



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA  
DE MÉXICO**

---

**FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES  
ARAGÓN**

**SEMINARIO DE DERECHO ADMINISTRATIVO Y  
AMBIENTAL**

**CONSTITUCIÓN Y FUNCIONAMIENTO DE UN  
“CONSEJO DE HONOR Y JUSTICIA” EN MATERIA  
DE SEGURIDAD PÚBLICA A NIVEL MUNICIPAL,  
EN EL ESTADO DE MÉXICO.**

**T E S I S**

**QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE  
LICENCIADO EN DERECHO**

**P R E S E N T A:**

**EMILIO VELÁZQUEZ RAMÍREZ**

**ASESOR:  
LIC. IVÁN RAMÍREZ CHAVERO**



**NEZAHUALCOYOTL, ESTADO DE MÉXICO.**

**MAYO 2012**



Universidad Nacional  
Autónoma de México



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

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

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

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

## ÍNDICE

	Página
<b>ÍNDICE</b> .....	I
<b>INTRODUCCIÓN</b> .....	III
 <b>CAPÍTULO 1.- ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MUNICIPAL.</b>	
1.1.- Antecedentes Legislativos.....	1
1.2.- Normatividad aplicable.....	8
1.3.- Autoridades Municipales.....	14
1.4.- Servicios Públicos.....	20
1.4.1.- Contraloría Municipal.....	22
1.4.2.- Seguridad Pública.....	23
1.4.3.- Policía Municipal.....	32
1.4.3.1.- Policía Preventiva y Tránsito.....	33
1.4.3.2.- Policía Facultativa.....	34
 <b>CAPÍTULO 2.- RELACIÓN CONTRACTUAL DEL POLICÍA FRENTE AL ESTADO.</b>	
2.1.- Derecho Mexicano.....	35
2.2.- Interpretación jurisprudencial.....	39
2.3.- Perspectivas.....	45
 <b>CAPÍTULO 3.- ACTUALIDAD Y DEFICIENCIAS DEL RÉGIMEN DISCIPLINARIO Y DE REMOCIÓN DE LA POLICÍA MUNICIPAL EN EL ESTADO DE MÉXICO.</b>	
3.1.- Sanciones disciplinarias.....	53
3.1.1.- Amonestación.....	55
3.1.2.- Arresto.....	57
3.1.3.- Separación temporal del servicio.....	58
3.2.- Procedimiento Administrativo de Remoción.....	60
3.2.1.- Causales.....	62
3.2.2.- Tramitación del procedimiento.....	70
3.2.2.1.- Inicio.....	70
3.2.2.2.- Formación del expediente.....	71
3.2.2.3.- Cuestiones previas.....	72
3.2.2.4.- Improcedencia y Sobreseimiento.....	73
3.2.2.5.- Garantía de Audiencia.....	75
3.2.2.6.- Ofrecimiento y desahogo de pruebas.....	79
3.2.2.7.- Resolución.....	82
3.2.2.8.- Recursos.....	85
3.3.- Crítica.....	90

**CAPITULO 4.- PROPUESTA PARA LA CREACIÓN DE UN “CONSEJO DE HONOR Y JUSTICIA” EN MATERIA DE SEGURIDAD PÚBLICA A NIVEL MUNICIPAL, EN EL ESTADO DE MÉXICO.**

<b>4.1.-</b> Justificación.....	94
<b>4.2.-</b> Propuesta Legislativa.....	100
<b>4.2.1.-</b> Naturaleza Jurídica.....	103
<b>4.2.2.-</b> Integración.....	105
<b>4.2.3.-</b> Autonomía.....	109
<b>4.2.4.-</b> Competencia.....	111
<b>4.3.-</b> Ventajas.....	112
<b>CONCLUSIONES</b> .....	114
<b>FUENTES CONSULTADAS</b> .....	119
<b>ANEXO ÚNICO</b>	

## INTRODUCCIÓN

La seguridad que brinda el Estado a sus componentes y al todo orgánico tiene diversas connotaciones: pública, social, nacional, de defensa militar, preventiva, judicial; luego entonces, brindar seguridad pública a la sociedad se convierte en el primer deber de todo gobierno para garantizar un mínimo de estabilidad, pues sin ella no es posible el bienestar colectivo, ni el progreso social.

Este concepto (seguridad pública) ha preocupado a la sociedad mexicana en los últimos años, siendo frecuentes las demandas de ciudadanos y organizaciones que piden una acción más efectiva por parte de las autoridades para erradicar prácticas de corrupción; “enfermedad social” que genera temor e incertidumbre entre la población y cuantiosas pérdidas económicas en recursos materiales y en capital humano.

No pasa desapercibido que ésta actividad (de policía) cuenta con facultades coactivas para vigilar, limitar o provocar la acción de los particulares que les impone la ley, que se funda en una finalidad de utilidad pública, entendiendo que dichas facultades coercitivas se refieren a la posibilidad de emplear la **fuerza pública**; sin embargo ésta ejerce sus actividades en forma bastante imprecisa e ilimitada, y en la mayor parte de las veces oscura y peor aplicada.

La naturaleza de la actividad policíaca debe entenderse como preventiva, de aquí la explicación de por qué el derecho de policía se encuentra principalmente establecido en reglamentos, los cuales deben prever la creación de un cuerpo especializado en coordinar y vigilar la actuación de la actividad policíaca, pues resulta que en nuestro país es un hecho (tristemente) cotidiano que la actuación de los cuerpos de seguridad pública frente a la sociedad siempre se encuentra empañada por actos de corrupción que lesionan a la ciudadanía y sobre todo a la imagen de la institución de policía, quebrantando el orden jurídico social.

En muchas ocasiones, la actuación de los cuerpos preventivos de seguridad pública se encuentra alejada de las normas de conducta que le impone la Ley, degradando su imagen y perdiendo la confianza depositada en ellos, problemática que puede ser abatida implementando los mecanismos necesarios para controlar su actuación pública, obligando al Estado a crear unidades administrativas más eficientes y efectivas, observando en todo momento las máximas de honestidad, transparencia, responsabilidad y fidelidad.

La inquietud que motiva la elaboración del presente trabajo deriva de la experiencia personal adquirida durante el desempeño laboral en la administración pública, concretamente en la entonces Coordinación Jurídica de la Dirección General de Seguridad Pública del Municipio de Tlalnepantla de Baz, Estado de México, administración 2003-2006, donde se apreció que la actuación de algunos elementos operativos de dicha entidad administrativa (en forma subrepticia) omitían ajustar su conducta a las normas rectoras de la ética profesional, violentando en perjuicio de la colectividad los principios de legalidad y seguridad jurídica.

De lo anterior puede concluirse que siendo la Contraloría Municipal un órgano de control interno de la actuación de los servidores públicos municipales (incluyendo a los cuerpos policíacos), sus funciones se encuentran encaminadas a vigilar en los términos de la legislación aplicable y con los objetivos, criterios y políticas que determine el Ayuntamiento, las actividades de las entidades y dependencias municipales e imponer las sanciones que dentro de su marco de actuación le permita la ley.

Lo anterior deriva en una carga de trabajo excesiva para dicha unidad administrativa, reflejándose así que en la mayoría de las veces no se avocara al análisis del caso particular de los elementos de seguridad pública, emitiéndose resoluciones deficientes o con nulos argumentos lógico-jurídicos para dictar la remoción del elemento policíaco, lo que se traduce en nulas probabilidades de

defender el acto administrativo de remoción ante los Órganos Jurisdiccionales competentes.

Es por ello que para dar cumplimiento a la demanda social de atender los problemas actuales y anticipar los posibles escenarios y ofrecer alternativas de solución, la administración pública (en cualquiera de sus niveles) se encuentra obligada a crear unidades administrativas eficientes, observando las máximas de honestidad, transparencia, responsabilidad, fidelidad y profesionalismo.

Esta es la razón principal que genera la inquietud de proponer la creación de un órgano administrativo especializado en vigilar, instruir y resolver los procedimientos administrativos correspondientes y en su caso imponer las sanciones relativas a las actividades y actuación de los cuerpos de seguridad pública municipal.

A efecto de arribar a la conclusión de que es indispensable la creación de dicha institución jurídica, se debe partir del fenómeno social que se produce desde el concepto “seguridad pública”, siendo lo correcto que este tema se aborde desde el punto de vista de la corriente *juspositivista*, conceptualizando y delimitando las conductas atípicas de los elementos de seguridad pública, desentrañando la relación entre el supuesto jurídico y la consecuencia normativas, partiendo de la observancia positiva y real de dichas conductas.

Es de notarse, que el desarrollo del presente trabajo de investigación, como cualquier otro trabajo de investigación de índole social, se encuentra enmarcado con la utilización de aquellas técnicas de investigación que permiten aproximarse al fenómeno jurídico-social en comento (seguridad pública), en su realidad histórica, humana y social, a través del método dogmático-formalista, privilegiando la utilización de fuentes jurídicas documentales (investigación documental).

Se evitó en la medida de lo posible la utilización de gráficas, encuestas o cualquier otro tipo de herramientas de medición ya que, sin menospreciar la contribución didáctica que éstas aportan a los trabajos de investigación, en este caso su uso desviaría la esencia y el sentido del tema que se pretende desarrollar.

Por razón de método y con el fin de hacer más dinámico (y menos árido) el desarrollo del presente trabajo de investigación, éste se ha dividido en cuatro capítulos que dentro del marco jurídico conceptual delimitan lo que debe entenderse por Administración Pública Municipal, donde se abordan conceptos fundamentales de la materia, tales como autoridad municipal, servicios públicos, identificando plenamente lo que debe entenderse por “policía” (desde el punto de vista normativo, doctrinario y jurisprudencial).

Se desarrollo un capítulo destinado a definir desde el punto de vista doctrinario, legal y jurisprudencial, la relación contractual y/o de trabajo de los elementos policíacos frente al Estado.

Además de incluirse un breve análisis de aquellos lineamientos administrativos, normativos y reglamentarios, que revelan el proceso y procedimiento administrativo disciplinario a que se deben sujetar los elementos de los cuerpos policíacos, sus aciertos y deficiencias, y llegar así a la correspondiente justificación del tema que se desarrolla.

## CAPÍTULO 1. ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MUNICIPAL

La Administración Pública Municipal es en general la forma de organización y funcionamiento de todas aquellas unidades administrativas que componen, integran y dan funcionalidad al Ayuntamiento, entendido este como un eje rector de gobierno frente a los particulares o gobernados, es decir, es el órgano de representación popular encargado del gobierno y la administración del municipio, el cual esta contemplado en nuestro régimen constitucional como la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los Estados de la Federación.

Para el adecuado funcionamiento de las tareas de gobierno y administración es necesario establecer mecanismos de coordinación entre los integrantes del Ayuntamiento y los servidores públicos que conforman el aparato público administrativo. Así, el Presidente Municipal dirige las tareas referentes a la administración pública municipal y los regidores y síndicos efectúan las tareas de vigilancia, en apego a lo que dispone la legislación local respectiva.

### 1.1. Antecedentes Legislativos.

Durante años, en México y en varios países de America Latina, la policía fue una institución abandonada dentro del aparato gubernamental. Organizaciones que contribuyeron a la modernización del país en los rubros de la educación, la política y la economía por ejemplo, se desarrollaron dificultades y hoy siguen haciéndolo de cara al Siglo XXI; la policía, en cambio, fue tratada como “un mal necesario”, alejada de la sociedad, poco capacitada y remunerada, indispuesta a la autocrítica y ajena al principio de rendición de cuentas.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Vid. Rosas Greco, *Seguridad Pública*, Editorial, [En línea], México, Secretaría de Seguridad Ciudadana, Gobierno del Estado de Querétaro, Enero 2007, [citado 06/11/2009], Revista Omicrón 20, Gaceta Interna Bimestral (Núm. 1), Formato pdf, Disponible en: [http://www.seguridad.queretaro.gob.mx/ssc/ssc/content/download/629/4163/file/Omicron\\_06.pdf](http://www.seguridad.queretaro.gob.mx/ssc/ssc/content/download/629/4163/file/Omicron_06.pdf) 22 de Enero de 2009. 13:30 PM.

La reforma policial debe partir del principio de rendición de cuentas, mediante la utilización de esquemas transparentes y cercanos a la sociedad, por lo que la rendición de cuentas de la policía, apunta a cumplir el artículo 21 Constitucional, en el sentido de que la actuación policial debe sujetarse a los principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez.

Los antecedentes de este sistema, se explica en el entorno de múltiples transformaciones, pasando por la reforma al artículo 21 Constitucional, la creación de un nuevo marco jurídico, el fortalecimiento y la creación de nuevas instituciones y órganos colegiados con participación ciudadana.

Se ha pretendido enfatizar el papel central que representan la Integridad, la Ética y la Justicia como parte de esta reforma, lo mismo al velar por los intereses de los ciudadanos, que al juzgar la conducta de un policía como ser humano, lo cual implica comprender sus acciones dentro y fuera del servicio.

La palabra "policía" deriva del idioma francés y su uso data del siglo XVIII. De una manera indirecta deriva del latín *polítia*, y ésta del griego *πολιτεία*, de *πολις*, "ciudad", que se refiere al gobierno o a la administración del estado.<sup>2</sup>

Vigilar se convirtió en una función de los clanes de jefes de estado, así en la Europa Antigua los magistrados y militares eran los responsables de mantener la ley y el orden en las ciudades, en las que a veces designaban a un alguacil, en algunos casos sin sueldo, para que se encargase de hacer cumplir la ley.

“...En 1663, Londres contrató cuidadores para resguardar sus calles en las noches, en un comienzo haciendo uso de la fuerza. Ésta practica fue muy difundida por todo el Reino Unido. Por lo que, el día 30 de junio de 1800 las autoridades de Glasgow, Escocia consiguieron con éxito la petición al gobierno de pasar de la "*acción policial de Glasgow*" a la Policía de la Ciudad de Glasgow. Éste fue el primer servicio profesional de Policía en el país y diferente a las anteriores aplicaciones de la ley; lo que rápidamente fue copiado en otras ciudades.

---

<sup>2</sup> DICCIONARIO JURIDICO MEXICANO. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, tomo P-Z, décima tercera edición, Porrúa, México, 1999, pp. 2453 y 2454.

En 1829, la legislación de la Policía Metropolitana pasó a depender del parlamento, permitiendo a Sir Robert Peel, secretario de asuntos internos, fundar la Policía Metropolitana de Londres, reconocida por ser la primera policía organizada con fuerzas civiles en líneas modernas. Se convirtió en un modelo para las fuerzas policiales de otros países, incluidos los Estados Unidos. El primer servicio policial fuera del Reino Unido fue en Gibraltar, con la formación del *Gibraltar Police* en 1830.

En 1721, se forman los *Mossos d'Esquadra* en Cataluña, al noreste de España.

En 1834, se forma la Policía de Toronto en Canadá, una de las primeras fuerzas policiales de América.

Dentro de los Estados Unidos, dos de las primeras fuerzas policiales de tiempo completo, fueron el Departamento de Policía de Boston, fundada por Joseph Osier en 1839; y el Departamento de Policía de Nueva York en 1845...<sup>3</sup>

Los antecedentes de la policía en México, refiere el autor Jorge Nacif Mina en su obra "La Historia de la Policía en la Ciudad de México (1524 - 1928)", tiene que establecerse en Europa y no en Mesoamérica, sin embargo en el México precortesiano existieron formas de organización con características similares a las de un cuerpo de vigilancia especializado.<sup>4</sup>

El antecedente mas antiguo de la seguridad pública en México, se encuentra referido en el libro de Alejandro Iñigo, "Bitácora de un Policía (1500-1982)", aparece alrededor del año 1500 en tres figuras principales: los denominados *teachcacuhtin*, guerreros que se hacían cargo de la situación interna de los barrios en tiempos de guerra; y los *tianquizpan*, guardianes de los mercados.<sup>5</sup>

En el MANUAL ADMINISTRATIVO DE LA SECRETARÍA DE SEGURIDAD PÚBLICA DEL DISTRITO FEDERAL, de agosto del 2005, haciendo referencia a la obra de Alejandro Iñigo, expone:

---

<sup>3</sup> Vid. Policía. La Policía en el mundo. [En línea]. Disponible: [http://es.wikipedia.org/w/index.php?title=Polic%C3%ADa\\_Metropolitana\\_de\\_Londres&action=edit](http://es.wikipedia.org/w/index.php?title=Polic%C3%ADa_Metropolitana_de_Londres&action=edit) it 19 de Enero de 2009. 18:30 PM.

<sup>4</sup> Cfr. NACIF MINA, Jorge. La policía en la Historia de la Ciudad de México (1524-1928), Desarrollo Social, Socicultur, México, 1986, p. 11.

<sup>5</sup> Vid. IÑIGO, Alejandro. Bitácora de un Policía (1500-1982), Ensayo histórico, Grupo Editorial Siete, México, 1994, pp. 11 y 12.

En 1524, ya con los españoles establecidos, aparece la primera cárcel provisional en la Ciudad de México al poniente de la Plaza Mayor; y el primer esquema en que se basó la policía.

En 1525 se expide el primer lineamiento policíaco en forma de Reglamento de Policía, que entre muchas otras cosas, asentaba la prohibición a los indios de habitar dentro del casco urbano destinado a los españoles.

El 30 de marzo de 1531, a través de la Cédula Real, se faculta a los cuerpos policíacos, entonces denominados alcaldes y alguaciles de diferentes categorías, a aprehender a infractores.

En 1631, fue inaugurada la prisión mayor construida en el Real Palacio de Virreyes, con calabozos de castigo y la tan temida Sala de Tormentos.

En 1789, ya con el virrey Conde de Revillagigedo, se creó un nuevo cuerpo policíaco conocido como Policía de Seguridad y Ornato que se encargaba de preservar la seguridad pero también de cuidar el buen aspecto de la Ciudad.

En 1790 aparecen los guardias de faroles conocidos como *serenos*, que de acuerdo al nuevo Reglamento para Alumbrado y para los Guardas, se encargaban de cuidar los 93 faroles instalados, un sereno por cada uno. La vigilancia se desarrollaba en un entorno de cercanía, en donde cada vigilante conocía perfectamente su territorio y los habitantes del vecindario los conocían a ellos.

En marzo de 1812, se ordena en la Constitución de Cádiz la desaparición de la *La Acordada* y se otorga amplio poder político a los miembros del Ayuntamiento, poniendo en sus manos la fuerza de seguridad. En el mismo contexto, en junio de 1813 la Ley de Instrucción deposita en los jefes políticos la facultad y responsabilidad de vigilar por la seguridad de bienes y personas en la ciudad, así como hacer cumplir el reglamento de policía.

En 1821 se conforma un cuerpo de vigilantes voluntarios para subsanar la falta de policía en la Ciudad, cada voluntario portaba un sable con *tahalí* (tira de cuero u otra materia que cruza desde el hombro derecho hasta la cintura por su parte izquierda, donde se pone la espada).

En 1827 se establece la primera República con la Ciudad como residencia de los poderes supremos. La ciudad se divide en cuarteles. Un reglamento establece nuevas bases para el régimen policial, convirtiendo a los vigilantes en soldados de policía a quienes les llamaron gendarmes, aunque este sistema policíaco desapareció muy pronto y un nuevo reglamento dejó otra vez la vigilancia en manos de los propios vecinos de barrios o cuarteles; no obstante, el sustantivo de gendarme se mantuvo por décadas para referirse a las personas encargadas de la seguridad.

En 1837, la vigilancia de la ciudad quedó bajo la responsabilidad de los prefectos y subprefectos que luchaban contra la delincuencia; y los guardiaros que tenían como responsabilidad la vigilancia de los ríos, las acequias, los caños y la limpieza de las calles de la ciudad.

En marzo de 1838 se creó el cuerpo de la Policía Montada, con el objeto de contribuir a la preservación de la seguridad pública.

El 20 de julio de 1848, la guardia de policía quedó conformada por escuadrones de infantería y caballería que sumaban mil hombres; de manera simultánea

desaparecen los guardias voluntarios que participaban en la vigilancia de la ciudad desde 1821.

Para 1853 la fuerza policiaca estaba integrada por 200 guardias diurnos, 145 guardias nocturnos, 131 serenos, 10 elementos de estado mayor, 122 soldados de infantería y 243 de caballería.

En 1865 se expide la Ley sobre la Policía General del Imperio, se designan comisarios imperiales, prefectos y la guardia municipal misma que se dividía en guardias diurnos y nocturnos, todos ellos responsables de hacer cumplir los reglamentos de policía. La ciudad se divide en ocho cuarteles mayores.

Una vez caído el segundo imperio, el gobierno federal, encabezado por Benito Juárez, emite un decreto el 21 de enero de 1869 en donde se conforma un cuerpo de policías rurales dependiente de la Secretaría de Gobernación. Del mismo modo, se reestructura el sistema policiaco, pues se determina que en la Ciudad de México se había elevado, más que en ninguna otra parte, el índice de hechos delictivos. El Gobernador del Distrito Federal vuelve a convertirse en la autoridad policial junto con un inspector general de policía, responsable directo de la corporación. Al frente de cada uno de los cuarteles había un inspector de policía o comisario. En diciembre de 1871 se crea también un cuerpo de policía reservada.

Para 1877 los cuerpos de la policía seguían agrupados bajo el mando de un inspector general del que dependían todas las fuerzas de gendarmería, escuadras de bomberos, comisiones de seguridad y comisarías. En enero de 1878 se implanta un nuevo Reglamento de Policía en donde las comisiones de seguridad pasan a ejecutar funciones reservadas a la policía judicial, con atribuciones para auxiliar a jueces y al inspector general de la policía en la captura de delincuentes.

En 1879 cambia el nombre de gendarmes por el de Policía Urbana, cada unidad se conformaba por un comandante, un segundo comandante, dos cabos montados, quince gendarmes de primera y sesenta de segunda.

A principios del siglo XX, el 28 de septiembre de 1900, Porfirio Díaz inaugura el Palacio de Lecumberri, edificio que de alguna manera terminó con el antiguo sistema carcelario, aunque siguieron coexistiendo las mazmorras en otras partes del país.

En septiembre de 1903 aparecen leyes que disponen la creación de los cuerpos de gendarmes judiciales y fiscales.

Con el estallido de la Revolución la Ciudad es puesta en estado de sitio y el ejército se hace cargo de la seguridad pública. Los miembros de la gendarmería son enrolados en las fuerzas regulares y otros regresan a sus lugares de origen para incorporarse a filas revolucionarias. Los pocos elementos que quedan se dedican a auxiliar en servicios médicos. Prácticamente no hay presupuesto para sostener la fuerza policiaca.

En 1912, el Presidente Francisco I. Madero informa que se creó una guardia especial con el nombre de Batallón de Seguridad; y también que los cuerpos de gendarmes aumentaron en 1,136 plazas.

El contexto de inestabilidad general en la Ciudad de México durante la década de 1910 a 1920 se reflejaba en los cuerpos policiacos, en este período hubo un total de veinte directores de la Policía, tal situación implicaba que la inseguridad en la ciudad se agudizara notablemente, aparecieron bandas organizadas y surge el

secuestro como uno de los delitos más recurrentes. El 30 de diciembre de 1912, Madero inaugura el Casino de la Escuela de Policía. A finales de esta década se reorganiza el cuerpo responsable de la seguridad en el Distrito Federal, creándose la Inspección General de Policía, con el General Pedro J. Almada al frente de ella.

En 1922 se organiza en forma provisional una Jefatura de Tránsito dependiente de la Inspección General de Policía. El 23 de junio de 1923 se crea la Escuela Técnica de Policía, con el fin de instruir y capacitar a los miembros en técnicas de investigación policíaca, criminalística y laboratorio, entre otras materias.

El 31 de diciembre de 1928, se establece la creación de la Jefatura del departamento del Distrito Federal apoyada por delegados, subdelegados y jefes de dependencias, entre los que se encontraba en Jefe de Policía, desapareciendo así el cargo de Inspector General de Policía. En documentos oficiales se elimina el término de gendarmería sustituyéndose por Policía del Distrito Federal. Antonio Ríos Zertuche ocupa el primer nombramiento de Jefe de la Policía. Surgen por primera vez las motocicletas tripuladas por elementos encargados de supervisar y agilizar el tráfico vehicular.

En 1930, la Jefatura de Policía, con Valente Quintana al frente, crea el cuerpo de la Policía Femenil con 69 integrantes, las opiniones se dividen entre los que piensan que es bueno incorporar a las mujeres a actividades de vigilancia y la ola de críticas en contra, de cualquier manera la presencia de este cuerpo policial es efímera y resurge formalmente años después.

El 20 de noviembre de 1932, entra en funcionamiento el primer semáforo eléctrico en la Ciudad de México, en el cruce de Avenida Juárez y San Juan de Letrán. En este mismo año se oficializa el escuadrón de motopatruillas, que dieciséis años después pasa a ser de la Policía Preventiva.

El 31 de diciembre de 1938, se aprueba la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal. La ciudad queda dividida en doce delegaciones, en cada una de las cuales queda instalada una agencia del Ministerio Público y una Compañía de Policía. La Policía del Distrito Federal se convierte en Preventiva y se instalan casetas de policía en cada una de las entradas y salidas de la ciudad.

En septiembre de 1939, se establece en el Reglamento Orgánico de la Policía Preventiva, que corresponde al Presidente de la República el mando supremo de la corporación, misma que está integrada por policías de a pie, montados, auxiliares, vigilantes de cárceles, penitenciaría y bomberos. Se crea en este año el Agrupamiento de Granaderos, que nueve años después se incorpora a la Policía Preventiva.

El 1 de septiembre de 1941 se crea la Policía Bancaria e Industrial; y el 12 de noviembre se aprueba el nuevo Reglamento de la Policía Preventiva, mismo que establece que el Jefe de la Policía debe tener grado de General de División y sus principales subalternos también grados militares. El 12 de diciembre del mismo año, la policía se divide en dos especialidades: la Policía Preventiva del Distrito Federal, encargada de la vigilancia; y la Dirección General de Tránsito como responsable de la vialidad.

Hacia la mitad del siglo, la policía comienza a dejar paulatinamente la vigilancia de a pie para utilizar mayor número de vehículos automotores con el objeto de abarcar mayores distancias.

....

Para 1967 se contaba ya con 6 mil policías. Después de los sucesos de 1968 la cifra aumenta a 10 mil y se adquieren modernos equipos, entre ellos diez unidades antimotines. En 1969, por Acuerdo Presidencial, se fusionan las policías Preventiva y de Tránsito.

...

El 17 de enero de 1984 la institución policial se denomina oficialmente Secretaría General de Protección y Vialidad.

...

El 19 de julio de 1993 se publica en el Diario Oficial de la Federación la Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal, con el objeto de establecer las bases para la prestación del servicio de seguridad pública, así como regular los servicios privados de seguridad en el Distrito Federal.

...

En septiembre de 1995 la institución cambia su nomenclatura por la de Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal...”<sup>6</sup>

Después de la revisión de las diversas y primigenias formas de organización estatal a lo largo de la historia, tanto de aquellas que sólo se quedaron en teoría, como de las que sí se llevan a la práctica, confirma que la reforma constitucional que estatuye la seguridad pública como una función del Estado, recupera precisamente la naturaleza que le corresponde, pues no es posible concebir un Estado sin el elemento indispensable de la seguridad pública y ésta existe en la medida en que existe el propio Estado, lo que nos conduce a la insoslayable conclusión de que la ausencia de seguridad pública trae consigo la desaparición del propio Estado y, por el contrario, la seguridad pública garantiza su viabilidad.

El concepto de seguridad pública que aporta la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública en su artículo 2, es en los términos siguientes: *“La seguridad pública es la función a cargo del Estado que tiene como fines salvaguardar la integridad y derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos”*, de tal manera que al otorgarle la naturaleza jurídica de ser una función del Estado, debe llevarse a la práctica de manera integral.

---

<sup>6</sup> MANUAL ADMINISTRATIVO DE LA SECRETARÍA DE SEGURIDA PÚBLICA DEL DISTRITO FEDERAL, agosto del 2005. pp.19–35. [En línea]. Disponible: [http://www.infodf.org.mx/capacitación/retarp/DOCS/3RETAIP10/MANUALDEORGANIZACION/manual\\_SSPDF.pdf](http://www.infodf.org.mx/capacitación/retarp/DOCS/3RETAIP10/MANUALDEORGANIZACION/manual_SSPDF.pdf) 25 de Enero de 2009. 20:30 PM.

## 1.2. Normatividad aplicable

De conformidad con lo señalado por el artículo 2, párrafo segundo de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México vigente, el Municipio Libre, es la base de la división territorial y de la organización política del Estado, investido de personalidad jurídica propia, integrado por una comunidad establecida en un territorio, con un gobierno autónomo en su régimen interior y en la administración de su hacienda pública y se sustenta en las siguientes disposiciones legales:

### A) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Dentro del municipio, existen diversos servicios públicos que éste, por mandato constitucional, se encuentra obligado a prestar y se regulan bajo las disposiciones del artículo 115 de la Constitución General de la República, mismo que señala lo que es del tenor literal siguiente:

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

...

*III. Los Municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes:*

- a) Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición final de sus aguas residuales;*
- b) Alumbrado público;*
- c) Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos;*
- d) Mercados y centrales de abasto;*
- e) Panteones;*
- f) Rastro;*
- g) Calles, parques y jardines y su equipamiento;*
- h) Seguridad pública y tránsito en los términos del artículo 21 de esta Constitución, policía preventiva municipal y tránsito; e*
- i) Los demás que las legislaturas locales determinen, según las condiciones territoriales y socio-económicas de los Municipios, así como su capacidad administrativa y financiera...”*

De este ordenamiento se destaca la posibilidad de que los Estados, previo acuerdo de las legislaturas locales, puedan participar con los municipios en la prestación de los servicios públicos; así también se prevé que los municipios de un mismo estado puedan asociarse o coordinarse para el mismo propósito.

## **B) Constitución Política del Estado de México.**

En el apartado dedicado al municipio libre, la Constitución Política del Estado establece que las leyes orgánicas municipales determinarán los servicios públicos que serán competencia de la administración municipal.

Esto no significa que sean los únicos servicios que el ayuntamiento deba tener a su cargo, pero si son los que se deben atender prioritariamente en un centro de población.

Este cuerpo legal considera también la facultad del Estado para celebrar convenios con los municipios, para asumir la prestación de los servicios públicos municipales y señala las bases que deberán ser observadas en estos casos.

## **C) Ley Orgánica Municipal del Estado de México.**

En esta disposición legal se enumeran los servicios públicos que tendrán a su cargo los municipios, para su prestación, organización, funcionamiento, administración y conservación, ya que, las prioridades y requerimientos actuales que viven la gran mayoría de los municipios y el Estado de México, hacen necesaria la actualización y la renovación de los marcos jurídicos que fortalezcan y mejoren la actuación de la institución municipal, pues, sus numerosas facetas se han multiplicado al mismo ritmo que los requerimientos sociales a la institución municipal, cuya vida se rige por la actual Ley Orgánica Municipal, que data de 1973, además de los servicios contemplados en el artículo 115 de la Constitución Federal, la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, incluye los siguientes:

- ▶ Embellecimiento/conservación de poblados, centros urbanos y obras de interés social.
- ▶ Asistencia Social.                      ▶ Centros Deportivos.                      ▶ Estacionamientos.
- ▶ Registro Civil                              ▶ Servicio Médico/Urgencias.                      ▶ Transporte.
- ▶ Otros que el Congreso Local determine de acuerdo a sus condiciones económicas, territoriales y sociales, además acorde con su capacidad administrativa y financiera.

El Municipio es el ámbito por excelencia de expresión y de acción de la población; porqué el Ayuntamiento es la institución depositaria de las estructuras administrativas que permiten cumplir la función pública que atiende los asuntos y servicios más cercanamente relacionados con la vida en común.

En este sentido, concordamos con lo indicado en la exposición de motivos de las modificaciones a la Ley Orgánica Municipal del Estado de México del 22 de septiembre de 1992, cuando señala:

“...Dicho fortalecimiento, cara aspiración del Constituyente de 1917, implica la modernización de las estructuras administrativas; así como la descentralización y redistribución de funciones y responsabilidades en el marco de la autonomía municipal, que como principio toral, consiste en la adopción de un gran número de decisiones públicas que pueden y deben ser tomadas en el mismo sitio en que se originan las causas que las generan, es decir, en el municipio...”

De lo anterior resulta evidente que modernizando las estructuras administrativas municipales, se dará continuidad a la ruta trazada en el artículo 115 de la Constitución General de la República; y también se hará descentralizando y redistribuyendo funciones del Gobierno del Estado hacia los ayuntamientos, y de éstos hacia los diferentes sectores de la comunidad.<sup>7</sup>

La naturaleza jurídica de ésta Ley se concibe como un ordenamiento de interés público, regulador de las bases para la integración y organización del territorio, la población, el gobierno y la administración pública municipales. Las atribuciones de las autoridades municipales serán las que señalan los ordenamientos federales, locales y municipales y las derivadas de los convenios que celebren con el Gobierno del Estado o con otros municipios.

En este cuerpo legal, se desarrolla, clarifica y precisa el procedimiento para la realización de los actos administrativos municipales que requieren autorización de la Legislatura.

---

<sup>7</sup> Vid. Exposición de motivos de las modificaciones a la Ley Orgánica Municipal del Estado de México del 22 de septiembre de 1992. [En línea]. Disponible: <http://www.edomex.gob.mx/legistelfon/doc/pdf/ley/vig/leyvig022.pdf>, p. 3, 16 de febrero de 2009. 11:00 AM.

Así mismo, se regula lo relativo a la suspensión o desaparición de ayuntamientos, así como la suspensión o revocación del mandato de sus miembros, por parte de la Legislatura, siguiendo los principios que al efecto señala el párrafo tercero de la fracción I del artículo 115 de la Constitución Federal, adecuándose los criterios sobre causas graves, especialmente en lo que hace a la suspensión y revocación del mandato de los miembros del ayuntamiento.

En el Título denominado «*De las atribuciones de los miembros del Ayuntamiento, sus Comisiones, Autoridades Auxiliares y Órganos de participación Ciudadana*», sobresale el otorgamiento de mayores atribuciones a los presidentes municipales, al ampliarles la esfera de su competencia sobre todo en el mando sobre los cuerpos de seguridad pública municipal y de bomberos, se amplió la participación de los vecinos, con la reestructuración de la integración y atribuciones de los consejos de participación ciudadana municipal y con personas representativas de la colectividad.

El Título IV, «*Régimen Administrativo*», contiene un capítulo que se refiere a las dependencias municipales, que son las instancias del ayuntamiento para el ejercicio delegado de sus atribuciones y responsabilidades administrativas, preservando contenido y denominación de la secretaría del ayuntamiento y la tesorería municipal, que son dependencias inscritas en la integridad de la operación municipal mexicana y cuya importancia y utilidad son reconocidas ampliamente.

“...La transparencia en la aplicación correcta de los recursos del municipio debe ser vigilada por un órgano independiente de la autoridad que realiza estas actividades. Por ello, se faculta a los ayuntamientos, para que, si así lo determinan, puedan crear la contraloría municipal; previéndose que cuando no exista este órgano de control, las funciones respectivas serán ejercidas por el síndico del ayuntamiento, como se ha señalado con anterioridad...”<sup>8</sup>

---

<sup>8</sup> Vid. *Ídem*. p. 8.

Los capítulos IV, IV BIS, V y VI del cuerpo legal en cita, contemplan la descentralización administrativa municipal, para establecer que los ayuntamientos podrán solicitar a la Legislatura del Estado la creación de organismos públicos descentralizados; sin perjuicio de que puedan contar, dentro de su sector auxiliar, con empresas de participación municipal mayoritaria y fideicomisos públicos.

Por la importancia que reviste la prestación de los servicios públicos municipales, quedan regulados los mismos respetando los principios que al efecto señala el artículo 115 de la Constitución Federal, los que podrán prestarse en forma directa por los ayuntamientos, sus unidades administrativas organismos auxiliares, en coordinación, en su caso, con otros municipios o con el Estado; o bien, mediante concesión a particulares, regulándose en forma clara y precisa el procedimiento correspondiente.

Si bien es cierto, que los servidores públicos municipales están sujetos en su actuación y funciones a las responsabilidades administrativas previstas en la ley, también cierto lo es que debe establecerse un sistema de mérito y reconocimiento al servicio público municipal; cuya normatividad debe prever el desarrollo de un sistema efectivo de capacitación de los servidores públicos municipales, especialmente de las áreas más técnicas como la seguridad pública, con la finalidad de lograr la continuidad de los programas de los ayuntamientos y en consecuencia estimular y reconocer esa actuación.

En efecto, con el fin de precisar el criterio sustentado por la Constitución Política del Estado de México, y también para efectos de responsabilidad administrativa, se precisa quiénes son servidores públicos municipales; lo que permitirá aplicar, en su caso, las sanciones correspondientes a todo aquel servidor que no observe las prescripciones sobre legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño de su empleo, cargo o comisión.

Con base en el principio sustentado en el artículo 169 de la Constitución Política Local, que señala:

“...en el sentido de que las autoridades no tienen más facultades que las que expresamente les conceden las leyes, sin que se entiendan permitidas otras por falta de expresa restricción y de que deberán motivar en ley expresa cualquier resolución definitiva que dictaren, se reafirma el derecho que tienen los particulares afectados con una resolución administrativa, de poder impugnarla, mediante la interposición de los medios de defensa previstos por la ley, por tanto se encuentra simplificada la interposición de los recursos y la sustanciación de los mismos, proponiendo que sea el síndico quien resuelva los recursos de revisión que se interpongan en contra de las resoluciones dictadas por las autoridades municipales en el recurso de revocación, excepto las del presidente municipal, que serán competencia del ayuntamiento...”<sup>9</sup>

En ese sentido se orientan la finalidad y propósitos de dotar a los municipios de facultades decisivas que les permiten, al amparo de un marco jurídico más amplio y moderno, encontrar en él un estímulo y apoyo a sus tareas; y que, al mismo tiempo posibilite una mayor incorporación de la ciudadana en las acciones que la sociedad requiere.

La voluntad del constituyente fue clara con respecto al municipio, al expresar en voz del Diputado Local Fernando Lizardi: “...hemos venido a luchar por la libertad municipal, toda vez que el municipio es la primera expresión política de la libertad individual y que la libertad municipal es la base de nuestras instituciones sociales...”<sup>10</sup>

Esta aspiración histórica, se ha convertido en el eje de una estrategia de movilización en torno a objetivos de modernización, sin cuyo logro sería imposible integrarse al proceso de cambios actuales, para dinamizar y modernizar las instituciones y revitalizar la relación Estado-sociedad.

#### **D) Bando Municipal**

Refiriéndonos al Bando Municipal en general, sin hacer referencia a un Municipio en específico, debe entenderse éste como un conjunto de disposiciones emitidas por el Ayuntamiento como cuerpo colegiado que es, a

---

<sup>9</sup> Vid. *Ídem*. p. 9.

<sup>10</sup> Vid. *Ídem*. p. 10.

efecto de establecer las normas generales básicas para la integración y organización del territorio; la población, el gobierno y la administración pública municipal, a fin de lograr el adecuado funcionamiento de los servicios públicos, promover el desarrollo económico y social, la participación comunitaria y el ejercicio de las acciones de gobierno orientadas al bien común.

“...Es el ordenamiento de carácter general que expiden las autoridades administrativas para preservar el orden, la seguridad y la tranquilidad públicos. Regula las actividades de la administración y de los particulares para asegurar esos objetivos, previendo las sanciones administrativas que corresponda aplicar a los infractores del mismo...”<sup>11</sup>

### **E) Reglamentos Municipales de Servicios Públicos.**

En estos reglamentos se declaran de utilidad pública e interés social los servicios públicos en cuanto a su funcionamiento, uso y aprovechamiento. Por tal razón, las autoridades municipales y la comunidad deben procurar el funcionamiento adecuado de los servicios, al igual que un mantenimiento constante de éstos, y se perfecciona en la medida que los ayuntamientos cuenten con reglamentos en los que se establezcan las obligaciones y derechos de las autoridades y usuarios; y así lograr mejorar el nivel de vida de toda la población.

### **1.3. Autoridades Municipales.**

#### **A) El Ayuntamiento**

Es el órgano de representación popular encargado del gobierno y la administración del municipio, integrado por el Presidente Municipal, el (los) Sindico(s) y los Regidores, elegidos por elección directa, con una duración en el cargo de tres años<sup>12</sup>, y sus funciones se encuentran contempladas en el artículo

---

<sup>11</sup> . DICCIONARIO JURÍDICO MEXICANO. Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. Tomo P-Z, décima tercera edición, Porrúa, México, 1999, p. 2752.

<sup>12</sup> El Plan Nacional de Desarrollo 2006-2012, contempla la posibilidad de modificar el periodo constitucional, previa autorización del H. Congreso de la Unión. [En línea]. Disponible: <http://pnd.calderon.presidencia.gob.mx/index.php?page=documentos-pdf>. 05 de junio de 2009, 15:30 PM.

31 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, donde se precisa que corresponde al Ayuntamiento como cuerpo colegiado que es, de forma enunciativa formular, aprobar y expedir el Bando Municipal y demás reglamentos, acuerdos y disposiciones de carácter general que se requieren para la organización y funcionamiento de la administración y de los servicios públicos.

Así mismo, se le encomienda designar entre sus miembros las comisiones para la inspección y vigilancia de los diferentes aspectos de la administración y los servicios públicos municipales, organizando la estructura y funcionamiento de la administración pública municipal y nombrar y renovar al Secretario del Ayuntamiento, al Tesorero Municipal, al Jefe de la oficina de Obras y Servicios Públicos, al Comandante de Policía y demás funcionarios de la administración pública, a propuesta del presidente municipal.

En cuanto a sus obligaciones de carácter fiscal y de auditoria, se destacan por su trascendencia analizar, discutir y aprobar el presupuesto de egresos y la iniciativa de ley de ingresos del municipio, y la oportuna y correcta recaudación de los ingresos municipales; así mismo se obligan a presentar oportunamente al Congreso local las cuentas y comprobantes de recaudación y gastos de los fondos públicos, expedir licencias, permisos y autorizaciones propias de su competencia, celebrar convenios con las dependencias federales, estatales y con otros ayuntamientos para la realización de obras o la prestación de servicios públicos, aprobar los planes y programas de desarrollo urbano municipal, entre otras.

## **Funciones de los miembros del Ayuntamiento**

### *1.- El Presidente Municipal*

El artículo 48 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, señala que es el encargado de llevar a la práctica las decisiones tomadas por el ayuntamiento

y el responsable del buen funcionamiento de la administración pública municipal.

Destacando como sus principales funciones:

- ▶ Cumplir y hacer cumplir la Constitución Política de la República, la Constitución Política del Estado, la Ley Orgánica Municipal, los reglamentos municipales y las resoluciones del Ayuntamiento.
- ▶ Informar anualmente a la población de la situación que guarda la administración municipal, detallando las actividades realizadas por las dependencias municipales y el manejo y destino de los fondos públicos.
- ▶ Nombrar y remover empleados y funcionarios cuya designación sea exclusiva del ayuntamiento.
- ▶ Llevar a cabo un control sobre la aplicación y el ejercicio de la ley de ingresos y del presupuesto de egresos.
- ▶ Vigilar la aplicación de los planes y programas estatales y municipales de desarrollo, así como que la administración y prestación de los servicios públicos se lleve a cabo de la mejor manera y con apego a los reglamentos.

## 2.- Los Síndicos

Contempladas en el artículo 53 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, los Síndicos son los encargados de defender los intereses municipales y de representar jurídicamente al ayuntamiento en los litigios en los que éste fuere parte, siendo los responsables de supervisar la gestión de la hacienda pública municipal, todo ello en observancia a la Ley Orgánica Municipal vigente.

Sus principales funciones son:

- ▶ Vigilar el buen manejo de las finanzas públicas municipales, los estados de cuentas de la tesorería municipal y remitirlos a la Contaduría Mayor de Glosa del Congreso del Estado.
- ▶ Vigilar que se presente oportunamente la cuenta pública para su revisión por el Congreso Local, así como los informes contables y financieros mensuales.
- ▶ Asistir regular y puntualmente a las sesiones de cabildo y actos oficiales.
- ▶ Practicar a falta o en auxilio del ministerio público, las primeras averiguaciones sobre los hechos que hayan alterado el orden público.
- ▶ Comparecer y suscribir los contratos y demás actos jurídicos que contengan obligaciones patrimoniales para el municipio.

### 3.- Los Regidores

De conformidad con lo que dispone el artículo 55 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, son los miembros del Ayuntamiento que tienen a su cargo las diversas comisiones de la administración pública municipal.

Sus principales funciones son:

- ▶ Asistir y proponer a las sesiones de cabildo las medidas que estimen más convenientes para atender los asuntos municipales, atender las comisiones que por su cargo le sean conferidas, y los asuntos propios del área de su responsabilidad.
- ▶ Proponer al ayuntamiento los acuerdos que deban dictarse para el mejoramiento de los diversos ramos de la administración y los servicios públicos municipales.
- ▶ Vigilar el funcionamiento de las dependencias administrativas.
- ▶ Presentar su programa anual de trabajo e informar al ayuntamiento acerca del cumplimiento de sus tareas.
- ▶ Citar a sesiones extraordinarias del ayuntamiento si no lo hace el presidente municipal y suplirlo en sus faltas temporales, cuando sean menores de treinta días, de acuerdo al orden de preferencia que el presidente determine.

### 4.- Comisiones

El autor Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez en su obra Elementos de Derecho Administrativo, define a las Comisiones como órganos integrados por los miembros del Ayuntamiento para estudiar, examinar y resolver los problemas municipales y vigilar que se ejecuten sus disposiciones y acuerdos, es decir, vigilar el buen funcionamiento de la administración municipal<sup>13</sup>. Las comisiones, de acuerdo a las necesidades de cada Municipio, además de las previstas en el artículo 69 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México:

- |  |   |
|--|---|
| ▶ Hacienda Pública.                          | ▶ Gobernación y Reglamentos.              |
| ▶ Seguridad Pública, Tránsito y Transportes. | ▶ Salud Pública y Asistencia Social.      |
| ▶ Obras Públicas.                            | ▶ Instrucción, Recreación y Espectáculos. |
| ▶ Comercios, Mercados y Rastro.              | ▶ Bienes Municipales y Panteones.         |
| ▶ Agua y Saneamiento.                        | ▶ Electrificación.                        |

<sup>13</sup> Vid. DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto, Elementos de Derecho Administrativo, Editorial Limusa, México, 2000, p. 141.

## Organización Administrativa del Ayuntamiento

Para el adecuado funcionamiento de las tareas de gobierno y administración es necesario establecer mecanismos de coordinación entre los integrantes del H. Ayuntamiento y los servidores públicos que conforman el aparato público administrativo, así, el Presidente Municipal dirigirá las tareas referentes a la administración pública municipal y los regidores y síndico(s) efectuarán las tareas de vigilancia.<sup>14</sup>

### 1.- *La Secretaría del Ayuntamiento.*

Es el órgano de la administración municipal encargado de atender y resolver los asuntos administrativos que le encomiende el ayuntamiento, procurando el manejo, registro, control y cuidado del archivo general, de las adquisiciones de recursos materiales y el control de activos propiedad del municipio, cuyo titular es el Secretario, que será nombrado por el Ayuntamiento.

De conformidad con lo dispuesto por el artículo 91 de Ley Orgánica Municipal del Estado de México, sus principales funciones son:

- ▶ Atender las actividades que le encomiende el presidente municipal, así como las sesiones del ayuntamiento con voz informativa y citar por escrito a los miembros del ayuntamiento a las sesiones de cabildo.
- ▶ Levantar las actas de cabildo y registrarlas en el libro correspondiente.
- ▶ Autorizar con su firma las actas y documentos expedidos por el ayuntamiento.
- ▶ Formular los proyectos de reglamentos municipales y someterlos a la consideración del ayuntamiento.
- ▶ Vigilar y controlar los asuntos relacionados con el registro civil, como son: nacimientos, matrimonios, divorcios, adopciones y tutelas.

---

<sup>14</sup> Vid. Organización basada en un documento denominado "REGLAMENTO TIPO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MUNICIPAL", [En línea]. Disponible: [http://www.e-local.gob.mx/wb2/ELOCAL/ELOC\\_Administracion\\_Publica\\_Municipal](http://www.e-local.gob.mx/wb2/ELOCAL/ELOC_Administracion_Publica_Municipal), consultado el 05 de junio del 2009, 17:00PM.

## 2.- *La Tesorería Municipal.*

Debe entenderse como el órgano de la administración municipal que tiene bajo su cargo la recaudación de los ingresos que corresponden al municipio conforme lo establece la Ley de Hacienda y la Ley de Ingresos Municipales, así como el manejo de los fondos y valores con estricto apego al presupuesto de egresos, programando las actividades relacionadas con la recaudación, contabilidad y gastos del ayuntamiento. Por la importancia que tiene para el municipio el manejo y destino de sus recursos, es necesario que la Tesorería informe mensualmente al ayuntamiento de los movimientos de ingresos y egresos, debiendo estar a cargo de un Tesorero Municipal, designado por el ayuntamiento.<sup>15</sup>

El artículo 95 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México señala que sus principales funciones son las siguientes:

- ▶ Coordinar y programar las actividades correspondientes a la recaudación, la contabilidad y los gastos municipales, estableciendo un sistema de inspección, control y ejecución fiscal.
- ▶ Elaborar y presentar los informes financieros del ayuntamiento.
- ▶ Promover y mantener los mecanismos de coordinación fiscal necesarios con las autoridades estatales y federales.
- ▶ Mantener actualizados los sistemas contables y financieros del ayuntamiento y realizar campañas periódicas de regularización fiscal de los padrones de causantes y elaborar el proyecto de ley de ingresos.
- ▶ Planear y programar los gastos del ayuntamiento para formular el presupuesto de egresos del año fiscal correspondiente y establecer un mecanismo de pago para los empleados del municipio.

## 3.- *Dirección de Seguridad Pública.*

Contemplado en el Capítulo VIII, Título IV, de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, ésta dependencia administrativa, también denominada Comandancia de Policía, es el órgano de la administración municipal encargado

---

<sup>15</sup> *Vid.* Exposición de motivos de las modificaciones a la Ley Orgánica Municipal del Estado de México del 22 de septiembre de 1992. [En línea]. Disponible: <http://www.edomex.gob.mx/legistelfon/doc/pdf/ley/vig/leyvig022.pdf>, p. 7, 16 de febrero de 2009. 11:00 AM.

de vigilar y conservar el orden y la tranquilidad pública, así como servir y auxiliar a la comunidad.

#### 4.- *Dirección de Obras y Servicios Públicos.*

El artículo 95 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México señala que, es muy importante que en la estructura orgánica de la administración pública municipal, se considere la creación de un órgano encargado específicamente de la construcción de obras y la administración de los siguientes servicios públicos:

- ▶ Agua Potable
- ▶ Alumbrado Público
- ▶ Mercados
- ▶ Parques
- ▶ Panteones
- ▶ Rastros
- ▶ Calles
- ▶ Jardines

#### 5.- *La Contraloría Municipal*

De la lectura del texto de los artículo 110 al 113 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, la Contraloría Municipal es el órgano de la administración municipal encargado de establecer y operar el sistema de control y evaluación municipal, fiscalizar el ejercicio de gasto público municipal, aplicando las normas y criterios en materia de control, evaluación, auditorías e inspecciones, así pues cuando en el municipio no opere un órgano de control municipal, estas funciones pueden ser realizadas por el Síndico Municipal, o cualquier Regidor con el apoyo de los demás servidores públicos.

#### **1.4. Servicios Públicos.**

Son todas aquellas actividades que realiza el ayuntamiento de manera uniforme y continua, para satisfacer las necesidades básicas de la comunidad. Los servicios públicos juegan un papel muy importante dentro de las funciones que desempeña el ayuntamiento, ya que a través de ellos se refleja la buena marcha de la administración y se responde a las demandas planteadas por la comunidad para mejorar sus condiciones de vida.

Todos estos servicios deben ser proporcionados de manera regular y continua, sin que haya interrupciones en su prestación, debiendo prestarse igualmente a todos los habitantes de la comunidad representando un beneficio colectivo<sup>16</sup>, y en la medida que se incrementen los servicios se mejorarán las condiciones materiales de desarrollo de las comunidades.

Tomando en cuenta que un servicio público difícilmente puede ser gratuito, de acuerdo a la Ley de Ingresos Municipales, se identifican como fuentes de financiamiento (1) Las cuotas que son las aportaciones en dinero o en especie que un particular debe pagar a las autoridades municipales por el uso de un servicio público municipal y (2) Las tarifas que son los agrupamientos de cuotas o tasas en las que se consideran precios máximos y mínimos, que un usuario debe pagar en forma inmediata o en plazos previamente determinados, para poder disfrutar de un servicio público.<sup>17</sup>

Nuestro país se ha visto fuertemente afectado por la escasez de recursos económicos, agravándose por el acelerado crecimiento poblacional, pues, estos factores han repercutido directamente en los municipios para la prestación de servicios públicos, y en general en la resolución de las demandas y necesidades de la población.

Sin embargo, la participación de la ciudadanía en el trabajo comunitario, en México tiene una tradición, ya que los habitantes se organizan para resolver problemas de tipo colectivo; por tanto su papel es importante en la integración y operación de programas y acciones de gobierno. Los ayuntamientos a través del área administrativa correspondiente promueve y organiza a la ciudadanía, en: Consejos de Participación Ciudadana, Asociación de Colonos, Jefes de Manzana, entre otros; y abrir mecanismos de comunicación e intercambio de

---

<sup>16</sup> Vid. DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto, Elementos de Derecho Administrativo, Editorial Limusa, México, 2000, p. 208.

<sup>17</sup> Vid. PAMPILLO Baliño, Juan Pablo\*, "La investigación jurídica en México (debate)", El Mundo del Abogado, vol. 2, núm. 7, julio-agosto de 1999, pp. 44-52.

información, con asociaciones y organizaciones sociales para que participen en el municipio en forma organizada y permanente.

#### **1.4.1. Contraloría Municipal.**

Es un cuerpo colegiado regulador de la actuación Pública Municipal con plena autonomía en sus funciones y atribuciones, que garantiza el cabal y correcto cumplimiento en la obtención, en el manejo y en la erogación de los ingresos públicos, así como para establecer lineamientos de control sobre la normatividad, desempeño y ética de los servidores públicos involucrados en cada uno de los Departamentos y Direcciones de la Administración Pública Municipal y en general, para vigilar el correcto y transparente desempeño de la función pública.

Por ello se traduce en sobrada e indubitable importancia considerar a la Contraloría Municipal, como garante y ejecutor de dichas funciones normativas, como un órgano de control necesariamente autónomo en cuanto a sus funciones y atribuciones, a fin de transparentar y lograr un adecuado comportamiento y control de todas y cada una de las actividades de la Administración Pública Municipal; todo ello bajo el sigilo normativo en el que descansa invariablemente la potestad de concebir a la Contraloría Municipal como un órgano de control autónomo en cuanto a sus funciones y atribuciones.

De conformidad por lo dispuesto por el artículo 112 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, entre sus funciones destacan:

- ▶ Intervenir en la entrega y recepción de bienes y valores que sean de la propiedad del Ayuntamiento o se encuentren en posesión del mismo, cuando se verifique algún cambio de titular de las dependencias o unidades administrativas correspondientes;
- ▶ Vigilar que los servidores públicos municipales cumplan dentro de los plazos y términos establecidos en la ley de la materia, con la presentación de la declaración de situación patrimonial;
- ▶ Recibir y gestionar las denuncias, quejas y sugerencias que los particulares presenten en relación a los servicios que otorga la administración municipal;

- ▶ Formular programas de actividades para realizar revisiones financieras u operacionales, estableciendo formas del correcto funcionamiento de las coordinaciones de la dirección, así como las bases generales para la realización de las mismas;
- ▶ Practicar revisiones a todas las dependencias del Ayuntamiento, así como proceder al seguimiento de los programas, convenios, contratos o acuerdos que efectúe el propio Ayuntamiento con organismos del sector gubernamental y privado, vigilando que se logren los objetivos planeados, evaluando aspectos normativos, administrativos, financieros y de control.

#### **1.4.2. Seguridad Pública.**

Es la unidad administrativa encargada de prestar el servicio de certidumbre y confianza a la población, garantizando los niveles de seguridad que demanda la ciudadanía, a través del diseño, implantación y seguimiento de acciones tendientes a mantener el orden, proteger la integridad y patrimonio de las personas; prevenir la comisión de delitos e infracciones a los reglamentos gubernativos y de policía; colaborar en la investigación y persecución de los delitos y auxilio a la población en caso de siniestros y desastres; lo anterior basado en la profesionalización de la policía y la activa participación ciudadana en las tareas de prevención.<sup>18</sup>

Su objetivo principal es establecer los servicios y operativos policiales que permitan preservar el orden público, salvaguardar la integridad física de las personas y de sus bienes y, disuadir la delincuencia.

Una de las principales atribuciones del municipio es la de prestar el servicio de seguridad pública para procurar que el desarrollo de la vida Comunitaria transcurra dentro de los cauces del Estado de Derecho, y debe organizar y proveer de medios a las dependencias que tienen a su cargo las funciones de policía, seguridad, vialidad y asistencia a la población en situaciones de emergencia.

---

<sup>18</sup> *Vid.* MANUAL ADMINISTRATIVO DE LA SECRETARÍA DE SEGURIDA PÚBLICA DEL DISTRITO FEDERAL, agosto del 2005. p.17.

## Tipos de policía en el país

Tipo de policía	Espacio de acción
Policía municipal	Destinada a que la sociedad dé cumplimiento al Bando de Policía y Buen Gobierno. Favorece la convivencia social y el orden públicos, con base en el civismo.
Policía estatal	Atiende los delitos del fuero común y las conductas que ponen en riesgo la seguridad pública, ya sea a través de cuerpos preventivos, para disuadir la comisión de los ilícitos o de la policía judicial para la investigación y persecución del delincuente.
Policía federal	Dirigida a atender los delitos del fuero federal como terrorismo, sabotaje de instalaciones estratégicas, ataque a las vías generales de comunicación, narcotráfico, contrabando, los que atenten contra el patrimonio de la nación y aquellos que, con base en la Ley de Crimen Organizado, son atraídos por la federación para su investigación y seguimiento.

**Fuente:** Sin autor, "Programas federales de seguridad pública", *Diálogo y debate de cultura política*, 3:12, abril-junio de 2000, p. 265, con base en un documento proporcionado por Patricio Patiño, en ese momento Secretario Técnico de la Policía Federal Preventiva (PFP).

Tratando de conceptualizar la seguridad pública, podemos decir que es la función a cargo del estado que tiene como fines salvaguardar la integridad y derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz pública.

Esta función debe realizarse en los diversos ámbitos de competencia, por conducto de la autoridades de policía preventiva, del Ministerio Público, de los Tribunales, de las responsables de la prisión preventiva, ejecución de penas y tratamiento de menores infractores, de las encargadas de protección de las instalaciones y servicios estratégicos del país, así como por las demás autoridades que en razón de sus atribuciones deban contribuir directa o indirectamente con la seguridad pública.

La autoridad municipal debe realizar acciones para garantizar la tranquilidad, paz y protección de la integridad física y moral de la población, mediante la vigilancia, prevención de actos delictuosos y orientación ciudadana que proporciona la corporación de policía y los comités de protección civil al conjunto de la comunidad, y garantizar el cumplimiento de los Bandos, Reglamentos y disposiciones administrativas vigentes en la materia, dentro del territorio del Municipio.

Dentro del ámbito municipal, la Constitución considera a la seguridad pública como un servicio a cargo del municipio el cual deberá ejercerse con el concurso del Estado porque así lo determina el artículo 21 Constitucional que establece que la seguridad pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, Los Estados y los Municipios, en sus respectivas competencias, obligándose a regular el orden público, el tránsito vehicular y peatonal, así como vigilar y garantizar el cumplimiento de las leyes federales y estatales, y los reglamentos vigentes en la materia dentro del municipio.

Asimismo con base en el último párrafo de la fracción III del artículo 115 Constitucional, los Municipios de un mismo Estado, previo acuerdo entre sus Ayuntamientos, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de dicho servicio, situación que se ajusta a lo dispuesto por el artículo 21 Constitucional.<sup>19</sup>

De igual forma, en el caso de algunas leyes federales y estatales el Ayuntamiento tiene el carácter de autoridad auxiliar, por lo que sus cuerpos de seguridad pública coadyuvan al cumplimiento de dichas leyes, en este sentido también se encarga de prevenir la comisión de acciones que sean constitutivas de delitos o infracciones, entre otras.

---

<sup>19</sup> Vid. La Seguridad Pública Municipal. [En línea]. Disponible: [http://www.inafed.gob.mx/wb/ELOCAL/ELOC\\_La\\_seguridad\\_publica\\_municipal](http://www.inafed.gob.mx/wb/ELOCAL/ELOC_La_seguridad_publica_municipal). 03 de marzo de 2009. 14:30 PM.

El Presidente Municipal, como ejecutor de las determinaciones del Ayuntamiento, es quien deberá encargarse de que los objetivos de la seguridad pública municipal y las atribuciones del Ayuntamiento en dicha materia sean cumplidas. Es el Presidente Municipal quien nombra a los titulares de los órganos encargados de la seguridad pública municipal y quien dispone de éstos para asegurar el pleno disfrute de las garantías individuales, la conservación del orden y la tranquilidad pública.

Un Estado que garantiza seguridad para el mayor número de habitantes, será un estado unido y dentro del cual se fortalezca la confianza en las instituciones, por ser esta una función tan importante y con tantas implicaciones, es necesario que los tres órdenes de gobierno, se aboquen de manera coordinada a ella para fortalecer el Estado de Derecho y garantizar el bienestar de la mayoría.<sup>20</sup>

El marco jurídico de la seguridad pública municipal, se encuentra delimitado entre otras disposiciones, por el **Bando Municipal**, donde se definen las bases para el establecimiento del gobierno municipal y de sus acciones, señalando las condiciones a desarrollar por los particulares en el ejercicio de sus derechos y obligaciones, este cuerpo normativo también puede establecer lo relativo a las prohibiciones, infracciones y respectivas sanciones dentro del ámbito municipal y disponer sobre la autoridad encargada de calificar y sancionar dichas faltas e infracciones, que pueden ser los Juzgados Calificadores.

El Artículo 5º del Bando Municipal de Tlalnepantla de Baz, Estado de México, en relación con los artículos 22 y 122 del Reglamento Interno de la Administración Pública Municipal de Tlalnepantla de Baz, Estado de México, visibles en GACETA MUNICIPAL, Periódico Oficial del Gobierno Municipal de Tlalnepantla de Baz, Estado de México, Nueva Época, Número uno, 17 de

---

<sup>20</sup> “Programas federales de seguridad pública”, DIÁLOGO Y DEBATE DE CULTURA POLÍTICA, 3:12, abril-junio de 2000, p. 265, con base en un documento proporcionado por Patricio Patiño, en ese momento Secretario Técnico de la Policía Federal Preventiva (PFP).

septiembre de 2006, entre otras atribuciones que tiene encomendadas el Ayuntamiento en esta materia están las de:

- ▶ Reglamentar todo lo relativo a la Seguridad Pública Municipal en concordancia a la Constitución Federal y a las Leyes Federales y Estatales relativas.
- ▶ Organizar a la policía municipal, designando las jefaturas y atribuciones correspondientes de acuerdo con la legislación y reglamentación vigente.
- ▶ Dotar a la policía y órganos auxiliares de los recursos materiales indispensables para realizar las funciones de policía y apoyo a la administración de justicia municipal.
- ▶ Seleccionar y capacitar a los miembros que conforman la policía municipal.
- ▶ Organizar, administrar y mantener en operación los Centros de Detención Municipales y el Juzgado Calificador municipal, en coordinación con las autoridades judiciales de la entidad.

Así mismo, el **Reglamento de la Administración Municipal** deberá contener las atribuciones de la Dirección de Seguridad Pública del Municipio, así como los requisitos para ser titular de la misma y las facultades y obligaciones de dicho titular.

El **Reglamento de Seguridad Pública**<sup>21</sup>, siendo un ordenamiento reglamentario que complementa al Bando Municipal, destacan las garantías de la población y las atribuciones del Ayuntamiento para regular el orden público, así como la estructuración del órgano encargado de la seguridad pública, sus atribuciones y, en general, la forma en la que debe operar.

El **Reglamento Interior de la Policía Municipal** establecerá las atribuciones, divisiones, jerarquías el cuerpo de Policía y principios generales de operación y disciplina entre sus miembros.

El conjunto de reglamentos anteriormente citados y que regulan el ámbito municipal son el fundamento de actuación de la policía, cuyos elementos sólo

---

<sup>21</sup> Documento denominado "Seguridad Pública", [En línea]. Disponible: [http://www.e-local.gob.mx/wb2/ELOCAL/ELOC\\_La\\_seguridad\\_publica\\_municipal](http://www.e-local.gob.mx/wb2/ELOCAL/ELOC_La_seguridad_publica_municipal). 06 de junio de 2009, 13:00 PM.

podrán llevar a cabo aquellas acciones que establezcan las leyes federales y estatales, así como los reglamentos vigentes en el Municipio.

Este sistema de seguridad pública municipal comprende los órganos, recursos humanos y administrativos del Municipio que tienen funciones policiales y de auxilio a la población, que se organizan para la vigilancia, prevención de delitos, sanción de infracciones y protección de la paz y tranquilidad pública del territorio y localidades municipales.

Los elementos que componen la organización de la seguridad pública municipal son:

- ▶ Dirección de Seguridad Pública
- ▶ Policía Municipal
- ▶ Juzgados Calificadores
- ▶ Centros de Detención Municipales (Cárceles Municipales)
- ▶ Órganos de Participación Ciudadana en materia de Seguridad Pública

El órgano responsable de la seguridad pública municipal es la Dirección del mismo nombre que depende del Ayuntamiento y, específicamente se encuentra bajo las órdenes del Presidente Municipal.

La Policía Municipal realiza funciones de agrupamientos, dirección, disciplina e instrucción de órdenes y movilización de los elementos policiales, y está investida de la capacidad que le otorgan las leyes para tomar decisiones que contribuyan a resolver las situaciones de vigilancia y atención de casos de emergencia que se presenten en el ámbito municipal.

En términos generales los **Órganos de la Policía Municipal** son aquellas unidades que tienen funciones específicas en la corporación de la policía del Municipio, como es el caso de la Dirección de Policía y el de la Dirección de Tránsito en aquellos Ayuntamientos donde existan ambas funciones, los que

por su grado de especialización y su función de servicio público, tienen una serie de normas administrativas y condiciones laborales que los hace distintos a otras dependencias del Ayuntamiento.

La policía municipal regularmente se organiza por un sistema de jerarquías y rangos que corresponden a los diferentes niveles de especialización de cada uno de sus elementos, esta división puede ejemplificarse con los niveles jerárquicos siguientes:<sup>22</sup>

**Órgano de Dirección.-** Es la comandancia de policía o dirección de policía y tránsito (en su caso, dirección de tránsito), según se denomine en el Municipio y de acuerdo a las funciones que desempeñen.

**Órganos Administrativos.-** Son las secciones administrativas en que se divide la corporación como: la unidad de radio y comunicación, armería y almacén, archivo y vigilancia interna de instalaciones policiales, etc.

**Órganos Operativos.-** Son las unidades que ejecutan las operaciones policiales que determine el mando o jefatura y están constituida por los policías, quienes desempeñan funciones de vigilancia, rondas, inspecciones, detenciones, protección y orientación y apoyo a la comunidad, entre otras. Son órganos operativos las patrullas, grupos de vigilancia, unidades de tránsito, vigilantes diurnos y nocturnos y unidades de protección de las instalaciones del Ayuntamiento y del Centro de Detención Municipal.

**Órganos Auxiliares.-** Son unidades que no dependen de la comandancia de policía; corresponde a los órganos auxiliares que están subordinados directamente al Ayuntamiento como son los juzgados calificadores, que

---

<sup>22</sup> Vid. Seguridad Pública, [En línea]. Disponible: <http://www.cndh.org.mx/lacndh/informes/espec/2infSegPublica08/2informeSeguridad08.htm> 03 de marzo de 2009, 16:30 PM.

desempeñan funciones en la calificación de faltas y determinación de sanciones a infractores.

El Ayuntamiento tiene facultades administrativas y de operación en los Centros de Detención Municipal a través de una autoridad nombrada para procurar que el centro reúna las condiciones de seguridad e higiene debidas. En los Centros de Detención Municipales únicamente deberán encontrarse los responsables de la comisión de infracciones o faltas administrativas a quienes se les haya impuesto la sanción de arresto, y nunca por más de 36 horas por disposición del artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Sólo excepcionalmente y de manera temporal se podrá custodiar en dichos establecimientos y presuntos responsables de la comisión de algún delito que hayan sido detenidos en flagrancia o como consecuencia de una orden de aprehensión por el tiempo necesario para tramitar su traslado a los lugares de detención dependientes del ministerio público.

Lo anterior con base en los artículos 14 y 39 de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública que dispone que las políticas, lineamientos y acciones de coordinación se llevarán a cabo mediante la suscripción de los convenios respectivos o con base en los acuerdos y resoluciones que se tomen en el Consejo Nacional de Seguridad Pública y en las demás instancias de coordinación.<sup>23</sup>

Los artículos 43 y 109 de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública establece que la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios suministrarán, intercambiarán y sistematizarán la información sobre seguridad pública, mediante instrumentos tecnológicos modernos que permitan

---

<sup>23</sup> Vid. Documento denominado "ADMINISTRACION PUBLICA MUNICIPAL", [En línea]. Disponible: [http://inafed.gob.mx/wb2/ELOCAL/ELOC\\_Administracion\\_Publica\\_Municipal\\_INAFED](http://inafed.gob.mx/wb2/ELOCAL/ELOC_Administracion_Publica_Municipal_INAFED), 06 DE JUNIO DE 2009 11:00 AM.

el acceso fácil y rápido de los usuarios. Para poder cumplir con esta disposición, los municipios deberán llevar el control de los asuntos relativos a la seguridad pública, además de que esta información servirá como base para la planeación de la función policial de los municipios.

Este sistema de información deberá contener, entre otros, los siguientes aspectos:

- ▶ La estadística de las faltas a los reglamentos municipales y la incidencia de delitos en el territorio y localidades de la municipalidad.
- ▶ El inventario de armamento, "parque", equipo e instalaciones de la corporación policial, con sus registros correspondientes ante las autoridades militares de la zona.
- ▶ La estadística de las personas detenidas en los Centros de Detención Municipal a efecto de gestionar su liberación al cumplir su sanción (cabe señalar que esta función la realiza el juzgado calificador).
- ▶ El expediente actualizado de los elementos de la policía, que contengan entre otros datos, las referencias personales del policía, notas de conducta, promociones y ascensos, y en general, aquella información que identifique plenamente la actuación de estos servidores públicos.
- ▶ Las bitácoras de las rondas, recorridos de vigilancia, control, mantenimiento de equipo y vehículos de la policía municipal.

El **Sistema de Información de la Policía Municipal** permitirá a la comandancia y a las autoridades del Ayuntamiento tomar decisiones acerca de los casos regulares y extraordinarios en que participará la corporación, los recursos que deberán emplearse en las operaciones y mantenimiento del equipo, el conocimiento preciso de los movimientos de cada miembro de la policía en el cumplimiento de sus funciones, los apoyos que deberán gestionarse ante las autoridades estatales para mejorar el servicio y en general para controlar y desarrollar la capacidad administrativa del Ayuntamiento en la protección de la población municipal.

La función de seguridad pública en los municipios requiere de una coordinación y cooperación de la policía municipal y sus órganos auxiliares con las corporaciones del Estado y la Federación, esto se debe a la complejidad de las

operaciones que se realizan para proteger a la población y por el ámbito de competencia de cada una de las instancias de gobierno; En el caso de la seguridad pública las materias de coordinación de las autoridades federales, estatales y municipales, en la atención de situaciones y problemas que los requieran, están establecidas en los artículos 1º y 7º de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública y dichas materias son las siguientes:

- ▶ Instrumentación de sistemas para mejorar el desempeño de los miembros de las instituciones policiales.
- ▶ Modernización tecnológica de las instituciones de seguridad pública.
- ▶ Propuestas de aplicación de recursos para la seguridad pública.
- ▶ Sistematización de todo tipo de información sobre seguridad pública.
- ▶ Acciones policiales conjuntas y en coordinación con la comunidad.

### **1.4.3. Policía Municipal.**

La función de policía es mantener el orden y la paz pública, así como el bienestar y tranquilidad de la comunidad y se compone por actividades del cuerpo policiaco y sus órganos auxiliares, cuyas funciones se encuentran indicadas en los artículos 1º, 2º y 19 de la Ley de Seguridad Pública Preventiva del Estado de México, de las que se destacan las siguientes:

- ▶ Prevención del delito
- ▶ Detención de infractores y auxilio al Ministerio Público en la persecución de presuntos delincuentes.
- ▶ Protección de la ciudadanía, los bienes, recursos materiales y medio ambiente del Municipio.
- ▶ Organización de la estadística del índice delictivo en el Municipio.
- ▶ Registro de "incidencias" y "novedades" relativas a las acciones de vigilancia y prevención ejecutadas por los elementos policiacos.
- ▶ Comunicación y coordinación con la policía estatal para la ejecución de las operaciones propias del servicio.

- ▶ Organización del archivo policiaco, los expedientes técnicos de la corporación y registros de faltas cometidas en contravención y violación de la legislación y reglamentación municipal.

#### **1.4.3.1. Policía Preventiva y Tránsito.**

Son las personas (denominados “agentes”) que se desempeñan en la función pública y se obligan a cumplir con los reglamentos y disposiciones disciplinarias que establezcan las autoridades municipales, tomando en cuenta que el ejercicio de un puesto de policía requiere un alto sentido de responsabilidad y una disposición abierta para servir a la comunidad.

Los elementos de la policía ocupan distintos rangos o jerarquías de acuerdo con el orden que determine la Dirección de Seguridad Pública y la legislación en la materia.

En cuanto a las unidades de Tránsito Municipal, encontramos que se trata de un cuerpo policiaco encargado de vigilar el cumplimiento de las disposiciones en materia de vialidad y control de tránsito, a fin de garantizar el libre y seguro desplazamiento de personas y vehículos en la vía pública, estableciendo los planes y programas de control y operación de la vialidad y dispositivos especiales que permitan dar una mayor fluidez al tránsito vehicular, evitar los congestionamientos viales y salvaguardar el tránsito de personas en la región territorial de su competencia.

Para que la Policía Preventiva y Tránsito Municipal se apegue a los principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez se debe actuar conforme a lo siguiente:

- ▶ Conducirse con apego al orden jurídico y respeto a los derechos humanos, cumpliendo sus funciones con absoluta imparcialidad.
- ▶ Prestar auxilio a las personas y proteger sus bienes y derechos de manera oportuna y proporcional al hecho.

- ▶ Abstenerse en todo momento de infligir, tolerar o permitir actos de tortura, aún cuando se trate de una orden superior; al conocimiento de ello, lo denunciará inmediatamente ante la autoridad competente.
- ▶ Desempeñar su misión sin solicitar ni aceptar pagos o gratificaciones distintas a las previstas legalmente.
- ▶ Participar en operativos de coordinación con otras corporaciones policiales, así como brindarles, en su caso, el apoyo que conforme a derecho proceda y obedecer las órdenes de los superiores jerárquicos y cumplir con todas sus obligaciones, siempre y cuando sea conforme a derecho.

#### **1.4.3.2. Policía Facultativa.**

También conocida como “Policía Complementaria”, se encuentra integrada por elementos del mismo cuerpo de Seguridad Pública, cuya operación y administración esta a cargo del Director General de Seguridad Pública, quien implementara los programas y acciones para la modernización y mejoramiento integral de los servicios prestados por la vigilancia especial de personal a pie que soliciten las personas físicas y morales tanto privadas como oficiales.

Este cuerpo policiaco proporciona servicios de protección, custodia y vigilancia de personas y bienes, valores e inmuebles a dependencias, entidades y órganos de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial Federales y del Estado de México, órganos autónomos federales y locales así como a personas físicas y morales, a través de los actos jurídicos correspondientes (contratos, lineamientos generales para la prestación del servicio, entre otros) para la prestación de los servicios facultativos mediante el pago de la contraprestación que se determine en el Código Financiero del Estado de México.

Las modalidades de los servicios prestados por este cuerpo de policía son en el interior y/o exterior de inmuebles, custodia de bienes y valores en tránsito y de guardia y seguridad personal, así como para el desempeño de funciones de mantenimiento del orden en la vía pública, en caso de interés o trascendencia determinados por el propio Director.

## **CAPÍTULO 2. RELACIÓN CONTRACTUAL DEL POLICÍA FRENTE AL ESTADO**

La “policía” es una fuerza de seguridad encargada de velar por el mantenimiento del orden público y la seguridad de los ciudadanos y sometida a las órdenes de las autoridades políticas, así también se llama policía a cada agente perteneciente a dicha organización.

Cada agente o elemento de los cuerpos de seguridad pública, en lo individual y/o en conjunto, en el ejercicio de sus funciones, deben en todo momento observar y garantizar el cumplimiento de todas aquellas leyes, reglamentos y disposiciones administrativas que estén en vigor en el territorio donde desarrollen sus funciones, guardando el orden público, fomentando la confianza de la ciudadanía en las acciones del gobierno municipal de que se trate, vigilando y orientando la conducta de aquellos individuos que contravengan las disposiciones legales de cada municipio y, orientar a la comunidad acerca de las garantías y apoyos que ofrece dicho cuerpo policíaco.<sup>24</sup>

### **2.1. Derecho Mexicano.**

El derecho laboral mexicano se ha considerado como pionero en la regulación y tutela de los derechos de los trabajadores, ya que la Constitución mexicana fue la primera en elevar a la categoría de norma fundamental el reconocimiento y protección de los derechos de la clase trabajadora.

En efecto, México fue innovador al insertar en la Constitución los principios de la regulación laboral en el artículo 123, el cual sustenta su fuerza en la irrenunciabilidad de las normas laborales, lo que conduce a un derecho laboral tutelar del trabajador.

---

<sup>24</sup> Vid. GUÍA TÉCNICA 24. LA SEGURIDAD PÚBLICA MUNICIPAL. INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA [En línea]. Disponible: <http://www.bibliojuridica.org/libros/4/1719/2.pdf> p. 6, 7 de marzo del 2011, 13:00 PM.

No obstante lo anterior, la legislación constitucional laboral sólo benefició a los trabajadores al servicio de patrones particulares, en contraste, el Estado mexicano ha reservado para sus propios trabajadores una condición de excepción, constituyéndose en *el peor patrón* de todos los que hay desde los antecedentes constitucionales más remotos.

El autor Felipe Tena Ramírez en su obra Leyes Fundamentales de México, refiere que la Constitución de Cádiz, en la fracción quinta del artículo 171<sup>25</sup>, estableció que correspondía al rey la atribución de “proveer todos los empleos civiles y militares”, es decir, el régimen laboral de los trabajadores del reino se reducía al derecho real de designar y relevar del cargo, y al trabajador sólo le quedaba, el derecho a su salario.

En el mismo sentido, la primera Constitución de los Estados Unidos Mexicanos expedida en 1824, en la fracción VII del artículo 110<sup>26</sup>, determinó que correspondía al presidente de la República el nombramiento y consecuentemente la remoción de los empleados de la Federación.

La Constitución de 1857 en la fracción II del artículo 85<sup>27</sup>, igualmente ordenaba que fuera el presidente quien nombraría y removería libremente a los empleados de la Unión.

A finales del siglo XIX, el administrativista Alemán Otto Mayer en su obra Derecho administrativo alemán considera que la relación entre un funcionario y el Estado es de derecho público y “...es siempre la voluntad del poder público la que prevalece; es ella la que hace comenzar esa relación con el nombramiento y es también ella la

---

<sup>25</sup> Vid. TENA RAMIREZ, Felipe. Leyes Fundamentales de México, Décimo Primera Edición, Editorial Porrúa, México, 1982, p. 81.

<sup>26</sup> Vid. *Idem.* p.183.

<sup>27</sup> Vid. *Idem.* p. 621.

que le pone fin. La voluntad del súbdito sólo constituye una condición de la validez del acto o una condición de la necesidad jurídica con la cual se cumple...”<sup>28</sup>

Por otro lado el maestro Gabino Fraga señala: “...de esta suerte el “nombramiento” primero del rey y después del presidente de la República es un denominado “acto-condición”...”<sup>29</sup>

El concepto jurídico administrativo del acto condición ha tenido graves problemas para desarrollar la relación entre el servidor público<sup>30</sup> y el Estado, ya que pasa por alto los caracteres humanos, sociales y económicos de dicha relación, lo cual no parece útil a estas alturas.

Históricamente, la diferencia entre el contrato de trabajo, propio del trabajo en los negocios privados, y el nombramiento, propio de la administración pública, se ha pretendido explicar y justificar en el hecho de que la normatividad pública administrativa obedece a un propósito de interés general para la sociedad, en cambio, el trabajo privado se relaciona con un ánimo de simple lucro.<sup>31</sup>

Nuestra actual Constitución, no mejoró la condición de los empleados públicos, pues hasta la fecha la fracción II del artículo 89 constitucional prescribe idéntica atribución al Ejecutivo, nombrar y remover libremente a los empleados de la Unión, de tal suerte, que los trabajadores públicos que han prestado sus servicios al Estado, no han contado con más derecho que el del respeto a su salario, el cual operaba en virtud de la garantía constitucional en el artículo 5º

---

<sup>28</sup> Vid. MAYER, Otto, Derecho Administrativo Alemán, Tomo IV, Edit. Depalma, Buenos Aires, 1982, p. 60.

<sup>29</sup> Cfr. FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo, Trigésimo primera edición, Edit. Porrúa, México, 1992, pp. 34, 133 y 134.

<sup>30</sup> La expresión “*servidor público*” es la que designa de manera homogénea a la totalidad de los trabajadores al servicio del Estado a partir de la reformas al título cuarto de la Constitución en 1983.

<sup>31</sup> Cfr. La iniciativa de reforma del artículo 123 Constitucional para agregar un apartado B a su texto, enviada al Senado en 1959, transcrita en: PORRÚA, Manuel. Derechos del Pueblo Mexicano, Tomo VIII, Edit. Porrúa, México, 1978, pp. 694 y 695, nota 8.

del código fundamental, mismo que prohíbe la privación de sus ingresos a las personas, salvo que medie orden judicial.

Sin embargo, es pertinente observar que en el Derecho Administrativo se ha perdido el camino correcto en el análisis de estas relaciones jurídicas, propiciando con ello, una serie de abusos en el campo laboral administrativo y más gravemente en el laboral policíaco.

Lo cierto es que debido al carácter tutelar en todo el mundo civilizado del derecho laboral, el contrato como instrumento creador y regulador del vínculo jurídico entre patrón y trabajador ha sido relegado a un segundo o tercer plano, lo que ahora determina el vínculo entre trabajador y patrón es el concepto relación de trabajo, el cual se explica como *“el vínculo constituido por la congerie de derechos y deberes otorgados e impuestos por las normas laborales, con motivo de la prestación del trabajo subordinado, recíprocamente, al patrón y a los trabajadores, y a éstos entre sí”*<sup>32</sup>, es decir, la relación laboral es mucho más grande que un contrato.

Así, parece que ha llegado el momento de que la teoría y la legislación administrativa también dejen de interesarse en el concepto *nombramiento* y se impongan la tarea de desarrollar debidamente la relación laboral del Estado con sus trabajadores.

Aun cuando no fue modificada la fracción II del artículo 89 constitucional, en 1960 entró en vigor la reforma expedida por el constituyente permanente que adicionó un apartado B al artículo 123, el cual introdujo ciertos avances en beneficio de los trabajadores burocráticos de base, pero sin atreverse a regular un auténtico servicio civil de aplicación general.

---

<sup>32</sup> MUÑOZ RAMÓN, Roberto. Derecho del Trabajo, Tomo II, Edit. Porrúa, México, 1983, p. 44.

Con las reformas que a la fecha ha observado el citado apartado B del artículo 123 constitucional, podemos encontrar en él los siguientes regímenes de relación entre los servidores públicos y el Estado.

- ▶ Trabajadores de base. Quienes cuentan con el mayor número de derechos.
- ▶ Trabajadores de confianza. Quienes sólo tienen derecho al salario y la seguridad social.
- ▶ Trabajadores del ejército, fuerza aérea y marina. Son excluidos del artículo 123 y se les remite a las leyes que en particular se expidan, pero se les garantiza la seguridad social.
- ▶ Trabajadores del servicio exterior. Son excluidos del artículo 123.
- ▶ Trabajadores del ministerio público y de las instituciones policiales. Son excluidos del artículo 123.

De lo expuesto se observa un régimen laboral casi enteramente desarrollado para los trabajadores de base, pero para el resto de la burocracia imperan las insuficiencias, y en el caso de los policías impera la ausencia de reglas, lo cual es contrario a los derechos humanos pero también es gravemente contrario a una administración eficiente, pues, olvida que sólo mediante una debida integración de la relación de trabajo, el Estado obtendrá los resultados pertinentes.

## **2.2. Interpretación Jurisprudencial.**

Se puede aceptar racionalmente que ciertos trabajadores tengan un régimen laboral especial, entendemos que, por ejemplo, las jornadas de trabajo de los militares sean diferentes a las de la burocracia en general, o que los miembros del servicio exterior tengan una seguridad social adaptada al lugar en que se encuentren.

Lo que no se puede aceptar, por ser irracional, contrario a los derechos universales del hombre y a una administración inteligente, es que existan servidores públicos cuya marginación del apartado B del artículo 123

Constitucional los prive de todo régimen laboral y que se les niegue la relación laboral misma.

En diversos criterios de jurisprudencia sustentados por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México, reconoce que la relación de servicio que guardan los integrantes de los cuerpos de seguridad pública con el Gobierno del Estado de México y sus Municipios, es de naturaleza administrativa y se rige por las normas también administrativas de la ley y reglamentos que les correspondan, de conformidad con la fracción XIII del apartado B del artículo 123 de la Constitución General de la República.<sup>33</sup>

Así mismo, tenemos que por señalamiento de la fracción V del artículo 29 de la Ley de Seguridad Pública del Estado de México, los integrantes de los cuerpos de seguridad pública sólo tienen derecho a percibir el salario y el aguinaldo anual, como prestaciones económicas por parte del Gobierno Estatal y los Gobiernos Municipales de la Entidad, sin incluir el pago de tiempo extraordinario, días de descanso obligatorio, vacaciones y prima de antigüedad, lo que es acorde a su organización militarizada y a las remuneraciones que obtienen.

Por tanto no es posible invocar las normas de la Ley del Trabajo de los Servidores Públicos del Estado y Municipios, mucho menos lo relativo de la Ley Federal del Trabajo, en materia del pago de tiempo extraordinario, días de descanso obligatorio, vacaciones y prima de antigüedad, por no tener la naturaleza de disposiciones legales de índole administrativa, por ello carecen del derecho de percibir dichas prestaciones.<sup>34</sup>

---

<sup>33</sup> *Vid.* Jurisprudencia 152 visible en la obra: JURISPRUDENCIA ADMINISTRATIVA PRIMERA, SEGUNDA Y TERCERA ÉPOCA 1987/2004, Tercera Edición 2005, publicación del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México. Publicación Oficial.

<sup>34</sup> *Vid.* Jurisprudencia 167 visible en la obra: JURISPRUDENCIA ADMINISTRATIVA PRIMERA, SEGUNDA Y TERCERA ÉPOCA 1987/2004, Tercera Edición 2005, publicación del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México. Publicación Oficial.

La fracción XIII del apartado B del artículo 123 de la Constitución general de la República dispone que *“Los militares, marinos, personal del servicio exterior, agentes del Ministerio Público y los miembros de las instituciones policiales, se regirán por sus propias leyes”*, es decir si se les reconoce una relación laboral, no obstante que sea de carácter especial.

En efecto, los mencionados servidores públicos han de tener un régimen laboral especial, aunque, diferente al ordinario de la burocracia,<sup>35</sup> sin embargo, debe entenderse en el sentido de que entre los servidores públicos referidos en el texto constitucional citado y el Estado no existe relación laboral sino simplemente un vínculo que denomina “relación administrativa”, lo que conduce a la inexistencia de todo derecho de tipo laboral y a que sean los tribunales contencioso administrativos los que conozcan de las controversias que dicha relación suscite, controversias que por tanto sólo se podrían referir a puntos de ilegalidad y no de relación socioeconómica.

En el sentido mencionado, se citan como ejemplos las siguientes resoluciones:

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Instancia: Pleno, Novena Época, Tomo II, Septiembre de 1995, Tesis de jurisprudencia 24/1995, Página 43. POLICÍAS MUNICIPALES Y JUDICIALES AL SERVICIO DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MÉXICO Y DE SUS MUNICIPIOS, SU RELACIÓN JURÍDICA ES DE NATURALEZA ADMINISTRATIVA. La relación Estado-empleado fue, en principio de naturaleza administrativa, pero en derecho positivo mexicano, en beneficio y protección de los empleados, ha transformado la naturaleza de dicha relación equiparándola a una de carácter laboral y ha considerado al Estado como un patrón sui generis. Sin embargo, de dicho tratamiento general se encuentran excluidos cuatro grupos a saber: los militares, los marinos, los cuerpos de seguridad pública y el personal del servicio exterior, para los cuales la relación sigue siendo de orden administrativo y, el Estado, autoridad. Por tanto, si los miembros de la policía municipal o judicial del Estado de México, constituyen un cuerpo de seguridad pública, están excluidos por la fracción XIII Apartado B del artículo 123, en relación con los artículos 115, fracción VIII, segundo párrafo y 116, fracción V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de la determinación jurídica que considera la relación del servicio asimilada a la de trabajo y al Estado equiparado a un patrón, de donde se concluye que la relación que guardan con el gobierno del Estado o del Municipio, es de naturaleza administrativa y se rige por las normas también administrativas de la ley y reglamentos que les correspondan y que, por lo tanto, las determinaciones que dichas entidades tomen en torno a ésta no constituyen actos

---

<sup>35</sup> DICCIONARIO JURÍDICO MEXICANO. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, tomo P-Z, décima tercera edición, Porrúa, México, 1999, p. 3109.

de particulares, sino de una autoridad, que en el caso particular referente a la orden de baja del servicio, hace procedente el juicio de amparo ante el juez de Distrito.

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Instancia: Segunda Sala, Novena Época, Tomo XIV, Noviembre de 2001, Tesis: 2a./J.51/2001, Página 33. COMPETENCIA PARA CONOCER DE LOS CONFLICTOS DERIVADOS DE LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS DE MIEMBROS DE LOS CUERPOS DE SEGURIDAD PÚBLICA EN EL ESTADO DE MORELOS. CORRESPONDE, POR AFINIDAD, AL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DE LA ENTIDAD. En la tesis de jurisprudencia 24/1995, sustentada por el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en la página 43, tomo II, correspondiente al mes de septiembre de 1995, de la novena época del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, con el rubro: POLICÍAS MUNICIPALES Y JUDICIALES AL SERVICIO DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MÉXICO Y DE SUS MUNICIPIOS, SU RELACIÓN JURÍDICA ES DE NATURALEZA ADMINISTRATIVA, se estableció que los miembros de dichas corporaciones, al formar parte de un cuerpo de seguridad pública, mantienen una relación de naturaleza administrativa con el gobierno del estado o del municipio, la cual se rige por las normas legales y reglamentarias correspondientes, por disposición expresa del artículo 123, apartado B, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con lo cual se excluye de considerar a aquellos, así como a los militares, marinos y al personal del servicio exterior, como sujetos de una relación de naturaleza laboral con la institución a la que prestan sus servicios. En congruencia con tal criterio, y tomando en consideración que la Ley del Servicio Civil y la Ley de Justicia Administrativa, ambas del estado de Morelos, no señalan con precisión la competencia del Tribunal de Arbitraje o del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del estado mencionado, para conocer de las demandas promovidas por una policía municipal o judicial contra autoridades del propio estado de Morelos, con la finalidad de que se deduzcan pretensiones derivadas de la prestación de sus servicios, es inconcuso que debe recaer la competencia en el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, por ser ese tribunal administrativo el más afín para conocer de la demanda relativa. Lo anterior, en acatamiento a lo dispuesto por el segundo párrafo del artículo 17 de la Constitución Federal, que consagra la garantía consistente en que toda persona tiene derecho a que se le administre justicia.

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Instancia: Segunda Sala, Novena Época, Tomo IX, abril de 1999, Tesis: 2a./J.35/99, Página 111. POLICÍA AUXILIAR DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL. COMPETENCIA DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL PARA CONOCER DEL JUICIO LABORAL EN EL QUE SE RECLAMEN PRESTACIONES DE SEGURIDAD SOCIAL. Conforme a lo dispuesto en el artículo 123, fracción XIII, del apartado B de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los cuerpos de seguridad entre otros, quedan excluidos del régimen tutelar de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado y de la competencia de los tribunales federales de conciliación y arbitraje, porque éstos se rigen por sus propias leyes. Ahora bien, del análisis de la Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal y del Reglamento de la Policía Preventiva del Distrito Federal, se desprende que la Policía Auxiliar del Distrito Federal tiene reconocida su existencia como cuerpo de seguridad y forma parte de la estructura orgánica del Departamento del Distrito Federal. Por tanto, si conforme a lo establecido en el artículo 13 de la Ley de la Caja de la Policía Preventiva del Distrito Federal, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal es competente para conocer de las controversias que surgen por resoluciones de la caja, derivadas de las prestaciones de seguridad social, con fundamento en la

disposición citada, aplicada por analogía, dicho tribunal debe conocer de las controversias que tengan y deriven de los mismos motivos tratándose de policías auxiliares, por virtud de que actualmente ya conoce de conflictos de igual naturaleza referidos a policía preventiva, a policía bancaria e industrial y bomberos, que conjuntamente con la policía auxiliar forman parte de la Policía del Distrito Federal.

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Instancia: Pleno, Novena Época, Tomo VIII, Julio de 1998, Tesis: P. XLIX/98, Página 31. POLICÍA JUDICIAL FEDERAL LOS ARTÍCULOS 65 Y 66 DE LA LEY ORGÁNICA DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. QUE ESTABLECEN UNA RELACIÓN LA HORA ENTRE LOS AGENTES QUE INTEGRAN AQUÉLLA Y DICHA DEPENDENCIA, TRANSGREDEN EL ARTÍCULO 123, APARTADO B. FRACCIÓN XIII, CONSTITUCIONAL. Conforme a la interpretación jurisprudencial que del citado precepto constitucional ha realizado este Alto Tribunal, el vínculo existente entre los miembros de los cuerpos de seguridad pública y el Estado no es de naturaleza laboral sino administrativa, ya que al disponer el poder revisor de la Constitución que los militares, los marinos, los miembros de los cuerpos de seguridad pública y el personal del servicio exterior se regirán por sus propias leyes, excluyó a estos grupos del régimen laboral establecido en el apartado B del artículo 123, aunado a que, en el segundo párrafo de la fracción XIII de tal dispositivo otorgó expresamente, por estar excluidos de ello, a uno de estos grupos miembros en activo del ejército, fuerza aérea y armada las prestaciones establecidas en el inciso f de la fracción XI del numeral en comento. Por ello, al prever los artículos 65 y 66 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República que son trabajadores de confianza los agentes de la Policía Judicial Federal y que tal relación se regirá por lo dispuesto en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, estableciendo así un vínculo laboral entre dichos agentes y la citada procuraduría, se transgrede lo dispuesto en la fracción XIII del apartado B del artículo 123 constitucional.

Al respecto, cabe formular algunas reflexiones acerca de la interpretación jurisprudencial citada con antelación:

1.- Los militares, marinos, personal del servicio exterior, agentes del Ministerio Público y miembros de las instituciones policíacas, están incluidos en el artículo 123, esto podría significar que también se les debe considerar trabajadores, especialmente atendiendo a que el proemio de dicho artículo establece que *“toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil”*.

2.- El hecho de que los trabajadores policíacos sean “servidores públicos” de acuerdo con el artículo 108 de la Constitución, nos debe conducir a considerarlos trabajadores al servicio del Estado.

Llama la atención que la Suprema Corte de Justicia concede a los policías el carácter de servidores pero no les reconoce la relación laboral:

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Instancia: Segunda Sala, Novena Época, Tomo XIX, Junio de 2004, Tesis: 2a.J. 75/2004, Página 352. RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA DE LOS MIEMBROS DE LOS CUERPOS PREVENTIVOS DE SEGURIDAD PÚBLICA DEL ESTADO DE MÉXICO. SE REGULA POR LA LEY DE SEGURIDAD PÚBLICA PREVENTIVA ESTATAL Y POR LA LEY DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS DEL ESTADO Y MUNICIPIOS DE ESA ENTIDAD, SEGÚN EL TIPO DE FALTA. Los miembros de los cuerpos preventivos de seguridad pública del Estado de México pueden ser sancionados conforme a la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios de esa entidad, o de acuerdo con las reglas y procedimientos establecidos en la Ley de Seguridad Pública Preventiva del propio Estado, según las conductas que se estimen violatorias de las obligaciones generales de los servidores públicos, o de las específicas que tienen en su carácter de miembros de los cuerpos de seguridad pública preventiva, porque el artículo 123, apartado B, fracción XIII. De la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al establecer que los cuerpos de seguridad pública se regirán por sus propias leyes, únicamente evita que sus miembros queden sujetos a una relación laboral con la institución a la que prestan sus servicios, pero en ningún momento los excluye del régimen general de responsabilidad administrativa aplicable a todo servidor público en términos del título cuarto de la propia Constitución. En ese sentido, la Ley de Seguridad Pública Preventiva del Estado de México puede válidamente regular lo relativo a la responsabilidad disciplinaria de los miembros de las instituciones policiales, pero en forma complementaria al régimen general aplicable a todo servidor público, lo cual se explica por las actividades que realizan, que por su alto impacto social, deben sujetarse a severo escrutinio por la mayor responsabilidad de quienes las desempeñan, sin perjuicio de la que les corresponde por el hecho de ser servidores públicos al mando de la Secretaría de Gobierno del Estado de México, esto es, de la administración pública centralizada.

**3.-** Sí partimos del concepto de que todo servidor público es un trabajador del Estado, cuya relación laboral es regulada por el derecho administrativo, forzosamente deberíamos admitir que la mencionada relación es laboral-administrativa.

Si las respuestas a los anteriores puntos son afirmativas estaremos ante la certeza que el recurso humano de la seguridad pública está constitucional, legal y administrativamente desatendido y en condición de una auténtica discriminación respecto de los otros servidores públicos y en general de los trabajadores mexicanos.

El Derecho al trabajo y el derecho a obtener sus frutos para mejorar el nivel de vida y para conseguir la satisfacción de las necesidades materiales son efectivamente derechos humanos y, por tanto, los Estados deben propender a hacerlos cabales para toda persona que se encuentre dentro de sus fronteras.

Por esa razón debe modificarse nuestra Constitución Política, a efecto de que los sectores marginados hasta ahora de esos derechos, por fin los puedan disfrutar, concretamente los trabajadores policíacos, que no cuentan con una relación laboral jurídicamente reconocida.

Es preciso dotar al trabajador policíaco de un régimen laboral que atienda y resuelva suficientemente su condición social, pues únicamente mitigando la distancia socioeconómica del policía con la clase media se mejoraría la autoestima profesional y personal del trabajador policíaco, ya que, este trabajador para ser eficiente requiere percibir un estándar de respeto y consideración sociales mucho más alto del que ahora impera.

Es decir, ante el rechazo de la clase media quien compone principalmente la opinión pública, el agente policíaco tendrá a su vez una respuesta recelosa y agresiva, dado que se sabe proveniente de un estrato económico y cultural bajo, de tal suerte que quizá la corrupción sea, en parte por lo menos, una reacción de despecho por parte del policía hacia la sociedad.

### **2.3.- Perspectivas.**

Como quedó asentado en el capítulo inmediato anterior, frente a las carencias regulatorias e institucionales en el régimen de trabajo de los policías, y para el adecuado funcionamiento y por ende la práctica prestación del servicio de seguridad pública, debemos partir de lo siguiente:<sup>36</sup>

---

<sup>36</sup> Vid. CISNEROS FARÍAS, Germán, Jorge Fernández Ruiz [y] Miguel Alejandro López Olvera, coords., Seguridad Pública. Segundo Congreso Iberoamericano de Derecho Administrativo, Serie Doctrina Jurídica, 368, UNAM. Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2007, p. 79.

### 1.- No discriminación en el trabajo.

Esencialmente evitar la discriminación al trabajador policíaco respecto del resto de los trabajadores, específicamente en el hecho de que debe gozar de un régimen laboral remunerador, organizado administrativamente y socialmente reconocido, además se debe ser cuidadoso para evitar la discriminación de la mujer policía frente a sus compañeros policías varones.

### 2.- Libertad de sindicalización.

El hecho incontrovertible de que no es posible admitir que los cuerpos policíacos acudan a la huelga o al paro para la obtención de beneficios y/o condiciones de trabajo, no puede conducir al extremo de no permitir directa o indirectamente su asociación.

En todo caso, las asociaciones de trabajadores y los sindicatos sirven como vehículo de comunicación general de gran utilidad para la parte patronal y para la parte trabajadora, de suerte que el sindicato, debidamente normado, puede ser un instrumento útil para la conducción de los temas laborales en las instituciones policíacas.

### 3.- Salud.

En atención a las normas y recomendaciones contempladas por la Ley Federal del Trabajo, en relación con cualquier trabajo humano, abarca la prevención y atención de las enfermedades, pero también la consideración y atención de todos los elementos físicos y mentales que afectan a la salud y están relacionados directamente con la seguridad e higiene en el trabajo.

De esta manera es preciso actuar en consecuencia respecto de los siguientes puntos:

- ▶ Realización de estudios específicos para determinar las condiciones físicas en que el personal policíaco desarrolla su actividad.
- ▶ Por ejemplo, el policía a pie, por el hecho de mantener una posición vertical por muchas horas, sufre de trastornos físicos determinados, como por ejemplo várices, problemas ortopédicos, de circulación, y otros.
- ▶ Igualmente, el policía de patrulla mantiene una posición tal que lo hace proclive muy probablemente a problemas renales, entre otros.

Resulta imperioso que la autoridad competente emita la normatividad legal y reglamentaria correspondiente, a efecto de generar un régimen de condiciones laborales que evite o por lo menos disminuya los riesgos, propicie un ambiente saludable y retribuya adecuadamente el trabajo realizado y establecer los mecanismos de seguridad social para la atención de los siniestros laborales que se verifiquen.

#### 4. Prevención de accidentes.

A partir de una intensa y constante capacitación, habrá de prevenirse la ocurrencia de accidentes laborales en la mayor medida posible, para lo cual debe desarrollarse toda una cultura laboral respecto del uso y tratamiento de la violencia.

#### 5. Jornada, vida laboral y jubilación.

El trabajo policial, especialmente el del policía uniformado, requiere de jornadas de trabajo diferentes a las ordinarias por las necesidades del servicio, pero ello no significa que se deba continuar con las jornadas que hasta la fecha en muchos lugares se practican.

Por ejemplo, si consideramos hipotéticamente el que un policía atienda el horario de trabajo denominado 24 por 24, sucede que en un solo día natural completa el equivalente a tres jornadas de ocho horas de un trabajador ordinario, por lo que le corresponderían necesariamente dos días completos de descanso, mismos que difícilmente obtiene, si esa jornada se continuara por un mes calendario, como en ocasiones sucede, el trabajador policiaco estaría atendiendo jornadas laborales por un total de 360 horas, frente a un obrero especializado que en el mismo período trabajaría 160, luego entonces, la jornada laboral que en la hipótesis utilizada se plantea, no permite en forma alguna el debido descanso y la recuperación física y mental de energía.

De esta manera es preciso determinar cuál es el número de horas que como máximo puede trabajar un policía, para que tenga un debido rendimiento en su ejercicio laboral y para que físicamente dure más.

Un segundo paso dentro del mismo tema es la definición de los días de vacaciones que de manera intocable deba disfrutar en un período anual.

Finalmente, será necesario despejar la gran incógnita: cuál es el número de años que como máximo un policía puede trabajar como tal, atendiendo al desgaste físico y mental que sufre, con lo que se tendrían elementos para definir el ciclo vital laboral para que el policía concluya su servicio y tenga acceso a la jubilación.

## 6. Capacitación permanente.

Para el constante mejoramiento del servicio prestado por los trabajadores policiacos, es pertinente considerar la capacitación periódica, de tal manera que un policía que permanezca cuatro o cinco años en la corporación, tenga derecho a cursos avanzados en horas de trabajo.

## 7. Vivienda.

El trabajador policíaco debe contar con financiamientos para la vivienda, de tal suerte que se cierre el círculo de la seguridad social, lo que redundará en un mayor estímulo a sus labores y en una disminución a la corrupción, atendiendo al hecho de que el policía que no actúe debidamente pierda las prestaciones que el trabajo legítimo le proporcione.

## 8. Seguro por alto riesgo laboral.

Un punto específico del trabajador de la seguridad pública es otorgarle un sistema de seguros de incapacidad y muerte atendiendo al riesgo mayor en el que desarrollan su trabajo, pues no es aceptable que un policía que resulte víctima de la delincuencia reciba él o su viuda una retribución inferior a la que recibiría un respetable trabajador burocrático que muriera de congestión alcohólica.

## 9.- Tribunal competente y proceso laboral.

Para defender los muy escasos derechos que hasta ahora tienen, los trabajadores policíacos deben acudir al Tribunal Contencioso Administrativo de la Jurisdicción, según se ha establecido jurisprudencialmente, lo cual es inadecuado y absurdo, por ello debe determinarse en la Constitución con toda claridad cuál es el tribunal laboral que ha de servir para defender los derechos del trabajador de los cuerpos de seguridad pública y cuál es el proceso jurisdiccional que servirá de medio para tal fin, pues sin dichos instrumentos no hay régimen laboral que resulte eficaz.

## 10. Regulación puntual de la violencia y medio de fuerza.

Es un hecho que el Estado es titular de una suerte de monopolio de la violencia, lo que llamamos violencia institucionalizada, es decir, el órgano público que por antonomasia ejerce la violencia institucionalizada es la policía, más aún, la

característica definitoria del trabajo policíaco es el uso de instrumentos y signos de fuerza, no sólo las armas son medios de disuasión: el propio uniforme y las insignias policíacas intimidan y generan respeto.

Por esa razón, es imprescindible legislar y regular el uso de los medios de fuerza y violencia que por naturaleza utilizan los cuerpos policíacos, ya que la falta de esa normatividad conduce a una evidente ineficiencia en su función y una falta de certeza jurídica en el trabajador de la seguridad pública.

La policía pues, ha sido creada para ejercer la violencia o fuerza pública en nombre de la sociedad.

Se equipara la fuerza pública con la violencia debido a que resulta obvio que la fuerza pública implica el uso de la violencia, no sólo la violencia actuante, sino la que, por la sola presencia del elemento armado, disuade.

Es verdad que existen corrientes doctrinales de derecho administrativo que proponen que es actividad policíaca toda aquella que consiste en la supervisión, verificación y control por parte de la administración pública, pero esta concepción resulta desorbitada, ya que por un lado la labor principal de la policía no es sólo supervisar o controlar, sino sobre todo servir de fuerza pública en el esfuerzo de hacer cumplir la ley y, por otro lado, no toda la actividad supervisora o verificadora implica el uso de la fuerza pública.

Si es cierto que el Estado ha creado el monopolio de la violencia legítima y que esta violencia se ejerce por medio de la fuerza pública representada por los diversos órganos llamados cuerpos policíacos y que estos cuerpos policíacos se distinguen y caracterizan por medios e instrumentos violentos que le son propios, entonces la tarea subsiguiente debe ser la normatividad jurídica propia de la creación, funcionamiento y operación de los cuerpos policíacos.

Ahora bien, la policía, en tanto órgano público, sólo puede actuar en función de la ley, es decir, sólo puede realizar aquello que la ley le obligue o, excepcionalmente, lo que le permite discrecionalmente; el cumplimiento de este esquema hace efectiva la garantía de legalidad, siendo aquí donde está la gran importancia de la normatividad jurídica en materia policíaca, no sólo por que es un órgano público, sino por que es el órgano público que nos violentará para obligarnos al cumplimiento de la Ley.

Por tanto, la legislación policíaca habrá de contener, entre otros, los siguientes aspectos mínimos:

- ▶ Línea de mando organizacional.
- ▶ Atribuciones de cada nivel de mando.
- ▶ Entrenamiento.
- ▶ Procedimientos para la utilización de métodos e instrumentos de fuerza.
- ▶ Mandos en las crisis.
- ▶ Utilización de armas en cada circunstancia.

En el presente momento no existe legislación policíaca, ni buena ni mala, simplemente no hay, con la consecuencia de que los policías no saben qué o cuándo hacer, y la sociedad, por consiguiente, no puede exigirles comportamiento específico alguno ni fincar responsabilidades de tipo administrativo o penal específicas para la policía.

La propuesta final es sencilla: comprar patrullas, radios y uniformes no basta, quizá ni siquiera es urgente, debe legislarse cuanto antes, en los niveles federal y común, para darle sentido y concierto a la labor policíaca, el tema es elemental y consiste en determinar qué es la policía, qué debe realizar y cuándo lo debe hacer.

### **CAPÍTULO 3. ACTUALIDAD Y DEFICIENCIAS DEL RÉGIMEN DISCIPLINARIO Y DE REMOCIÓN DE LA POLICÍA MUNICIPAL EN EL ESTADO DE MÉXICO.**

La imposición de sanciones por responsabilidad administrativa de los elementos de los cuerpos de seguridad pública, en su carácter de actos administrativos, debe someterse a los procedimientos que las normas legales establecen; la autoridad administrativa se encuentra vinculada en los términos de los artículos 14 y 16 constitucionales, que la obligan a cumplir las formalidades esenciales del procedimiento, conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho, y a emitir sus actos con la debida fundamentación y motivación.

“En el procedimiento administrativo, considerado como un conjunto de actos coordinados que preparan el acto administrativo, encontramos que su realización se da en una sucesión de momentos que se integran en diferentes fases, para concluir con el objetivo que se pretende”<sup>37</sup>

En el Estado de México, hasta antes de 1990 no existía algún ordenamiento que regulara los pasos que la autoridad debía seguir para sancionar las faltas a la disciplina en el ámbito de la Administración Pública, ya que anteriores leyes de responsabilidades de carácter federal, al referirse a estas infracciones, sólo consignaban un procedimiento penal para la imposición de las sanciones, y las demás leyes administrativas que mencionaban estas infracciones eran omisas respecto del procedimiento sancionatorio.

Por ejemplo, la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios de fecha 11 de abril de 1984, publicada en la Gaceta del Gobierno número 81 del 30 de abril del mismo año, estableció “correcciones disciplinarias” consistentes en multas y suspensión temporal de funciones para los empleados y funcionarios que incurrieran en faltas que ameritarán el fincamiento de responsabilidades, y a los que dejaran de fincarlas, pero no señaló procedimiento alguno.

---

<sup>37</sup> Vid. DELGADILLO GUTIERREZ, Luis Humberto, Elementos de Derecho Administrativo, Editorial Limusa, México, 2000, pp. 162 y 163.

A partir del año de 1990, con la entrada en vigor de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de México y Municipios, se creó el procedimiento que hacía falta, con el que se pretendieron cubrir los aspectos básicos para el fincamiento de las sanciones administrativas, al cual se llamó, en los términos de su Título Tercero, Capítulo tercero, “Sanciones disciplinarias y procedimiento administrativo para aplicarlas”.

“...La falta de cumplimiento en los deberes que impone la función pública da nacimiento a la responsabilidad del autor, responsabilidad que puede ser de orden civil, de orden penal o de orden administrativo. Cualquiera falta cometida por el empleado en el desempeño de sus funciones lo hace responsable administrativamente, sin perjuicio de que pueda originarse, además, una responsabilidad civil o penal.

Esa responsabilidad no trasciende fuera de la Administración; la falta que la origina se le denomina falta disciplinaria; la sanción que amerita es también una pena disciplinaria y al autoridad que la impone es la jerárquica superior al empleado que ha cometido la falta...”<sup>38</sup>

Resulta conveniente señalar que este procedimiento se encuentra regulado por la ley de la materia sólo en sus elementos básicos, ya que para las lagunas legales que pudieran presentarse durante la tramitación del procedimiento disciplinario (como sucede diariamente en la vida profesional), resulta aplicable el Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, tal y como expresamente lo señala su artículo 91.

### **3.1. Sanciones disciplinarias.**

La fracción III del Artículo 109 constitucional dispone que se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad, la honradez, la lealtad, la imparcialidad y la eficiencia que deben observar en sus empleos, cargos o comisiones. Dichas sanciones consistirán en el Apercibimiento (privado o público), Amonestación (privado o público), Suspensión temporal, Destitución del puesto, Sanciones económicas,

---

<sup>38</sup> *Vid.* FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo, Trigésimo primera edición, Edit. Porrúa, México, 1992, p. 170.

e Inhabilitación temporal para desempeñar empleos o cargos o comisiones en los órganos de Gobierno.

Resulta oportuno citar el texto del criterio jurisprudencial sostenido por el Tribunal Contencioso Administrativo del Estado de México que al efecto señala:

**RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS RESARCITORIAS. NO TIENEN LA NATURALEZA DE SANCIONES.-** De los preceptos 49, 50 y 72 a 75 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios destacan estos lineamientos: tienen el carácter de sanciones por responsabilidad administrativa la amonestación, suspensión del empleo, destitución del cargo, sanción económica e inhabilitación temporal para desempeñar alguna función en el servicio público; en las resoluciones en que se apliquen sanciones por responsabilidad administrativa, las autoridades competentes deben considerar diversas circunstancias de individualización de dichas sanciones; y las responsabilidades administrativas resarcitorias tienen por objeto reparar, indemnizar o resarcir los daños o perjuicios que se causen al patrimonio estatal o municipal. Subsecuentemente, las circunstancias de individualización de sanciones a que se refiere el artículo 50 de la aludida Ley sólo deben observarse en la imposición de las sanciones administrativas que enlista el dispositivo 49 del propio ordenamiento, sin que puedan aplicarse a las responsabilidades administrativas resarcitorias a que aluden los numerales 72 a 75 del mismo cuerpo legal, habida cuenta que éstas no tienen la naturaleza de sanciones, sino de indemnizaciones a los daños y perjuicios causados al patrimonio público, que se rigen por la garantía genérica de fundamentación y motivación.

Recurso de Revisión número 628/994.- Resuelto en sesión de la Sala Superior de 13 de diciembre de 1994, por unanimidad de tres votos.

Recurso de Revisión número 629/994.- Resuelto en sesión de la Sala Superior de 31 de enero de 1995, por unanimidad de tres votos.

Recurso de Revisión número 72/995.- Resuelto en sesión de la Sala Superior de 24 de marzo de 1995, por unanimidad de tres votos.<sup>39</sup>

Por otro lado, tratándose de servidores públicos pertenecientes a los cuerpos de seguridad pública, la Ley de Seguridad Pública del Estado de México, en su artículo 68 señala que, cuando éstos incumplan con las obligaciones y deberes contenidos en dicho cuerpo legal y sus respectivos reglamentos, **y que no ameriten su remoción**, serán sancionados con:

- I. Amonestación;
- II. Arresto hasta por 36 horas; y
- III. La separación temporal del servicio hasta por 15 días.

<sup>39</sup> Jurisprudencia 138 visible en la obra: JURISPRUDENCIA ADMINISTRATIVA PRIMERA, SEGUNDA Y TERCERA ÉPOCA 1987/2004, Tercera Edición 2005, publicación del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México. Publicación Oficial.

### 3.1.1. Amonestación.

Del latín *moneo*, *admoneo* (amonestar, advertir, prevenir, anunciar, predecir), es una corrección disciplinaria mediante la cual el órgano competente advierte al servidor público responsable que su conducta es violatoria del marco jurídico que regula su función, previniéndolo para que se abstenga de cometer con sus actos u omisiones una conducta irregular, so pena de incurrir en responsabilidad y hacerse acreedor a una sanción mayor.

En la práctica es común confundir el término “amonestación” con el de “apercibimiento”, por lo que al efecto se señala lo siguiente: “El vocablo amonestación se utiliza en el ordenamiento procesal mexicano con varios significados, ya que desde un primer punto de vista, se aplica como corrección disciplinaria (y en este sentido se confunde con el apercibimiento para que se guarde el debido orden y compostura en las actuaciones judiciales), o bien como una reprensión para que no reitere un comportamiento que se considera indebido dentro del procedimiento; pero también, en una segunda perspectiva, se emplea como una exhortación para que no se repita una conducta delictuosa, y en esta dirección se utiliza al comunicarse al inculpaado una sentencia penal condenatoria...”<sup>40</sup>

Por otro lado tenemos que: “La voz de apercibimiento posee en el lenguaje forense dos acepciones que se distinguen claramente. Significa, en primer lugar, la advertencia o conminación que la autoridad hace a determinada persona, de las consecuencias desfavorables que podrá acarrearle la realización de ciertos actos u omisiones; en un segundo sentido es una sanción que los magistrados y los jueces pueden imponer a sus subordinados y también a quienes perturben o contraríen el normal desarrollo de las audiencias y demás actividades judiciales o falten de palabra o por escrito, al respeto y consideración debidos a la administración de justicia...”<sup>41</sup>

Así pues, debe entenderse a ambos términos como una corrección disciplinaria impuesta por infracciones que no tienen calidad de delito, advirtiéndole de las

---

<sup>40</sup> DICCIONARIO JURIDICO MEXICANO. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, tomo A-CH, décima tercera edición, Porrúa, México, 1999, pp. 152, 153.

<sup>41</sup> *Ídem*. p. 180.

sanciones a las que se expone, pero sin que la falta de esta advertencia impida que se hagan efectivas en su oportunidad las sanciones de la reincidencia, lo que significa que no se distingue con claridad entre los dos términos, por lo tanto consideramos válido el uso indistinto de ambos conceptos.

Tanto en el apercibimiento como la amonestación, en su modalidad de pública o privada, se refieren a las circunstancias de dejar constancia o no en el expediente “laboral” que obra en la unidad administrativa de recursos humanos de cada dependencia, en el sentido de que el servidor público fue sancionado; así como en el hecho de hacerlo del conocimiento de la Contraloría Municipal y en su caso de la Secretaría de la Contraloría del Gobierno del Estado de México, para que incluya a éste en el registro de servidores públicos sancionados.

En este sentido se tiene que: “...el apercibimiento privado, es el que realiza la autoridad en forma verbal, sin que exista constancia documental de su imposición por la escasa importancia del asunto; en cambio, estamos ante un apercibimiento público cuando la autoridad considera que la responsabilidad incurrida amerita que deben quedar por escrito e inmediatamente integrado al expediente.”<sup>42</sup>

Este criterio es objetable en atención a que por una parte, habiéndose iniciado un proceso administrativo disciplinario es requisito documentar todas y cada una de las actuaciones derivadas de dicho procedimiento, acto que se logra mediante la resolución firme y por escrito que emite el titular del órgano competente, ya que si se hiciera en forma verbal no existiría la **evidencia** de la actuación de la unidad administrativa que conoce de la responsabilidad y parecería que el asunto quedó pendiente; y por la otra subsiste el hecho de que, habiendo sido sancionado en forma privada el servidor público, no se tenga antecedente alguno en caso de que incurra en otra responsabilidad y por

---

<sup>42</sup> Cfr. Criterio proporcionado por la Lic. María de Lourdes Ledezma Fonseca, entonces Asesor Comisionado de la Tercera Sala Regional del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México, Abril del 2005.

ende la falta de constancia impediría acreditar la reincidencia, además que por disposición expresa de la Ley de Seguridad Pública del Estado de México, la amonestación se hará constar por escrito.

### **3.1.2. Arresto.**

Dispone el artículo 68 de la Ley de Seguridad Pública del Estado de México, lo que es del tenor literal siguiente:

Artículo 68.- Son sanciones disciplinarias:

...

II. Arresto hasta por 36 horas y,

...

El arresto es el acto por el cual se ordena la privación de la franquicia del subordinado, por haber incurrido en omisión o falta que no sea grave. En ningún caso podrá exceder de 36 horas.

La imposición de ésta medida disciplinaria, por disposición del artículo 72 del ordenamiento legal invocado, será de la siguiente forma:

- a) Hasta 12 horas, cuando sea la primera vez que se incurre en incumplimiento de las normas disciplinarias,
- b) De 13 a 24 horas, cuando sea la segunda vez que se incurre en incumplimiento de las normas disciplinarias,
- c) De 25 a 36 horas, cuando sea la tercera vez que se incurre en incumplimiento de las normas disciplinarias; y
- d) De 37 horas a 15 días, cuando sea la cuarta o posterior veces que se incurre en incumplimiento de las normas disciplinarias, en todo caso se aumentaran en tres días por cada vez que se incurra en omisión de las normas disciplinarias hasta llegar al máximo de 15 días.

En efecto, esta corrección disciplinaria consiste en una corta privación, decretada por una autoridad administrativa, recibiendo en este caso la denominación de “arresto administrativo”<sup>43</sup>, el cual se cumplimentará en lugar distinto del destinado al cumplimiento de las penas de privación de la libertad, aunque su duración, por mandato del artículo 21 Constitucional, no debe exceder de 36 horas.

---

<sup>43</sup> DICCIONARIO JURIDICO MEXICANO. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, tomo A-CH, décima tercera edición, Porrúa, México, 1999, p. 254.

En el caso del inciso d) antes señalado, su texto resultaría contradictorio al espíritu del ordenamiento constitucional, sin embargo no es así, toda vez que en ese supuesto, no estamos hablando de un arresto propiamente dicho, pues la intención del constituyente local fue insertar lo que se conoce como “inhabilitación o suspensión temporal”, tal y como se indicará en capítulos posteriores.

El arresto es una medida de privación de la libertad contemplada en las leyes, que posee diversos objetivos: como medida cautelar personal dentro de un proceso penal; como medida de apremio para el cumplimiento de ciertos actos; o como sanción administrativa, siendo entonces, propiamente dicho, es la acción de la policía, o de alguna persona que actúa bajo orden de la ley o del Estado, para tomar a una persona bajo custodia, de forma que estén en disposición de contestar a la acusación de un delito, medida provisional que puede tener efectos muy perjudiciales para el sujeto que lo sufre, tales como la pérdida del empleo por incapacidad de acudir a trabajar, o pérdida de posición social.

### **3.1.3. Separación temporal del servicio.**

La separación temporal del servicio es la sanción administrativa mediante la cual el servidor público es separado temporalmente del empleo, cargo o comisión que desempeña dentro de los órganos de gobierno, sin derecho a percibir remuneración alguna.

Dispone el Artículo 51 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de México y Municipios que, cuando se imponga como consecuencia de un acto u omisión que implique lucro indebido o cause daños y perjuicios, será de uno a tres tantos de los beneficios obtenidos y de los daños y perjuicios causados, que deberá pagar una vez determinada en cantidad líquida, en su equivalencia en salarios mínimos vigentes al día de su pago.

**DIRECTOR GENERAL DE RESPONSABILIDADES Y SITUACIÓN PATRIMONIAL DE LA SECRETARÍA DE LA CONTRALORÍA ESTATAL. ES COMPETENTE PARA IMPONER SANCIONES A SERVIDORES PÚBLICOS.**- Es de la competencia de la Secretaría de la Contraloría del Gobierno Estatal la aplicación de las sanciones de inhabilitación para desempeñar un empleo o comisión en el servicio público, las económicas cuyo monto sea superior a doscientas veces el salario mínimo vigente en la Capital del Estado y las de suspensión y destitución en el cargo de servidor público, en los casos en que estas dos últimas no se impongan por los superiores jerárquicos de las dependencias de la Administración Pública Estatal, de conformidad con los artículos 38 Bis fracción XIX de la Ley Orgánica de la Administración Pública de la Entidad, 3° fracción III, 52 fracciones II, III y IV y 55 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios. Al respecto, la fracción VII del numeral 8° del Reglamento Interior de la Secretaría de la Contraloría confiere a la Dirección General de Responsabilidades y Situación Patrimonial la facultad de imponer las sanciones que competan a la Secretaría de la Contraloría, de acuerdo con las disposiciones legales aplicables. Por lo tanto, provienen de autoridad competente las sanciones administrativas que hayan sido aplicadas, en los referidos términos, por el Director General de Responsabilidades y Situación Patrimonial de la Secretaría de la Contraloría Estatal.

Recurso de Revisión número 40/993.- Resuelto en sesión de la Sala Superior de 18 de marzo de 1993, por unanimidad de tres votos.

Recurso de Revisión número 65/993.- Resuelto en sesión de la Sala Superior de 18 de marzo de 1993, por unanimidad de tres votos.

Recurso de Revisión número 79/993.- Resuelto en sesión de la Sala Superior de 18 de marzo de 1993, por unanimidad de tres votos.<sup>44</sup>

La Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de México y Municipios contempla a la separación temporal del servicio como de naturaleza correctiva y sancionadora y se dicta al final del procedimiento disciplinario y específicamente en los puntos resolutivos del documento emitido por el órgano competente, así mismo faculta a la Secretaría de la Contraloría Estatal y a las Contralorías Internas para proceder a la suspensión temporal de los presuntos responsable de sus cargos, empleos o comisiones si, a su juicio, así conviene para la conclusión o continuación de las investigaciones.

La suspensión cesará cuando así lo resuelva el Órgano de Control Interno, independientemente de la iniciación, continuación o conclusión del procedimiento, en este caso, la suspensión impuesta debe considerarse como

---

<sup>44</sup> Jurisprudencia 99 visible en la obra: JURISPRUDENCIA ADMINISTRATIVA PRIMERA, SEGUNDA Y TERCERA ÉPOCA 1987/2004, Tercera Edición 2005, publicación del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México. Publicación Oficial.

medida de carácter procedimental que no prejuzga sobre la responsabilidad del servidor público suspendido.

### **3.2. Procedimiento Administrativo de Remoción.**

De conformidad con lo dispuesto por el artículo 77 de la Ley de Seguridad Pública Preventiva del Estado de México, la Remoción es la sanción administrativa que se impone al servidor público responsable y que deja sin efectos el nombramiento que formaliza la relación contractual con el Estado, dándolo de baja definitiva del servicio y por ende la terminación de los efectos del nombramiento, expedido por la autoridad competente.

La inhabilitación o remoción, como sanción administrativa para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público será aplicable por resolución jurisdiccional dictada por el órgano que corresponda según las leyes aplicables, que es la misma que conoce de la queja o denuncia administrativa, esto es, la Secretaría de la Contraloría, o en su defecto, las Contralorías Internas.

Aunado a lo anterior, se ha considerado como inconstitucional la imposición de sanciones que pudieran ser de naturaleza penal o parte de las autoridades administrativas, sobre todo cuando aparentemente se pudieran estar lesionando los derechos civiles, políticos o familiares del servidor público responsable, por contravenir los artículos 21 y 49 constitucionales, el primero referido a que la imposición de penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial, y el segundo a la distribución de competencias entre las potestades públicas.

“...Los argumentos en los que se apoya la autoridad judicial para establecer en este sentido su criterio fueron que:

La inhabilitación puede ser considerada como una sanción penal impuesta por las autoridades judiciales cuando sea el resultado de una conducta criminal o como una sanción administrativa impuesta por las autoridades competentes a las que reputa como tales la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos cuando sea el resultado de infracciones al Código de Conducta previsto en el artículo 47 de dicho ordenamiento.

La inhabilitación impuesta al servidor público responsable por la autoridad administración restringe temporalmente su capacidad para ocupar puestos públicos, sin que por ello se vean afectados sus derechos políticos.

El artículo 56 fracción V de la ley de la materia no es violatorio del artículo 21, en su parte inicial, de la Constitución General de la República, porque este se refiere a las penas derivadas de la comisión de conductas delictivas que deben ser impuestas por jueces penales, que no comprende las sanciones administrativas a las que se hagan acreedores los servidores por falta a los deberes propios de sus funciones, en virtud de que esta últimas están previstas en el título IV de la propia constitución;

El título IV constitucional distingue las sanciones que deben imponerse por responsabilidad penal de las que deben imponerse por responsabilidad administrativa o política, dentro de las que se encuentran, en ambos casos, la inhabilitación; y,

El artículo 56 fracción V de la ley de la materia no es violatorio del artículo 49 constitucional, por lo que se refiere a la distribución de competencias, en este caso entre la autoridad judicial y la autoridad administrativa, porque la primera tiene reservada la imposición de sanciones, entre ellas la inhabilitación, de acuerdo con el artículo 24 del Código Penal en materia federal, mientras que la segunda tiene reservada la aplicación de la misma sanción, en los términos de la ley reglamentaria del título IV de la Constitución Federal...<sup>45</sup>

Si se trata de trabajadores que no tengan relación con las labores operativas de los cuerpos de seguridad pública, el área legal de la dependencia o entidad presentará, ante el Tribunal Estatal de Conciliación y Arbitraje, demanda laboral en contra del servidor público responsable, a la que se acompañará como documento fundatorio la resolución firme por la que la Contraloría Interna o su superior jerárquico, impuso como sanción la destitución a dicho servidor público.

Lo anterior encuentra su fundamento en el párrafo segundo del artículo 94 de la Ley del Trabajo de los Servidores Públicos del Estado y Municipios, que dispone a la letra:

Artículo 94.- La institución Pública deberá dar aviso por escrito al servidor público de manera personal, de la fecha y causa o causas de la rescisión de la relación laboral.

En caso de que exista imposibilidad comprobada de entregar el aviso, o que el servidor público se negare a recibirlo, la institución pública o dependencia, dentro

---

<sup>45</sup> Vid. MONSERRIT ORTIZ SOLTERO, Sergio. Responsabilidades Legales de los Servidores Públicos. Editorial Porrúa, México, 1999, p. 160, 161 y 162.

de los cinco días hábiles siguientes a la fecha de la rescisión, deberá hacerlo del conocimiento del Tribunal, proporcionando a este el último domicilio que tenga registrado y solicitando sea notificado el servidor público.

En cuanto a los elementos de los cuerpos de seguridad pública, una vez dictada la resolución administrativa por la que se impone como sanción la remoción del cargo o comisión que venía desempeñando, surte efectos desde el momento en que le es notificada oficialmente, y la autoridad competente debe remitir una copia de la resolución al área de recursos humanos correspondiente para los efectos legales a que haya lugar.

Asimismo, debe remitirse también, copia de la resolución a la Contraloría Interna, así como a la Secretaría de la Contraloría del Gobierno del Estado para que se asiente en el registro de sanciones; es decir, que mientras en el régimen de base se requiere demandar la destitución del servicio público responsable ante el Tribunal Estatal de Conciliación y Arbitraje; en el régimen de confianza, por la naturaleza de las funciones del servidor público, no es necesario formular dicha notificación, por lo que la resolución dictada por el titular de la Contraloría, surte sus efectos a partir de su notificación al servidor público.

**En este tenor, la resolución administrativa debe contener las causas y los fundamentos razonamientos y motivaciones que provocaron la imposición de la sanción de destitución. La Secretaría de la Contraloría y la Contraloría Interna deben encuadrar la conducta del servidor público dentro de la legislación vigente y aplicable, y probar que ha sido contraria a las disposiciones legales que rigen su conducta.**

### **3.2.1. Causales.**

De conformidad el contenido del texto del artículo 78 de la Ley de Seguridad Pública Preventiva del Estado de México, son causales de Remoción del servicio, las siguientes:

***I. Incurrir en faltas de probidad u honradez, o en actos de violencia, amagos, injurias, maltrato a los superiores, compañeros, subordinados o familiares de unos u otros, dentro o fuera del servicio;***

El diccionario Nuevo Espasa Ilustrado define la voz probidad como rectitud de ánimo, lealtad y honradez<sup>46</sup>. Así también, el Diccionario Jurídico Espasa-Calpe considera sinónimas las voces probidad y honradez, las cuales define como la calidad moral que obliga a una persona al más severo cumplimiento de sus deberes respecto de los demás<sup>47</sup>.

De lo anterior se advierte que, no existe un diccionario jurídico o autores nacionales o extranjeros que ofrezcan una definición de falta de probidad; por no encontrarla incluida en las legislaciones más conocidas; al considerar el concepto como un término propio de la materia laboral.

Razón por la cual nos remitimos a la doctrina en materia laboral donde encontramos que el autor Euquerio Guerrero, siguiendo la doctrina del maestro Mario De la Cueva, denomina la probidad como “deber de fidelidad”, señalando que éste consiste en la observancia del cumplimiento de una obligación que una persona debe a otra<sup>48</sup>.

Además, ha sido la jurisprudencia la que apoya la definición y comprensión de dicho concepto, debido al surgimiento de problemas obrero-patronales, con el objeto de sancionar conductas indebidas de patronos y trabajadores, cuya base jurídica no se encuentra en el hacer o no hacer, sino en la armonía que debe existir entre trabajadores y patronos en todo centro de productividad o servicio.<sup>49</sup>

---

<sup>46</sup> DICCIONARIO NUEVO ESPASA ILUSTRADO. Espasa Calpe, S.A., México, 2005, p. 1090.

<sup>47</sup> DICCIONARIO JURIDICO ESPASA-CALPE. Espasa Calpe, S.A., México, 1996, p. 2556.

<sup>48</sup> *Vid.* GUERRERO, Euquerio. Manual de Derecho del Trabajo. Vigésima edición, Edit. Porrúa, México, 1998, p. 277.

<sup>49</sup> *Vid.* CUEVA, Mario de la. Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo. Edit. Porrúa, México, 1982, pp. 603-607.

Sirva de apoyo a lo anterior, los siguientes criterios jurisprudenciales que me permito transcribir:

Novena Época, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo: VIII, Septiembre de 1998, Tesis: XV.1o.8 L, Página: 1193, PROBIDAD Y HONRADEZ, FALTA DE. La falta de probidad y honradez del trabajador la proyecta su actitud de no proceder rectamente en las funciones encomendadas, apartándose de las obligaciones que se tienen a cargo o procediendo en contra de las mismas, con la dañada intención de perjudicar a la parte patronal, que bien puede ser a través de un hecho aislado, pero que requiere una pensada preparación para su ejecución, o bien, la repetición de algunas actitudes que perjudiquen a la empresa que, aun cuando negligentes, la falta de voluntad del trabajador de no enmendarse refleja tal voluntad de no cuidar la función encomendada y el citado interés del patrón; luego, si no se aportan elementos que acrediten que la falta en que incurrió la parte trabajadora fue producto de una operación maquinada o de una reiterada tendencia al descuido de la función que desarrolla y, por tanto, desinterés por la empresa, es claro que tal hecho aislado no pueda constituir una falta de probidad que justifique su despido.

Séptima Época, Instancia: Cuarta Sala, Fuente: Apéndice de 1995, Tomo: Tomo V, Parte SCJN, Tesis: 392, Página: 260, PROBIDAD U HONRADEZ, FALTA DE. CONCEPTO. Por falta de probidad u honradez se entiende el no proceder rectamente en las funciones encomendadas, con mengua de rectitud de ánimo, o sea, apartarse de las obligaciones que se tienen a cargo procediendo en contra de las mismas, dejando de hacer lo que se tiene encomendado, o haciéndolo en contra; debe estimarse que no es necesario para que se integre la falta de probidad u honradez que exista un daño patrimonial o un lucro indebido, sino sólo que se observe una conducta ajena a un recto proceder.

De esta manera, para que quede elevada al mundo fáctico la falta de probidad debe suceder que se produzcan daños o perjuicios irreparables, actos de violencia efectivos y demostrables, es decir, deben acreditarse de modo fehaciente, a través del acta administrativa que se instrumente al respecto.

Como eximente de responsabilidad el servidor público deberá probar que actuó como consecuencia de una provocación o en defensa de su integridad corporal o intereses morales.

En dicha Acta Administrativa se debe precisar con toda claridad, los hechos ocurridos, por lo que la declaración de los testigos de cargo debe ser exhaustiva en cuanto a la conducta asumida y el vocabulario utilizado, lo anterior, a efecto de encuadrar debidamente esta causal.

**II. Faltar por más de 3 días a sus servicios sin causa justificada, en un período de 30 días o de 5 en 90 días;**

De una correcta interpretación del precepto legal antes transcrito, se desprende que el legislador fue muy preciso al establecer en forma inequívoca que la relación contractual del policía frente al Estado podrá rescindirse (sin responsabilidad para él), por tener más de tres **faltas** de asistencia a su jornada de trabajo, sin el permiso correspondiente, o sin causa justificada.

De esta manera, si consideramos que la jornada de trabajo de los cuerpos policíacos es continua (en términos laborales es un concepto que expresa la idea de que desde la hora en que se inicia la jornada y aquella en que concluye, el trabajador se encuentra a disposición del patrón), las faltas de asistencia se refieren a jornadas de servicio en forma total, por lo que, en estas condiciones, para que se configure esta causal de rescisión debe acreditarse una cuarta falta, en un periodo de treinta días, o de seis en noventa, es de concluirse que necesariamente, para la procedencia de la causal de rescisión en comento, deben ser por lo menos cuatro inasistencias en un periodo de treinta días o, por lo menos seis faltas en noventa días.

La prueba idónea para acreditar la presente causal de faltas injustificadas es la lista de asistencia, “*bitácora de servicios*” y/o “*fatigas*”<sup>50</sup> debidamente firmada por el Jefe de Sector o Comandante en turno.

**III. Destruir intencionalmente edificios, obras, equipos, vehículos, instrumentos u otros objetos a su cargo;**

Debido a que la “lealtad” es uno de los principios que debe observar en todo momento el agente policíaco en su actuación frente a la sociedad, dada la trascendencia de sus funciones, éste se encuentra obligado a cuidar los intereses de ésta, para evitarle perjuicios, esto se aplica precisamente a

---

<sup>50</sup> Libro de registro que se lleva en los diversos sectores policíacos donde se asientan las incidencias o novedades verificadas durante el servicio.

edificios, equipo, instrumentos y objetos relacionados e indispensables para la prestación del servicio.

Esta causal queda actualizada cuando los daños ocasionados los haga intencionalmente, o cuando los citados perjuicios, no intencionales, sean graves y que no habiendo dolo sí exista una negligencia tal, que sea la causa única del perjuicio; en este caso la intención dolosa puede ser muy difícil de acreditar, sobre todo en actos de sabotaje, pero deben reunirse todas las pruebas necesarias para crear animo en la convicción de la autoridad ante quien se dirima la controversia, sobre todo por los daños que pueda sufrir la administración pública y desprestigien el buen nombre de las instituciones.

***IV. Cometer actos inmorales durante el servicio sancionados por el reglamento de Deberes y Código de Ética;***

Esta expresión resulta muy amplia, y no debe dársele una acepción ni muy restringida ni muy extensa, pues se estaría calificando la inmoralidad cuando solo implique la comisión de un delito, o calificar extremos ridículos. Debemos entender que la contravención de las normas éticas que forman las buenas costumbres, es lo que se puede calificar como un acto inmoral, por lo tanto todos los elementos de los cuerpos de seguridad pública deben observar una conducta intachable dentro y fuera del servicio, que no se aparte de los buenos principios, que su conducta no menoscabe su reputación como servidores públicos ya que su conducta y ejemplo trasciende a la ciudadanía.<sup>51</sup>

Por actos inmorales, debe entenderse todos aquellos que ofendan a la moral o a las buenas costumbres, y para acreditar dicha causal es indispensable que durante el levantamiento del Acta Administrativa se precise detalladamente los actos inmorales que se cometieron.

---

<sup>51</sup> Cfr. BÁEZ MARTÍNEZ, Roberto. Principios Básicos de Derecho del Trabajo. Ed. Pac. México, 1994. p. 151.

***V. Revelar asuntos confidenciales o reservados de que tuviere conocimiento con motivo de la prestación del servicio;***

Esta causal se refiere a documentos (estudios, análisis, proyectos, operaciones), que por razón de su servicio intervengan en su confección y/o tramite, que sin ser precisamente secretos, contienen información o planes cuya publicidad puede causar deficiencia en la prestación del servicio, y que sin existir causa legal para ello, se hace partícipe de los mismos a personas ajenas a la Institución, por tanto dichos documentos deben guardarse con la debida prudencia, en caso contrario se iniciaran las acciones penales o civiles correspondientes.

***VI. Ocasionar con su imprudencia, abandono, descuido o negligencia, la suspensión o deficiencia del servicio;***

Partiendo del imperativo contenido en el artículo 2º de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, que al efecto señala: *“La seguridad pública es la función a cargo del Estado que tiene como fines salvaguardar la integridad y derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos”*, debe entenderse que este servicio no puede ser suspendido por causa alguna, por lo tanto aquel elemento que por su abandono o negligencia en el servicio, cause daños de imposible reparación, y ponga en riesgo la paz y tranquilidad pública, debe ser destituido del servicio.

Así se tiene que, se incurre en imprudencia o descuido, si con ello se compromete o pone en riesgo la seguridad del servicio o de las personas que se encuentren en él, para su investigación no es necesario que se haya causado un perjuicio o daño, basta para ello, que sólo se produzca el peligro, esto es, “el riesgo o contingencia inminente de que suceda algún mal”.

***VII. Desobedecer las órdenes verbales o escritas que reciba de sus superiores;***

Debe entenderse por desobediencia reiterada, la negativa sistemática de un elemento policíaco de obedecer las instrucciones giradas por sus jefes, mismas que con motivo de su trabajo tiene la obligación de realizar.

El desarrollo del servicio público de seguridad es un conjunto integral de reglas y procesos debidamente estructurados y enlazados entre sí, los esquemas de profesionalización, la certificación y el régimen disciplinario de los Integrantes de las Instituciones Policiales tiene por objeto garantizar el desarrollo institucional, la estabilidad, la seguridad y la igualdad de oportunidades de los mismos; elevar la profesionalización, fomentar la vocación de servicio y el sentido de pertenencia, así como garantizar el cumplimiento de los principios constitucionales, por tanto, ante la organización de mandos, los elementos policíacos están obligados a acatar y cumplimentar las ordenes que reciban de sus superiores, siempre que éstas se encuentren relacionadas con las labores propias del servicio, así pues, tenemos que toda orden que contravenga los principios antes señalados, será considerada ilícita y no se vera obligado ningún elemento a cumplimentarla, en términos de lo dispuesto por el párrafo segundo del artículo 76 de la Ley de Seguridad Pública Preventiva del Estado de México. Por analogía, sustenta lo anterior el siguiente criterio jurisprudencial que me permito transcribir:

Octava Época, Instancia: QUINTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA DE TRABAJO DEL PRIMER CIRCUITO. Fuente: Semanario Judicial de la Federación, Tomo: XII, Diciembre de 1993, Página: 861, DESOBEDIENCIA DE ÓRDENES Y SU COMPROBACION MEDIANTE DOCUMENTAL. Es verdad que si la empresa ha dado al trabajador la orden de realizar una actividad y éste no la hace, esa conducta de omisión es constitutiva de desobediencia, máxime si la misma queda plenamente acreditada mediante prueba documental consistente en acta administrativa.

***VIII. Asistir a sus servicios con aliento alcohólico o bajo el influjo de bebidas alcohólicas, sustancias psicotrópicas o estupefacientes; o consumirlas durante el servicio o en el centro de trabajo; y***

Dentro de las obligaciones de los elementos de los cuerpos policíacos, esta la de prestar el servicio con la debida prontitud, eficiencia y eficacia necesarios para llevar a buen termino las directrices señaladas por los mandos, por tanto, deben abstenerse de consumir, dentro o fuera del servicio, sustancias psicotrópicas, estupefacientes u otras sustancias adictivas de carácter ilegal, prohibido o controlado, salvo los casos en que el consumo de los medicamentos controlados sea autorizado mediante prescripción médica,

avalada por los servicios médicos de la Institución, la prueba idónea para acreditar el estado de embriaguez, es sin duda un certificado médico que haga constar tal estado físico.

Sin embargo, el estado de embriaguez, puede apreciarse por cualquier persona a través de los sentidos, tal y como lo han determinado los tribunales en la siguiente tesis jurisprudencial:

Séptima Época, Instancia: Cuarta Sala, Fuente: Semanario Judicial de la Federación, Tomo: 187-192 Quinta Parte, Página: 21, EMBRIAGUEZ, APRECIACION DEL ESTADO DE. La embriaguez es un estado que puede ser apreciado a través de los sentidos con la sola observación del hecho; esto es, que es posible percatarse que una persona se encuentre intoxicada por haber consumido bebidas alcohólicas, cuando su aspecto y su conducta son distintas de las que normalmente siguen las demás personas; y para lo cual no son necesarios conocimientos especiales, como tampoco es necesario que se detallen todos los síntomas que presente ese estado para llegar a esa conclusión.

***IX. Faltar reiteradamente más de dos veces u ocasiones a las obligaciones que impone esta ley y sus disposiciones reglamentarias,***

La falta de cumplimiento de las condiciones mínimas generales, es la conducta desarrollada por un elemento policíaco orientada a no cumplir con las obligaciones a las cuales está impuesto, de conformidad con su nombramiento y el Reglamento respectivo.

Para poder acreditar esta causal, es necesario que en el acta correspondiente se asiente con toda claridad cuál es la falta de cumplimiento llevada a cabo por dicho elemento y determinar con precisión el daño que se causó.

***X. Por prisión que sea resultado de una sentencia condenatoria; y***

La prisión preventiva, es decir, aquella a que sea sometida el elemento policíaco hasta antes de que se dicte sentencia definitiva en la causa penal, sólo da lugar a suspender provisionalmente el desempeño de su servicio.

Para solicitar el cese de un elemento de la policía que tiene como causa la prisión que sea el resultado de una sentencia ejecutoria no es necesario el

levantamiento del acta administrativa, con copia certificada de la sentencia es suficiente para sustanciar el procedimiento de cese definitivo.

***XI. Dejar de observar cabalmente sus deberes y obligaciones establecidas en esta Ley.***

Como todo acto de autoridad, los que lleve a cabo la Administración Pública Municipal, a través de sus representantes y funcionarios autorizados, con fines de sancionar a un servidor público, ya sea administrativo u operativo o de apoyo y asistencia, es necesario cumplan con el principio de legalidad, previsto por los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, esto es, que todo acto de autoridad que cause molestia a la esfera jurídica del gobernado debe estar debidamente fundado y motivado.

**3.2.2. Tramitación del procedimiento.**

El artículo 59 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios, regula el procedimiento disciplinario para la aplicación de sanciones por responsabilidades administrativas a servidores públicos, el cual esta integrado por una serie de trámites y formalidades, dentro de los que se encuentra el desahogo de la garantía de audiencia de los “presuntos responsables”, a efecto de determinar la existencia o inexistencia de responsabilidades administrativas, donde dicho procedimiento administrativo disciplinario es de orden público, tal y como lo disponen los artículos 1 y 106 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México.

*“En lo que al procedimiento se refiere, también ya hemos indicado el movimiento a favor de su asimilación con el procedimiento judicial, organizado en forma de dar amplio derecho de prueba y de defensa al empleado enjuiciado...”<sup>52</sup>*

**3.2.2.1. Inicio.**

El procedimiento disciplinario estatuido en el artículo 45 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios se inicia

---

<sup>52</sup> Vid. FRAGA, Gabino. *Op. Cit.*, p. 172.

con la presentación de la queja o denuncia presentada en contra del servidor público por el incumplimiento de las obligaciones contenidas en el artículo 42 del mismo ordenamiento, así como lo prevenido en el artículo 55 de la Ley de Seguridad Pública Preventiva del Estado de México y sus reglamentos.

En los artículos 45 y 46 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de México y Municipios se establece la posibilidad de que *“...cualquier interesado pueda presentar quejas y denuncias por incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos...”* las cuales serán uno de los resortes que generarán el procedimiento disciplinario, también se prevé como una obligación que los servidores públicos denuncien en la contraloría interna los hechos ilícitos de los servidores públicos que tengan bajo su dirección; obligación que si no es cumplida, los corresponsabiliza con el infractor.

De esta manera, los diferentes órganos de control a nivel interno o a nivel general, según el caso, llevan a cabo la fase de investigación, de acuerdo con las normas y lineamientos diseñados para tal efecto.

#### **3.2.2.2. Formación del expediente.**

En la fase de admisión se deberá integrar la documentación o información relativa a la queja o denuncia que permita al órgano administrativo competente contar con los elementos para iniciar las investigaciones y determinar si ha lugar a dar inicio al procedimiento disciplinario.

Las Unidades de Quejas y Denuncias deberán verificar que estas: (1) versen sobre irregularidades administrativas, desechando aquellas que por su naturaleza no constituyan responsabilidad, (2) Que sean imputables a algún servidor público, y (3) Que sea competencia de la Contraloría Interna ante la cual se presenta la queja o denuncia.

En la fase de investigación, la Contraloría Interna que corresponde, a través de la Unidad de Quejas y Denuncias, reunirá los elementos necesarios para enmarcar la conducta irregular del servidor público dentro de los ordenamientos que rigen su conducta como tales.

En esta etapa se debe determinar la existencia de la conducta irregular y la capacidad del órgano administrativo especializado para plantear jurídicamente la responsabilidad de que se trata. El quejoso deberá aportar los mayores elementos de prueba posibles para que el órgano administrativo pueda fincar la responsabilidad.

La Contraloría Interna está legalmente facultada para desechar la queja o denuncia cuando estime que no hay elementos suficientes para fincar la responsabilidad, aunque antes de llegar a este extremo, dispondrá la práctica de otras investigaciones y citará para otra u otras audiencias.

En prevención a los principios de seguridad y certeza jurídica las Contralorías Internas deberán dejar constancia de las actuaciones y diligencias que realicen, previniendo al quejoso, compareciente o presunto responsable para que se conduzca con verdad en dichas diligencias, si durante el desarrollo de las investigaciones la Contraloría Interna detecta que existe una comisión ilícita deberá denunciar los hechos al agente del Ministerio Público, con el apoyo del área legal administrativa.

### **3.2.2.3. Cuestiones previas.**

La queja o denuncia debe ser presentada por escrito y debe indicar el nombre y el domicilio del quejoso, así como los supuestos conceptos de responsabilidad, los datos del denunciado y su lugar de adscripción. La presentación de la queja o denuncia debe acusar recibo de la misma por parte del personal designado para tal efecto, y deberá ser ratificada por el promovente.

La Secretaría de la Contraloría del Estado, las Contralorías Internas, el superior jerárquico y todos los servidores públicos tienen la obligación de respetar y hacer respetar el derecho a la formulación de quejas y denuncias, y de evitar que con motivo de éstas se causen molestias indebidas.

Incorre en responsabilidad el servidor público que por sí o por interpósita persona, utilizando cualquier medio, inhiba al quejoso para evitar la formulación o presentación de quejas y denuncias, y que con motivo de ello realice cualquier conducta injusta u omita una justa y debida que lesione los intereses de quienes las formulen o las presenten.<sup>53</sup>

Durante esta etapa la autoridad investigadora podrá decretar la suspensión temporal de funciones al presunto responsable, cuando lo considere conveniente para la buena conducción de las diligencias de investigación, ya que su permanencia puede llegar a entorpecer el procedimiento.

#### **3.2.2.4. Improcedencia y Sobreseimiento.**

Cabe señalar que por disposición expresa del artículo 1 primer párrafo del cuerpo legal en cita, nos referimos al procedimiento administrativo “común” cuando se dirime alguna controversia ante autoridades administrativas diferentes al Tribunal de lo Contencioso Administrativo Estatal, y debe entenderse “proceso administrativo” todas y cada una de las fases que comprende el sumario que se lleva ante ese Tribunal, no obstante lo anterior, resulta trascendental para la integración del procedimiento administrativo identificar las causales de improcedencia y sobreseimiento de la causa dirimida ante las autoridades administrativas.

La improcedencia es una institución por virtud de la cual la autoridad que conoce del asunto se encuentra impedida para tramitar y concluir el asunto ante ella planteado, por exigirlo así alguna de las causas señaladas en el artículo 267 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado.

---

<sup>53</sup> Vid. MONSERRIT ORTIZ SOLTERO, Sergio. *Op. Cit.*, p. 148.

Dichas causales son las siguientes:

- I. Contra los actos o las disposiciones generales que no sean de la competencia del Tribunal;
- II. Contra actos o las disposiciones generales del propio Tribunal;
- III. Contra actos o las disposiciones generales que hayan sido impugnados en un diverso proceso jurisdiccional, siempre que exista sentencia ejecutoria que decida el fondo del asunto;
- IV. Contra actos o las disposiciones generales que no afecten los intereses jurídicos o legítimos del actor;
- V. Contra actos o las disposiciones generales que se hayan consentido expresamente por el actor, mediante manifestaciones escritas de carácter indubitante;
- VI. Contra actos o las disposiciones generales que se hayan consentido tácitamente, entendiéndose por tales aquéllos contra los que no se promueva en los plazos señalados por este Código;
- VII. Cuando de las constancias de autos apareciere claramente que no existe el acto o la disposición general reclamado;
- VIII. Cuando el acto o la disposición general impugnado no pueda surtir efecto alguno, legal o materialmente, por haber dejado de existir el objeto o materia del mismo; y
- IX. En los demás casos en que la improcedencia resulte de alguna disposición legal.

Así, en términos del artículo 268 del Código en cita, tenemos que el sobreseimiento resulta:

- I. Cuando el demandante se desista expresamente del juicio;
- II. Cuando durante el juicio apareciere o sobreviniere alguna de las causas de improcedencia a que se refiere el artículo anterior;
- III. Cuando el demandante muera durante el juicio, siempre que el acto o la disposición general impugnado sólo afecte sus derechos estrictamente personales;
- IV. Cuando la autoridad demandada haya satisfecho claramente las pretensiones del actor; y
- V. En los demás casos en que por disposición legal haya impedimento para emitir resolución definitiva.

De conformidad con lo dispuesto en el último párrafo del artículo 264 del multicitado cuerpo legal, las causales de improcedencia deben ser examinadas de oficio y debe abordarse en cualquier instancia en que el proceso o procedimiento administrativo se encuentre; de tal manera que si en esa revisión se advierte que existen otras causas de estudio preferente a la invocada por el juzgador para sobreseer, habrán de analizarse, sin atender razonamiento alguno expresado por las partes.

Esto es así porque, si bien el artículo 267 prevé diversas causas de improcedencia y todas ellas conducen a decretar el sobreseimiento en el juicio, sin analizar el fondo del asunto, de entre ellas existen algunas cuyo orden de importancia amerita que se estudien de forma preferente, para ilustrar lo anterior, se cita la siguiente jurisprudencia emitidas por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México que a la letra señala:

**IMPROCEDENCIA DEL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.** SENTIDO DE LA CAUSAL PREVISTA EN LA FRACCIÓN VI DEL ARTÍCULO 77 DE LA LEY DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA DEL ESTADO.- Relacionado con el principio de definitividad del acto impugnado, en el que descansa el ejercicio ordenado y secuencial de los instrumentos de defensa de los gobernados frente a los actos de las autoridades administrativas, evitando que éstos se impugnen simultáneamente ante instancias diversas, el dispositivo 43 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado señala que será optativo para el particular agotar el recurso administrativo o medio de defensa de idéntica naturaleza, que establezcan las leyes o reglamentos de carácter local, o bien intentar el juicio ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, y que cuando se esté haciendo uso de dicho recurso o medio de defensa, previo desistimiento del mismo, podrá acudir igualmente al indicado Tribunal. Por su parte, la fracción VI de la norma 77 del propio Ordenamiento Jurídico considera improcedente el juicio contencioso administrativo, si se promueve en contra de actos que hayan sido objetados mediante algún recurso o medio de defensa de índole administrativa, siempre que éste se encuentre en trámite. Concluyentemente, la referida causal de improcedencia se actualiza cuando se haga valer el juicio ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, en contra de actos que constituyan la materia de algún recurso administrativo o cualquier otra defensa que se encuentre en trámite ante las autoridades administrativas, sea que se haya promovido simultáneamente con el juicio, o con anterioridad al mismo, pero sin mediar ningún desistimiento.

Recursos de Revisión acumulados números 52/988 y 60/988.- Resueltos en sesión de la Sala Superior de 10 de noviembre de 1988, por unanimidad de tres votos.

Recurso de Revisión número 41/988.- Resuelto en sesión de la Sala Superior de 6 de diciembre de 1988, por unanimidad de tres votos.

Recurso de Revisión número 45/989.- Resuelto en sesión de la Sala Superior de 16 de mayo de 1989, por unanimidad de tres votos.<sup>54</sup>

### **3.2.2.5. Garantía de Audiencia.**

Concluidas las diligencias de investigación para integrar el expediente en el ámbito interno de la Administración, se inicia la etapa de instrucción del

---

<sup>54</sup> Jurisprudencia 19 visible en la obra: JURISPRUDENCIA ADMINISTRATIVA PRIMERA, SEGUNDA Y TERCERA ÉPOCA 1987/2004, Tercera Edición 2005, publicación del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México. Publicación Oficial.

procedimiento disciplinario, en los términos del artículo 81 de la propia Ley de Seguridad Pública Preventiva del Estado.

En este artículo se consideran los aspectos esenciales del debido proceso, al prever el respeto a la garantía de audiencia de los inculcados, dándoles oportunidad de ofrecer pruebas, alegar lo que a su derecho convenga y a nombrar defensor, a mayor abundamiento “El principio de legalidad y el de seguridad jurídica exigen que las actuaciones de la Administración Pública se produzcan a través de formas que sirvan de garantía a la administración contra posibles excesos en la motivación o en la tramitación, y de conocimiento previo y exacto de sus posibilidades de defensa”.<sup>55</sup>

De acuerdo al texto del artículo 81 fracción III de la Ley de Seguridad Pública Preventiva del Estado de México, entre la fecha de la citación y la de la audiencia, deberá mediar un plazo no menor de 3 días ni mayor de 5 días hábiles, haciéndole saber la responsabilidad que se le imputa y su derecho de defensa, a fin de que pueda prepararla debidamente.

Para cubrir los extremos de los artículos 14 y 16 constitucionales, el citatorio deberá contener las circunstancias de tiempo, modo y lugar de la presunta comisión irregular, debiendo ser notificado personalmente del citatorio, en los términos del Código de Procedimientos Administrativos, ya que este ordenamiento es aplicable según lo dispuesto por el artículo 81 fracción XI de la ley de materia, y así permitir que el presunto responsable esté en posibilidades de fundar su defensa, aportando los elementos que le permitan desvanecer la responsabilidad.

Al citar al servidor público a la audiencia a que se refiere tal precepto, debe darle a conocer detalladamente los hechos que implican todas y cada una de

---

<sup>55</sup> Vid. FRANCISCO BUENO ARUS, citado por DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto, El Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos, Edit. Porrúa, México, 4ª Edición, 2001, p. 181.

las responsabilidades que motivan su sanción a fin de que esté en posibilidad de oponer en la propia audiencia, las defensas que estime conducentes.

Si en la tramitación del procedimiento no se demuestra tal extremo, debe tenerse por configurada la violación procesal al principio de responsabilidad y declarar la nulidad de la resolución impugnada, para el efecto de que se emita una conforme a derecho, en la que previamente se haya purgado el vicio en que se incurrió, sin que en forma genérica pueda informársele que el procedimiento se sigue por diversas irregularidades que ha cometido, ya que al no precisarle cuales son esas, se le dejará en un notorio estado de indefensión que impedirá su legítima defensa.<sup>56</sup>

La audiencia se deberá llevar a cabo en los días y horas señalados, con la intervención de los interesados y con las formalidades que todo procedimiento exige, aplicando supletoriamente el Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, y si de su desarrollo se determina la necesidad de nuevas diligencias por falta de elementos para resolver, o por la aparición de una presunta responsabilidad adicional, deberá citarse nuevamente al servidor público, en los términos antes mencionados.

Sirva de apoyo a lo anterior el criterio sustentado por el entonces Tribunal Fiscal de la Federación que al efecto señala:

Juicio No. 255/93/6374/93. Sentencia de 4 de abril de 1994, por unanimidad de votos. Magistrada Instructora: Celia López Reynoso. Secretaria: Lic. Xochitl Adriana Castellanos Valdez. Revista TFF. No. 87. 3ª. Época. Año VIII, marzo 1995. Pág. 45. **PROCEDIMIENTOS. LAS FORMALIDADES QUE LO CONSTITUYEN NO SON RENUNCIABLES A VOLUNTAD DEL AFECTADO.-** De conformidad con el artículo 64 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, para imponer sanciones administrativas, se debe seguir procedimiento que el mismo establece y en su fracción I, se dice que se citará al presunto responsable a una audiencia, haciéndole saber su responsabilidad, el lugar, día y hora en que tendrá verificativo dicha audiencia y su derecho a ofrecer pruebas y alegar lo que a su derecho convenga, y estas formalidades en el procedimiento sancionatorio deben cumplirse estrictamente por parte de la autoridad, ya que se establecen por la ley, a fin de dar al afectado la posibilidad de defenderse, sin que tales

---

<sup>56</sup> Cfr. BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano, Edit. Porrúa, México, 6ª edición, p. 552.

formalidades sean renunciables a voluntad del mismo; por lo tanto, si el presunto responsable renuncia ante la autoridad administrativa al término que señala el artículo I de la Ley de la Materia, dicha autoridad deberá hacer caso omiso a tal manifestación y cumplir con el término de ley, ya que de lo contrario se viola en perjuicio del sancionado el artículo 14 Constitucional.

Para el mejor desarrollo de esta etapa la autoridad instructora podrá decretar la suspensión temporal en el empleo, cargo o comisión del servidor público, si éste aún continúa en funciones y sobre todo, no debe perderse de vista que lo importante de esta etapa es que, con pleno respeto a las disposiciones legales, se prepare el expediente para que la autoridad sancionadora cuente con los elementos de convicción necesarios para emitir su resolución con la debida fundamentación y motivación, por lo que esta etapa resulta equivalente a la del proceso, y *“...para permitir al juez o tribunal la concentración de todos los datos, elementos, pruebas, afirmaciones y negativas y deducciones de todos los sujetos interesados y terceros, que permitan, como ya se ha dicho, que el juez o tribunal esté en posibilidades de dictar sentencia...”*<sup>57</sup>

En la audiencia el responsable, asistido por un defensor, presentará las pruebas que le permitan desvanecer su responsabilidad y formulará alegatos; en la inteligencia que en la misma solamente se ventilarán los supuestos de responsabilidad, conforme a los términos del citatorio.

Si el servidor público confesare su responsabilidad, se procederá a dictar la resolución correspondiente, siendo facultad discrecional del Contralor Interno aplicar la sanción económica correspondiente cuando exista responsabilidad civil, e impondrá la sanción administrativa que corresponda según la gravedad de la conducta.

La Contraloría Interna no podrá abstenerse de sancionar injustificadamente al servidor público, ya que de lo contrario, el titular de la misma incurriría en responsabilidad administrativa. En este supuesto, la Secretaría de la Contraloría

---

<sup>57</sup> Vid. GÓMEZ LARA, Cipriano. Teoría General del Proceso. UNAM, México, 1987, p. 128.

del Gobierno del Estado es la autoridad competente para conocer de dicha irregularidad.<sup>58</sup>

### **3.2.2.6.- Ofrecimiento y desahogo de pruebas.**

El mismo día en que se haya señalado para la celebración de la “Garantía de Audiencia”, la autoridad administrativa abrirá el procedimiento a prueba, las cuales deben ofrecerse expresando con toda claridad cual es el hecho o hechos que se tratan de demostrar con las mismas, así como las razones por los que el oferente estima que demostrarán sus afirmaciones, declarando en su caso en los términos anteriores el nombre y domicilio de testigos y peritos y pidiendo la citación de la contraparte para absolver posiciones; si a juicio de la autoridad administrativa las pruebas ofrecidas no cumplen con las condiciones apuntadas, serán desechadas, observándose lo dispuesto en los artículos 96 y 105 del Código Adjetivo de la materia.

En términos de lo dispuesto por los artículos 62 y 96 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, en ningún caso se admitirán pruebas o diligencias ofrecidas extemporáneamente, que sean contrarias al derecho o la moral, sobre hechos que no hayan sido controvertidos por las partes, o hechos imposibles o notoriamente inverosímiles.

**A) La Prueba Confesional.** La prueba de confesión a cargo de la autoridad solo se admitirá mediante la petición del informe que rinda la autoridad competente de acuerdo a los registros y archivos que obren en su poder. La confesional a cargo de particulares será admisible aunque no se exhiba el pliego de posiciones, pidiendo tan sólo la citación; pero si no concurriere el absolvente a la diligencia de prueba, no podrá ser declarado confeso más que de aquellas posiciones que con anticipación se hubieren formulado.

---

<sup>58</sup> Cfr. MONSERRIT ORTIZ SOLTERO, Sergio. *Op. Cit.*, p. 148.

**B) La Prueba Documental.** Los documentos (públicos o privados) deberán exhibirse al presentar la queja correspondiente en la que se sustente dicha inconformidad.

Después de este período no podrán admitirse sino los que dentro del término hubieren sido pedidos con anterioridad y no fueren remitidos sino hasta después; y los documentos justificativos de hechos ocurridos con posterioridad, o de los anteriores cuya existencia ignore el que los presente, aseverándolo así bajo protesta de decir verdad.

#### B1) Documentos Públicos.

Con los requisitos y en los casos establecidos en la ley, harán prueba plena del hecho, acto o estado de cosas que documenten, de la fecha en que se produce esa documentación y de la identidad de los fedatarios y demás personas que, en su caso, intervengan en ella.

Tendrán la fuerza probatoria que establezcan las leyes que les reconozca el carácter de públicos, los documentos expedidos por funcionarios públicos legalmente facultados para dar fe en lo que se refiere al ejercicio de sus funciones y los que, con referencia a archivos y registros de órganos del Estado, de las Administraciones públicas o de otras entidades de Derecho público.

De conformidad con lo dispuesto por el artículo 100 del Código Adjetivo de la materia, los documentos públicos que obren en el expediente hacen prueba plena, sin necesidad de comprobación o cotejo, salvo prueba en contrario.

#### B2) Documentos públicos extranjeros.

Se considerarán documentos públicos los documentos extranjeros a los que, en virtud de tratados o convenios internacionales o de leyes especiales, se les haya de considerar así.

**B3) Documentos privados.**

Los documentos privados harán prueba plena en el proceso, cuando su autenticidad no sea impugnada por la parte a quien perjudique.

Cuando se impugne la autenticidad de un documento privado, el que lo haya presentado podrá proponer cualquier otro medio de prueba que resulte útil y pertinente al efecto y cuando no se pudiere deducir su autenticidad o no se hubiere propuesto prueba alguna, la autoridad administrativa lo valorará conforme a las reglas de la sana crítica.

**C) La Prueba Testimonial.** La autoridad administrativa valorará las declaraciones de las partes y de las personas que sin ser parte puedan declarar por ser sujetos de la relación jurídica controvertida o titulares del derecho en cuya virtud se acciona, según las reglas de la sana crítica, y sus testimonios deberán valorarse conforme a las reglas de la sana crítica, tomando en consideración la razón de ciencia que hubieren dado, las circunstancias que en ellos concurren y, en su caso, las tachas formuladas y los resultados de la prueba que sobre éstas se hubiere practicado.

**D) La Prueba Pericial.** Procede cuando sean necesarios conocimientos especiales en alguna ciencia, arte o industria o la mande la ley, y se ofrecerá expresando los puntos sobre los que versará, sin lo cual no será admitido, y si se quiere, las cuestiones que deban resolver los peritos. La autoridad ante quien se someta la controversia para su solución, deberá analizar y valorar los dictámenes periciales rendidos según las reglas de la lógica jurídica, la sana crítica y las máximas de la experiencia.

**E) La Prueba de Inspección.** Esta puede practicarse a petición de parte o por disposición de la autoridad administrativa, cuando pueda servir para aclarar o fijar hechos relativos al asunto, y no se requiera conocimientos especializados, debiendo precisarse el objeto de la misma, el lugar, periodo en su caso y la

relación con los hechos que se quieren probar, de esta diligencia se levantará acta circunstanciada que firmarán los que a ella concurran.

**F)** La Prueba Presuncional. Es la consecuencia que la ley (presunción legal) o la autoridad (presunción humana) deducen de un hecho conocido para averiguar la verdad de otro desconocido y se rige bajo el principio de que *“Quien tiene a su favor una presunción legal solo esta obligado a probar el hecho en que la funda”*.

**G)** La Prueba Instrumental. Es el conjunto de actuaciones que obren en el expediente formado con motivo del asunto, siendo obligatorio para la autoridad tomar en cuenta dichas constancias.

**H)** La Prueba de Fotografías y Elementos Aportados por la Ciencia. Son los instrumentos de filmación, grabación y semejantes, de los instrumentos que permitan archivar, conocer o reproducir datos relevantes para el proceso.

Los medios de prueba aportados y admitidos, serán valorados en su conjunto por la autoridad administrativa, atendiendo a las reglas de la lógica y de la experiencia, exponiendo cuidadosamente los fundamentos de la valoración jurídica realizada y de su decisión, quedando exceptuada la apreciación de los documentos públicos, los que tendrán valor probatorio pleno, y por tanto no se perjudicarán en cuanto a su validez por las excepciones que se aleguen para destruir la pretensión que en ellos se funde.

### **3.2.2.7. Resolución.**

Integrado el expediente con los elementos necesarios para permitir que la autoridad administrativa se forme una clara convicción de los hechos, el procedimiento entra en la etapa de decisión.

La resolución deberá ser dictada en un plazo máximo de treinta días hábiles después de cerrada la instrucción (conclusión de la audiencia), y notificarla dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes al interesado, y a su jefe inmediato, al representante que hubiese sido designado por la dependencia, y al titular de la misma.

En la práctica resulta idóneo este plazo, ya que en el texto originario de la ley, el legislador había fijado plazos de tres días y veinticuatro horas, respectivamente, los cuales resultaban completamente irreales, no obstante la idea de gran eficiencia administrativa, pero con desconocimiento de los procedimientos y del volumen de asuntos, por lo que resultaban utópicos, ya que era casi imposible su cumplimiento.

“..En el momento en que la Secretaría de la Contraloría o la Contraloría Interna, según el caso, cuenten con todos los elementos que les permitan encuadrar la conducta irregular como violatoria de los ordenamientos legales que regulan las obligaciones de los servidores públicos, procederán a dictar la resolución definitiva que deberá esta motivada y fundada y en la cual deben expresarse las razones que les permitieron llegar a la conclusión de que la comisión irregular del servicio público se enmarca en las prevenciones de determinados preceptos legales. ...”<sup>59</sup>

También hay que hacer notar que la autoridad puede dejar de sancionar al infractor, por una sola vez, cuando lo estime pertinente, siempre que los hechos **a.** no impliquen infracciones graves; **b.** No constituyan delito, y **c.** los antecedentes y las circunstancias del infractor lo ameriten.

La última etapa del procedimiento sancionatorio se inicia con la notificación de la resolución, ya que la sola emisión de la resolución carece de trascendencia jurídica sin el acto de notificación, puesto que “...*para que el acto pueda surtir sus efectos requiere que además de válido, sea eficaz, lo cual se produce por la participación de conocimiento al interesado, a través de la notificación...*”<sup>60</sup>

---

<sup>59</sup> Vid. MONSERRIT ORTIZ SOLTERO, Sergio. *Op. Cit.*, p. 151.

<sup>60</sup> Vid. DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto, *Op. Cit.*, p. 176.

Las resoluciones sancionatorias que hayan quedado firmes serán ejecutadas de inmediato, lo cual corresponde a la naturaleza de todo acto administrativo, por su ejecutividad que le es característica, las que se encuentran sujetas a una serie de requisitos constitucionales y legales que la autoridad debe observar, como la debida fundamentación y motivación, y la observancia del procedimiento correspondiente, a que se refiere el artículo 16 constitucional.

En la aplicación de la pena disciplinaria se tienen presentes las circunstancias atenuantes y agravantes de la responsabilidad que se libra, generalmente, a la apreciación discrecional de la autoridad competente que tomará en cuenta, entre otras, la personalidad moral del servidor público, sus antecedentes y condiciones personales, las reincidencias en que hubiere incurrido, las penas cumplidas y su conducta.

La Contraloría Interna está legalmente facultada para aplicar las sanciones siguientes:

- ▶ El apercibimiento público o privado.
- ▶ La amonestación pública o privada.
- ▶ La suspensión del empleo, cargo o comisión que desempeñe el servidor público infractor, siempre y cuando la suspensión no sea menor de tres días ni mayor de tres meses.
- ▶ La destitución del empleo, cargo o comisión que desempeñe el servidor público infractor.
- ▶ La sanción económica, cualquiera que sea su límite, y
- ▶ La inhabilitación.

Por otra parte, las Contralorías Internas tendrán responsabilidad cuando se abstengan injustificadamente de sancionar a los infractores, o que al hacerlo, no se ajusten a lo dispuesto por la ley de la materia; su ejecución se debe llevar a cabo inmediatamente y en los mismos términos que disponga la resolución.

Para dictar la resolución, la Contraloría Interna deberá tomar en cuenta:

- ▶ La gravedad de la responsabilidad en que se incurra y la conveniencia de suprimir prácticas que infrinjan, en cualquier forma, las disposiciones de la Ley de Seguridad Pública Preventiva del Estado de México, la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de México o las que se dicten con base en ella;
- ▶ Las circunstancias socioeconómicas del servidor público;
- ▶ El nivel jerárquico, los antecedentes y condiciones del infractor;
- ▶ Las condiciones exteriores y los medios de ejecución,
- ▶ La antigüedad del servicio;
- ▶ La reincidencia en el incumplimiento de obligaciones;

### **3.2.2.8. Recursos.**

El sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos, como todo sistema jurídico, no estaría completo sin la debida estructuración de los medios de impugnación en contra de la imposición de las sanciones disciplinarias.

“Se hace indispensable que el funcionario público se encuentre protegido contra las arbitrariedades del superior jerárquico, para lo cual deben otorgársele garantías que le permitan la defensa legítima de sus derechos contra las acusaciones formuladas, en un procedimiento disciplinario de jurisdicción administrativa”<sup>61</sup>

Es cierto que aunque no existieran procedimientos especializados en esta materia, nuestro sistema jurídico tiene un régimen judicial de control de los actos de autoridad, en los términos del artículo 103 de la Constitución Federal, que establece la competencia de los tribunales de la Federación para resolver toda controversia que se suscite “por leyes o actos de autoridad que violen las garantías individuales”, sin embargo, la existencia de medios prejudiciales de control de legalidad dan mayores posibilidades de defensa, en vías de una adecuada justicia administrativa.

---

<sup>61</sup> Vid. Carlos María Sáenz, visible en:  
[http://www.derecho.posgrado.unam.mx/ppd-09/nuestroposgrado/plan\\_estudios/tomos/tomo1/administración](http://www.derecho.posgrado.unam.mx/ppd-09/nuestroposgrado/plan_estudios/tomos/tomo1/administración)  
17 de Agosto del 2009, 20:05 hrs.

El Derecho Disciplinario de la función pública prevé dos procedimientos especializados para la defensa de los servidores públicos ante la imposición de sanciones disciplinarias: uno, mediante el recurso administrativo de inconformidad (Titulo Segundo, Capitulo III, Sección II del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México), y el otro a través del Juicio de Nulidad (juicio contencioso administrativo) ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México (Titulo Tercero, Capitulo III del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México).

“...el conjunto de medios que el Derecho positivo otorga a los administradores para reaccionar contra la actividad ilegal de la Administración y para exigir la indemnización por la lesión que aquella ocasiona en los derecho o intereses de quienes no están obligados a soportar dicha lesión”<sup>62</sup>

### RECURSO ADMINISTRATIVO DE INCONFORMIDAD

Mediante este recurso, el servidor público se inconforma, ante la propia autoridad que originó los actos a revocar dentro de los quince días siguientes a la fecha a la que surta efectos la notificación de la resolución recurrida.

El recuso en cuestión debe presentarse por escrito y dentro del término mencionado en el párrafo anterior y debe satisfacer los siguientes requisitos:<sup>63</sup>

- ▶ Expresión de los agravios que a juicio del servidor público responsable le cause la resolución, con copia de la resolución recurrida;
- ▶ Constancia de la notificación de la resolución; y,
- ▶ El ofrecimiento de las pruebas que el recurrente se proponga rendir.

La autoridad resolverá sobre la admisibilidad del recurso y de las pruebas ofrecidas, desechando de plano las que no fueran idóneas para desvirtuar los hechos en que se base la resolución. Con estos elementos, la autoridad que

---

<sup>62</sup> Vid. ENTRENA CUESTA, Rafael. Curso de Derecho Administrativo. Tomo I/1, Editorial Tecnos, 11ª Edición, Madrid, España, 1996, p. 299.

<sup>63</sup> Vid. MONSERRIT ORTIZ SOLTERO, Sergio. *Op. Cit.*, p. 163.

conoce del asunto emitirá la resolución que corresponda dentro de los treinta días siguientes y la notificará al interesado dentro de las setenta y dos horas.

La interposición del recurso puede suspender la ejecución de la resolución, a petición del interesado, conforme a las siguientes reglas:

- 1º) Tratándose de sanciones económicas, si el pago se garantiza en los términos del Código Financiero del Estado; y,
- 2º) Tratándose de otras sanciones, la autoridad competente podrá conceder la suspensión del acto si se reúne los siguientes requisitos:
  - 2º-I) Que la ejecución de la resolución recurrida provoque daños o perjuicios al responsable, imposibles de reparar; y,
  - 2º-II) Que la suspensión del acto no traiga como consecuencia la consumación o continuación de actos u omisiones que impliquen perjuicios al interés social o al servicio público.<sup>64</sup>

En el trámite de éste recurso administrativo destacan los siguientes aspectos:

- ▶ Su interposición es optativa respecto al juicio de nulidad, ya que en todo caso se puede acudir directamente al Tribunal Contencioso Administrativo.
- ▶ Deberá interponerse ante la propia autoridad sancionadora, dentro de los 15 días siguientes a la fecha en que surta sus efectos la resolución en que se impone la sanción.
- ▶ El recurrente debe expresar los agravios que la cause la resolución recurrida, acompañando copia de ella, constancia de su notificación y la proposición de las pruebas que considere pertinentes para apoyar sus afirmaciones.
- ▶ Se establecen como plazos: treinta días para emitir la resolución correspondiente, contados a partir de que se hayan desahogado las pruebas, y setenta y dos horas, como máximo, para notificarla.

*“...Se trata de un procedimiento bastante ágil, aunque no siempre será posible cumplirlo como lo pretendió el legislador ya que, por el volumen de asuntos y la complejidad particular de los recursos, no en todos los casos es posible que se resuelvan dentro de los treinta días siguientes al cierre de la instrucción, pero ello no puede afectar la validez de la resolución que se dicte en forma extemporánea, puesto que no es una causa de prescripción, o de caducidad, en su caso, y sólo podría dar lugar a sancionar a los servidores públicos que no cumplan con los plazos, cuando la demora no sea justificable...”*<sup>65</sup>

<sup>64</sup> Vid. MONSERRIT ORTIZ SOLTERO, Sergio. *Op. Cit.*, pp. 165 y 166.

<sup>65</sup> Vid. JUAREZ MEJIA, Godolfino Humberto. La Constitucionalidad del Sistema de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos Federales. Editorial Porrúa, México, 2002, p. 155.

**DESISTIMIENTO DEL RECURSO ADMINISTRATIVO DE INCONFORMIDAD. INICIO DEL CÓMPUTO DEL PLAZO PARA INTERPONER LA DEMANDA ANTE EL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.** Dispone el primer párrafo del artículo 186 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, que el particular que esté haciendo uso del recurso administrativo de inconformidad, previo desistimiento del mismo, puede promover el juicio ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado. Más adelante, en el numeral 238 de la Codificación mencionada se señala que el plazo para la interposición del juicio contencioso administrativo es de quince días hábiles siguientes al en que surta efectos la notificación del acto que se impugna o al en que se haya tenido conocimiento del mismo. De la interpretación sistemática de ambos preceptos legales, se deduce que desde el día hábil siguiente en que el particular se desista del recurso administrativo de inconformidad que haya promovido, tiene la posibilidad de presentar la demanda del juicio contencioso administrativo, considerando que es a partir de la fecha en que el gobernado se desiste del medio de impugnación de referencia, que tiene conocimiento del acto impugnado. Por lo que se concluye que, tratándose del desistimiento del recurso administrativo de inconformidad, el plazo de quince días para interponer la demanda del juicio contencioso administrativo comienza el día hábil siguiente al en que el particular presenta el escrito de desistimiento de dicho recurso administrativo.

Recurso de Revisión número 189/2000.- Resuelto en sesión de la Segunda Sección de la Sala Superior de 30 de marzo de 2000, por unanimidad de tres votos.

Recurso de Revisión número 240/2000.- Resuelto en sesión de la Primera Sección de la Sala Superior de 6 de junio del 2000, por unanimidad de tres votos.

Recurso de Revisión número 640/2000.- Resuelto en sesión de la Segunda Sección de la Sala Superior de 4 de septiembre de 2000, por unanimidad de tres votos.

*La tesis jurisprudencial fue aprobada por el Pleno de la Sala Superior en sesión de 19 de junio de 2001, por unanimidad de siete votos.*<sup>66</sup>

### JUICIO DE NULIDAD (JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO)

Por otra parte, el juicio de nulidad ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México, previsto en el artículo 229 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, puede intentarse directamente en contra de la resolución en que se impuso la sanción, cuando el interesado no desee acudir ante la propia autoridad administrativa; pero si usó la vía del recurso, deberá esperar a que la autoridad administrativa resuelva el recurso de revocación para promover Juicio Administrativo en caso de que la resolución sea contraria a los intereses del servidor público sancionado, ya que

---

<sup>66</sup> Jurisprudencia SE-84, visible en la obra: JURISPRUDENCIA ADMINISTRATIVA PRIMERA, SEGUNDA Y TERCERA EPOCA 1987/2004, Tercera Edición 2005, publicación del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México. Publicación Oficial.

si impugnara la resolución originaria se sobreseería el juicio de nulidad por improcedente. Por tanto, podemos concluir que la interposición de dicho recurso es optativa para el particular.

#### **JURISPRUDENCIA 151**

**INTEGRANTES DE CUERPOS DE SEGURIDAD PÚBLICA DEL ESTADO Y MUNICIPIOS.** EL PLAZO DE INTERPOSICIÓN DEL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SE RIGE POR LA LEY DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA DE LA ENTIDAD.- En jurisprudencia P./J.24/95 del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página 43 del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, novena época, septiembre de 1995, se reconoce que la relación de servicio que guardan los integrantes de los cuerpos de seguridad pública con el Gobierno del Estado de México y sus Municipios, es de naturaleza administrativa y se rige por las normas también administrativas de la ley y reglamentos que les correspondan, de conformidad con la fracción XIII del apartado B del artículo 123 de la Constitución General de la República. Así, tomando en cuenta que la Ley de Justicia Administrativa de la Entidad es el ordenamiento procedimental aplicable a la interposición, tramitación y resolución del juicio contencioso administrativo, en observancia de su numeral 59, la demanda que los elementos policiales promuevan en contra de algún acto administrativo que afecte sus derechos e intereses legítimos, deberá presentarse dentro de los quince días hábiles siguientes al en que surta efectos la notificación de ese acto reclamado o al en que se haya tenido conocimiento del mismo. En otras palabras, el plazo de interposición de la demanda del juicio contencioso administrativo que hagan valer los miembros de los cuerpos de seguridad pública, se rige por las disposiciones de la Ley de Justicia Administrativa Local.

Recurso de Revisión número 169/996.- Resuelto en sesión de la Sala Superior de 23 de abril de 1996, por unanimidad de tres votos.

Recurso de Revisión número 244/996.- Resuelto en sesión de la Sala Superior de 23 de abril de 1996, por unanimidad de tres votos.

Recurso de Revisión número 558/996.- Resuelto en sesión de la Sala Superior de 25 de junio de 1996, por unanimidad de tres votos.

Mediante el Juicio de Nulidad el servidor público sancionado se inconforma legalmente ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México en contra de la resolución dictada por la Contraloría Interna. La Ley Orgánica del Tribunal y el mismo Código en cita disponen que este Tribunal Administrativo es competente para conocer de los juicios que se promuevan contra las resoluciones definitivas, entre otras, por las que se impongan sanciones a los servidores públicos en los términos de la Ley de Responsabilidades local.

El servidor público sancionado debe presentar la demanda, por escrito, ante la Sala Regional del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México en cuya circunscripción radique la autoridad que emitió la resolución impugnada, y debe estructurarse de acuerdo a lo que dispone el artículo 239 del Código de Procedimientos Administrativos vigente, además de cumplir con los requisitos exigidos por el artículo 241 del mismo ordenamiento legal.

La sentencia definitiva dictada por el Tribunal tendrá los siguientes efectos:

- Primero.** Reconocer la validez de la resolución impugnada;
- Segundo.** Declarar la nulidad de la resolución impugnada; y,
- Tercero.** Declarar la nulidad de la resolución impugnada, para determinados efectos

Las resoluciones anulatorias que dicte el Tribunal, y que tenga la característica de cosa juzgada, provocará efectos de restitución de los derechos al servidor público sancionado, sin embargo, éstas pueden ser impugnadas a su vez por la autoridad responsable.

### **3.3. Crítica.**

La principal deficiencia del Procedimiento Administrativo Disciplinario está representada por el escaso desarrollo del mismo en la Ley de Seguridad Pública Preventiva del Estado de México y en la ambigüedad de sus conceptos en el código adjetivo supletorio, sin embargo, es necesario ahora entrar a analizar algunas de sus características y algunos de sus problemas más notables.

El procedimiento disciplinario está concebido para substanciarse en forma breve, pero sin sacrificar las “formalidades esenciales” establecidas en la Carta Federal, generalmente, se desarrolla en la misma audiencia de ley, salvo que las pruebas ofrecidas por el presunto responsable tengan que prepararse

previamente para su posterior desahogo, o que el mismo desahogo requiera, por su número y duración, de otras diligencias.

En tal sentido, puede afirmarse que el procedimiento disciplinario es, generalmente, de carácter sumario, entendiendo este concepto no como instrucción o investigación previa que realiza el juez de instrucción, como antecedente del juicio plenario u ordinario, sino, en su sentido de “breve, sucinto, resumido, compendiado”, en el “que la audiencia principal se realiza en un solo día sin interrupción, a menos que el desahogo de la pruebas ofrecidas por las partes haga imposible recibirlas en una sola sesión”.<sup>67</sup>

Existen diversos criterios señalando que una vez interpuesta la queja o denuncia, salvo que la conducta del servidor público le haya causado un daño o un perjuicio, el interés jurídico de los quejosos quedan extinguidos en el procedimiento, para combatir la resolución en la que la autoridad no ha considerado motivo de sanción la conducta del servidor público contra quien fue enderezada la queja o denuncia; sin embargo consideramos que si existe interés jurídico del quejoso o denunciante para impugnar dicha resolución, alegando el sentido de la reforma del artículo 21 Constitucional al disponer que “las resoluciones del Ministerio Público sobre el no ejercicio y desistimiento de la acción penal, podrán ser impugnados por vía jurisdiccional en los términos que establezca la ley”.

En el procedimiento administrativo disciplinario no existe una instancia acusadora, una especie de “procuraduría de justicia administrativa”, que intermedie la presentación al juez (consignación) de la queja o denuncia, ya que en este procedimiento el quejoso trata directamente con el “juez” (autoridad administrativa substanciadora).

---

<sup>67</sup> Conferencia sustentada por el Doctor IGNACIO MEDINA LIMA en la aula *Jacinto Pallares* de la Facultad de Derecho de la UNAM, el día 3 de Agosto de 1979, visible en: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/indice.htm?r=boletin&n=35>, 17 de Agosto del 2009, 19:35 hrs.

Por otro lado, las resoluciones y acuerdos emitidos por la Contraloría Interna, deberían asentarse en un registro que comprende una sección para los procedimientos disciplinarios y otra para las sanciones impuestas a los servidores públicos infractores, lo que en la práctica no sucede.

Actualmente la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública en sus artículos 122 y 123 prevé la institución del Registro Nacional de Personal de Seguridad Pública, la cual es la unidad responsable del control y seguimiento de la información de los integrantes de las Instituciones en materia de seguridad pública de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios; así como de la expedición de las constancias que acreditan la no existencia de registro de sanciones por inhabilitación que debe exhibir el servidor público que pretenda desempeñar un empleo, cargo o comisión en los tres niveles de la Administración Pública.

Este control de los servidores públicos municipales inhabilitados, debería llevarse también mediante libros o secciones especiales de acuerdo a las características de la autoridad sancionadora; es decir, si es administrativa, legislativa o jurisdiccional; en las secciones respectivas deberá consignarse el periodo de inhabilitación y el cómputo respectivo.

Este registro (aplicado actual y únicamente en el ámbito federal) ha sido arduamente criticado, comparándolo con las “listas negras” fascistas, sin embargo, se considera prudente llevar el estricto control por parte de la administración pública municipal, de todos aquellos elementos que integran los cuerpos de seguridad pública, toda vez que con esto se estaría en aptitud de dar seguimiento fehaciente de aquellos elementos sancionados y así dar mayor certeza y confianza a la sociedad, de que quienes se encargan de vigilar y conservar la paz y orden públicos, sean elementos capacitados y comprometidos con sus funciones.

#### **CAPÍTULO 4. PROPUESTA PARA LA CREACIÓN DE UN “CONSEJO DE HONOR Y JUSTICIA” EN MATERIA DE SEGURIDAD PÚBLICA A NIVEL MUNICIPAL, EN EL ESTADO DE MÉXICO.**

Como ha quedado expuesto en capítulos anteriores, el Municipio es una institución de orden público, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio, autónomo en su régimen interior y libre con la administración de su hacienda, recursos y servicios destinados a la comunidad local, sin más límite que los señalados expresamente en las leyes, y que de conformidad con los artículos 27, 31 fracciones I, IX, XXXI, XXXIX y XLIII de la Ley Orgánica Municipal para el Estado de México, está facultado para regirse por los Reglamentos, Acuerdos y Circulares Administrativas aprobados por sí.

Así tenemos que por omisión de la Ley de Seguridad Pública para el Estado de México, documento Legislativo que regula la operación y funcionamiento de las corporaciones policiales preventivas en la entidad, dependientes de la Secretaría de Seguridad Pública del Estado (ahora AGENCIA DE SEGURIDAD ESTATAL), se hace necesaria la constitución y reglamentación de un Consejo de Honor y Justicia a nivel Municipal, con la finalidad de que los elementos de la Policía Preventiva Municipal, sean sujetos del mismo cuando llegasen a violar las disposiciones de la Ley de Seguridad Pública para el Estado, o bien, cuando ejecuten actos que vayan mas haya del cumplimiento de su deber.

Para lograr la adecuada aplicación de la Ley de Seguridad Pública para el Estado de México, y con la finalidad de que los elementos de la Policía Preventiva Municipal, sean sujetos al procedimiento administrativo disciplinario cuando estos violenten la Ley antes citada, o bien cuando sus actividades sean sobresalientes en el desempeño de sus obligaciones, la autoridad municipal debe considerar la creación de una institución jurídica de ésta naturaleza.

Su actuación debe regularse mediante un “Reglamento” del Consejo de Honor y Justicia de las Corporaciones de Seguridad Pública Municipal, donde dicho

ordenamiento deberá establecer las bases para llevar a cabo las investigaciones relacionadas con las quejas o felicitaciones hacia los miembros de los cuerpos de seguridad pública municipal, estableciendo de igual forma el mecanismo para la integración de ese Consejo, órgano que será el responsable de la debida aplicación del referido Reglamento.

La función principal del Consejo Municipal de Honor y Justicia, es la aplicación del régimen disciplinario contemplado en la Ley de Seguridad Pública para el Estado de México, cuya finalidad es asegurar que la conducta policial esté apegada a Derecho, a los altos conceptos del honor, la justicia y la ética, y a los principios constitucionales de legalidad, profesionalismo y honradez, permitiendo también la aplicación de sanciones y correcciones disciplinarias a quienes, con su conducta, falten a sus deberes policiales o dañen la reputación y la honorabilidad de la corporación en su conjunto.

Su Reglamento Interior, debe encontrarse estructurado de forma tal que permita conformar una fuente actualizada de referencia y consulta que oriente a los servidores públicos de la Dirección General de Seguridad Pública, de otras dependencias y entidades de la Administración Pública Municipal y a los particulares, respecto de la organización y funcionamiento de la Dependencia.

#### **4.1. Justificación.**

La seguridad que brinda el Estado a sus componentes y al todo orgánico puede tener varias connotaciones: pública, social, nacional, de defensa militar, preventiva, judicial, es así que brindar seguridad pública a la sociedad se convierte en el primer deber de todo gobierno para garantizar un mínimo de estabilidad, ya que sin ella no es posible el bienestar colectivo ni el progreso social.

El municipio, como ya quedó establecido, es la más elemental y primigenia fórmula política de la organización colectiva, es considerado como la célula orgánica del cuerpo estatal, es el primer encargado de otorgar seguridad pública, y lo hace a través de la actividad administrativa de policía, primera forma con la que los ciudadanos tomamos contacto con la autoridad de los órganos del Estado.

De aquí que el Estado busca cumplir con los fines fundamentales de la sociedad, para lo cual la actividad de policía se considera como esencial, fundamento y prerequisite indispensable del bien público temporal, emergiendo como la manifestación más patente de los gobernados del poder estatal.

Este tema ha cobrado relevancia en los últimos años sobre todo por la nula seguridad por la que atraviesa el país, cada vez son más frecuentes las demandas de ciudadanos y organizaciones que piden una acción más efectiva por parte de las autoridades para erradicar prácticas de corrupción, “enfermedad social” que genera temor e incertidumbre entre la población y cuantiosas pérdidas económicas en recursos materiales y en capital humano.

Las razones por las cuales un alto número de delitos no se denuncia, van desde el trámite burocrático que implica el proceso ante el Ministerio Público, hasta el temor por parte de las víctimas a enfrentar represalias de los delincuentes o de los elementos policíacos involucrados, toda vez que a lo largo del tiempo ha habido complicidades entre éstos y las autoridades.

En el sistema jurídico-político mexicano, el Estado se presenta como:

**1.- Organismo político (artículos 39, 40 y 41 de la Constitución) y se refiere a las atribuciones y competencia del mismo.**

**2.- Persona jurídica.** Esta última faceta está contemplada en los artículo 2.9 y 2.10 fracción I, del Código Civil del Estado de México,<sup>68</sup> donde al Estado se le reconoce capacidad como persona, sujeto de derechos y obligaciones.

En el Estado mexicano existe lo que se denomina la división vertical del poder público, y que no es más que la organización por planos de la división territorial y de la organización política y administrativa, en los denominados tres niveles de gobierno: federal, estatal y **municipal**. En México toda la organización política descansa sobre la idea de la supremacía de la Constitución sobre toda ley, y en la misma el gobernante dotado de autoridad está limitado por la ley y sometido a ella.

Existen otras figuras que no siendo órganos del Estado tienen autoridad y otras que siendo órganos de autoridad no la tienen, ya que su función sólo es coadyuvar en diversa y variada forma con los órganos que si tienen autoridad, nuestra doctrina señala *“que la autoridad debe estar revestida con facultades de decisión y ejecución”*, así, autoridad es todo funcionario de hecho o de derecho que puede disponer de la fuerza pública para hacer cumplir sus decisiones.

La palabra “policía” se identifica, generalmente, con el agente de policía cuyas funciones son de vigilancia y defensa social, pero debe tenerse presente que el Estado también se encarga de vigilar la conducta de los particulares a fin de que se ajuste a las normas del orden público; por consiguiente, la función de policía abarca dos aspectos:

- a) Vigilar y mantener la tranquilidad y seguridad social (sentido estricto); y
- b) Vigilar que los particulares cumplan por lo dispuesto por las normas de orden público (sentido lato).

---

<sup>68</sup> También debe tomarse como referencia el artículo 25 fracción I del Código Civil para el Distrito Federal, ya que a lo largo de la evolución del sistema jurídico de cada Estado, éstos han tomado como referente dicho cuerpo normativo.

La actividad administrativa de policía, fundamentada en el denominado reglamento de policía que establece el artículo 21 constitucional, comprende una serie de atribuciones de la autoridad administrativa, en cualquiera de sus niveles, para asegurar el orden público y el mantenimiento de la paz social, a través de facultades de revisión, comprobación y vigilancia del cumplimiento de las normas.

Según el artículo 21 constitucional, la autoridad administrativa tiene competencia para castigar las infracciones a los reglamentos gubernativos y de policía. Dicho castigo únicamente debe consistir en sanciones pecuniarias (multa) o corporales (arresto hasta por treinta y seis horas).

La razón que justifica la existencia del Estado es el propósito de asegurar el interés general, utilizando las fórmulas y organismos establecidos para satisfacer las necesidades de la colectividad, lo cual no podría llevarse al cabo si no existiera y persistiera un orden en la sociedad, un orden público.

Bajo el título de orden público, que no puede por sí mismo constituir el objeto de la protección, se protege en realidad la seguridad de la vida, de las buenas costumbres, de la salud y de la propiedad, que son los bienes jurídicos tutelados.

El poder del Estado ha de considerar que su uso debe tener la finalidad de servir, de mantener el orden público establecido, de acuerdo con el consenso general, logrando el cumplimiento de las disposiciones con el respeto y reconocimiento de la sociedad, tratando de salvaguardar el interés público.

Por lo que se refiere al deber de los particulares, en su conducta, su obediencia o cumplimiento de su deber, podríamos agregar que existen multitud de individuos que obedecen voluntaria y libremente el poder del Estado y sus

normas, pero para conservar el orden público se necesitan de medios apropiados para tal fin, y son los siguientes:

- 1) *La actividad administrativa de policía*
- 2) *El ejército o fuerzas armadas*

Junto con el ejército y su fundamental actividad, la guerra, la policía figura como la manifestación más patente de la finalidad del poder estatal, la conservación del orden; la primera con proyección hacia el exterior y la segunda hacia el interior.

La actividad de policía cuenta con facultades coactivas para vigilar, limitar o provocar la acción de los particulares que les impone la ley, que se funda en una finalidad de utilidad pública. Dichas facultades coercitivas *jus agendi* se refieren a la posibilidad de emplear la fuerza pública; el tener el poder suficiente para hacer cumplir sus decisiones en caso de actitud empecinada hacia la desobediencia de los individuos.

Las funciones del Estado, administración, jurisdicción y legislación, no son servicios públicos, sino estructura del poder público para satisfacer una necesidad colectiva. Por tanto, la administración pública utiliza a los servicios públicos como medios para satisfacer una necesidad social que requiere, precisamente por su importancia, que sea atendida por el Estado. La función es un concepto institucional, mientras que el servicio público actualiza y materializa la función administrativa; así que, podemos señalar que las funciones del Estado no son sino estructuras del poder público.

El régimen de policía administrativa general es el conjunto de poderes dados de una manera general a las autoridades de policía para el mantenimiento del orden, de la seguridad y de la salubridad: mientras que se señala la existencia de una policía especial cuando determinado de actividades de los ciudadanos

puede ser objeto de limitaciones particulares, por haber recibido las autoridades administrativas en esta materia poderes particulares en virtud de una ley.

Así, las gestiones de la policía general de orden son encomendadas a órganos generales de policía mientras que las gestiones de la policía administrativa especial se encomiendan a órganos administrativos que sólo secundariamente ejercen funciones policíacas.

La policía preventiva ejerce sus actividades en forma bastante imprecisa e ilimitada, y en la mayor parte de las veces oscura y peor aplicada. A esta policía llamada del orden común, corresponde el mantenimiento del orden público y la tranquilidad social.

La misión del órgano de la actividad administrativa de policía es prevenir los peligros del buen orden, a través de las tres primeras formas (reglamentos, ordenes y permisos y autorizaciones), y en los casos en que la profilaxis haya quedado sin efecto o ha llegado demasiado tarde, eliminar la perturbación del orden surgida, por tanto debe señalarse que es misión de la policía, en primer lugar, una de carácter profiláctico y, secundariamente, una misión represiva, o de actualización de la coacción.

Al municipio corresponden el mando de la fuerza pública, facultad obtenida por orden de exclusión del artículo 115 de la Constitución federal que señala: *“La policía preventiva municipal estará a cargo del presidente municipal. El Ejecutivo federal tendrá el mando de la fuerza pública en los municipios donde resida habitual o transitoriamente”*.

El propio artículo 115, en su fracción II, párrafo segundo, indica *“Los ayuntamientos tendrán facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las legislaturas de los estados, los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones*

*administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal”.*

Las Constituciones y legislación locales deben reconocer la competencia a los ayuntamientos para expedir su reglamento interior, formar su cuerpo de policía, los bandos de policía y gobierno y la reglamentación de la actuación de los cuerpos de seguridad pública; los cuales comprenden normatividad propia y representan en gran parte su régimen propio interior, con lo cual se consolida el principio de autonomía municipal y la naturaleza de la actividad administrativa policíaca debe ser preventiva, disuasiva, provisora, anticipada, de aquí la explicación de por qué el derecho de policía se encuentra principalmente establecido en reglamentos.

A los municipios compete, en primer término, la función de la seguridad pública; tiene a su cargo la expedición de sus propios bandos gubernativos y **de policía**, que complementan aquella primera función. Con estos argumentos podemos hablar de que resulta imperioso para la administración pública municipal reglamentar la creación y funcionamiento de un organismo que regule las cuestiones relativas a la supervisión y vigilancia de la actuación de los elementos policíacos.

#### **4.2. Propuesta Legislativa.**

De conformidad con lo dispuesto por los artículos 71 fracción II y 72 de nuestra Carta Magna y; 51 fracciones II, IV, V, 56, 61 fracciones III, IV, XXVII, XLVI y XLVIII de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, debe considerarse de forma indispensable someter a la consideración del Constituyente Local la iniciativa de decreto por el cual se adiciona el artículo 80

bis y la reforma del párrafo primero del artículo 81, ambos de la Ley de Seguridad Pública Preventiva del Estado de México, en atención a lo siguiente.

El criterio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación respecto a los cuerpos de seguridad, los marinos, los militares y el personal del servicio exterior es en el sentido de que éstos mantienen una relación de carácter administrativo para con el Estado, más no así de naturaleza laboral, y por tal razón los miembros de los cuerpos de seguridad pública deben regirse por sus propias leyes, en este caso la Ley de Seguridad Pública Preventiva del Estado de México, y bajo esta excepción gozan de los beneficios que sus leyes respectivas les confieren.

“...el espíritu del legislador, al aprobar el Decreto número 114 por el cual se crea la LEY DE SEGURIDAD PÚBLICA PREVENTIVA DEL ESTADO DE MÉXICO, fue asegurar a la sociedad en general que contaría con cuerpos de seguridad en los que ninguno de sus miembros, tras haber cometido alguna falta o delito, o por no satisfacer los requisitos que las leyes vigentes señalaran para permanecer en dichas instituciones, se pudieran proteger impunemente tras los distintos medios de defensa conferidos por algunas de las leyes aplicables a los miembros de cuerpos de seguridad pública y que les otorgaban beneficios sobre la permanencia en el cargo un complejo sistema para la separación del mismo, reinstalándose en su puesto, en franco detrimento la función e imagen de estas instituciones policiales, y por supuesto de la misma sociedad, al saber que su integridad personal pudiera estar en manos de un mal elemento. Por lo que se considera hacer una excepción en su derecho de reinstalación, que es un derecho de naturaleza meramente laboral, conservándose únicamente el de indemnización...”<sup>69</sup>.

El artículo 80 del cuerpo legal invocado, en su redacción actual señala: “*La separación y la remoción de los integrantes de los cuerpos preventivos de seguridad pública estatal y municipales, son de orden público e interés social*”, por lo que se considera conveniente agregar un artículo 80 bis donde quede plasmada la figura jurídica del Consejo de Honor y Justicia, como una institución obligatoria para la autoridad municipal, donde se señale su naturaleza jurídica, constitución, funcionamiento y facultades.

---

<sup>69</sup> Vid. RUIZ HARRELL, Rafael, "El saldo de la impunidad", *Revista Mexicana de Procuración de Justicia*, Vol. I, núm. 2, 1996, pp. 15-30.

La inclusión de esta figura jurídica tiene como fin primordial el que cada elemento de seguridad pública se conduzca con estricto apego a las disposiciones normativas y los principios de ética y disciplina que garanticen el pleno ejercicio de los derechos de la población que conlleven el óptimo resultado en la prevención y combate a la delincuencia para fomentar la imagen transparente, digna, de confianza y de servicio.

Ahora bien, se considera conveniente que la figura del Presidente Municipal sea reemplazada por la del Presidente del Consejo de Honor y Justicia Municipal, ya que es este cuerpo colegiado quien en el ámbito de sus atribuciones, conocerá de asuntos relacionados con causas de remoción de los miembros de los cuerpos preventivos de Seguridad Pública Municipal.

No pasa desapercibido que, efectivamente, el único facultado para remover a los elementos de los cuerpos de seguridad pública, por mandato Constitucional, corresponde al Presidente Municipal en el ámbito de sus funciones, por lo que este punto debe quedar intocado, ya que la mecánica propuesta es en el sentido de que el procedimiento disciplinario sea instruido por el propio Consejo y una vez que éste cuerpo colegiado emita su resolución, la misma será ratificada por el Presidente Municipal, con lo anterior se evita violentar normas constitucionales básicas en detrimento de los derechos de los elementos sujetos al procedimiento disciplinario.

Con motivo de la Promulgación de la Ley de Seguridad Pública Preventiva para el Estado de México, documento Legislativo que regula la operación y funcionamiento de las corporaciones policiales preventivas en la entidad, se hace necesaria la constitución y reglamentación de un Consejo de Honor y Justicia a nivel Municipio, en lo relativo a las facultades y obligaciones de los Presidentes Municipales, con la finalidad de que los elementos de la Policía Preventiva Municipal, sean sujetos del mismo cuando llegasen a violentar las

disposiciones de la Ley de Seguridad Pública para el Estado de México, o bien, cuando ejecuten actos que vayan mas haya del cumplimiento de su deber.

Así tenemos que para lograr la adecuada aplicación de la Ley de Seguridad Pública Preventiva del Estado de México, debe incluirse la creación de los Consejos de Honor y Justicia y con la finalidad de que los elementos de la Policía Preventiva Municipal, sean sujetos al mismo, cuando estos violenten la Ley antes citada, o bien cuando sus actividades sean sobresalientes en el desempeño de sus obligaciones.

El ordenamiento Reglamentario que se propone, establece las bases para llevar a cabo las investigaciones relacionadas con las quejas o felicitaciones hacia los miembros de los cuerpos de seguridad publica municipal, estableciendo de igual forma el mecanismos para la integración del Consejo Municipal de Honor y Justicia, órgano que será el responsable de la debida aplicación del referido Consejo.

Estimado justificado lo anterior, agrego al final del presente trabajo de investigación, un “proyecto” de **REGLAMENTO DEL CONSEJO DE HONOR Y JUSTICIA MUNICIPAL DEL ESTADO DE MÉXICO**, mismo que corre agregado al presente como **ANEXO “ÚNICO”**.

#### **4.2.1. Naturaleza Jurídica.**

Debe entenderse al **CONSEJO DE HONOR Y JUSTICIA MUNICIPAL**, como una institución de derecho público que como Autoridad Colegiada de carácter permanente, tiene como fin velar por la honorabilidad y reputación de la Policía Municipal, valorando la conducta de los miembros de dichas corporaciones, en cuanto ésta sea lesiva para la comunidad o a la propia corporación, e imponer las sanciones y medidas disciplinarias que proceden de acuerdo a su competencia.

Se trata de un cuerpo colegiado, con representación ciudadana, cuya naturaleza plural proporciona transparencia, seguridad, legalidad, justicia, equidad e inmediatez tanto para la ciudadanía como para el elemento de policía justiciable.

Su función principal es la aplicación del régimen disciplinario para la Policía Municipal, contemplado en la Ley de Seguridad Pública Preventiva del Estado de México, cuya finalidad es asegurar que la conducta policial esté apegada a derecho, a los altos conceptos de honor, justicia y ética, y a los principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez, permitiendo también la aplicación de sanciones y correcciones disciplinarias a quienes con su conducta falten a sus deberes policiales o dañen la honorabilidad de la Corporación en su conjunto.

Se hace hincapié en que dicho consejo debe apoyar la función directiva de la Dirección General de Seguridad Pública Municipal, a través de la Fiscalización de la gestión administrativa; la vigencia sobre el cumplimiento de las obligaciones y el apego a la legalidad de los servidores públicos en el desempeño de sus funciones; el control y seguimiento de los compromisos establecidos en los programas de trabajo; a fin de promover el mejoramiento de la gestión de las mismas, coadyuvando a la elevación de sus niveles de eficiencia, eficacia y productividad.

Resolverá los procedimientos administrativos disciplinarios sometidos a su imperio, “seguidos a elementos de los cuerpos de Seguridad Pública que contravienen el marco disciplinario, así como asegurar que los criterios que se apliquen para el otorgamiento de las condecoraciones, incentivos, estímulos y recompensas, a que se hacen merecedores los elementos policiales, se ajusten a las disposiciones legales en la materia”<sup>70</sup>.

---

<sup>70</sup> *Vid.* MANUAL ADMINISTRATIVO DE LA SECRETARIA DE SEGURIDA PUBLICA DEL DISTRITO FEDERAL, agosto del 2005. p. 345.

Gozará para tal efecto, de las más amplias facultades para examinar los expedientes de los elementos policíacos y para practicar las diligencias necesarias para allegarse de los elementos necesarios para dictar su resolución.

No debe pasar desapercibido que, independientemente de lo anterior y de lo señalado en su “Reglamento”, el Consejo de Honor y Justicia Municipal, **NO ES UN ÓRGANO DE AUTORIDAD CON FACULTADES COERCITIVAS, YA QUE:**

- ▶ No sustituye a ninguna corporación o institución de seguridad pública.
- ▶ No interviene en operativos policíacos.
- ▶ No cuenta con fuerzas de seguridad.
- ▶ No supe a ninguna autoridad de prevención, procuración o administración de justicia, de ejecución de penas, ni de tratamiento de menores infractores.

Sus resoluciones se agregaran a los expedientes u hojas de servicio de los elementos de los Cuerpos de Seguridad Pública.

#### **4.2.2. Integración.**

El Consejo de Honor y Justicia correspondiente deberá integrarse por:

##### **I.- Un Presidente.**

Este será nombrado por el Presidente Municipal, a propuesta del Director General de Seguridad Pública Municipal, de entre los elementos policiales que tengan jerarquía correspondiente a los niveles de mando y una reconocida honorabilidad y probidad.

Vinculado con lo anterior, el numeral 89 de la Ley Orgánica Municipal del Estado indica que las dependencias y entidades de la Administración Pública Municipal ejercerán las funciones propias de su competencia, previstas en la misma Ley o en los reglamentos o acuerdos expedidos por los Ayuntamientos.

En tales circunstancias, los titulares de las diversas unidades administrativas solamente pueden aplicar sanciones por responsabilidad administrativa a los servidores públicos municipales, con exclusión de los de elección popular, cuando se les asigne esa facultad por el Ayuntamiento de su adscripción, a través de un reglamento o acuerdo que se publique en la gaceta oficial de la localidad.<sup>71</sup>

Esto obedece a que sus funciones básicas son las de suscribir los citatorios para la audiencia de iniciación del procedimiento administrativo a los elementos de las corporaciones involucrados en la queja correspondiente y en el procedimiento de investigación. Así como los oficios que ordenen la práctica de actuaciones adicionales encaminadas a allegar al Consejo, los elementos de prueba necesarios para el esclarecimiento de los hechos y la emisión fundada de la resolución correspondiente.

## **II.- Un Secretario Técnico.**

Será nombrado por el Presidente del Consejo, y deberá contar forzosamente con título de Licenciado en Derecho, toda vez que al ser éste el encargado de dictar los acuerdos correspondientes al debido proceso iniciado en contra de los elementos sujetos al régimen disciplinario, debe contar con las nociones primordiales de la integración operativa de los procedimientos de investigación, tales como la elaboración y notificación de citatorios, levantamiento de actas administrativas, recepción y desahogo de pruebas y cualquier actuación adicional encaminada a allegar al Consejo, los elementos de prueba necesarios para el esclarecimiento de los hechos.

Además que resulta la función más importante del Secretario Técnico elaborar la formulación con base en todos los elementos de la investigación, del proyecto

---

<sup>71</sup> *Vid.* Jurisprudencia 155 visible en la obra: JURISPRUDENCIA ADMINISTRATIVA PRIMERA, SEGUNDA Y TERCERA ÉPOCA 1987/2004, Tercera Edición 2005, publicación del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México. Publicación Oficial.

de resolución respectivo, el cual deberá someterse al acuerdo, discusión y votación del propio Consejo de Honor y Justicia Municipal.

**III.- Cinco Vocales**, que serán:

**a)** Tres Policías quienes deberán ser insaculados<sup>72</sup> de entre los elementos policiales que tengan por lo menos una jerarquía correspondiente a niveles medios y que gocen de reconocida honorabilidad y probidad.

Se debe elegir a tres elementos de la policía, para formar parte del Consejo de Honor y Justicia, uno de Seguridad Pública, otro de Tránsito Municipal y otro más de Protección Civil y Bomberos; mediante la publicación en las instalaciones de la Dirección General de Seguridad Pública de la convocatoria mediante la cual se invite a todos los integrantes de la Policía Municipal a participar en el proceso de votación (bajo la modalidad de votación secreta), para elegir a los miembros que integrarán el Consejo de Honor y Justicia.

Este proceso debe ser dirigido por una comisión creada especialmente para ello denominada “Junta Especial”, conformada por elementos de la policía municipal que al efecto designe la Dirección General de Seguridad Pública, personal del Órgano Interno de Control, Dirección de Servicios Administrativos y la Dirección Jurídica del Ayuntamiento.

**b)** Dos ciudadanos designados por el Presidente Municipal.

Se considera pertinente la inclusión de civiles en la formación del Consejo ya que así se da cumplimiento los principios de representación ciudadana y seguridad jurídica, dando así la certeza de transparencia en la actuación de éste Consejo.

---

<sup>72</sup> *Insacular: Introducir votos secretos en una bolsa o urna para proceder después al escrutinio.* DICCIONARIO NUEVO ESPASA ILUSTRADO. Espasa Calpe, S.A., México, 2005, p. 717.

#### **IV.- Un representante de la Contraloría Municipal.**

Incluir a un representante de la Contraloría Municipal en este cuerpo colegiado nos da la garantía de que el procedimiento disciplinario al que se sujete al elemento policiaco, será apegado al debido proceso que enmarca la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de México y Municipios y el Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México.

Para cada uno de estos cargos, se deberá nombrar un suplente y todos los cargos serán de forma honorífica.

Las obligaciones comunes de los integrantes del Consejo de Honor y Justicia Municipal son:

- 1.- Vigilar el estricto cumplimiento de su reglamento.
- 2.- Recibir los reportes remitidos por las corporaciones, y ordenar la integración inmediata del procedimiento de investigación correspondiente.
- 3.- Aprobar, previa discusión y votación, el proyecto de resolución respectiva, determinando la sanción correspondiente.
- 4.- Ordenar la notificación de la resolución en cuestión, al personal involucrado en la investigación.
- 5.- Proponer al Presidente Municipal, en su caso, estímulos y reconocimientos a los elementos de las distintas corporaciones que hubiesen destacado en el cumplimiento de sus deberes y obligaciones.

Las sesiones del Consejo serán ordinarias, extraordinarias y permanentes. Las sesiones ordinarias se realizarán cuando menos una vez a la semana; las extraordinarias cuantas veces sean necesarias, y las permanentes cuando la naturaleza o importancia del asunto lo amerite.

La convocatoria se hará por medio de oficio que se hará llegar por escrito a cada uno de sus integrantes, por lo menos con setenta y dos horas de anticipación a la fecha fijada para su celebración, debiendo especificar el Orden del Día y el lugar donde se llevará a cabo la sesión. En los casos urgentes, no se requerirá formalidad alguna, para que el Consejo se considere reunida en sesión, deberá estar representado por lo menos, la mitad más uno de la totalidad de sus integrantes.

Si éste no pudiere reunirse, se hará una segunda convocatoria para que sesione dentro de los tres días siguientes, con la asistencia de por lo menos dos integrantes del Consejo, dentro de los cuales deberá estar el Presidente, excepción hecha del mero trámite del procedimiento disciplinario que establece el artículo 96 de la Ley de Seguridad, en que bastará la intervención del Secretario Técnico, y de uno de los Vocales.

Los Acuerdos se tomarán por mayoría de votos, y el Presidente, en caso de empate, tendrá voto de calidad. En cada sesión se levantará acta circunstanciada, que deberá ser firmada por los presentes. Las sesiones tendrán carácter privado.

#### **4.2.3. Autonomía.**

Debe señalarse su autonomía en función de que se trata de un órgano colegiado que tiene por objeto la vigilancia, supervisión y control disciplinario de los elementos pertenecientes a los cuerpos de seguridad pública, dotado de plena autonomía para dictar sus fallos y hacer cumplir sus resoluciones.

En el tema de rendición de cuentas se intenta presentar un panorama sobre el marco jurídico que le sirve de plataforma, sobre la organización y funciones del citado Consejo, que tiene la encomienda de velar por la honra y prestigio de la

policía en su conjunto y por la reputación de sus miembros, en el marco del Estado Democrático de Derecho.

Lo anterior es así, en virtud de que la ciudadanía persigue ante esta Instancia Administrativa, una resolución favorable a sus intereses, que traiga inscrita la declaración de ilegalidad de la actuación del elemento policíaco que sea materia de la controversia planteada por ellos, además de la precisión de la forma y términos en que han de ser restituidos en el pleno goce de sus derechos como consecuencia de tal declaración, conforme lo indican los dispositivos 273 fracción VII y 276 del Código de referencia.

Ahora bien, el acto administrativo es la manifestación de la voluntad del Estado, exteriorizada a través de un órgano de la Administración Pública, que se vincula con la función administrativa y que trasciende en la esfera jurídica de los gobernados, previo el procedimiento que obliga a la ley, el cual puede iniciarse de oficio por las autoridades administrativas, o bien, a petición de los particulares interesados, tal como y como lo contempla el artículo 113 del Código de Procedimientos Administrativos Local.

Bajo este contexto, dentro del sistema procesal administrativo del Estado de México, el principio de decisión previa constituye un presupuesto procesal inexcusable para la procedencia del procedimiento administrativo disciplinario, que implica que un particular sólo estará en posibilidades de acudir ante dicho órgano, cuando exista previamente una exteriorización de voluntad del poder público, que afecte intereses individuales y cuya validez o invalidez sea materia del procedimiento administrativo; principio cuya finalidad es preservar el ejercicio de las facultades discrecionales de la administración pública y que por ende, obliga a los particulares a exigir ante las autoridades, el acatamiento de sus obligaciones o el reconocimiento de sus derechos.

#### **4.2.4.- Competencia.**

Su competencia debe estar delimitada por la misma Ley de Seguridad Pública Preventiva del Estado de México, y el Reglamento del Consejo que al efecto se formule señalará que corresponde a éste:

- I.** Vigilar y coadyuvar en la substanciación de los procedimientos administrativos disciplinarios seguidos a los elementos de los cuerpos de seguridad pública ante el Consejo de Honor y Justicia, de conformidad con las disposiciones legales y reglamentarias aplicables en la materia;
- II.** Registrar las actas, quejas y denuncias, iniciadas en contra de los policías y remitidas por las demás autoridades competentes de la Dirección General de Seguridad Pública Municipal y formar el expediente respectivo;
- III.** Dar aviso a las autoridades que remiten las actas administrativas, sobre las deficiencias que presenten éstas, a fin de que sean subsanadas;
- IV.** Elaborar el acuerdo de radicación en el que se describa la conducta que se atribuye al probable infractor, así como el fundamento legal que la contempla, señalando si se trata de principios de actuación o bien de normas disciplinarias, las que resultan infringidas;
- V.** Notificar la iniciación del procedimiento al presunto infractor, a efecto de otorgarle su derecho de defensa;
- VI.** Elaborar el auto de admisión de pruebas ofrecidas por el probable infractor y realizar las diligencias necesarias al desahogo de las mismas;
- VII.** Elaborar proyectos de acuerdos de suspensión de policías y someterlos a la aprobación del pleno del Consejo de Honor y Justicia, así como de procedencia o improcedencia de las sanciones a los policías infractores;
- VIII.** Vigilar el cabal cumplimiento de las resoluciones emitidas por autoridades administrativas o judiciales, derivadas de los recursos o juicios hechos valer por los elementos sujetos a procedimiento, ante el Consejo de Honor y Justicia;

- IX.** Coadyuvar en la determinación de los lineamientos y directrices para el otorgamiento de condecoraciones, estímulos y recompensas a los policías;
- X.** Notificar la resolución que emita el Consejo de Honor y Justicia y actualizar los registros de control en los libros de gobierno respectivos, y
- XI.** Informar a autoridades administrativas o judiciales, sobre la resolución emitida por el Consejo de Honor y Justicia.

En otras palabras, su competencia esta delimitada a determinar la existencia o inexistencia de responsabilidad administrativa de los elementos de los cuerpos policíacos del Municipio y en su caso imponer las sanciones correspondientes, aplicables a todos los elementos operativos de la Dirección General de Seguridad Pública que laboren en el Ayuntamiento que corresponda, cumpliendo dichas funciones de acuerdo a la normatividad aplicable y sobre todo responder con eficacia a las necesidades de atención en beneficio de los intereses de la ciudadanía (artículos 48 fracción XVI; 49, 110, 111 y 112 fracción XVII de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México; 81 fracción IV y V de la Ley de Seguridad Pública Preventiva del Estado de México; 67, 69 y 70 fracciones VII, VIII y XI del Reglamento Interno de la Administración Pública Municipal del Tlalnepantla de Baz).

#### **4.3. Ventajas.**

La puesta en marcha de este importante órgano, representa una acción inédita en el proceso de evolución de la Policía Municipal hacia lo que se ha denominado la *reforma policial*: un giro democrático de la institución para acercarla hacia su vocación de verdadero servicio a la ciudadanía, mediante la revisión de sus procesos y esquemas de trabajo, sobre la base de la transparencia y la cultura de rendición de cuentas.

La función principal del Consejo de Honor y Justicia de la Policía Municipal, es la aplicación del régimen disciplinario contemplado en la Ley de Seguridad

Pública Preventiva para el Estado de México, cuya finalidad es asegurar que la conducta policial se encuentre:

**A) Apegada a Derecho,**

**B) Apegada a los altos conceptos del honor, la justicia y la ética,**

**C) Apegada a los principios constitucionales de legalidad, profesionalismo y honradez.**

Hecho lo anterior, se estará en aptitud de emplear de forma fehaciente, la aplicación de sanciones y correcciones disciplinarias a quienes, con su conducta, falten a sus deberes policiales o dañen la reputación y la honorabilidad de la corporación en su conjunto, pues para la sociedad mexicana, hay pocos valores que le sean tan preciados como la seguridad y la justicia. Seguridad y justicia que constituyen un binomio inseparable, sin el cual la vida comunitaria no alcanza su plenitud.

Asimismo, este Consejo tendrá las posibilidades, en su caso, de otorgar estímulos y reconocimientos a los elementos de las distintas corporaciones que hubiesen destacado en el cumplimiento de sus deberes y obligaciones.

Lo anterior torna procedente la profesionalización y eficacia de los cuerpos policíacos, y se garantizará entonces su seguridad jurídica y su derecho a la estabilidad en el empleo, creando en el trabajador la expectativa o posibilidad lógica de conservar su empleo indefinidamente a través de la disciplina, la capacitación y la probidad, repercutiendo esta búsqueda de permanencia laboral en un medio eficaz para consolidar la paz social.

## CONCLUSIONES

**PRIMERA.-** Se desprende de la lectura de los artículos 21 y 115 de la Constitución Mexicana que una de las principales atribuciones del Municipio es la de prestar el servicio de seguridad pública, responsabilidad a cuya atención concurren las autoridades de los tres órdenes de gobierno, así como los sectores social y privado de la Entidad, ya que tiende a asegurar una adecuada atención a la población y su entorno, ante situaciones apremiantes.

**SEGUNDA.-** La seguridad pública, ejercida por los cuerpos de seguridad pública, tiene por objeto salvaguardar la integridad y derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos, considerándola de esta manera como una función esencial, de repercusiones nacionales, y por lo tanto, de carácter especial.

**TERCERA.-** La actuación de los cuerpos preventivos de seguridad pública se encuentra alejada de las normas de conducta que le impone la Ley, degradando su imagen y perdiendo la confianza depositada en ellos, lo cual puede evitarse implementando los mecanismos necesarios para controlar su actuación pública, mediante unidades especializadas en éste rubro, sí es que se quiere seguir fortaleciendo la confianza ciudadana en las instituciones.

**CUARTA.-** Debe reconocerse que el objetivo de la seguridad pública no se ha cumplido cabalmente, pues en diversas ocasiones la sociedad y el mismo gobierno han manifestado su rechazo hacia la actuación de los malos elementos de los cuerpos de seguridad pública, quienes en muchas ocasiones han aprovechado sus cargos para ofender a la sociedad, ya sea propiciando la impunidad o bien cometiendo ilícitos.

**QUINTA.-** No es adecuado ni recomendable diseñar políticas generales en materia de seguridad pública con la idea de aplicarlas en todo el territorio

nacional, debido a que los problemas que genera la inseguridad pública son tan variados como regiones hay en el país, y según el contexto que prevalezca en cada una.

**SEXTA.-** Las políticas que se diseñen para combatir la problemática de seguridad pública no deben tener el carácter de generales o nacionales; esta materia requiere que se vaya atendiendo de manera particular según la región o territorio en la cual vaya a aplicarse, así por ejemplo, no basta con diseñar políticas generales municipales, ya que de ninguna manera son iguales algunos municipios del Estado de México, pues es evidente que el problema de seguridad pública varía radicalmente entre uno y otro.

**SÉPTIMA.-** Parte importante de las nuevas estrategias que se implanten es que la prevención realizada con la participación ciudadana debe ir en el sentido de denunciar todo acto ilícito, pero la participación ciudadana de ninguna manera debe convertirse en un relevo a los órganos y autoridades del Estado, encargados de prestar seguridad pública.

**OCTAVA.-** Al considerar al Municipio como una institución de orden público, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio, autónomo en su régimen interior y libre con la administración de su hacienda, recursos y servicios destinados a la comunidad local, y para regirse por los Reglamentos, acuerdos y circulares administrativas aprobados por sí, sin más límite que los señalados expresamente en las leyes, se propone la creación de un cuerpo colegiado de vigilancia de policías, entendiendo como éstos a toda aquella persona a quienes se les atribuye ese carácter mediante nombramiento o instrumento jurídico equivalente, por autoridad competente, y no a quienes trabajan en las instituciones y corporaciones de seguridad pública, en sus áreas administrativas.

**NOVENA.-** La razón de estas propuestas se basa en la alta participación en la comisión de ilícitos, por parte de personas que con anterioridad han laborado como servidores públicos en corporaciones policíacas, o bien, que se han empleado como trabajadores de las empresas que prestan servicios de seguridad como particulares.

**DÉCIMA.-** Su operación debe ser muy bien analizada con el objeto de no vulnerar garantías individuales. Una opción podría ser que todo aquel que contrate una persona con estas características (las de haber trabajado en corporaciones, instituciones o empresas de seguridad), informará al registro nacional de ex policías, por escrito, y de manera inmediata, tanto su contratación como el momento en que dejará de requerir sus servicios.

**DÉCIMA PRIMERA.-** Conviene se busquen mecanismos que permitan unificar la sensibilidad de la sociedad para el tratamiento de las inseguridad pública, pues a la fecha continúan muy polarizadas y se encuentran muy sensibles determinadas porciones de la sociedad ante esta circunstancia. Así tenemos que quienes han padecido personalmente o a través de integrantes de su familia, la comisión de delitos como el secuestro, exigen a grito abierto que a los culpables se les castigue incluso con la pena de muerte, sin mayor miramiento. Pero cuando algún servidor público encargado de estas tareas del Estado declara que debe ponderarse la imposición de esa pena, tan sólo esa expresión causa azoro en otra porción de la población y activa a los organismos defensores de derechos humanos, polarizando las posturas que sobre este problema existen. El resultado final es que ante el desacuerdo, la comisión de los ilícitos continúa.

**DÉCIMA SEGUNDA.-** El policía está solo. El policía está abandonado por la institución, pero también está solo frente a la sociedad. Al no haber controles eficaces, no hay evaluación. Al no haber evaluación, no hay memoria institucional. Sin memoria institucional no hay auto-observación, y una

institución que no se observa a si misma de manera sistemática y rigurosa es una institución que no aprende.

**DÉCIMA TERCERA.-** Sí es la profesionalización y eficacia de los cuerpos policíacos lo que se busca, debiese entonces garantizárseles su seguridad jurídica y su derecho a la estabilidad en el empleo, creando en el trabajador la expectativa o posibilidad lógica de conservar su empleo indefinidamente a través de la disciplina, la capacitación y la probidad, repercutiendo esta búsqueda de permanencia laboral en un medio eficaz para consolidar la paz social.

**DÉCIMA CUARTA.-** Es indispensable recuperar la valorización y dignificación de la policía, pues para una gran porción de la sociedad mexicana es sinónimo de abuso, prepotencia, falta de preparación y corrupción. Por ello no tienen cabida medidas coyunturales o de emergencia en las tareas de seguridad pública.

**DÉCIMA QUINTA.-** Se requiere de una estrategia que parta de un adecuado diagnóstico, perfectamente programada y con claras metas y objetivos a alcanzar en el corto, mediano y largo plazo.

**DÉCIMA SEXTA.-** Lo anterior requiere que los medios masivos de comunicación eviten seguir difundiendo imágenes o personajes caricaturizados de policías; que se evite el mensaje a la población de la comisión de ilícitos que al final de cuentas se conviertan en una apología del delito. Esto no es novedoso, hace ya algunos años, en el anterior ejercicio sexenal del gobierno federal, se exhortó a los propietarios de las televisoras a que se abstuvieran de la producción y difusión de programas específicos sobre comisión de ilícitos; esta exhortación fue atendida parcial y temporalmente.

**DÉCIMA SÉPTIMA.-** La función principal del Consejo de Honor y Justicia de la Policía Municipal, es la aplicación del régimen disciplinario contemplado en la Ley de Seguridad Pública Preventiva para el Estado de México, cuya finalidad es asegurar que la conducta policial esté apegada a Derecho, a los altos conceptos del honor, la justicia y la ética, y a los principios constitucionales de legalidad, profesionalismo y honradez.

**DÉCIMA OCTAVA.-** Las posibles soluciones a la problemática de la desconfianza en la institución de los cuerpos de seguridad pública esta basada en:

- ▶ Reformar o instituir la carrera policial.
- ▶ Modernizar la infraestructura física, comunicaciones e informática para incrementar su capacidad de respuesta.
- ▶ Potencializar las facultades de investigación de la policía municipal.
- ▶ Explotar al máximo los esquemas de coordinación y cooperación previstos en la Constitución General.
- ▶ Crear las unidades administrativas necesarias y eficientes, observando las máximas de honestidad, transparencia, responsabilidad, fidelidad y profesionalismo, para dar cumplimiento a la demanda social de atender los problemas actuales y anticipar los posibles escenarios y sus alternativas de solución.
- ▶ Mejorar la participación de la ciudadanía.

**DÉCIMA NOVENA.-** Por último, la propuesta de este importante órgano (Consejo de Honor y Justicia Municipal), representa una acción inédita en el proceso de evolución de la Policía Municipal hacia lo que se ha denominado la *reforma policial*: un giro democrático de la institución para acercarla hacia su vocación de verdadero servicio a la ciudadanía, mediante la revisión de sus procesos y esquemas de trabajo, sobre la base de la transparencia y la cultura de rendición de cuentas.

## FUENTES CONSULTADAS

### **BIBLIOGRÁFICAS**

ACOSTA ROMERO, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, S.A., México, 1984.

BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano, Editorial Porrúa, México, 6ª edición.

BURGOA ORIHUELA, Ignacio. El Juicio de Amparo, Editorial Porrúa, S.A., México, 1998

CAMADIRA, Julio R. Acto Administrativo Municipal, Editorial Depalma, Buenos Aires, Argentina, 1992.

CAMPOS CHACON, Sergio Alberto. Enseñanza del Derecho y Metodología Jurídica, Editorial Cárdenas, Editor y Distribuidor, México, 2003.

CISNEROS FARIÁS, Germán, Jorge Fernández Ruiz [y] Miguel Alejandro López Olvera, coords., Seguridad Pública. Segundo Congreso Iberoamericano de Derecho Administrativo, Serie Doctrina Jurídica, 368, UNAM. Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2007.

CUEVA, Mario de la. Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo. Editorial Porrúa, México, 1982.

DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto. Elementos de Derecho Administrativo, Editorial Limusa, México, 2000.

DIEZ, Manuel M. Manual de Derecho Administrativo, Tomo I, Editorial Plus-Ultra, Buenos Aires, 1983.

ENTRENA CUESTA, Rafael. Curso de Derecho Administrativo. Tomo I/1, Editorial Tecnos, 11ª Edición, Madrid, España, 1996.

FERNANDEZ RUIZ, Jorge. Derecho Administrativo, Editorial Mcgraw-Hill, México, 1997.

FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo, Trigésimo primera edición, Editorial Porrúa, México, 1992.

FRANCISCO BUENO ARUS, citado por DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto, El Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos, Edit. Porrúa, México, 4ª Edición, 2001,

GARCÍA MAYNES, Eduardo. Introducción al Estudio del Derecho, Editorial Porrúa, S.A., México, 1974.

GUERRERO, Euquerio. Manual de Derecho del Trabajo. Vigésima edición, Editorial Porrúa, México.

GÓMEZ LARA, Cipriano. Teoría General del Proceso. UNAM, México, 1987.

GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús. Derecho Procesal Administrativo Mexicano, Editorial Porrúa, S.A., México, 1997.

IÑIGO, Alejandro. Bitácora de un Policía (1500-1982), Ensayo histórico, Grupo Editorial Siete, México, 1994.

JUÁREZ MEJIA, Godolfinio Humberto. La Constitucionalidad del Sistema de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos Federales. Editorial Porrúa, México, 2002.

MARTÍNEZ GARNELO, Jesús. Seguridad Pública Nacional, “Un Sistema Alternativo de Política Criminológica en México”, Editorial Porrúa, S.A., México, 1999.

MAYER, Otto, Derecho Administrativo Alemán, Tomo IV, Editorial Depalma, Buenos Aires, 1982.

MONSERRIT ORTIZ SOLTERO, Sergio. Responsabilidades Legales de los Servidores Públicos. Editorial Porrúa, México, 1999.

MUÑOZ RAMÓN, Roberto. Derecho del Trabajo, Tomo II, Editorial Porrúa, México, 1983.

NACIF MINA, Jorge. La policía en la Historia de la Ciudad de México (1524-1928), Desarrollo Social, Socicultur, México, 1986.

OLIVERA TORO, Jorge. Manual de Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, S.A., México, 1972.

PÉREZ DAYAN, Alberto. Teoría General del Acto Administrativo, Editorial Porrúa, México, 2006.

PORRÚA, Manuel. Derechos del Pueblo Mexicano, Tomo VIII, Editorial Porrúa, México, 1978. (La iniciativa de reforma del artículo 123 Constitucional para agregar un apartado B a su texto, enviada al Senado en 1959, transcrita en).

RENDÓN HUERTA BARRERA, Teresita. Derecho Municipal, Editorial Porrúa, S.A., México, 2007.

SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo, Tomo I, Editorial Porrúa, S.A., México, 1983.

TENA RAMÍREZ, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano, Editorial Porrúa, S.A., México, 1973.

TENA RAMÍREZ, Felipe. Leyes Fundamentales de México, Décimo Primera Edición, Editorial Porrúa, México, 1982.

WITKER VELÁSQUEZ, Jorge. Metodología Jurídica, Editorial Mc Graw Hill de México, México, 2006.

### **DICCIONARIOS**

DICCIONARIO DE DERECHO DEL TRABAJO. LASTRA LASTRA, José Manuel, *et al.*, Editorial Porrúa. México, 2001.

DICCIONARIO JURIDICO ESPASA-CALPE. Espasa Calpe, S.A., México, 1996.

DICCIONARIO JURÍDICO MEXICANO. Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. Tomos A-CH, D-H, I-O, P-Z, décima tercera edición, Porrúa, México, 1999.

DICCIONARIO NUEVO ESPASA ILUSTRADO. Espasa Calpe, S.A., México, 2005.

### **LEGISLATIVAS**

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ley Federal del Procedimiento Administrativo.

Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública

Ley General que establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Ley de Seguridad Nacional.

Reglamento de la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos.

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México.

Ley Orgánica de la Administración Pública Municipal del Estado de México.  
Ley Orgánica de la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal.  
Ley del Trabajo de los Servidores Públicos del Estado de México.  
Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal.  
Ley de Seguridad Pública del Estado de Baja California.  
Ley de Seguridad Pública del Estado de Guanajuato.  
Ley de Seguridad Pública del Estado de México.  
Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de México.  
Código Administrativo del Estado de México.  
Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México.  
Reglamento del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México.  
Reglamento de la Ley de Seguridad Pública del Estado de México.  
Reglamento de la Policía Preventiva del Distrito Federal.  
Reglamento Municipal de Seguridad Pública de Tlalnepantla de Baz, Estado de México.  
Reglas para la Aplicación de Correctivos Disciplinarios en la Policía del Distrito Federal.  
Bases de Colaboración que celebran el Departamento del Distrito Federal a través de la Secretaría de Seguridad Pública, la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal y el Gobierno del Estado de México, a través de la Secretaría de Gobierno y la Procuraduría General de Justicia del Estado de México, para fortalecer la Seguridad Pública, combatir la delincuencia y abatir la impunidad.  
Bando Municipal de Tlalnepantla de Baz, Estado de México.

## **JURISPRUDENCIALES**

JURISPRUDENCIA ADMINISTRATIVA PRIMERA, SEGUNDA Y TERCERA ÉPOCA 1987/2004, Tercera Edición 2005, publicación del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México. Publicación Oficial.

JURISPRUDENCIA Y TESIS AISLADAS EMITIDAS POR LOS ORGANOS JURISDICCIONALES DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACION, PUBLICADAS EN EL *SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACION* A PARTIR DE JUNIO DE 1917 (QUINTA A NOVENA EPOCAS). "IUS 2008"

## **ELECTRONICAS**

ADMINISTRACION PUBLICA MUNICIPAL, [En línea]. Disponible: [http://inafed.gob.mx/wb2/ELOCAL/ELOC\\_Administracion\\_Publica\\_Municipal\\_IN\\_AFED](http://inafed.gob.mx/wb2/ELOCAL/ELOC_Administracion_Publica_Municipal_IN_AFED), 06 DE JUNIO DE 2009 11:00 AM.

Conferencia sustentada por el Doctor IGNACIO MEDINA LIMA en la aula *Jacinto Pallares* de la Facultad de Derecho de la UNAM, el día 3 de Agosto de 1979, [En línea] Disponible: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/indice.htm?r=boletin&n=35>, 17 de Agosto del 2009, 19:35 hrs.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS DE LAS MODIFICACIONES A LA LEY ORGÁNICA MUNICIPAL DEL ESTADO DE MÉXICO DEL 22 DE SEPTIEMBRE DE 1992. [En línea]. Disponible: <http://www.edomex.gob.mx/legistelfon/doc/pdf/ley/vig/leyvig022.pdf>, 16 de febrero de 2009. 11:00 AM.

GUÍA TÉCNICA 24. LA SEGURIDAD PÚBLICA MUNICIPAL. INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA [En línea]. Disponible: <http://www.bibliojuridica.org/libros/4/1719/2.pdf>, 7 de marzo del 2011, 13:00 PM.

LA SEGURIDAD PÚBLICA MUNICIPAL. [En línea]. Disponible: [http://www.inafed.gob.mx/wb/ELOCAL/ELOC\\_La\\_seguridad\\_publica\\_municipal](http://www.inafed.gob.mx/wb/ELOCAL/ELOC_La_seguridad_publica_municipal). 03 de marzo de 2009. 14:30 PM.

LOS DESAFÍOS DE LA SEGURIDAD PÚBLICA EN MÉXICO, Peñaloza, Pedro José Garza Salinas, Mario A. *Coordinadores*. Instituto de Investigaciones Jurídicas, serie doctrina jurídica, num. 120, México 2002. [En línea]. Disponible: <http://www.bibliojuridica.org/libros/libro.htm?l=419>. 20 de Abril del 2010, 20:00 P.M.

PLAN DE ESTUDIOS ADMINISTRACION PÚBLICA. CARLOS MARÍA SÁENZ, [En línea] Disponible: [http://www.derecho.posgrado.unam.mx/ppd-09/nuestroposgrado/plan\\_estudios/tomos/tomo1/administración](http://www.derecho.posgrado.unam.mx/ppd-09/nuestroposgrado/plan_estudios/tomos/tomo1/administración) 17 de Agosto del 2009, 20:05 hrs.

PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2006-2012, [En línea]. Disponible: <http://pnd.calderon.presidencia.gob.mx/index.php?page=documentos-pdf>. 05 de junio de 2009, 15:30 PM.

POLICÍA. LA POLICIA EN EL MUNDO. [En línea]. Disponible: [http://es.wikipedia.org/w/index.php?title=Polic%C3%ADA\\_Metropolitana\\_de\\_Londres&action=edit](http://es.wikipedia.org/w/index.php?title=Polic%C3%ADA_Metropolitana_de_Londres&action=edit) 19 de Enero de 2009. 18:30 PM.

REGLAMENTO TIPO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MUNICIPAL, [En línea]. Disponible: [http://www.e-local.gob.mx/wb2/ELOCAL/ELOC\\_Administracion\\_Publica\\_Municipal](http://www.e-local.gob.mx/wb2/ELOCAL/ELOC_Administracion_Publica_Municipal), consultado el 05 de junio del 2009, 17:00PM.

SEGURIDAD PÚBLICA, [En línea]. Disponible: <http://www.cndh.org.mx/lacndh/informes/espec/2infSegPublica08/2informeSeguridad08.htm> 03 de marzo de 2009, 16:30 PM.

SEGURIDAD PÚBLICA. Rosas Greco, Editorial, [En línea], México, Secretaría de Seguridad Ciudadana, Gobierno del Estado de Querétaro, Enero 2007, [citado 06/11/2009], Revista Omicrón 20, Gaceta Interna Bimestral (Núm. 1), Formato pdf, Disponible en: [http://www.seguridad.queretaro.gob.mx/ssc/ssc/content/download/629/4163/file/Omicron\\_06.pdf](http://www.seguridad.queretaro.gob.mx/ssc/ssc/content/download/629/4163/file/Omicron_06.pdf), 15 de Diciembre del 2009, 19:00 P.M.

## **HEMEROGRÁFICAS**

GACETA MUNICIPAL, Periódico Oficial del Gobierno Municipal de Tlalnepantla de Baz, Estado de México, Nueva Época, Número uno, 17 de septiembre de 2006.

PAMPILLO Baliño, Juan Pablo\*, "*La investigación jurídica en México (debate)*", El Mundo del Abogado, vol. 2, núm. 7, julio-agosto de 1999,

RUIZ HARRELL, Rafael, "El saldo de la impunidad", *Revista Mexicana de Procuración de Justicia*, Vol. I, núm. 2, 1996, pp. 15-30.

Sin Autor, "Programas federales de seguridad pública", *Diálogo y debate de cultura política*, 3:12, abril-junio de 2000, con base en un documento proporcionado por Patricio Patiño, en ese momento Secretario Técnico de la Policía Federal Preventiva (PFP).

## **MANUALES**

MANUAL ADMINISTRATIVO DE LA SECRETARÍA DE SEGURIDA PÚBLICA DEL DISTRITO FEDERAL, agosto del 2005.

MANUAL DE ORGANIZACIÓN GENERAL DE LA SECRETARÍA DE SEGURIDAD PÚBLICA FEDERAL

MANUAL DE PROCEDIMIENTOS DE LA CONTRALORÍA MUNICIPAL DE TLALNEPANTLA DE BAZ, ESTADO DE MÉXICO.

## ANEXO ÚNICO

### PROYECTO DE REGLAMENTO DEL CONSEJO DE HONOR Y JUSTICIA MUNICIPAL, DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE SEGURIDAD PÚBLICA MUNICIPAL.

APROBADO POR EL H. AYUNTAMIENTO DE \_\_\_\_\_, ESTADO DE MEXICO, EN SESIÓN \_\_\_\_\_ DE CABILDO CELEBRADA EL DÍA \_\_\_\_\_ (\_\_\_\_) DE \_\_\_\_\_ DEL AÑO DOS MIL \_\_\_\_\_ (20\_\_\_\_) QUEDANDO DEBIDAMENTE REGISTRADO EN EL CUERPO DEL ACTA NÚMERO. \_\_\_\_\_ (\_\_\_\_)

#### TÍTULO PRIMERO

##### DISPOSICIONES GENERALES

**ARTÍCULO 1.** El presente Reglamento es de orden público y tiene por objeto regular la creación, organización, estructura y funcionamiento del Consejo de Honor y Justicia Municipal, de la Dirección General de Seguridad Pública y Tránsito del Municipio de \_\_\_\_\_, Estado de México, concebido como un instrumento legal para garantizar de una forma mas eficaz que las actuaciones de los integrantes del cuerpo de Seguridad Pública se ajusten a los deberes que señalan los artículos \_\_\_\_, \_\_\_\_, \_\_\_\_, todos de la Ley de Seguridad Pública del Estado de México, así como para determinar la responsabilidad administrativa que en su caso incurran sus miembros en términos de los artículos \_\_\_\_, \_\_\_\_, \_\_\_\_, de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de México y Municipios, permitiendo a la ciudadanía, su activa participación al contar con una representación para el análisis, consulta y opinión de asuntos y programas sobre esa materia.

**ARTÍCULO 2.-** El Consejo de Honor y Justicia Municipal de las corporaciones de Seguridad Pública, es la Autoridad Colegiada que tiene como fin valorar la conducta de los miembros de dichas corporaciones, en cuanto ésta sea lesiva para la comunidad o a la propia corporación, e imponer las sanciones y medidas disciplinarias que proceden de acuerdo a su competencia.

**ARTÍCULO 3.** Corresponde al H. Ayuntamiento de \_\_\_\_\_, Estado de México, a través del Presidente Municipal, el Director General de Seguridad Pública y Tránsito Municipal y al Consejo Municipal de Honor y Justicia, la aplicación del presente Reglamento.

**ARTÍCULO 4.** Por cada administración municipal se nombrará un nuevo Consejo de Honor y Justicia del mismo, sin posibilidad de ser ratificados.

**ARTÍCULO 5.** Los integrantes del Consejo y suplentes, no recibirán remuneración, estímulo o compensación económica alguna por su participación.

**ARTÍCULO 6.** Los integrantes del Consejo tendrán derecho a voz y voto.

**ARTÍCULO 7.** Para los efectos de este Reglamento se entiende por:

**AYUNTAMIENTO.-** El Honorable Ayuntamiento de \_\_\_\_\_, Estado de México.

**BANDO.-** El Bando de Policía y Buen Gobierno del Municipio de \_\_\_\_\_, Estado de México;

**CABILDO.-** El Honorable Cabildo del Ayuntamiento del Municipio de \_\_\_\_\_, Estado de México;

**CONSEJO.-** El Honorable Consejo de Honor y Justicia Municipal;

**CONTRALORÍA.-** La Contraloría Municipal de \_\_\_\_\_, Estado de México;

**CÓDIGO.-** Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México;

**CONSTITUCIÓN FEDERAL.-** Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

**CONSTITUCIÓN LOCAL.-** Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México;

**DIRECCIÓN.-** La Dirección General de Seguridad Pública y Transito Municipal de \_\_\_\_\_, Estado de México, encargada de la Seguridad Pública y Transito Municipal;

**DIRECTOR GENERAL.-** El titular de la Dirección General de Seguridad Pública y Transito Municipal de \_\_\_\_\_, Estado de México.

**ELEMENTO, AGENTE, POLICÍA.-** El servidor público, integrante policial de Seguridad Pública o Transito adscrito a la Dirección General;

**INTEGRACIÓN.-** El acto jurídico-administrativo por virtud del cual, se razona la existencia de elementos que demuestran la responsabilidad o la no responsabilidad del Elemento;

**LSP.-** Ley de Seguridad Pública Preventiva del Estado de México;

**LOM.-** Ley Orgánica Municipal Reglamentaria de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México.

**NORMATIVIDAD.-** Las diversas disposiciones jurídico-administrativas relacionadas con la materia de Seguridad Pública y el quehacer de la Dirección.

**PERSONAL ADMINISTRATIVO.-** El personal que desempeña labores administrativas en cada una de las unidades administrativas del H. Ayuntamiento de \_\_\_\_\_, Estado de México.

**PRINCIPIOS DE ACTUACIÓN.-** Los valores señalados para el Agente policial, en la Ley de Seguridad Pública del Estado de México;

**PROCEDIMIENTO.-** El procedimiento jurídico-administrativo aplicado por el Consejo, el cual contempla varias fases de atención e indagación de la queja;

**QUEJA.-** Toda expresión de inconformidad o acusación directa, por incumplimiento de obligación o principio del Agente, en ejercicio de su función;

**REGLAMENTO.-** El presente Reglamento;

**ARTÍCULO 8.** El presente Reglamento es de observancia general para todos y cada uno de los Agentes de Seguridad Pública, Transito Municipal, Protección Civil y Bomberos, adscritos a la Dirección, las funciones procesales que de él emanan, son obligatorias para la corporación.

**ARTÍCULO 9.-** Para el desahogo de las atribuciones señaladas en el artículo que antecede, el Consejo de Honor y Justicia, podrá instrumentar la práctica de las diligencias o actuaciones que sean procedentes para allegarse de los elementos necesarios para el pleno conocimiento de los hechos investigados y emitir sus resoluciones debidamente fundadas y motivadas.

**ARTÍCULO 10.** El Consejo, derivado de la centralización administrativa, dependerá de la Presidencia Municipal, y gozará de autonomía para el desempeño de las funciones que le confiere el presente Reglamento.

**ARTÍCULO 11.** El Consejo, se constituye como un órgano de control municipal, que atiende al objetivo de conocer e investigar los Actos de Autoridad cometidos por los Agentes de Seguridad Pública, Transito Municipal, Protección Civil y Bomberos, adscritos a la Dirección y la responsabilidad de aquellos autores y partícipes; además de que tendrá a su cargo el despacho de los asuntos que les encomienda la Ley, el Reglamento Interior de la Dirección General de Seguridad Pública y el presente Reglamento, los Decretos, Acuerdos y demás disposiciones que expida el Ayuntamiento.

## **TÍTULO SEGUNDO DEL CONSEJO DE HONOR Y JUSTICIA MUNICIPAL**

### **CAPÍTULO I ORGANIZACIÓN**

**ARTÍCULO 12.-** El Consejo de Honor y Justicia de las corporaciones de Seguridad Pública Municipal estará integrado por:

**I.- Un Presidente**, que será nombrado por el Presidente Municipal, con el visto bueno del Director General de Seguridad Pública Municipal, de entre los elementos policiales que tengan jerarquía correspondiente a los niveles de mando y una reconocida honorabilidad y probidad.

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

**III.- Cinco Vocales**, que serán:

**a)** Tres Policías 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 serán los representantes de las corporaciones de (1) Seguridad Pública, (1) Tránsito y (1) Protección Civil y Bomberos.

**b)** Dos ciudadanos designados por el Presidente Municipal.

**IV.- Un representante de la Contraloría Municipal.**

Para cada uno de estos cargos, se deberá nombrar un suplente y todos los cargos serán de forma honorífica.

**ARTÍCULO 13.** El Consejo, representado por su Presidente, contará con el personal necesario para el desempeño de las funciones contenidas en el Capítulo III, de éste Reglamento.

Cuando menos estará integrada por dos Departamentos los cuales estarán bajo el mando inmediato del Presidente y son:

#### **I.- DEPARTAMENTO DE RECEPCIÓN E INVESTIGACIÓN DE QUEJAS**

Este departamento se conformará por las siguientes unidades:

**A) UNIDAD DE RECEPCIÓN DE QUEJAS E INCOACIÓN DE PROCEDIMIENTOS**

Se encuentra integrada por personal administrativo idóneo, que tendrán las funciones de: recibir las quejas, incoar el procedimiento administrativo y remitirlo a la Unidad de Investigación y Audiencias.

Las quejas se recibirán durante las veinticuatro horas del día.

## B) UNIDAD DE INVESTIGACIÓN Y AUDIENCIAS.

La que estará al mando de un investigador, que deberá ser licenciado en Derecho, con experiencia mínima de tres años en la especialidad de Derecho Penal o Derecho Administrativo.

Formarán parte de esta unidad los notificadores que sean necesarios para el mejor desempeño de la misma.

## II.- DEPARTAMENTO DE PROGRAMAS DE VIGILANCIA.

Integrado por un profesionalista de las ciencias sociales, que cuente con experiencia mínima de tres años en el ejercicio de la profesión y con conocimiento en materia de seguridad pública.

Sus funciones son: analizar la situación disciplinaria de los agente que integran la corporación, diseñar e implementar los programas para la prevención de la corrupción y, en general, los que se requieran para mantener una estrecha vigilancia de las labores de los elementos operativos.

Para auxiliar las labores del Consejo, el Presidente, asignará a un Comandante de Seguridad Publica y Transito Municipal y Dos Agentes que estarán adscritos a dicha Dirección.

**ARTÍCULO 14.** Para ser Presidente del Consejo deberá reunir los siguientes requisitos:

- I.- Tener cuando menos 25 años cumplidos al día de la designación;
- II.- Ser policía de carrera que tenga jerarquía correspondiente a los niveles de mando;
- III.- Ser ciudadano mexicano por nacimiento en pleno goce de sus derechos y tener residencia en el municipio por más de tres años consecutivos;
- IV.- No contar con antecedentes penales, ni estar sujeto a proceso por delito que amerite pena corporal;
- V.- Tener tres años mínimo de experiencia en materia de Seguridad Pública y Transito; y
- VI.- Que cuente con Honorabilidad social reconocida.

**ARTÍCULO 15.** El Presidente del Consejo, será nombrado y removido libremente por el Presidente Municipal, de conformidad a lo señalado en la Ley Orgánica Municipal del Estado de México.

## **CAPÍTULO II DE LAS ATRIBUCIONES DEL CONSEJO DE HONOR Y JUSTICIA MUNICIPAL**

**ARTÍCULO 16.** Son atribuciones del Consejo como cuerpo colegiado, las siguientes:

- I. Vigilar el estricto cumplimiento de éste reglamento.
- II. Recibir e investigar las quejas que la ciudadanía formule en contra del personal de Seguridad Pública, Transito Municipal, Protección Civil y Bomberos adscritos a la Dirección, así como de las quejas que formule el Agente en contra de sus compañeros o sus superiores, aplicando en su caso las sanciones que correspondan. No podrán imponerse dos veces por una sola conducta, sanciones de la misma naturaleza.
- III. Recibir los reportes remitidos por las direcciones de las corporaciones, y ordenar la integración inmediata del procedimiento de investigación correspondiente.
- IV. En coordinación con el Titular de la Dirección General, supervisar la conducta de los Agentes policiales de la corporación de Seguridad Pública y Transito Municipal;
- V. Vigilar que la Dirección General, Subdirecciones, Comandancias, Subcomandancias, Jefaturas operativas del Municipio, etcétera, cumplan con los convenios de coordinación para la realización de acciones en torno a los Programas Estatal y Nacional de Seguridad Pública;
- VI. Vigilar que el Agente cumpla con los principios de actuación que establecen las disposiciones aplicables en su caso;
- VII. Dar vista al Ministerio Público de los hechos que puedan constituir delitos de los Agentes adscritos a la Dirección General en el desempeño de sus funciones, allegándole los elementos probatorios del caso, para lo cual, de ser excepcionalmente necesario se auxiliará de la Dirección Jurídica y de la Contraloría Municipal;
- VIII. Realizar los análisis y estudios que permitan medir los índices de corrupción y de indisciplina en la corporación de Seguridad Pública y Transito Municipal.
- IX. Deberá en coordinación con la contraloría Municipal para realizar auditorias internas a las diferentes áreas administrativas de la Dirección General de Seguridad Publica y Transito Municipal, donde se revisara que los tramites realizados por el ciudadanos tengan completa la documentación que corresponde al tramite, así mismo donde se manejen recursos financieros se harán arqueo de cajas en coordinación con la recaudación de rentas del Municipio.

- X. Coordinándose con la Contraloría, implementar y ejecutar los controles, programas y estrategias necesarios para prevenir la corrupción y la mala actuación entre los miembros del personal administrativo y del cuerpo de Seguridad Pública y Transito Municipal.
- XI. Coordinarse con el Director General, para la elaboración del Registro de los Agentes Destituidos del Municipio de \_\_\_\_\_, Estado de México; y
- XII. Las demás que le ordene el Ayuntamiento para su buen desempeño.

**ARTÍCULO 17.** El Consejo de Honor y Justicia, tendrá también las siguientes atribuciones:

- a).- Presentar denuncias de hechos a la Autoridad competente, cometidos por los elementos en activo del cuerpo de seguridad pública municipal, que puedan ser constitutivos de delito.
- b).- Conocer de las inconformidades que presenten los elementos del cuerpo de seguridad pública municipal, en relación con condiciones de trabajo.

**ARTÍCULO 18.** Son obligaciones del Presidente del Consejo de Honor y Justicia de la corporación de Seguridad Pública Municipal:

1.- Suscribir los citatorios para la audiencia de iniciación del procedimiento administrativo a los elementos de las corporaciones involucrados en el reporte y en el procedimiento de investigación. Así como los oficios que ordenen la práctica de actuaciones adicionales encaminadas a allegar al Consejo, los elementos de prueba necesarios para el esclarecimiento de los hechos y la emisión fundada de la resolución correspondiente.

**ARTÍCULO 19.** Son obligaciones del Secretario del Consejo de Honor y Justicia:

1.- La integración operativa de los procedimientos de investigación, tales como la elaboración y notificación de citatorios, levantamiento de actas administrativas, recepción y desahogo de pruebas y cualquier actuación adicional encaminada a allegar al Consejo, los elementos de prueba necesarios para el esclarecimiento de los hechos y la emisión fundada de la resolución correspondiente.

2.- La formulación con base en todos los elementos de la investigación, del proyecto de resolución respectivo, el cual deberá someterse al acuerdo, discusión y votación del propio Consejo de Honor y Justicia Municipal

**ARTÍCULO 20.-** El Consejo de Honor y Justicia, gozará de facultades para solicitar y examinar los expedientes personales y hojas de servicio de los elementos de la corporación que incurran en faltas susceptibles de sanción o que se encuentren involucrados en conductas ajenas a un recto proceder, en cumplimiento de sus funciones en relación al código de ética y obligaciones

señaladas en la Ley de Seguridad Pública para el Estado de México y en reglamento de las corporaciones Policiales Preventivas del Estado.

**ARTÍCULO 21.** Los integrantes del Consejo, deberán excusarse de conocer de cualquier asunto, cuando exista parentesco consanguíneo en línea recta sin límite de grado, en línea colateral hasta el cuarto grado, por afinidad en línea recta sin límite de grado, colateral hasta el segundo grado, y por compadrazgo, o se encuentre en situación que afecte la imparcialidad y objetividad de su opinión.

### **CAPÍTULO III DE LAS FORMALIDADES DEL PROCEDIMIENTO**

**ARTÍCULO 22.** Regirá el principio de Legalidad estricta en la constitución de los órganos investigadores y en el desarrollo de la investigación.

**ARTÍCULO 23.** El Consejo realizará por escrito sus actuaciones y hará constar de igual forma la expedición de documentos y demás diligencias que desarrolle.

**ARTÍCULO 24.** Se escribirán con letra las fechas y cantidades; no se emplearán abreviaturas ni se enmendarán las frases equivocadas, sobre las que solo se pondrá una línea de trazo en el centro del texto, salvando con toda precisión y secuencia el error cometido.

**ARTÍCULO 25.** Las actuaciones y diligencias que tengan por objeto el mejor esclarecimiento de los hechos que se persiguen se desarrollarán en la oficina en donde la autoridad presida o en el lugar en donde las practique; si por naturaleza de las mismas sea necesario realizarlas en otro lugar, se trasladará y levantará razón de la diligencia practicada, obrando constancia en el expediente en que se actúe.

**ARTÍCULO 26.** Cuando así lo amerite la naturaleza de la queja, el Consejo por conducto de su Presidente podrá solicitar la coadyuvancia de la Contraloría para efecto de agilizar los procedimientos de los asuntos encomendados, en especial cuando se atienda un asunto que pueda ameritar la imposición de sanción consistente en la Baja o Destitución con inhabilitación para el desempeño del empleo, cargo o comisión en el servicio público hasta por 6 años.

**ARTÍCULO 27.** Las actuaciones del Consejo se realizarán en días y horas naturales, así como lo requiera la naturaleza del hecho que se investiga.

**ARTÍCULO 28.** Todo escrito de queja o promoción deberá contener la firma autógrafa de quien la formule; requisito sin el cual no se le dará trámite.

Cuando el Promoviente no sepa o no pueda firmar estampará su huella digital.

En caso de duda sobre la autenticidad de la firma, la autoridad administrativa podrá llamar al interesado para que en un término de tres días ratifique el contenido y firma de la promoción, si se rehusaré a contestar o no comparece se tendrá por no presentado el escrito.

**ARTÍCULO 29.** El Consejo acordará las promociones presentadas por los quejosos en un plazo de tres días siguientes hábiles a la fecha en que se haya presentado la misma.

**ARTÍCULO 30.** Las citaciones o notificaciones se harán en forma personal, mismas que se notificarán con veinticuatro horas de anticipación, al momento en que deba tener verificativo el acto administrativo correspondiente y contendrán lo siguiente: la autoridad que lo emite, identificación del citado, señalamiento del domicilio de la autoridad ante la cual deba presentarse, acto que se requiere del citado, día y hora señalados para la actuación que se comunique; por lo que únicamente se enviarán dos notificaciones o citaciones personales y en caso de que no comparezca el Agente se solicitará a su superior jerárquico, que presente al elemento ante esta Autoridad.

**ARTÍCULO 31.** El Agente tendrá derecho de que se le de a conocer el nombre de su acusador, la naturaleza y causa de la acusación a fin de que conozca el hecho que se le atribuya, y rinda su declaración sobre los cargos que se le imputan.

**ARTÍCULO 32.** El Agente podrá ser asistido en toda diligencia que practique este Consejo, por persona de su confianza, por un defensor particular y en caso de que no pueda nombrar defensor particular o persona de su confianza, podrá ser asistido por Abogado o pasante de Derecho, adscrito a la Unidad de Defensoría Jurídica de la Dirección.

#### **CAPÍTULO IV DEL PROCEDIMIENTO DE INVESTIGACIÓN**

**ARTÍCULO 33.** El Consejo, para la realización de las investigaciones y procedimientos deberá de observar lo siguiente:

- I. Recibir y dar trámite a las quejas que en contra de algún Agente o personal administrativo adscrito a la Dirección, que interpongan la ciudadanía u otros miembros de la misma dependencia;
- II. Investigar hechos que se deriven de quejas formuladas por el personal policial en contra de sus compañeros, subordinados superiores jerárquicos o así como las interpuestas en contra de cualquier Agente por parte de la ciudadanía;

- III. Aplicar los correctivos disciplinarios a los oficiales superiores por faltas cometidas en el ejercicio de mando;
- IV. Coadyuvar en investigaciones con otras instituciones oficiales que lo soliciten, siempre y cuando se trate de asuntos relacionados con las atribuciones que el presente Reglamento le confiere;
- V. Sistematizar la información recabada de las investigaciones para sus determinaciones;
- VI. Elaborar expediente administrativo para determinar responsabilidades a los servidores públicos de la Dirección General de Seguridad Pública y Tránsito Municipal, que por el caso necesario deberá turnarse al Consejo de Honor y Justicia.
- VII. Vigilar el buen funcionamiento, organizar el personal a su cargo para la realización de programas y acciones tendientes a la investigación y esclarecimiento de hechos derivados de quejas;
- VIII. Suscribir los documentos relativos al ejercicio de sus atribuciones así como aquellos que le correspondan por delegación de facultades;
- IX. Delegar comisiones a sus subalternos para la investigación de hechos derivados de quejas ciudadanas;
- X. Informar al Presidente Municipal y al Director General de Seguridad Pública y Tránsito Municipal, de las investigaciones y las actividades realizadas;
- XI. Proponer al Ayuntamiento las políticas, lineamientos, criterios, sistemas y métodos de trabajo que mejoren el funcionamiento de la dependencia;
- XII. Realizar visitas de inspección a cualquier hora a los Agentes;
- XIII. Remitir al Consejo, mediante informe de las investigaciones concluidas;
- XIV. Dar seguimiento al cumplimiento de las sanciones que imponga el Consejo a los Agentes;
- XV. Acatar las demás disposiciones legales que implemente el Ayuntamiento;
- XVI. El quejoso podrá solicitar información de las investigaciones desarrolladas.

**ARTÍCULO 34.** El Consejo, al recibir la queja, deberá de observar que ésta satisfaga los requisitos mínimos para su trámite, por lo que deberá de proporcionar las facilidades, orientación y asesoría al quejoso debiendo observar lo siguiente:

**A) Datos del quejoso;**

- Nombre.
- Domicilio.
- Teléfono.
- Identificación Oficial.

**B) Datos del Agente o Personal Administrativo;**

- Nombre (opcional).
- Descripción física.
- Área a la que pertenece (tránsito o seguridad pública)

**C) Descripción de los hechos;**

- Breve relatoría de los hechos, indicando día, hora y lugar de los hechos.

- D) Elementos de prueba;**  
- Medios que acrediten el dicho del quejoso.

La falta de uno o más requisitos, no impide que el Consejo realice el trámite de recepción de la queja. Así mismo, la Dirección podrá actuar de oficio para la investigación de hechos irregulares realizados por actos de los Agentes.

**ARTÍCULO 35.** El procedimiento de atención e indagación de una queja o irregularidad, además de contener criterios claros, sencillos y elementales que propicien imparcialidad a la actuación del Consejo, asimismo, deberá de observar estrictamente principios de legalidad, como el de audiencia para el inculpado y el respeto irrestricto a los derechos del quejoso e inculpado. Este procedimiento estará compuesto por las siguientes fases:

*RECEPCIÓN.*- Fase en que se recibe la queja, se entra en contacto con el quejoso, se conoce la materia o naturaleza de los hechos y se proporciona si es el caso, la asesoría para su adecuado trámite.

*REGISTRO.*- Etapa en la que en el libro de Gobierno correspondiente, se asientan los datos generales de la queja previstos en el Artículo 23, asimismo, se le da a conocer el número oficial de expediente que corresponda.

*RATIFICACIÓN.*- Fase en que se pide al quejoso, que confirme su acusación o inconformidad (opcional).

*ADMISIÓN.*- Etapa en la cual se inicia la queja que se formula en la Dirección.

*INVESTIGACIÓN.*- Esta fase es la mas importante del procedimiento, en esta se indaga y contempla todas las acciones que tienen como finalidad, descubrir la existencia de los hechos y su relación con el inculpado, corroborando si son veraces, encuadrando la conducta u omisión a una obligación en principio incumplido, y finalmente, presumir la responsabilidad o no responsabilidad del Agente. En este sentido, el Consejo podrá agotar todas las acciones que juzgue pertinente realizar, respetando el marco de la Ley y el respeto a los derechos del quejoso y del inculpado.

Estas acciones, entre otras pueden ser: visitas de inspección, declaración de partes, testimonios, solicitud de informes, documentos, y otras pruebas, etc.

**ARTÍCULO 36.** El presente Reglamento reconoce como medio de prueba:

- I. Confesión y declaración de las partes;
- II. Informe de las autoridades;
- III. Documentos Públicos;
- IV. Documentos Privados;
- V. Dictámenes Periciales;
- VI. Testigos;

VII. Fotografías, copias fotostáticas, registros dactiloscópicos y en general todos aquellos elementos aportados por los descubrimientos de la ciencia; y

VIII. Los demás medios que produzcan convicción en el ánimo de los integrantes del Consejo.

**ARTÍCULO 37.** Ninguna sanción podrá ser aplicada sin haberse observado el siguiente procedimiento:

**I.-** A la recepción de la queja, se emitirá un acuerdo de entrada, en el que deberá señalarse hora y fecha para que tenga verificativo la Audiencia en la que los elementos de las corporaciones de seguridad pública involucrados en los hechos, serán escuchados en su defensa.

Dicha audiencia deberá celebrarse dentro de los diez días siguientes a la notificación del citatorio respectivo.

**II.-** Se girará el citatorio para la audiencia de iniciación del procedimiento administrativo a los elementos de las corporaciones de seguridad pública involucrados en los hechos, el cual deberá contener:

**a)** El domicilio y la ubicación de la Dependencia u Oficina en donde se celebrará la Audiencia.

**b)** La hora y fecha en la que se desahogará la Audiencia.

**c)** Las causas que motivan el procedimiento administrativo de investigación.

**d)** Las circunstancias precisas de tiempo, lugar y modo en que ocurrieron los hechos que se le atribuyen.

**e)** Informarle del derecho de formular su defensa ofrecer y acompañar sus pruebas de descargo, las cuales serán desahogadas en el mismo acto de la celebración de la audiencia.

**f)** Prevenirlo en el sentido que de no comparecer a la Audiencia, sin causa justificada, en la hora y fecha señalada para tal efecto, se le tendrán por ciertos los hechos o faltas que se le imputan.

**g)** La obligación de presentar identificación y último recibo de pago de salarios.

**III.-** En la hora y fecha señalada para la Audiencia, se levantará el acta circunstanciada correspondiente, la cual debe reunir los siguientes requisitos:

**a)** Lugar, hora y fecha en que se desahoga la Audiencia.

**b)** Nombre de los que intervienen en la diligencia y el carácter con el que actúan.

**c)** Las generales del elemento de la corporación que motiva la Audiencia.

**d)** Las causas que motivan el procedimiento de administrativo de investigación.

**e)** Los argumentos de defensa del elemento de la corporación que motiva la Audiencia y las pruebas que aporte en el acto.

**f)** La intervención, en caso de ser necesaria, del personal que actúa por parte del Consejo de Honor y Justicia, encaminada al esclarecimiento de los hechos que constituyen la defensa del elemento involucrado.

**g)** El desahogo de las pruebas aportadas por el elemento involucrado.

**h)** La hora en que concluye la actuación y la firma de todos los que en ella, intervienen y quisieron hacerlo.

**ARTÍCULO 38.** Los citatorios para la audiencia de iniciación del procedimiento administrativo, deberán notificarse personalmente al interesado, preferentemente dentro de su guardia y sector asignado, o bien, en el domicilio particular que tenga registrado en la Dependencia de su adscripción.

**ARTÍCULO 39.** En caso de que los elementos de las corporaciones y demás personal involucrado se niegue a recibir el citatorio, deberá levantarse un acta circunstanciada de los hechos, ante la fe de dos testigos de asistencia.

**ARTÍCULO 40.** En caso de que los elementos de las corporaciones y demás personal involucrado omita comparecer a la Audiencia, deberá levantarse el acta correspondiente, debiendo contener los elementos a que se refiere el ARTÍCULO 11, apartado I del presente reglamento.

**ARTÍCULO 41.** Una vez concluido el procedimiento, con base en todos los antecedentes allegados al mismo, se formulará el proyecto de resolución respectiva, debiendo señalarse hora y fecha para el respectivo acuerdo de discusión y votación.

**ARTÍCULO 42.** En los casos no previstos por este reglamento será el Consejo de Honor y Justicia en pleno, quien determine lo conducente, tomando en cuenta lo señalado por el Reglamento de las corporaciones Policiales Preventivas del Estado.

**ARTÍCULO 43.** El Consejo estará obligado a concluir el presente procedimiento, en un plazo máximo de 180 días, tiempo que empezará a correr desde la recepción, hasta el final de la investigación. Excepcionalmente, podrá ampliarse dicho plazo cuando el caso lo requiera.

## **CAPÍTULO V DE LA INTEGRACIÓN**

**ARTÍCULO 44.** El Consejo para poder formular la integración que sobre el caso proceda, derivada siempre del desahogo formal y completo del procedimiento antes descrito, deberá constatar:

- I. Que todas las diligencias y actuaciones consten por escrito;
- II. Que de las constancias exista relación de los hechos, con el Agente;
- III. Que la acción u omisión este tipificada como falta en la ley; y
- IV. Que pueda presumirse la responsabilidad o la no responsabilidad del Agente.

**ARTÍCULO 45.** Una vez que se considere cubiertos los elementos descritos en el Artículo anterior, el Consejo deberá de emitir un razonamiento jurídico que la sustente y la motive, y deberá contener lo siguiente:

- I. Lugar y fecha;
- II. Dependencia que determina;
- III. Proemio o vista que contenga número de expediente, nombre del quejoso y nombre del Agente; e
- IV. Integración.

Si durante el procedimiento existen elementos que hagan presumir la probable baja o destitución con inhabilitación, el Consejo con el apoyo en su caso de la Contraloría, determinará la separación provisional del Agente de su empleo, cargo o comisión, hasta en tanto se resuelva en definitiva sobre la sanción a imponerse. Esta suspensión de ninguna manera prejuzga sobre la responsabilidad imputada, y cesará cuando así lo resuelva el propio Consejo, independientemente de la iniciación, confirmación o conclusión del procedimiento.

En el caso de que los Agentes suspendidos provisionalmente, no resultaran responsables de la falta imputada, serán restituidos en el goce de sus derechos y se cubrirán las percepciones que debieron recibir durante la suspensión.

**ARTÍCULO 46.** Las sesiones del Consejo serán ordinarias y extraordinarias, las primeras se celebrarán cuando menos cada mes, en las que se tratarán los asuntos de la orden del día y las segundas se celebrarán por medio de la convocatoria correspondiente o, cada vez que lo solicite el Presidente Municipal, el Presidente del Consejo, el Secretario o la mayoría de los integrantes del Consejo.

**ARTÍCULO 47.** Para que se celebren las sesiones deberá contarse con la asistencia cuando menos de la mitad más uno de los miembros del Consejo y las resoluciones se aprobarán con la votación de la mayoría de los asistentes, si hubiere empate el Presidente tendrá voto de calidad.

**ARTÍCULO 48.** El Director General de Seguridad Pública asistirá a las sesiones del Consejo con voz pero sin voto.

**ARTÍCULO 49.** Los acuerdos tomados durante las sesiones se harán constar en el libro de actas que firmarán el Presidente y Secretario. Del acta que se levante se enviará copia al Presidente Municipal, por conducto del Secretario.

**ARTÍCULO 50.** Requisitos que deberá reunir dicha convocatoria:

- I. Mención de que es convocatoria para el Consejo de Honor y Justicia;
- II. Señalar lugar, día y hora de la reunión;

- III. Señalar el motivo de la reunión, fundamentándola;
- IV. Manifiestar los hechos o asuntos que se trate;
- V. Mencionar el o nombres del o los implicados; y
- VI. Las firmas del Presidente y Secretario del consejo.

**ARTÍCULO 51.** Por cada reunión del Consejo se deberá levantar un acta circunstanciada, para dar constancia del asunto o motivo que se ventile, misma que deberá ser firmada por todos los integrantes del mismo.

**ARTÍCULO 52.** Al inicio de la reunión, a cada miembro se le deberá dar todos los elementos que estén disponibles al momento, para su análisis y estudio.

**ARTÍCULO 53.** El Presidente del consejo hará uso de la voz, exponiendo los hechos o motivos a los integrantes del mismo; y una vez analizado y estudiado el asunto, motivo de la reunión del consejo, este deberá emitir un dictamen en el cual expongan los motivos de su resolución.

**ARTÍCULO 54.** En un plazo no mayor a las 48 cuarenta y ocho horas, después de la reunión del consejo, el Secretario del mismo notificara al o los interesados de la resolución del Consejo.

**ARTÍCULO 55.** Todas las resoluciones del Consejo deberán hacerse del conocimiento del Presidente Municipal y del Secretario del H. Ayuntamiento y estar debidamente archivadas en la Dirección.

**ARTÍCULO 56.** Una vez formulada la Integración, el Consejo deberá emitir resolución en un término de cinco días hábiles posteriores a la integración, cuyo resultado será notificado personalmente al Agente o a su defensor, a la brevedad posible; Así mismo dentro de los tres días hábiles siguientes a la notificación, el Director turnará oficio de conocimiento al Consejo, conteniendo en el expediente administrativo los pormenores del asunto y su resultado.

## **TÍTULO SEGUNDO DE LAS SANCIONES**

**ARTÍCULO 57.** Se entiende por sanciones que podrá aplicar el Consejo, como las medidas disciplinarias que se imponen a los Agentes que incurran en faltas en el desempeño de sus funciones, aplicándoseles aquellas que establecen la Ley y el Reglamento Interior de la Dirección General de Seguridad Pública y Transito Municipal del Municipio de \_\_\_\_\_, Estado de México y demás disposiciones aplicables.

**ARTÍCULO 58.** Las sanciones que puede aplicar el Consejo de Honor y Justicia, consistirán en:

**a) AMONESTACIÓN.-** Consistente en una corrección disciplinaria impuesta por infracciones que no tienen calidad de delito, advirtiéndole de las sanciones a las que se expone, pero sin que la falta de esta advertencia impida que se hagan efectivas en su oportunidad las sanciones de la reincidencia.

**b) ARRESTO ADMINISTRATIVO.-** Consistente en una corta privación, la cual se cumplimentará en lugar determinado que al efecto determine la Dirección, sanción que se implementara de la siguiente forma:

- a. Hasta 12 horas, cuando sea la primera vez que se incurre en incumplimiento de las normas disciplinarias,
- b. De 13 a 24 horas, cuando sea la segunda vez que se incurre en incumplimiento de las normas disciplinarias,
- c. De 25 a 36 horas, cuando sea la tercera vez que se incurre en incumplimiento de las normas disciplinarias; y
- d. De 37 horas a 15 días, cuando sea la cuarta o posterior veces que se incurre en incumplimiento de las normas disciplinarias, en todo caso se aumentaran en tres días por cada vez que se incurra en omisión de las normas disciplinarias hasta llegar al máximo de 15 días.

**c) SUSPENSIÓN.-** Entiéndase el impedimento legal para prestar servicios sin goce de remuneraciones temporalmente, la cual podrá decretarse hasta por un término de 15 días hábiles.

**d) DESTITUCIÓN.-** Terminación de la relación administrativo-laboral con el Ayuntamiento.

**ARTÍCULO 59.** En el caso que de la integración del procedimiento de investigación derivado de las faltas cometidas por los elementos de las corporaciones de Seguridad Pública Municipal, no se desprenda falta grave, el Consejo de Honor y Justicia remitirá los antecedentes al Director de la corporación respectiva, para que en base a sus atribuciones, aplique las sanciones administrativas correspondientes.

**ARTÍCULO 60.** Las atribuciones del Consejo, para imponer las sanciones que la Ley de Seguridad prevé, prescribirán en tres años, contados a partir de la fecha en que el Consejo hubiere tenido conocimiento de la falta grave en que incurrió el Agente.

## **TITULO TERCERO DE LOS RECURSOS**

**ARTÍCULO 61.** Contra la resolución del procedimiento instaurado por el Consejo, en las que se impongan las sanciones que se refieren en el presente reglamento, el Agente sancionado podrá interponer por escrito el recurso de inconformidad ante la Presidencia del Consejo emisor del acto impugnado, dentro de los quince días hábiles siguientes al de su notificación o bien juicio administrativo ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado, de conformidad con el Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México.

**ARTÍCULO 62.** En el caso en que el inculpado opte por el Recurso de Inconformidad, en el escrito correspondiente, el recurrente expresará los agravios que estime pertinentes y aportará las pruebas que procedan.

**ARTÍCULO 63.** Interpuesto el recurso de inconformidad dentro del plazo señalado, la Presidencia del Consejo de Honor y Justicia resolverá de plano dentro de los diez días hábiles siguientes, tiempo que empezará a correr desde que esté debidamente admitido y requerido al Presidente del Consejo.

**ARTÍCULO 64.** Las resoluciones se notificaran al o los interesados y se agregaran a sus respectivos expedientes.

## **TRANSITORIOS**

**ARTÍCULO PRIMERO.** Quedan sin efectos las disposiciones reglamentarias municipales que se contrapongan al contenido del presente Reglamento.

**ARTÍCULO SEGUNDO.** El presente Reglamento entrará en vigor al día siguiente de su publicación en la Gaceta del Gobierno Municipal de \_\_\_\_\_, del Estado de México.

**ARTÍCULO TERCERO.** Lo no previsto en el presente reglamento se estará a lo dispuesto supletoriamente por la Ley de Seguridad Pública Preventiva del Estado de México, Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de México y Municipios, Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México y demás leyes vigentes.

EXPEDIDO EN EL SALÓN DE CABILDOS DEL H. AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO DE \_\_\_\_\_, ESTADO DE MEXICO, A LOS \_\_\_ DÍAS DEL MES DE \_\_\_\_\_ DEL 20\_\_\_, EN SESION ORDINARIA PERMANENTE CORRESPONDIENTE AL MES DE \_\_\_\_\_.