO DE SUS LABORES. De un análisis integral de la Ley de Trabajo de los Servidores Públicos del Estado de Guerrero, Número 248, se desprende que no establece un procedimiento específico para levantar actas administrativas para hacer constar faltas en que pudieran incurrir los trabajadores de referencia; por tanto, cobra aplicación lo dispuesto por el artículo 9o. de dicho ordenamiento que, entre otras cosas, señala que a falta de disposición expresa de la ley deben tomarse en cuenta disposiciones que regulen casos semejantes y supletoriamente se aplicarán, en su orden: la Ley de

los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B del artículo 123 Constitucional, la Ley Federal del Trabajo, los principios generales de derecho, las costumbres y el uso. En tales condiciones, para levantar un acta administrativa a un servidor público del Estado de Guerrero, en primer término debe tomarse en cuenta lo dispuesto por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B del Artículo 123 de la Constitución General de la República, por establecerlo así expresamente el numeral antes invocado de la ley local; por tanto, si el ordenamiento de aplicación supletoria, en los artículos 46 y 46 bis, dispone, entre otras cosas, que al levantar actas administrativas por faltas de los trabajadores debe darse intervención al trabajador, al representante del sindicato, nombrar testigos de cargo y de descargo y entregar una copia de dicha acta al trabajador, y del examen de las constancias de autos se advierte que el acta administrativa que sirvió de base o fundamento para el posterior cese del trabajador no reúne los requisitos enumerados, es obvio que el procedimiento seguido para separar a éste de su empleo sin responsabilidad para el patrón resulta viciado y, por ende, violatorio de garantías, máxime que en el caso concreto la parte patronal demandada no se ajustó al orden de aplicación supletoria que exige el artículo 9o. de la ley local invocada, pues para levantar el acta administrativa exhibida invocó como fundamento el artículo 47, fracción IV, de la Ley Federal del Trabajo; bajo esas condiciones, resulta obligado concluir que al no sujetarse el organismo público demandado, para el levantamiento del acta administrativa correspondiente, al orden de aplicación supletoria expresamente determinado en la ley que rige las relaciones laborales entre el Gobierno del Estado de Guerrero y sus trabajadores y al no reunir ese documento los requisitos exigidos por el artículo 46 bis de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B del Artículo 123 de la Constitución General de la República, violó garantías del quejoso.

PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO DEL VIGÉSIMO PRIMER CIRCUITO.

Amparo directo 639/97. Adolfo Alcaráz Bello. 17 de octubre de 1997. Unanimidad de votos. Ponente: José Refugio Raya Arredondo. Secretario: Mateo Manuel Baños Baños”.

Criterio que robustece lo referido anteriormente en el sentido de que en toda acta administrativa, debe darse intervención al agente de la policía judicial para que manifieste lo que a su derecho convenga y no se le deje en estado de indefensión, para lo cual deberá conocer la imputación que obra en su contra, la persona que lo acusa, también no declarar si así lo desea, reservarse su derecho a declarar para presentarla posteriormente por escrito, derechos que se encuentran establecidos en el artículo 20 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

A continuación veremos otro criterio que hace referencia a las actas administrativas en las que no interviene el trabajador, en el caso que nos ocupa, el agente de la policía judicial:

“Novena Época

Instancia: SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DEL DECIMO SEPTIMO CIRCUITO.

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo: VI, Agosto de 1997

Tesis: XVII.2o.34 L

Página: 646

ACTAS ADMINISTRATIVAS ELABORADAS UNILATERALMENTE POR LA PATRONAL SIN INTERVENCIÓN DEL TRABAJADOR. SON INSUFICIENTES PARA ACREDITAR CAUSAS DE RESCISIÓN. Si la Junta responsable estimó que las actas administrativas exhibidas por la patronal fueron elaboradas por la propia demandada, y del examen de las constancias respectivas se advierte que esa consideración es correcta, puesto que efectivamente tales actas fueron confeccionadas unilateralmente por la parte demandada sin intervención de la parte actora, es inconcuso que por esa circunstancia dichas documentales por sí solas resultan insuficientes para acreditar las causas de rescisión invocadas por la patronal, siendo irrelevante que se haya verificado en el juicio laboral el cotejo de las copias de las actas con sus originales, pues basta que hayan sido elaboradas en forma unilateral por la demandada para que no sean suficientes para demostrar las causas de rescisión hechas valer por la patronal.

SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DEL DÉCIMO SÉPTIMO CIRCUITO.

Amparo directo 155/97. Ana Luisa Valencia García. 23 de mayo de 1997. Unanimidad de votos. Ponente: José Luis Gómez Molina. Secretaria: Martha Olivia Tello Acuña”.

Por lo cual hacemos énfasis que en las actas administrativas instauradas en contra de elementos de la policía judicial, se les tome su declaración, a efecto de que posteriormente no argumenten en su favor de que no se les otorgó la garantía de audiencia, y por consiguiente ese documento base de la acción sea desvirtuado por estar viciado de origen.

2. LA PRESCRIPCIÓN, ¿CUANDO OPERA?

Al referirnos a la “prescripción” debemos acotar que la Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal no contempla esta figura jurídica, tan importante por cierto, en virtud de que si un elemento de la policía judicial realizó una conducta irregular y no se le inició procedimiento administrativo alguno en determinado tiempo, por ese solo hecho ya no podrá ser sancionado.

La prescripción en materia administrativa nos dice el maestro Rafael I. Martínez Morales que es “ un medio de adquirir derechos o liberarse de obligaciones por el transcurso del tiempo, conforme a las modalidades que fije la ley. Esta figura tiene aplicación en derecho administrativo a propósito del acto cuya extinción por medios excepcionales se viene describiendo, por ejemplo, en materia fiscal. Consideramos que la imprescriptibilidad no es atributo del acto administrativo: debe fijarla expresamente la ley. En caso de que el texto legal sea omiso respecto a la prescripción, se estará a la supletoriedad del derecho común”. (61)

Ahora bien como ya lo señalamos en primer capítulo del presente trabajo la Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal es complementaria de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, vigente en el ámbito local, la cual en su artículo 78 establece la figura de la prescripción, mismo que a la letra reza:

“Artículo 78

Las facultades del superior jerárquico y de la secretaría para imponer las sanciones que esta ley prevé se sujetarán a lo siguiente:

61. Martínez Morales, Rafael I., ob. cit. Pág. 249.

I. Prescribirán en un año si el beneficio obtenido o el daño causado por el infractor no excede de diez veces el salario mínimo mensual vigente en el Distrito Federal;

II. En los demás casos prescribirán en tres años.

III. El derecho de los particulares a solicitar la indemnización de daños y perjuicios, prescribirá en un año, a partir de la notificación de la resolución administrativa que haya declarado cometido la falta administrativa.

El plazo de prescripción se contará a partir del día siguiente a aquél en que se hubiera incurrido en la responsabilidad o a partir del momento en que hubiese cesado, si fue de carácter continuo.

En todos los casos la prescripción a que alude este precepto se interrumpirá al iniciarse el procedimiento administrativo previsto por el artículo 64.”

De lo anterior es importante destacar que si un elemento de la policía judicial cometiere una falta grave a los principios de actuación que le rigen y hasta dentro de tres años se le inicia procedimiento administrativo disciplinario por esa falta, diremos que ha operado en su favor la prescripción. Sin embargo, el artículo 55 fracción I de la Ley de Seguridad Pública, establece el fundamento de la interrupción de la prescripción, al considerar que al hacer del conocimiento del elemento de la policía judicial los hechos que se le atribuyen para que puede defenderse, es decir, el momento en que se le notifica que existe un procedimiento administrativo en su contra, se interrumpe la prescripción. Al respecto es de resaltar lo que señalan las siguientes tesis:

“Novena Epoca

Instancia: SÉPTIMO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta
Tomo: XVI, Agosto de 2002
Tesis: I.7o.A.178 A
Página: 1347

PRESCRIPCIÓN PREVISTA POR EL ARTÍCULO 78 DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. SE INTERRUMPE CUANDO SE CITA AL FUNCIONARIO A LA AUDIENCIA QUE REFIERE EL NUMERAL 64 DE LA PROPIA LEY (LEGISLACIÓN VIGENTE AL 13 DE MARZO DE 2002). Del precepto normativo de que se trata, se desprenden las hipótesis siguientes: a) Que las facultades de las autoridades administrativas para imponer las sanciones establecidas en el propio ordenamiento legal prescriben en un año, cuando el beneficio obtenido o el daño causado por el infractor no excede de diez veces el salario mínimo mensual vigente en el Distrito Federal y en los demás casos prescribirán en tres años (fracciones I y II); b) Que el plazo de prescripción se cuenta a partir del día siguiente a aquel en que se hubiese incurrido en la responsabilidad, o bien, a partir del momento en que hubiesen cesado los efectos de la conducta considerada como continua; y, c) Que en todos los casos la prescripción se interrumpe al dar inicio el procedimiento administrativo previsto por el artículo 64 de la propia ley (último párrafo). Por su parte, la fracción II del último numeral invocado, dispone que la aplicación de sanciones administrativas se hará mediante el procedimiento que refiere en sus diversas fracciones, el que da inicio con la citación del presunto responsable a una audiencia, haciéndole saber la responsabilidad o responsabilidades que se le imputen, el lugar, día y hora en que tendrá verificativo la audiencia y su derecho a ofrecer pruebas y alegar lo que a su derecho convenga, por sí o por medio de defensor (fracción I). De esa forma, el cómputo de la prescripción se interrumpe con la cita aludida, por ser el primer acto en que la autoridad da a conocer al particular la conducta que se le imputa y el inicio de un procedimiento de responsabilidades que puede dar lugar a la imposición de una sanción administrativa.

SÉPTIMO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Revisión fiscal 687/2002. Titular del Órgano Interno de Control en la Procuraduría General de la República, por sí y en representación del titular de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo. 10 de abril de 2002. Unanimidad de votos. Ponente: F. Javier Mijangos Navarro. Secretario: Gustavo Naranjo Espinosa”.

“Novena Epoca

Instancia: SÉPTIMO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo: XV, Mayo de 2002

Tesis: I.7o.A.172 A

Página: 1262

PRESCRIPCIÓN. CON EL FIN DE QUE ÉSTA NO SE CONFIGURE EN RELACIÓN CON LAS FACULTADES DE LAS AUTORIDADES PARA DETERMINAR LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA DE SUS TRABAJADORES, SE REQUIERE QUE SE LLEVEN A CABO TODOS LOS ACTOS CORRESPONDIENTES DENTRO DEL TÉRMINO PREVISTO POR LA FRACCIÓN II DEL ARTÍCULO 78 DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. Este precepto legal dispone que prescriben en tres años las facultades de las autoridades para imponer las sanciones establecidas en la ley invocada. Asimismo, el artículo examinado establece dos momentos a partir de los cuales debe iniciar el cómputo de dicho término; el primero de ellos corre a partir del día siguiente a aquel en que se hubiera incurrido en responsabilidad, y el segundo inicia a partir del día en que cese la conducta, si ésta es de carácter continuo; finalmente, el propio numeral señala que la prescripción se interrumpe con el inicio del procedimiento administrativo contemplado en el artículo 64 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Así pues, y con independencia de que se esté en presencia de cualquiera de los supuestos enunciados, la autoridad debe practicar todas las diligencias pertinentes para definir la situación del servidor público, incluyendo su citación al procedimiento administrativo de responsabilidades, dentro del término de tres años que para tal efecto prevé el artículo 78, fracción II, del ordenamiento legal de que se trata, pues de no hacerlo de esa manera, sus facultades sancionatorias prescriben.

SÉPTIMO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Revisión fiscal 877/2001. Titular del Área de Responsabilidades del Órgano Interno de Control en el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, a nombre propio y en representación del Titular de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo. 16 de mayo de 2001. Unanimidad de votos. Ponente: F. Javier Mijangos Navarro. Secretario: Gustavo Naranjo Espinosa”.

3. AUSENCIA DE SEÑALAMIENTO DE LA LEY SUPLETORIA.

Otra de las omisiones de la Ley de Seguridad Pública, es que no contempla una reglamentación para el desahogo y valoración de pruebas, no obstante que en el primer capítulo del presente trabajo, citamos la jurisprudencia que nos remite al Código Federal de Procedimientos Penales y en su caso el Código Penal Federal, como ordenamientos supletorios de la Ley de Seguridad Pública, por lo que considero importante que se incluya en el citado ordenamiento jurídico un capítulo especial que contemple las reglas de

ofrecimiento, desahogo y valoración de pruebas, a efecto de que las partes involucradas, ya sea el elemento de la policía judicial y/o su abogado defensor, así como la propia autoridad cuenten con mayores herramientas jurídicas para que los elementos policiales tengan una mejor defensa y las actuaciones del Consejo de Honor se encuentren apoyadas en pruebas contundentes y eficaces.

Pero, ¿que se debemos entender por prueba o medios de prueba?, al respecto, tenemos que: “ Por medio de prueba se puede entender todas aquellas cosas, hechos o abstenciones que puedan conducir en el ánimo del juez certeza sobre los puntos litigiosos, es decir, es todo aquel instrumento, procedimiento o mecanismo que puede originar motivos de prueba y generar los razonamientos, los argumentos o las intuiciones que permitan al juez llegar a la certeza o al conocimiento de determinado hecho invocado por las partes como fundamento de sus pretensiones o de sus defensas.

Doctrinalmente hablando los autores han emitido distintas clasificaciones de los medios de prueba; así, se mencionan las pruebas: directas e indirectas; históricas y críticas; personales y reales; preconstituidas y constituyentes; de cargo y de descargo; judiciales y extrajudiciales; simples y preconstituidas; plenas y semiplenas; etcétera. Otros autores las clasifican en: directas o inmediatas; reales; originales y derivadas; preconstituidas y por constituir; plenas, semiplenas y por indicios; nominadas e innominadas; pertinentes e impertinentes, idóneas e ineficaces; útiles e inútiles; concurrentes; morales e inmorales, y críticas e históricas.

Las legislaciones procesales también enumeran los distintos tipos de medios de prueba que serán vigentes en el ámbito competencial respectivo; asimismo se enumeran y reglamentan los mecanismos y procedimientos probatorios para cada uno de estos medios de prueba.

En general las legislaciones procesales establecen como medios de prueba: la prueba confesional; la prueba documental en su doble aspecto, tanto pública como privada, y en este apartado se agrega también la prueba instrumental de actuaciones, que viene a significar todas y cada una de las distintas constancias que obran en el expediente mismo; los dictámenes periciales; el reconocimiento o inspección judicial; la prueba testimonial, la prueba presuncional, y lo que actualmente se conoce con el nombre de la prueba técnica, o sea, todos aquellos elementos aportados por los descubrimientos de la ciencia y que por su naturaleza no requieran de perfeccionamiento”. (62)

Una vez que se ha agotado el procedimiento que señala el artículo 55 de la Ley de Seguridad Pública, el Consejo de Honor deberá emitir su resolución, que deberá estar debidamente fundada y motivada, para lo cual deberá previamente entrar al estudio y análisis de todas y cada una de las pruebas que obran en el expediente.

En este sentido, debemos apuntar que respecto a los sistemas de valoración de pruebas se conocen doctrinalmente varios, como lo veremos a continuación: “ Una vez que las pruebas han sido ofrecidas, admitidas y desahogadas en el proceso jurisdiccional, el juzgador tiene que realizar una calificación o valoración de las mismas y razonar el grado de certeza que las mismas le ocasionan y que se reflejan en la convicción del juez acerca de lo alegado y probado por las partes.

Tradicionalmente se conocen dos sistemas de valoración de pruebas: el llamado legal o tasado y el de la libre convicción. No obstante lo anterior la doctrina procesal considera que son cuatro los sistemas de valoración de la prueba, a saber: el ordálico, el legal, el libre y el razonado o de la sana crítica.

62. Colegio de Profesores de Derecho Procesal, Facultad de Derecho de la UNAM, “Derecho Procesal”. Diccionarios Jurídicos Temáticos, volumen 4, Harla, México, 1997, Pág. 168.

En el sistema ordálico el juez valora la prueba, tal y como haya sido percibida por sus sentidos, toda vez que el juzgador se percata de su desahogo y está presente en el mismo; por el contrario el sistema legal implica una regulación precisa y específica de los requisitos que deben contener los medios probatorios para que el juzgador les dé valor probatorio pleno, tal es el caso de los documentos expedidos por funcionarios en pleno ejercicio de sus funciones; o bien, los requisitos que debe guardar la posición formulada al absolvente en la prueba confesional, para que el juez le dé valor probatorio pleno; el sistema libre implica que no existen ataduras ni límites al juzgador para que éste pueda darle el valor específico a cada una de las probanzas; y por último el sistema que se considera más evolucionado y moderno es el sistema de valoración de la prueba razonado o de la sana crítica en el cual el juez atendiendo a la regla de la lógica, a la sana crítica o al sano raciocinio y atendiendo a la experiencia concluye en darle un valor determinado a las pruebas desahogadas.

No obstante lo anterior, hoy por hoy los sistemas de apreciación se autoimplican a tal grado, de que existen sistemas mixtos de valoración de pruebas, es decir, que al lado de disposiciones legales que establecen cual es el valor de las pruebas que debe dar el juez, también se señala la posibilidad de la libre valoración en otras clases de pruebas, debiendo el juez por mandato legal fundar y motivar debidamente su resolución y las conclusiones a las que llegue al valorar las pruebas desahogadas” (63)

63. Idem. Pág. 170.

Asimismo y por cuestiones de método es relevante mencionar los artículos que el Código Federal de Procedimientos Penales, supletorio de la Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal, establece para la valoración de las pruebas en la resoluciones que dicta el Consejo de Honor y Justicia:

“Artículo 279. La autoridad judicial calificará el valor de la confesión, tomando en cuenta los requisitos previstos en el artículo 287 y razonando su determinación, según lo dispuesto en el artículo 290”.

“Artículo 280. Los documentos públicos harán prueba plena, salvo el derecho de las partes para redargüirlos de falsedad y para pedir su cotejo con los protocolos o con los originales existentes en los archivos”.

“Artículo 281. Son documentos públicos los que señale como tales el Código Federal de Procedimientos Civiles o cualquiera otra ley federal”.

“Artículo 284. La inspección, así como el resultado de los cateos, harán prueba plena siempre que se practiquen con los requisitos legales”.

“Artículo 285. Todos los demás medios de prueba o de investigación y la confesión, salvo lo previsto en el segundo párrafo del artículo 279, constituyen meros indicios”.

“Artículo 286. Los tribunales, según la naturaleza de los hechos y el enlace lógico y natural, más o menos necesario que exista entre la verdad conocida y la que se busca, apreciarán en conciencia el valor de los indicios hasta poder considerarlos como prueba plena”.

“Artículo 287. La confesión ante el Ministerio Público y ante el Juez deberá reunir los siguientes requisitos:

I. Que sea hecha por persona no menor de dieciocho años, en su contra, con pleno conocimiento, y sin coacción, ni violencia física o moral.

II. Que sea hecha ante el Ministerio Público o el tribunal de la causa, con la asistencia de su defensor o persona de su confianza, y que el inculcado esté debidamente informado del procedimiento y del proceso;

III. Que sea de hecho propio;

IV. Que no existan datos que, a juicio del juez o tribunal, la hagan inverosímil.

No podrá consignarse a ninguna persona si existe como única prueba la confesión, La Policía Judicial podrá rendir informes pero no obtener confesiones; si lo hace estas carecerán de todo valor probatorio.

Las diligencias practicadas por agentes de la Policía Judicial Federal o local, tendrán valor de testimonios que deberán complementarse con otras diligencias de prueba que practique el Ministerio Público, para atenderse en el acto de la consignación, pero en ningún caso se podrán tomar como confesión lo asentado en aquellas”.

“Artículo 288. Los tribunales apreciarán los dictámenes periciales, aun los de los peritos científicos, según las circunstancias del caso”.

“Artículo 289. Para apreciar la declaración de un testigo el tribunal tendrá en consideración:

I Que por su edad, capacidad e instrucción tenga criterio necesario para juzgar del acto;

II Que por su probidad, la independencia de su posición u antecedentes personales, tenga completa imparcialidad;

III Que el hecho de que se trate sea susceptible de conocerse por medio de los sentidos, y que el testigo lo conozca por si mismo y no por inducciones ni referencias de otro;

IV Que la declaración sea clara y precisa, sin dudas ni reticencias, ya sobre la substancia del hecho, ya sobre sus circunstancias esenciales; y

V Que el testigo no haya sido obligado por fuerza o miedo, ni impulsado por engaño, error o soborno. El apremio judicial no se reputará fuerza.

Artículo 290. Los tribunales, en sus resoluciones, expondrán los razonamientos que hayan tenido en cuenta para valorar jurídicamente la prueba”.

De lo que podemos deducir que las pruebas ofrecidas, admitidas y desahogadas en el procedimiento administrativo que se instaura en contra de agentes de la policía judicial, deben ser

primero analizadas en forma individual y posteriormente en su conjunto, entrelazadas unas con otras a efecto de que el Consejo de Honor y Justicia de la Policía Judicial del Distrito Federal tenga la certeza jurídica y llegue a la conclusión de que el elemento de la policía judicial es o no responsable de la conducta que se le atribuye.

4. AUSENCIA DE REGISTRO ACTUALIZADO DE POLICIAS SANCIONADOS PARA EFECTOS DE CONTROL Y CASOS DE REINCIDENCIA.

En primer lugar es preciso discernir que debemos entender por registro. Al respecto, el Diccionario Jurídico Mexicano señala que los registros administrativos: “ Son instituciones administrativas creadas por ley, para dar certeza, autenticidad o seguridad jurídicas a hechos o actos, bienes o personas, y para tal efecto de adopta un sistema de inscripciones y anotaciones, catálogos e inventarios.

Los registros administrativos son manejados por la administración y, salvo excepciones, el público en general tiene libre acceso a ellos; en esto último radica su naturaleza pública.

Existen registros administrativos que son privativos de la administración, en que esta es la única que tiene acceso a los mismos. A los primeros la legislación administrativa los separa de los segundos, dándoles la denominación expresa de registro público”. (64)

Los efectos jurídicos que produce el acto de registro, en el caso que nos ocupa, son para tener un mejor control administrativo de los elementos de la policía judicial que han sido sancionados por el Consejo de Honor, a efecto de verificar y tener la certeza de que elementos fueron suspendidos o destituidos de su cargo, si son reincidentes en su actuar o

64. “Diccionario Jurídico Mexicano” P-Z, Instituto de Investigaciones Jurídicas. Décima tercera edición, Porrúa, México, 1999, Págs. 2747-2748.

para el caso de concursar para el otorgamiento de condecoraciones, estímulos económicos o recompensas.

Ahora bien, por reincidencia tenemos que: “ Literal y etimológicamente es toda recaída, y aplicada la palabra al orden jurídico-penal, su noción comprende toda repetición de delito siguiente a una primera infracción.

Existen un tipo de reincidencia que podemos llamar genérica, que consiste en la recaída de la comisión de delitos de distinta índole y reincidencia específica, en delitos de la misma o semejante especie”. (65)

Por otra parte, debemos ser enfáticos en este aspecto, siendo que no existe un registro actualizado de los policías que son sancionados, sin restar merito a los intentos que se realizan por tener una base de datos de los agentes de la policía judicial que fueron suspendidos o destituidos, por lo cual considero que es de suma importancia que el Consejo de Honor y Justicia de la Policía Judicial cuente con un registro renovado en el que se pueda verificar de forma inmediata, tomando en cuenta los sistemas de computo que existen, si determinado elemento de la policía cuenta con alguna sanción administrativa y en caso de que así sea, hacerlo del conocimiento de otras corporaciones policíacas, incluso de otras entidades del país, a efecto de que no se les permita ingresar nuevamente como elementos de los cuerpos de seguridad pública y de esta manera prevenir que sigan afectando la imagen y prestigio de esta corporación policíaca .

Por todo lo anterior, consideramos importante incluir en la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, al

65. “Diccionario Jurídico Espasa”, Espasa Calpe, Madrid, 1999, Pág. 861.

Consejo de Honor y Justicia de la Policía Judicial, retomando lo que señala el maestro Rafael I. Martínez Morales de lo que se entiende por ley orgánica: “Se llama así a la ley sustentada en algún artículo constitucional relacionado con la estructura del poder público” (66), a efecto de que se tenga una mayor difusión de este órgano disciplinario, puesto que una gran mayoría de los servidores públicos que laboran en dicha institución desconocen su existencia y en otras ocasiones tienen la idea de que en el Consejo se inician averiguaciones previas en lugar de procedimientos administrativos, en contra de agentes de la policía judicial, lo cual es erróneo, aunado a que únicamente en el Reglamento de la Ley Orgánica citada, encontramos una referencia al Consejo de Honor:

“Artículo 76 El Jefe General de la Policía Judicial, ejercerá por sí o a través de los servidores públicos que le estén adscritos, las atribuciones siguientes:

XV.- Informar a la unidad administrativa competente, las irregularidades en que incurran los Agentes de la Policía Judicial en el desempeño de sus funciones, así como sobre los hechos delictivos en que puedan estar involucrados y que fueren de su conocimiento;

XVI.- Mantener comunicación permanente con el Consejo de Honor y Justicia de la Policía Judicial para el desarrollo de las funciones encomendadas a éste órgano por la ley de seguridad pública del distrito federal y otras disposiciones aplicables y apoyarlo para el eficaz cumplimiento de las mismas, y . . .”

66. Martínez Morales, Rafael I., ob. cit. Pág. 225.

Asimismo, sería conveniente otorgarle una estructura de funcionamiento al consejo, es decir, no obstante de que esta compuesto por cinco miembros, debe contar con un área de integración de procedimiento, de proyectos y resoluciones, otra de notificaciones y una última de control de elementos sancionados y reincidentes.

Otra de las propuestas que considero relevantes en el presente trabajo, es la de que se lleve a la práctica en el consejo, el procedimiento para la entrega de condecoraciones, estímulos y recompensas, y no solo que se inicien procedimientos por conductas que se encuentran fuera de la ley. Esto con la finalidad de que el elemento de la policía judicial, no tenga la idea de que el consejo solamente existe para sancionar, sino por el contrario, que tenga claro que su buena actuación traerá como consecuencia el otorgamiento de un reconocimiento que se traduzca en estímulo no solo de carácter económico, sino también reconocimientos al valor policial, por su antigüedad en el servicio o por hacer aportaciones científicas, culturales o deportivas que mejoren la imagen y prestigio de la corporación policiaca a la que pertenecen.

Como lo señala Eduardo García Máynez: “ En cuanto al premio, estimamos que debe ser visto como una especie dentro del género de las medidas jurídicas. Tiende a fomentar el cumplimiento meritorio de las normas del derecho y, como toda medida jurídica, asume siempre la forma de una consecuencia normativa. Pero en vez de traducirse en deberes, implica facultades. La realización del acto meritorio faculta, en efecto, al sujeto para reclamar el otorgamiento de la recompensa, a la vez que obliga a ciertos órganos del Estado a otorgarla”. (67)

67. García Máynez, Eduardo, ob. cit. Págs. 313-314.

De igual modo al definir el término recompensa, tenemos que “En lenguaje común, retribuir o remunerar un servicio. Premiar un beneficio, virtud o mérito.” (68).

5. EL CODIGO DE CONDUCTA

Esto lo podrá conseguir el elemento de la policía judicial, siempre que su actuar se encuentre apegado a derecho, cumpliendo en todo momento los principios de actuación los cuales son considerados de importancia internacional como lo establece la Asamblea General de las Naciones Unidas en su resolución 134/99 en la que instituyó el “Código de Conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley”, mismo que regula lo siguiente:

“Artículo 1 Los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley cumplirán en todo momento los deberes que les impone la ley, sirviendo a su comunidad y protegiendo a todas las personas contra actos ilegales, en consonancia con el alto grado de responsabilidad exigido por su profesión.

“Comentario:

a) La expresión "funcionarios encargados de hacer cumplir la ley" incluye a todos los agentes de la ley, ya sean nombrados o elegidos, que ejercen funciones de policía, especialmente las facultades de arresto o detención.

b) En los países en que ejercen las funciones de policía autoridades militares, ya sean uniformadas o no, o fuerzas de seguridad del Estado, se considerará que la definición de

68. “Nuevo Diccionario Jurídico Mexicano” I-O. Instituto de Investigaciones Jurídicas, tomo III, Porrúa, México, 2001, Págs. 2258-2260.

funcionarios encargados de hacer cumplir la ley comprende a los funcionarios de esos servicios.

c) En el servicio a la comunidad se procura incluir especialmente la prestación de servicios de asistencia a los miembros de la comunidad que, por razones personales, económicas, sociales o emergencias de otra índole, necesitan ayuda inmediata.

d) Esta disposición obedece al propósito de abarcar no solamente todos los actos violentos, de depredación y nocivos, sino también toda la gama de prohibiciones previstas en la legislación penal. Se extiende, además, a la conducta de personas que no pueden incurrir en responsabilidad penal”.

“Artículo 2 En el desempeño de sus tareas, los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley respetarán y protegerán la dignidad humana y mantendrán y defenderán los derechos humanos de todas las personas”.

“Comentario: a) Los derechos humanos de que se trata están determinados y protegidos por el derecho nacional y el internacional. Entre los instrumentos internacionales pertinentes están la Declaración Universal de Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, la Declaración sobre la Protección de todas las Personas contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, la Declaración de las Naciones Unidas sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial, la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial,

la Convención Internacional sobre la Represión y el Castigo del Crimen de Apartheid, la Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio, las Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos y la Convención de Viena sobre relaciones consulares.

b) En los comentarios de los distintos países sobre esta disposición deben indicarse las disposiciones regionales o nacionales que determinen y protejan esos derechos”.

“Artículo 3 Los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley podrán usar la fuerza sólo cuando sea estrictamente necesario y en la medida que lo requiera el desempeño de sus tareas”.

“Comentario:

a) En esta disposición se subraya que el uso de la fuerza por los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley debe ser excepcional; si bien implica que los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley pueden ser autorizados a usar la fuerza en la medida en que razonablemente sea necesario, según las circunstancias para la prevención de un delito, para efectuar la detención legal de delincuentes o de presuntos delincuentes o para ayudar a efectuarla, no podrá usarse la fuerza en la medida en que exceda estos límites.

b) El derecho nacional restringe ordinariamente el uso de la fuerza por los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, de conformidad con un principio de proporcionalidad. Debe entenderse que esos principios nacionales de proporcionalidad han de ser respetados en la interpretación de esta disposición. En

ningún caso debe interpretarse que esta disposición autoriza el uso de un grado de fuerza desproporcionado al objeto legítimo que se ha de lograr.

c) El uso de armas de fuego se considera una medida externa. Deberá hacerse todo lo posible por excluir el uso de armas de fuego, especialmente contra niños. En general, no deberán emplearse armas de fuego excepto cuando un presunto delincuente ofrezca resistencia armada o ponga en peligro, de algún otro modo, la vida de otras personas y no pueda reducirse o detenerse al presunto delincuente aplicando medidas menos extremas. En todo caso en que se dispare un arma de fuego, deberá informarse inmediatamente a las autoridades competentes”.

“Artículo 4 Las cuestiones de carácter confidencial de que tengan conocimiento los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley se mantendrán en secreto, a menos que el cumplimiento del deber o las necesidades de la justicia exijan estrictamente lo contrario”.

“Comentario:

Por la naturaleza de sus funciones, los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley obtienen información que puede referirse a la vida privada de las personas o redundar en perjuicio de los intereses, especialmente la reputación, de otros. Se tendrá gran cuidado en la protección y el uso de tal información, que sólo debe revelarse en cumplimiento del deber o para atender las necesidades de la justicia. Toda revelación de tal información con otros fines es totalmente impropia”.

“Artículo 5 Ningún funcionario encargado de hacer cumplir la ley podrá infligir, instigar o tolerar ningún acto de tortura u otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, ni invocar la orden de un superior o circunstancias especiales, como estado de guerra o amenaza de guerra,

amenaza a la seguridad nacional, inestabilidad política interna, o cualquier otra emergencia pública, como justificación de la tortura u otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes.

“Comentario:

a) Esta prohibición dimana de la Declaración sobre la Protección de Todas las Personas contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, aprobada por la Asamblea General, y en la que se estipula que:

"[Todo acto de esa naturaleza], constituye una ofensa a la dignidad humana y será condenado como violación de los propósitos de la Carta de las Naciones Unidas y de los derechos humanos y libertades fundamentales proclamados en la Declaración Universal de Derechos Humanos [y otros instrumentos internacionales de derechos humanos]."

b) En la Declaración se define la tortura de la siguiente manera:

"[...] se entenderá por tortura todo acto por el cual el funcionario público, u otra persona a instigación suya, inflija intencionalmente a una persona penas o sufrimientos graves, ya sean físicos o mentales, con el fin de obtener de ella o de un tercero información o una confesión, de castigarla por un acto que haya cometido o se sospeche que haya cometido, o de intimidar a esa persona o a otras. No se considerarán torturas las penas o sufrimientos que sean consecuencia únicamente de la privación legítima de la libertad, o sean inherentes o incidentales a ésta, en la medida en que estén en consonancia con las Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos."

c) El término "tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes" no ha sido definido por la Asamblea General, pero deberá interpretarse que extiende la protección más amplia posible contra todo abuso, sea físico o mental".

"Artículo 6 Los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley asegurarán la plena protección de la salud de las personas bajo su custodia y, en particular, tomarán medidas inmediatas para proporcionar atención médica cuando se precise.

"Comentario:

a) La "atención médica", que se refiere a los servicios que presta cualquier tipo de personal médico, incluidos los médicos en ejercicio inscritos en el colegio respectivo y el personal paramédico, se proporcionará cuando se necesite o solicite.

b) Si bien es probable que el personal médico esté adscrito a los órganos de cumplimiento de la ley, los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley deben tener en cuenta la opinión de ese personal cuando recomiende que se dé a la persona en custodia el tratamiento apropiado por medio de personal médico no adscrito a los órganos de cumplimiento de la ley o en consulta con él.

c) Se entiende que los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley proporcionarán también atención médica a las víctimas de una violación de la ley o de un accidente ocurrido en el curso de una violación de la ley".

“Artículo 7 Los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley no cometerán ningún acto de corrupción. También se opondrán rigurosamente a todos los actos de esa índole y los combatirán”.

“Comentario:

a) Cualquier acto de corrupción, lo mismo que cualquier otro abuso de autoridad, es incompatible con la profesión de funcionario encargado de hacer cumplir la ley. Debe aplicarse la ley con todo rigor a cualquier funcionario encargado de hacerla cumplir que cometa un acto de corrupción, ya que los gobiernos no pueden pretender hacer cumplir la ley a sus ciudadanos si no pueden, o no quieren, aplicarla contra sus propios agentes y en sus propios organismos.

b) Si bien la definición de corrupción deberá estar sujeta al derecho nacional, debe entenderse que abarca tanto la comisión u omisión de un acto por parte del responsable, en el desempeño de sus funciones o con motivo de éstas, en virtud de dádivas, promesas o estímulos, exigidos o aceptados, como la recepción indebida de éstos una vez realizado u omitido el acto.

c) Debe entenderse que la expresión "acto de corrupción" anteriormente mencionada abarca la tentativa de corrupción”.

“Artículo 8 Los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley respetarán la ley y el presente Código. También harán cuanto esté a su alcance por impedir toda violación de ellos y por oponerse rigurosamente a tal violación.

Los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley que tengan motivos para creer que se ha producido o va a producirse una violación del presente Código informarán de la cuestión a sus superiores y, si fuere

necesario, a cualquier otra autoridad u organismo apropiado que tenga atribuciones de control o correctivas”.

“Comentario:

a) El presente Código se aplicará en todos los casos en que se haya incorporado a la legislación o la práctica nacionales. Si la legislación o la práctica contienen disposiciones más estrictas que las del presente Código, se aplicarán esas disposiciones más estrictas.

b) El artículo tiene por objeto mantener el equilibrio entre la necesidad de que haya disciplina interna en el organismo del que dependa principalmente la seguridad pública, por una parte, y la de hacer frente a las violaciones de los derechos humanos básicos, por otra. Los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley informarán de las violaciones a sus superiores inmediatos y sólo adoptarán otras medidas legítimas sin respetar la escala jerárquica si no se dispone de otras posibilidades de rectificación o si éstas no son eficaces. Se entiende que no se aplicarán sanciones administrativas ni de otro tipo a los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley por haber informado de que ha ocurrido o va a ocurrir una violación del presente Código.

c) El término "autoridad u organismo apropiado que tenga atribuciones de control o correctivas" se refiere a toda autoridad o todo organismo existente con arreglo a la legislación nacional, ya forme parte del órgano de cumplimiento de la ley o sea independiente de éste, que tenga facultades estatutarias, consuetudinarias o de otra

índole para examinar reclamaciones y denuncias de violaciones dentro del ámbito del presente Código.

d) En algunos países puede considerarse que los medios de información para las masas cumplen funciones de control análogas a las descritas en el inciso c supra. En consecuencia, podría estar justificado que los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, como último recurso y con arreglo a las leyes y costumbres de su país y a las disposiciones del artículo 4 del presente Código, señalaran las violaciones a la atención de la opinión pública a través de los medios de información para las masas.

e) Los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley que observen las disposiciones del presente Código merecen el respeto, el apoyo total y la colaboración de la comunidad y del organismo de ejecución de la ley en que prestan sus servicios, así como de los demás funcionarios encargados de hacer cumplir la ley”. (69)

De lo anterior se observa claramente la estrecha relación que existe entre los principios de actuación de los cuerpos de seguridad pública establecidos en los artículos 16 y 17 de la Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal con lo que dispone el “Código de Conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley”, por lo que consideramos que sería de gran ayuda para los elementos de la policía judicial del Distrito Federal que se impartan permanentemente en el Instituto de Formación Profesional de la Procuraduría

69. Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos Ginebra, Suiza 1996-2002.

General de Justicia del Distrito Federal, cursos o conferencias sobre derechos humanos, adiestramiento en el manejo de armas, sobre la Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal, puesto que muchos de los elementos de la policía judicial desconocen totalmente las disposiciones legales que les rigen, lo que trae como consecuencia que infrinjan la ley y posteriormente sean sancionados por el Consejo de Honor y Justicia de la Policía Judicial del Distrito Federal.

CONCLUSIONES

PRIMERA: El Consejo de Honor y Justicia de la Policía Judicial del Distrito Federal, es un órgano autónomo, que no obstante, no se encuentra previsto en la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, se encuentra establecido en la Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal, expedida por el Congreso de la Unión con la facultad que le atribuye el artículo 73 fracción XXIII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para legislar en materia de seguridad pública en el Distrito Federal, por lo cual éste órgano colegiado es competente para conocer y resolver sobre las faltas en que incurran los elementos de la policía judicial del Distrito Federal, así como suspender y destituir a dichos elementos.

SEGUNDA: Por otra parte el Consejo de Honor, también es competente (no obstante que en la práctica no se lleva a cabo) para otorgar condecoraciones, estímulos y recompensas, a aquellos elementos que por su valor policial hayan salvado la vida de una o varias personas o que en el cumplimiento de sus funciones, hubieran puesto en riesgo su integridad personal o su salud, a los elementos que por su perseverancia tengan un expediente ejemplar y cumplan diez, quince, veinte, veinticinco y treinta años de servicio. Asimismo, se tomarán en cuenta aspectos como asistencia, puntualidad, buena conducta, eficiencia en el desempeño de sus funciones, actualización y disponibilidad de aquellos elementos de la policía judicial del Distrito Federal que aspiren a un estímulo económico.

TERCERA: Debe adicionarse una quinta fracción al artículo 53 de la Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal, a efecto de que al Consejo

de Honor y Justicia se le de una estructura funcional más amplia, es decir, que se tengan contempladas: un área de integración y seguimiento de procedimientos administrativos, un área de estudio y análisis para elaboración de proyectos de resolución, un área de notificaciones y recepción de documentos y una última de control y registro de elementos que hayan sido sancionados por dicho órgano colegiado. Creo que con esta determinación el Consejo de Honor podría tener un mejor desempeño en el desahogo de los asuntos que son de su competencia y de esta forma resolver en el término de diez días que señala la citada Ley de Seguridad Pública.

CUARTA: Es conveniente que se adicione al citado ordenamiento legal, un capítulo que regule la forma de ofrecimiento, admisión, desahogo y valoración de pruebas, no obstante que actualmente existe jurisprudencia que nos remite al Código Federal de Procedimientos Penales y al Código Penal Federal, en lo conducente. Puesto que considero importante tanto para el Consejo de Honor y Justicia, como para aquellos elementos de la policía judicial que tengan instaurados procedimientos, así como para los defensores legales de éstos, que no confundan la responsabilidad administrativa con la responsabilidad penal, ya que la primera se encuentra relacionada con actos u omisiones de los elementos de policía que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño de sus funciones, en el caso específico los artículos 16 y 17 de la Ley de Seguridad Pública y el artículo 85 de el Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, mientras que la segunda se vincula con los agentes de la policía judicial que incurran en delitos.

QUINTA: Que el Consejo de Honor y Justicia adopte un criterio uniforme en la suspensión y destitución de los elementos de la policía judicial del Distrito Federal, ya que si bien es cierto que los asuntos que son de su competencia son distintos entre sí, también es cierto que es fundamental que sus resoluciones deben estar debidamente fundadas y motivadas, observando plenamente el principio de congruencia que debe prevalecer en toda resolución, es decir, que la cuestión por la que se inició el procedimiento administrativo disciplinario no omita nada ni añada factores no hechos valer, ni contenga consideraciones contrarias entre sí o con los puntos resolutivos.

SEXTA: Lo anterior podrá verificarse si el Consejo de Honor y Justicia además observa lo señalado en el artículo 44 de la referida Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal que establece entre otras cosas que la calificación de la gravedad de la falta cometida por el elemento de la policía judicial queda al prudente arbitrio del Consejo de Honor, quien además de expresar sus argumentos y razonamientos debe tomar en cuenta la conveniencia de suprimir conductas que lesionen la imagen de la corporación a la que pertenecen o afecten a la ciudadanía, las circunstancias socioeconómicas, su jerarquía, sus antecedentes, las condiciones del infractor; las condiciones exteriores y los medios de ejecución así como la antigüedad que tenga.

SEPTIMA: Incluir en la Ley de Seguridad Pública un capítulo especial que regule la figura de la prescripción, ya que si bien es cierto, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de Diciembre de 1982, es aplicable en lo no previsto por aquella, también es cierto que es importante que se establezca de forma clara las reglas para que opere la prescripción y en su caso los

momentos en que se interrumpe, esto con la finalidad de no afectar las garantías individuales de los elementos de la policía judicial y para que éste órgano colegiado no emita resoluciones de asuntos que ya se encuentran prescritos.

OCTAVA: Será de suma importancia que el Consejo de Honor y Justicia cuente con un registro sistematizado y actualizado de todos los elementos de la policía judicial que laboran en la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, con sus respectivos lugares de adscripción, es decir, si tal o cual elemento se encuentra trabajando físicamente en la Jefatura General de la Policía Judicial o en alguna de las Fiscalías Centrales o Desconcentradas, con la finalidad de tener un control óptimo y agilizar los mecanismos que se utilizan tanto para iniciar procedimientos administrativos disciplinarios, como para otorgar condecoraciones, estímulos y recompensas a aquellos elementos que cumplan con los requisitos señalados en la ley.

NOVENA: Es también de suma importancia que el Consejo de Honor y Justicia realice periódicamente reuniones con áreas con las que tiene una estrecha relación como por ejemplo: la Dirección de Inspección Interna de Policía Judicial, que propiamente se encarga de iniciar actas administrativas en contra de elementos de la policía judicial; la Dirección de Asesoría Jurídica y Seguimiento de Procedimientos Administrativos, que entre otras cosas se encarga de asistir jurídicamente en las audiencias a los elementos de la policía judicial; la Dirección General Jurídica Consultiva, que es la que se encuentra facultada para conocer y resolver de los recursos de revisión interpuestos en contra de las resoluciones emitidas por el Consejo de Honor y Justicia, a efecto de que se tengan criterios uniformes en la instauración de procedimientos y en la resolución de los mismos.

DECIMA: Es urgente cambiar la imagen y prestigio que actualmente tiene la policía judicial del Distrito Federal, ¿cómo lo lograremos?, creo que será una tarea difícil, sin embargo, si la sociedad hace valer sus derechos y sabe a que instancias recurrir, en el caso de que se vean afectados por malos elementos, sin lugar a dudas que el Consejo de Honor y Justicia de la Policía Judicial del Distrito Federal aplicará enérgicamente las sanciones que merezcan, siempre actuando en estricto apego a la Ley.

BIBLIOGRAFIA

- 1.- ACOSTA ROMERO, MIGUEL. *Derecho Administrativo*. segundo curso, 2ª edición, Porrúa, México, 1993.

- 2.- BIELSA, RAFAEL. *Derecho Administrativo*. tomo IV, 6ª edición, La Ley, Argentina, 1965.

- 3.- CANASI, JOSÉ. *Derecho Administrativo*. volumen I, parte general, Depalma, Argentina, 1981.

- 4.- DELGADILLO GUTIERREZ, LUIS HUMBERTO. *Elementos de Derecho Administrativo*. segundo curso, Limusa, México, 1991.

- 5.- FRAGA, GABINO. *Derecho Administrativo*. Porrúa, México, 1993.

- 6.- GARCIA MAYNEZ, EDUARDO. *Introducción al Estudio del Derecho*. 47ª edición, Porrúa, México, 1995.

7.- GARCIA MAYNEZ, EDUARDO. *Filosofía del Derecho*. 11ª edición, Porrúa, México, 1999.

8.- GARRIDO FALLA, FERNANDO. *Tratado de Derecho Administrativo*. volumen II, 10ª edición, Tecnos, España, 1992.

9.- MARTINEZ GARNELO, JESUS. *Policía Nacional Investigadora del Delito*. Porrúa, México, 1999.

10.- MARTINEZ MORALES, RAFAEL I. *Derecho Administrativo 1º Y 2º Cursos*. Oxford, México, 2001.

11.- MARTINEZ MORALES, RAFAEL I. *Derecho Administrativo 3er y 4º Cursos*. Harla, México, 1997.

12.- NACIF MINA, JORGE. *La Policía en la historia de la Ciudad de México (1524-1928)*. Desarrollo Social SOCIOCULTUR, México, 1986.

13.- PENICHE BOLIO, FRANCISCO J. *Introducción al Estudio del Derecho*. 11ª edición, Porrúa, México, 1993.

14.- PROCURADURIA GENERAL DE JUSTICIA DEL DISTRITO FEDERAL, UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO, INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURIDICAS. *El Ministerio Público en el Distrito Federal*. México, 1997.

15.- RECASENS SICHES, LUIS. *Tratado General de Filosofía del Derecho*. 13ª edición, Porrúa, México, 1998.

16.- SAM LOPEZ, JESUS ANTONIO. *La Policía Judicial en México*. ISBN, México, 1988.

17.- SERRA ROJAS, ANDRES, *Derecho Administrativo, Segundo Curso*, Porrúa, México, 1996.

LEGISLACION

- 1.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- 2.- Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.
- 3.- Ley General que establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública.
- 4.- Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal.
- 5.- Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal
- 6.- Código Federal de Procedimientos Penales.
- 7.- Código Penal Federal.
- 8.- Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal.

DICCIONARIOS Y ENCICLOPEDIAS

- 1.- ALBERTO GARRONE, JOSE. *Diccionario Jurídico, ABELEDO-PERROT, A-D*. tomo I, Argentina, 1986.
- 2.- CABANELAS DE TORRES, GUILLERMO. *Diccionario Jurídico Elemental*. Heliasta, Argentina, 1997.
- 3.- *Diccionario Jurídico Espasa*. Espasa Calpe, Madrid, 1999.
- 4.- *Nuevo Diccionario Jurídico Mexicano A-C*. Instituto de Investigaciones Jurídicas, Porrúa, México, 1998.
- 5.- *Diccionario Jurídico Mexicano D-H*. Instituto de Investigaciones Jurídicas, Porrúa, México, 1999.
- 6.- *Nuevo Diccionario Jurídico Mexicano I-O*. Instituto de Investigaciones Jurídicas, Porrúa, México, 2001.
- 7.- *Diccionario Jurídico Mexicano P-Z*. Instituto de Investigaciones Jurídicas, Porrúa, México, 2001.

8.- *Diccionario para Juristas A-I*. tomo I, Porrúa, México, 2000.

9.- MARTINEZ MORALES, RAFAEL I. *Derecho Burocrático*.
Diccionarios Jurídicos Temáticos, volumen 5, Harla, México, 1997.

10.- Colegio de Profesores de Derecho Procesal, Facultad de Derecho de la UNAM. *Derecho Procesal*. Diccionarios Jurídicos Temáticos, volumen 4, Harla, México, 1997.

ACUERDOS Y MANUALES

1.- Acuerdo A/029/89 del Procurador General de Justicia del Distrito Federal por el que se crea la Unidad de Inspección Interna de la Policía Judicial y la Comisión Disciplinaria, México, 1989.

2.- Acuerdo A/002/97 del Procurador General de Justicia del Distrito Federal por el que se establecen las reglas de organización y funcionamiento del Consejo de Honor y Justicia de la Policía Judicial del Distrito Federal, México, 1997.

3.- Manual Operativo de la Policía Judicial del Distrito Federal, P.G.J.D.F., México, 1989.

4.- Manual de la Policía Judicial del Distrito Federal, P.G.J.D.F., 2002.

OTROS DOCUMENTOS

Código de Conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la Ley. Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos.