

UNIVERSIDAD DEL TEPEYAC

ESCUELA DE DERECHO

CON ESTUDIOS RECONOCIDOS OFICIALMENTE POR
ACUERDO No. 3213 CON FECHA 16-X-1979
DE LA UNIVERSIDAD AUTONOMA DE MÉXICO



ESTUDIO EXEGÉTICO DEL ARTÍCULO 9 DE LA LEY DE SEGURIDAD PÚBLICA DEL DISTRITO FEDERAL

TESIS
QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADO EN DERECHO

PRESENTA

NAYELI GARCIA CISNEROS



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

UNIVERSIDAD DEL TEPEYAC

ESCUELA DE DERECHO

CON ESTUDIOS RECONOCIDOS OFICIALMENTE POR
ACUERDO No. 3213 CON FECHA 16-X-1979
DE LA UNIVERSIDAD AUTONOMA DE MÉXICO



ESTUDIO EXEGÉTICO DEL ARTÍCULO 9 DE LA LEY DE SEGURIDAD PÚBLICA DEL DISTRITO FEDERAL.

TESIS
QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADO EN DERECHO

PRESENTA
NAYELI GARCIA CISNEROS

ASESOR DE TESIS:
LIC. EMILIO F. PACHECO RAMÍREZ
CED. PROFESIONAL No. 48936

AGRADECIMIENTOS

A mis padres:

Les debo lo que soy, no creo que se pueda encontrar unos padres mejores. Puede sonar a tópico, pero es como lo siento. Por su cariño, su forma de educarme, sin imponerme nada, sin exigirme nada, dándome siempre libertad para que hiciera lo que consideraba oportuno, pero a la vez dándome unos valores que son el mayor tesoro que poseo.

A mis abuelitos:

Por transmitirnos valores como el amor y la familia a través de ello se puede alcanzar muchos objetivos.

A mis hermanos

Illiana, Joaquín y Fernanda:

Gracias por estar a mi lado siempre apoyándome en mis sueños y alentándome a salir adelante. De cada uno he aprendido cosas importantes que me han servido en mi vida.

A mis sobrinas

Itzel, Jessica y Adriana:

Con todo mi cariño espero que esto sea una motivación para seguir adelante

A mí tía Esther:

Gracias por creer en mí otorgándome su apoyo y amor para continuar con mi sueño.

A mis tíos:

Gracias por su cariño, confianza ya que han hecho más ligero mi camino con sus palabras de aliento en los momentos difíciles.

A mis primos:

Por compartir momentos de felicidad y transmitir sus experiencias para llegar a la meta.

A mis maestros y compañeros:

Por transmitirnos sus conocimientos, experiencias y ayudarnos para formarnos como Licenciados.

A mis asesores

Lic. Aarón Sánchez y Emilio Pacheco.

Por todos sus consejos, confianza, conocimientos y apoyo que hicieron posible concluir este trabajo y a la vez lograr el título.

	Página
INTRODUCCIÓN	II
CAPÍTULO I CONSIDERACIONES GENERALES.	
1.1 Reseña histórica de la seguridad pública en México.	2
1.1.1. Época Colonial.	4
1.1.2. Época Independiente.	5
1.1.3. El Porfiriano.	6
1.1.4. Gobiernos Revolucionarios.	7
1.1.5. Gobiernos Post-Revolucionarios.	8
1.1.6. Los gobiernos institucionales.	10
1.2. Seguridad pública. Conceptos generales.	11
1.3. Elementos de la seguridad pública.	22
1.4. Sujetos de la seguridad pública.	24
1.4.1. Autoridades de la Federación.	25
1.4.1.2. Distrito Federal.	41
1.4.1.3. Estados y Municipios	44
1.4.2. Gobernado.	48
1.5. Marco jurídico de la seguridad pública.	51
1.5.1. Constitucional.	51
1.5.2. Administrativo.	55

CAPITULO II EL SERVIDOR PÚBLICO EN EL MARCO DE LA SEGURIDAD PÚBLICA.

2.1. Consideraciones generales de los servidores públicos.	62
2.2. Reseña histórica laboral y constitucional de los servidores públicos.	66
2.3. Servidor público. Concepto y clasificación.	81
2.4. Condiciones laborales de los servidores públicos.	86
2.4.1. Derechos sustantivos.	86
2.4.1.1. Derechos individuales.	86
2.4.1.1.1. Días Laborales.	86
2.4.1.1.2. Vacaciones.	87
2.4.1.1.3. Aguinaldo.	87
2.4.1.1.4. Cese del empleo.	87
2.4.1.1.5. Nombramiento.	89
2.4.1.1.6. Trabajadores de confianza.	90
2.4.1.1.7. Prima quinquenal.	92
2.4.1.2. Derechos colectivos.	94
2.4.1.2.1. Cláusula de exclusión.	94
2.4.1.2.2. Sindicalismo.	94
2.4.1.2.3. Contrato Colectivo.	96
2.4.2. Derechos Adjetivos.	96
2.4.2.1. Suplencia de la deficiencia de la demanda.	96
2.4.2.2. Caducidad de la accion.	98
2.4.2.3. Etapa conciliatoria.	98
2.4.2.4. Jurisprudencia.	99
2.5. El servidor público en el marco de la seguridad pública.	102
2.5.1. Análisis laboral y administrativos de la Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal.	102
2.5.1.2. Consejo de Honor y Justicia.	112

CAPÍTULO III ESTUDIO EXEGÉTICO DEL ARTÍCULO 9 DE LA LEY DE SEGURIDAD PÚBLICA DEL DISTRITO FEDERAL.

3.1. Consideraciones generales.	121
3.2. Análisis del artículo 9 de la Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal.	131
3.3. Propuesta de reforma a la Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal y a la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.	145

CAPÍTULO IV CASO PRÁCTICO.

4.1. Análisis de las ejecutorias 111/2000 y 53/2993, dictadas por los Tribunales Undécimo y Décimo Tercero Colegiados del Primer Circuito.	159
--	-----

CONCLUSIONES	215
--------------	-----

BIBLIOGRAFÍA	223
--------------	-----

CAPÍTULO I

CONSIDERACIONES GENERALES

1. Antecedentes de la Seguridad Pública en México.

Todo pueblo primitivo buscó siempre asentamientos propios que les permitiesen proteger y, al mismo tiempo, defenderse de las tribus enemigas y así dar mayor seguridad a sus habitantes, constituyéndose así el primer antecedente de una custodia primitiva valedera, amén de que esos lugares contaran para su disposición de tierras y agua para proveer sus necesidades.

En el caso concreto, los aztecas por su carácter guerrero y conquistador dominan casi toda la región llamada Mesoamérica, adoptando como medida de seguridad y protección para su pueblo, la defensa total de su cultura y de sus bienes, ofrendando incluso su propia vida. A la muerte de Moctezuma, Cuitláhuac queda al frente del gobierno y Cuauhtémoc asume el mando de las fuerzas armadas encargadas de la capital del imperio, ascendiendo al poder ante la invasión española, demostrando el último emperador azteca sus dotes de estrategia militar, pero la superioridad de las armas españolas y las enfermedades que minaban las fuerzas de los aguerridos aztecas, obligaron a romper el sitio de la imposibilidad de seguir combatiendo contra los españoles, resultando aprehendido y siendo llevado frente a Hernán Cortés. Como signo de valor y arrogancia militar de un guerrero formado en una gran cultura, Cuauhtémoc dice esta frase a Cortés, que demostró y reveló el valor y dignidad de su raza: "ya que no ha sido posible seguir defendiendo a mi pueblo, toma ese puñal y mátame", más tarde fue martirizado quemándole los pies para arrancar el secreto del tesoro que jamás revela. Este parangón respecto de la seguridad que motivó el rey azteca en relación con la invasión española es muestra de grandeza y el espíritu moralizador del gran guerrero ubicándolo ante la historia como el gran Gobernante protector de su Imperio.

El pueblo azteca a través de su gobierno monárquico, constituido con el soberano, el sacerdote supremo, cuatro consejeros y una especie de Estado Mayor, nombraba a los jefes inferiores en los barrios o calpullis y a los auxiliares de éstos, miembros encargados de la nobleza o educados en el calmecac; a la ciudadanía común, incluso había toda una clasificación de policías desde aquella que perseguía al delincuente, como aquellos de tránsito vial por donde pasaban los tributos en canoas o bien, aquellos vigilantes que calificaban la calidad de las mercancías o tributos; así como también policías y vigilantes de las seguridad ciudadana que se reconocían por llevar un tipo de listón de color como brazalete en el brazo izquierdo.

El órgano judicial constituido por un magistrado supremo, ejercía además de la función jurisdiccional la administrativa, fallaba en asuntos civiles y penales, sus fallos eran inapelables, y nombraba a los jueces según la importancia de la región. En cada barrio había un juez popular, elegido por votación familiar por los habitantes del calpulli, y conocían de asuntos particulares y algunas causas criminales como hurtos, leves lesiones, contiendas entre parientes, etc. A este servidor se anexaban funcionarios auxiliares quienes se encargaban de vigilar, cuidar, custodiar y proteger a la comunidad, su trato social dentro del calpulli para prevenir la comisión de delitos o controversias que pudieran generarse en actos graves que alteraran el orden público, ya bien por sublevaciones o posibles invasiones de tribus aledañas.

Este reinado fue conformado política y administrativa por la triple alianza, la cual funciono en asuntos internos y externos de Tacuba, Texcoco y México, buscando las bases de la igualdad política y económica, relacionado con el producto de las guerras, tributos y beneficios obtenidos en el comercio que se distribuían equitativamente una vez retirada la aportación de cada señorío. En esta alianza se convino que el ejército sería subsidiado por mexicas quienes dirigían y solicitaban la contribución en hombres y armas necesarios. En relación con las acciones administrativas, fue obra de Moctezuma Ilhuicamina y Netzahualcóyotl, dirigentes y gobernantes excepcionales, atendieron el ramo de obras públicas, mejoramiento de servicios,

construcción de caminos y la conservación del orden público; hoy llamada seguridad pública.

Con tales antecedentes, se puede afirmar que. "La aparición de la institución Policial en nuestro país, se remonta al México prehispánico, existen datos que permiten afirmar que los teotihuacanos fundaron la Institución Policial en el México Precolombino, basta considerar las extraordinarias dimensiones de la metrópoli Teotihuacana, su alta densidad demográfica, así como su completa organización social y política, para conjeturar la existencia de una organización oficial cuya función específica consistía en garantizar que no fuera alterado el orden y el régimen existente. Su organización social y política giró en torno a la Nobleza Teocrática".

1.1.1. Época Colonial.

En un principio las calles y callejones de la ciudad de México, estuvieron vigiladas por el sereno, personaje de leyenda que al amparo del faro de tenue luz atento vigilaba, al cual los vecinos podían recurrir su ayuda, y éste acudía reverentemente inclinado y lo mismo prestaba un servicio que recetaba una medicina.

En 1542, se funda en la Ciudad de México, capital de la Nueva España, y con ella una serie de lineamientos administrativos entre ellos el esquema en que se basaba la Policía, el cual fue la célula del buen Gobierno; el concepto de policía no era reducido a vigilar o cuidar el orden de una sociedad, sino para administrar todas las actividades que se generaban en la ciudad anteponiendo el aseo, vigilancia y seguridad en todas ellas. Se creó el Ayuntamiento de la Ciudad de México, y en el cabildo se manejaban todas las disposiciones recomendables para el momento en que se vivía, teniendo una "comisión especial" a la que denominaron "Junta de Policía" presidida por los "Diputados de Policía".

La Junta fue la encargada de manejar un grupo de personas que con distintos oficios

aprobaban las funciones del Policía, Celadores, Guarda faroles, Vigilantes, de las acequias y calles, de que las construcciones no provocaron desorden en la taza de la ciudad, que no se cometieran abusos, ni se gestaran pleitos en las plazas, el mercado, etc.

Teniendo siempre la visión de que se cumpliesen las actividades por los empleados de las ramas correspondientes y dando el parte oportuno de las anomalías que se encontraban para que la Junta, en sesión de Cabildo, tomara las medidas pertinentes del asunto.

La Junta de Policía, Órgano Institucional que administraba a la Policía en el México Colonial, y dado que las funciones de la Policía no se reducían sólo a las formas de vigilancia de la Ciudad, sino que eran la base fundamental de la Administración misma, la Policía no lograba ejercer control sobre toda la serie de actos vandálicos en la Capital, así que para atacar tales hechos delictivos se instituyó la "Santa Hermandad de la Acordada" a semejanza de la que existía en España.

Grandes fueron los inconvenientes que la Acordada provocó en el Policía, pues al tener facultades propias, ponían mayor desorden en las calles sitios públicos. Sus sistemas fueron verdaderamente crueles y lesionaban o mutilaban a quienes cometían algún delito, dejando los heridos o muertos tirados en la vía pública.

Para 1811, se creó un Reglamento de Policía en el que se marcaron las pautas fundamentales en la Organización de la Ciudad y ahí se planteó el nombramiento de un "Superintendente de Policía y Tranquilidad Pública", cuyo desempeño era sin remuneración alguna.

1.1.2. Época Independiente.

Cuando el Virreinato establecía las pautas de Gobierno a seguir, se dictaron distintas normas de Policía para evitar los desordenes que la insurgencia provocaba cotidianamente

dejando a las Tropas Realistas la vigilancia en los caminos que conducían a la Capital, como en las distintas calles de la misma. Sin embargo, con todo y los esfuerzos que el Ayuntamiento y la Junta de Policía ejercieron, el movimiento independentista se gestó y consumó en 1821 la Independencia de México.

En el imperio de Agustín de Iturbide, no se dieron grandes modificaciones en el sistema policíaco de la Ciudad de México, más bien se copiaron muchas de las disposiciones emanadas del Gobierno Virreinal.

Se dio comienzo a la vida republicana de México y con ello a una serie de modificaciones administrativas, incluyendo las referentes a la Policía.

En 1838, con el fin de mantener el orden público en la Ciudad de México, se establecieron los Cuerpos de Policía Municipal de vigilantes nocturnos y diurnos. El objetivo más importante que el Gobierno tenía, era que el orden público no era alterado por ninguna causa, también se le dio forma a un nuevo cuerpo, el de la Policía Montada.

En 1848, en el régimen de José Joaquín de Herrera se planteó crear un considerable cuerpo de policía que guardara el orden y disminuyera el alto grado de delincuencia, generando las garantías suficientes a los ciudadanos. El proyecto de policía abarcaba desde los elementos administrativos de los ciudadanos, es decir, aseo, orden de lugares públicos, vigilancia en las obras, etc., hasta la formulación de decretos para integrar cuerpos especializados en la seguridad de los ciudadanos, pasa por aquellos grupos de civiles que también se crearon en los momentos de crisis.

En 1864, cuando Maximiliano de Hamburgo, llegó a la Ciudad de México, se emitieron diversos reglamentos entre los que se quede mencionar el de alumbrado, de guardias nocturnos del servicio vecinal de policía, el de tránsito y el de limpieza de calles.

1.1.3. El Porfiriano.

En 1886, ya en la Presidencia del General Porfirio Díaz, el índice de criminalidad había bajado considerablemente en la capital de la República, y en los caminos nacionales se hacía presente una mayor seguridad.

Durante el porfiriano era bien sabido que en esta época se controlaron los actos delictivos, con mucha energía por las penas que se imponían a quienes cometían algún delito.

En 1900, se inauguró una penitenciaría y se gestaron varias reformas, todas apoyadas y legisladas por el Ayuntamiento de la Ciudad de México.

De 1900 a 1902, se crearon las Gendarmerías de a Pié y Montada de Armamento, Pistolas y Carabinas, y así quitaron las defectuosas armas que usaron hasta entonces.

De tal forma se fueron dando las disposiciones sobre policías en el régimen porfirista, en el cual el dominio del poder se consolidó al controlar la ciudad en sus aspectos de orden, criminalidad y buen gobierno.

1.1.4. Gobiernos Revolucionarios.

En el período de Madero, se construyó con todas sus dependencias, la comisaría en la plaza de la Concordia y se mejoró el servicio de Policía aumentándose en cifra importante el número de Gendarmes Montados, se les proporciono fusiles y ametralladoras, el Cuerpo de Bomberos fue mejor equipado.

Con el fin de resguardar la seguridad de la ciudadanía se creó el "Batallón de Seguridad Pública", el cual prestó útiles servicios a la metrópoli, provocó se aumentara el número de

policías, como fueron los llamados Gendarmes de Caballería, que se armaron con fusiles y ametralladoras; esto fue para intentar controlar la efervescente situación política que se vivía.

En 1913, en materia de policía se reforzaron algunos cuerpos para controlar la mecha de inconformidad que se encendió en 1910.

1.1.5. Gobiernos Post-Revolucionarios.

En 1916, se ordenó que el Ministerio Público, con la Policía judicial a su disposición, evitara que los Presidentes Municipales y la Policía común ejercieran la posibilidad que hasta ese momento habían tenido de aprehender a cuantas personas juzgaban sospechosas, sin más mérito que su criterio particular.

Con la Institución del Ministerio Público, la libertad individual queda asegurada. La intención fue controlar el "raterismo" que se gestaba cotidianamente. Las actividades en materia policiaca fueron únicamente para reordenar a los ciudadanos y controlar los delitos que la misma Revolución estableció al darse los enfrentamientos entre los mismos revolucionarios.

Como autoridad directa de la policía de la Ciudad se encontraba el inspector General, quien dependía del Gobernante de la Ciudad pero era designado directamente por el Presidente de la República, esto afianzaba la importancia total de que el dirigente policiaco fuera un ciudadano digno y suficientemente honesto para llevar por buen camino la Policía y el buen Gobierno. Al depender la Policía directamente del Gobernante, con su enlace, que fue el Inspector General, se dispuso en el Congreso quitar el poder a dicho inspector ya que esa fuerza y control de las metrópolis eran causa de corrupción. Así lo observaron los diputados del Congreso y aprobaron que el control lo ejerciera el Gobernador.

Al carecer de gendarmería montada, así como destacamentos rurales, fueron creadas las Fuerzas de Seguridad de la Capital con dependencia del gobierno, y organizadas de conformidad con las órdenes de la Secretaría de Guerra y Marina. Además de que en este gobierno de la Revolución se formó, por las necesidades del momento, un Departamento de Tránsito.

El general Álvaro Obregón tomó posesión en 1921 se informó de un cambio en el presupuesto presentado por el Ayuntamiento de la ciudad para el ramo de Policía; se manifestó en el Congreso la importancia de reorganizar las fuerzas policíacas marcando una serie de normas de seguridad y vigilancia, se aumentó su contingente con dos regimientos de Gendarmería Montada.

Todo ese presupuesto se destinó para equipar los elementos propios para la policía, tomando en cuenta la cantidad de gendarmes y bomberos que la capital requería. Se ubicaron puesto auxiliar en diversos puntos de la ciudad, a fin de que los bomberos acudieran con mayor prontitud al lugar del siniestro.

En 1923, se establecieron las pautas para mejorar la vigilancia de los caminos en despoblado; para tal efecto, se instauró la Gendarmería Montada con seis escuadrones; así también se organizaron los asuntos de tránsito de la ciudad; el Servicio de Tráfico pasó a depender del Gobierno del Distrito Federal.

En 1926, México, participó de forma muy notoria en un Congreso de Policía Internacional.

Los puntos tratados fueron:

- a. Unificación del Sistema del Identificación
- b. Cooperación de las Policías de los distintos países en la lucha contra la criminalidad.

- c. Persecución enérgica del uso y comercio de drogas y aportación de armas, se manifestó ahí que el estado mexicano estaba tomando las medidas fundamentales para implantar las alternativas mencionadas en los acuerdos.

El problema de tránsito en la capital cada día era mayor, razón por la cual se consideró éste en el Congreso de la Unión y se procedió a formular la iniciativa correspondiente, a fin de solucionar el tráfico en el Distrito Federal.

En 1929, desapareció el sistema municipal en el Distrito Federal. Ante tantos problemas, lo urgente era prepara a los policías, para formar a los servidores públicos más apropiados para garantizar la seguridad pública en todos los sentidos.

1.1.6. Los gobiernos institucionales.

En 1929, fue electo Presidente de la República, Plutarco Elías Calles. La estructura que operó tenía como base la inspección de policía, que siempre mantuvo una relación muy directa con el gobernante del Distrito Federal, esto significó que no hábil libertad total de determinación, todo se acordaba con sus superiores

La reglamentación; unificó las corporaciones de policía, promoviendo que hubiera unidad de mando y acción; establece la disciplina militar para hacer de la policía una carrera en la que se ascendiera por escalafón. En este periodo presidencial fue cuando se da inicio a las actividades de preparación de las fuerzas policiales.

La jefatura de transito que fue organizado provisionalmente en 1928, fue separada de la jefatura de policía en 1928 y se legalizo en 1930. La policía de transito realizo su primer patrullaje con motocicletas en 1928 y en unidades motorizadas en 1938. En ese mismo año se publico la Ley Orgánica del Distrito Federal y quedo dividido en un Departamento y doce

delegaciones de policía cada una integrada por un Agente del Ministerio Público, un Delegado y una Compañía de Policía. El Reglamento Orgánico de la Policía Preventiva del Distrito Federal de 1939, depositó el mando supremo de la misma en el Presidente de la República y el director, en el Jefe de la Policía. Conforme al reglamento de 1939, las corporaciones dependientes de la jefatura de la policía fueron las siguientes:

- a. La Policía a Pié
- b. Los Montados
- c. Los Motorizados
- d. Los Políglotas
- e. Los Vigilantes de las Penitenciarias
- f. Los de servicio
- g. Los Asimilados
- h. Los Cuerpos de Bomberos
- i. Tránsito y Servicio Secreto

La Dirección General de Policía y Tránsito, a partir de 1970 comenzó a realizar la descentralización de los servicios de la policía en las 16 delegaciones políticas en 1971 adoptó el uniforme color azul oriente en lugar de azul marino preventivo, el tabaco y el beige de tránsito; de 1972 a 1975 adquirió nuevo armamento, modernizó sus unidades motorizadas y cambio de color, actualizó técnicas, sistemas y métodos policiales, renovó equipo amplió el número de plazas para policías organizó el Cuerpo Femenil y creó nuevos servicios sociales de Policía Preventiva.

En 1983, se da a conocer en el Manual de Organización la nueva estructura de la Institución con la coordinación de Protección y Vialidad. En 1984 a la Institución Policial, oficialmente se le denominaba Secretaría General de Protección y Vialidad del Departamento del Distrito Federal y su primer Secretario General fue el General Ramón Mota Sánchez. En

1984 la Secretaría General de Protección y Vialidad cambia su nombre al de Secretaría de Seguridad Pública.¹

1.2. Seguridad Pública. Conceptos Generales.

El derecho constituye un sistema de normas de convivencia humana, con la posibilidad de ser impuestas por la fuerza; y en consecuencia tiende a limitar el ejercicio arbitrario tanto de la autoridad como del particular.

Esas normas contienen entre otros fines, la justicia como objetivo último del derecho que se desprende de la ley escrita y vigente, y la seguridad como uno de los fines principales del derecho que manifestado requiere de su protección.

La seguridad pública, connota tutela de una determinada situación social entre los seres humanos con la participación de instituciones del Estado tanto judiciales, procuradoras así como preventivas.

Con intención de comprender en mejor medida que debe entenderse por seguridad pública conviene el análisis por separado de los conceptos "seguridad" así como de "público".

El concepto seguridad "proviene del latín *securitas* que a su vez se deriva del adjetivo *securus*, el cual esta compuesto por se, sin y cura, cuidado o procuración, lo que significa sin temor, despreocupado o sin temor a preocuparse".²

Seguridad "se aplica a un ramo de la administración pública, cuyo fin es velar por la seguridad de los ciudadanos. Se aplica también a ciertos mecanismos que aseguran algún

¹ www.df.gob.mx, [Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal](#), Fecha de Consulta 22 de mayo del 2005

² Diccionario Léxico Hispano. [Enciclopedia Ilustrada en Lengua Española](#), p. 1273

buen funcionamiento”.³

Ahora bien, por seguridad puede comprenderse, a partir de lo que define el Diccionario de la Real Academia como: “calidad de seguro”, mientras que seguro es definido como “libre o ausente de todo peligro, daño o riesgo”.

La noción de seguridad, tiene un elemento subjetivo que se refiere a la sensación en los seres humanos en cuanto a la ausencia de peligro, además de otro objetivo que consiste en la ausencia real de una amenaza.

Público “conocido, divulgado, sabido, notorio, difundido, extendido, popular, oficial, legal, vulgar, común, ordinario, asistencia, auditorio, concurrencia, concurso, espectador, gente, muchedumbre, clientela. // Notorio, patente, manifestación, visto o sabido por todos. Aplicase a la potestad, jurisdicción y autoridad para hacer una cosa, como contrapuesto a privado, perteneciente a todo el pueblo o vecinos y el común del pueblo o ciudad”.⁴

La seguridad pública, desde el punto de vista objetivo, “es el conjunto de políticas y acciones coherentes y articuladas, que tienden a garantizar la paz pública a través de la prevención y represión de los delitos y las faltas contra el orden público, mediante el control penal y el sistema de policía administrativa...”⁵

De acuerdo con el Dr. Jesús Martínez Garnelo respecto de la seguridad pública, propone la siguiente definición: “Se refiere a los programas, principios, estamentos, niveles, formas y calidades, en que el Estado establece una gran diversidad de aspectos legales operativos y técnicos que redundan en la prevención, vigilancia, control, auxilio, regulación, protección y respeto en favor de los gobernados ya sea contra la violencia, contra el delito,

³ Ibid p. 1272

⁴ Ibid p.1172

⁵ Samuel González, Seguridad Pública en México, p. 49

contra la delincuencia organizada, contra las acciones criminales, contra la impunidad o contra la corrupción etc., con el único y evidente propósito de establecer y prestar los mecanismos estructurales de una supraespecialización dentro de estos rubros, encuadrándose el conjunto de sus acciones como la prestación de un nítido y transparente servicio de seguridad cuyo fin teleológico lo remarca la ciencia del derecho, dentro de un conglobante sistema de vigilancia Nacional, Estatal o Municipal.”⁶

De los anteriores conceptos encontramos rasgos esenciales que limitan el concepto de la seguridad pública, entre los más destacados tenemos:

- a. Se manifiesta como proceso continuo e incesante.
- b. Es una función estatal
- c. Nace con la organización del estado.
- d. Se manifiesta en el pleno ejercicio de la soberanía e independencia.
- e. Representa un estado de garantía

En términos del artículo 3o. de la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, se entiende como la función a cargo del Estado que tiene como fines salvaguardar la integridad y derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y paz públicos; al decir:

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

Las autoridades competentes alcanzarán los fines de la seguridad pública mediante la prevención, persecución y sanción de las infracciones y delitos, así como la reinserción social

⁶ Jesús Martínez, Seguridad Pública Nacional, p. 56

del delincuente y del menor infractor.

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

La función de seguridad pública se realizará en los diversos ámbitos de competencia, por conducto de las autoridades de la 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 el objeto de esta ley.

De donde se deduce que la instrumentación del Sistema Nacional de Seguridad Pública obedece a que la inseguridad se ha tornado en un problema de grandes dimensiones, por lo que se ha constituido en una función primordial a cargo del Estado, a través de los diversos niveles de gobierno, pero atendiendo a las respectivas competencias que a cada uno le corresponden. En este sentido, la Ley en estudio, dispone en su artículo 5o. lo siguiente:

ARTÍCULO 5o. La coordinación y aplicación de esta ley se hará con respeto absoluto de las atribuciones constitucionales que tengan las instituciones y autoridades que intervienen en el sistema nacional.

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

Por su parte, la ley de Seguridad Pública del Distrito Federal

ARTÍCULO 2° La seguridad pública es un servicio cuya prestación, en el marco de respeto a las garantías individuales, corresponde en forma exclusiva al Estado y que tiene por objeto:

- I. Mantener el orden público;
- II. Proteger la integridad física de las personas así como sus bienes;
- III. Prevenir la comisión de delitos e infracciones a los reglamentos gubernativos y de policía;
- IV. Colaborar en la investigación y persecución de los delitos; y
- V. Auxiliar a la población en caso de siniestros y desastres.

Sobre esas bases, la seguridad pública es un servicio del Estado, resultado de normas, políticas y acciones coherentes y articuladas, tendientes a garantizar o, en su caso, a reestablecer el orden y la paz públicos, mediante los sistemas de prevención administrativa de procuración e impartición de justicia, así como de readaptación social.

Se concibe además no sólo como una función que comprende actividades ejecutivas de prevención, sino también acciones sustantivas de investigación y persecución, para que los delincuentes sean enjuiciados, sancionados y readaptados conforme a las leyes.

Objetivamente, alude a las actividades encaminadas a prevenir y disminuir las infracciones y delitos, así como a la función que realiza el Ministerio Público a través de la Procuración de Justicia, las autoridades administrativas responsables de la readaptación social del delincuente y la adaptación del menor infractor, la labor de las Instituciones encargadas de la protección de instalaciones y servicios estratégicos del país y, en general, todas las que realicen directa o indirectamente, las dependencias, y entidades que deban contribuir a los fines de la Seguridad Pública en México.⁷

Del examen de los conceptos antes vertidos lleva a concluir jurídicamente que, las garantías individuales y la seguridad pública no sólo no se ponen, sino se condicionan

⁷ Ley General que establece bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, p. 7 y 8.

recíprocamente. No tendría razón de ser la seguridad pública si no se buscara con ella crear condiciones adecuadas para que los gobernados gocen de sus garantías individuales previstas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de donde se sigue que articuladas, que tienden a garantizar la paz pública a través de la prevención y represión de los delitos y de las faltas contra el orden público, mediante el control penal y el de policía administrativa.⁸

En México la ley suprema es la Constitución, en cuyo régimen político se permite el pleno ejercicio de la libertad y la seguridad de los gobernados además de la búsqueda de la paz social. En la búsqueda del Estado de derecho, se permiten algunas posibilidades democráticas y en la medida de su realización conlleva el mejor funcionamiento de sus órganos políticos principalmente al más correcto y apropiado ejercicio del sistema administrativo y judicial así como a un coherente y funcional sistema penal sin excluir al eficiente y eficaz quehacer policial, que permita asirnos a la legalidad y salvaguarda de los derechos humanos.

De lo anterior se infiere que un Estado de derecho debe tener como objetivo el logro del mejor bienestar para los gobernados con el mínimo de violencia y constreñir su actuación a los principios incluso consagrados como garantías individuales de los ciudadanos.

La seguridad tienda a la protección de ciertos valores sociales aceptados, con el uso del derecho e instituciones creadas a su amparo. La seguridad al igual que la paz y la justicia social es también un valor fundamental de la sociedad.

En ese mismo orden de cosas, seguridad pública encierra la idea de preferencia de los intereses del Estado frente a los derechos de los particulares.

⁸ Pedro José Peñaloza, Los Desafíos de la Seguridad Pública, p. 49

De la lectura de las garantías individuales, en concreto de lo previsto en los artículos 6° y 21 de la Constitución Federal, se advierte además del concepto de seguridad pública también el de orden público.

ARTÍCULO 6°. La manifestación de ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, los derechos de terceros, provoque algún delito, o perturbe el orden público; el derecho a la información será garantizado por el Estado.

ARTÍCULO 21°. (...) La seguridad pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los estados y los municipios, en las respectivas competencias que esta Constitución. La actuación de las instituciones policiales se regirá por los principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez.

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

Los conceptos de orden público y seguridad pública son del manejo cotidiano en la Carta Magna por tratarse de una razón de Estado, que se hacen patente cuando una conducta perturbadora del particular atenta contra el orden impuesto y es contraria a la seguridad pública, aún y cuando deban precisarse los límites de tales conceptos ya que aparecen como algo ilimitado e inabarcable.

En esos límites debe sustentarse la función policial cuando debe otorgar seguridad física a la ciudadanía así como respecto de sus bienes, derechos y posesiones como valores entre los que destaca la propia libertad.

En ese sentido y atendiendo a la descripción del Diccionario Jurídico Espasa, tenemos que por orden público, puede entenderse que:

I. "Concepto amplio que engloba las nociones de seguridad, orden en sentido estricto, tranquilidad y sanidad pública.

Cuando la Administración persigue la seguridad se dedica a prevenir accidentes de todas clases, ya sean naturales (inundaciones, incendios, etc.) u ocasionados por el hombre (robos, accidentes de tráfico etc.).

La idea de orden como concreción del orden público hace referencia al orden externo de la calle en cuanto condición elemental para el libre y pacífico ejercicio de los derechos fundamentales; supone, por tanto, la ausencia de alteraciones, algaradas, coerciones, violencias, etc., que puedan dar lugar a la ruptura de ese orden externo.

Por consideraciones a la tranquilidad se puede iniciar una campaña de silencio, regular los ruidos nocturnos, etc.

Finalmente el orden público supone también el mantenimiento de un estado de sanidad pública, previniendo epidemias o intoxicaciones de todas clases.

La ruptura del orden público o puesta en peligro del mismo, puede dar lugar a la imposición de una sanción administrativa. El concepto de orden público ejerce además una función importante como límite del ejercicio de los derechos, bien como límite normal (p.e.: del derecho de reunión y manifestación), bien como límite excepcional (suspensión de ciertos derechos en estado de excepción y sitio).

El orden público es un concepto jurídico indeterminado, pero no cabe hoy hacer una interpretación extensiva del mismo que pudiera resultar contraria a los principios

constitucionales”.⁹

De los anteriores conceptos, se deduce:

El mantenimiento del orden público consiste en evitar violaciones a la ley, garantiza relaciones armoniosas entre miembros de una misma sociedad, que se manifiesta como paz interior, como orden material objeto de la policía general y otro orden público administrativo cuya tutela se encomienda a las diferentes policías. Por lo tanto, sus elementos integrantes son la tranquilidad, la seguridad como función del Estado con vistas a defender, por los medios del poder de autoridad, el buen orden de la cosa pública contra las perturbaciones que las existencias individuales puedan producir.

En una democracia deben tenerse en cuenta los imperativos del orden público formal y material, pero como factor de convivencia es muy importante el último, que puede definirse como la ausencia de agresión física procedente de los hombres. Es precisamente ante este tipo de alteración del orden público, e incluso, cuando por factores naturales se altere la estabilidad del mismo, en donde el Estado tiene la responsabilidad de actuar procurando su salvaguarda.

El orden público en sentido amplio debe entenderse como sinónimo de orden jurídico, del orden establecido por el derecho, así es posible establecer una distinción conceptual entre orden público (protección libre del ejercicio de los derechos fundamentales) y seguridad ciudadana (protección de las personas y bienes frente a las acciones violentas o agresiones, situaciones de peligro o calamidades públicas).

Sobre esas bases y de lo previsto en el propio artículo 3º de la Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal, se puede inferir que la seguridad pública es: “Un servicio del Estado,

⁹ Diccionario Jurídico Espasa*****

resultado de las normas, políticas y acciones coherentes y articuladas, tendientes a garantizar o, en su caso, a reestablecer el orden y la paz públicos, mediante los sistemas de prevención administrativa, de procuración e impartición de justicia, así como de readaptación social. De donde y a su vez, se desprenden una serie de elementos que interactúan entre sí, a saber:

- a. Un sistema de impartición de justicia eficaz (ministros, magistrados y jueces autónomos, independientes e imparciales);
- b. Un sistema de ejecución de penas más racional (que prevea a la prisión sólo como una opción más, y que por tanto permita formular sustitutos a la misma);
- c. Un sistema de tipificación penal más racional (eliminar tipos penales generando sistemas de terminación de conflictos eficientes por otras vías);
- d. Una política de medios de comunicación que favorezca la seguridad pública y no la delincuencia;
- e. Un sistema de prevención del delito que abarque a las posibles víctimas y a los posibles participantes en actos delictivos.

Entre otras importantes acciones y políticas se concibe a la seguridad pública como una herramienta fundamental de la que se vale el Estado moderno en apego estricto a las atribuciones asignadas a los órganos responsables, para evitar la comisión de ilícitos que dañen la convivencia ordenada y respetuosa, o bien sancionar a quienes los hayan realizado.

La seguridad pública es la manifestación efectiva de la acción gubernamental, ejercida para salvaguardar la integridad de las personas, así como la de los intereses y bienes privados y públicos, a través del respeto de los derechos humanos y el ejercicio de las libertades públicas que constituyen elementos inseparables. La seguridad pública hace referencia al mantenimiento de la paz y el orden públicos.

Se trata de la protección que se genera a través de los mecanismos de control penal y

del mantenimiento de la paz pública, mediante acciones de prevención y represión de ciertos delitos y faltas administrativas que la vulneran, particularmente a través de los sistemas de procuración e impartición de justicia y de los sistemas de policías preventivas.

Del examen de los conceptos antes vertidos lleva a concluir jurídicamente que, las garantías individuales y la seguridad pública no sólo no se oponen, sino se condicionan recíprocamente. No tendría razón de ser la seguridad pública si no se buscara con ella crear condiciones adecuadas para que los gobernados gocen de sus garantías individuales previstas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de donde se sigue que también puede concebirse como: “un conjunto de políticas y acciones coherentes y articuladas, que tienden a garantizar la paz pública a través de la prevención y represión de los delitos y de las faltas contra el orden público, mediante el control penal y el de policía administrativa”¹⁰

La seguridad pública, entonces, no es para Bassols, logro a posteriori, la consecuencia de una intervención represiva, sino un fin policial al que se tiende a través de medidas preventivas. “El castigar a un ladrón y obligarle a restituir lo que ha robado es propio de la justicia; el precaver que no se hurte, con el alumbrado, rondas y otras providencias, lo es de la policía”.¹¹

1.3. Elementos de la Seguridad Pública.

Congruente con los conceptos antes vertidos, se desprenden los siguientes elementos:

1. Programas. Se concibe como un sistema que engloba prevención, seguridad, investigación, sanción, custodia etc. Al ser un programa se maneja estableciendo reglas y principios que se enlazan o se relacionan entre si realizados por los cuerpos de seguridad pública para cumplir con el objeto o fin.

¹⁰ George Rosen, De la policía médica a la medicina social, Siglo XXI, p. 150

¹¹ Javier Barcelona, El régimen jurídico de la Policía de Seguridad IVAP, p.90-99

2. Principios. Se refiere a la actuación de los cuerpos de seguridad pública para prestar los servicios a la comunidad a través de la disciplina, respeto a los derechos humanos y a la legalidad.

3. Niveles. Son los ámbitos de aplicación en materia Federal, Estatal y Municipal, porque la seguridad pública debe estar relacionada para mantener la paz y orden públicos.

4. Formas y calidades de programas. Al impartir la seguridad pública debe realizarse a través de programas como la de prevención, control, regulación, protección, custodia, vigilancia y respeto a favor de los gobernados.

5. Acciones. Es la forma planeada y coordinada que deberán realizar los cuerpos de seguridad pública en corto, mediano y largo plazo en contra del delito, delincuencia organizada, acciones criminales, impunidad y sobre todo contra la corrupción buscándolo en las instituciones de procuración de justicia respecto al Ministerio Público y a los policías a través del desempeño de sus funciones y principios que deben realizar todo el tiempo. Dichas acciones deben ser prontas, directas, notorias a favor de la comunidad.

6. Políticas alternativas. Se debe proponer, establecer, suspender o sustituir programas que en nada han beneficiado a determinada estado, región, municipio respecto de un fenómeno delincencial en forma particular o general. Siendo vigilados por periodos y evaluarlos para estar en posibilidad de proponer alguna otra medida para llevar acabo los fines u objetivos establecidos.

7. Crear mecanismos. Se refiere a profesionalizar, capacitar y actualizar a los miembros e instituciones que conforman el sistema de seguridad pública para lograr una eficaz procuración de justicia y garantizar la paz pública.

Sobre el tema, el maestro Sandoval Ulloa, menciona tres elementos que son:

a) Un conjunto de instancias, instrumentos, servicios y mecanismos jurídicos de coordinación. Las instancias son órganos colegiados, en los cuales participan los diferentes niveles de gobierno, de discusión y resolución del Sistema Nacional de Seguridad Pública como El Consejo Nacional de Seguridad Pública. Los instrumentos se refieren a las instituciones especializadas que crea, regula y de las que se sirve el Sistema para apoyar el ejercicio de la función de coordinación y operación en materia de seguridad pública y los mecanismos son los medios de que se sirven los órganos del sistema para reglamentar e implementar sus acciones, convenios, acuerdos y resoluciones.

b) El Sistema Nacional de Seguridad Pública es una fórmula de coordinación institucional de las instancias responsables en materia de seguridad pública, encargada de promover, encauzar y evaluar la coordinación de dichas instancias responsables.

c) Las mencionadas instancias, instrumentos, servicios y mecanismos jurídicos de coordinación se encargan de establecer y promover las reglas para el desempeño de sus órganos, políticas, lineamientos y acciones que tiendan a armonizar las atribuciones de las instituciones que sí tienen facultades y responsabilidades directas en materia de seguridad pública.

1.4. Sujetos de la seguridad pública.

Previo a la determinación de los sujetos en la seguridad pública, en el que para efectos de la presente tesis, de manera preponderante se consideran dos personas: autoridad (y no tan sólo al agente de policía considerado como tal) y gobernado, conviene en principio, referir al concepto de "órgano", como elemento propio del Estado, ya que es indispensable para comprender el funcionamiento de uno de los sujetos así como las peculiaridades de éste. Generalmente se acepta que el órgano, como instrumento técnico de la actividad jurídica

estatal, es un centro o esfera delimitado por normas jurídicas que le reconocen ciertos cometidos o atribuciones que serán realizados por una persona física o un conjunto de ellas, utilizando para su actuación bienes y actos pertenecientes o adscritos al Estado.

De lo anterior destaca, en primer término, el elemento objetivo consistente en ese centro abstracto de imputación de atribuciones públicas que, como es lógico, está determinado por normas jurídicas; y en segundo lugar, el elemento subjetivo, que es la persona física o agente que con su voluntad y actuación pone en movimiento al órgano.

Mientras el agente actúa como titular del órgano, sólo puede tener la voluntad y el interés que las normas establecen para esa parte de la administración pública y, por ello, se acepta que entre el Estado y sus órganos no puede existir ninguna relación de carácter jurídico, puesto que no son sujetos distintos; pero en lo individual, el agente tiene la voluntad e interés que propio del ser humano, por lo que desde este aspecto, existiendo dos sujetos, sí se puede hablar de una relación jurídica entre el Estado como empleador y el agente como empleado.

Pues bien, sobresale la distinción consistente en que el empleado público entra a la relación jurídica por un acto unión o acto condición, que ha sido definido como una manifestación de voluntad, en ejercicio de un poder legal, que inviste a una persona de una situación general, impersonal y objetiva, esto es, de un status legal preexistente.

En la relación Estado-empleado el régimen de imperatividad, sin ser ajeno al resguardo de los derechos de las personas que fungen como titulares de los órganos, hace hincapié en el objeto de la relación, que es el desempeño de las atribuciones del Estado.

Como corolario de esas características y otras que serán tratadas en el capítulo siguiente se desprende primeramente la naturaleza soberana del Estado, según se infiere de lo previsto 73, fracción XI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al prevenir. "El

Congreso tiene facultad: XI. Para crear y suprimir empleos de la Federación y señalar, aumentar o disminuir sus dotaciones," en segundo lugar, los sujetos de esa relación, cuya voluntad orgánica se integra con la de los empleados, y en tercero, la naturaleza del servicio prestado, que es el desenvolvimiento y ejecución de las atribuciones encomendadas al Estado por el régimen jurídico.

1.4.1. Autoridades de la Federación.

Es en ese contexto y en materia de seguridad pública participan como sujetos los propios órganos encargados de esa función, como se establece en el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

ARTÍCULO 21°. (...) La seguridad pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los estados y los municipios, en las respectivas competencias que esta Constitución. La actuación de las instituciones policiales se regirá por los principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez.

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

Del anterior precepto se infiere que el primer sujeto involucrado en materia de seguridad pública, lo es por disposición constitucional la propia autoridad en los ámbitos federal, local, estatal y municipal, estableciéndose una coordinación entre esos niveles al crearse el Sistema Nacional de Seguridad Pública como un "conjunto de instancias, instrumentos, servicios y mecanismos jurídicos de coordinación que establecen y promueven las reglas, políticas, lineamientos y acciones que tienden a armonizar el ejercicio de las atribuciones de las instituciones de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios que tienen a su

cargo constitucionalmente la función estatal de la seguridad pública".¹²

Precisamente y para el cumplimiento de esa prerrogativa constitucional, el Estado crea unidades administrativas para realizar eficazmente su función y lograr una coordinación entre los órganos que la integran.

Importa no preferir un concepto de la administración pública, que puede definirse como:

"... Parte de los órganos del Estado que dependen directa, o indirectamente, del Poder Ejecutivo, tiene a su cargo toda la actividad estatal que no desarrollan los otros poderes (Legislativo y Judicial), su acción es continua y permanente, siempre persigue el interés público, adopta una forma de organización jerarquizada..."¹³

De igual manera, conviene prever lo que al efecto dispone la Constitución Federal:

ARTÍCULO 90. La Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estará a cargo de la Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación.

Las leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal, o entre éstas y las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos.

Según la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la administración pública, es: centralizada y paraestatal. La primera se integra con:

- a) La Presidencia de la República;

¹² José Sandoval Ulloa, Introducción al Estudio del Sistema Nacional de Seguridad Pública, p.45

¹³ Miguel Acosta Romero, Compendio de Derecho Administrativo, p.85

- b) Las Secretarías de Estado;
- c) Los departamentos administrativos, y
- d) La Procuraduría General de la República.

Y a su vez, la paraestatal se forma con:

- a) Los organismos descentralizados;
- b) Las empresas de participación estatal;
- c) Las instituciones nacionales de crédito;
- d) Las organizaciones auxiliares nacionales de crédito;
- e) Las instituciones nacionales de seguros y fianzas, y
- f) Los fideicomisos.

Conforme con la Ley en cita, en el ejercicio de sus atribuciones y para el despacho de los negocios administrativos encomendados al Poder Ejecutivo de la Unión, habrá las siguientes dependencias de la Administración Pública Centralizada:

- a) Secretarías de Estados;
- b) Departamentos Administrativos;
- c) Consejería Jurídica.

Por lo que respecta a la administración pública paraestatal, también, el ejecutivo, se auxiliara de las siguientes entidades:

- a) Organismos descentralizados;
- b) Empresas de participación estatal, instituciones nacionales de crédito, organizaciones auxiliares nacionales de crédito e instituciones nacionales de seguros y fianzas, y
- c) Fideicomisos.

Además, el titular del Poder Ejecutivo, contará con las unidades de asesoría, de apoyo técnico y de coordinación que él determine conduciendo sus actividades en forma programada

con base en los objetivos y prioridades de la planeación del desarrollo que establezca el ejecutivo.

Antes de continuar conviene conocer el concepto de Secretaría de Estado, que es definida como “un órgano administrativo centralizado, previsto en el Art. 90 constitucional, con competencia para atender los asuntos que la ley le asigne de una determinada rama de la administración pública”.¹⁴

Siguiendo a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, tenemos que:

ARTÍCULO 26.- Para el despacho de los asuntos del orden administrativo, el Poder Ejecutivo de la Unión contará con las siguientes dependencias:

Secretaría de Gobernación

Secretaría de Relaciones Exteriores

Secretaría de la Defensa Nacional

Secretaría de Marina

Secretaría de Seguridad Pública

Secretaría de Hacienda y Crédito Público

Secretaría de Desarrollo Social

Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales

Secretaría de Energía

Secretaría de Economía

Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación

Secretaría de Comunicaciones y Transportes

Secretaría de la Función Pública

Secretaría de Educación Pública

Secretaría de Salud

Secretaría del Trabajo y Previsión Social

¹⁴ Rafael Martínez Morales, Derecho Administrativo, p.67

Secretaría de la Reforma Agraria
Secretaría de Turismo
Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal

Las anteriores Dependencias realizan funciones administrativas previstas en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, y si bien no todas participan en la materia de seguridad pública si actúan en coordinación acorde a lo previsto por la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, que establece atribuciones y funciones que corresponde ejercer a las Secretarías de Seguridad Pública, Defensa Nacional y de Marina entre otras, acorde a la esfera de su competencia.

El penúltimo párrafo del artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, citado párrafos arriba, contiene dos disposiciones:

- a) General, y es aquella que establece que la seguridad pública es una función que compete a las órdenes constitucionales siguientes: Federación, Distrito Federal, Estados y Municipios;
- b) Específica, en donde corresponde hacer mención a los principios a que deben sujetarse los miembros de las instituciones policiales.

En la primera disposición, la Constitución Federal considera la función de seguridad pública como una responsabilidad del Estado Mexicano en su conjunto. Infiriéndose que la función de seguridad pública no es responsabilidad únicamente de las instituciones policiales.

No puede confundirse a la Federación, al Distrito Federal, a los Estados y a los Municipios, que son órdenes constitucionales compuestos por diversos órganos, con instituciones policiales, ya que éstas son órganos integrantes de cada una de esas entidades con funciones relacionadas con la seguridad pública.

La seguridad pública es una función que corresponde entre otras instancias de organización política y diversos niveles de gobierno, a la Federación, el Distrito Federal, a los Estados y Municipios. La Constitución no restringe cualitativa ni cuantitativamente a los órganos de los diferentes niveles de gobierno, es decir, no amplía o restringe las facultades y competencias de quienes lo integran: Presidentes Municipales, Gobernadores, Jefe de Gobierno del Distrito Federal, Procurador General de la República e incluso Secretarios de Estado, siempre que se sujeten a los lineamientos establecidos en la propia Constitución Federal y leyes reglamentarias. Esto implica que la actuación de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, debe ser acorde con la distribución constitucional de competencias. De lo anterior se infiere que en la función de seguridad pública deben participar todas las autoridades constitucionales, respetando la distribución de competencias prevista en la propia Constitución.

En este marco constitucional, la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública dispone que al Consejo Nacional de Seguridad Pública corresponde conocer y resolver los asuntos siguientes:

ARTÍCULO 15. El Consejo conocerá y resolverá los asuntos siguientes:

- a) La coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública;
- b) La determinación de lineamientos para el establecimiento de políticas generales en materia de seguridad pública;
- c) La formulación de propuestas para el Programa Nacional de Seguridad Pública, así como la evaluación periódica de éste y otros relacionados;
- d) La determinación de medidas para vincular el sistema nacional con otros nacionales, regionales o locales;
- e) La emisión de bases y reglas para la realización de operativos conjuntos entre corporaciones policiales, federales, locales y municipales;

- f) La realización de programas de cooperación internacional sobre seguridad pública, en coordinación con las entidades y dependencias competentes;
- g) La elaboración de propuestas de reformas a leyes y reglamentos en materia de seguridad pública;
- h) El análisis de proyectos y estudios que se someten a su consideración por conducto del secretario ejecutivo;
- i) La expedición de reglas para la organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Seguridad Pública; y
- j) Los demás que sean necesarios para cumplir los objetivos de esta Ley.

Como puede verse, las responsabilidades del Consejo Nacional de Seguridad Pública son estrictamente de coordinación, ninguna de ellas amplía o restringe las facultades y competencias de quienes lo integran gobernadores, Jefe del Gobierno del Distrito Federal, Procurador General de la República y Secretarios de Estado.

Igualmente, las competencias correspondientes a las instancias cuyos titulares participan en el Consejo, son independientes y tampoco modifican a aquellas atribuidas a dicho Consejo, que únicamente tiene funciones de coordinación. En el caso concreto, la participación de los titulares de las Secretarías en el Consejo Nacional, no amplía ni restringe las atribuciones y obligaciones que conforme a la Constitución y a las diferentes leyes les corresponden. Menos aún se amplían o restringen las atribuciones y responsabilidades de tales Dependencias.

Conforme a los artículos 21 y 90 de la Constitución Federal, la función de seguridad pública se realiza en dos ámbitos:

- a) Uno, de coordinación de políticas y lineamientos, y
- b) Otro de ejecución de acciones.

Participan las órdenes constitucionales con competencia prevista en la propia Constitución: Federación, Distrito Federal, Estados y Municipios, con el fin de armonizar sus funciones en esta materia. En tanto, en el ámbito de ejecución, cada nivel de gobierno, por conducto de sus autoridades Ministerio Público, Policía Judicial, instituciones de Policía Preventiva y demás competentes, realiza las acciones de prevención, persecución y sanción de ilícitos, así como las de reinserción social de delincuentes y menores infractores.

En ese orden de cosas, el artículo 25 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal dispone:

ARTÍCULO 25. Cuando alguna Secretaría de Estado o Departamento Administrativo necesite informes, datos o la cooperación técnica de cualquier otra dependencia, ésta tendrá la obligación de proporcionarlos, atendiendo en lo correspondiente a las normas que determine la Secretaría de la Contraloría General de la Federación.

Este precepto faculta a cualquier Dependencia para solicitar información, datos e incluso la cooperación técnica de otra, y las obliga a atender este tipo de solicitudes. De esta manera legalmente es posible que las Secretarías de Estado se coordinen entre sí.

No es ocioso referir las facultades previstas en particular para la Secretaría de Seguridad Pública conforme a lo previsto por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal:

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

- I. Desarrollar las políticas de seguridad pública y proponer la política criminal en el ámbito federal, que comprenda las normas, instrumentos y acciones para prevenir de manera eficaz la comisión de delitos;
- II. Proponer al Ejecutivo Federal las medidas que garanticen la congruencia de la

- política criminal entre las dependencias de la administración pública federal;
- III. Presidir el Consejo Nacional de Seguridad Pública
 - IV. Representar al Poder Ejecutivo Federal en el Sistema Nacional de Seguridad Pública;
 - V. Proponer al Consejo Nacional de Seguridad Pública la designación del Secretario Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública y, en su caso, removerlo libremente;
 - VI. Proponer en el seno del Consejo Nacional de Seguridad Pública, políticas, acciones y estrategias de coordinación en materia de prevención del delito y política criminal para todo el territorio nacional;
 - VII. Fomentar la participación ciudadana en la formulación de planes y programas de prevención en materia de delitos federales y, por conducto del Sistema Nacional de Seguridad Pública, en los delitos del fuero común;
 - VIII. Promover y facilitar la participación social para el desarrollo de actividades de vigilancia sobre el ejercicio de sus atribuciones;
 - IX. Atender de manera expedita las denuncias y quejas ciudadanas con relación al ejercicio de sus atribuciones;
 - X. Organizar, dirigir, administrar y supervisar la Policía Federal Preventiva, así como garantizar el desempeño honesto de su personal y aplicar su régimen disciplinario;
 - XI. Proponer al Presidente de los Estados Unidos Mexicanos el nombramiento del Comisionado de la Policía Federal Preventiva;
 - XII. Salvaguardar la integridad y el patrimonio de las personas, prevenir la comisión de delitos del orden federal, así como preservar la libertad, el orden y la paz públicos;
 - XIII. Establecer un sistema destinado a obtener, analizar, estudiar y procesar información para la prevención de delitos, mediante métodos que garanticen el estricto respeto a los derechos humanos;
 - XIV. Elaborar y difundir estudios multidisciplinarios y estadísticas sobre el fenómeno delictivo;

- XV. Efectuar, en coordinación con la Procuraduría General de la República, estudios sobre los actos delictivos no denunciados e incorporar esta variable en el diseño de las políticas en materia de prevención del delito;
- XVI. Organizar, dirigir y administrar un servicio para la atención a las víctimas del delito y celebrar acuerdos de colaboración con otras instituciones del sector público y privado para el mejor cumplimiento de esta atribución;
- XVII. Organizar, dirigir y administrar el servicio civil de carrera de la policía a su cargo;
- XVIII. Regular y autorizar la portación de armas para empleados federales, para lo cual se coordinará con la Secretaría de la Defensa Nacional;
- XIX. Otorgar las autorizaciones a empresas que presten servicios privados de seguridad en dos o más entidades federativas, así como supervisar su funcionamiento;
- XX. Celebrar convenios de colaboración, en el ámbito de su competencia y en el marco del Sistema Nacional de Seguridad Pública, con otras autoridades federales, estatales, municipales y del Distrito Federal, así como establecer acuerdos de colaboración con instituciones similares, en los términos de los tratados internacionales, conforme a la legislación
- XXI. Colaborar, en el marco del Sistema Nacional de Seguridad Pública, cuando así lo soliciten otras autoridades federales, estatales, municipales o del Distrito Federal competentes, en la protección de la integridad física de las personas y en la preservación de sus bienes, en situaciones de peligro cuando se vean amenazadas por disturbios u otras situaciones que impliquen violencia o riesgo inminente;
- XXII. Auxiliar al Poder Judicial de la Federación y a la Procuraduría General de la República, cuando así lo requieran, para el debido ejercicio de sus funciones;
- XXIII. Ejecutar las penas por delitos del orden federal y administrar el sistema federal penitenciario; así como organizar y dirigir las actividades de apoyo a liberados;
- XXIV. Participar, conforme a los tratados respectivos, en el traslado de los reos a que se refiere el quinto párrafo del artículo 18 constitucional
- XXV. Administrar el sistema federal para el tratamiento de menores infractores, en

términos de la política especial correspondiente y con estricto apego a los derechos humanos, y

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

En ese mismo sentido no es óbice referir que la Procuraduría General de la República es un órgano superior político-administrativo, que auxilia al Presidente de la República en el despacho de los asuntos jurídicos administrativos del Estado, conforme al artículo 102 de la Constitución y la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República.

Como quiera que sea, es importante también analizar la participación de otros entes de la Federación en materia de seguridad pública, que al decir del propio mandato constitucional deben participar en el respectivo ámbito de su competencia.

Para comprender con mayor claridad, es menester destacar que el artículo 49 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece:

ARTÍCULO 49. El Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

No podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión, conforme a lo dispuesto en el artículo 29. En ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar.

La división de poderes que establece dicho precepto no opera de manera rígida, sino flexible, ya que el reparto de atribuciones y funciones encomendadas a cada uno de los poderes no constituye una separación absoluta y determinante; por lo contrario, entre ellas se presenta una coordinación o colaboración para lograr un equilibrio de fuerzas y un control

recíproco que garantice la unidad política del Estado en beneficio del pueblo mexicano. Esta colaboración opera, a veces, exigiendo la participación de dos de los poderes para la validez de un acto y, en otras ocasiones, otorgando a los poderes facultades que, en rigor lógico, no corresponderían a su naturaleza.

Ejemplos del primer medio aludido lo constituyen la vigencia de una ley que requiere de su aprobación por el Congreso de la Unión y de su promulgación por el presidente de la República (artículos 72 y 89, fracción I); el Senado debe aprobar los tratados internacionales y convenciones diplomáticas que celebre el Ejecutivo Federal (artículo 76, fracción I); compete al Senado designar a los Ministros de la Suprema Corte de Justicia, de entre la terna que someta a su consideración el presidente de la República, y otorgar o negar su aprobación a las solicitudes de licencia o renuncia de los mismos, que le someta dicho funcionario, etc.

Por su parte el presidente de la República realiza funciones legislativas cuando le son concedidas facultades extraordinarias (artículo 29), en los casos previstos en el artículo 131 y cuando reglamenta las leyes expedidas por el Congreso de la Unión (artículo 89, fracción I) y, asimismo, realiza funciones judiciales al conceder indultos a los reos sentenciados por delitos de competencia de los tribunales federales y a los sentenciados por delitos del orden común en el Distrito Federal (artículo 89, fracción XIV).

El Poder Legislativo ejerce funciones propiamente ejecutivas al admitir nuevos Estados a la Unión Federal, al formar nuevos Estados dentro de los límites de los existentes, al crear y suprimir empleos públicos de la Federación, declarar la guerra, al conceder licencia al Presidente de la República, al designar a quien debe sustituirlo, en forma interina o provisional, y al aceptarle la renuncia (artículo 73, fracciones I, III, XI, XII, XXVI y XXVII).

También realiza el Legislativo funciones judiciales al conceder amnistías por delitos cuyo conocimiento corresponda a los tribunales de la Federación (artículo 73, fracción XXII); al

declarar la Cámara de Diputados si ha o no lugar a proceder penalmente contra los servidores públicos que incurran en delito, al conocer de las imputaciones que se les hagan y al fungir como órgano de acusación en los juicios políticos que en su contra se instauren (artículo 74, fracción V); y al erigirse el Senado en Jurado de Sentencia para conocer en juicio político de las faltas u omisiones de los servidores públicos (artículo 76, fracción VII).

El Poder Judicial Federal goza de facultades materialmente legislativas, al expedir la Suprema Corte los reglamentos y acuerdos generales que le competen; el Consejo de la Judicatura, el reglamento para el resto de los tribunales federales y ambos órganos los acuerdos generales para la adecuada distribución de los asuntos (artículos 11, fracciones III, IV y XXI y 81, fracción II, de la ley orgánica del mencionado poder). También posee facultades materialmente ejecutivas el Poder Judicial de la Federación al nombrar, promover y cambiar a su personal la Suprema Corte y al designar, adscribir y cambiar a los Jueces de Distrito y Magistrados de Circuito el Consejo de la Judicatura (artículo 100 constitucional).

La división de poderes no opera de manera tajante y rígida sino que ha sido modulada con numerosas excepciones con el fin de establecer un adecuado equilibrio de fuerzas entre los Poderes Federales, características que se traducen en el establecimiento de un régimen de cooperación y coordinación entre ellos y que, en muchas ocasiones, funcionan como medios de control recíproco, lo que evita el abuso en el ejercicio del poder público, garantiza la unidad del Estado y asegura la voluntad de éste para establecer y preservar el derecho.

Por otra parte, el artículo 133 de la Constitución consagra la supremacía de ésta, génesis del principio que impone un orden jurídico al que deben sujetarse todos los órganos del Estado y todas las autoridades y funcionarios en el ejercicio de sus atribuciones, por lo cual, el hecho de que la división de poderes opere de manera flexible sólo significa que entre ellos existe una colaboración y coordinación en los términos ordenados, pero no los faculta para arrogarse facultades que corresponden a otro poder. Para que un poder ejerza funciones propias de otro

poder es necesario que así lo consigne expresamente la Carta Magna o que la función respectiva resulte estrictamente necesaria para hacer efectivas las facultades que le son exclusivas, así como que la función se ejerza en los casos expresamente autorizados o indispensables para hacer efectiva la facultad propia.

Por lo que toca al Poder Judicial de la Federación, según se desprende de los artículos 105, fracción I, constitucional y 45 de la ley de amparo, la Suprema Corte de Justicia de la Nación tiene las siguientes facultades:

ARTÍCULO 105. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

"I. De las controversias constitucionales que, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre:

- a) La Federación y un Estado o el Distrito Federal;
- b) La Federación y un Municipio;
- c) El Poder Ejecutivo y el Congreso de la Unión; aquél y cualquiera de las Cámaras de éste o, en su caso, la Comisión Permanente, sean como órganos federales o del Distrito Federal;
- d) Un Estado y otro;
- e) Un Estado y el Distrito Federal;
- f) El Distrito Federal y un Municipio;
- g) Dos Municipios de diversos Estados;
- h) Dos poderes de un mismo Estado, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales;
- i) Un Estado y uno de sus Municipios, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales;
- j) Un Estado y un Municipio de otro Estado, sobre la constitucionalidad de sus actos o

disposiciones generales; y

k) Dos órganos de gobierno del Distrito Federal, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales.

Siempre que las controversias versen sobre disposiciones generales de los Estados o de los Municipios impugnadas por la Federación, de los Municipios impugnadas por los Estados, o en los casos a que se refieren los incisos c), h) y k) anteriores, y la resolución de la Suprema Corte de Justicia las declare inválidas, dicha resolución tendrá efectos generales cuando hubiera sido aprobada por una mayoría de por lo menos ocho votos.

En los demás casos, las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia tendrán efectos únicamente respecto de las partes en la controversia...

Del precepto transcrito se desprenden los casos en que el Alto Tribunal conoce de las controversias constitucionales que se susciten entre los poderes, órganos o entidades que enunciadas, con motivo de sus actos o disposiciones generales, esto es, establece un instrumento procesal de naturaleza constitucional, previendo diversas hipótesis de conflictos que pudieran darse entre los diferentes niveles de gobierno y sus poderes u órganos.

Nuestra Ley Fundamental asigna al Poder Judicial de la Federación, entre otras facultades, la del control de la constitucionalidad de los actos de cualquier autoridad que violen garantías, así pues, al desempeñar esta función, interviene y decide como órgano judicial supremo del Estado mexicano, teniendo como único límite al Constituyente Originario y a la Constitución, según se desprende en la cita de la tesis siguiente:

CONTROL JUDICIAL DE LA CONSTITUCIÓN. ES ATRIBUCIÓN EXCLUSIVA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN. La supremacía constitucional se configura como un principio consustancial del sistema jurídico-político mexicano, que descansa en la expresión primaria de

la soberanía en la expedición de la Constitución, y que por ello coloca a ésta por encima de todas las leyes y de todas las autoridades, de ahí que las actuaciones de éstas deben ajustarse estrictamente a las disposiciones de aquélla. En este sentido, más que una facultad, la supremacía constitucional impone a toda autoridad el deber de ajustar a los preceptos fundamentales, los actos desplegados en ejercicio de sus atribuciones. Por tanto, si bien es cierto que los tres Poderes de la Unión deben observar la Ley Suprema, no puede afirmarse que por esta razón, las autoridades puedan, por sí y ante sí, en el ejercicio de funciones materialmente jurisdiccionales, examinar la constitucionalidad de sus propios actos o de los ajenos, toda vez que, al respecto, la propia Constitución consagra, en sus artículos 103 y 107, un medio de defensa expreso, por vía de acción, como es el juicio de amparo y lo encomienda, en exclusiva, al Poder Judicial de la Federación, sentando las bases de su procedencia y tramitación.¹⁵

Del contenido de la tesis se observa el denominado principio de legalidad, que consiste en que los actos de toda clase de autoridad, sin importar rango ni jerarquía, deben concordar con los límites impuestos por la ley, pues no se concibe que puedan actuar al margen de la propia Constitución Federal, de manera que si su actuar no se ajusta a la forma preestablecida o a la esencia o al espíritu de los ordenamientos jurídicos, su conducta puede ser impugnada. También se infiere que la tutela jurídica de la acción de controversia es la protección del ámbito de atribuciones que la Constitución Federal confiere a órganos constituidos del Estado para resguardar el sistema federal, protección cuyo alcance se ha ido ampliando, con el fin de preservar la estructura, división y competencia a que se encuentran sujetos como autoridades constituidas y, en general, para preservar el orden establecido en el Ordenamiento Superior

No es el objetivo entrar al análisis de cada una de las funciones del Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial, en cambio si señalar en lo general a las autoridades que participan en

¹⁵ Instancia: Pleno. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época. Tomo X, p. 18. Tesis de Jurisprudencia.

materia de seguridad pública. En ese orden de cosas, corresponde ahora analizar sintetizadamente en lo general a las siguientes autoridades:

1.4.1.2. Distrito Federal.

En tratándose del Gobierno del Distrito Federal, existe la aplicación del principio del sistema de competencias residuales que potencialmente permanecen de manera genérica a favor del legislador federal.

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

La singularidad del régimen constitucional del Distrito Federal radica entre otras cosas, en que sus funciones legislativas se distribuyen entre el Congreso de la Unión de manera originaria y general y la Asamblea de Representantes, de modo especial y expreso, cuyo conjunto integra la Base Primera del artículo 122.

Ahora bien, si conforme al principio general consagrado por el artículo 16 Constitucional, en el sentido de que la competencia de las Autoridades debe tener un origen legal y ser limitada y expresa, basta la lectura del último precepto mencionado para concluir que el Poder Reformador de la Constitución sustrajo de la competencia de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal la materia de Seguridad Pública, pues en ningún momento aparece otorgada a dicho órgano, máxime que el inciso i) de la fracción IV de la referida Base Primera, por evidente voluntad Constitucional de contraste, se refiere únicamente a los servicios de seguridad prestados por empresas privadas.

De ello se sigue que la competencia para legislar en materia de Seguridad Pública en el Distrito Federal es desde el punto de vista Constitucional, propia y exclusiva del Congreso de la Unión. Conviene recordar que el artículo 42, fracción XI, del Estatuto Orgánico del Distrito Federal, reformado por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 4 de diciembre de 1977, que agrupaba las facultades de la Asamblea Legislativa en materia administrativa, tampoco prevenía a favor de dicho órgano atribuciones en relación con la Seguridad Pública ni de servicios de seguridad privada, creados consecuentemente y de manera significativa por su divergencia con aquella, en el vigente Estatuto. Con lo que resulta impecable la cita de la tesis siguiente:

DISTRITO FEDERAL. AL CONGRESO DE LA UNIÓN LE CORRESPONDE LEGISLAR EN LO RELATIVO A DICHA ENTIDAD, EN TODAS LAS MATERIAS QUE NO ESTÉN EXPRESAMENTE CONFERIDAS A LA ASAMBLEA LEGISLATIVA POR LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. De lo dispuesto por el artículo 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se desprende, por una parte, que el Gobierno del Distrito Federal está a cargo de los Poderes Federales y de los órganos ejecutivo, legislativo y judicial de carácter local y, por otra, que el ejercicio de la función legislativa está encomendada tanto al Congreso de la Unión como a la Asamblea Legislativa de la propia entidad, conforme al siguiente sistema de distribución de competencias: a) Un régimen expreso y cerrado de facultades para la citada Asamblea Legislativa, que se enumeran y detallan en el apartado C, base primera, fracción V, además de las que expresamente le otorgue la propia Constitución; y b) La reserva a favor del Congreso de la Unión respecto de las materias no conferidas expresamente a la Asamblea Legislativa, como lo señala el propio dispositivo en su apartado A, fracción I; lo que significa que las facultades de la asamblea son aquellas que la Carta Magna le confiere expresamente y, las del Congreso de la Unión, las no conferidas de manera expresa a la asamblea.¹⁶

¹⁶ Instancia: Pleno. Fuente: SJF y su Gaceta, Época Novena, Tomo X, p. 546, Tesis de Jurisprudencia.

En congruencia con lo anterior, el artículo 115, fracción VII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dispone que el Ejecutivo Federal y los Gobernadores de los Estados tendrán el mando de la fuerza pública en los Municipios donde residan habitual o transitoriamente. El artículo 44 Constitucional, dispone que la Ciudad de México es el Distrito Federal, sede de los Poderes de la Unión y capital de los Estados Unidos Mexicanos, en tanto que el artículo 80 del mismo ordenamiento previene que se deposita el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión en un solo individuo, que se denominará Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos. De la relación de estas disposiciones deriva que corresponde al propio Presidente el mando de la fuerza pública en el Distrito Federal. La Titularidad de esa potestad a favor del Presidente es, en consecuencia, originaria. La fuerza pública en el estado constitucional es un concepto correlativo e interdependiente al de seguridad pública, a la que sirve como medio de aplicación en la extensión del contenido de esta última, con arreglo al ordenamiento jurídico.

El párrafo quinto del artículo 21 Constitucional, establece que la Seguridad Pública es una función a cargo de la Federación, del Distrito Federal, los Estados y los Municipios en las respectivas competencias que la propia Constitución señala. En tanto función inminente a las colectividades políticas integrantes de los distintos órdenes de poder, los requerimientos formales de su organización admiten una disolución entre su titularidad y su ejercicio.

Conforme a ello, las reglas de organización que autorizan la transferencia por título constitucional del ejercicio de la referida función a favor de órganos distintos de su titular son limitadas y expresas por cuanto comportan una excepción a la regla general de obligatoriedad del referido ejercicio de la función de Seguridad Pública. Al respecto, el artículo 122 Constitucional que dispone a favor del Congreso de la Unión la facultad de expedir el Estatuto Orgánico del Distrito Federal previene como facultad del Jefe de Gobierno de esa entidad, en la fracción II, inciso e), de la Base Segunda, ejercer las funciones de dirección de los servicios de Seguridad Pública de conformidad con el Estatuto de Gobierno.

La distinción entre la potestad genérica del Presidente de la República de disponer de la fuerza pública del Distrito Federal y de la facultad que por encargo del Estatuto de Gobierno corresponde al Jefe de Gobierno del Distrito Federal para regular las condiciones de su ejercicio, únicamente en el plano de dirección y por lo tanto subordinada de los servicios de Seguridad Pública.

Conforme al artículo 34 del Estatuto Orgánico corresponde al Ejecutivo Federal el mando de la Fuerza Pública en el Distrito Federal, lo que es una reiteración del artículo 115, fracción VII Constitucional en el ámbito local...¹⁷

1.4.1.3. Estados y Municipios.

El artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prevé en su párrafo primero que los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el Municipio libre.

Por otro lado, conviene la transcripción del Artículo 115 constitucional, a efecto de poder analizar en mejor alcance su contenido la parte que interesa al tema:

ARTICULO 115. (...)

II. Los Municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley.

Los Ayuntamientos tendrán las facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia

¹⁷ Tesis de Alejandra Dayanara Robles Ríos. Inconstitucionalidad de las fracciones VI y VIII del artículo 3° de la Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal. Páginas 76 a 80. Año 2003. Universidad del Tepeyac.

municipal que deberán expedir las legislaturas de los Estados, 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.

De la fracción II del artículo de referencia se concluye que corresponde legislar, en la materia municipal, a las Legislaturas de los Estados, cuestión que se confirma en el artículo 116 de nuestro máximo ordenamiento legal, en el que se prevé que el Poder Público de los Estados se dividirá para su ejercicio en Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

En términos de la fracción II del artículo 115 constitucional citado, 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.

En el Estado Mexicano existen niveles de competencia: federal, local y municipal, entre los cuales el propio texto constitucional lleva al cabo una distribución de competencias. En el nivel federal y en el estatal, se presenta el principio de división de Poderes, conforme al cual, tanto la Federación como los Estados ejercen las facultades que les competen a través de un Poder Legislativo, un Ejecutivo y un Judicial.

Los Estados tienen como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el Municipio libre, y quedan facultados para expedir sus propias Constituciones, a fin de regular sus regímenes interiores, con la salvedad de que no pueden, en ningún caso,

contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.

Los Municipios al expedir normas de carácter general no pueden ser consideradas, desde el punto de vista constitucional, como formalmente legislativas, tanto por su naturaleza, como por el hecho de que la fracción II del artículo 115 constitucional sujeta el ejercicio de la facultad de los Municipios para expedir bandos de policía y buen gobierno, reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus jurisdicciones, a las bases normativas que deberán establecer las legislaturas de los Estados, esto es, a las leyes locales, lo cual confirma que es el Poder Legislativo de los Estados el único facultado para expedir leyes locales y municipales que habrán de regir dentro del propio Estado.

La facultad legislativa en los Estados de la República debe ejercerse con estricto apego a las disposiciones de la Constitución General de la República; es decir, las leyes locales no pueden en ningún caso invadir la esfera de competencia federal, en razón de que, como ya ha quedado indicado, dichas leyes sólo pueden expedirse respecto de materias o facultades que no estén expresamente concedidas por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos a los funcionarios federales.

Considerando la distribución de competencias que prevé la Constitución Federal y la obligación que tienen tanto las autoridades locales y municipales de sujetarse a esas disposiciones, dicha cuestión reglamentaria sólo puede ejercerse respecto de los campos de competencia que expresamente correspondan a la esfera local y consecuentemente a la municipal.

Todo lo anterior se infiere del mismo precepto constitucional en estudio.

En efecto, al considerar que el Municipio es la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los Estados de la Federación, que está facultado para ser el órgano encargado de prestar el servicio público de seguridad pública, teniendo a su

mando la fuerza pública dentro de su jurisdicción territorial.

Sin omitir desde luego que conforme al sistema de distribución de competencias que establece la Ley Fundamental, los Municipios sólo podrán expedir acuerdos, bandos de policía y buen gobierno, reglamentos, circulares y demás disposiciones administrativas de observancia general, dentro de sus jurisdicciones, en los siguientes servicios públicos, según se infiere del precepto constitucional en estudio:

Artículo 115. (...)

III....

Los Ayuntamientos poseerán facultades para expedir de acuerdo con las bases normativas que deberán establecer las Legislaturas de los Estados, los bandos de policía y buen gobierno y los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones...

a) (...)

h) Seguridad pública 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 socioeconómicas del Municipio.

Por lo demás el mismo precepto 115, en su fracción VII de la Carta Magna, dispone que el Ejecutivo Federal y los Gobernadores de los Estados tengan el mando de la fuerza pública en los Municipios donde residan habitual o transitoriamente.

1.4.2. Gobernado.

El segundo sujeto de la seguridad pública es el gobernado, toda vez que la seguridad pública, connota como objetivo el logro del mejor bienestar con el mínimo de violencia y

constreñir la actuación de los servidores públicos a determinados principios consagrados como garantías individuales de los ciudadanos.

La seguridad pública es tutelada en nuestro Texto Constitucional a través de las garantías individuales aún y cuando éstas son un instrumento establecido para la salvaguarda de los derechos sustantivos.

Lo anterior es acorde con el siguiente criterio:

GARANTIAS INDIVIDUALES. NO SON DERECHOS SUSTANTIVOS, SINO QUE CONSTITUYEN EL INSTRUMENTO CONSTITUCIONAL PARA SALVAGUARDAR ESTOS. Las garantías individuales que se encuentran consagradas en los artículos 14 y 16 constitucionales, como lo son la del debido proceso y la de fundamentación y motivación en todo acto de autoridad, como su nombre lo indica, garantizan la aplicación de la ley en cuanto a los procedimientos seguidos ante tribunales, con el objeto de proteger la integridad física, la libertad y los bienes, siendo éstos, los derechos fundamentales del gobernado, entre otros; es decir, las garantías individuales, no son derechos sustantivos, sino que constituyen el instrumento constitucional establecido por la propia Norma Fundamental del país, para salvaguardar tales derechos.¹⁸

Siguiendo a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en algunos lineamientos se sigue que:

- a) Las garantías individuales son propias de los individuos y no de la sociedad, y que ésta, en su conjunto, no puede tener derechos particulares heridos y, por lo mismo, garantías individuales;

¹⁸ **Instancia:** Tribunales Colegiados de Circuito, **Fuente:** SJF y su Gaceta, Novena Época. Tomo IV, .p.547, Tesis Aislada.

- b) Que de lo dispuesto por los artículos 103, fracción I, de la Constitución Federal y 1o., fracción I, de la Ley de Amparo, se advierte que para la procedencia del juicio de garantías, es necesario, que quien lo promueva, sea capaz de gozar de tales garantías;
- c) Que el amparo es una contienda entre la persona que se queja de una violación de garantías y la autoridad que la cometió, sin que sea factible que tal contienda quepa entre autoridad y autoridad, pues para esos casos las leyes previenen la vía correspondiente;
- d) Que la autoridad, cuando actúa como tal, para defender un acto que emitió con aquel carácter, no puede constitucionalmente entablar el juicio de amparo;
- e) Que el simple significado de la palabra amparo, que es favor, protección, abrigo, defensa, está indicando que se concede al débil contra el fuerte, contra el que puede otorgar; por ello cuando la potestad pública en un acto clásico y típico del ejercicio de su soberanía ocurre en demanda de amparo por conducto de uno de sus órganos, en demanda de protección y amparo de la Justicia Federal, contra actos de una autoridad que dicta sus fallos en representación del mismo poder, no procede el respectivo juicio de garantías;

De ahí que resulte oportuna la cita de la tesis siguiente:

SEGURIDAD PÚBLICA. SU REALIZACION PRESUPONE EL RESPETO AL DERECHO Y EN ESPECIAL DE LAS GARANTIAS INDIVIDUALES. El análisis sistemático de los artículos 16, 21, 29, 89, fracción VI, 129 y 133, de la Constitución, así como 2o., 3o., 5o., 9o., 10, 13 y 15, de la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública; 1o., 2o., 3o., 10 y 11, de la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, y 1o., 2o., 9o. y 10, de la Ley Orgánica de la Armada de México, se deduce que el Estado mexicano, a través de sus tres niveles de gobierno y de todas las autoridades que tengan atribuciones relacionadas, directa o indirectamente, con la seguridad pública, deben coadyuvar a lograr los objetivos de ésta, traducidos en libertad, orden y paz pública, como

condiciones imprescindibles para gozar de las garantías que la Constitución reconoce a los gobernados. El examen de los diferentes preceptos citados, con los demás elementos que permiten fijar su alcance, lleva a concluir que, jurídicamente, los conceptos de garantías individuales y seguridad pública no sólo no se oponen sino se condicionan recíprocamente. No tendría razón de ser la seguridad pública si no se buscara con ella crear condiciones adecuadas para que los gobernados gocen de sus garantías; de ahí que el Constituyente Originario y el Poder Reformador de la Constitución, hayan dado las bases para que equilibradamente y siempre en el estricto marco del derecho se puedan prevenir, remediar y eliminar o, al menos disminuir, significativamente, situaciones de violencia que como hechos notorios se ejercen en contra de las personas en su vida, libertad, posesiones, propiedades y derechos. Por ello, sería inadmisibles en el contexto jurídico constitucional interpretar la seguridad pública como posibilidad de afectar a los individuos en sus garantías, lo que daría lugar a acudir a los medios de defensa que la propia Constitución previene para corregir esas desviaciones. Consecuentemente, por el bien de la comunidad a la que se debe otorgar la seguridad pública, debe concluirse que resulta inadmisibles constitucionalmente un criterio que propicie la proliferación y fortalecimiento de fenómenos que atenten gravemente contra los integrantes del cuerpo social, así como de cualquier otro que favoreciera la arbitrariedad de los órganos del Estado que, so pretexto de la seguridad pública, pudieran vulnerar las garantías individuales consagradas en el Código Supremo. Por tanto, debe establecerse el equilibrio entre ambos objetivos: defensa plena de las garantías individuales y seguridad pública al servicio de aquéllas. Ello implica el rechazo a interpretaciones ajenas al estudio integral del texto constitucional que se traduzca en mayor inseguridad para los gobernados o en multiplicación de las arbitrariedades de los gobernantes, en detrimento de la esfera de derecho de los gobernados.¹⁹

Por lo demás, es de explorado derecho que el principal objetivo del juicio de garantías es dirimir cualquier controversia que se suscite por leyes o actos del orden público que violen

las garantías individuales. En ese sentido, resulta cuestionable determinar si el amparo es el medio idóneo para exigir del Estado que proporcione seguridad pública.

1.5. Marco jurídico de la seguridad pública.

Corresponde la cita de los ordenamientos relevantes en materia de seguridad pública en los diversos órdenes, que se infieren y se analizan en el desarrollo de la presente tesis.

1.5.1. Constitucional

La Constitución es el ordenamiento supremo que da soporte al estado de derecho bajo el cual los mexicanos aseguramos una convivencia civilizada, amónica y pacífica; un Estado que haga de la norma jurídica el soporte de la cohesión social y de la suma de nuestros esfuerzos. Propiamente por lo que corresponde a la materia de seguridad pública, el siguiente precepto en la parte que interesa señala:

ARTÍCULO 21. La imposición de penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial. La investigación y persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público; el cual se auxiliará con una policía que estará bajo su autoridad y mando inmediato. Compete a la autoridad administrativa la aplicación de sanciones para las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, las que consistirán en multa o arresto hasta por treinta y seis horas; pero si el infractor no pagare la multa que se le hubiese impuesto, se permutará ésta por el arresto correspondiente, que no excederá en ningún caso de treinta y seis horas...

La Seguridad Pública es función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, en las respectivas competencias que esta Constitución. La actuación de las instituciones policiales se regirá por los principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez.

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

ARTÍCULO 73. El Congreso tiene facultad

XXIII. Para expedir leyes que establezcan las bases de coordinación entre la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, en materia de Seguridad Pública así como para organización y funcionamientos, el ingreso, selección, promoción y reconocimiento de los integrantes de las instituciones de Seguridad Pública en el ámbito Federal.

ARTÍCULO 90. La Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estará a cargo de la Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación.

Las leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal, o entre éstas y las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos.

ARTÍCULO 115. Los Estados adoptarán para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el Municipio Libre.

I...

II. Los Municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley.

Los Ayuntamientos tendrán las facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las legislaturas de los Estados, 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.

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

h) Seguridad Pública y tránsito. Los Municipios de un mismo Estado, previo acuerdo entre Ayuntamiento y con sujeción a la ley, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz presentación de los servicios públicos.

VII. El Ejecutivo Federal y los Gobernadores de los Estados tendrán el mando de la Fuerza Pública en los Municipios donde residieren habitual o transitoriamente.

Por lo que hace a los servidores públicos que laboran en las Dependencias o Entidades encargadas y relacionadas en materia de seguridad pública.

ARTÍCULO. 123. B. Entre los Poderes de la Unión, el Gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores.

I. (...)

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

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

Los miembros de las instituciones policiales de los municipios, entidades federativas, del Distrito Federal, así como de la Federación, podrán ser removidos de su cargo si no cumplen

con los requisitos que las leyes vigentes en el momento de la remoción señalen para permanecer en dichas instituciones, sin que proceda su reinstalación o restitución, cualquiera que sea el juicio o medio de defensa para combatir la remoción y, en su caso, sólo procederá la indemnización. La remoción de los demás servidores públicos a que se refiere la presente fracción, se regirá por lo que dispongan los preceptos legales aplicables.

1.5.2. Administrativo.

Es cierto que se abarcó preponderantemente el tema relativo a la materia de la seguridad pública, correspondiendo ahora consecuentemente vincularlo con las relaciones administrativas de los integrantes de los cuerpos de seguridad pública, cuyo sustento se encuentra en la siguiente disposición: Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

De igual manera y por lo que hace al Distrito Federal, que es el ámbito espacial donde encuentra sustento legislativamente la presente tesis, tenemos que incluso le es aplicable supletoriamente el Código Federal de Procedimientos Penales en tratándose del ofrecimiento, desahogo y valoración de pruebas en el procedimiento administrativo disciplinario que se llegare a instrumentar en contra de los elementos de los Cuerpos de Seguridad Pública, según se desprende del siguiente criterio:

RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA DE LOS ELEMENTOS DE LOS CUERPOS DE SEGURIDAD PÚBLICA DEL DISTRITO FEDERAL. EL CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES Y, EN SU CASO, EL CÓDIGO PENAL FEDERAL, SON APLICABLES SUPLETORIAMENTE A LA LEY DE SEGURIDAD PÚBLICA DEL DISTRITO FEDERAL.. Los artículos 16, 17, 42, 49, 52, 53, 55 y 56 de la Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal establecen un sistema específico de responsabilidades, complementario del general previsto en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, mediante

el cual se fijan las obligaciones a cargo de los elementos que pertenecen a los cuerpos de seguridad pública del Distrito Federal, a fin de salvaguardar los valores fundamentales que sustentan su actuación (servicio a la comunidad, disciplina, respeto a los derechos humanos y la legalidad en el desempeño de su función), así como los supuestos y las condiciones para castigar el incumplimiento en la observación de esos valores, las sanciones que pueden imponérseles por los actos u omisiones en que incurran y, finalmente, los procedimientos que al efecto deben observarse, lo que constituye una reglamentación de lo dispuesto en el artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Ahora bien, para colmar el vacío legislativo que se advierte de las disposiciones jurídicas que integran aquel contexto normativo, deberá estarse a lo previsto en la ley federal antes mencionada, cuyo artículo 45 dispone que en lo atinente al desahogo y valoración de pruebas, en el procedimiento de destitución de aquellos elementos de los cuerpos de seguridad pública del Distrito Federal, son aplicables, supletoriamente, el Código Federal de Procedimientos Penales y, en lo conducente, el Código Penal Federal, pues la señalada Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos es aplicable en el ámbito del Distrito Federal, según lo establece el artículo 15 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal. No obsta a lo anterior el hecho de que la nueva Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el trece de marzo de dos mil dos, en su artículo 47 prevea que "En todas las cuestiones relativas al procedimiento no previstas en los títulos segundo y tercero de la ley, así como en la apreciación de las pruebas, se observarán las disposiciones del Código Federal de Procedimientos Civiles.", pues de acuerdo con lo dispuesto en el artículo segundo transitorio de ese ordenamiento, los servidores públicos del Distrito Federal quedaron en un régimen de excepción de responsabilidades administrativas, ya que seguirá aplicándose la anterior Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, por lo que sigue vigente en el ámbito local del Distrito Federal y, por ende, resulta aplicable su artículo 45.²⁰

²⁰ Instancia. Segunda Sala. Fuente. SJF. y su Gaceta, Novena Época. Tomo XVI, Julio de 2002. Página 353. Tesis de Jurisprudencia.

**2. CONDICIONES ESPECIALES DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL
ESTADO.**

2. Condiciones especiales de los trabajadores al servicio del Estado.

2.1. Derechos sustantivos.

2.1.1. DERECHOS INDIVIDUALES.

2.1.1.1. Días Laborales.

Los derechos colectivos de los trabajadores al servicio del Estado, en términos de lo previsto por el apartado "B" del artículo 123 constitucional, son restringidos y a la vez compensados con algunos beneficios en las condiciones individuales, como es el caso de los días de descanso, estableciéndose dos días de descanso obligatorios para empleados del servicio público, por cinco días laborales según el artículo 27 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado (LFTSE); mientras que para los trabajadores en general, en el artículo 69 de la Ley Federal del Trabajo (LFT) solo se establece un día de descanso obligatorio por seis laborales, disponiendo los trabajadores públicos de un día más para ese efecto.

2.1.1.2. Vacaciones.

Otro beneficio de que disfrutaban los burócratas, es el relativo al periodo vacacional, toda vez que a partir de que cumplan seis meses en el empleo, se hacen acreedores al goce de 20 días de vacaciones anuales, que disfrutaban en 2 periodos de 10 días cada uno en términos del artículo 30 de LFTSE; mientras que los trabajadores del sector privado gozarán de 20 días de vacaciones, cuando hubieren prestado 20 años de servicio al patrón, conforme al incremento progresivo, que establece la LFT.

2.1.1.3. Aguinaldo.

Una ventaja más para los trabajadores es el monto del aguinaldo, toda vez que la LFTSE establece que deberá pagarse 50% antes del 15 de diciembre y la otra mitad a más tardar el 15 de enero y aquél deberá ser el equivalente a 40 días de salario, cuando menos según el artículo 45 bis de la LFTSE. Por su parte, el artículo 87 de la LFT previene que será equivalente a 15 días de salario por lo menos y deberá pagarse antes del 20 de diciembre.

2.1.1.4. Procedimiento de Cese del Empleo

Para cesar los efectos del nombramiento de cualquier trabajador de base, es obligación del titular de la dependencia someter el conflicto previamente al Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje para obtener la autorización (artículo 46 LFTSE); lo que implica una mayor estabilidad en el empleo, aunado a que el Máximo Tribunal de la Federación sostiene la invalidez del cese cuando se soslaya ese procedimiento, según la siguiente voz:

TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO. EL TITULAR DE LA DEPENDENCIA DEL EJECUTIVO NO TIENE FACULTADES PARA CESARLOS UNILATERALMENTE POR LAS CAUSALES QUE ESTABLECE LA FRACCIÓN V DEL ARTÍCULO 46 DE LA LEY FEDERAL DE LA MATERIA, SINO QUE DEBE DEMANDAR EL CESE ANTE EL TRIBUNAL FEDERAL DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE (MODIFICACIÓN DEL CRITERIO DE LA TESIS JURISPRUDENCIAL 564, COMPILACIÓN DE 1995, TOMO QUINTO). Esta Segunda Sala modifica el criterio de la anterior Cuarta Sala, que se integró jurisprudencialmente desde 1951 y que ha sido recogida y reiterada sin variación con los números 189 (compilación de 1965, Quinta Parte); 270 (compilación de 1975, Quinta Parte); 314 (compilación de 1985, Quinta Parte); 1969 (compilación de 1988, Segunda Parte); y 564 en la compilación de 1995, Tomo Quinto, que establece: "TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, CESE DE LOS, SIN AUTORIZACIÓN DEL TRIBUNAL FEDERAL DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE.- Cuando el titular de una dependencia burocrática expone por vía de excepción las causas que motivaron

el cese de un trabajador del Estado, el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje no puede negarse a estimarlas, aunque no haya acudido al mismo para obtener su resolución previamente al cese, porque semejante acto de indefensión no lo autoriza ningún ordenamiento legal.". La modificación que se hace en los términos del artículo 194 de la Ley de Amparo, se funda en la interpretación histórica de la disposición contenida en la fracción V del artículo 46 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, cuya génesis se remonta al acuerdo presidencial publicado el doce de abril de mil novecientos treinta y cuatro, así como al artículo 44 del Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, del cuatro de abril de mil novecientos cuarenta y uno; asimismo, en la interpretación jurídica derivada de que aquel criterio jurisprudencial interpretaba el artículo 44 del mencionado estatuto que ya fue abrogado, rigiendo desde el veintinueve de diciembre de mil novecientos sesenta y tres la nueva ley que, en la actualidad, recoge en su artículo 46 importantes modificaciones que ameritan una nueva interpretación; también se toma en cuenta la interpretación sistemática del artículo 123, apartado B, fracción IX, constitucional, en relación con los artículos 46, 46 bis y 127 bis de su ley reglamentaria, así como la finalidad tutelar de los derechos de los servidores públicos, de todo lo cual se infiere que el titular de la dependencia burocrática del Ejecutivo no tiene facultades para cesar unilateralmente a dichos servidores cuando son de base y les atribuye haber incurrido en alguna de las causales establecidas en la fracción V del citado artículo 46, sino que debe promover demanda ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje para que éste decida en un laudo si se demostró la causal rescisoria o no se demostró, de manera que si en tales supuestos el titular dicta el cese por sí y ante sí, éste será injustificado si lo demanda el empleado."³²

En cambio, el despido para un obrero en lo general que rige sus relaciones laborales por lo previsto en el Apartado A del artículo 123 de la Constitución Federal, cuando incurre en alguna causal de rescisión de la relación o contrato de trabajo, baste que el patrón cumpla con la obligación de notificarle el despido, haciéndole saber las causas y la base legal, sin

³² Segunda Sala, novena época, fuente: S. J. F. Tomo VI, octubre 1997, página 377. Tesis de Jurisprudencia.

necesidad de acudir ante la Junta Local de Conciliación y Arbitraje para requerir autorización alguna para despedir, conforme a la última parte del artículo 47 de la LFT.

2.1.1.5. Nombramiento.

Una particularidad de la relación laboral “burocrática”, es el llamado nombramiento que expide el titular de una dependencia o entidad. El Dr. Trueba Urbina, en sus comentarios vertidos al artículo 2º de la LFTSE establece que el artículo: “. . . adolece de un defecto técnico en su redacción: los titulares de las dependencias tan solo son representantes del órgano estatal, por lo que la relación se establece entre éste y el trabajador, de la misma manera que en una empresa privada la relación es entre ésta y sus obreros y no entre éstos y el representante del patrón”.³³ Es decir el titular expide el nombramiento en representación de la dependencia de gobierno a la que pertenezca, estableciéndose la relación laboral entre este órgano estatal y el trabajador. Resulta conveniente citar que en algunas leyes orgánicas de organismos descentralizados, se dice que la relación de trabajo se establece no con sus titulares, sino con sus órganos de gobierno.

La tesis siguiente confirma que no es presumible la relación laboral entre los trabajadores del Estado.

TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, NO ES PRESUMIBLE LA RELACIÓN LABORAL DE. En el trabajo burocrático la calidad de trabajador se adquiere por la expedición de un nombramiento o bien por inclusión en las listas de raya de trabajadores temporales, según texto del artículo tercero de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, por lo que no puede ser presumible la relación laboral en los términos de los artículos 20 y 21 de la Ley Federal del Trabajo que, además, no pueden tener aplicación supletoria al caso por

³³Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, op. cit., página 20

no estar contemplada en la ley burocrática la figura jurídica de la presunción de la relación laboral.³⁴

2.1.1.6. Trabajadores de confianza.

Tratándose de los trabajadores de confianza al servicio del Estado, su relación de trabajo regida por el apartado "B", se determina principalmente por la función que realiza y no por la designación que se dé al puesto, y no gozan de estabilidad en el empleo pudiendo ser cesados en cualquier momento, cuando ejercen facultades de decisión, con la única prerrogativa del derecho de audiencia y sus derechos sociales y de protección al salario. Los trabajadores de confianza que prestan servicios para alguna entidad comprendida en el apartado "A", tienen una reglamentación especial y entre otras causales pueden ser despedidos por "pérdida de la confianza" que da lugar a que puedan demandar reinstalación o indemnización de no acreditarse. Importando la cita de la tesis siguiente:

TRABAJADORES DE CONFIANZA AL SERVICIO DEL ESTADO. ESTÁN LIMITADOS SUS DERECHOS LABORALES EN TÉRMINOS DE LA FRACCIÓN XIV DEL APARTADO B DEL ARTÍCULO 123 CONSTITUCIONAL. El artículo 123, apartado B, establece cuáles son los derechos de los dos tipos de trabajadores: a) de base y b) de confianza; configura, además, limitaciones a los derechos de los trabajadores de confianza, pues los derechos que otorgan las primeras fracciones del citado apartado, básicamente serán aplicables a los trabajadores de base; es decir, regulan, en esencia, los derechos de este tipo de trabajadores y no los derechos de los de confianza, ya que claramente la fracción XIV de este mismo apartado los limita en cuanto a su aplicación íntegra, puesto que pueden disfrutar, los trabajadores de confianza, sólo de las medidas de protección al salario y de seguridad social a que se refieren las fracciones correspondientes de este apartado B, pero no de los demás derechos otorgados

³⁴ Tribunales Colegiados de Circuito, novena época, fuente: S. J. F., Volumen: Tomo VIII, agosto 1998, página 807, Tesis de Jurisprudencia.

a los trabajadores de base, como es la estabilidad o inamovilidad en el empleo, puesto que este derecho está expresamente consignado en la fracción IX de este apartado ³⁵.

2.1.1.7. Prima Quinquenal.

Este derecho es un complemento al salario que se le otorga al trabajador burocrático por cada cinco años que presta su servicio, hasta llegar a 25 años. En un inicio este derecho que era otorgado exclusivamente a trabajadores al servicio del Estado, sustituía a la prima de antigüedad; sin embargo, en la actualidad la Segunda Sala de la Suprema Corte de la Justicia de la Nación determinó que la prima quinquenal y la prima de antigüedad son de naturaleza distinta, ya que la segunda es un reconocimiento que el patrón debe hacer con relación al tiempo de servicios prestados. Así tenemos que los trabajadores burócratas tienen derecho tanto al pago de la prima de antigüedad como de la quinquenal, gozando de un derecho individual adicional, conforme al criterio jurisprudencial siguiente:

PRIMA QUINQUENAL Y PRIMA DE ANTIGÜEDAD. SON PRESTACIONES LABORALES DE DISTINTA NATURALEZA JURÍDICA, POR LO QUE EL PAGO DE LA PRIMERA NO EXCLUYE EL DE LA SEGUNDA. Del análisis comparativo de la prima quinquenal prevista en el artículo 34, párrafo segundo, de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado y de la de antigüedad establecida en el artículo 162 de la Ley Federal del Trabajo, se advierten las siguientes diferencias, a saber: la prima quinquenal se otorga durante la vigencia de la relación laboral a los trabajadores que han acumulado cierto número de años de servicios, a partir del quinto año, mientras que la prima de antigüedad tiene como presupuesto la terminación de la relación de trabajo; la prima quinquenal es un complemento al salario, por lo que constituye un factor de aumento de éste, que se incrementa cada cinco años de actividad laboral, en tanto que la prima de antigüedad no constituye un incremento al salario que se pague periódicamente, sino que se entrega en una sola exhibición; la prima quinquenal está

³⁵ Tribunal Pleno, novena época, fuente: S. J. F., mayo de 1997, página 176. Tesis Aislada.

limitada en su cuantía a que se cumplan veinticinco años de servicios, por lo que los posteriores no serán acumulables para aumentar su monto, mientras que la prima de antigüedad sigue generándose por cada año de servicios prestados, independientemente del periodo que labore el trabajador; el monto de la prima quinquenal se establece en el presupuesto de egresos y no puede rebasar lo autorizado, en tanto que el monto de la prima de antigüedad se encuentra establecido en la invocada ley laboral (doce días por cada año de servicios), no obstante, dicho monto puede ser incrementado de manera convencional por las partes y, por ende, puede exceder los límites legales; la prima quinquenal tiene la finalidad de reconocer el esfuerzo y colaboración del trabajador durante la vigencia de la relación laboral, mientras que la prima de antigüedad, si bien pretende reconocer las mismas actividades, ello únicamente se lleva a cabo hasta que concluye dicha relación laboral. como consecuencia de lo anterior, debe decirse que aun cuando las primas quinquenal y de antigüedad son prestaciones que se otorgan como recompensa a los años de servicios acumulados, prestados por un trabajador, su naturaleza jurídica es distinta, ya que poseen características que las hacen diferir sustancialmente una de otra, por lo que si un trabajador gozó de la prestación primeramente mencionada, ello no impide que tenga a su favor el derecho de percibir la segunda, toda vez que no son prestaciones equiparables entre sí, sino que se refieren a conceptos diversos.³⁶

2.1.2. DERECHOS COLECTIVOS.

2.1.2.1. Cláusula de Exclusión.

El hecho que se encuentre la cláusula de exclusión, en su doble aspecto (ingreso y egreso), expresamente prohibida para trabajadores burocráticos, es una ventaja más; sin embargo el artículo 62 de la ley burocrática señala que las plazas de última categoría serán cubiertas en un 50% por candidatos que proponga el sindicato, "esto implícitamente equivale a una

³⁶ Segunda Sala, novena época, fuente: S. J. F. Tomo XII, diciembre 2000 octubre 1997, página 395. Tesis de Jurisprudencia.

cláusula de admisión, aunque limitada.”³⁷ Por su parte, su artículo 74, establece que el empleado que sea expulsado del sindicato perderá todos los derechos sindicalizados “asemejándose dicha disposición al contenido de una cláusula de separación”³⁸

Como se advierte, los trabajadores burocráticos cuentan con mayores beneficios, en cuanto a derechos individuales, que los trabajadores en general, como es el caso de las diligencias previas al despido y las cláusulas de ingreso y de separación, estas últimas la misma ley las restringe. Los beneficios otorgados al sector público, son con la finalidad de compensar las restricciones e incluso el no reconocimiento de los derechos colectivos.

2.1.2.2. Sindicalismo

Un claro ejemplo del anterior razonamiento es tema relativo a la libertad sindical, en cuanto al pluralismo que se debiera permitir, toda vez que México suscribe el Convenio número 87 de la Organización Internacional del Trabajo, en donde se encuentra consagrado y que en México era nulo para trabajadores públicos, pues solo permitía la existencia de un sindicato por cada dependencia, según el artículo 68 de la LFTSE, teniendo los trabajadores la posibilidad de ingresar, pero una vez afiliados, no pueden dejar de pertenecer a él, salvo que fueren expulsados; los sindicatos de las dependencias gubernamentales sólo podrían adherirse a la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado (FSTSE).

Estas reglamentaciones reducen la libertad sindical “. . . desalientan la participación de los trabajadores al servicio del Estado, para ejercer su libertad sindical”³⁹

En el amparo en revisión número 337/94 promovido por el Sindicato del Personal Académico de la Universidad de Guadalajara, resuelven que: “es indebido negar el registro a

³⁵ DAVALOS José, *Trabajadores al Servicio del Estado*, op. cit., pag. 45.

³⁶ *Ibíd.*

³⁷ *Ibíd.*

un sindicato con el argumento de que la Ley Burocrática Estatal respectiva establece que en cada poder o dependencia, no podrá haber más de un sindicato, limitando el derecho amplio que consagra la Constitución”

El 4 de junio de 1997, el Primer Tribunal Colegiado del Primer Circuito en Materia de Trabajo, dictó ejecutoria en el amparo interpuesto por el Sindicato Único de Trabajadores de la Secretaria de Pesca ahora Secretaria del Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca), que declara improcedente la cancelación de registro del sindicato mencionado. Estimando inconstitucionales los artículos 68, 71, 72 y 73 de la ley burocrática por contravenir el artículo 123 apartado B, en su fracción X, en el que se consagra la libertad sindical. El principio de sindicalismo, trae consigo mismo, un temor del gobierno de perder su control sobre los trabajadores, por lo que siempre ha tratado de no reconocer o limitar este derecho, contraviniendo el espíritu de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como el propio Convenio 87 que conforme al artículo 133 de la misma Constitución, son Ley Suprema de toda la Unión, aunque aquél se ubique en el nivel jerárquico inferior de leyes con relación al Ordenamiento Superior.

2.1.2.3. Contrato Colectivo.

El contrato colectivo de trabajo es para los trabajadores del Apartado “A” del artículo 123 de la Constitución Federal, es un instrumento que, a través de la negociación colectiva, permite a sus sindicatos plasmar mejores prestaciones y condiciones laborales.

En cambio, en las condiciones generales de trabajo de los empleados que rigen su relación laboral según el apartado “B” del mismo precepto, sus sindicatos participan con sugerencias y planteamientos, pero son impuestas por el titular de la dependencia.

Es decir, mientras que la celebración y revisión de los contratos colectivos se realizan en la mayoría de las ocasiones con la presión de un emplazamiento a huelga, o bien con la

huelga ya estallada; los trabajadores burocráticos se tienen que conformar con exponer las condiciones generales de trabajo que realiza el representante sindical al titular de la dependencia, siendo este último quien determina las condiciones de forma unilateral, como lo establece la propia ley burocrática en su artículo 87: " Las condiciones generales de trabajo se fijarán por el titular de la dependencia respectiva, tomando en cuenta la opinión del sindicato correspondiente". La propia ley deja fuera de la negociación al sindicato, al establecer que solo se "tomará en cuenta" la opinión del sindicato, finalmente es el titular de la dependencia quien establece las condiciones de trabajo. Sin embargo, en algunas dependencias y entidades se dan verdaderas negociaciones.

2.2. DERECHOS ADJETIVOS.

2.2.1. Suplencia de la deficiencia de la demanda.

La suplencia de la deficiencia de la demanda, es otra diferencia muy importante, que el artículo 685 de la LFT, en su segundo párrafo, señala: "cuando la demanda del trabajador sea incompleta, en cuanto a que no comprenda todas las prestaciones que de acuerdo con esta ley deriven de la acción intentada o procedente, conforme a los hechos expuestos por el trabajador, la Junta, en el momento de admitir la demanda, subsanará esta. Lo anterior sin perjuicio de que cuando la demanda sea oscura o vaga se proceda en los términos previstos en el artículo 873 de esta ley".

Existiendo para el trabajador sujeto al régimen de la LFTSE, de ampliar su demanda, conforme al contenido de la tesis siguiente:

TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO. PROCEDENCIA Y OPORTUNIDAD PROCESAL DE LA AMPLIACIÓN DE DEMANDA EN UN JUICIO LABORAL BUROCRÁTICO. Si bien la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, no prevé expresamente la figura de la ampliación de la demanda, ésta puede desprenderse de la existencia del derecho

que la Constitución otorga al trabajador para ejercitar acciones jurisdiccionales, pues basta tomar en consideración que la ampliación participa de los elementos esenciales de la demanda, puesto que al igual que ésta es un acto jurídico por virtud del cual se ejercita una acción. Consecuentemente, la posibilidad legal de que el actor en un procedimiento burocrático pueda perfeccionar, delimitar, precisar o extender las pretensiones o hechos que reclamó mediante su escrito inicial de demanda original, es acorde con el sistema jurídico establecido; sin que esto signifique que en las hipótesis en que no proceda la ampliación, el trabajador esté imposibilitado para plantear, en una nueva demanda, las pretensiones omitidas, ya que la procedencia de las acciones no tienen más límite que lo establecido en la Constitución y en la ley correspondiente. Ahora bien, atendiendo al sistema mixto que contempla el procedimiento burocrático (que comprende dos etapas: la escrita y la oral), no pueden aplicarse válidamente a éste las reglas relativas de la Ley Federal del Trabajo de manera supletoria, para determinar la oportunidad en que pueda formularse la ampliación a la demanda respectiva; por ello, se infiere del propio procedimiento que la oportunidad para realizarla se da durante la etapa escrita y hasta el momento en que la demandada conteste la demanda o se venza el término para la contestación, ya que es en ese momento procesal en que se cierra la litis; no pudiendo plantearse con posterioridad nuevas acciones al cierre de este momento procesal; admitiéndose la ampliación en los términos apuntados resulta lógico que deberá correrse traslado para que se conteste la ampliación.⁴⁰

2.2.2. CADUCIDAD DE LA ACCION.

Otra de las grandes diferencias es la relativa a la caducidad de la acción, en la que LFT es más benévola para con los trabajadores que la LFTSE.

El artículo 772 de la LFT, dispone en su primer párrafo: "cuando para continuar el trámite del juicio en los términos del artículo que antecede, sea necesaria promoción del trabajador, y éste no la haya efectuado dentro de un lapso de tres meses; el presidente de la

⁴⁰ Segunda Sala, novena época, fuente: S. J. F. Tomo II, agosto 1995, página 3248. Tesis de Jurisprudencia.

junta deberá ordenar se le requiera para que la presente, apercibiéndole de que, de no hacerlo, operará la caducidad a que se refiere el artículo siguiente". Se exige como requisito para que proceda la caducidad, que la Junta requiera al trabajador, cuando haya transcurrido la mitad de los seis meses señalados para ello. Mientras que en la LFTSE se establece la mitad de tiempo, y tiene lugar la caducidad de instancia una vez que haya transcurrido el tiempo, sin más requisito.

ARTÍCULO 140. ... Se tendrá por desistida de la acción y de la demanda intentada, a toda persona que no haga promoción en el término de tres meses, siempre que esa promoción sea necesaria para la continuación del procedimiento. El tribunal, de oficio o a petición de parte, una vez transcurrido este término, declarará la caducidad.

2.2.3. ETAPA CONCILIATORIA.

Una diferencia procesal, es también la etapa de conciliación, toda vez que en la LFT es obligatoria, y en la LFTSE solo es obligatoria en conflictos colectivos, estableciéndose en el artículo 127 de esta misma ley que el procedimiento para resolver controversias ante el Tribunal, se reducirá a la presentación de la demanda y a una sola audiencia en las que se recibirán las pruebas y alegatos de las partes, para posteriormente resolverse.

2.2.4. SUPLETORIEDAD DE LA JURISPRUDENCIA.

Por último, el artículo 11 de la LFTSE señala a la LFT como fuente supletoria, pero la jurisprudencia ha restringido su aplicación. Aunque en casos concretos como la suplencia en la deficiencia de la demanda del trabajador y el tiempo extraordinario permite su aplicación acorde a los contenidos de las siguientes tesis:

LEY FEDERAL DEL TRABAJO. PROCEDENCIA DE LA APLICACIÓN SUPLETORIA DE LA. A LA LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO. Si la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, fue promulgada por decreto publicado el veintisiete de septiembre de mil novecientos sesenta y tres, y en su artículo 11 dispuso que en lo no previsto expresamente por la misma o disposiciones especiales, se aplicaría en su orden la Ley Federal del Trabajo, el Código Federal de Procedimientos Civiles, las leyes del orden común, la costumbre, el uso, los principios generales del derecho y la equidad; y el artículo de la ley comentada no ha sido reformado; debe concluirse que en él se expresó la voluntad del legislador de suplir lo no previsto en su ley con las normas de la entonces en vigor Ley Federal del Trabajo de dieciocho de agosto de mil novecientos treinta y uno, las que por efecto de la supletoriedad así ordenada quedaron incorporadas a la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado de 1963; pero esa indicación de supletoriedad no significa propósito legislativo de ligar permanentemente la Ley Reglamentaria del Apartado "B" del Artículo 123 Constitucional a modificaciones ulteriores que surgieran del desarrollo evolutivo de las normas reglamentarias del Apartado "A" del mismo artículo constitucional, porque ello implicaría desconocer las diferencias específicas entre las fuentes reales de dos ordenamientos jurídicos; uno para regular las prestaciones de los servicios subordinados a patrones sujetos jurídicos privados para beneficio de sus particulares intereses; otro, para regular las prestaciones de servicios subordinados al patrón, ente público, para beneficio de los intereses sociales generales encomendados a éste. Por lo que la supletoriedad de que se trata sólo puede significar que el legislador, al establecerla, refirió un conjunto de normas ya existentes como instrumento para completar y explicar la significación del que estaba emitiendo en ese momento, pero no que el conjunto normativo que estructuraba debiese quedar sujeto permanentemente a las modificaciones que, en su propia evolución sufran normas de la misma jerarquía legal, cuya existencia y desarrollo ulteriores tienen motivos y fines propios, diversos e independientes de la normatividad específica que formula en un momento dado ⁴¹.

⁴¹ Tribunales Colegiados de Circuito, fuente: Apéndice de 1995, volumen: Tomo V, Parte TCC, página 546, Tesis de

SUPLENCIA DE LA DEFICIENCIA DE LA DEMANDA LABORAL. SUPLETORIEDAD DEL ARTICULO 865 DE LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO. REQUISITOS PARA QUE OPERE, TRATÁNDOSE DE LA LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO. "La supletoriedad de las normas opera cuando, existiendo una figura jurídica en un ordenamiento legal, ésta no se encuentra regulada de manera clara y precisa, por lo que, en este caso, resulta necesario acudir a otro cuerpo de leyes que la regule, según disposición expresa de aquélla, para determinar sus particularidades; es decir, que los requisitos necesarios para que exista la supletoriedad de unas normas respecto a otras, son: a) Que el ordenamiento objeto de supletoriedad prevea la institución jurídica de que se trate; b) Que no obstante esa previsión, las normas existentes en tal cuerpo jurídico sean insuficientes para su aplicación a la situación concreta presentada, por carencia total o parcial de la reglamentación necesaria; c) Que el ordenamiento que se pretenda suplir lo admita expresamente, y señale el estatuto supletorio; d) Que las disposiciones o principios con los que se vaya a subsanar la deficiencia no contraríen, de algún modo, las bases esenciales del sistema legal de sustentación de la institución que se supla. Por lo tanto ante la falta de uno de los requisitos, no puede operar la supletoriedad de una legislación, en otra, de donde se sigue que, al no estar prevista en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado la suplencia de la deficiencia de la demanda por parte del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, resulta inaplicable supletoriamente el artículo 865 de la Ley Federal del Trabajo, ante la ausencia de la figura jurídica en el estatuto jurídico de origen"⁴² .

TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO. EL ARTÍCULO 68 DE LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO ES APLICABLE SUPLETORIAMENTE AL ORDENAMIENTO BUROCRÁTICO RELATIVO, EN LO QUE RESPECTA AL TIEMPO EXTRAORDINARIO QUE EXCEDE DE NUEVE HORAS A LA SEMANA. Al ser la supletoriedad una institución jurídica que sirve de medio para la integración normativa y cuyo fin es llenar el vacío legislativo de la ley, se llega a

Jurisprudencia.

⁴² Tribunales Colegiados de Circuito, novena época, fuente: S. J. F. Tomo IV, octubre 1996, página 616. Tesis aislada.

la conclusión de que es válida la aplicación supletoria del artículo 68 de la Ley Federal del Trabajo a la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, así como a las legislaciones burocráticas de los Estados, siempre que permitan tal aplicación, respecto del pago del tiempo extraordinario que, en contravención a lo dispuesto en el artículo 123, apartado B, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, excede del límite de nueve horas a la semana. De ahí que la existencia del vacío legislativo dé lugar al derecho del servidor público a percibir un doscientos por ciento más del salario que corresponde a las horas de jornada ordinaria ⁴³.

Concluyendo, en materia de derechos colectivos los burócratas pueden constituir más de un sindicato por cada dependencia, siempre que cada uno de ellos se integre con el mínimo de trabajadores que la ley exige, sin que puedan ser voluntariamente abandonados por los trabajadores, siendo la cláusula de exclusión ilegal; la huelga podrá ejercerse al generarse violaciones de manera general y sistemática a los derechos que consagra por el artículo 123 constitucional y no exclusivamente por lo previsto en su Apartado "B", situación altamente contradictoria. Además, tácitamente se permite violaciones a sus condiciones de trabajo, al exigir para un estallido de huelga que sean de manera general y sistemática.

Del análisis que comparativamente se realizó, se advierte que los trabajadores sujetos a lo previsto por el apartado "B" del Artículo 123 Constitucional, disfrutaban de mayores prerrogativas individuales a cambio de limitaciones en sus derechos colectivos.

2.3. Situación jurídica administrativa de los trabajadores de confianza.

2.3.1. Análisis laboral respecto de la aplicación de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

⁴³ Segunda Sala, novena época, fuente: S. J. F. y su Gaceta, Tomo XVIII, noviembre 2003. página 224. Tesis de Jurisprudencia.

Corresponde analizar la aplicación de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos (LFRSP), respecto del personal de confianza al servicio del Estado. De igual manera se estudia lo relativo a los trabajadores de confianza de los organismos descentralizados del Distrito Federal, que rigen sus relaciones laborales por la LFT.

En la LFT de 1931 se utilizó el concepto de empleados de confianza, pero sin definirlos, solo estableció que eran personas distintas de las que desempeñaban puestos de dirección o de inspección de labores, además de ejecutar trabajos personales del patrón dentro de la empresa (artículo 48), mientras que en su artículo 126 fracción X estableció que son aquellos que desempeñen puestos de dirección, fiscalización o vigilancia.

Al no existir una definición de los empleados de confianza, la doctrina buscó la interpretación de dicho precepto en precedentes extranjeros, proponiendo la siguiente definición: "debe hablarse de empleados de confianza cuando está en juego la existencia de la empresa, sus intereses fundamentales, su éxito, su prosperidad, la seguridad de sus establecimientos o el orden esencial que debe reinar entre sus trabajadores"⁴⁴

Algunos tratadistas afirmaban que los trabajadores de confianza eran representantes del patrón, por lo que deberían ser excluidos de la protección laboral, basándose en la primera parte del segundo párrafo del artículo cuarto de la LFT de 1931 que estableció: "Se consideran representantes de los patrones, y en tal concepto obligan a éstos en sus relaciones con los demás trabajadores los directores, gerentes, administradores, capitanes de barcos y en general, las personas que en nombre de otro ejerzan funciones de dirección o de administración." En relación al tema, la Corte emite su interpretación, diciendo:

GERENTES, CUANDO DEBEN SER CONSIDERADOS COMO TRABAJADORES. Si bien es cierto que el artículo 4o. de la Ley Federal del Trabajo, establece que se considera como

⁴⁴DE LA CUEVA, Mario, *El Nuevo Derecho del Trabajo Mexicano*, tomo I, op. cit., página 155.

representante de los patronos y, en tal concepto, obligan a éstos en sus relaciones con los demás trabajadores, a los directores, gerentes, administradores, capitanes de barco, y en general, a las personas que en nombre de otras, ejercen funciones de dirección o administración, también es verdad que el mismo precepto Claramente dice que los directores, gerentes, etc., representarán a los patronos en sus relaciones con los demás trabajadores; y esta última frase indica que los directores, gerentes, administradores, etc., son también trabajadores, en relación con la empresa a quien sirven, siempre que ellos no fueren parte integrante de ésta, porque de lo contrario, es claro que serían patronos. Así es, que si una persona tiene la representación de una empresa o institución bancaria, respecto de los demás trabajadores, sus relaciones con dicha empresa no son otras que las de un trabajador con su patrono, supuesto que desempeña, bajo la dirección y dependencia del consejo de administración y aun del gerente general, un servicio personal, mediante una retribución convenida; dependencia y subordinación que no dejan de existir, a pesar de las facultades directivas que se le han encomendado; y la circunstancia especial de que se le haya otorgado un poder jurídico, no puede determinar, por sí misma, modificación alguna a la naturaleza del contrato de trabajo, porque el mandato, que se le ha otorgado en este caso, es para facilitarle las funciones de su cargo, y por tanto, dicho contrato es accesorio del principal de trabajo.”⁴⁵

Por lo que toca al concepto de trabajador de confianza en la exposición de motivos de la LFT de 1970 se expuso que: “. . . uno de los aspectos que caracteriza la condición de los trabajadores de confianza se refiere a la rescisión y terminación de sus relaciones de trabajo; las disposiciones del artículo 123 constitucional no establecen ninguna diferencia en lo que a la rescisión de las relaciones de trabajo concierne, lo que quiere decir que ningún trabajador, cualquiera que sea la condición en que presta sus servicios , puede ser despedido injustificadamente de su empleo”. ⁴⁶

⁴⁵Semanario Judicial de la Federación, Competencia 407/932, tomo 44, página 3309.

⁴⁶ Nueva Ley Federal del Trabajo. Editorial Andrade, S. A., Exposición de motivos, capítulo XVII, página 27. Primera Edición 1970.

El artículo 9 de la LFT vigente señala que: "La categoría de trabajador de confianza depende de la naturaleza de las funciones desempeñadas y no de la designación que se dé al puesto. Son funciones de confianza las de dirección, inspección, vigilancia y fiscalización, cuando tengan carácter general, y las que se relacionen con los trabajos personales del patrón dentro de la empresa o establecimiento."

El tratadista Roberto Muñoz sostiene que: "son empleados de confianza aquellas personas que desempeñan funciones de administración, planeación y organización cardinales y de dirección de mandos y controles primordiales de la prestación de trabajo subordinado y de los bienes empresariales; así como funciones relacionadas con trabajos personales del patrón dentro de la empresa o establecimiento"⁴⁷

Nos encontramos frente un régimen laboral de excepción, en cuanto a los derechos colectivos que este grupo de trabajadores tiene; sin embargo, se rigen por la misma Ley Federal del Trabajo. Así encontramos que Mario de la Cueva dice: "Las disposiciones generales de ley que determinen las causas de rescisión y terminación de las relaciones de trabajo, son aplicables a los trabajadores de confianza; por lo tanto el patrono puede separarlos por las causas justificadas que contiene el artículo 47."⁴⁸

Así, artículo 46 LFT establece: "El trabajador o el patrón podrá rescindir en cualquier tiempo la relación de trabajo, por causa justificada, sin incurrir en responsabilidad."

Dentro del artículo 47 de LFT encontramos enumeradas las causales de rescisión de la relación de trabajo, teniendo obligación el patrón de dar aviso por escrito de la fecha y causa de la rescisión. Con lo que el trabajador adquiere mayor estabilidad en su empleo.

⁴⁷ROBERTO Muñoz, Ramón, "Derecho del Trabajo", Tomo II, Editorial Porrúa, México 1983, página 32.

En este mismo sentido el Dr. Trueba Urbina y en cuanto al último párrafo del artículo 47, dice: "Sin duda, la adición es de notoria trascendencia puesto que los trabajadores dejan de ser víctimas de inseguridad jurídica en cuanto al despido, de manera que la falta del aviso al trabajador o a la junta, por sí sola bastará para considerar que el despido es injustificado..."⁴⁹, estableciéndose el caso específico para los trabajadores de confianza en el artículo 185 de esta misma ley:

Artículo 185. El patrón podrá rescindir la relación de trabajo si existe un motivo razonable de pérdida de la confianza, aun cuando no coincida con las causas justificadas de rescisión a que se refiere el artículo 47.

El trabajador de confianza podrá ejercitar las acciones a que se refiere el capítulo IV del Título Segundo de esta ley.

La fracción XXII del artículo 123 constitucional establece: "La ley determinará los casos en que el patrón podrá ser eximido de la obligación de cumplir el contrato, mediante el pago de una indemnización"; esta disposición hace que la estabilidad de nuestro sistema jurídico sea limitada.

Adicional al artículo 185 de la LFT, pesa sobre este sector de trabajadores una causal más de despido marcada en el artículo 49 fracción III, donde se le priva al trabajador a pedir la reinstalación a pesar de ser despedido injustificadamente del trabajo, cumpliendo el patrón con el pago de una indemnización en los términos del artículo 50 de este mismo ordenamiento.

Ahora bien, el empleado que labora dentro de un organismo descentralizado, tiene una doble relación con el Estado, una de carácter administrativo (como autoridad) ante la sociedad

⁴⁸Idem página 458.

⁴⁹TRUEBA Urbina, Alberto, *Ley Federal de Trabajo*, 78° edición, Editorial Porrúa

y otra de tipo laboral (como subordinado), la primera relación se rige por la LFRSP y la segunda se rige por la LFT.

En el caso concreto de los trabajadores de confianza de las dependencias y órganos desconcentrados, igualmente tiene una doble relación, una de carácter administrativo (como autoridad) ante la sociedad y otra de tipo laboral (como subordinado), la primera se rige por la LFRSP y la segunda únicamente por las normas protectoras al salario así como prestaciones sociales que contiene la Constitución Federal.

Analizando el artículo 108 de nuestra Carta Magna, el cual se encuentra plasmado en el título cuarto bajo el rubro “De las responsabilidades de los servidores públicos” menciona que para los efectos de las responsabilidades a que alude este título se reputarán como servidores públicos en general a toda persona que desempeña un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la administración pública federal o en el Distrito Federal, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.

El Título Cuarto de nuestra Carta Magna está integrado por siete artículos manifestando los principios fundamentales:

- a) De la igualdad ante la ley de todos los habitantes de la República;
- b) De la responsabilidad de todos los servidores públicos; y
- c) El procedimiento para juzgarlos y la penalidad respectiva.⁵⁰

La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en su Título Tercero, Capítulo I, señala los sujetos de responsabilidad administrativa y obligaciones en el servicio

⁵⁰ Dictamen de la Segunda Comisión de Constitución del Congreso de Querétaro.

público. Así en su artículo 47 establece las obligaciones que debe observar todo servidor público en el desarrollo de sus funciones.

El artículo 53 refiere a las sanciones que podrán imponerse por las faltas administrativas.

La Ley Federal de Responsabilidades también sujeta a los trabajadores de confianza que laboran dentro de organismos descentralizados, a una serie de sanciones y procedimientos para imponerlos en caso de que incurran en faltas administrativas.

La Ley Federal de Responsabilidades va regular al servidor público, en cuanto a su relación con el Estado como coadyuvante de sus funciones públicas, más no como trabajador, estableciendo las obligaciones y sanciones para servidores públicos que incurren en responsabilidad.

Tratándose de las sanciones, el siguiente precepto, dispone:

Artículo 53.- Las sanciones por falta administrativa consistirán en:

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

La propia ley determina la facultad del servidor público para recurrir alguna resolución administrativa, ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

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

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

De las anteriores disposiciones se desprende una aparente invasión de esferas en cuanto a la competencia de la LFT, LFTSE y LFRSP, al referir la destitución en el puesto, ya que en todas ellas se encuentre la facultad para establecer el rompimiento de la relación laboral del trabajador de confianza así como el de planta o de base.

“El sistema jurídico asigna tareas concretas a cada órgano estatal para que pueda actuar legalmente. En esto consiste la competencia, en que al ente le incumbe atender asuntos determinados; es la posibilidad jurídica que tiene un órgano público de efectuar un acto válido.”⁵¹

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

En su caso, el Código de Procedimientos Civiles del Distrito Federal en su artículo 144 dispone: “La competencia de los tribunales se determinará por la materia, la cuantía, el grado y el territorio”. Estableciendo los cuatro criterios fundamentales para determinar la

⁵¹MARTINEZ Morales, Rafael, *Derecho Administrativo*, Diccionarios Jurídicos Temáticos, Volumen3, editorial Harla, México 1997, página 31.

competencia, que eventualmente se complementan con otros criterios, como son: la prevención, la atracción y la conexidad.

De donde se infiere que la competencia en materia civil, es: "la suma de facultades que la ley da al juzgador para ejercer su jurisdicción en determinados litigios o conflictos"⁵²

Para efectos de este trabajo el criterio que nos interesa es el de materia que se basa en el contenido de las normas sustantivas que regulan el litigio o conflicto sometido al proceso.

De tal forma que, en específico, los conflictos administrativos se ventilan en tribunales administrativos, y en ese mismo sentido los conflictos laborales se someten a tribunales del trabajo.

Respecto a las sanciones administrativas, como ya se indicó, su revocación se ventila ante el Tribunal Fiscal de la Federación (que en tratándose del Gobierno del Distrito Federal, corresponde al Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, según las reformas a la LFRSP del cinco de diciembre de 1997) y en tratándose de los conflictos individuales, en términos de la LFT, corresponde dirimirlos ante las Juntas Federales o Locales de Conciliación y Arbitraje, y en caso de la LFTSE toca al Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

Se ha establecido que los trabajadores de confianza de organismos descentralizados tienen una doble relación con el Estado, y que a pesar que es en el mismo sujeto de donde emanan ambas relaciones, estas tiene diferente naturaleza, teniendo, en consecuencia, ámbitos distintos dichas relaciones, y no debiendo ninguna de ellas invadir esferas jurídicas que no le corresponden.

⁵²OVALLE Favela, José, *Teoría General del Proceso*, editorial Harla, 3era. edición, México 1996, página 134.

De lo anterior se deduce que no existe una invasión de esferas de estos dos ámbitos, a pesar que el apercibimiento público o privado, amonestación pública o privada, la suspensión, la sanción económica y la inhabilitación, afecte la relación laboral, no obstante que emane de una resolución administrativa, basada en la LFRSP. Sin embargo, respecto de la destitución si podría deducirse un conflicto entre disposiciones administrativas y laborales. En efecto, existe cierta contradicción entre las garantías sociales consagradas en el artículo 123 de nuestra Carta Magna a favor de todos los trabajadores y las disposiciones de la LFRSP, las cuales privan a los servidores públicos con nombramiento de confianza de sus derechos laborales, dejándolos en total estado de indefensión.

En efecto, el artículo 75 de la LFRSP, que a la letra dice:

Artículo 75. La ejecución de las sanciones administrativas impuestas en resolución firme se llevará a cabo de inmediato en los términos que disponga la resolución. La suspensión, destitución o inhabilitación que se impongan a los servidores públicos de confianza, surtirán efectos al notificarse la resolución y se considerarán de orden público.

Tratándose de los servidores públicos de base, la suspensión y la destitución se sujetarán a lo previsto en la ley correspondiente.

Las sanciones económicas que se impongan constituirán créditos fiscales a favor del Erario Federal, se harán efectivas mediante el procedimiento económico-coactivo de ejecución, tendrán la prelación prevista para dichos créditos y se sujetarán en todo a las disposiciones fiscales aplicables a esta materia.

De donde se sigue que, en tratándose de trabajadores de base, sea de los que rigen su relación laboral por lo previsto en la LFTSE o en la LFT, como en caso concreto de los trabajadores de los organismos públicos descentralizados (sean de carácter local o federal) es

necesario para proceder a su destitución, observar lo previsto en las condiciones generales de trabajo y en la propia LFTSE así como en el caso concreto de los restantes apearse al contrato colectivo de trabajo y a la LFT, pero y por lo que respecta a los trabajadores de confianza, no es necesario la observancia de aquellas prerrogativas incluso constitucionales que normen lo relativo a la estabilidad laboral.

La Tesis "Trabajadores al Servicio del Estado, Cese en Cumplimiento de Sanción por Faltas Administrativas" fundada en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, Octavo Tribunal colegiado en materia del Trabajo, 1er. Circuito 18°. T.III, establece que: "Para cesar a un trabajador al servicio del Estado por haber sido sancionado con la destitución del puesto, por faltas administrativas en términos del artículo 53 fracción IV de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, es necesario que el superior jerárquico del trabajador demande la autorización del cese ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, de acuerdo con la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, por disposición expresa del diverso artículo 56 de aquella ley"

En la anterior tesis, se reconoce el ámbito laboral y la competencia del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, mientras que la desconoce la siguiente tesis:

TRIBUNAL FEDERAL DE CONCILIACION Y ARBITRAJE INCOMPETENCIA DEL, PARA CONOCER DE DESTITUCIONES FUNDADAS EN LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS. Si en el juicio laboral el titular demandado se excepcionó argumentando que destituyó al actor en apoyo en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, la Sala del conocimiento debe verificar la veracidad del tal argumento, y una vez comprobado que aquél actuó, al emitir la destitución, no como patrón, en forma análoga a un particular, sino como ente soberano con facultades, entre otras, de poder disciplinario y sancionó al actor en su calidad de servidor público por incurrir en responsabilidades en el desempeño de sus funciones, la autoridad responsable

está obligada a abstenerse de resolver el fondo del asunto y nulificar el acto, ya que el citado ordenamiento legal establece los recursos y medios de impugnación y las autoridades competentes para conocer de ellos, ya que en sus artículos 70 y 71 se prevé el juicio de nulidad ante el Tribunal Fiscal de la Federación y el recurso de revocación ante la propia autoridad que haya impuesto la sanción; por lo anterior, debe concluirse que el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, carece de competencia para invalidar la mencionada destitución.”⁵³

Tal parece que ahora, no solo el patrón puede destituir al trabajador, sino otro tercero que no tenga nada que ver con la relación laboral, quedando nulificada la LFT, y el artículo 123 constitucional, esté último por una ley de menor jerarquía.

Los Organismos Descentralizados del Estado cuyas relaciones laborales se rigen por el apartado “A” del artículo 123 constitucional y por su Ley Reglamentaria. El principal derecho que consagran estas normas es el de la estabilidad en el empleo, no cabiendo la más mínima posibilidad de que una ley diferente no reglamentaria del artículo en comento, suprima ese derecho laboral, por tal motivo la LFRSP no debiera tener tal alcance, ya que esta ley no puede afectar los derechos laborales aún cuando el trabajador pudiera tener el carácter de servidor público, puesto que para éste no existe otro responsable respecto a sus derechos laborales que su patrón; toda vez que en el caso concreto, la Contraloría General del Distrito Federal más que un tercero ajeno, no libera de responsabilidades al patrón originario.

Resultando evidente que la destitución basada en la LFRSP, afecta fundamentalmente derechos laborales.

Importa la cita del siguiente precepto de la LFRSP:

⁵³Semanario Judicial de la Federación, octava época, gaceta 75, marzo 1994, página 39. Tesis de Jurisprudencia.

Artículo 70. Los servidores públicos sancionados podrán impugnar ante el Tribunal Fiscal de la Federación las resoluciones administrativas por las que se les impongan las sanciones a que se refiere este capítulo. Las resoluciones anulatorias firmes dictadas por ese tribunal, tendrán el efecto de que la dependencia o entidad en la que el servidor público preste o haya prestado sus servicios, lo restituya en el goce de los derechos de que hubiese sido privado por la ejecución de las sanciones anuladas, sin perjuicio de lo que establecen otras leyes.

Como se infiere de tal disposición, corresponde restituir al servidor público en el goce de sus derechos, como resultado de haberse declarado la nulidad de una resolución sancionadora, pues es claro y expreso en el sentido de que corresponde a la dependencia o entidad en la que el servidor público preste o haya prestado sus servicios, restituirlo en el goce de los derechos de que hubiese sido privado por la ejecución de la resolución anulada. Restitución que conlleva no sólo la reinstalación en el mismo puesto que venían desempeñando, en su caso, sino también el cubrirles los salarios caídos y las demás prestaciones reclamadas con motivo del despido injustificado del que fueron objeto, aun cuando no haya sido el patrón quien dictó la orden de destitución, y que sólo hubiese actuado como ejecutor de la resolución emitida por el Órgano de Legalidad, puesto que al proceder en la forma en que lo hizo implica que aceptó las consecuencias de esa resolución, ya sea que quedara firme o que fuese declarada nula.

No se omite la cita de los artículos 123, apartado A, fracción XXII, de la Constitución y 48 de la Ley Federal del Trabajo, que disponen:

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

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

A. Entre los obreros, jornaleros, empleados, domésticos, artesanos y, de una manera general, todo contrato de trabajo:

... XXII. El patrono que despida a un obrero sin causa justificada o por haber ingresado a una asociación o sindicato, o por haber tomado parte en una huelga lícita, estará obligado, a elección del trabajador a cumplir el contrato o a indemnizarlo con el importe de tres meses de salario ..."

Artículo 48. El trabajador podrá solicitar ante la Junta de Conciliación y Arbitraje, a su elección, que se le reinstale en el trabajo que desempeñaba, o que se le indemnice con el importe de tres meses de salario. Si en el juicio correspondiente no comprueba el patrón la causa de la rescisión, el trabajador tendrá derecho, además, cualquiera que hubiese sido la acción intentada, a que se le paguen los salarios vencidos desde la fecha del despido hasta que se cumplimente el laudo."

Por su parte, la fracción IX del apartado B del artículo 123 de la Constitución, que rige las relaciones de trabajo entre los Poderes de la Unión y sus trabajadores, dispone:

"IX. Los trabajadores sólo podrán ser suspendidos o cesados por causa justificada, en los términos que fije la ley. En caso de separación injustificada tendrán derecho a optar por la reinstalación de su trabajo o por la indemnización correspondiente, previo el procedimiento legal."

Los artículos 123, apartado A, fracción XXII, constitucional y 48 de la Ley Federal del Trabajo, aplicables a los servidores públicos de la administración pública paraestatal, y la fracción IX del apartado B del precepto supremo citado, aplicable a los servidores públicos de la administración pública federal centralizada, establecen el derecho del trabajador despedido,

destituido o separado de su puesto sin causa justificada para que sea reinstalado o indemnizado y, cuando proceda, para que se le cubran los salarios vencidos.

De donde se podría concluir que atendiendo a la naturaleza administrativa de la resolución dictada por un Órgano de Legalidad no puede existir concurrencia procesal ni alternatividad en la elección del tribunal.

Por tanto no tiene aplicación ni la LFT o la LFTSE, ya que en técnicamente la hablarse de una destitución no puede homologarse a un despido en virtud éste último sólo es procedente cuando se deriva de las disposiciones de cualesquiera de esos dos ordenamientos laborales, pero cuando un trabajador no es despedido, sino sancionado administrativamente con la destitución de su empleo, cargo o comisión, e inhabilitación para desempeñar cargos públicos, previa sustanciación del procedimiento administrativo previsto por la LFRSP, cuya legalidad corresponde analizar a un Tribunal Administrativo.

Aunado a que la legislación supletoria en materia de responsabilidades y en tratándose de pruebas lo es el Código Federal de Procedimientos Penales.

En atención a la naturaleza de la LFTSE se deduce que regula las relaciones laborales entre los órganos del Estado y sus trabajadores; por su parte, la LFRSP enmarca el eficaz y correcto desempeño de éstos a razón del buen funcionamiento de la esfera gubernamental, esto es, no como trabajadores sino como servidores públicos, susceptibles de ser sujetos de responsabilidad administrativa con tal carácter. Por lo tanto, al ser evidentemente inconmensurables los dos ordenamientos resulta ilógico se pretenda una relación entre ambos.

En el caso concreto, la destitución impuesta no es una figura laboral como lo implica el despido, puesto que en tanto las dos primeras van enfocadas al buen funcionamiento del aparato gubernamental y por tanto, implican una facultad sancionadora de la entidad a efecto

de salvaguardar su buen desempeño y desarrollo. Por lo anterior, es obvio que no se actualiza con la sanción administrativa de cuenta, ninguno de los supuestos establecidos por el artículo 46 de la LFTSE así como en su caso por el artículo 47 de la LFT, puesto que se trata de dos figuras diversas de naturaleza distinta y por tanto incompatibles, situación con la cual resulta evidente que un Tribunal Laboral no puede conocer sobre el particular por no encontrarse frente a la aplicación de una ley de su naturaleza.

Los artículos 46, 46 bis, 124, fracción I, y 124-13, fracción I, de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, disponen:

Artículo 46. Ningún trabajador podrá ser cesado sino por justa causa. En consecuencia, el nombramiento o designación de los trabajadores sólo dejará de surtir efectos sin responsabilidad para los titulares de las dependencias por las siguientes causas:

- I. Por renuncia, por abandono de empleo o por abandono o repetida falta injustificada a labores técnicas relativas al funcionamiento de maquinaria o equipo, o a la atención de personas, que ponga en peligro esos bienes o que cause la suspensión o la deficiencia de un servicio, o que ponga en peligro la salud o vida de las personas, en los términos que señalen los reglamentos de trabajo aplicables a la dependencia respectiva.
- II. Por conclusión del término o de la obra determinantes de la designación;
- III. Por muerte del trabajador;
- IV. Por incapacidad permanente del trabajador, física o mental, que le impida el desempeño de sus labores;
- V. Por resolución del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, en los casos siguientes:
 - a) Cuando el trabajador incurriere en faltas de probidad u honradez o en actos de violencia, amagos, injurias, o malos tratamientos contra sus jefes o compañeros

- o contra los familiares de unos u otros, ya sea dentro o fuera de las horas de servicio.
- b) Cuando faltare por más de tres días consecutivos a sus labores sin causa justificada.
 - c) Por destruir intencionalmente edificios, obras, maquinaria, instrumentos, materias primas y demás objetos relacionados con el trabajo.
 - d) Por cometer actos inmorales durante el trabajo.
 - e) Por revelar los asuntos secretos o reservados de que tuviere conocimiento con motivo de su trabajo.
 - f) Por comprometer con su imprudencia, descuido o negligencia la seguridad del taller, oficina o dependencia donde preste sus servicios o de las personas que allí se encuentren.
 - g) Por desobedecer reiteradamente y sin justificación las órdenes que reciba de sus superiores.
 - h) Por concurrir, habitualmente, al trabajo en estado de embriaguez o bajo la influencia de algún narcótico o droga enervante.
 - i) Por falta comprobada de cumplimiento a las condiciones generales de trabajo de la dependencia respectiva.
 - j) Por prisión que sea el resultado de una sentencia ejecutoria.

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

Por cualquiera de las causas a que se refiere esta fracción, el titular de la dependencia podrá suspender los efectos del nombramiento si con ello está conforme el sindicato correspondiente; pero si éste no estuviere de acuerdo, y cuando se trate de alguna de las causas graves previstas en los incisos a), c), e) y h), el titular podrá demandar la conclusión de los efectos del nombramiento, ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, el cual proveerá de plano, en incidente por separado, la suspensión de los efectos del nombramiento, sin perjuicio de continuar el procedimiento en lo principal hasta agotarlo en los términos y plazos que correspondan, para determinar en definitiva sobre la procedencia o improcedencia de la terminación de los efectos del nombramiento.-Cuando el tribunal resuelva que procede dar por terminados los efectos del nombramiento sin responsabilidad para el Estado, el trabajador no tendrá derecho al pago de los salarios caídos.'

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

Artículo 124. El Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje será competente para:

I. Conocer de los conflictos individuales que se susciten entre titulares de una dependencia o entidad y sus trabajadores.

Deriva de los preceptos transcritos que a las Salas del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje compete conocer de los conflictos individuales que se susciten entre los titulares de

las dependencias y sus trabajadores, así como que éstos no pueden ser cesados sin causa justificada, por lo que su nombramiento sólo puede dejar de surtir efectos sin responsabilidad para los titulares, por las causales antes señaladas y con las condiciones también apuntadas en los numerales que anteceden.

Por su parte, los artículos 1o., 2o., 46, 47, 53, 64 y 70 a 75 de la LFRSP, establecen:

Artículo 1o. Esta ley tiene por objeto reglamentar el título cuarto constitucional en materia de:

- I. Los sujetos de responsabilidad en el servicio público;
- II. Las obligaciones en el servicio público;
- III. Las responsabilidades y sanciones administrativas en el servicio público, así como las que se deban resolver mediante juicio político;
- IV. Las autoridades competentes y los procedimientos para aplicar dichas sanciones;
- V. Las autoridades competentes y los procedimientos para declarar la procedencia del procesamiento penal de los servidores públicos que gozan de fuero y,
- VI. El registro patrimonial de los servidores públicos.

Artículo 2o. Son sujetos de esta ley, los servidores públicos mencionados en el párrafo primero y tercero del artículo 108 constitucional y aquellas personas que manejen o apliquen recursos económicos federales.'

Artículo 46. Incurren en responsabilidad administrativa los servidores públicos a que se refiere el artículo 2o. de esta ley.

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

así como de las normas específicas que al respecto rijan en el servicio de las Fuerzas Armadas:

- I. Cumplir con la máxima diligencia el servicio que le sea encomendado y abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o deficiencia de dicho servicio o implique abuso o ejercicio indebido de un empleo, cargo o comisión;
- II. Formular y ejecutar legalmente, en su caso, los planes, programas y presupuestos correspondientes a su competencia, y cumplir las leyes y otras normas que determinen el manejo de recursos económicos públicos;
- III. Utilizar los recursos que tengan asignados para el desempeño de su empleo, cargo o comisión, las facultades que le sean atribuidas o la información reservada a que tenga acceso por su función exclusivamente para los fines a que están afectos;
- IV. Custodiar y cuidar la documentación e información que por razón de su empleo, cargo o comisión, conserve bajo su cuidado o a la cual tenga acceso, impidiendo o evitando el uso, la sustracción, destrucción, ocultamiento o inutilización indebidas de aquéllas;
- V. Observar buena conducta en su empleo, cargo o comisión, tratando con respeto, diligencia, imparcialidad y rectitud a las personas con las que tenga relación con motivo de éste;
- VI. Observar en la dirección de sus inferiores jerárquicos las debidas reglas del trato y abstenerse de incurrir en agravio, desviación o abuso de autoridad;
- VII. Observar respeto y subordinación legítimas con respecto a sus superiores jerárquicos inmediatos o mediatos, cumpliendo las disposiciones que éstos dicten en el ejercicio de sus atribuciones;
- VIII. Comunicar por escrito al titular de la dependencia o entidad en la que presten sus servicios, las dudas fundadas que le suscite la procedencia de las órdenes que reciba;
- IX. Abstenerse de ejercer las funciones de un empleo, cargo o comisión después de concluido el periodo para el cual se le designó o de haber cesado, por cualquier otra causa, en el ejercicio de sus funciones;

- X. Abstenerse de disponer o autorizar a un subordinado a no asistir sin causa justificada a sus labores por más de quince días continuos o treinta discontinuos en un año, así como de otorgar indebidamente licencias, permisos o comisiones con goce parcial o total de sueldo y otras percepciones, cuando las necesidades del servicio público no lo exijan;
- XI. Abstenerse de desempeñar algún otro empleo, cargo o comisión oficial o particular que la ley le prohíba;
- XII. Abstenerse de autorizar la selección, contratación, nombramiento o designación de quien se encuentre inhabilitado por resolución firme de la autoridad competente para ocupar un empleo, cargo o comisión en el servicio público.
- XIII. Excusarse de intervenir en cualquier forma en la atención, tramitación o resolución de asuntos en los que tenga interés personal, familiar o de negocios, incluyendo aquellos de los que pueda resultar algún beneficio para él, su cónyuge o parientes consanguíneos hasta el cuarto grado, por afinidad o civiles, o para terceros con los que tenga relaciones profesionales, laborales o de negocios, o para socios o sociedades de las que el servidor público o las personas antes referidas formen o hayan formado parte.
- XIV. Informar por escrito al jefe inmediato y en su caso, al superior jerárquico, sobre la atención, trámite o resolución de los asuntos a que hace referencia la fracción anterior y que sean de su conocimiento; y observar sus instrucciones por escrito sobre su atención, tramitación y resolución, cuando el servidor público no pueda abstenerse de intervenir en ellos;
- XV. Abstenerse, durante el ejercicio de sus funciones de solicitar, aceptar o recibir, por sí o por interpósita persona, dinero, objetos mediante enajenación a su favor en precio notoriamente inferior al que el bien de que se trate y que tenga en el mercado ordinario, o cualquier donación, empleo, cargo o comisión para sí, o para las personas a que se refiere la fracción XIII, y que procedan de cualquier persona física o moral cuyas actividades profesionales, comerciales o industriales se encuentren directamente vinculadas, reguladas o supervisadas por el servidor público de que se trate en el desempeño de su empleo, cargo o comisión y que implique intereses en conflicto. Esta

- prevención es aplicable hasta un año después de que se haya retirado del empleo, cargo o comisión;
- XVI. Desempeñar su empleo, cargo o comisión sin obtener o pretender obtener beneficios adicionales a las contraprestaciones comprobables que el Estado le otorga por el desempeño de su función, sean para él o para las personas a las que se refiere la fracción XIII;
 - XVII. Abstenerse de intervenir o participar indebidamente en la selección, nombramiento, designación, contratación, promoción, suspensión, remoción, cese o sanción de cualquier servidor público, cuando tenga interés personal, familiar o de negocios en el caso, o pueda derivar alguna ventaja o beneficio para él o para las personas a las que se refiere la fracción XIII;
 - XVIII. Presentar con oportunidad y veracidad, las declaraciones de situación patrimonial, en los términos establecidos por esta ley;
 - XIX. Atender con diligencia las instrucciones, requerimientos y resoluciones que reciba de la Secretaría de la Contraloría, conforme a la competencia de ésta;
 - XX. Supervisar que los servidores públicos sujetos a su dirección, cumplan con las disposiciones de este artículo; y denunciar por escrito, ante el superior jerárquico o la Contraloría Interna, los actos u omisiones que en ejercicio de sus funciones llegare a advertir respecto de cualquier servidor público que pueda ser causa de responsabilidad administrativa en los términos de esta ley, y de las normas que al efecto se expidan;
 - XXI. Proporcionar en forma oportuna y veraz, toda la información y datos solicitados por la institución a la que legalmente le compete la vigilancia y defensa de los derechos humanos, a efecto de que aquélla pueda cumplir con las facultades y atribuciones que le correspondan;
 - XXII. Abstenerse de cualquier acto u omisión que implique incumplimiento de cualquier disposición jurídica relacionada con el servicio público;
 - XXIII. Abstenerse, en ejercicio de sus funciones o con motivo de ellas, de celebrar o autorizar la celebración de pedidos o contratos relacionados con adquisiciones, arrendamientos y

enajenación de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obra pública, con quien desempeñe un empleo, cargo o comisión en el servicio público, o bien con las sociedades de las que dichas personas formen parte, sin la autorización previa y específica de la secretaría a propuesta razonada, conforme a las disposiciones legales aplicables, del titular de la dependencia o entidad de que se trate. Por ningún motivo podrá celebrarse pedido o contrato alguno con quien se encuentre inhabilitado para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público, y

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

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

Artículo 53. Las sanciones por falta administrativa consistirán en:

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

Cuando la inhabilitación se imponga como consecuencia de un acto u omisión que implique lucro o cause daños y perjuicios, será de un año hasta diez años si el monto de

aquéllos no excede de doscientas veces el salario mínimo mensual vigente en el Distrito Federal, y de diez a veinte años si excede de dicho límite. Este último plazo de inhabilitación también será aplicable por conductas graves de los servidores públicos.

Para que una persona que hubiere sido inhabilitada en los términos de ley por un plazo mayor de diez años, pueda volver a desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público una vez transcurrido el plazo de la inhabilitación impuesta, se requerirá que el titular de la dependencia o entidad a la que pretenda ingresar, dé aviso a la secretaría, en forma razonada y justificada, de tal circunstancia.-La contravención a lo dispuesto por el párrafo que anteceda será causa de responsabilidad administrativa en los términos de esta ley, quedando sin efectos el nombramiento o contrato que en su caso se haya realizado.

Conforme a los artículos transcritos, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos tiene por objeto reglamentar el título cuarto de la Constitución en materia de los sujetos de responsabilidad en el servicio público, las obligaciones relativas, las responsabilidades y sanciones administrativas y las que deban resolverse mediante juicio político, las autoridades competentes y los procedimientos aplicables y, por último, el registro patrimonial de los servidores públicos. Por ello, determina quiénes son los sujetos de la ley que pueden incurrir en responsabilidad administrativa; cuáles son las obligaciones que deben salvaguardarse en el desempeño del empleo, cargo o comisión, cuyo incumplimiento da lugar a un procedimiento administrativo que puede culminar con diversas sanciones, entre ellas, la suspensión o destitución del servidor público, las que pueden impugnarse ante la propia autoridad a través del recurso de revocación, cuya interposición suspenderá la ejecución de la resolución cuando lo solicite el promovente si se admite el recurso y, además, la ejecución produzca daños o perjuicios de imposible reparación y no traiga como consecuencia la consumación o continuación de actos u omisiones que impliquen perjuicio al interés social o al servicio público.

Asimismo, el afectado con la sanción administrativa puede optar entre interponer el recurso de revocación o impugnar aquella directamente ante el Tribunal competente, ante el que también podrá combatirse la resolución que recaiga al recurso de revocación. Por último, la resolución anulatoria dictada por dicho tribunal, que cause ejecutoria, tendrá el efecto de restituir al servidor público en el goce de los derechos de que hubiese sido privado por la ejecución de la sanción anulada.

Se sigue de lo anterior que la resolución por la cual culmina el procedimiento administrativo relativo a faltas o responsabilidades de los servidores públicos, con la imposición de alguna de las sanciones previstas en el artículo 53 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores, es materialmente de naturaleza administrativa y, por tanto, cuando el despido, cese o suspensión de un trabajador al servicio del Estado constituye una sanción derivada de una falta o responsabilidad administrativa, sólo puede impugnarse en la vía administrativa, o sea, a través del recurso de revocación o directamente ante el Tribunal Fiscal de la Federación, ante el que también puede combatirse la resolución que recaiga al recurso de revocación, en el entendido de que de obtenerse la nulidad de la sanción en resolución que cause ejecutoria, se tiene que restituir al servidor público en el goce de todos los derechos de que hubiere sido privado con la ejecución de la sanción anulada.

Efectivamente, es improcedente la vía laboral para demandar la reinstalación, o bien, la indemnización de ley por despido o suspensión injustificados, cuando este despido o suspensión constituyen una sanción impuesta al servidor público por faltas administrativas, en virtud de que en este supuesto no se está frente a un acto del patrón Estado que suspende o despide a un trabajador en los términos de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado; estrictamente, no existe un acto de naturaleza laboral que genere un conflicto entre el trabajador y el patrón Estado, sino que se trata de la suspensión o destitución como sanción administrativa impuesta por el Estado por faltas de carácter administrativo conforme a lo previsto en el título cuarto de la Constitución denominado "De las Responsabilidades de las

Servidores Públicos y en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, que reglamenta dicho título.

Es importante señalar que aunque las acciones de reinstalación y pago de salarios caídos persiguen finalidades esencialmente iguales, tanto en el ámbito asimilado al laboral que es propio de los burócratas, como en el ámbito administrativo que acaba de señalarse, no deben confundirse entre sí, porque reconocen génesis jurídicas diferentes, ya que la primera se halla fincada en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado (en competencia federal), o en las leyes locales que rigen las relaciones entre los Estados y Municipios con sus servidores (en la esfera estatal), mientras que la segunda deriva de la aplicación de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos o de las leyes locales respectivas.

La distinción es fundamental y de gran trascendencia, porque reconociendo ambos regímenes normativos -el asimilado al laboral y el administrativo-, diferentes causales de suspensión y remoción, distintos procedimientos y diferentes defensas, las acciones a que dan lugar no pueden, válidamente, confundirse, porque no son optativas ni intercambiables, de tal manera que cada una sigue su propio curso.

Por tanto, aunque a través de una acción laboral se demande la reinstalación, el pago de salarios caídos o aun la indemnización, alegando despido injustificado, si la suspensión o el cese constituyen una sanción administrativa, la vía laboral es improcedente porque no se trata de un acto laboral sino administrativo; tanto es así, que el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje no podría decidir sobre la procedencia de las prestaciones laborales exigidas, sin examinar y decidir sobre la legalidad de la sanción administrativa, lo cual queda fuera de su competencia material y, por ello, la ley burocrática es inaplicable.

CAPITULO 3

ESTUDIO EXÉGETICO DEL ARTÍCULO 9° DE LA LEY DE SEGURIDAD PÚBLICA DEL DISTRITO FEDERAL.

3. Estudio exegético del artículo 9° de la Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal.

3.1. Consideraciones generales.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos contiene preceptos de cierta generalidad con que abarca las diferentes modalidades de la vida pública; por ese motivo tiene que dejar a la legislación posterior la especialización sobre cada uno de los aspectos cuyo estudio de su particularidad viene a constituir una expresión general de la Ley Fundamental.

Las leyes secundarias forman así un todo con la Constitución y sin ellas llega a carecer de vida práctica, perdiéndose por su ausencia sus objetivos.

El Constituyente se ve contraído a enunciar principios generales que el legislador ordinario desarrolla con posterioridad a la promulgación de aquéllos; puesto que si contuviera la enumeración minuciosa de todos los aspectos que contiene le daría una extensión ilimitada y quizá hasta incomprensible.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, contiene en su inciso f) del artículo 72 el mecanismo para la reforma, adición, derogación o abrogación de las leyes o decretos, con la validez si se hace mediante los mismos trámites específicos que dieron lugar a su formación, para atender los principios generales basados en las necesidades del pueblo, en sus experiencias vividas, en sus deseos colectivos; en otras palabras, una Constitución no

es el resultado sino de los anhelos del pueblo, de tal manera que su articulado no tiene otro fin sino el de abarcar las diferentes modalidades de la vida pública.

En la parte que importa, conviene referirse al Artículo 72, inciso f), que a la letra previene:

Artículo 72. Todo proyecto de ley o decreto, cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las Cámaras, se discutirá sucesivamente en ambas, observándose el reglamento de debates sobre la forma, intervalos y modo de proceder en las discusiones y votaciones.

a). (...)

f). En la interpretación, reforma o derogación de las leyes y decretos se observarán los mismos trámites establecidos para su formación, (...)

Pretender que el texto de la Constitución sancione, por medio de alguno o algunos de sus mandatos, con la nulidad su inobservancia, equivale a hacer nugatoria la teleología misma de la Constitución, por tanto deja al Constituyente o al legislador ordinario para reglamentar los preceptos de aquella de lo contrario disminuiría el rango elevado que la caracteriza para asemejarse a la jerarquía de cualquier ley.

Entender la ley, significa penetrar el fondo para descubrir la verdadera intención del legislador y para ello nada mejor que las técnicas para su interpretación, y la búsqueda de la claridad de sus términos no puede revelar sino aquella consecuencia.

El mandato previsto en la fracción XIII del artículo 123 constitucional, sin género de duda, tiene la naturaleza de una norma jurídica imperativa cuya inobservancia por la ley secundaria acarrea su nulidad toda vez que no garantiza su permanencia.

La lógica formal, a través del silogismo permite llegar a una conclusión verdadera siempre que una de sus premisas no sea falsa.

Es verdad que conforme a este sistema la norma jurídica encuentra aplicación y se le conoce a través de su interpretación, por cuanto hace a su sentido y alcance, máxime si se la relaciona con otra u otras del cuerpo positivo a que pertenece, ya que aquella puede contener el enunciado general que éstas complementan, que explican, que establecen la sanción en caso de ser violadas, todo para dejar ver a los ojos del intérprete su genuina significación.

A efecto de estimar que el artículo 9° de la Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal fuera válido y, por tanto, no estuviera al margen de la fracción XIII del Apartado "B" del artículo 123 constitucional, es requisito sine qua non que el propio Congreso de la Unión la modifique, y en su caso que el Máximo Tribunal de la Federación lo interprete para determinar si se encuentra o no afianzado a la supremacía constitucional.

Es del todo jurídico aceptar y sostener que el Poder Judicial tiene la facultad de interpretar cualquier ley, e incluso, la de llenar una laguna o su vacío, para lo cual realiza una función de integración. A esta última facultad se la conoce como el principio de la plenitud hermética del derecho, ya que el juzgador tiene la ineludible obligación de resolver el caso concreto sometido a su conocimiento a pesar del silencio, oscuridad o insuficiencia de la ley, como lo previene de manera clara y terminante el artículo 18 del Código Civil para el Distrito Federal.

Esa doble función desempeñada en un momento determinado por el órgano jurisdiccional debe tender a que el resultado de esa operación intelectual no esté al margen de todo examen constitucional. De ahí que la constitucionalidad de una ley sólo es susceptible de impugnarse a

través de la acción de amparo y en base, por supuesto, al procedimiento establecido por la ley de la materia.

Resalta, como adelante se indica, que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha calificado la constitucionalidad de una ley fuera del procedimiento establecido, en mi opinión obedece al hecho de que sí ante los ojos del juzgador aparece una ley contraria a algún texto de la Ley Fundamental, sobre todo si ese carácter opuesto a ésta lo evidencia algún tercero interesado, así lo declarará en la resolución respectiva, prescindiendo de la naturaleza del juicio, porque dada la augusta y laudable función que desempeña el juzgador, no puede permanecer ciego e inerte ante una ley contraria al texto constitucional.

Por otro lado, es menester señalar que la jurisprudencia de los tribunales federales está exenta de examen constitucional. Argumentado en contra de esa postura, existe el riesgo que la jurisprudencia se funde en razones opuestas al texto de la Constitución, lo que acontece al interpretar algún precepto de un ordenamiento secundario de donde podría sostenerse válidamente que esa tesis no se encuentre afianzada a la Ley Fundamental. Es verdad que cuando la Corte Suprema o, en su caso, algún Tribunal Colegiado de Circuito interpreta alguna disposición de la Carta Magna, la interpretación no tendrá otro carácter que el de constitucional, pero, debo insistir que al realizar una interpretación respecto de alguna o algunas normas jurídicas ordinarias, no siempre puede admitirse la misma consecuencia, esto es, que esa interpretación esté ajustada a la Ley Suprema.

Perfectamente podría sostenerse en un amparo la inconstitucionalidad de alguna tesis de jurisprudencia a pesar que se tiene como verdad sentada que cuando el Poder Judicial dicta sus fallos en casos no previstos de manera expresa por las leyes, realiza una labor de integración; desempeña, en esta hipótesis, una interpretación *latu sensu*; y el resultado de esa operación intelectual se equipara a un acto legislativo desde el punto de vista material, acto

legislativo que como tal es susceptible de ser examinado por lo que respecta a su constitucionalidad, máxime si se toma en consideración que lo que hubiere interpretado no es una disposición de la Ley Fundamental, sino de una norma jurídica secundaria.

Lo que no podría sostenerse en plantear un amparo en contra de alguna tesis de jurisprudencia o incluso si se tratara de otra aislada. Lo anterior por virtud que el artículo 94, párrafo séptimo, y el diverso 107, fracción XIII, de la Ley Fundamental, impiden a los organismos de control examinar la constitucionalidad de una tesis jurisprudencial, cuando ésta versa sobre una ley expedida por una autoridad diversa del Constituyente originario.

Por otro lado, es sabido que la jurisprudencia implica la interpretación no sólo de las leyes federales o locales sino incluso de las disposiciones de la Carta Magna, no es lógico ni jurídico estimar que puede enjuiciarse la constitucionalidad de la jurisprudencia a través del juicio de amparo, puesto que al interpretar, por ejemplo, un precepto constitucional, la jurisprudencia determina, qué es lo que está dentro de la Ley Fundamental y, por consiguiente, no habría posibilidad de que en esa operación se colocara fuera de los lineamientos que ella misma estableció.

Tampoco es jurídico, porque la Ley de Amparo prevé limitativamente, cómo un criterio jurisprudencial puede ser suprimido o alterado, a través de la interrupción, o modificación de la jurisprudencia que a su vez sustente la Suprema Corte de Justicia de la Nación al decidir una contradicción de tesis de los Tribunales Colegiados de Circuito, pero incluso al darse tales figuras jurídicas, no se efectúa un juzgamiento de la constitucionalidad de la jurisprudencia, sino solamente se realiza una nueva interpretación de la Constitución, de la ley federal o local, del reglamento o del tratado internacional, alterando un criterio que pudiera ser incorrecto o equivocado, parcial o totalmente, como quedaría patentizado en los argumentos jurídicos que sobre el particular se deben expresar.

El análisis de los artículos 24 a 26 de la Ley Orgánica del Poder Judicial que determinan las atribuciones de cada una de las Salas que componen la Suprema Corte, en especial la fracción II de cada uno de ellos, lleva a concluir que no es competencia de ninguna de ellas conocer de los asuntos que versen sobre la interpretación de textos constitucionales que no son propios de las materias penal, civil, administrativa o del trabajo, sino comunes a los juicios que se ventilan en todas ellas, razón por la cual se surte la hipótesis legal de la competencia residual del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

No se omite transcribir de los artículos 94 y 107, fracción XIII, de la Constitución Federal que en la parte conducente, disponen:

ARTICULO 94. (...)

La ley fijará los términos en que sea obligatoria la jurisprudencia que establezcan los tribunales del Poder Judicial de la Federación sobre interpretación de la Constitución, leyes y reglamentos federales o locales y tratados internacionales celebrados por el Estado mexicano, así como los requisitos para su interrupción y modificación.

ARTICULO 107. Todas las controversias de que habla el artículo 103 se sujetarán a los procedimientos y formas del orden jurídico que determine la ley, de acuerdo con las bases siguientes:

I. (...)

XIII. Cuando los Tribunales Colegiados de Circuito sustenten tesis contradictorias en los juicios de amparo de su competencia, los ministros de la Suprema Corte de Justicia, el procurador general de la República, los mencionados tribunales o las partes que intervinieron en los

juicios en que dichas tesis fueron sustentadas, podrán denunciar la contradicción ante la Sala que corresponda, a fin de que decida cuál tesis debe prevalecer.

Cuando las Salas de la Suprema Corte de Justicia sustenten tesis contradictorias en los juicios de amparo materia de su competencia, cualquiera de esas Salas, el procurador general de la República, o las partes que intervinieron en los juicios en que tales tesis hubieren sido sustentadas, podrán denunciar la contradicción ante la Suprema Corte de Justicia, que funcionando en pleno decidirá cuál tesis debe prevalecer.

El Constituyente, al delegar al legislador ordinario la determinación de las reglas conforme a las cuales debe sentarse, interrumpirse o modificarse la jurisprudencia, impide lógicamente y jurídicamente que se cuestione la constitucionalidad de dicha jurisprudencia a través del juicio de amparo: lógicamente, porque la jurisprudencia es la que determina la interpretación de un texto constitucional y al hacerlo no puede colocarse al margen de aquél; jurídicamente, porque además de que la Ley de Amparo establece los mecanismos para la interrupción y supresión de la jurisprudencia, la modificación o abandono de una jurisprudencia no implicando un juicio de su constitucionalidad, sino simplemente una variación del criterio de interpretación contenido en ella.

En el texto transcrito de los artículos 94 y 107 de la Ley Suprema, consta la base constitucional de la jurisprudencia, entendida no como el simple conjunto de decisiones judiciales dictadas con motivo de la aplicación del derecho a casos concretos, sino como la selección de los criterios de interpretación que, extraídos de las decisiones judiciales singulares de los tribunales superiores conforme a las disposiciones aplicables, se formulan como máximas abstractas de observancia obligatoria para tribunales inferiores. Sin embargo persiste la aparente contradicción, en términos del contenido de la tesis siguiente:

JURISPRUDENCIA DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA, OBLIGATORIEDAD. Conforme al artículo 192 de la Ley de Amparo, 'La jurisprudencia que establezca la Suprema Corte de Justicia, funcionando en Pleno o en Salas, es obligatoria para éstas en tratándose de la que decrete el Pleno, y además para los Tribunales Unitarios y Colegiados de Circuito, los Juzgados de Distrito, los tribunales militares y judiciales del orden común de los Estados y del Distrito Federal, y tribunales administrativos y del trabajo locales y federales, las ...'; y esa obligatoriedad persiste hasta en tanto no exista otra tesis que introduzca nuevo criterio, que, en cuanto hace a los Tribunales Colegiados de Circuito y en términos de lo dispuesto por el artículo sexto del decreto de reformas a la Ley de Amparo, de veintitrés de diciembre de mil novecientos ochenta y siete, sólo se actualizará cuando lleguen a sentar nueva y diversa jurisprudencia sustentada por el más Alto Tribunal de la República, que, mientras tanto no puede ser inobservada sin incurrir en desacato al numeral invocado en principio.⁵³ En ese mismo sentido importa observar el contenido de la ejecutoria siguiente:

JURISPRUDENCIA. SÍ LAS RESOLUCIONES QUE LA ORIGINARON NO DESENTAÑARON EL ALCANCE Y SENTIDO QUE DEBE ATRIBUIRSE A LAS DISPOSICIONES LEGALES QUE SUPUESTAMENTE INTERPRETA, EN RIGOR JURÍDICO NO CONSTITUYE CRITERIO JURISPRUDENCIAL Y SU APLICACIÓN NO ES OBLIGATORIA. Según el artículo 94, párrafo séptimo, constitucional, la jurisprudencia tiene como función cardinal la interpretación de prevenciones del derecho positivo que por sus lagunas o contradicciones la requieran (la interpretación), para su aplicación a casos concretos. Para que surja un criterio jurisprudencial, de acuerdo con el numeral 192, segundo párrafo, de la Ley de Amparo, en las resoluciones o decisiones judiciales que le sirvan de base, necesariamente tienen que concurrir argumentaciones dirigidas a desentrañar el alcance y sentido que debe atribuirse a las disposiciones legales, a través de algún método

⁵³ Tribunales Colegiados de Circuito, fuente: S.J.F. y su Gaceta, Novena Época. Tomo XV, página 1225. Tesis de Jurisprudencia.

interpretativo y de un exhaustivo análisis de la norma. Resolver, en el quehacer de la función jurisdiccional, significa desmembrar el problema para examinarlo, razonarlo, y verter consideraciones que lleven a una conclusión determinada del punto. Si de la lectura que se realice a las ejecutorias que integran una jurisprudencia se evidencia que no confluye un estudio analítico de la norma o normas que interpreta, ni las razones jurídicas y la precisión del método interpretativo al que se acudió para llegar a una determinada conclusión, sino que únicamente se mencionan cuestiones, sin discurrir sobre las mismas, el criterio asentado en la jurisprudencia, en rigor jurídico, no tiene el carácter de tal, porque la síntesis y los razonamientos en ella plasmados, no se refieren a lo realmente resuelto, examinado y dictaminado en las sentencias que le sirven de precedente.⁵⁴

El Constituyente, al referirse a este concepto de jurisprudencia de los tribunales federales, confía al legislador ordinario la determinación de los requisitos conforme a los cuales se establecerá y, en su caso, se modificará o suprimirá, en el entendido de que tratándose de la jurisprudencia derivada de los juicios de amparo, es el propio autor de la Norma Suprema quien determina los mecanismos para solucionar la contradicciones de tesis entre las sustentadas por Tribunales Colegiados o por las Salas de la Suprema Corte.

Lo cierto es que dada la naturaleza de la jurisprudencia, su creación, modificación o supresión, debe regirse por reglas distintas de las que determinan la procedencia del juicio de amparo en contra de los actos del poder público, sin que ello signifique desconocer el contenido material del acto que la establece. Ya sea que en nuestro sistema jurídico la jurisprudencia se conciba como fuente del derecho, principal o subordinada, autónoma o complementaria de la ley, o que se le niegue rotundamente ese carácter, incluso en casos de la llamada función de integración, según se admita o no el dogma de la plenitud hermética del orden jurídico, resulta innegable que la jurisprudencia desempeña una función de suma

⁵⁴ Tribunales Colegiados de Circuito, fuente: S. J. F. y su Gaceta, Novena Época, Tomo XII, , página 764. Tesis Aislada.

relevancia en el proceso de creación del derecho, cuando los tribunales al aplicar la norma eligen darle la significación más acorde con el orden jurídico, cuando ante la ausencia de un texto legal aplicable exactamente al caso, se valen de otros elementos del ordenamiento para resolverlo, o cuando sientan los criterios de observancia obligatoria para jueces de menor rango.

En este sentido, la jurisprudencia desde el punto de vista material, tiene un contenido normativo que lógicamente no puede estimarse al margen de constitucional. Sin embargo, no significa que el ciudadano afectado por una resolución judicial en donde se aplique una tesis jurisprudencial, pueda cuestionar su arreglo a la Constitución (por violación directa a ésta o por violación indirecta derivada de su disconformidad con la ley, costumbre o principios generales de derecho, cuando el ordenamiento permita invocarlos), a través del juicio de amparo, pues ello sería contrario a la mecánica dispuesta a este respecto por la propia Constitución en los artículos 94 y 107, fracción XIII, transcritos párrafos atrás.

Tales preceptos permiten afirmar que para el Constituyente, la creación de jurisprudencia por los tribunales federales es un producto de su labor como intérpretes supremos de la Carta Fundamental, leyes, tratados internacionales y, en general, de las normas jurídicas, cuando actúan como jueces ordinarios, como jueces de amparo o cuando resuelven contradicciones de tesis, y que, por consiguiente, el criterio de interpretación (o integración, en su caso) debe siempre reputarse acorde a los principios constitucionales, por lo cual no puede darse cabida a la acción de amparo de un particular, afectado por la aplicación de tal criterio a su caso concreto, para que cuestione la validez de dicha jurisprudencia y exija su inobservancia, pues ello sería contrario a la seguridad jurídica que es el valor supremo que explica la permanencia de la jurisprudencia como institución de nuestros tiempos y conduciría al sistema de administración de justicia a un estado de inseguridad jurídica.

Precisamente por esta exigencia de certidumbre jurídica, la improcedencia del juicio de garantías en contra de la jurisprudencia sentada por la Suprema Corte de Justicia o por los Tribunales Colegiados de Circuito, tratándose del amparo indirecto, o la inoperancia de los conceptos de violación en donde se le cuestionara tratándose del amparo directo, lo cual resulta una consecuencia lógica y natural de los artículos 94 y 107 constitucionales.

Lo anterior no significa negar que según ha demostrado la evolución jurisprudencial, que sean escasos los supuestos en que la jurisprudencia ha sufrido variaciones no obstante conservarse el mismo texto legal que le dio origen, demostrándose que es admisible la posibilidad, al paso del tiempo, de que se advierta la necesidad de actualizar los criterios de interpretación o integración para hacerlos más acordes con los fines que persigue el ordenamiento jurídico y que por lo mismo, como obras perfectibles que son, requieran de un nuevo pronunciamiento por parte de un tribunal de igual o mayor jerarquía que el que estableció la tesis original; pero de ello no se sigue que la tesis de una ejecutoria aislada o de otra reiterada resulte en sí misma inconstitucional, pues ha sido sentada por un tribunal de jerarquía superior a quien, como se ha dicho, la Constitución ha confiado su defensa.

Por lo demás, de estimar procedente el juicio de garantías en contra de las resoluciones de los Tribunales Colegiados de Circuito, las Salas y el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que establecen la jurisprudencia, se admitiría la posibilidad de que, a través de dicho juicio, se revisara aun de manera implícita la corrección de los criterios en ellas sustentados, siendo que ni la Constitución, ni la Ley de Amparo establecen algún medio de impugnación en su contra, por lo cual resultan inatacables.

3.2. Inconstitucionalidad del artículo 9° de la Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal.

El precepto noveno de la Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal (LSPDF), en la parte que importa, previene:

ARTÍCULO 9°. Se consideran como elementos de los Cuerpos de Seguridad Pública, aquellos a quienes se les atribuya ese carácter mediante nombramiento o instrumento jurídico equivalente, por autoridad competente del Departamento o de la Procuraduría, según sea el caso. Dichos elementos se considerarán trabajadores de confianza.

Es la última parte del primer párrafo del precepto 9° de la LSPDF que debe estimarse contraria a lo dispuesto en el artículo 123, apartado "B", fracción XIII, constitucional, cuando el precepto superior en cita en la parte conducente previene:

ARTÍCULO 123. B. (...)

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

Lo anterior por virtud que al considerar a miembros de los cuerpos de seguridad pública del Distrito Federal como trabajadores de confianza se infiere una relación laboral que se rige por las normas de dicho apartado "B", y no así por sus leyes especiales, cuando su relación es de naturaleza administrativa, resultando obligada la cita de la tesis siguiente:

POLICÍA PREVENTIVA, AGENTES DE LA. ATENDIENDO A LO DISPUESTO POR LA FRACCIÓN XIII DEL APARTADO B DEL ARTICULO 123 CONSTITUCIONAL, LAS CONTROVERSIAS QUE SE SUSCITEN CON MOTIVO DE LA PRESTACIÓN DE SUS SERVICIOS, DEBEN REGULARSE POR SUS PROPIAS LEYES Y NO ESTÁN SUJETAS A LA LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO. Aun cuando los agentes de la Policía Preventiva son trabajadores de confianza en términos del artículo 5º, fracción II, inciso L, de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, dada la actividad que desempeñan como auxiliares de la vigilancia y previsión del orden público, actividad que está encomendada por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal a la Secretaría General de Protección y Vialidad del Departamento del Distrito Federal, es incuestionable que estos servidores públicos son miembros de cuerpos de seguridad pública a los que se refiere la fracción XIII del artículo 123 constitucional en su apartado B (que se refiere a los militares, marinos y miembros de los cuerpos de seguridad pública), porque la actividad que realizan es de interés público y social, por lo que, la prestación de sus servicios no puede equipararse a una relación laboral, dada su propia naturaleza, que es de aquellas que están encomendadas a vigilar y proteger el orden público en favor de los gobernados, de ahí el que debe regularse este tipo de prestación de servicios por sus propias leyes y no sujetarla, en caso de controversia, al Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, porque se ubica claramente dentro de las excepciones que prevé la citada fracción XIII del precepto constitucional antes invocado. En consecuencia, si la propia Constitución excluye a los miembros de los cuerpos de seguridad pública de la relación equiparable a la laboral que se especifica en el primer párrafo de las fracciones XII y XIII bis, del artículo 123, luego entonces, procede el juicio de amparo en contra del cese de este tipo de trabajadores de confianza que se constituyen en servidores públicos del Estado. Lo anterior resulta así, atendiendo a que si bien la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado establece que los miembros de las policías preventivas son trabajadores de confianza, ello no significa que deban sujetarse necesariamente a la aplicación de este ordenamiento federal pues precisamente por integrar

cuerpos de seguridad sus conflictos con el Estado deben dirimirse conforme a sus propias leyes como lo ordena la ya citada fracción XIII del precepto constitucional invocado, por tratarse de organismos o cuerpos especiales que por su propia naturaleza desempeñan una actividad especial y distinta a los trabajadores de confianza a que se refiere la fracción XII del propio artículo.⁵⁵

Con antelación la antigua Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, había resuelto en favor del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje la competencia para conocer de los conflictos originados con motivo de la baja o cese de un policía adscrito a la entonces Secretaría de Protección y Vialidad del Distrito Federal, en términos de la tesis siguiente:

POLICÍAS, BAJA DE. COMPETENCIA DEL TRIBUNAL FEDERAL DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE. El apartado A del artículo 123 constitucional, determina las bases normativas de las relaciones laborales entre los obreros, jornaleros, empleados, domésticos, artesanos y sus empleadores y rige también de una manera general, todo contrato de trabajo; su fracción XX estatuye que las diferencias o los conflictos entre el capital y el trabajo se sujetarán a la decisión de una Junta de Conciliación y Arbitraje. Consecuentemente un policía preventivo de la Secretaría General de Protección y Vialidad del Departamento del Distrito Federal, cuya relación jurídica con el Estado deriva de una designación o nombramiento que lo colocó dentro de la situación jurídica ya prevista por las normas legales y reglamentarias para la Policía Preventiva del Distrito Federal, no está comprendido en la hipótesis del precepto constitucional citado. De ahí que no corresponde a una Junta de Conciliación y Arbitraje conocer de un conflicto laboral entablado entre un policía preventivo de la Secretaría de Protección y Vialidad y dicha dependencia, sino al Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.⁵⁶

⁵⁵ Tribunales Colegiados de Circuito, fuente: S. J. F. Octava Época, página 29. Tesis de Jurisprudencia

⁵⁶ Cuarta Sala, fuente: S. J. F. Octava Época, página 313. Tesis aislada.

En donde además incluso se encontraba vigente la jurisprudencia, cuyo rubro es:

TRABAJADORES DE CONFIANZA AL SERVICIO DEL ESTADO. SU CESE NO ES ACTO DE AUTORIDAD, POR LO QUE EL AMPARO EN SU CONTRA ES IMPROCEDENTE. Entre la tesis jurisprudencial 315 de la Cuarta Sala (Compilación de 1985, Quinta Parte), intitulada "TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO DE CONFIANZA. COMPETENCIA DEL TRIBUNAL FEDERAL DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE PARA CONOCER DE LOS CONFLICTOS DERIVADOS DE LA RELACIÓN LABORAL DE LOS" y la tesis de la Segunda Sala (Compilación de 1985, Tercera Parte, página 739), intitulada "TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, DE CONFIANZA, EL TRIBUNAL FEDERAL DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE NO ES COMPETENTE PARA CONOCER DE CESES DICTADOS CONTRA LOS", subyace una contradicción trascendente sobre la naturaleza jurídica del cese de un empleado de confianza al servicio del Estado, pues mientras la Segunda Sala sostiene que el cese constituye un acto de autoridad contra el cual procede el juicio de amparo, la Cuarta Sala niega que sea acto de autoridad y sostiene que es un acto que termina una relación equiparable a la laboral, lo que impide acudir al amparo en su contra. La contradicción debe resolverse en favor de este último criterio en virtud de que, en el Apartado B, del artículo 123 constitucional, donde se sientan las bases que rigen las relaciones entre los Poderes de la Unión y el Gobierno del Distrito Federal, por una parte, y sus trabajadores, por la otra, se consigna un régimen protector de los empleados públicos en términos semejantes a los establecidos en el Apartado "A" para los obreros en general. En particular destacan las disposiciones contenidas en las fracciones IX y XII de dicho Apartado B, pormenorizadas por los artículos 46 y 46 bis de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, de las que se infiere que la relación entre el Estado y sus servidores se equipara a una relación laboral. Las disposiciones mencionadas colocan al Estado en una posición jurídica similar a la de un patrón, puesto que se instituye un Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, instancia ante la cual, por determinadas causales de baja, tiene que acudir el titular de la dependencia

de la administración a demandar el cese; resulta también significativo observar que los servidores cesados por otras causas tienen el derecho de reclamar ante el mencionado Tribunal lo injustificado de la separación y optar por la acción de reinstalación o por la de indemnización, circunstancia que demuestra que en dicha relación el Estado no actúa con el imperio de su soberanía, característica distintiva de los actos de autoridad, sino como si fuera patrón. Cabe señalar que de esta equiparación se encuentran excluidos los militares, marinos, miembros de los cuerpos de seguridad pública y el personal del servicio exterior que, de conformidad con la fracción XIII del aludido apartado, se rigen por sus propias leyes, sin que dicha exclusión alcance a los empleados de confianza, cuya relación, como la de la generalidad de los trabajadores al servicio del Estado, es análoga a la laboral, con independencia de los derechos que como servidores públicos les otorgue la Constitución.⁵⁷

De donde se sigue que la contradicción de tesis concluyó que la baja en el empleo de un trabajador de confianza no es un acto de autoridad, toda vez que la relación laboral que lo une con el Estado se equipara a la de un patrón sui géneris, carente de imperio. Por tanto, al no ser la resolución reclamada un auto de autoridad, resulta notoriamente improcedente el juicio de amparo indirecto como medio de defensa intentado contra una orden de baja de un policía, cuando éste es considerado como un trabajador de confianza.

Como se desprende de lo anterior, en caso de controversia derivada del cese o baja de un empleado de confianza al servicio del Estado, el afectado debe acudir ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje para que conforme a derecho proceda, toda vez que la relación que existe entre el Estado y sus servidores se equiparará a una relación laboral, colocándolo en una posición jurídica similar a la del patrón, pero de este supuesto se encuentran exceptuados los servidores públicos que se encuentren comprendidos en la fracción XIII, del apartado "B" del artículo 123 constitucional.

⁵⁷ Pleno, fuente: Apéndice de 1995. Octava Época Tomo V, página 385. Tesis de jurisprudencia.

En esta tesitura, cuando se trate de un agente de un cuerpo de seguridad pública del Distrito Federal equívocamente no se le puede considerar como trabajador de confianza en términos del artículo 5°, fracción II, inciso L, de la LFTSE, ya que es incuestionable que es miembro de una institución policial de los que refiere la fracción XIII del artículo 123 constitucional, en su apartado "B".

Consiguientemente, si la propia Constitución excluye a los miembros de los cuerpos de seguridad pública de la relación equiparable a la laboral que se especifica en el primer párrafo de la fracción XIII, procede el juicio de amparo en contra del cese o baja de esta clase de servidores públicos.

Los agentes ministeriales y preventivos, a pesar de ser considerados trabajadores de confianza, sujetos al régimen del apartado "B" del artículo 123 constitucional y a la LFTSE, conforme al artículo 5° de éste último ordenamiento y 9° de la Ley de Seguridad Pública, hace que justamente la fracción L del primer precepto como la última parte del primer párrafo del segundo de los citados deben tildarse de inconstitucionales por virtud que no se encuentran afianzado al mandato constitucional, conforme a criterios sostenidos por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que se transcriben:

POLICÍAS, COMPETENCIA PARA CONOCER DE LA BAJA DEL SERVICIO DE LOS. CORRESPONDE AL JUEZ DE DISTRITO EN MATERIA ADMINISTRATIVA.-La relación Estado-empleado fue, en principio, de naturaleza administrativa, pero el derecho positivo mexicano, en beneficio y protección de los empleados, ha transformado la naturaleza de dicha relación equiparándola a una de carácter laboral y ha considerado al Estado como un patrón 'sui generis'. Sin embargo, de dicho tratamiento general se encuentran excluidos cuatro grupos, a saber los militares, los marinos, los cuerpos de seguridad pública y el personal del servicio exterior, para los cuales la relación sigue siendo de orden administrativo y, el Estado,

autoridad. Por tanto, si los miembros de la policía preventiva del Distrito Federal constituyen un cuerpo de seguridad pública, están excluidos por la fracción XIII, apartado B, del artículo 123 constitucional y por el artículo 8o. de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, de la determinación jurídica que considera la relación del servicio asimilada a la de trabajo y al Estado equiparado a un patrón, de donde se concluye que la relación que guardan con la administración pública sigue siendo de naturaleza administrativa y se rige por las normas, también administrativas, de la ley y reglamentos que les corresponden y que, por lo tanto, el acto de baja del servicio no es acto de particular sino de una autoridad, razones por las cuales el Juez de Distrito que debe conocer del juicio de amparo que se promueva contra dichos actos es el Juez de Distrito en Materia Administrativa, y no el de Materia Laboral.⁵⁸

POLICÍAS. EL AMPARO INDIRECTO ES PROCEDENTE CONTRA LA ORDEN QUE DECRETA SU BAJA.-Dadas las características de generalidad, impersonalidad y permanencia de la ley, no es posible jurídicamente que el legislador de amparo hubiera señalado de manera particular todas las hipótesis de violaciones de garantías individuales reclamables en amparo indirecto, motivo por el cual en el artículo 114 de la Ley de Amparo sólo se establecieron reglas generales de procedencia del amparo, susceptibles de impugnarse ante un Juez de Distrito. En este sentido, la orden que decreta la baja de un elemento de seguridad pública, de la corporación a la que presta sus servicios, queda comprendida dentro del supuesto que establece la fracción II del artículo 114 de la Ley de Amparo y, por tanto, puede ser reclamada en amparo ante un Juez de Distrito, pues aun cuando dicha fracción no se refiere específicamente al caso en que se reclama la orden de la autoridad acerca de la terminación imperativa del vínculo jurídico que existe entre el Estado y los agentes de seguridad pública, sí alude, en cambio, a la procedencia del amparo en contra de un acto de autoridad que no

⁵⁸ Pleno, fuente: S. J. F. y su Gaceta, Novena Época, Tomo II, página 43. Tesis de jurisprudencia

provenza de un tribunal judicial, administrativo o del trabajo, características que reúne la orden de que se trata.⁵⁹

La naturaleza de la relación que vincula a los miembros de los cuerpos de seguridad pública con el Estado, es del orden administrativo, según lo ha sostenido el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, conforme el contenido de la siguiente tesis:

CUERPOS DE SEGURIDAD PÚBLICA AL SERVICIO DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MÉXICO Y DE SUS MUNICIPIOS, LA RELACIÓN DE ÉSTOS CON LOS SERVIDORES PÚBLICOS QUE LOS INTEGRAN ES DE NATURALEZA ADMINISTRATIVA. La relación Estado-empleado fue, en principio, de naturaleza administrativa, pero el derecho positivo mexicano, en beneficio y protección de los empleados, ha transformado la naturaleza de dicha relación equiparándola a una de carácter laboral y ha considerado al Estado como un patrón sui generis. Sin embargo, de dicho tratamiento general se encuentran excluidos cuatro grupos a saber, los militares, los marinos, los cuerpos de seguridad pública y el personal del servicio exterior, para los cuales la relación sigue siendo de orden administrativo y, el Estado, autoridad. Por tanto, si los miembros de la policía municipal o judicial del Estado de México, constituyen un cuerpo de seguridad pública, están excluidos por la fracción XIII, apartado B del artículo 123, en relación con los artículos 115, fracción VIII, segundo párrafo y 116, fracción V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de la determinación jurídica que considera la relación del servicio asimilada a la de trabajo y al Estado equiparado a un patrón, de donde se concluye que la relación que guardan con el Gobierno del Estado o del Municipio, es de naturaleza administrativa y se rige por las normas también administrativas de la ley y reglamentos que les correspondan y que, por lo tanto, las determinaciones que dichas entidades tomen en torno a ésta no constituyen actos de particulares, sino de una autoridad,

⁵⁹ Segunda Sala, fuente: S. J. F. y su Gaceta, Novena Época Tomo III, página 545. Tesis de jurisprudencia

que en el caso particular referente a la orden de baja del servicio, hace procedente el juicio de amparo ante el Juez de Distrito.⁶⁰

Conforme al contenido del artículo 9° en estudio, se infiere que, en un principio los tribunales federales mencionados coincidieron inicialmente en señalar que los elementos de las corporaciones de policía son trabajadores de confianza, lo cual, implícitamente supone que los agentes de policía sostienen con su empleador un vínculo equiparable a la relación laboral; no obstante que su competencia para conocer de bajas de policía, se originó en un criterio que sostuvo lo contrario, esto es, que cuando se trata de elementos de seguridad pública no se entabla una relación laboral sino un vínculo regido por el derecho administrativo.

El anterior razonamiento encuentra sustento en la tesis del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, bajo el rubro y contenido siguientes:

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

⁶⁰ Pleno, fuente: S. J. F., Novena Época., Contradicción de Tesis 11/94.

Estado equiparado a un patrón, de donde se concluye que la relación que guardan con la administración pública sigue siendo de naturaleza administrativa y se rige por las normas, también administrativas, de la ley y reglamentos que les corresponden y que, por lo tanto, el acto de baja del servicio no es acto de particular sino de una autoridad, razones por las cuales el juez de distrito que debe conocer del juicio del amparo que se promueva contra dichos actos es el juez de Distrito en Materia Administrativa, y no el de Materia Laboral.⁶¹

De la tesis intitulada TRABAJADORES DE CONFIANZA AL SERVICIO DEL ESTADO. SU CESE NO ES ACTO DE AUTORIDAD, POR LO QUE EL AMPARO EN SU CONTRA ES IMPROCEDENTE aclara una aparente contradicción, ya que la fracción XII del apartado B del artículo 123 constitucional, erige al Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje como órgano competente para dirimir todas las controversias que se susciten entre los Poderes de la Unión y el Gobierno del Departamento del Distrito Federal, por una parte, y sus servidores por otra y conforme a la fracción XIII se exceptúan de esta regla general a los militares, marinos, personal del servicio exterior, agentes del Ministerio Público y los miembros de las instituciones policiales, que se rigen por sus propias leyes, sin quedar comprendidos los servidores de confianza en ninguna de estas excepciones, es decir, en tanto los policías sean considerados de confianza en términos de lo previsto por el artículo 9° de la LSPDF aparentemente no habrá obstáculo para que tales “trabajadores” demanden ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

Bastaría con referir en la tesis que se cuestiona que, en tanto que la relación que rige entre los cuerpos de seguridad pública y sus elementos, no es del orden laboral sino administrativo, resultando evidente que el régimen laboral previsto para los trabajadores de confianza no puede ser aplicable al caso de los policías, ya que ello sería tanto como afirmar que existe

⁶¹ Pleno, fuente: S. J. F., Octava Época, Tomo I., página 43. Tesis aislada.

analogía entre dicha relación administrativa y la relación de trabajo, evento que se confirma de la siguiente tesis:

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 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.⁶²

De donde se sigue que también sería oportuno aclarar que aun cuando el artículo 5o., fracción II, inciso 1), de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, incluye a los agentes de policía como empleados de confianza, tal disposición debe ser declarada

⁶² Pleno, fuente: S. J. F. y su Gaceta, Novena Época. Tomo II, página 43. Tesis de Jurisprudencia.

inconstitucional, para evitar que incluso los Tribunales Colegiados de Circuito continúen dando marionetas legales como las siguientes.

AGENTES DE LA POLICÍA JUDICIAL Y MIEMBROS DE LA POLICÍA PREVENTIVA DEL ESTADO DE GUERRERO. SU CLASIFICACIÓN COMO TRABAJADORES DE CONFIANZA, CONFORME A LA LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, APLICADA EN FORMA SUPLETORIA A LA LEY DE TRABAJO DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS DE LA ENTIDAD, NO ES VIOLATORIA DE GARANTÍAS. En los términos del artículo 15 de la Ley de Trabajo de los Servidores Públicos del Estado de Guerrero Número 248, los trabajadores de los poderes del Estado se clasificarán conforme a lo señalado en el catálogo general de puestos del Gobierno del Estado; sin embargo, como dicho catálogo no existe, debe aplicarse supletoriamente la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B del Artículo 123 Constitucional, según lo ordena el artículo 9o. de la ley primeramente mencionada. Consecuentemente, la clasificación de los agentes de la policía judicial y los miembros de la policía preventiva como trabajadores de confianza, conforme a lo dispuesto en el artículo 5o., fracción II, inciso I), de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, aplicada en forma supletoria a la Ley de Trabajo de los Servidores Públicos del Estado de Guerrero, no es violatoria de las garantías contenidas en los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal, porque tal supletoriedad tiene su fundamento precisamente en lo preceptuado en el citado artículo 9o. y, además, porque se satisfacen los requisitos para que opere la supletoriedad de una ley, a saber: a) que el ordenamiento que se pretenda suplir lo admita expresamente y señale el estatuto supletorio; b) que el ordenamiento objeto de supletoriedad prevea la institución jurídica de que se trate; c) que no obstante esa previsión, las normas existentes en tal cuerpo jurídico sean insuficientes para su aplicación a la situación concreta presentada, por carencia total o parcial de la reglamentación necesaria; y, d) que las disposiciones o principios con los que se vaya a llenar

la deficiencia no contraríen, de algún modo, las bases esenciales del sistema legal de sustentación de la institución suplida.⁶³

COMPETENCIA PARA CONOCER DE LOS CONFLICTOS PLANTEADOS POR UN POLICÍA EN CONTRA DE LA SECRETARÍA DE SEGURIDAD PÚBLICA ESTATAL, EN EL QUE RECLAME EL DESPIDO INJUSTIFICADO Y DEMÁS HABERES. CORRESPONDE AL TRIBUNAL DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE TABASCO). La interpretación conjunta de los artículos 1o., 2o., 3o., 5o. y 104 de la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado de Tabasco permite sostener que como el conflicto en el que un agente de la policía, considerado como servidor público de confianza, cuya actividad consista en velar por la seguridad pública en el Gobierno Estatal o en el Municipal, reclame el despido injustificado y demás haberes en contra de la Secretaría de Seguridad Pública estatal, es un acto de naturaleza laboral, su conocimiento corresponde al Tribunal de Conciliación y Arbitraje del Estado de Tabasco, toda vez que ese acto no constituye una sanción administrativa y no se aplica disposición alguna de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Tabasco.⁶⁴

Resalta el hecho de que existe jurisprudencia definida de los Tribunales Colegiados de Circuito en otro sentido, pero como esa tesis no los obliga entre sí, entonces aplican criterios diversos.

Cierto es que el artículo 5o., fracción II, inciso 1), del mismo ordenamiento, incluye a los miembros de las policías como empleados de confianza, pero igualmente cierto resulta que dicha inclusión es contraria al texto expreso de la fracción XIII, apartado B, del artículo 123 constitucional, que excluye a los miembros de seguridad pública del régimen ordinario

⁶³ Tribunales Colegiados de Circuito, fuente: S. J. F. y su Gaceta, Novena Época, Tomo XV, página 1249. Tesis Aislada.

⁶⁴ Tribunales Colegiados de Circuito, fuente: S. J. F. y su Gaceta, Novena Época, Tomo XIX, página 1419. Tesis Aislada.

aplicable a la generalidad de los empleados públicos y los remite a sus propias leyes; por tanto, la LFTSE carece de fundamento constitucional para clasificar a los agentes de la policía. La única posición constitucionalmente correcta de dicho ordenamiento en relación con tales servidores, es la de excluirlos de su régimen, tal como lo hace en su artículo 8o., junto con los demás grupos apartados por la fracción XIII mencionada.

Adicionalmente, debe señalarse que conforme al artículo 123, apartado B, fracción XIII constitucional, los miembros de las instituciones policiales, tienen ordenamientos que dentro de la esfera administrativa establecen órganos, disposiciones y procedimientos específicos que permitan el desahogo de inconformidades, audiencias previas, etcétera, que resguardan la legalidad de los actos de autoridad como lo es justamente la LSPDF.

Como se advierte de las tesis anotadas, la Suprema Corte se ha pronunciado en el sentido de que los miembros de las instituciones policiales no están sujetos al régimen laboral que establece el apartado B del artículo 123 constitucional, ni quedan incluidos en la relación laboral que se ha determinado existe entre los trabajadores de confianza y el Estado, equiparándolo con un patrón, ya que el vínculo existente entre los miembros de seguridad pública y el Estado no es de naturaleza laboral sino administrativa. El argumento jurídicamente es sólido en virtud que es exacta la apreciación que se realiza de lo dispuesto en la fracción XIII citada, en tanto que si en la Constitución Federal se hubiese querido dar un trato igual a los grupos mencionados en la misma, no se hubiera establecido que debían regirse por sus propias leyes, ya que hubiera bastado con lo enunciado en el apartado B, al señalar las reglas generales para normar las relaciones laborales entre los Poderes de la Unión, el Gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores.

Lo anterior implica que los agentes de policía no son considerados trabajadores constitucionalmente hablando al servicio del Estado, sino que sus relaciones con el poder

público deben considerarse de tipo administrativo. Así se ha considerado en los criterios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que han quedado transcritos, resolviéndose en ese sentido los conflictos competenciales en los que los tribunales laborales se niegan a conocer de las demandas instauradas por miembros de los cuerpos de seguridad pública, determinándose en favor de tribunales encargados de resolver los conflictos de naturaleza administrativa que se susciten entre el Estado y los particulares. De aceptar, jurídicamente hablando que los miembros de las instituciones policiales asumen dos regímenes (uno laboral y otro administrativo), se haría nugatoria la existencia de la fracción XIII del apartado B, pues la razón de la inclusión en un precepto expreso, de que deben regirse por sus propias leyes, se vería nulificada de considerar que esas leyes pueden asemejarlos a los trabajadores al servicio del Estado. Es decir, la disposición constitucional, al diferenciar a estos grupos en las reglas que regulan las relaciones del Estado con sus trabajadores, señalando que deberán regirse por sus propias leyes, las excluye de la aplicación de las normas que se establecen en el citado apartado.

3.3. Examen de la relación jurídica entre el Estado y sus servidores públicos.

El estudio de la relación jurídica existente entre el Estado y sus servidores, y específicamente entre el Gobierno del Distrito Federal y los agentes de policía preventiva, no se identifican con la relación laboral que existe entre el patrón y sus trabajadores.

Un órgano del Estado se define como un instrumento técnico de la actividad jurídica estatal, es un centro o esfera delimitado por normas jurídicas que le reconocen ciertas atribuciones y objetivos que serán realizados por una persona física o un conjunto de ellas, utilizando para su actuación bienes y actos pertenecientes o adscritos al Estado. Destacándose en primer término, el elemento objetivo consistente en ese centro abstracto de atribuciones públicas determinado por normas jurídicas; y en segundo lugar, el elemento subjetivo, que es la persona física o agente que con su voluntad y actuación pone en movimiento al órgano.

El servidor público actúa como parte del órgano, y en su desempeño sólo puede tener la voluntad y el interés que las normas establecen para esa parte de la administración pública y, por ello, se acepta que entre el Estado y sus órganos no puede existir ninguna relación de carácter jurídico, puesto que no son sujetos distintos; en lo individual, el servidor tiene voluntad e intereses propios, por lo que desde este aspecto, existiendo dos sujetos, sí se puede hablar de una relación jurídica entre el Estado como empleador y el agente como empleado, con las necesidades que son propias de todo trabajador.

Esta relación administrativa habrá de examinarse comparándola con la existente entre patrón y obrero, para señalar e identificar las diferencias y, en su caso, su propia naturaleza.

- A. El obrero celebra o pacta un contrato o establece una relación laboral, que con todas las peculiaridades que el derecho del trabajo le señala como propias, es

susceptible de permitir la individualización de los derechos y obligaciones de las partes; en cambio, el empleado público se condiciona a una relación jurídica por un acto unión o acto condición, que ha sido definido como una manifestación de voluntad, en ejercicio de un poder legal, que inviste a una persona de una situación general, impersonal y objetiva, esto es, de un status legal preexistente.

- B. La sola prestación de un trabajo personal subordinado a otra persona mediante el pago de un salario, produce el efecto de un contrato laboral, de acuerdo con el artículo 20 de la Ley Federal del Trabajo, agregando el artículo 21 del mismo ordenamiento que se presume el contrato y la relación de trabajo entre el que presta un servicio personal y el que lo recibe; sin embargo, en tratándose de trabajadores al servicio del Estado tal efecto y presunción no se admiten, pues los artículos 3o. y 12 de la LFTSE señalan que sólo puede ser trabajador de este tipo el que tenga nombramiento expedido por funcionario facultado para ello, o por estar incluido en lista de raya, tratándose de trabajadores temporales.
- C. Las convenciones entre patrón y obrero son válidas en la relación laboral, mientras benefician a éste; en cambio, las costumbres y los usos que puedan existir entre el titular de la dependencia burocrática y el empleado, aunque sean benéficas para el prestador del servicio, son nulas si están al margen de lo establecido en las Condiciones Generales de Trabajo y/o en el límite que establece la LFTSE.
- D. El patrón particular no puede cambiar unilateralmente las condiciones de trabajo del obrero, sino mediante resolución de la Junta de Conciliación y Arbitraje, de acuerdo con los artículos 57 y 426 de la Ley Federal del Trabajo. El Estado, en contraste, sí puede hacerlo en ejercicio de su soberanía, en los términos del artículo 73, fracción XI, de la Constitución Federal.
- E. El obrero en general, queda eximido de aquella circunstancia que obliga a los empleados públicos, como titulares de órganos, a sujetarse a lo previsto por el

artículo 128 constitucional que impone la obligación de rendir la protesta de guardar la Constitución y las leyes que de ella emanen, antes de tomar posesión del cargo.

- F. En la relación patrón-obrero predomina el interés económico personal de las partes, pues el trabajador persigue una retribución salarial y el empresario la obtención de un lucro; en cambio, en la relación entre Estado y servidor público, priva el interés del servicio, sin desconocer el que sobre las prestaciones económicas tenga el titular del órgano.
- G. La relación existente entre patrón y obrero, tiende al logro del equilibrio entre capital y trabajo como factores de la producción; evento que no es posible encontrar en la relación jurídica existente entre el Estado y sus servidores.
- H. Los servidores públicos están sujetos a las responsabilidades que establecen los artículos 108 a 114 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes, entre ellas, la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos; asimismo, sólo ellos, como empleados públicos, pueden ser responsables de ciertos delitos, como los de ejercicio indebido de funciones, abuso de autoridad, cohecho, peculado y concusión, etc.

De lo anterior se infieren dos características básicas de la relación Estado-empleado: en primer lugar, la naturaleza soberana de aquél, cuya voluntad orgánica se integra con la de los empleados. En contraste con la relación existente entre patrón y el obrero, donde ambos sujetos pueden ser particulares (recordemos que los Organismos Públicos Descentralizados tanto federales como locales rigen sus relaciones laborales por lo previsto en el Apartado "A" del Artículo 123 Constitucional).

En su segunda parte, se infiere que la naturaleza del servicio prestado, que es el desenvolvimiento y ejecución de las atribuciones encomendadas al Estado por el régimen jurídico, lo que no existe en la relación laboral.

Lo anterior lleva a considerar que si la relación entre el Estado y el empleado se inserta en la estructura, organización y funcionamiento de aquél, su naturaleza jurídica es administrativa; esto, en principio, haciéndose esta salvedad o aclaración, porque la fuerza del derecho positivo ha dado a dicha relación un tratamiento peculiar, que ha transformado su índole en la generalidad de los casos, aunque respetando a manera de excepciones, algunos supuestos bien determinados, en los cuales se conserva la naturaleza administrativa original de la relación.

De donde se infiere que el artículo 8o. de la LFTSE reglamenta la exclusión constitucional de que se viene haciendo mérito, al establecer:

ARTÍCULO 8°. Quedan excluidos del régimen de esta ley los trabajadores de confianza a que se refiere el artículo 5o., los miembros del Ejército y Armada Nacional y de Marina; el personal militarizado o que se militarice legalmente; los miembros del servicio exterior mexicano; el personal de vigilancia de los establecimientos penitenciarios, cárceles o galeras y aquellos que presten sus servicios mediante contrato civil o que sean sujetos al pago de honorarios.

Cierto es que el artículo 5o., fracción II, inciso 1), del mismo ordenamiento, incluye a los miembros de las policías como trabajadores de confianza, pero igualmente cierto resulta que dicha inclusión es contraria al texto expreso de la fracción XIII, apartado B, del artículo 123 constitucional, que excluye a los miembros de seguridad pública del régimen ordinario aplicable a la generalidad de los empleados públicos y los remite a sus propias leyes; por tanto, la LFTSE carece de fundamento constitucional para clasificar a los agentes de policía. La única posición constitucionalmente correcta de dicho ordenamiento, en relación con tales servidores, es la de excluirlos de su régimen, tal como lo hace en su artículo 8o., junto con los demás grupos apartados por la fracción XIII mencionada.

Por tanto, si los miembros de la policía preventiva del Distrito Federal, que es una institución policial, están excluidos por la fracción XIII, Apartado "B", del Artículo 123 constitucional, y por el artículo 8o. de la LFTSE, de la determinación jurídica que considera la relación del servicio asimilada a la de trabajo y al Estado equiparado a un patrón, ha de concluirse que la relación que guardan con la administración pública es de naturaleza administrativa y debe regirse por normas administrativas derivadas de la ley y reglamentos que les corresponden, poniéndose de manifiesto el trato constitucional que se da a los agentes de policía del Distrito Federal, es distinto al del resto de sus trabajadores, por lo que las disposiciones que la consideren como tales, resultan contrarias a lo dispuesto en la Carta Magna, en tanto que el límite de la facultad legislativa se encuentra en los principios constitucionales, en los que no escapa que los miembros de las instituciones policiales requieren de una rígida disciplina jerárquica de carácter administrativo.

3.4.Municipio.

El último párrafo del artículo 115 de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, prevé:

ARTÍCULO 115.- (...)

Las relaciones de trabajo entre los municipios y sus trabajadores, se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de los Estados con base en lo dispuesto en el artículo 123 de esta Constitución, y sus disposiciones reglamentarias.

Los Estados Libres y Soberanos recogen la facultad de regular las relaciones con sus servidores públicos y cuenta para ello con la legislación local respectiva, y con base en esta ley, se dirimen los conflictos suscitados, como incluso se sigue del contenido de la siguiente tesis:

TRABAJADORES AL SERVICIO DE LOS ESTADOS DE LA FEDERACIÓN, COMPETENCIA DE LOS CONGRESOS LOCALES PARA LEGISLAR EN MATERIA DE. De acuerdo con el artículo 73, fracción X, de la Constitución Federal, el Congreso de la Unión tiene, entre otras atribuciones, la de "Expedir las leyes del trabajo reglamentarias del artículo 123 de la propia Constitución"; pero no cabe interpretar tal disposición en el sentido de que las legislaturas locales carecen de atribuciones para expedir leyes que regulen las relaciones de servicio público existentes entre los estados y sus respectivos empleados públicos, pretendiendo que estas facultades son privativas del Congreso Federal, si se toma en consideración que el artículo 123 constitucional establece para el Congreso de la Unión, en forma perfectamente diferenciada, dos tipos o clases de atribuciones: en el apartado A, la de expedir leyes sobre el trabajo que regirán entre los obreros, jornaleros, empleados, domésticos, artesanos y, de manera general, en todo contrato de trabajo, conforme a las bases que enumera en las

diversas fracciones de dicho apartado, y, en el apartado B, la de expedir leyes sobre el trabajo que regirán entre los Poderes de la Unión y el gobierno del Distrito Federal, con sus trabajadores. En lo referente al primer grupo (relaciones laborales entre los obreros en general con sus patrones), el Congreso Federal no tiene restringida su facultad legislativa a ninguna entidad federativa en particular, por lo que sus respectivos ordenamientos tienen vigencia, ordinariamente, en toda la República, pero en lo que atañe al segundo (relación de servicio público entre los estados y sus empleados públicos), el referido Congreso de la Unión sí tiene una importante restricción, ya que teniendo facultades exclusivas únicamente para reglamentar las relaciones entre la Federación y Distrito Federal, por una parte, y sus empleados públicos, por la otra, queda fuera de sus atribuciones legislar sobre los vínculos de servicio público existentes entre los estados de la Federación y sus respectivos empleados, aspecto éste que compete a las correspondientes legislaturas estatales, de acuerdo con el principio establecido por el artículo 124 constitucional, en el sentido de que las facultades no concedidas expresamente a la Federación, se entienden reservadas a los estados. No cabe argüir, en contra de esta conclusión, que cuando el apartado A del artículo 123 constitucional otorga facultades al Congreso Federal para legislar sobre las relaciones laborales derivadas de los contratos de trabajo, se entiende incluida también la facultad de legislar sobre las relaciones entre los estados y sus empleados públicos, porque ambos tipos de relaciones no se identifican entre sí, en virtud de que tienen naturaleza jurídica diversa, en lo que están de acuerdo tanto la doctrina como la jurisprudencia de esta Suprema Corte.⁶⁵

Considerando que la legislación laboral estatal prevista en los Estatutos Jurídicos de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de los Estados, eleva a la categoría de trabajadores de confianza a los integrantes de los cuerpos de seguridad pública tanto estatales como municipales y en esa dinámica pudiera estimarse que los Tribunales de Arbitraje Estatales resultan competentes para dirimir los conflictos laborales; esto es, el hecho que los integrantes

⁶⁵ Tribunales Colegiados de Circuito, fuente: S. J. F. y su Gaceta, Octava Época, Tomo I, Primera Parte-1, Enero a Junio

de los cuerpos de seguridad pública detenten nombramientos de confianza y que también por regla general la norma laboral estatal tiende a excluirlos de su aplicación en cuanto a estabilidad en el empleo se refiere, y respecto de otras condiciones generales de trabajo, tales como jornada, salario, seguridad social, hace suponer que son los tribunales laborales los competentes para dirimir esas controversias; sin embargo, debe estarse a lo previsto en el último párrafo del artículo 115 de la Carta Magna antes transcrito.

No es óbice referir que cuando se presenta un conflicto competencial, corresponde a los Tribunales Colegiados de Circuito decidir que autoridad jurisdiccional debe conocer, debiendo diferenciarse entre la materia administrativa y la del trabajo, conforme a la siguiente tesis.

COMPETENCIA ENTRE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO ADMINISTRATIVO Y DEL TRABAJO, TRATÁNDOSE DE AMPAROS DIRECTOS, EN ATENCIÓN A SU MATERIA.

La competencia por razón de materia de los Tribunales Colegiados de Circuito de jurisdicción especial se regirá, en lo aplicable, por lo dispuesto en el artículo 107 de la Constitución General de la República y en los artículos 24 al 27 de la Ley Orgánica del Poder Judicial Federal. Del análisis de las fracciones V, incisos b) y d), y VI del mencionado precepto constitucional, y de los artículos 25, fracción III, 27, fracción III, 7o. bis, fracción I, incisos b) y d), y 8o. bis de la referida Ley Orgánica, se determina, respectivamente, que tratándose de amparos directos el criterio que se toma en cuenta para atribuir competencia a un Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo, radica en que el acto provenga de tribunales laborales y que se trate de laudos. En tanto que, para que se surta la competencia de un Tribunal Colegiado en Materia Administrativa para conocer de amparos directos, se requiere que la sentencia reclamada provenga de un tribunal administrativo, sin que se exija que los problemas que se resuelven en la misma tengan en sentido estricto naturaleza administrativa.⁶⁶

de 1988, página 115. Tesis Aislada.

⁶⁶ Suprema Corte de Justicia de la Nación, fuente: S. J. F. y su Gaceta, Séptima Época, Tomo VI, Página 92. Tesis de Jurisprudencia.

Deriva también de la Constitución Federal el que los Municipios tengan a su cargo el servicio público de seguridad pública, según se establece por el inciso h) de la fracción III del artículo 115 de la Constitución Política Mexicana.

El Municipio es la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los Estados de la Federación, el que se encuentra facultado para controlar y vigilar la utilización del suelo dentro de su territorio, otorgando licencias y permisos para construcción, y asimismo se encuentra facultado para ser el órgano encargado de prestar el servicio público de seguridad pública, teniendo a su mando la fuerza pública dentro de su jurisdicción territorial.

Tomando en cuenta el sistema de distribución de competencias que establece la Ley Fundamental, los Municipios sólo podrán expedir acuerdos, bandos de policía y buen gobierno, reglamentos, circulares y demás disposiciones administrativas de observancia general, dentro de sus jurisdicciones, en los siguientes servicios públicos:

- a) Agua potable y alcantarillado,
- b) Alumbrado público,
- c) Limpia,
- d) Mercados y centrales de abasto,
- e) Panteones,
- f) Rastros,
- g) Calles, parques y jardines,
- h) Seguridad pública y tránsito, e
- i) Los demás que las Legislaturas Locales determinen, según las condiciones territoriales y socioeconómicas del Municipio.

g) Que la facultad que le confiere la fracción III del artículo 115 constitucional a los Municipios, se constriñe a la prestación de servicios de seguridad pública y tránsito cuando lo determinen las leyes de carácter local, sin contrariar el Pacto Federal.

Artículo 115. ... II. Los Municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley.

" ...

"Los Ayuntamientos poseerán facultades para expedir de acuerdo con las bases normativas que deberán establecer las Legislaturas de los Estados, los bandos de policía y buen gobierno y los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones.

CAPÍTULO IV
ANALISIS DE CASO PRÁCTICO

1. Análisis de las ejecutorias 111/2000 y 53/2993, dictadas por los Tribunales Undécimo y Décimo Tercero Colegiados del Primer Circuito.

Las ejecutorias 111/2000 y 53/2003, dictadas por los Tribunales Undécimo y Décimo Tercero Colegiados del Primer Circuito, respectivamente, tienen como objeto probar que aún y cuando la Suprema Corte de Justicia a través del dictado de jurisprudencia define el régimen especial al que están sujetos los miembros de los Cuerpos de Seguridad Pública del Distrito Federal, no es del todo claro para los Tribunales Colegiados ya que cuando éstos dirimen conflictos competenciales y deciden qué órganos jurisdiccionales deben conocer de las controversias surgidas entre las Corporaciones y sus agentes de policía, han resuelto que no corresponde al Tribunal de lo Contencioso Administrativo sino a la Junta Local de Conciliación y Arbitraje.

Iniciemos con la cita de la tesis siguiente:

COMPETENCIA PARA CONOCER DE LOS CONFLICTOS PLANTEADOS EN CONTRA DE LA SECRETARÍA DE SEGURIDAD PÚBLICA DEL DISTRITO FEDERAL, POR UN POLICÍA, CON MOTIVO DE LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS. CORRESPONDE, POR AFINIDAD, AL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL. En la tesis de jurisprudencia 24/1995, sustentada por el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia, publicada en la página 43, Tomo II, correspondiente al mes de septiembre de 1995, de la Novena Época del Semanario Judicial de la Federación, 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 tales corporaciones, al formar parte de un cuerpo de seguridad pública, mantienen una relación de naturaleza administrativa con el Gobierno del Estado o del Municipio, que está regida por las normas legales y reglamentarias correspondientes, por disposición expresa del artículo 123, apartado B, fracción XIII, de la Constitución, con lo cual se excluye a los miembros de los cuerpos de seguridad pública, 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 presten sus servicios. Por otro lado, los artículos 5o., fracción II, 6o. y 9o. de la Ley de Seguridad Pública y 13 del Reglamento de la Policía Preventiva del Distrito Federal establecen que la Policía Bancaria e Industrial es un cuerpo de seguridad pública que forma parte de la Policía del Distrito Federal y está bajo el mando de la Secretaría de Seguridad Pública, nombre que adoptó dicha dependencia por la entrada en vigor de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, según el artículo 9o. transitorio del decreto que la promulgó, publicado en el Diario Oficial de la Federación el viernes treinta de diciembre de mil novecientos noventa y cuatro. Sin embargo, los preceptos citados, no señalan qué órgano debe conocer de una demanda promovida por uno de los miembros de ese cuerpo de seguridad en contra del propio ente, en la que se deduzcan pretensiones derivadas de la prestación de servicios, sólo la fracción I del artículo 23 de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, determina que las Salas de dicho tribunal son competentes para conocer de los juicios en contra de actos administrativos que las autoridades de la administración pública del Distrito Federal emitan; por tanto, ante la falta de disposición legal en el Distrito Federal que otorgue a alguna autoridad facultades expresas para resolver ese tipo de controversias, la competencia para conocer de las mismas debe recaer en el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, en acatamiento de lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 17 de la Constitución General de la República, que consagra la garantía de que toda persona tiene derecho a que se le administre justicia, por ser ese tribunal administrativo, de acuerdo con las facultades de que está investido, el más afín para conocer de la demanda relativa.

Competencia 287/98.-Suscitada entre la Segunda Sala del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, la Tercera Sala del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje y la Junta Especial Número Ocho de la Local de Conciliación y Arbitraje, del Distrito Federal.-2 de septiembre de 1998.-Cinco votos.-Ponente: Mariano Azuela Güitrón.-Secretario: Ariel Alberto Rojas Caballero. Competencia 276/98.-Suscitada entre la Tercera Sala del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje y la Primera Sala del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.-2 de septiembre de 1998.-Cinco votos.-Ponente: Genaro David Góngora Pimentel.-Secretaria: Rosa María Galván Zárate. Competencia 286/98.-Suscitada entre la Segunda Sala del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal y la Tercera Sala del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.-2 de septiembre de 1998.-Cinco votos.-Ponente: Juan Díaz Romero.-Secretario: Aristeo Martínez Cruz. Competencia 295/98.-Suscitada entre la Segunda Sala del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal y la Tercera Sala del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.-2 de septiembre de 1998.-Cinco votos.-Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano.-Secretaria: Adriana Escorza Carranza. Competencia 235/98.-Suscitada entre la Primera Sala del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal y la Tercera Sala del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.-2 de septiembre de 1998.¹

Importan los datos de la presente jurisprudencia, en cuanto a que permite determinar que los órganos jurisdiccionales contendientes, son: La Junta Local de Conciliación y Arbitraje del Distrito Federal, el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje y el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal. Y que, en todo caso, la tesis fue publicada en el mes de diciembre de 1998. En ese mismo tenor, veamos ahora el contenido de las siguientes ejecutorias, así como la fecha en que fueron dictadas.

El conflicto competencial 111/2000, resuelve que el régimen laboral de los trabajadores

¹ Instancia: Segunda Sala, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época. Tomo VIII, p. 382. Tesis de Jurisprudencia.

administrativos de la Policía Bancaria e Industrial, al derivar de un juicio laboral radicado ante la Junta Especial Número Dos de la Local de Conciliación y Arbitraje del Distrito Federal, lo es justamente ésta última autoridad y no así el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, según se sigue del contenido de la siguiente ejecutoria:

“MÉXICO, DISTRITO FEDERAL, DOCE DE ABRIL DE DOS MIL. VISTO EL ESTADO DE LOS AUTOS Y CON FUNDAMENTO EN LO DISPUESTO POR EL ARTÍCULO 701 DE LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO Y TOMANDO EN CONSIDERACIÓN QUE EL ACTOR AFIRMA LA CATEGORÍA INICIAL DE JEFE DE OFICINA DE AUDITORIA INTERNA, CATEGORÍA ESTA ÚLTIMA QUE NO SE ENCUENTRA CONTROVERTIDA COMO SE APRECIA DEL ESCRITO DE CONTESTACIÓN A LA DEMANDA, EN LA QUE SE ACLARA QUE TAMBIÉN FUE JEFE DEL DEPARTAMENTO DE FACTURACIÓN Y COBRANZA (FOJAS 119), ES DECIR, QUE EL ACTOR, NO REALIZABA FUNCIONES DE POLICÍA Y POR LO TANTO NO FORMA PARTE DEL CUERPO DE SEGURIDAD PÚBLICA DE ESTA CIUDAD, Y TODA VEZ QUE, SE ENCUENTRA YA DEFINIDO POR LA SEGUNDA SALA DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN QUE EN ESAS CIRCUNSTANCIAS RESULTA COMPETENTE EL TRIBUNAL FEDERAL DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE; EN TAL VIRTUD, ESTA JUNTA ESPECIAL, DE OFICIO, SE DECLARA INCOMPETENTE PARA SEGUIR CONOCIENDO DEL PRESENTE CONFLICTO, ORDENANDO ENVIAR LOS AUTOS AL TRIBUNAL FEDERAL DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE.

Fortaleciendo su acuerdo con la tesis intitulada:

TRIBUNAL FEDERAL DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE. ES COMPETENTE PARA CONOCER DE LAS CONTROVERSIAS PLANTEADAS POR EL PERSONAL ADMINISTRATIVO DE LAS DEPENDENCIAS DE SEGURIDAD PÚBLICA DEL DISTRITO FEDERAL, EN CONTRA DE SUS TITULARES.

Sin embargo, el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, sin analizar que se trataba

de un trabajador y no así de un policía, dictó un acuerdo por el que se declaró incompetente, con apoyo en la tesis jurisprudencial 2ª/J.77/95, publicada en la página 290, Tomo II, de diciembre de 1995, Novena Época del Semanario Judicial de la Federación, intitulada:

“COMPETENCIA PARA CONOCER DE LOS CONFLICTOS SUSCITADOS CON MOTIVO DE LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS DE POLICÍAS MUNICIPALES Y JUDICIALES DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MÉXICO Y SUS MUNICIPIOS, CON LAS DEPENDENCIAS DE SEGURIDAD RESPECTIVAS. CORRESPONDE, POR AFINIDAD, AL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL ESTADO DE MÉXICO”.

Correspondiendo conocer al Décimo Primer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo, quien a través de su Considerando Segundo resolvió:

SEGUNDO.- Este Tribunal Colegiado, estima que la Junta Especial Número Dos de la Local de Conciliación y Arbitraje del Distrito Federal, es competente para conocer del juicio que motivó el presente conflicto, por lo siguiente:

De las constancias de autos, se advierte que Arnoldo Fernández Mejía, demandó de la Policía Bancaria e Industrial del Distrito Federal y demás codemandados físicos, entre otras prestaciones, la nulidad parcial del convenio de terminación de la relación de trabajo de fecha treinta y uno de mayo de mil novecientos noventa y nueve, por medio del cual se le destituyó del puesto de Jefe de Departamento de Facturación y Cobranza, el pago de las diferencias que resulten de su liquidación, el pago de vacaciones, prima vacacional y aguinaldo, el pago de horas extras, pago de la prima de antigüedad, el pago del entero del 5% sobre su salario al Infonavit, el reconocimiento de los demandados en cuanto a las prestaciones integrantes del salario y demás prestaciones de carácter laboral que se precisan en su demanda.

La Junta Especial Número Dos de la Local de Conciliación y Arbitraje en el Distrito

Federal, consideró ser incompetente para resolver la incompetencia planteada en atención a que el actor no formaba parte del cuerpo de seguridad pública, sino que realizaba funciones de carácter administrativo, siendo esta categoría la controvertida, por ende al efectuar funciones de índole administrativo debía conocer tal situación el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje (foja 311).

Por su parte, la Primera Sala del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, para sostener su incompetencia, consideró que al tratarse de la Policía Bancaria e Industrial del Distrito Federal, por formar parte ésta de un cuerpo de seguridad pública, y mantener una relación de naturaleza administrativa, debía recaer su competencia en el Tribunal de lo Contencioso Administrativo (foja 314).

Ahora bien, a efecto de determinar que la Junta Número Dos de la Local de Conciliación y Arbitraje en el Distrito Federal, resulta competente para conocer de la demanda señalada, es pertinente transcribir el artículo 90, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que dispone:

“Artículo 90. La Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la ley orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios de orden administrativo y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación.”

“Las leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal, entre éstas y las Secretarías de Estados y Departamentos Administrativos.”

Por su parte, el artículo 123, apartado B, señala:

“Entre los poderes de la Unión, el gobierno del Distrito Federal y sus Trabajadores...”

Al referirse el párrafo introductorio del apartado B del artículo 123 constitucional, a los sujetos del régimen burocrático, en forma limitativa relaciona a los "Poderes de la Unión (Ejecutivo, Legislativo y Judicial), y el Gobierno del Distrito Federal, y sus trabajadores. En tal virtud, debe analizarse la naturaleza de la Policía Bancaria e Industrial como organismo complementario que nos ocupa, para advertir si se encuentra comprendido o no dentro del Poder Ejecutivo.

Para ello tenemos que el reglamento de la Policía Preventiva del Distrito Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación, el día seis de julio de 1984 (fojas 62 a 79), en su artículo 13, determina:

"La Policía Bancaria e Industrial, y la Policía Auxiliar, forman parte de la Policía del Distrito Federal" (foja 67)

Por su parte, el propio reglamento del año de 1941, enuncia:

"Artículo 1º. El presente reglamento es de observancia obligatoria para la Policía Preventiva del Distrito Federal y para todos aquellos cuerpos que complementaria o transitoriamente desempeñen funciones policiales, por mandato expreso de la ley o reglamento." (foja 66)

De lo anterior se desprende, que las funciones de la Policía Bancaria e Industrial son un cuerpo complementario distinto de la Policía Preventiva del Distrito Federal, estableciéndose derechos y obligaciones específicos del servicio y procedimientos para aplicar medidas disciplinarias necesarias a efecto de mantener el orden y la integridad del mismo.

Por su parte, la Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal de 1993, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 19 de julio de 1993, establece:

"Artículo 5º. La Policía del Distrito Federal estará integrada por, Fracción II. La Policía

Complementaria, que estará integrada por la Policía Auxiliar, la Bancaria e Industrial y las demás que determine el reglamento correspondiente.” (foja 56)

“Artículo 6º. La Policía Complementaria desempeñará sus funciones bajo el mando y dirección de la Secretaría. Los ingresos que se generen por los servicios prestados por la Policía Complementaria, deberán enterarse en la Tesorería del Departamento.” (foja 56 y 56 vuelta).

De ahí que al no ser la Policía Bancaria e Industrial un órgano de Dirección General, Central, Desconcentrado, ni un organismo Descentralizado o desconcentrado, que esté agrupado a la Secretaría de Seguridad Pública como otras Direcciones Generales, se concluye que dicha policía no forma parte de ésta como organismo descentralizado o desconcentrado.

En este orden de ideas, tenemos que la Policía complementaria, genera sus propios ingresos, a través del cobro de sus servicios por protección y vigilancia; esto es, de manera administrativa existe la superioridad jerárquica, pero laboralmente hablando no se encuentra normada la subordinación, además de que el pago de los salarios que conforman su personal, no provienen de los ingresos del Gobierno del Distrito Federal, vía aportaciones de los contribuyentes.

De lo que se advierte que la Policía Bancaria e Industrial, es una unidad auxiliar de carácter local, cuya característica de ser órgano complementario de la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal, hace que se sitúe fuera de los poderes ejecutivo, federal, estatal y municipal, precisamente por ser un ente con vida jurídica propia, que atiende con sus recursos una necesidad colectiva.

Por tanto, dada, la naturaleza especial de la demandada, la cual conforme al artículo 1º del decreto de creación es un organismo complementario del Gobierno del Distrito Federal, ha

de concluirse que, conforme a los criterios sustentados por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los órganos complementarios de carácter local deben regir sus relaciones laborales por el artículo 123 "A" constitucional y por la Ley Federal del Trabajo. De ahí que si el juicio laboral que originó la cuestión competencial, es un conflicto individual suscitado entre el trabajador promoverte y la Policía Bancaria e Industrial del Distrito Federal; es incuestionable que la competencia corresponde a la Junta Especial número Dos de la Local de Conciliación y Arbitraje en el Distrito Federal.

Por consiguiente, si el tercero perjudicado tiene el carácter de organismo complementario, y como tal constituye una unidad auxiliar de la administración pública federal, se concluye que no forma parte del Gobierno del Distrito Federal, ya que no tiene por la finalidad la realización de las funciones que corresponden al área de atribuciones del titular de éste, por tanto, la naturaleza de las actividades que realiza el mencionado organismo complementario no determina su integración al citado poder, puesto que dichas actividades, consisten, entre otras, en auxiliar, a los organismos oficiales o semioficiales, lo cual corrobora el carácter de unidad auxiliar de aquél.

Precisado como está que los organismos complementarios no forman parte del Gobierno del Distrito Federal, ha de considerarse que, el organismo de que se trata, no se encuentra comprendido dentro del Apartado "B" del Artículo 123 constitucional, pues dada la naturaleza del mismo, no existe base jurídica para considerar que se encuentra comprendido dentro de los poderes de la Unión o el Gobierno del Distrito Federal, cuyo régimen laboral regula el citado precepto constitucional.

Así las cosas, y en atención a las consideraciones legales que anteceden, se concluye que la Policía Bancaria e Industrial del Distrito Federal, es un organismo complementario y que por ende no forma parte de la administración pública federal, por tanto, el presente conflicto competencial como ya se indicó, debe ser del conocimiento de la Junta Especial

Número Dos de la Local de Conciliación y Arbitraje del Distrito Federal.

Cabe citar por analogía el criterio del Pleno de la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación que dio origen a la tesis número P.XXV/98, Publicada en la página 122, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo VII, Abril de 1998, que es del tenor literal siguiente:

ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS DE CARÁCTER LOCAL. SUS RELACIONES LABORALES SE RIGEN POR EL APARTADO A DEL ARTÍCULO 123 CONSTITUCIONAL.

Dispone el artículo 116, fracción VI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que las relaciones de trabajo entre los Estados y sus trabajadores se rigen por las leyes que expidan las Legislaturas de los mismos, con base en lo dispuesto en el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y sus disposiciones reglamentarias, que son la Ley Federal del Trabajo respecto del apartado A, que comprende a la materia de trabajo en general, y la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, que desarrolla los principios comprendidos en el apartado B, fuente del derecho burocrático; por esta razón, es este último apartado el aplicable a las relaciones de trabajo habidas entre los Poderes de los Estados federados y sus trabajadores, según se concluye si se atiende al párrafo introductorio del artículo 116 aludido, que divide al poder público de los Estados en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y lógica la consecuente necesidad de que en la esfera local sea pormenorizado legalmente. En conclusión, y atento que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido en jurisprudencia firme que los organismos descentralizados no forman parte del Poder Ejecutivo, debe establecerse que las relaciones laborales de dichos organismos de carácter local con sus trabajadores escapan a las facultades reglamentarias de las Legislaturas Locales.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.- Se declara competente a la Junta Especial Número Dos de la Local de

Conciliación y Arbitraje del Distrito Federal, para conocer del juicio laboral seguido por Arnoldo Fernández Mejía en contra de 1.- Policía Bancaria e Industrial del Distrito Federal. 2.- Sr. Néstor Manuel Alvarado Baltazar. 3.- Lic. Héctor Alfonso Castro y Aguilar. 4.- Sr. Nicolás Álvarez González. 5.- Sr. Alejandro Regules Orbazo. 6.- Sra. Ana Lilia Gallardo Sáldivar. 7.- C.P. Sra. Sara Margarita Murguía Pedroza. 8.- Instituto Mexicano del Seguro Social.- 9.- Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT).

SEGUNDO.- Remítase testimonio a la Presidenta de la Primera Sala del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

Notifíquese, envíese testimonio de la presente resolución, a los órganos de alusión y el expediente anexo a la Junta Especial Número Dos de la Local de Conciliación y Arbitraje del Distrito Federal, todo ello para los fines correspondientes en derecho; háganse las anotaciones correspondientes en el libro de gobierno de este Tribunal y, en su oportunidad, archívese el expediente.

Así por unanimidad de votos, lo resolvió este Décimo Primer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo, del Primer Circuito, que está integrado por los Señores Magistrados: Presidente, Lic. José Fernando G. Suárez Correa, Lic. José Manuel Rodríguez Puerto y el Secretario en Funciones de Magistrado Lic. José Luis Martínez Luis, quien actúa en términos del artículo 81 fracción XXII de la Ley Orgánica del Poder Judicial Federal, siendo ponente el primero de los nombrados. Firman los Magistrados con el Secretario de Acuerdos que autoriza y da fe.”

Difícilmente se cae en el error de apreciación, en cuanto a considerar que por tratarse de un trabajador administrativo y no de un agente de policía, por ello, correspondió conocer del conflicto individual a la Junta Local de Conciliación y Arbitraje; sin embargo, la Policía Bancaria e Industrial es considerado un Cuerpo de Seguridad Pública del Distrito Federal, de donde se

sigue que el trabajador Arnoldo Fernández Mejía, en apariencia, debía normar sus aspectos laborales en términos de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Importa resaltar que la tesis: **COMPETENCIA PARA CONOCER DE LOS CONFLICTOS PLANTEADOS EN CONTRA DE LA SECRETARÍA DE SEGURIDAD PÚBLICA DEL DISTRITO FEDERAL, POR UN POLICÍA, CON MOTIVO DE LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS. CORRESPONDE, POR AFINIDAD, AL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL**, citada al inicio refiere, en especial, de la Policía Bancaria e Industrial.

Para ahondar importa transcribir la ejecutoria que deriva de un conflicto competencial, planteado por agentes de policía derivado de la demanda de registro sindical, que concluyó:

“CONFLICTO COMPETENCIAL: CCT.-53/2003
JUNTA LOCAL DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE
DEL DISTRITO FEDERAL

VS.

TRIBUNAL FEDERAL DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE.
MAGISTRADO RELATOR: JOSÉ MANUEL HERNÁNDEZ SALDAÑA
SECRETARÍA PROYECTISTA: ROSA GONZÁLEZ VALDÉS.

México, Distrito Federal. Acuerdo del Decimotercero Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del primer circuito correspondiente al once de abril de dos mil tres.

VISTOS,

Para resolver Toca C.C.T.- 53/2003, relativo al conflicto competencial suscitado entre la Junta Local de Conciliación y Arbitraje del Distrito Federal y Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, en el expediente laboral 654/03, del índice de esta última autoridad; y

RESULTANDO:

PRIMERO. Por escrito presentado el veinticuatro de octubre de dos mil dos, ante la Oficialía de partes de la Junta Local de Conciliación y Arbitraje del Distrito Federal, MEDARDO DÍAZ LÓPEZ, IGNACIO ROCHA AMARO, MANUEL JUÁREZ HERNÁNDEZ, HIPÓLITO SERRATO REYES, LUIS DÍAZ CANO, JOSÉ JAVIER ESPINOZA RODRÍGUEZ Y ROBERTO SÁNCHEZ AGUILAR, en su carácter de Secretario General, Secretario del Interior, Secretario de Organización y Propaganda, Secretario de Actas y Acuerdos, Secretario de Trabajo y Conflictos, Secretario del Exterior y Secretario Tesorero, respectivamente, del SINDICATO DE TRABAJADORES Y EMPLEADOS DE LA POLICÍA BANCARIA E INDUSTRIAL, SIMILARES Y CONEXOS DEL DISTRITO FEDERAL, solicitaron su registro sindical, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 365 de la Ley Federal.

Por su parte, el Tribunal de Conciliación y Arbitraje, para sostener su incompetencia consideró que en términos de lo dispuesto por el artículo 5, de la Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal, la Policía Bancaria e Industrial es un cuerpo complementario de la Policía Preventiva del Distrito Federal, por lo que no ser un órgano de Dirección General, Central, desconcentrado o descentralizado que esté agrupado a la Secretaría de Seguridad Pública como otras Direcciones Generales, concluyo que no formaba parte de la Secretaría como Organismo descentralizado o desconcentrado. Agregó, que la policía complementaria genera sus propios ingresos a través del cobro de sus servicios de protección y vigilancia, es decir, que de manera administrativa existía superioridad jerárquica, pero que el pago de los salarios que conforman el personal de la Policía Bancaria e Industrial no proviene de los ingresos del Gobierno del Distrito Federal, sino vía aportaciones de contribuyentes, de lo que se advertía que era una unidad auxiliar de carácter local y por tanto se situaba fuera de los poderes ejecutivo federal, estatal y municipal, por tratarse de un ente con vida jurídica propia, y concluyó que con los criterios del Poder Judicial de la Federación, sus relaciones laborales debían regirse por el artículo 123, apartado "A", Constitucional y por la Ley Federal del

Trabajo, de ahí que la competencia correspondiera a la Junta Local de Conciliación y Arbitraje en el Distrito Federal.

A fin de determinar que la Junta Local de Conciliación y Arbitraje en el Distrito Federal resulta competente para conocer de la solicitud de registro sindical, es pertinente transcribir la parte conducente del artículo 123, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que dispone:

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

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

...B. Entre los poderes de la Unión, el Gobierno del Distrito Federal y sus Trabajadores: ...”.

Como se aprecia, el párrafo introductorio del apartado B del artículo 123 constitucional, se refiere a los sujetos del régimen burocrático, y en forma limitativa relaciona a los Poderes de la Unión (Ejecutivo, Legislativo y Judicial), y el Gobierno del Distrito Federal, y sus trabajadores. En tal virtud debe analizarse la naturaleza de la Policía Bancaria e Industrial como organismo complementario, para advertir si se encuentra o no dentro del Gobierno del Distrito Federal.

Para ello tenemos que la Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal, establece:

ARTÍCULO 5.- La Policía del Distrito Federal estará integrada por:

...II. La Policía complementaria, que estará integrada por la Policía Auxiliar, la Bancaria e Industrial y las demás que determine el reglamento correspondiente.”

"ARTÍCULO 6.- La Policía Complementaria desempeñará sus funciones bajo el mando y dirección de la Secretaría. Los ingresos que se generen por los servicios prestados por la Policía Complementaria, deberán enterarse en la Tesorería del Departamento."

De lo anterior se desprende, como bien lo sostuvo el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, que las funciones de la Policía Bancaria e Industrial son de un cuerpo complementario distinto al de la Policía Preventiva del Distrito Federal, de lo que se colige que no es un órgano de Dirección General, Central, Desconcentrado, ni un organismo descentralizado o desconcentrado que esté agrupado a la Secretaría de Seguridad Pública como otras Direcciones Generales, por tanto, dicha policía no forma parte de la Secretaría como organismo descentralizado o desconcentrado.

En ese tenor, la Policía Bancaria e Industrial, es una unidad auxiliar de carácter local, cuya características de ser órgano complementario de la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal, hace que se sitúe fuera del poder del Distrito federal, precisamente por ser un ente con vida jurídica propia, que atiende con sus recursos una necesidad colectiva, ya que genera sus propios ingresos a través del cobro de sus servicios de protección y vigilancia, tal y como lo estableció el Tribunal Laboral; esto es, de manera administrativa existe la superioridad jerárquica, pero laboralmente hablando no se encuentra normada la subordinación, además de que el pago de sus salarios que conforma de su personal, no proviene de los ingresos del Gobierno del Distrito Federal, sino vía aportaciones de contribuyentes.

Por tanto, dada la naturaleza especial de la Policía Bancaria e Industrial como organismo complementario del Gobierno del Distrito Federal, de concluirse que, conforme a los criterios sustentados por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los órganos complementarios de carácter local deben regir sus relaciones laborales por el artículo 123, apartado "A" constitucional y por la Ley Federal del Trabajo; de ahí que sea incuestionable que la competencia para conocer de la solicitud de registro sindical corresponda a la Junta Local de

Conciliación y Arbitraje del Distrito Federal.

A mayor abundamiento, la Policía Bancaria e Industrial tiene el carácter de un organismo complementario, y como tal constituye una unidad auxiliar de la Administración pública del Distrito Federal, ya que no tiene como finalidad la realización de las funciones que corresponden al área de atribuciones del titular de éste, por tanto, la naturaleza de las actividades que realiza el mencionado organismo complementario no determina su integración al citado poder, puesto que dichas actividades consisten en auxiliar los organismos oficiales o semioficiales, lo cual corrobora el carácter de unidad auxiliar.

Precisado lo anterior, ha de considerarse que, el organismo de que se trata, no se encuentra comprendido dentro del Apartado "B" del artículo 123 constitucional, pues dada la naturaleza del mismo, no existe base jurídica para considerar que se encuentra comprendido dentro del poder del Gobierno del Distrito Federal, por tanto, la solicitud de registro sindical debe ser del conocimiento de la Junta Local de Conciliación y Arbitraje del Distrito Federal. Sirve de apoyo a la anterior consideración por analogía la tesis del pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación P.XXV/98, publicada en la página ciento veintidós del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo VII, abril de mil novecientos noventa y ocho, que se del tenor literal siguiente:

ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS DE CARÁCTER LOCAL. SUS RELACIONES LABORALES SE RIGEN POR EL APARTADO A DEL ARTÍCULO 123 CONSTITUCIONAL.

Dispone el artículo 116, fracción VI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que las relaciones de trabajo entre los Estados y sus trabajadores se rigen por las leyes que expidan las Legislaturas de los mismos, con base en lo dispuesto en el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y sus disposiciones reglamentarias, que son la Ley Federal del Trabajo respecto del apartado A, que comprende a la materia de trabajo en general, y la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado,

que desarrolla los principios comprendidos en el apartado B, fuente del derecho burocrático; por esta razón, es este último apartado el aplicable a las relaciones de trabajo habidas entre los Poderes de los Estados federados y sus trabajadores, según se concluye si se atiende al párrafo introductorio del artículo 116 aludido, que divide al poder público de los Estados en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y lógica la consecuente necesidad de que en la esfera local sea pormenorizado legalmente. En conclusión, y atento que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido en jurisprudencia firme que los organismos descentralizados no forman parte del Poder Ejecutivo, debe establecerse que las relaciones laborales de dichos organismos de carácter local con sus trabajadores escapan a las facultades reglamentarias de las Legislaturas Locales...”

En ese orden, la ejecutoria de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia, titulada: **COMPETENCIA PARA CONOCER DE LOS CONFLICTOS PLANTEADOS EN CONTRA DE LA SECRETARÍA DE SEGURIDAD PÚBLICA DEL DISTRITO FEDERAL, POR UN POLICÍA, CON MOTIVO DE LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS. CORRESPONDE, POR AFINIDAD, AL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL**, refiere: **“COMPETENCIA 235/98. SUSCITADA ENTRE LA PRIMERA SALA DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL Y LA TERCERA SALA DEL TRIBUNAL FEDERAL DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE.**

CONSIDERANDO:

SEGUNDO.-Con el propósito de resolver el conflicto competencial originado con motivo de la demanda promovida por Francisco Manuel Morán Macareno, en contra del jefe de Gobierno y de la Secretaría de Seguridad Pública, ambos del Distrito Federal, se toma en consideración lo siguiente:

En primer lugar debe tenerse presente que el actor manifestó en su demanda que

actualmente se desempeña como policía preventivo en el Sector Ocho Tláhuac de la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal; que por faltar a su empleo se le levantó un acta administrativa y, posteriormente, fue puesto a disposición del Consejo de Honor y Justicia, el que con fecha dieciocho de noviembre de mil novecientos noventa y siete, emitió resolución dentro del expediente R.H/2022/97, que ordenó su reinstalación, la cual ha sido cumplida desde el dieciséis de enero de mil novecientos noventa y ocho, pero que en ningún momento se le han cubierto los salarios dejados de percibir desde la segunda quincena de septiembre de mil novecientos noventa y siete hasta la segunda de enero de mil novecientos noventa y ocho, la parte proporcional del aguinaldo y los vales de despensa.

También es necesario tomar en cuenta, por ser base fundamental para la solución de este conflicto, que la actual integración del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha determinado que de conformidad con el artículo 123, apartado B, fracción XIII, de la Constitución Federal, la relación jurídica habida entre los miembros de los cuerpos de seguridad pública y el Estado es de naturaleza administrativa, y que éste, por tanto, dentro de esa relación, mantiene el carácter de autoridad. Tal criterio se encuentra contenido en la jurisprudencia número 24/1995, visible en la página 43, Tomo II, correspondiente a septiembre de 1995, Novena Época del Semanario Judicial de la Federación, con el rubro y texto siguientes: **"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 el derecho positivo mexicano, en beneficio y protección de los empleados, ha transformado la naturaleza de dicha relación equiparándola a una de carácter laboral y ha considerado al Estado como un patrón sui generis. Sin embargo, de dicho tratamiento general se encuentran excluidos cuatro grupos, a saber, los militares, los marinos, los cuerpos de seguridad pública y el personal del servicio exterior, para los cuales la relación sigue siendo de orden administrativo y, el Estado, autoridad. Por tanto, si los miembros de la Policía 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 de servicio asimilada a la de trabajo y al Estado equiparado a un patrón, de donde se concluye que la relación que guardan con el Gobierno del Estado o del Municipio, es de naturaleza administrativa y se rige por las normas también administrativas de la ley y reglamentos que les correspondan y que, por lo tanto, las determinaciones que dichas entidades tomen en torno a ésta no constituyen actos de particulares, sino de una autoridad, que en el caso particular referente a la orden de baja del servicio, hace procedente el juicio de amparo ante el Juez de Distrito."

Con apoyo en el criterio transcrito, con posterioridad esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación estableció que, atendiendo a la naturaleza jurídica de la relación existente entre los miembros de seguridad pública y el Estado, el órgano jurisdiccional más afín para conocer de las controversias surgidas de ese vínculo jurídico, es el Tribunal de lo Contencioso Administrativo.

El criterio referido se aplicó en conflictos de ese tipo, suscitados dentro del marco normativo del Estado de México y de San Luis Potosí, que dio lugar, en el primer caso, a la jurisprudencia 77/95, visible en la página 290, Tomo II, correspondiente a diciembre de mil novecientos noventa y cinco; y en el segundo, a la jurisprudencia 23/96, visible en las páginas 244 y 245, Tomo III, correspondiente a junio de 1996, ambas de la Novena Época del Semanario Judicial de la Federación, que dicen, respectivamente, lo siguiente:

"COMPETENCIA PARA CONOCER DE LOS CONFLICTOS SUSCITADOS CON MOTIVO DE LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS DE POLICÍAS MUNICIPALES Y JUDICIALES DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MEXICO Y SUS MUNICIPIOS, CON LAS DEPENDENCIAS DE SEGURIDAD RESPECTIVAS. CORRESPONDE, POR AFINIDAD, AL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL ESTADO DE MÉXICO.-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, 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, que está regida por las normas legales y reglamentarias correspondientes, por disposición expresa del artículo 123, apartado B, fracción XIII, de la Constitución, con lo cual se excluye de considerar a los miembros de los cuerpos de seguridad pública, 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 presten sus servicios. Ahora bien, ni los artículos 1o., 2o., 3o. y 95, fracción I, del Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio de los Poderes del Estado, de los Municipios y de los Organismos Coordinados y Descentralizados de Carácter Estatal, respecto del Tribunal de Arbitraje, ni los artículos 30 y 29, fracción I, de la Ley de Justicia Administrativa, por lo que toca al Tribunal de lo Contencioso Administrativo, ambos ordenamientos de la citada entidad federativa, señalan con precisión la competencia para que uno de esos órganos conozca de la demanda promovida por un policía municipal o judicial en contra de las instituciones de seguridad pública, en la que se deduzcan pretensiones derivadas de la prestación de servicios, por ello, ante la falta de disposición legal en el Estado de México que instituya alguna autoridad con facultades expresas para resolver ese tipo de controversias, debe recaer la competencia en el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, en acatamiento de lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 17 de la Constitución General de la República, que consagra la garantía de que toda persona tiene derecho a que se le administre justicia, por ser ese tribunal administrativo, de acuerdo con las facultades de que está investido, el más afín para conocer de la demanda relativa."

"COMPETENCIA PARA CONOCER DE LOS CONFLICTOS DERIVADOS DE LA

PRESTACIÓN DE SERVICIOS DE LOS POLICÍAS. CORRESPONDE AL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO (ESTADO DE SAN LUIS POTOSÍ).-De lo dispuesto por las fracciones XIII, del apartado B, del artículo 123 y V del 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se desprende que la naturaleza del vínculo jurídico existente entre los agentes de seguridad pública y del Estado, es de naturaleza administrativa y no laboral. Asimismo, al Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio de las Autoridades de San Luis Potosí, tampoco reconoce como laboral el vínculo que une a los agentes de seguridad pública con el Estado. Por ello, resulta competente para conocer de los litigios que se generen con motivo de la prestación del servicio, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado, tal como lo dispone el artículo 2o. de la Ley de Justicia Administrativa de dicha entidad federativa, que faculta a este órgano para conocer de las controversias de naturaleza administrativa entre las autoridades del Estado y los gobernados, sin dejar de tomar en consideración que las prestaciones demandadas no son sino una consecuencia de la acción de nulidad promovida en contra de la orden de baja del actor. Este criterio se ve fortalecido por diversas tesis aisladas y de jurisprudencia, dentro de las que destacan las tesis jurisprudenciales número 24/1995 del Tribunal Pleno y 77/95 de la Segunda Sala, publicadas en el Tomo II del Semanario Judicial de la Federación (Novena Época), la primera en el mes de septiembre de mil novecientos noventa y cinco, página cuarenta y tres, y la segunda en el mes de diciembre siguiente, página doscientos noventa, y aunque se refieren a los policías en el Estado de México, guardan analogía con lo que acontece en San Luis Potosí y no viene sino a fortalecer el carácter administrativo de la relación que sostienen los agentes de seguridad pública con el propio Estado."

Después de precisar lo anterior, toca ahora atender a lo dispuesto por la Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación el diecinueve de julio de mil novecientos noventa y tres, la cual en lo que interesa al caso concreto, dice:

"ARTÍCULO 1o. La presente ley es de orden público e interés general y tiene por objeto

establecer las bases para la prestación del servicio de seguridad pública, así como regular los servicios privados de seguridad en el Distrito Federal. "

"ARTÍCULO 5o. La Policía del Distrito Federal estará integrada por:

- "I. La policía preventiva, con todas las unidades y agrupamientos que prevea su reglamento; y
- "II. La policía complementaria, que estará integrada por la Policía Auxiliar, la Bancaria e Industrial y las demás que determine el reglamento correspondiente. "

"ARTÍCULO 6o. La policía complementaria desempeñará sus funciones bajo el mando y dirección de la secretaría. "

"ARTÍCULO 9o. Se consideran como elementos de los cuerpos de seguridad pública, aquellos a quienes se les atribuya ese carácter mediante nombramiento o instrumento jurídico equivalente, por autoridad competente del departamento o de la procuraduría, según sea el caso. Dichos elementos se considerarán trabajadores de confianza.

"Las relaciones de trabajo de los elementos de los cuerpos de seguridad pública se regirán por su propia ley, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. "

A su vez, el Reglamento de la Policía Preventiva del Distrito Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el seis de julio de mil novecientos ochenta y cuatro, en la parte conducente, dispone:

"ARTÍCULO 1o. El presente reglamento es de observancia obligatoria para la policía preventiva del Distrito Federal y para todos aquellos cuerpos que complementaria o transitoriamente desempeñan funciones policiales, por mandato expreso de la ley o de los reglamentos."

"ARTÍCULO 2o. En este reglamento la policía preventiva del Distrito Federal, será designada como la Policía del Distrito Federal. "

"ARTÍCULO 13. La Policía Bancaria e Industrial y la Policía Auxiliar, forman parte de la Policía del Distrito Federal. "

"Artículo cuarto transitorio. Se respetarán los derechos del personal de las Policías Bancaria e Industrial y Auxiliar, que con motivo del presente reglamento pasan a formar parte de la Policía del Distrito Federal.

Por su parte, la Ley de la Caja de Previsión de la Policía Preventiva del Distrito Federal que aparece publicada en el Diario Oficial de la Federación el catorce de enero de mil novecientos ochenta y seis, vigente en la actualidad, señala:

"ARTÍCULO 1o. La presente ley es de orden público e interés social, de observancia en el Distrito Federal y se aplicará:

"I. Al personal de línea que integra la policía preventiva del Distrito Federal, así como a los pensionistas y a los familiares derechohabientes de unos y otros, y ..."

"ARTÍCULO 2o. Se establecen en favor de las personas protegidas por esta ley, las siguientes prestaciones:

"I. Pensión por jubilación;

"II. Pensión de retiro por edad y tiempo de servicios;

"III. Pensión por invalidez;

"IV. Pensión por causa de muerte;

"V. Pensión por cesantía en edad avanzada;

"VI. Paga de defunción;

"VII. Ayuda para gastos funerarios;

- "VIII. Indemnización por retiro;
- "IX. Préstamos a corto o mediano plazo;
- "X. Préstamo hipotecario;
- "XI. Servicios sociales, culturales y deportivos; y
- "XII. Servicios médicos;
- "XIII. Seguro por riesgo del trabajo. "

"ARTÍCULO 13. Las controversias que surjan por resoluciones de la caja, derivadas de las prestaciones a que se refiere esta ley, serán de la competencia del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal. "

También conviene conocer las disposiciones aplicables al caso concreto, del Reglamento de la Ley de la Caja de Previsión de la Policía Preventiva del Distrito Federal:

"ARTÍCULO 3o. Para los efectos del presente reglamento se entenderá por:

"... "V. Elementos, a los miembros de la policía preventiva, H. Cuerpo de Bomberos y Policía Bancaria e Industrial, todas ellas del Distrito Federal, incluyendo al personal que por necesidades del servicio, cubra temporalmente áreas administrativas, así como de las corporaciones de la propia policía preventiva que en lo futuro se incorporen;

"ARTÍCULO 4o. Quedan comprendidos dentro del personal de línea a que se refieren las fracciones 1 del artículo 1o. y IV del artículo 4o. de la ley, las siguientes corporaciones:

"I. Los elementos de la policía preventiva del Distrito Federal;

"...

"III. Los elementos que presten sus servicios en la Policía Bancaria e Industrial del Distrito Federal. "

De las transcripciones anteriores se desprende que la Policía Auxiliar del Distrito Federal

tiene existencia como cuerpo de seguridad reconocido por la Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal y por el Reglamento de la Policía Preventiva del Distrito Federal y que conforme al artículo 1o. de la Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal, dependen de la Secretaría General de Protección y Vialidad, actualmente, Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal y ésta, a su vez, forma parte de la estructura orgánica del Distrito Federal, según lo disponen los artículos 3o., fracción VI, de su ley orgánica y 2o. de su reglamento.

Sentado lo anterior, debe decirse, que las prestaciones que reclama el actor en contra del jefe de Gobierno y de la Secretaría de Seguridad Pública, ambos del Distrito Federal, no son de las que prevé la aludida Ley de la Caja de la Policía Preventiva, en su artículo 2o., ni tampoco existe en el caso, una resolución de la caja, para que conforme a su artículo 13, sea competente el Tribunal de lo Contencioso Administrativo.

Las razones anteriores, conducen a determinar que, en principio, ni la Tercera Sala del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, ni la Primera Sala del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, tienen competencia legal para conocer de la demanda promovida por Francisco Manuel Morán Macareno, en contra del jefe de Gobierno y de la Secretaría de Seguridad Pública, ambos del Distrito Federal; motivo por el cual, esta Sala procede a indagar qué órgano es el competente para conocer de la demanda que dio origen al presente conflicto competencial, búsqueda que de manera forzosa encuentra apoyo en el artículo 17 constitucional, el cual garantiza el derecho de los gobernados, a obtener el servicio de administración de justicia por los tribunales.

TERCERO.-Con este propósito, es pertinente reiterar que en casos similares, esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia ha considerado que el Tribunal de lo Contencioso Administrativo de cada entidad federativa es el órgano jurisdiccional más afín para resolver las controversias derivadas de la prestación del servicio de seguridad pública, entre los policías y el Estado; la fijación de este criterio se estableció en las jurisprudencias

77/95 y 23/96, de los siguientes rubros: "COMPETENCIA PARA CONOCER DE LOS CONFLICTOS SUSCITADOS CON MOTIVO DE LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS DE POLICÍAS MUNICIPALES Y JUDICIALES DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MEXICO Y SUS MUNICIPIOS, CON LAS DEPENDENCIAS DE SEGURIDAD RESPECTIVAS, CORRESPONDE, POR AFINIDAD, AL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL ESTADO DE MEXICO." y "COMPETENCIA PARA CONOCER DE LOS CONFLICTOS DERIVADOS DE LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS DE LOS POLICÍAS. CORRESPONDE AL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO (ESTADO DE SAN LUIS POTOSI). "

Por los motivos expuestos en los párrafos precedentes, y ante la falta de disposición legal que erija a una autoridad con facultades expresas para resolver controversias como la planteada por Francisco Manuel Morán Macareno, en contra del jefe de Gobierno y de la Secretaría de Seguridad Pública, ambos del Distrito Federal, se debe declarar competente para conocer de la demanda relativa al Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, en acatamiento de lo dispuesto en el artículo 17, segundo párrafo, de la Constitución General de la República, que consagra la garantía de que toda persona tiene derecho a que se le administre justicia, habida cuenta de que esa autoridad jurisdiccional, dadas las facultades de que está investida, resulta ser, la más afín para conocer de la demanda de que se trata.

Sirve de apoyo a lo anterior, aplicada analógicamente al caso, la jurisprudencia número 4a. 38/93, que aparece publicada en la página veintidós de la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación número 70, correspondiente al mes de octubre de mil novecientos noventa y tres, en cuanto permite atribuir competencia al tribunal más afín a la materia de la litis, ante la omisión legislativa, la cual es del tenor siguiente: "COMPETENCIA PARA CONOCER DE LOS CONFLICTOS LABORALES ENTRE UN AYUNTAMIENTO MUNICIPAL DEL ESTADO DE OAXACA, Y SUS, TRABAJADORES. CORRESPONDE A LA JUNTA DE ARBITRAJE

PARA LOS EMPLEADOS AL SERVICIO DE LOS PODERES DEL ESTADO DE OAXACA, MIENTRAS LA LEGISLATURA LOCAL NO EXPIDA LA LEY QUE REGULE LAS RELACIONES CORRESPONDIENTES.-Conforme al artículo 115, fracción VIII, párrafo segundo, de la Constitución General de la República, reformado mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el diecisiete de marzo de mil novecientos ochenta y siete, y el artículo segundo transitorio de este decreto, las Legislaturas de los Estados, en el plazo de un año computado a partir de la vigencia del mismo, procederán a reformar y adicionar las Constituciones y leyes locales que deberán regir las relaciones de trabajo entre los Municipios y sus trabajadores. No obstante el decreto mencionado, cuando no se haya legislado al respecto proveyendo a su cumplimiento, como ocurre en el Estado de Oaxaca, con excepción del Ayuntamiento de la capital, la competencia para conocer de los conflictos laborales surgidos entre los demás Ayuntamientos y sus trabajadores, corresponde a la Junta de Arbitraje para los Empleados al Servicio de los Poderes de dicho Estado, porque en acatamiento del artículo 17 de la Carta Magna y siguiendo las bases de las normas constitucionales, ante la falta de disposición legal expresa que regule las relaciones laborales existentes entre un Municipio y sus empleados, será la referida Junta la competente para conocer de tales conflictos, con sujeción del procedimiento dispuesto en la Ley del Servicio Social para los Empleados del Ayuntamiento del Municipio de Oaxaca, en términos de los artículos primero y segundo del decreto publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado, Tomo LXXI, de veintiuno de enero de mil novecientos ochenta y nueve."

Es verdad que las prestaciones demandadas por el actor son consideradas como de naturaleza laboral; sin embargo, tal circunstancia no cambia de manera alguna la conclusión a que se arribó con anterioridad, porque sobre tal observación, predomina el imperio del artículo 123 constitucional, que en su apartado B, fracción XIII, excluye de la relación laboral o equiparada a los miembros de los cuerpos de seguridad pública.

También es verdad que de acuerdo con la jurisprudencia del Tribunal Pleno

supratranscrita, contra la orden de baja de un miembro de un cuerpo de seguridad pública y sus consecuencias jurídicas resulta procedente el juicio de garantías; sin embargo, esa circunstancia no constituye obstáculo a lo considerado hasta aquí, toda vez que en la especie no se pretende resolver cuál es la vía idónea para impugnar las omisiones de pago de las prestaciones reclamadas a las autoridades demandadas, sino únicamente se busca dilucidar cuál es la autoridad competente para conocer de la demanda que dio origen al presente conflicto.

En las condiciones detalladas, lo procedente es declarar que la Primera Sala del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal es legalmente competente para conocer del juicio que motivó el presente conflicto.

ÚNICO.-La Primera Sala del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal es competente para conocer del juicio promovido por Francisco Manuel Morán Macareno en contra del jefe de Gobierno y de la Secretaría de Seguridad Pública, ambos del Distrito Federal.

Notifíquese; con testimonio de esta resolución, remítanse los autos a la autoridad declarada competente en el punto resolutivo; envíese copia a la Tercera Sala del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, para su conocimiento; y, en su oportunidad, archívese el expediente.

Así, lo resolvió la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por unanimidad de cinco votos de los señores Ministros: Juan Díaz Romero, Mariano Azuela Güitrón, Guillermo I. Ortiz Mayagoitia, Genaro David Góngora Pimentel y presidente Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Fue ponente el tercero de los señores Ministros antes mencionados.

Por lo contradictorio de las resoluciones de los Tribunales Colegiados de Circuito y la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia, es obligado el estudio de la Ley de Amparo.

ARTÍCULO 192. La jurisprudencia que establezca la Suprema Corte de Justicia, funcionando en Pleno o en Salas, es obligatoria para éstas en tratándose de la que decrete el Pleno, y además para los Tribunales Unitarios y Colegiados de Circuito, los juzgados de Distrito, los tribunales militares y judiciales del orden común de los Estados y del Distrito Federal, y tribunales administrativos y del trabajo, locales o federales.

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

También constituyen jurisprudencia las resoluciones que diluciden las contradicciones de tesis de Salas y de Tribunales Colegiados.

Precepto que es interpretado a través de la ejecutoria que dio origen a la tesis que dice:

JURISPRUDENCIA DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA, OBLIGATORIEDAD.

Conforme al artículo 192 de la Ley de Amparo, 'La jurisprudencia que establezca la Suprema Corte de Justicia, funcionando en Pleno o en Salas, es obligatoria para éstas en tratándose de la que decrete el Pleno, y además para los Tribunales Unitarios y Colegiados de Circuito, los Juzgados de Distrito, los tribunales militares y judiciales del orden común de los Estados y del Distrito Federal, y tribunales administrativos y del trabajo locales y federales, las ...'; y esa obligatoriedad persiste hasta en tanto no exista otra tesis que introduzca nuevo criterio, que, en cuanto hace a los Tribunales Colegiados de Circuito y en términos de lo dispuesto por el artículo sexto del decreto de reformas a la Ley de Amparo, de veintitrés de diciembre de mil novecientos ochenta y siete, sólo se actualizará cuando lleguen a sentar nueva y diversa jurisprudencia sustentada por el más Alto Tribunal de la República, que, mientras tanto no

puede ser inobservada sin incurrir en desacato al numeral invocado en principio.²

Es de explorado derecho que la jurisprudencia interpreta la ley, ya que no constituye una legislación nueva ni diferente, además de que no crea una norma nueva, sino únicamente fija el contenido y alcance de la ya existente.

Importa observar que la jurisprudencia titulada **COMPETENCIA PARA CONOCER DE LOS CONFLICTOS PLANTEADOS EN CONTRA DE LA SECRETARÍA DE SEGURIDAD PÚBLICA DEL DISTRITO FEDERAL, POR UN POLICÍA, CON MOTIVO DE LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS. CORRESPONDE, POR AFINIDAD, AL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL**, fue dictada por la Suprema Corte de Justicia antes de la emisión de los acuerdos 06/99 y 05/2001 por el que los Tribunales Colegiados de Circuito quedan facultados para resolver los conflictos competenciales.

Los Tribunales Colegiados de Circuito emisores de las dos ejecutorias en estudio, no soslayaron la circunstancia de que la jurisprudencia dictada por la Suprema Corte de Justicia tal vez no les resultaba obligatoria, por la razón cardinal e incuestionable en cuanto a que no define en sentido estricto la naturaleza de la Policía Bancaria e Industrial, esto es como Policía Complementaria o Cuerpo de Seguridad Pública, como en adelante se sostiene.

No escapa a la presente investigación que el artículo 94, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la parte que importa previene:

ARTÍCULO 94. (...) La ley fijará los términos en que sea obligatoria la jurisprudencia que establezcan los Tribunales del Poder Judicial de la Federación sobre interpretación de la Constitución, leyes y reglamentos federales o locales y tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano, así como los requisitos para su interrupción y modificación.

² **Instancia:** Primera Sala. Fuente: S. J. F. y su Gaceta, Octava Época, Tomo II, Segunda Parte, **Tesis de jurisprudencia.**

No obsta decir que la jurisprudencia tiene como función principal la de interpretar determinadas prevenciones del derecho positivo para su aplicación a casos concretos.

En ese quehacer de integración de la jurisprudencia, las resoluciones necesariamente tienen que desentrañar el alcance y sentido que debe atribuirse a las disposiciones legales, para lo cual, debe acudir a algún método interpretativo, a fin de hacer el exhaustivo análisis de la norma y la expresión de argumentos que apoyen la decisión final sobre tal interpretación.

Para formar la jurisprudencia, deben tomarse en cuenta y es base de ello las decisiones judiciales, lo que ahí se resuelve, es decir, concurrir cinco resoluciones en las que se repita, constante, uniforme y coherentemente un criterio de determinada interpretación a las normas jurídicas, decisiones las cuales, obviamente, deben contener el método de ley que interpretan.

Resolver un asunto en el quehacer de la función jurisdiccional, significa desmembrar el problema para examinarlo, razonarlo y verter argumentos tendientes conclusión determinada del punto como concluyen las ejecutorias de referencia, por cuanto que diferencian y hacen patente la naturaleza jurídica de la Policía Complementaria de la que forma parte la Policía Bancaria e Industrial; esto es, las dos primeras ejecutorias transcritas evidencian que el tema central no fue considerar a la corporación citada con el carácter de Institución Policial, sino de organismo complementario, aunado a que con ese carácter está sujeto al pago de sus servicios, tal y como lo previene la Ley de Seguridad Pública, al referir que

ARTÍCULO 6°. La Policía Complementaria desempeñará sus funciones bajo el mando y dirección de la Secretaría.

Los ingresos que se generen por los servicios prestados por la Policía Complementaria, deberán enterarse en la Tesorería del Departamento.

En el devenir de la presente tesis se dice que la seguridad pública es la manifestación efectiva de la acción gubernamental, ejercida para salvaguardar la integridad de las personas, así como la de los intereses y bienes privados y públicos, a través del respeto de los derechos humanos y el ejercicio de las libertades públicas que constituyen elementos inseparables.

Para sostener la aseveración respecto a que la Policía Bancaria e Industrial del Distrito Federal, no es un cuerpo de seguridad pública, conviene lo previsto por el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:

ARTÍCULO 21. La imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial. La investigación y persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público el cual se auxiliará con una policía que estará bajo su autoridad y mando inmediato. Compete a la autoridad administrativa la aplicación de sanciones por las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía las que únicamente consistirán en multa o arresto hasta por treinta y seis horas; pero si el infractor no pagare la multa que se le hubiese impuesto, se permutará ésta por arresto correspondiente, que no excederá en ningún caso de treinta y seis horas.

Si el infractor fuese jornalero, obrero o trabajador, no podrá ser sancionado con multa mayor del importe de su jornal o salario de un día.

Tratándose de trabajadores no asalariados, la multa no excederá del equivalente a un día de su ingreso.

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.

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

de las instituciones policiales se regirá por los principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez.

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

El concepto de institución policial también se reproduce a través de la fracción XIII del Apartado "B" del Artículo 123 del mismo Ordenamiento Superior.

ARTÍCULO. 123. B. Entre los Poderes de la Unión, el Gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores.

(...)

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

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

Los miembros de las instituciones policiales de los municipios, entidades federativas, del Distrito Federal, así como de la Federación, podrán ser removidos de su cargo si no cumplen con los requisitos que las leyes vigentes en el momento de la remoción señalen para permanecer en dichas instituciones, sin que proceda su reinstalación o restitución, cualquiera que sea el juicio o medio de defensa para combatir la remoción y, en su caso, sólo procederá la indemnización. La remoción de los demás servidores públicos a que se refiere la presente fracción, se regirá por lo que dispongan los preceptos legales aplicables.

De donde se infiere una importante conclusión que surge entre el contenido de las dos ejecutorias de los Tribunales Colegiados y aquella que emite la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia.

A. A través de un conflicto competencial, no puede declararse inconstitucional algún precepto de una norma secundaria, como podrían ser considerados los artículos 3° y 5° de la Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal, al disponer:

ARTÍCULO 3. Para los efectos de esta ley, se entenderá por:

- I. Departamento: al Departamento del Distrito Federal y por Jefe del Departamento, al titular del mismo;
- II. Delegaciones: a las Delegaciones del Departamento del Distrito Federal;
- III. Procuraduría: a la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal y por Procurador, al titular de dicha dependencia;
- IV. Secretaría: a la Secretaría General de Protección y Vialidad del Departamento del Distrito Federal y por Secretario, al titular de dicha dependencia;
- V. Programa: al Programa de Seguridad Pública para el Distrito Federal;
- VI. Policía del Distrito Federal: a la Policía Preventiva y la Policía Complementaria del Distrito Federal;
- VII. Policía Judicial: a la Policía Judicial del Distrito Federal, y
- VIII. Cuerpos de Seguridad Pública: a las corporaciones a que se refieren las fracciones VI y VII de este artículo.

La fracción VIII podría ser declarada inconstitucional al no estar afianzada a la supremacía de la Constitución Federal, motivando incluso el control jurisdiccional sobre esa disposición al confundir a la Policía Bancaria e Industrial del Distrito Federal con la categoría de cuerpo de seguridad pública, cuando ello pugna con la garantía individual prevista en el precepto 21 de la Ley Fundamental. De igual forma, la fracción en estudio podría ser

declarada inconstitucional, al no encontrarse acorde con lo enunciado por la fracción XIII del Apartado "B" del artículo 123 de la Carta Magna, al someter a regímenes laborales de excepción a ajenos al previsto constitucionalmente para los trabajadores de esa corporación cuya actuación no se ajusta a los conceptos de seguridad pública que incluso se infieren de la Carta Magna.

El enunciado del penúltimo párrafo del artículo 21 Constitucional, que en la parte conducente, dice: " La seguridad pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, en las respectivas competencias que esta Constitución señala", se encuentra acorde con la Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal, al prevenir:

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

- I. Mantener el orden público;
- II. Proteger la integridad física de las personas así como sus bienes;
- III. Prevenir la comisión de delitos e infracciones a los reglamentos gubernativos y de policía;
- IV. Colaborar en la investigación y persecución de los delitos, y
- V. Auxiliar a la población en caso de siniestros y desastres.

Estas funciones se entienden encomendadas al Departamento y a la Procuraduría, de acuerdo a la competencia que para cada uno de los cuerpos de seguridad pública establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Del precepto antes transcrito, se infiere claramente lo que prosigue:

La función de seguridad pública está a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, acorde a la competencia que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos reserva, pero del primer párrafo del artículo 21 de la Constitución se

advierte que la Policía Bancaria e Industrial del Distrito Federal no está reconocida con la autoridad (federal, estatal, local o municipal) y por tanto tampoco se le puede encomendar la función de seguridad pública.

El artículo 21 constitucional contempla únicamente dos policías, a saber: la administrativa y la ministerial; esto es, no habla en forma alguna de la Policía Complementaria.

La Policía Bancaria e Industrial, conforme a lo previsto por el artículo 6º de la Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal, únicamente se encuentra bajo el mando y dirección de la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal.

La exposición de motivos de la Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal, señaló en el párrafo que importa, lo siguiente:

... “ En lo que respecta a la Policía del Distrito Federal, se considera integrada por dos tipos de Policía, la Preventiva, con todas las unidades y agrupamientos que prevea su reglamento y la Complementaria compuestas por las Policías Auxiliar, Bancaria e Industrial y en general cualquier otra que prevea el ordenamiento respectivo y que, por la especificidad o complementariedad de sus funciones no pueda considerarse como policía preventiva; la Policía Complementaria debe actuar, por la naturaleza de sus actividades, siempre en coordinación con la Policía Preventiva ...”.

La función reservada constitucionalmente para la Policía Preventiva no debe extenderse por “añadidura” para la Policía Bancaria e Industrial. Existe de origen una limitante con relación a ésta última Corporación que deviene de la propia exposición de motivos, a saber:

... “Es importante destacar que no se pretende establecer un estatuto laboral para las policías en la Ley de Seguridad Pública, el objeto de este ordenamiento es establecer las bases para la prestación de un servicio público en condiciones de uniformidad, generalidad y gratuidad. Se reconocen que existen otros cuerpos

normativos donde se precisa en detalle el régimen laboral y de seguridad social con que cuentan los elementos y sería sumamente riesgoso pretender incorporar en esta Ley condiciones o beneficios particulares que dependen en muchos casos de la especialidad en las tareas que se lleven a cabo..."

La seguridad pública, al ser una función exclusiva del Estado, no puede ser remunerada por cualesquier persona moral o física, pública o privada, que solicite seguridad de aquella que se encuentra a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, en las respectivas competencias que la Constitución Federal señala, puesto que al ser un servicio público, debe prestarse en condiciones de uniformidad, generalidad y gratuidad.

De lo expuesto es fácil inferir, respecto de la Policía Bancaria e Industrial, que:

- A. No ha sido creada acorde a lo previsto por el artículo 90 de la Constitución Federal ni se encuentra reconocida con la calidad autoridad conforme al diverso 21 constitucional.
- B. Elevarla al rango de Institución Policial, contrasta con la Carta Magna toda vez que éste Ordenamiento limita la existencia a dos policías: preventiva y ministerial.
- C. La Constitución Federal cuida fundamentalmente aspectos de legalidad, por virtud que la seguridad pública, por ser una función del Estado debe prestarse en condiciones de uniformidad, generalidad y gratuidad y no puede quedar supeditada al pago como pretende el artículo 6º de la Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal.
- D. Conforme a los principios generales del derecho, consistentes en que la autoridad no puede hacer más que lo que la ley expresamente le permite, y conforme a otro que reza "Ubi lex non distinguit, nec nos distinguere debemus", atribuir a la ley una característica que no contenga, es violar el principio de legalidad consagrado en los artículos 14 y 16 constitucionales.

De donde se sigue, que la seguridad pública pertenece al derecho público y no así al derecho privado, que pudiera preverse en el Título correspondiente a los contratos normados

por el Código Civil, por no tratarse de relaciones de naturaleza privada.

No fue el sentido del Constituyente originario y el Poder Reformador de la Constitución, ya que incluso naturalmente, sería inadmisibles en el contexto jurídico constitucional, interpretar la seguridad pública como posibilidad de afectar a los individuos en sus garantías. Ello daría lugar a acudir a los medios de defensa que la propia Constitución previene, para corregir esas desviaciones, como en la especie sucede, por virtud que la Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal, condiciona el disfrutar de una garantía individual prevista en el artículo 21 del Ordenamiento Superior, al pago y cumplimiento de un contrato de prestación de servicios para acceder a la referida prerrogativa.

Del contenido de algunos fragmentos del dictamen aprobado por la H. Cámara de Diputados, de diciembre de 1994, al reformar el artículo 21 de nuestra Carta Magna, se infiere esencialmente que *"... el combate a la delincuencia por una parte, y la preservación del estado de derecho por la otra, requieren de una coordinación que debe entenderse como una función del Estado mexicano en su integridad..."*. Ahora bien, de su análisis, se sigue que la seguridad pública constituye la idea medular del planteamiento, además de que busca la preservación del estado de derecho, idea general que engloba la tutela de todo el sistema normativo del país y en el que evidentemente participan todas aquellas autoridades que, distintas a la policial, tienen atribuciones de aplicar el conjunto de normas que constituyen el sistema jurídico mexicano y, por consecuencia, el estado de derecho.

La Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal, previene en las fracciones VI y VIII de su artículo 3º, que la Bancaria e Industrial es policía del Distrito Federal así como cuerpo de seguridad pública y acorde a la fracción II de su artículo 5º que es policía complementaria, concediendo contradictoriamente tres designaciones, originando incertidumbre e inseguridad jurídica entre los gobernados; tales preceptos se transcriben para su mejor comprensión:

ARTÍCULO 3. Para los efectos de esta ley, se entenderá por:

- I. (...)
- VI. Policía del Distrito Federal: a la Policía Preventiva y la Policía Complementaria del Distrito Federal;
- VII. (...)
- VIII. Cuerpos de Seguridad Pública: a las corporaciones a que se refieren las fracciones VI y VII de este artículo.

ARTÍCULO 5. La Policía del Distrito Federal estará integrada por:

- I. (...)
- II. La Policía Complementaria, que estará integrada por la Policía Auxiliar, la Bancaria e Industrial y las demás que determine el reglamento correspondiente.

La Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal, a través de las fracciones VI y VIII, confunde las facultades de la policía preventiva con aquellas que corresponden a la policía complementaria y lesiona la garantía individual que consagra el artículo 21 de la Carta Magna, que incumbe al gobernado, por virtud del derecho subjetivo a contar con seguridad pública. Lo anterior es así, toda vez que la policía complementaria cobra por desempeñar la "función que corresponde al Estado", como se advierte de la última parte del siguiente artículo de la Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal:

ARTÍCULO 6. La Policía Complementaria desempeñará sus funciones bajo el mando y dirección de la Secretaría.

Los ingresos que se generen por los servicios prestados por la Policía Complementaria, deberá enterarse en la Tesorería del Departamento.

Parece divergente el principio lógico de no-contradicción, al sostener dos tesis opuestas

y excluyentes, o sea, al aseverar, por un lado, que como gobernados sí tenemos garantizado por el Estado el cumplimiento de nuestra garantía individual en cuanto a que nos proporcione certidumbre jurídica en materia de seguridad pública, y por el otro, que por no celebrar un contrato de prestación de servicios con la policía complementaria, tenemos derecho a que el Estado no nos proporcione seguridad pública y por tanto a permanecer en incertidumbre jurídica.

Todo gobernado tiene garantizado por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos el derecho subjetivo de contar con seguridad pública por todos y cada uno de los órganos o instancias competentes creadas al amparo de la norma suprema y obtener la seguridad necesaria en esa materia, sobre esa base deleznable.

Suponer lo contrario, significaría infringir el principio de supremacía constitucional y el de la derogación tácita.

En ese nivel de participación, cuando la policía complementaria genera sus propios recursos a través del cobro de los servicios, hace imposible su participación ante la ausencia del pago por parte del gobernado. En ese orden de ideas, cuando el gobernado requiera de la función reservada al Estado en materia de seguridad pública, necesita "pagar" para obtener protección, que es contrario a la garantía individual prevista en el artículo 21 constitucional, motivando incluso inseguridad jurídica, al no poder reclamar de la Policía Bancaria e Industrial, esa función.

La Policía Bancaria e Industrial al ser considerada como un cuerpo de seguridad pública deja de estar bajo las órdenes del Gobierno del Distrito Federal al ser contratada por cualquier persona para que realice un cuidado, resguardo o vigilancia en determinados bien o persona; lo que jurídicamente resulta contrario a la Constitución Federal por parte de la fracción VIII del artículo 3º de la Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal.

Es principio general que donde la ley es clara no debe ser interpretada, pero donde sus términos estén establecidos de tal forma que no permitan una cabal comprensión, antes de limitarse a una interpretación parcial o descontextualizada, su lectura se debe complementar con las disposiciones que en la misma ley convergen al tema. La conjunción y sistematización de los preceptos Constitucionales permiten arribar a aquellos conceptos que no se establecen de manera expresa, pero que sin embargo subyacen en el espíritu de la ley.

Lo anterior, acorde a la siguiente tesis:

INTERPRETACIÓN DE LA CONSTITUCIÓN. ANTE LA OSCURIDAD O INSUFICIENCIA DE SU LETRA DEBE ACUDIRSE A LOS MECANISMOS QUE PERMITAN CONOCER LOS VALORES O INSTITUCIONES QUE SE PRETENDIERON SALVAGUARDAR POR EL CONSTITUYENTE O EL PODER REVISOR. El propio artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos autoriza, frente a la insuficiencia u oscuridad de la letra de la ley, utilizar mecanismos de interpretación jurídica. Al desentrañar el sentido y alcance de un mandato constitucional deben privilegiarse aquellos que permitan conocer los valores o instituciones que se quisieron salvaguardar por el Constituyente o el Poder Revisor. Así, el método genético-teleológico permite, al analizar la exposición de motivos de determinada iniciativa de reforma constitucional, los dictámenes de las Comisiones del Congreso de la Unión y el propio debate, descubrir las causas que generaron determinada enmienda al Código Político, así como la finalidad de su inclusión, lo que constituye un método que puede utilizarse al analizar un artículo de la Constitución, ya que en ella se cristalizan los más altos principios y valores de la vida democrática y republicana reconocidos en nuestro sistema jurídico.³

En rigor técnico, es cuestionable que la ejecutoria de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sea ajasta a una realidad jurídica; por virtud que no define la

³ Instancia: Pleno. Fuente: S. J. F, y su Gaceta, Época Novena Época, Tomo VII, 1998, Tesis P.XXVIII/98. p. 117, Tesis Aislada.

naturaleza jurídica de la Policía Bancaria e Industrial. Por tanto, no puede ser de aplicación obligatoria de conformidad con el artículo 192 de la Ley de Amparo interpretado en sentido contrario para los Tribunales Colegiados de Circuito que emitieron las ejecutorias de mérito. Las necesarias argumentaciones para desentrañar el sentido y alcance de las normas de derecho positivo, se insiste, deben concurrir para que en rigor jurídico válidamente pueda decirse que se ha emitido un criterio jurisprudencial que resuelva el problema planteado en cuanto a que si aquella Corporación es una Institución Policial o un cuerpo complementario.

Por ello ni siquiera, en las ejecutorias transcritas, se cumplió con la formalidad que previene el párrafo segundo del artículo 194 de la Ley de Amparo cuando, para aludir a las cualidades que debe cumplir la ejecutoria que en contrario a una jurisprudencia se dicte para interrumpirla, según prevé:

ARTÍCULO 194. La jurisprudencia se interrumpe dejando de tener carácter obligatorio, siempre que se pronuncie ejecutoria en contrario por catorce ministros, si se trata de la sustentada por el pleno; por cuatro, si es de una sala, y por unanimidad de votos tratándose de la de un Tribunal Colegiado de Circuito.

En todo caso, en la ejecutoria respectiva deberán expresarse las razones en que se apoye la interrupción, las cuales se referirán a las que se tuvieron en consideración para establecer la jurisprudencia relativa.

Argumentos acordes con la ejecutoria que dio origen a la tesis siguiente:

JURISPRUDENCIA. SÍ LAS RESOLUCIONES QUE LA ORIGINARON NO DESENTRAÑARON EL ALCANCE Y SENTIDO QUE DEBE ATRIBUIRSE A LAS DISPOSICIONES LEGALES QUE SUPUESTAMENTE INTERPRETA, EN RIGOR JURÍDICO NO CONSTITUYE CRITERIO JURISPRUDENCIAL Y SU APLICACIÓN NO ES OBLIGATORIA. Según el artículo 94, párrafo séptimo, constitucional, la jurisprudencia tiene como función cardinal la interpretación de prevenciones del derecho positivo que por sus

lagunas o contradicciones la requieran (la interpretación), para su aplicación a casos concretos. Para que surja un criterio jurisprudencial, de acuerdo con el numeral 192, segundo párrafo, de la Ley de Amparo, en las resoluciones o decisiones judiciales que le sirvan de base, necesariamente tienen que concurrir argumentaciones dirigidas a desentrañar el alcance y sentido que debe atribuirse a las disposiciones legales, a través de algún método interpretativo y de un exhaustivo análisis de la norma. Resolver, en el quehacer de la función jurisdiccional, significa desmembrar el problema para examinarlo, razonarlo, y verter consideraciones que lleven a una conclusión determinada del punto. Si de la lectura que se realice a las ejecutorias que integran una jurisprudencia se evidencia que no confluye un estudio analítico de la norma o normas que interpreta, ni las razones jurídicas y la precisión del método interpretativo al que se acudió para llegar a una determinada conclusión, sino que únicamente se mencionan cuestiones, sin discurrir sobre las mismas, el criterio asentado en la jurisprudencia, en rigor jurídico, no tiene el carácter de tal, porque la síntesis y los razonamientos en ella plasmados, no se refieren a lo realmente resuelto, examinado y dictaminado en las sentencias que le sirven de precedente.⁴

La propia Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha sostenido que si del examen de una tesis de jurisprudencia emitida por ella, resulta que no se efectuó un estudio analítico de la norma cuyo sentido debía desentrañarse, ni se expusieron las razones jurídicas que le den sustento al criterio vertido, así como la precisión del método interpretativo utilizado, sino que únicamente se mencionan diversas cuestiones, sin discurrir sobre las mismas, puede válidamente un Tribunal Colegiado considerar que la tesis de jurisprudencia, no tiene tal carácter y, por ende, que no es obligatoria, ello con fundamento en el artículo 192 de la Ley de Amparo, por lo que implícita, pero indudablemente, se sostiene con base en interpretar ese numeral que los Tribunales Colegiados sí se encuentran facultados para efectuar el examen del contenido o proceso de integración de la tesis de jurisprudencia de la entonces Segunda Sala del Alto Tribunal y a partir del mismo determinar si realmente le es obligatoria.

⁴ Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Fuente: S. J. F. y su Gaceta, Novena Época. Tomo XII, 2000, p. 764, Tesis Aislada.

No se omite considerar que derivado de los Acuerdos 06/99 de 22 de junio de 1999 y 5/2001 de 21 de junio de 2001 emitidos por la Suprema Corte de Justicia, ese Alto Tribunal determinó el envío de asuntos a los Tribunales Colegiados de Circuito, entre ellos, los relativos a los conflictos competenciales.

De donde incluso no es ocioso la cita del contenido de la siguiente voz:

CONFLICTO COMPETENCIAL. ES IMPROCEDENTE EL JUICIO DE GARANTÍAS EN CONTRA DE LAS RESOLUCIONES QUE LO DIRIMEN, EMITIDAS POR UN TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO EN EJERCICIO DE LAS FACULTADES CONFERIDAS EN EL ACUERDO GENERAL 5/2001, DEL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN. De acuerdo a la reforma del artículo 94 de la Constitución, en cuyo párrafo séptimo se otorgó al Pleno de la Suprema Corte de Justicia la facultad para expedir acuerdos generales a fin de lograr una adecuada distribución entre las Salas de los asuntos que compete conocer a la Corte, así como para remitir a los Tribunales Colegiados de Circuito, para mayor prontitud en el despacho, aquellos en los que hubiere establecido jurisprudencia o los que, conforme a los referidos acuerdos, la propia Corte determine para una mejor impartición de justicia, además de que conforme a lo dispuesto en el artículo 37, fracción IX, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, los Tribunales Colegiados de Circuito son competentes para conocer de los asuntos que les encomienden los acuerdos generales emitidos por la Suprema Corte de Justicia, funcionando en Pleno y que el Acuerdo General 5/2001 del referido Pleno confirió a los Tribunales Colegiados, en el punto quinto, fracción II, la facultad de resolver los conflictos de competencia, con excepción de los que se susciten entre los propios Tribunales Colegiados de Circuito, cabe concluir que al haber delegado la Suprema Corte de Justicia a los Tribunales Colegiados de Circuito algunas de sus facultades originarias, las resoluciones de estos órganos colegiados, en ejercicio de tal facultad, resultan inatacables aun mediante el juicio de amparo, en términos de los dispuesto por la fracción I del artículo 73 de la Ley de Amparo.⁵

⁵ **Instancia:** Tribunales Colegiados de Circuito, Fuente: S. J. F. y su Gaceta, Novena Época, Tomo XV, 2002. p. 1314, Tesis Aislada.

Existen modalidades en la denuncia de contradicción de tesis, según lo prevé el artículo 197-A de la Ley de Amparo, que se genera cuando las resoluciones pronunciadas por los Tribunales Colegiados sustentan criterios divergentes en cuestiones jurídicas iguales.

ARTÍCULO 197-A. Cuando los Tribunales Colegiados de Circuito sustenten tesis contradictorias en los juicios de amparo de su competencia, los ministros de la Suprema Corte de Justicia, el Procurador General de la República, los mencionados Tribunales o los magistrados que los integran, o las partes que intervinieron en los juicios en que tales tesis hubieran sido sustentadas, podrán denunciar la contradicción ante la Suprema Corte de Justicia, la que decidirá cual tesis debe prevalecer. El Procurador General de la República, por sí o por conducto del agente que al efecto designe, podrá, si lo estima pertinente, exponer su parecer dentro del plazo de treinta días.

La resolución que se dicte no afectará las situaciones jurídicas concretas derivadas de los juicios en los cuales se hubiesen dictado las sentencias contradictorias.

La Suprema Corte deberá dictar la resolución dentro del término de tres meses y ordenar su publicación y remisión en los términos previstos por el artículo 195

El presupuesto de existencia de una contradicción de tesis lo estableció la Suprema Corte de Justicia, en la jurisprudencia 24/95 publicada en la página 59, Tomo II, julio de 1995, Novena Época del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, que a la letra dice:

CONTRADICCIÓN DE TESIS. ES INEXISTENTE SI LOS CRITERIOS DIVERGENTES TRATAN CUESTIONES ESENCIALMENTE DISTINTAS. Para que se configure la contradicción de tesis a que se refiere el artículo 197-A de la Ley de Amparo, es menester que las resoluciones pronunciadas por los Tribunales Colegiados que sustenten criterios divergentes traten cuestiones jurídicas esencialmente iguales; por tanto, si la disparidad de criterios proviene de temas diferentes, la contradicción es inexistente."

En los términos descritos, en las ejecutorias que fueron objeto de confrontación con la emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia, se hacen derivar criterios que se sustentan en situaciones o aspectos que se rigen por ordenamientos jurídicos idénticos, es decir, no es disposiciones legales distintas sino además de la misma base legal que norma a la Policía Bancaria e Industrial. De donde se coligue que no existe incoincidencia respecto de los ordenamientos analizados entre los Tribunales Colegiados del Primer Circuito, con el sostenido en la ejecutoria dictada por la Segunda Sala del Alto Tribunal.

Aquí la segunda cuestión que resalta es la que refiere a que se trata de ejecutorias dictadas por autoridades jurisdiccionales distintas, esto es, entre Colegiados de Circuito contra una Sala de la Suprema Corte de Justicia, de donde se infiere con natural lógica que .si se tratara de denunciar la contradicción existente bastaría considerar que debe conocer una Sala de la Suprema Corte de Justicia y no así el Pleno de ese Alto Tribunal, por virtud que al haber delegado los conflictos competenciales a manos de los Tribunales Colegiados de Circuito, puede inferirse que se trata de una cierta "homogeneidad" de jerarquías.

Como corolario puede sostenerse que para que exista la contradicción de tesis se requiere como presupuesto, entre otras cosas, que los juicios enuncien predicados discrepantes o divergentes entre sí, en relación con el mismo sujeto, en condiciones esencialmente iguales y bajo la vigencia de las mismas disposiciones. Aunado a que también se desprende de la última parte del artículo 197-A que la denuncia de contradicción de tesis no constituye un recurso de aclaración de sentencia ni de revisión, sino una forma o sistema de integración de jurisprudencia, cuya finalidad es preservar la unidad de interpretación de las normas que conforman el orden jurídico, decidiendo los criterios que deben prevalecer cuando existe oposición entre los que sustenten los órganos jurisdiccionales en torno a un mismo problema legal.

Tocante al tema de las reglas de interpretación, es necesario remitirnos al texto del

artículo 14 constitucional y encontrar la solución jurídica aplicable al caso en estudio y determinar si la Policía Bancaria e Industrial es una Institución Policial o una Policía Complementaria, aspecto éste último que también es tema central. Sobre el particular el Artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, previene:

ARTÍCULO 14. (...)

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

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

El precepto constitucional establece en su último párrafo, que en los juicios del orden civil la sentencia se dictará conforme a la letra o a la interpretación jurídica de la ley y, a falta de ella, con base en los principios generales del derecho. Tal disposición incluye, entre otras, dentro de la expresión juicios del orden civil a los procesos relativos a las materias laboral, mercantil, familiar y administrativa, pues el legislador Constituyente la utilizó en contraposición de lo dispuesto en el párrafo tercero del mismo artículo 14, en que se refiere a los juicios del orden criminal. Esas reglas deben aplicarse no solamente para resolver los casos en que al dictar una sentencia definitiva no existe una norma jurídica aplicable al caso, sino también para resolver todos aquellos problemas que se presenten durante la tramitación de un proceso.

Si bien el artículo 14 de la Constitución General de la República ofrece una solución para el acto jurídico procesal por antonomasia, como lo es la sentencia, y faculta al Juez para acudir a la interpretación de la ley y a los principios generales del derecho, por identidad de razón y jerarquía, igual solución debe darse cuando la norma superior debe ser interpretada con relación a una norma secundaria.

Es decir, del estudio de los artículos 21 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se sigue que no pueden ser entendidos de manera aislada, sino que, para conocer su verdadero sentido y alcance, es preciso llevar a cabo una interpretación integral que las relacione, de una manera lógico sistemática, ya que no son entes aislados, ni tienen sentido por sí solos; sino por el contrario, forman parte de un todo unitario, que es la Norma Fundamental que da sustento al sistema jurídico mexicano en su conjunto.

El Congreso de la Unión en uso de sus facultades legislativas para el Distrito Federal en materia de seguridad pública no siempre logra imprimir claridad a los textos secundarios.

Entonces es cuando el Poder Judicial, en estricto ejercicio de sus facultades, complementa e integra a la Constitución, declara, dice el derecho y construye con su labor la protección del ciudadano y la competencia de la autoridad.

Congruente con lo anterior, interpretación proviene del latín *interpretatio* y éste, a su vez, del verbo *interpretor* que significa "servir de intermediario" o "venir en ayuda de", de lo que se sigue "explicación" o "esclarecimiento".

Interpretar quiere decir desentrañar el significado de una cosa y, tratándose de la ley, lo que se busca desentrañar es el espíritu de ella. La interpretación parte de la idea de que un sistema jurídico, en sí mismo, es completo y congruente, aunque tratándose de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no está permitido la existencia de una laguna, la cual, ni siquiera es dable que llegare a presentarse ni en apariencia, pues otra norma jurídica no podría estar por encima para regular el supuesto aparentemente no previsto. En la Constitución Federal no existen lagunas.

En el presente caso, señalar a la Policía Bancaria e Industrial como Policía del Distrito Federal, Cuerpo de Seguridad Pública y Policía Complementaria, cuando no forma parte de la

Administración Pública Federal, Local, Estatal ni Municipal, cuando sus funciones son contrarias a lo previsto por el Artículo 21 de la Ley Fundamental y además que está reconocida como un Órgano Auxiliar de la Administración, pretende burdamente la Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal aplicar el instrumento de que se vale la interpretación para dar coherencia a su sistema jurídico utilizando antijurídicamente la analogía.

Analogía proviene del griego analogía, compuesto de aná 'conforme a' y de lógos 'razón' o 'medida' y significa relación de semejanza entre cosas distintas.

Ese sistema de interpretación permite trasladar la solución prevista para un determinado caso a otro caso distinto, no regulado por el ordenamiento jurídico, pero semejante al primero.

En otras palabras, la ejecutoria de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación no equivoca su resolución porque técnica y jurídicamente no era posible declarar anticonstitucional algún precepto de la Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal a través de un conflicto de competencia; sin embargo si crea equivocadamente un sofisma al no diferenciar que existen cuando menos dos denominaciones claras para la Policía Bancaria e Industrial, a saber cuerpo de seguridad pública y policía complementaria. Lo que en esencia se generó es una confusión, mezcla, simulación o cualesquier acto similar para soslayar la contradictoria y doble naturaleza de la citada Corporación.

Se insiste, parece que lo sostenido por la Segunda Sala de la Suprema Corte al dictar su resolución encuentra sustento en la interpretación analógica, técnica adversa para interpretar la Constitución Federal.

Es de explorado derecho que la analogía se aplica considerando los siguientes presupuestos:

- a) Que un ordenamiento jurídico presente una laguna, respecto de un caso no regulado.

b) La existencia de otra norma jurídica que regule un caso semejante al que carece de regulación. Este requisito tiene importancia en tanto que la semejanza que existe entre uno y otro caso debe radicar en los elementos jurídicamente relevantes y no en los accidentales o accesorios. Debe tenerse en cuenta el objeto y la finalidad de la norma.

c) La inexistencia de una voluntad del legislador contraria a la aplicación analógica.

En nuestro sistema jurídico nacional, la ley es la fuente más importante de derecho, de manera que el uso del argumento por analogía puede limitarse por una prohibición expresa del legislador en ese sentido, o bien, por la limitación que se haga del ámbito de aplicación de una norma que excluyera su extensión a los casos análogos.

La analogía entendida en ese sentido, es decir, como la aplicación de las consecuencias jurídicas previstas para un supuesto a otro que resulta semejante, puede asimilarse a la supletoriedad, la cual consiste, precisamente, en la aplicación complementaria de una ley respecto de otra y que en doctrina suele ser conocida como integración interpretativa del derecho, que no es otra cosa que la aplicación supletoria de usos, costumbres y principios generales del derecho contenidos en otros ordenamientos que permitan colmar el vacío existente.

Pero, en la especie, no existe laguna de ley cualesquiera que suplir, por virtud que los preceptos 3° y 5° de la Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal son suficientemente claros entre sí, advirtiendo la doble y distinta naturaleza existente entre una Institución Policial y un órgano complementario de la administración pública.

Importa la cita del artículo 5° de la Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal.

ARTÍCULO 5°. La Policía del Distrito Federal estará integrada por:

I. La Policía Preventiva, con todas las unidades y agrupamientos que prevea su

reglamento; y

- II. La Policía Complementaria, que estará integrada por la Policía Auxiliar, la Bancaria e Industrial y las demás que determine el reglamento correspondiente.

Concluyendo, no se advierte la posibilidad en cuanto a que por realizar interpretaciones "lógicas" de la ley, se deba dar un trato de igual entre desiguales respecto de dos figuras administrativas totalmente diferentes.

En ello radica lo equivocado del silogismo jurídico de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia, por virtud que si la seguridad pública es una función a cargo del Estado, no puede concebirse que deba mediar un contrato de prestación de servicios, con el pago de los derechos correspondientes a efecto de obtener seguridad pública del Estado, en razón de que la analogía propuesta conlleva el riesgo implícito, al utilizar un camino tangente de poder contratar los servicios de la policía ministerial y de la policía preventiva con el único requisito del pago por ser contrario al espíritu de la garantía constitucional prevista en el Artículo 21 del Ordenamiento Superior.

Dicho sea de otra forma, las autoridades pueden eximirse de su obligación de otorgar seguridad pública en la forma y términos en que la Constitución establece, y que también los gobernados no tienen un derecho frente al Estado para exigirla en los casos y a través de sistemas previstos en las normas relativas cuando no hayan pagado sus servicios. Y que precisamente es a través del pago el mecanismo para que una garantía individual quede limitada, restringida o disminuida y vigente, además de que la Institución Policial será congruente como lo exige la Norma Fundamental.

Una razón más de apoyo al criterio sostenido por los Tribunales Colegiados de Circuito, respecto a considerar correcto que debe analizarse la naturaleza jurídica de la Policía Preventiva y Complementaria, se encuentra en la tesis siguiente:

LITIS EN EL JUICIO CONSTITUCIONAL, AL DELIMITARLA, EL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN ESTA FACULTADO PARA ANALIZAR LA NATURALEZA JURÍDICA DE UNA INSTITUCIÓN. Por una exigencia de orden técnico jurídico, que deviene de la función de control de la constitucionalidad y de la de definir, en la medida que el caso lo requiera, las cuestiones que han suscitado opiniones encontradas de las partes, el órgano de primera instancia y la ley, debe desentrañarse jurídicamente, la naturaleza esencial de una determinada institución, figura jurídica o clasificación que establezca la ley, con independencia de la denominación que adopten las partes o que enuncie el texto legal, atendiendo a los elementos o características esenciales que la conforman, individualizan y hacen diferente de otras. De modo que no basta el consenso o aceptación tácita de las partes contendientes en el juicio natural, de la autoridad responsable o de lo que haya analizado el órgano jurisdiccional de amparo, en primera instancia, sobre la naturaleza jurídica de una institución, para tener por verdadera la denominación o clasificación adoptada, sino que ha de atenderse, sin alterar la litis del juicio constitucional, a los elementos o características esenciales que reúna la figura jurídica de que se trate, en su caso, a los conceptos jurídicos que permitan distinguirla, individualizarla, así como de ser necesario, al origen y evolución de la institución jurídica en análisis.⁶

Si bien es cierto que la tesis de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es jurisprudencia definida y pudiera considerarse que debe prevalecer sobre las ejecutorias aisladas de los Tribunales Colegiados de Circuito, conviene la cita concatenada de las siguientes voces:

CONTRADICCIÓN DE TESIS. RESULTA IMPROCEDENTE LA DENUNCIA SI EL PUNTO JURÍDICO SOBRE EL QUE VERSA YA FUE RESUELTO EN JURISPRUDENCIA DEFINIDA.

Si se plantea un conflicto de contradicción de tesis sustentadas entre Tribunales Colegiados de Circuito y se advierte que sobre el punto jurídico a debate ya existe una jurisprudencia

⁶ Instancia: Pleno, Fuente: S. J. F. y su Gaceta, Novena Época, Tomo III, 1996. p. 457, Tesis Aislada.

definida, la denuncia debe declararse improcedente toda vez que no ha lugar a fijar el criterio que debe prevalecer, pues el mismo ya está determinado⁷.

Sin embargo el análisis de la denuncia de contradicción es factible, porque el propósito de resolver las contradicciones de tesis, es el de preservar la unidad en la interpretación de las normas que integran el orden jurídico nacional, fijando su verdadero sentido y alcance, lo que a su vez tiende a garantizar la seguridad jurídica. Así lo sostuvo la anterior Cuarta Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en criterio jurisprudencial que establece:

CONTRADICCIÓN DE TESIS. NO TIENE QUE RESOLVERSE INVARIABLEMENTE DECLARANDO QUE DEBE PREVALECER UNO DE LOS CRITERIOS QUE LA ORIGINARON, PUESTO QUE LA CORRECTA INTERPRETACIÓN DEL PROBLEMA JURÍDICO PUEDE LLEVAR A ESTABLECER OTRO. La finalidad perseguida por los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Federal y 197-A de la Ley de Amparo, al otorgar competencia a las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para resolver las contradicciones de tesis que surjan entre los Tribunales Colegiados de Circuito, estableciendo cuál tesis debe prevalecer, es la de preservar la unidad en la interpretación de las normas que integran el orden jurídico nacional, fijando su verdadero sentido y alcance, lo que, a su vez, tiende a garantizar la seguridad jurídica; tan importante y trascendental propósito se tornaría inalcanzable si se llegara a concluir que la Suprema Corte de Justicia de la Nación está obligada, inexorablemente, a decidir en relación con el criterio que se establece en una de las tesis contradictorias, a pesar de considerar que ambas son incorrectas o jurídicamente insostenibles. Por consiguiente, la Suprema Corte válidamente puede acoger un tercer criterio, el que le parezca correcto, de acuerdo con el examen lógico y jurídico del problema, lo que es acorde, además, con el texto de las citadas disposiciones en cuanto indican que la Sala debe decidir '... cuál tesis debe prevalecer.', no, cuál de las dos tesis debe prevalecer⁸.

⁷ Instancia. Primera Sala, Fuente: S. J. F. y su Gaceta, Novena Época, Tomo XII, 2000. p. 175, Tesis de Jurisprudencia.

⁸ Instancia: Pleno, Fuente: Apéndice del Semanario Judicial de la Federación. Tesis 185, p. 126 del Tomo VI compilación 1917-1995, p.274, Tesis de Jurisprudencia.

Por lo demás no debe obstar que en la especie se trata de dos ejecutorias aisladas las que se confrontan con una tesis de jurisprudencia, ya que de la lectura de los artículos 195 y 195 bis de la Ley de Amparo, no se sigue que se requiera para la procedencia de la denuncia de contradicción de tesis que éstas constituyan jurisprudencia ya que no se hace distinción alguna, ya que en todo caso, al resolver cual criterio debe prevalecer, lo hará con el carácter de jurisprudencia.

CONTRADICCIÓN DE TESIS. ES PROCEDENTE LA DENUNCIA RELATIVA CUANDO EXISTEN CRITERIOS OPUESTOS, SIN QUE SE REQUIERA QUE CONSTITUYAN JURISPRUDENCIA. Adicionalmente al criterio establecido por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la tesis de jurisprudencia P./J. 26/2001, de rubro: **"CONTRADICCIÓN DE TESIS DE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. REQUISITOS PARA SU EXISTENCIA."**, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XIII, abril de 2001, página 76, para que la denuncia de contradicción de tesis sea procedente, no se requiere que los criterios que se consideren opuestos constituyan jurisprudencia, toda vez que los artículos 107, fracción XIII, primer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 197-A de la Ley de Amparo, que establecen el procedimiento para resolverla, no imponen dicho requisito instancia:⁹

Para concluir, parece conducente el mecanismo de denuncia de contradicción de tesis para delimitar jurídicamente el campo de actuación de la Policía Bancaria e Industrial, así como en su caso, la promoción de un amparo contra leyes, que por no ser materia de la presente tesis no se ahonda en sus aspectos legales respecto de ambos supuestos planteados.

⁹ Instancia: Primera Sala. Fuente: S. J. F. y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXI, 2005, p. 93, Tesis de Jurisprudencia.

Legislaciones

Agenda de la Administración Pública Federal, 14° Edición, México, D.F., Editorial Ediciones Fiscales ISEF, S.A., 2005, pp. 1626.

Nueva Legislación de Amparo Reformada, 80ª. Edición, México, Porrúa, S.A., 2005, pp.808

Multi agenda Penal del Distrito Federal. Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal. Ley Organica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal. 5ª. Edición, México, D. F., Ediciones Fiscales ISEF, S.A., 2005, pp.149

Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, México, D.F., Editorial Porrúa, 2004, pp. 19-81.

Jurisconsulta 2004. Jurisprudencia y Tesis Aislada de la Suprema Corte de Justicia de la Nación 1917-2004.

Ejecutorias dictadas en conflictos competenciales por los Décimo Primero y Décimo Tercero Tribunales Colegiados en Materia de Trabajo del Primer Circuito.

Congreso Constituyente, Diario de los Debates, Talleres Gráficos de Publicaciones Blancas, S.A. México 1985. Tomo II-Núm. 70, p.603

Bibliografía

ACOSTA ROMERO, Miguel (1995), Derecho Burocrático, 10ª. Edición, México, Porrúa, S.A., pp. 400

ACOSTA ROMERO, Miguel (2004), Teoría General de Derecho Administrativo, 17ª. Edición, México, Porrúa, S.A., pp. 1159.

ACOSTA ROMERO, Miguel (2003), Compendio de Derecho Administrativo, Parte General, 4ª. Edición, México, Porrúa, S.A., pp.636.

BARCELONA Javier El régimen jurídico de la Policía de Seguridad IVAP. Oñan.

BIELSA, Rafael (1984), Derecho Administrativo, 12ª. Edición, México, Porrúa, S.A., pp. 781.

CANTON, Miguel (1985), Derecho del Trabajo Burocrático, 2ª. Edición, México, Porrúa, S.A., pp. 245.

Congreso de la Unión, Cámara de Diputados (1978), Los Derechos del Pueblo Mexicano. Tomo II, Porrúa, México, pp. 600.

CHARIS GÓMEZ, Roberto (2000), Derecho Internacional del Trabajo, 2ª. Edición, México, Porrúa, S.A., pp. 276

DAVALOS José (1994), Derecho del Trabajo I, 5ª. Edición, México, Porrúa, S.A., pp.474.

DE LA CUEVA, Mario (1985) El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo, 10ª. Edición, México, Porrúa, S.A., (Tomo 1), p. 289.

E. CHINOY (1966), La Sociedad, México, Fondo de Cultura Económica, pp.245.

GONZÁLEZ RUÍZ Samuel (1994), Seguridad Pública en México, México, UNAM, pp.192.

MARTÍNEZ GARNELO Jesús (1999), Seguridad Pública Nacional, México, Porrúa, S.A., pp.662

MARTÍNEZ MORALES Rafael (2000), Derecho Administrativo, 4ª. Edición, México, Oxford, pp.339.

PEÑALOZA Pedro José (2002), Los Desafíos de la Seguridad Pública en México, México, Editorial Universidad Iberoamericana, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Procuraduría General de la República, pp.291.

ROSEN GEORGE (1985), De la Policía Médica a la Medicina Social, México, Siglo XXI, pp. 270.

SANDOVAL ULLOA José (2000), Introducción al Estudio del Sistema Nacional de Seguridad Pública, 2ª. Edición, México, Porrúa, S.A., pp. 600.

SERRA ROJAS, Andrés (1988), Derecho Administrativo, 14ª. Edición, México, Porrúa, S.A., (Tomo 1). pp. 784,

SECRETARÍA DE INDUSTRIA, COMERCIO Y TRABAJO, Proyecto de Código Federal de Trabajo, Talleres Gráficos de la Nación, México, 1929. p. XIII.

TENA RAMÍREZ, Felipe (1992), Leyes Fundamentales de México 1808-1992, 17ª. Edición, México, Porrúa, S.A., pp.1116.

TRUEBA URBINA, Alberto (1967), El Nuevo Artículo 123, 2ª. Edición, México, Porrúa, S.A., pp.281.

TRUEBA URBINA, Alberto (1971), La Nueva Constitución Política Social del Mundo, México, Porrúa, S.A., pp.429.

TRUEBA URBINA Alberto (1982), Nuevo Derecho Procesal del Trabajo, 6ª. Edición, México, Porrúa, S.A., pp.655.

Diccionario Jurídico 2000. Desarrollo Jurídico. Informática Jurídica Profesional

Diccionario Jurídico Mexicano, México D.F., Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 1984.

Diccionario de la Lengua Española. Barcelona, España, Editorial Océano, 1987.

Enciclopedia Jurídica Omeba, Tomo II, Editorial Bibliográfica Argentina, 1971, pp.1071.

BENIN Edgard. Revista Internacional del Trabajo, volumen 112 número 4, 1999.

DÁVALOS José. "Trabajadores al Servicio del Estado", Revista Laboral, México, año VII, 1999 número 80, pp.289

El Cronista de México, número 19, tomo II, del 3 de junio de 1963

Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal, www.df.gob.mx , fecha de consulta 22-05- 2005.
