

Al margen un sello con el Escudo Nacional que dice Estados Unidos Mexicanos. Poder Judicial de la Federación. Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Al margen un sello con el Escudo Nacional que dice Estados Unidos Mexicanos. Suprema Corte de Justicia de la Nación. Secretaría General de Acuerdos.

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD
1/2015
PROMOVENTE: COMISIÓN ESTATAL
DE DERECHOS HUMANOS DE
TLAXCALA**

**VISTO BUENO
SR. MINISTRO
PONENTE: MINISTRO JORGE MARIO PARDO
REBOLLEDO
SECRETARIO: GUILLERMO PABLO LÓPEZ
ANDRADE**

Ciudad de México. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación correspondiente al día once de mayo de dos mil diecisiete.

V I S T O S; para resolver los autos del expediente de la acción de inconstitucionalidad 1/2015 y,

R E S U L T A N D O:

PRIMERO. Presentación del escrito, autoridades (emisoras y promulgadoras) y norma impugnada. Por escrito depositado el veintinueve de diciembre de dos mil catorce, en la Oficina de Correos de la localidad, la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Tlaxcala, por conducto de Francisco Mixcoatl Antonio, quien se ostentó como Presidente de este organismo, promovió acción de inconstitucionalidad, en contra de los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Tlaxcala.

SEGUNDO. Norma general cuya invalidez se reclama. En esta acción de inconstitucionalidad se impugnó la fracción X del artículo 160 de la Ley de Seguridad Pública del Estado de Tlaxcala, publicada en el Periódico Oficial de la entidad el veintiocho de noviembre de dos mil catorce.

TERCERO. Concepto de invalidez. La promovente en su concepto de invalidez, manifestó, en síntesis, lo siguiente:

- **Inconstitucionalidad de la restricción a los integrantes de las instituciones policiales para formar parte o intervenir en agrupaciones para reclamar sus derechos.** La fracción X del artículo 160 de la Ley de Seguridad Pública del Estado de Tlaxcala y sus Municipios, en la parte que establece "...formar parte o intervenir en agrupaciones, ya sea para reclamar sus derechos...", es inconstitucional por contravenir los artículos 1º y 9º de la Constitución Federal, así como 1.1, 2 y 15 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, 2, 2.2, 5.2, 21 y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.
- La disposición impugnada vulnera el principio de progresividad en materia de derechos humanos establecido en el artículo 1º de la Constitución Federal, porque se restringe el derecho a la libertad de reunión y la facultad de exigir la efectividad de sus derechos, lo que constituye una regresión injustificada por el legislador en el respeto, protección y garantía de los derechos humanos de los integrantes de las instituciones policiales, ya que incumple los más altos estándares de protección a nivel constitucional e internacional en materia de derechos fundamentales.
- Se afecta el derecho de reunión consagrado en el artículo 9º de la Constitución Federal que implica la libertad de todos los habitantes de la república para poder congregarse con otros con cualquier finalidad y objeto, siempre que dicha reunión sea de carácter pacífico y tenga un objeto lícito, y en consecuencia, la norma impugnada es contraria al principio de progresividad toda vez que pretende privar de forma regresiva el disfrute de dicho derecho, aun cuando el máximo ordenamiento constitucional lo concede de forma expresa a todas las personas sin hacer ninguna restricción a determinado sector de la sociedad.
- La forma tan amplia en que fue redactada la fracción X del artículo 160 impugnada "...para reclamar sus derechos...", prohíbe a los integrantes de las instituciones policiales la posibilidad de hacer efectivos sus derechos

concedidos como trabajadores al servicio del Estado, negándoles la existencia y el que puedan hacer uso de toda garantía para que logren gozar de los mismos, señalándolos como individuos sin derechos, lo que no resulta coherente con los principios de un Estado democrático, ni con lo establecido en el artículo 1º de la Constitución Federal que establece que todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que la constitución establece y que todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad, sin discriminación alguna, violentando además los principios que se derivan del artículo 133 constitucional, por lo que resulta procedente se decrete la invalidez de la fracción X del artículo 160 de la Ley de Seguridad Pública del Estado de Tlaxcala.

CUARTO. Disposiciones que el promovente señala como violadas. Los artículos 1º y 9º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1.1, 2, 15 y 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; 2, 2.2, 5.2 y 21 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

QUINTO. Admisión y trámite. Mediante proveído de siete de enero de dos mil quince, el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la acción de inconstitucionalidad 1/2015,¹ promovida por el Presidente de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Tlaxcala y, por razón de turno, designó como instructor al Ministro José Ramón Cossío Díaz.

Por acuerdo de siete de enero de dos mil quince, el Ministro instructor admitió la demanda de acción de inconstitucionalidad y ordenó dar vista a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Tlaxcala, por ser quienes respectivamente emitieron

y promulgaron las normas impugnadas para que rindieran sus informes. También dio vista al Procurador General de la República para que formulara el pedimento correspondiente.²

SEXTO. Informes de los Poderes Legislativo³ y Ejecutivo⁴ de la entidad.

A) El Poder Legislativo señaló, en síntesis, lo siguiente:

-Es cierto que la Ley de Seguridad Pública del Estado de Tlaxcala y sus Municipios, que contiene la disposición impugnada, fue aprobada el veintiséis de noviembre de dos mil catorce, sin embargo, la fracción X del artículo 160 de la citada ley es constitucional y se apega a la naturaleza jurídica que existe entre los elementos de seguridad pública y el estado.

-El promovente parte de premisas equivocadas por lo que deberá declararse infundado su único concepto de invalidez, pues la norma impugnada no atenta contra los derechos fundamentales de reunión y asociación, y menos aún violenta el principio de progresividad. Por el contrario, la porción normativa impugnada constituye una medida razonable aplicable a los miembros de los cuerpos de seguridad pública, atendiendo por un lado a la naturaleza jurídica de la relación existente entre dichos elementos y el estado, así como a la alta disciplina jerárquica que caracteriza a esa relación.

-La norma impugnada tiende a privilegiar la disciplina, en tanto que representa la base del funcionamiento y organización de las instituciones policiales, pues los integrantes de las corporaciones deberán sujetar su conducta a la observancia de las leyes, órdenes y jerarquías, así como la obediencia y al alto concepto del honor, de la justicia y de la ética.

-La posibilidad de los elementos policiales a conformar sindicatos o agrupaciones no implica una restricción a los derechos de asociación o reunión de las personas que ejercen funciones de policía, ya que la restricción se actualiza únicamente cuando el fin de dichas agrupaciones sea la defensa de sus derechos, o bien, cuando sea para presionar a los mandos en relación a cuestiones del servicio,

² Fojas 62 y 63 del expediente.

³ *Ibíd.* Páginas 89 a 107.

⁴ *Ibíd.* Páginas 638 a 650.

¹ Foja 61 del expediente principal.

funciones, prestaciones, o cualquier otra, circunstancias que se estiman razonables si se considera la alta disciplina jerárquica que debe caracterizar a la función de los policías.

-La intención no es menoscabar los derechos de las personas que ejercen las funciones de policía, pues en caso de que algún oficial requiera exigir el cumplimiento de algún derecho cuenta con las instancias correspondientes para ello, sin que le sea permitido agruparse para ese efecto. En estas circunstancias no se infringe el principio de progresividad.

-La porción impugnada de la fracción X del artículo 160 respeta, protege y garantiza lo referente a los cuerpos de seguridad pública, conforme a lo establecido en la fracción XIII del apartado B del artículo 123 de la Constitución Federal.

-Conforme a la citada disposición constitucional los grupos constituidos por cuerpos policiacos tienen una relación de naturaleza administrativa con el poder público, por lo que al diferenciar a ese grupo de servidores públicos de las reglas que rigen las relaciones del Estado con sus trabajadores y precisar que deberán regirse por sus propias leyes, la citada disposición constitucional los excluye de la aplicación de las normas de trabajo para los servidores públicos del Estado. De esta manera, se reitera que la relación jurídica entre los elementos de seguridad pública del Estado de Tlaxcala y sus Municipios es de naturaleza administrativa. Cita en apoyo a sus argumentaciones la tesis de la Segunda Sala de rubro: **“AGENTES DE LAS INSTITUCIONES POLICIALES DE TABASCO, SU RELACIÓN JURÍDICA CON EL ESTADO Y LOS MUNICIPIOS ES DE NATURALEZA ADMINISTRATIVA”**.

-Es dable encontrar restricciones al derecho de asociarse y aún la privación de su ejercicio a los miembros de los elementos de seguridad pública del país dada la relación de naturaleza administrativa que tienen con el estado. De ahí que la norma impugnada no vulnera el derecho a la libertad de reunión.

-El hecho de que la fracción XIII del apartado B del artículo 123 constitucional disponga que los miembros de los cuerpos de seguridad pública se regirán bajo sus propias leyes, lógicamente implica los derechos laborales (entre

ellos el de formar sindicatos o agruparse para reclamar sus derechos) que se establecen en el resto de las fracciones contenidas en el citado apartado, pues de lo contrario no se explica que el constituyente hubiera establecido una fracción que de manera destacada hace la distinción de que se trata. Lo anterior, se justifica porque los elementos de seguridad pública, por la naturaleza de las funciones que desempeñan, deben de estar sujetos a un control que requiere de una disciplina jerárquica de carácter administrativa que les impide gozar de todas las prerrogativas que son propias de una relación laboral.

-Cita en apoyo a sus argumentaciones las tesis de rubros: **“POLICÍAS MUNICIPALES Y JUDICIALES AL SERVICIO DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MÉXICO Y DE SUS MUNICIPIOS. SU RELACIÓN JURÍDICA ES DE NATURALEZA ADMINISTRATIVA”**; y **“POLICÍA JUDICIAL FEDERAL. LOS ARTÍCULOS 65 Y 66 DE LA LEY ORGÁNICA DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, QUE ESTABLECEN UNA RELACIÓN LABORAL ENTRE LOS AGENTES QUE INTEGRAN AQUELLA Y DICHA DEPENDENCIA, TRANSGREDEN EL ARTÍCULO 123, APARTADO B, FRACCIÓN XIII, CONSTITUCIONAL”**.

-El artículo constitucional aludido ha sido interpretado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación y aun cuando en dichos criterios no se sostiene en forma expresa que los elementos policiacos no tienen derecho a sindicalizarse para reclamar sus derechos, lo cierto es que tal cuestión deriva de la afirmación de que los cuerpos de seguridad pública están excluidos del régimen laboral establecido en el apartado B del artículo 123 constitucional, pues dentro de ese régimen laboral está contenido el derecho a formar sindicatos.

-Esta exclusión constitucional es coincidente con los principios del derecho internacional, rama que se ha ocupado del trato innovador que modernamente dispensa a esos empleados públicos.

-Desde que se creó la Organización Internacional del Trabajo, el Convenio número 87, de diecisiete de junio de mil novecientos cuarenta y ocho, establece en su artículo 9º, inciso 1) que “La legislación nacional deberá determinar hasta qué punto se aplicarán a las fuerzas armadas y a la

policía las garantías previstas por el presente convenio”.

-Por su parte, el artículo 1º del Convenio 151 dispone en los incisos 2 y 3 que: “2. *La legislación nacional deberá determinar hasta qué punto las garantías previstas en el presente convenio se aplican a los empleados de alto nivel que, por sus funciones, se considera normalmente que poseen poder decisorio o desempeñan cargos directivos o a los empleados cuyas obligaciones son de naturaleza altamente confidencial.* 3. *La legislación nacional deberá determinar, asimismo, hasta qué punto las garantías previstas en el presente convenio son aplicables a las fuerzas armadas y a la policía*”.

-Los elementos de seguridad pública en la doctrina del derecho internacional coinciden con la excepción constitucional del artículo 123, en el apartado B, fracción XIII, pues desempeñan servicios públicos cuyo objetivo es el establecimiento del orden, la estabilidad y defensa de la nación, o para su imagen interna, cuyo control requiere de una rígida disciplina jerárquica de carácter administrativo, una constante vigilancia y una movilidad de los cargos y servidores públicos en razón de las necesidades que se vayan suscitando para el estado. De modo que tal discernimiento, por sus características representa prácticamente un principio constitucional, que se ha conservado hasta la fecha.

-Cita en apoyo a sus argumentaciones la tesis de la Primera Sala de rubro: ***“POLICÍA FEDERAL MINISTERIAL. SUS AGENTES PERTENECEN CONSTITUCIONALMENTE A UN RÉGIMEN ESPECIAL DONDE NO PUEDE RECLAMARSE LA POSIBLE AFECTACIÓN A DERECHOS LABORALES COMO EL DE ESTABILIDAD EN EL EMPLEO O CARGO O INMUTABILIDAD DE LAS CONDICIONES DE PERMANENCIA”***.

Por todo lo anterior, solicita se declare la **validez** de la norma impugnada.

B) El Poder Ejecutivo, por su parte manifestó, en síntesis, lo siguiente:

-Son ciertos los actos atribuidos al Poder Ejecutivo local consistentes en haber sancionado, promulgado y ordenado la publicación del decreto número 59 relativo a la Ley de Seguridad Pública del

Estado de Tlaxcala y sus Municipios, sin que por ello se reconozca la invalidez del precepto legal impugnado.

-La disposición impugnada no debe ser interpretada en forma aislada, sino de manera sistemática con otros preceptos normativos del mismo ordenamiento legal y en armonía con los principios que regulan su actuación, tales como el artículo 153 de la propia ley que prescribe la debida prestación de la función de seguridad pública, incluso con la relación jurídica que prevalece entre las instituciones policiales y sus integrantes, incluyendo la función de seguridad pública que brindan a la población y al estado, pues es en esta última parte en donde se justifica la validez del precepto legal impugnado.

-El hecho de que los policías se reúnan para reclamar sus derechos puede ocasionar un mayor perjuicio a la sociedad, incluyendo al estado, pues sus integrantes en lugar de cumplir con su función de otorgar seguridad de carácter preventiva, protección y salvaguarda, estarían reclamando derechos de manera conjunta que pueden plantear de manera individual, con el riesgo incluso, de que al momento de la reunión se encuentren armados, circunstancia que pondría en riesgo la estabilidad del Estado y la propia nación, ya que si el motivo de la reunión es para reclamar un derecho que consideran vulnerado, éste no puede ser sino sólo con quien mantienen su relación jurídica, esto es, con el estado mismo.

-Del contexto de la disposición legal impugnada se desprende que su incorporación en el texto normativo, sólo regula la forma en que los policías pueden reclamar sus derechos para no desatender la función de seguridad pública, que el estado tiene la obligación de otorgar a través de los integrantes de esas instituciones policiales y, con ello evitar que se cause un mayor perjuicio a la población y al estado, sin que se trastoquen los derechos reconocidos por la Constitución Federal como es la libertad de reunión.

-La validez de la norma impugnada frente al derecho de reunión reconocido por el artículo 9º de la Constitución Federal y 15 de la Convención Americana de Derechos Humanos, así como por el 21 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, se justifica en cuanto se establecen límites formales a los integrantes de las instituciones policiales para reclamar sus derechos, no el derecho

en sí mismo. Además de que con esta modalidad de inconformidad (agrupación) se puede alterar u obstaculizar de manera grave la debida prestación de la función de seguridad pública que entendida como garantía individual, implica la obligación del Estado de otorgar seguridad a la población y al estado mismo para mantener el orden público y evitar se cometan delitos contra la seguridad del Estado como rebelión, terrorismo, sabotaje, sedición, conspiración y motín previstos y sancionados por el Código Penal del Estado de Tlaxcala.

El orden público constituye una garantía individual a favor de los gobernados por lo que la omisión del Estado de otorgarla implica una violación grave de garantías. Así lo ha establecido el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la tesis de rubro: **“GARANTÍAS INDIVIDUALES. EL RETARDO. OMISIÓN O INCUMPLIMIENTO DE LOS DEBERES DE LAS AUTORIDADES PUEDE DAR LUGAR A LA VIOLACIÓN GRAVE DE AQUÉLLAS”**.

-La disposición impugnada no implica que se coarte el derecho de reunión de los policías estatales y municipales, ya que tanto el artículo 15 de la Convención Americana de Derechos Humanos como el 21 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, permiten al estado parte establecer restricciones al ejercicio del derecho de reunión que sean indispensables para mantener la seguridad pública y la del propio estado, siempre que éstas se prevean en un ordenamiento jurídico, esto es, la legitimación de las restricciones dependerán de su reconocimiento en la ley.

-Por lo anterior, no se transgrede el derecho de reunión pues si se considera que la Constitución Federal establece límites para su ejercicio, como lo es que no cause daños a terceros y no ponga en peligro la paz y seguridad pública, es que se justifi el texto de la fracción X del artículo 160 de la Ley de Seguridad Pública del Estado de Tlaxcala.

-No se transgrede el principio progresividad reconocido por el artículo 1º de la Constitución Federal, ya que el límite del derecho de reunión no impide una mayor protección y garantía de los derechos humanos porque el estado tiene la facultad legal de establecer restricciones a éste salvaguardando la garantía de seguridad pública en los términos y condiciones que han quedado precisadas en párrafos precedentes. Frente al derecho

de reunión de los integrantes de estas corporaciones está el de la seguridad pública, el cual va a tener mayor preeminencia sobre el primero al tratarse de cuestiones de orden público e interés social. Cita en apoyo a sus argumentaciones la tesis de rubro: **“PROGRESIVIDAD Y NO REGRESIVIDAD DE LOS DERECHOS HUMANOS. LOS ARTÍCULOS 478 Y 479 DE LA LEY GENERAL DE SALUD, AL LIMITAR LA CANTIDAD DE NARCÓTICOS QUE DEBE CONSIDERARSE PARA EL ESTRICTO E INMEDIATO CONSUMO PERSONAL, NO VULNERAN DICHS PRINCIPIOS”**.

-La norma impugnada no vulnera derechos adquiridos, entendidos como aquéllos que introducen un bien, una facultad o un provecho al patrimonio de una persona, a su dominio o a su haber jurídico, en tanto el límite impuesto al derecho de reunión (agrupación) de ningún modo implica una restricción a las prerrogativas reconocidas y otorgadas por la Constitución Federal y la norma secundaria a los policías estatales y municipales que prestan sus servicios para el estado, antes bien, se estableció como medida para garantizar el orden y seguridad pública de la sociedad y el estado en donde fue emitida. Cita en apoyo a sus argumentaciones la tesis de rubro: **“JURISPRUDENCIA. PARA DETERMINAR SI LA OBSERVADA EN LA SOLUCIÓN DE UN CASO CONCRETO, SE APLICÓ RETROACTIVAMENTE EN PERJUICIO DE ALGUNA PERSONA, EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 217, ÚLTIMO PÁRRAFO, DE LA LEY DE AMPARO, DEBE VERIFICARSE SI SE AFECTAN DERECHOS ADQUIRIDOS O MERAS EXPECTATIVAS LITIGIOSAS”**.

Por lo anterior, se solicitó que lo procedente era declarar la **validez** de la norma impugnada.

C).- Opinión del Procurador General de la República. Este funcionario no emitió opinión alguna.

SÉPTIMO. Cierre de instrucción. Mediante acuerdo dictado el trece de marzo de dos mil quince, el Ministro instructor José Ramón Cossío Díaz, determinó el cierre de la instrucción de conformidad a lo previsto por el artículo 68, párrafo tercero, de la Ley Reglamentaria de la Materia, y se procedió a elaborar el proyecto de resolución correspondiente, mismo que sometido a

consideración del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en sesión de doce de mayo de dos mil dieciséis, se determinó desechar por mayoría de nueve votos de los Ministros Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, Margarita Beatriz Luna Ramos, José Fernando Franco González Salas, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Norma Lucía Piña Hernández, Eduardo Medina Mora I., Javier Laynez Potisek, Alberto Pérez Dayán y Luis María Aguilar Morales.

De igual forma, se determinó en dicha sesión devolver los autos a la Presidencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para el efecto de que se retornara el asunto a uno de los ministros de la mayoría, para la elaboración de un nuevo proyecto.

En atención a lo anterior, por acuerdo de veintiséis de mayo de dos mil dieciséis, el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, retornó los autos de la presente acción de inconstitucionalidad al Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, a efecto de que se formulara el nuevo proyecto de resolución correspondiente.

CONSIDERANDO:

PRIMERO. Competencia. Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente acción de inconstitucionalidad, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación,⁵ toda vez que se

⁵ “Artículo 105.- La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

[...] II. De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución. Las acciones de inconstitucionalidad podrán ejercitarse, dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma, por:

[...] g) La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos consagrados en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea parte. Asimismo, los organismos de protección de los derechos humanos equivalentes en los estados de la República, en contra de leyes expedidas por las legislaturas locales y la Comisión de Derechos Humanos del

plantea la posible contradicción entre la fracción X del artículo 160 de la Ley de Seguridad Pública del Estado de Tlaxcala y sus Municipios, y la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos así como algunos instrumentos de carácter internacional.

SEGUNDO. Oportunidad. El artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal,⁶ dispone que el plazo para promover una acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales contados a partir del día siguiente al en que se haya publicado en el correspondiente medio oficial, la norma general o tratado internacional impugnados, considerando para el cómputo cuando se trate de materia electoral, todos los días como hábiles.

El Decreto por el que se expidió la Ley de Seguridad Pública del Estado de Tlaxcala y sus Municipios se publicó en el Periódico Oficial de la entidad el veintiocho de noviembre de dos mil catorce,⁷ de donde se desprende la fracción X del artículo 160 como norma impugnada.

Tomando en cuenta esta fecha veintiocho de noviembre, el primer día del plazo para efectos del cómputo respectivo fue el veintinueve de noviembre, de lo que resulta que el plazo de treinta días naturales venció el domingo veintiocho de diciembre de dos mil catorce.

Por lo tanto, si la demanda se presentó el día hábil siguiente en la oficina de correos de la

Distrito Federal, en contra de leyes emitidas por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

[...]”.

“Artículo 10.- La Suprema Corte de Justicia conocerá funcionando en Pleno: I. De las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad a que se refieren las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

[...]”.

⁶ “Artículo 60. El plazo para ejercitar la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha en que la ley o tratado internacional impugnado sean publicados en el correspondiente medio oficial. Si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente.

En materia electoral, para el cómputo de los plazos, todos los días son hábiles”.

⁷ A fojas 24 y siguientes del expediente principal.

localidad,⁸ esto es el lunes veintinueve de diciembre de dos mil catorce,⁹ según se advierte de los sellos que obran en la foja sesenta del expediente, la impugnación resulta oportuna.

TERCERO. Legitimación. Se procederá a analizar la legitimación de quien promueve la acción de inconstitucionalidad, por ser presupuesto indispensable para el ejercicio de la acción.

Suscribe la demanda, Francisco Mixcoatl Antonio, ostentándose como Presidente de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Tlaxcala, lo que acredita con la copia certificada del Periódico Oficial de nueve de agosto de dos mil once, del que se advierte su designación y toma de protesta por el Congreso de la entidad, para el periodo que comprende del cuatro de agosto de dos mil once al tres de agosto de dos mil quince.¹⁰

De conformidad con el artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,¹¹ la Comisión Estatal

⁸ Conforme al artículo 8 de la Ley Reglamentaria de la materia, para que se tengan por presentadas en tiempo las promociones que se depositen por correo certificado o se remitan vía telegráfica se requiere: **a)** que se depositen en las oficinas de correos, mediante pieza certificada con acuse de recibo, o se envíen vía telegráfica, desde la oficina de telégrafos; **b)** que el depósito o envío se haga en las oficinas de correos o de telégrafos ubicadas en el lugar de residencia de las partes; y, **c)** que el depósito o envío se realice dentro de los plazos legales.

En el caso, el depósito se efectuó por correo mediante pieza certificada con acuse de recibo como se advierte de los sellos estampados en el sobre agregado a foja 60 del expediente, de los sellos se advierte que fue depositado en el estado de Tlaxcala, lugar de residencia del promovente de la acción y esto se hizo dentro del plazo legal para ello.

⁹ Cabe señalar que en sesión privada de 8 de diciembre de 2014 por mayoría de 7 votos se determinó que en los periodos de receso sí corre el plazo para efectos del cómputo en la presentación de la demanda de acción de inconstitucionalidad.

¹⁰ *Ibíd.* Foja 21 y siguientes.

¹¹ “Artículo 105.- La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

(...)

II.- De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución.

Las acciones de inconstitucionalidad podrán ejercitarse, dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma, por:

(...)

de Derechos Humanos de la entidad podrá ejercer la acción de inconstitucionalidad en contra de leyes expedidas por la legislatura estatal. En el caso, la acción se promovió en contra de la fracción X del artículo 160 de la Ley de Seguridad Pública del Estado de Tlaxcala y sus Municipios, esto es, de una ley estatal expedida por el Congreso Local, y se planteó, entre otros aspectos, la vulneración a los derechos humanos relacionados con una causa de remoción para los integrantes de las instituciones policiales consistente en formar parte o intervenir en agrupaciones para reclamar sus derechos. Por lo tanto, no cabe duda que la Comisión accionante cuenta con la legitimación necesaria para promover la presente acción de inconstitucionalidad y quien viene en su representación también tiene facultades para ello ya que en términos del invocado precepto constitucional, en relación con el artículo 24, fracción I, de la Ley de la Comisión Estatal de Derechos Humanos,¹² dicho funcionario cuenta con la representación necesaria.

CUARTO. Causas de improcedencia. En el presente caso las partes no hacen valer causas de improcedencia, ni este Alto Tribunal advierte de oficio que se actualice alguna. Por tanto, lo procedente es analizar el único concepto de invalidez que formuló la comisión estatal promovente.

QUINTO. Estudio de fondo. La Comisión Estatal de Derechos Humanos de Tlaxcala, impugnó la fracción X del artículo 160 de la Ley de Seguridad Pública del Estado de Tlaxcala y sus Municipios, en la parte que establece “...*formar parte o intervenir en ...agrupaciones, ya sea para reclamar sus derechos...*”, por considerar que contraviene los artículos 1º y 9º de la Constitución Federal; 1.1, 2 y

g) *La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos consagrados en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea parte. Asimismo, los organismos de protección de los derechos humanos equivalentes en los estados de la República, en contra de leyes expedidas por las legislaturas locales y la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, en contra de leyes emitidas por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.*

(...)

¹² “Artículo 24.- El Presidente de la Comisión Estatal de Derechos Humanos tendrá las siguientes facultades:

I.- Actuar como representante legal de la Comisión;

(...)

15 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; 2, 2.2, 5.2, 21 y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

La promovente considera que se vulnera el principio de progresividad en materia de derechos humanos establecido en el artículo 1º de la Constitución Federal, porque se restringe el derecho a la libertad de reunión y la facultad de exigir la efectividad de sus derechos, lo que constituye una regresión injustificada por el legislador en el respeto, protección y garantía de los derechos humanos de los integrantes de las instituciones policiales, ya que incumple los más altos estándares de protección a nivel constitucional e internacional en materia de derechos fundamentales.

Agrega que se afecta el derecho de reunión consagrado en el artículo 9º de la Constitución Federal que implica la libertad de todos los habitantes de la república para congregarse con otros con cualquier finalidad y objeto, siempre que dicha reunión sea de carácter pacífico y tenga un objeto lícito, por lo que, en su opinión, la norma impugnada es contraria al principio de progresividad toda vez que pretende privar de forma regresiva el disfrute de dicho derecho, a un sector de la sociedad, a pesar de que la Constitución Federal lo concede de forma expresa a todas las personas sin hacer ninguna restricción a nadie.

Finalmente, el promotor de la acción añade que con la forma tan amplia en que fue redactada la fracción X del artículo 160 impugnada “...*para reclamar sus derechos...*”, se prohíbe a los integrantes de las instituciones policiales hacer efectivos sus derechos concedidos como trabajadores al servicio del Estado, negándoles la existencia y el que puedan hacer uso de toda garantía para que puedan gozar de los mismos, señalándolos como individuos sin derechos, lo que no resulta coherente con los principios de un estado democrático, ni con lo establecido en el artículo 1º de la Constitución Federal.

Pues bien, en el caso la Comisión promovente señala que impugna la fracción X del artículo 160 de la Ley de Seguridad Pública del Estado de Tlaxcala y sus Municipios, y si bien, este Tribunal Pleno advierte que en ciertas partes del escrito de acción, la accionante de manera expresa señala que de dicha fracción “*reclama la restricción que se efectúa a los integrantes de las instituciones*

policiales para formar parte o intervenir en agrupaciones para reclamar sus derechos”, lo cierto es que en sus conceptos de invalidez elabora argumentos de los que se advierte que en realidad impugna la totalidad de la fracción X del citado precepto, por lo tanto, este Tribunal Pleno analizará la totalidad de la fracción X aludida.¹³

A la vez, aunque en esencia la Comisión promovente centra su concepto de invalidez en el derecho de reunión, lo cierto es que en el mismo se formulan argumentos que podrían impactar el derecho de asociación, por lo que también se analizarán las implicaciones en este sentido.

5.1.- Naturaleza administrativa de la relación jurídica con el estado de los militares, marinos, personal del servicio exterior, agentes del Ministerio Público, peritos y miembros de las instituciones policiales.

A fin de resolver el tema planteado, este tribunal considera pertinente analizar previamente la naturaleza de la relación con el estado de los servidores públicos contemplados en el apartado B del artículo 123 constitucional y, en particular, el estatus de aquéllos referidos específicamente en la fracción XIII de dicho apartado.

Desde el texto original de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de mil novecientos diecisiete, quedó expresamente plasmado que las bases de las leyes del trabajo previstas en el artículo 123, regirían a los obreros, jornaleros, empleados, domésticos y artesanos,¹⁴ y si bien se previó que de igual forma, las mismas serían aplicables a todo contrato de trabajo, lo cierto es que un análisis del Diario de los Debates y de las

¹³ No debe perderse de vista que la Comisión promovente señala que impugna y solicita se declare la invalidez de “... *la fracción X del artículo 160 de la Ley de Seguridad Pública del Estado de Tlaxcala y sus Municipios*”, tal como se advierte de diversas páginas de su escrito (1, 3 y 18), independientemente de que en otras páginas de su libelo indique que impugna la citada fracción en la parte que establece “... *formar parte o intervenir en ... agrupaciones, ya sea para reclamar sus derechos...*” (4, 8 y 14 por ejemplo).

¹⁴ “Artículo. 123.- *El Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados deberán expedir leyes sobre el trabajo, fundadas en las necesidades de cada región, sin contravenir a las bases siguientes, las cuales regirán el trabajo de los obreros, jornaleros, empleados, domésticos y artesanos, y de una manera general todo contrato de trabajo:...*”.

discusiones que precedieron la aprobación del citado precepto, permite concluir que el artículo 123 no tenía como intención regular a los funcionarios y empleados públicos, sujetos a un nombramiento –y no a un contrato de trabajo- y a una compensación – más no a un salario-.¹⁵

Para ello, debe recordarse que el proyecto de Constitución inicialmente presentado por Venustiano Carranza, Primer Jefe del Ejército Constitucionalista y entonces encargado del Ejecutivo de la República Mexicana, contemplaba la protección de los trabajadores esencialmente en el artículo 5º, y que la propuesta de texto del artículo 123, surgió de un grupo de diputados constituyentes, quienes en su iniciativa original, contemplaban sólo al trabajo económico, esto es, al que produce y referido más bien a los obreros industriales. No obstante, la Comisión que elaboró el dictamen respectivo, determinó que era necesario equilibrar todo trabajo sujeto a salario y presentar una redacción más inclusiva del trabajo en general, pero aun así, la intención de dicha ampliación era comprender a empleados comerciales, artesanos y domésticos, más no a los servidores públicos, quienes finalmente, como se advierte de los artículos 13, 89, fracción II¹⁶

¹⁵ “Artículo. 13.- Nadie puede ser juzgado por leyes privativas ni por tribunales especiales. Ninguna persona o corporación puede tener fuero, ni gozar más emolumentos que los que sean **compensación** de servicios públicos y estén fijados por la ley. Subsiste el fuero de guerra para los delitos y faltas contra la disciplina militar; pero los tribunales militares en ningún caso y por ningún motivo podrán extender su jurisdicción sobre personas que no pertenezcan al Ejército. Cuando en un delito o falta del orden militar estuviere complicado un paisano, conocerá del caso la autoridad civil que corresponda”.

“Artículo. 127.- El Presidente de la República, los individuos de la Suprema Corte de Justicia, los Diputados y Senadores, y demás funcionarios públicos de la Federación, de **nombramiento** popular, recibirán una **compensación** por sus servicios que será determinada por la ley y pagada por el Tesoro Federal. Esta compensación no es renunciable, y la ley que la aumente o disminuya no podrá tener efecto durante el período en que un funcionario ejerce el cargo”.

¹⁶ “Artículo. 89.- Las facultades y obligaciones del Presidente son las siguientes:

...II.- **Nombrar** y remover libremente a los secretarios del Despacho, al procurador general de la República, al gobernador del Distrito Federal y a los gobernadores de los Territorios, al procurador general de justicia del Distrito Federal y Territorios, remover a los agentes diplomáticos y empleados superiores de Hacienda y nombrar y remover libremente a los demás empleados de la Unión, cuyo nombramiento o remoción no esté determinada de otro modo en la Constitución o en las leyes.

y 127 del propio texto constitucional entonces aprobado, serían como ya se afirmó, designados por nombramiento -no por contrato-, previéndose además que por sus servicios recibirían compensaciones -no salarios-.

Lo anterior, sin perjuicio de que la propia Constitución implícitamente reconoció que algunos servicios públicos, pudiesen ser prestados por quienes no tuvieran el carácter de funcionarios o empleados públicos, como los de transporte (ferrocarriles, tranvías, etc.), casos en los que sería aplicable el derecho de huelga previsto en la fracción XVIII del entonces artículo 123 constitucional, condicionado a que se diera aviso, con diez días de anticipación, a la Junta de Conciliación y Arbitraje, de la fecha señalada para la suspensión del trabajo.

El legislador ordinario, confirmó la diferencia existente entre los trabajadores en general y los trabajadores al servicio del Estado, cuando al publicarse en mil novecientos treinta y uno la primera Ley Federal del Trabajo, se precisó en su artículo 2º que las relaciones de estos últimos, se regularían por leyes del servicio civil:

*“Artículo 2º. Las relaciones entre el Estado y sus servidores se regirán por las **leyes del servicio civil** que se expidan”.*

Así, en mil novecientos treinta y ocho se expidió el Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión y en mil novecientos cuarenta y uno, se expidió un nuevo Estatuto con denominación y disposiciones similares, precisándose sobre todo en este último, una distinción entre los trabajadores de base y los de confianza (artículo 4º), y a la vez, destacándose que “*todos los miembros de las Policías Preventivas, Judiciales y Sanitarias, los Agentes de las Comisiones de Seguridad y los Comandantes del Registro Aduanal*”, serían considerados trabajadores de confianza (artículo 4º, inciso c).

El artículo 5º del propio Estatuto, precisó que el mismo sólo regiría las relaciones de los Poderes de la Unión y los trabajadores de base, y que por tanto, los empleados de confianza no quedaban comprendidos en ella. Ahí, se precisó que también quedaban excluidos los miembros del ejército y

armada, los miembros del Servicio Exterior Mexicano y el personal de vigilancia de todo género de establecimientos penitenciarios, cárceles o galeras, quienes se regirían por sus leyes y reglamentos.

En cualquier caso, durante la Quinta Época del Semanario Judicial de la Federación, se emitieron criterios que establecieron claramente que el artículo 123 constitucional, no era sustento de las relaciones de los trabajadores al servicio del Estado, y que éstas tenían una naturaleza distinta a la laboral y más bien derivada de lo señalado en el artículo 89, fracción II de la Carta Magna.¹⁷ Destacan al efecto, los criterios de rubro y texto siguiente:

“ESTATUTO DE TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, NO ES REGLAMENTARIO DEL ARTÍCULO 123 CONSTITUCIONAL. El Estatuto no es una ley reglamentaria del artículo 123 constitucional sino un ordenamiento desvinculado del mismo, que rige las relaciones jurídicas de los trabajadores de base y los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, incluyendo los Gobiernos del Distrito y Territorios Federales, representados por sus Titulares respectivos”.¹⁸

“ESTATUTO DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, NATURALEZA JURÍDICA DEL. Si bien es cierto que la naturaleza jurídica de la relación

de trabajo establecida entre el Estado y sus servidores, es **radicalmente distinta del nexa laboral** existente entre patronos y trabajadores de la Industria o Empresas privadas, debe observarse, que la Ley Federal del Trabajo vigente, tiene el carácter de Ley Reglamentaria del artículo 123 de la Constitución, pues en tanto que el Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión reglamenta, a su vez, la facultad que el artículo 89, fracción II, de la referida Ley Fundamental concede al ciudadano Presidente de la República para nombrar y remover libremente a los empleados de la Unión cuyo nombramiento o remoción no esté determinado de otro modo en la Constitución o en las leyes, así como las atribuciones que el mencionado ordenamiento Supremo concede a los Poderes Legislativo y Judicial para nombrar y remover a sus servidores, dado el texto del mandato constitucional a que se ha hecho mérito, el Estatuto de los Trabajadores al Servicio del Estado entraña una autolimitación del Poder Público y, esta autolimitación se inspira en el propósito fundamental de garantizar a los servidores del Estado su estabilidad en el puesto que desempeñan, con todas las consecuencias proteccionistas que de la misma se derivan, como son: derechos a escalafón, ascensos, riesgos profesionales, jubilaciones, etcétera, ya que el derecho de los servidores del Estado a la estabilidad en sus puestos, constituye el patrimonio básico de los mismos y de sus familiares”.¹⁹

“ESTATUTO JURÍDICO DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, NO ES

¹⁷ “Artículo. 89.- Las facultades y obligaciones del Presidente son las siguientes: ...

II. —Nombrar y remover libremente a los secretarios del Despacho, al procurador general de la República, al gobernador del Distrito Federal y a los gobernadores de los Territorios, al procurador general de justicia del Distrito Federal y Territorios. remover a los agentes diplomáticos y empleados superiores de Hacienda y nombrar y remover libremente a los demás empleados de la Unión, cuyo nombramiento o remoción no esté determinada de otro modo en la Constitución o en las leyes”.

¹⁸ Quinta Época, Registro 367749, Cuarta Sala, Tesis Aislada, Semanario Judicial de la Federación, Tomo CXIX, Materia Laboral, Página 3748. Amparo directo en materia de trabajo 3576/53. Jefe del Departamento del Distrito Federal. 15 de marzo de 1954. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: Arturo Martínez Adame. La publicación no menciona el nombre del ponente.

¹⁹ Quinta Época, Registro 804729, Cuarta Sala, Tesis Aislada, Semanario Judicial de la Federación, Tomo CXIX, Materia Laboral, Página 2102. Amparo directo en materia de trabajo 600/52. Gobierno del Territorio Norte de la Baja California. 26 de marzo de 1954. Unanimidad de cinco votos. Relator: Gilberto Valenzuela.

REGLAMENTARIO DEL ARTÍCULO 123 CONSTITUCIONAL. El Estatuto de Trabajadores al Servicio del Estado no es una Ley Reglamentaria del artículo 123 constitucional sino un ordenamiento desvinculado del mismo, que rige las relaciones jurídicas entre los trabajadores de base y los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, incluyendo los Gobiernos del Distrito y Territorios Federales, representados por sus titulares respectivos”.²⁰

“ESTATUTO JURÍDICO PARA LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, NATURALEZA DEL (SUPLETORIEDAD DE LA LEY DEL TRABAJO). El Estatuto Jurídico para los Trabajadores al Servicio del Estado, como Ley Reglamentaria del artículo 89, fracción II, de la Constitución Federal, y la Ley Federal del Trabajo, como reglamentaria del artículo 123 de la misma Ley Fundamental, rigen dos géneros de relaciones contractuales de trabajo de naturaleza jurídica radicalmente distinta como son el nexo laboral entre patronos y trabajadores de la industrias o empresas privadas y el anexo del Estado con sus servidores, pues mientras en el primero el contrato es susceptible de rescisión unilateral por parte del patrón si se allana a cubrir las prestaciones que para el caso le impone la ley, el segundo mantiene el principio de la estabilidad del trabajador en el empleo, del que sólo puede ser cesado por las causas limitativamente precisados en el mismo. Además, mientras la reglamentación contenida en la Ley del Trabajo la impone el Estado a los particulares, el Estatuto Jurídico es una autolimitación que el Estado se impone a la radical facultad

que le confiere el artículo 89 constitucional. Por estas razones la supletoriedad que a la Ley del Trabajo le confiere el artículo 8o. del Estatuto Jurídico no tiene un carácter general y sólo opera en los casos en que las características privativas de ambos ordenamientos lo permiten”.²¹

“TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, SALVO LOS CASOS DE EXCEPCIÓN, EL CESE DE LOS, SÓLO SURTE EFECTOS A PARTIR DEL PRONUNCIAMIENTO QUE DICTE EL TRIBUNAL DE ARBITRAJE. SALARIOS CAÍDOS. No es exacto que con relación a los trabajadores de los Poderes de la Unión, sea aplicable la fracción XXI del artículo 123 de la Constitución Federal y las disposiciones que la reglamentan, pues aunque el Estatuto Jurídico y la Ley Federal del Trabajo tienen como propósito fundamental la protección de los que trabajan, la verdad es que **entre el trabajador en general y el empleado público, existe diferencia** por cuanto a la actividad a la que aplican su fuerza de trabajo, pues mientras los primeros la desarrollan en una actividad encaminada a un propósito lucrativo, los segundos lo hacen en beneficio de la función estatal que en sus finalidades tiende a satisfacer las necesidades de la comunidad a través de los servicios públicos en la mayoría de los casos; de aquí que la protección a los trabajadores sujetos al derecho laboral la otorgue el artículo 123 constitucional y su Ley Reglamentaria, que lo es la Ley Federal del Trabajo, y al trabajador al Servicio del Estado el Estatuto Jurídico, que no tiene su origen en el artículo 123 citado, sino

²⁰ Quinta Época, Registro 367428, Cuarta Sala, Tesis Aislada, Semanario Judicial de la Federación, Tomo CXXI, Materia Constitucional, Laboral, Página 2963. Amparo directo en materia de trabajo 2878/53. Jefe del Departamento del Distrito Federal. 2 de abril de 1954. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: Luis Díaz Infante. La publicación no menciona el nombre del ponente.

²¹ Quinta Época, Registro 367417, Cuarta Sala, Tesis Aislada, Semanario Judicial de la Federación, Tomo CXXI, Materia Laboral, Página 2912. Amparo directo en materia de trabajo 600/52. Gobierno del Distrito Norte de la Baja California. 26 de marzo de 1954. Unanimidad de cinco votos. Relator: Gilberto Valenzuela. Nota: En el Tomo CXIX, la tesis aparece bajo el rubro: "ESTATUTO DE TRABAJADORES AL SERVICIO SOCIAL DEL ESTADO, NATURALEZA JURÍDICA DEL".

que constituye una **reglamentación autolimitativa de las facultades que da la Constitución a los Poderes a través de los cuales se ejerce la soberanía**, de manera que las situaciones de unos y otros trabajadores, aunque similares, no son iguales y por ello no pueden ser tratados en igual forma. Es por ello que el patrón puede rescindir el contrato de trabajo sin acudir a las Juntas de Conciliación y Arbitraje y sólo si no se justifica y comprueba el motivo al ser demandado a la reposición o a la reinstalación es condenado al pago de salarios caídos; en cambio, los titulares de las unidades burocráticas sólo pueden cesar a los trabajadores y justificar la causa después, en los casos a que se refieren las fracciones I, II, y IV del artículo 44 del Estatuto Jurídico, pero fuera de esos casos, sólo podrán hacerlo por resolución discrecional del Tribunal de Arbitraje, según lo dispone la fracción V del citado precepto y es hasta que dicha resolución se pronuncie cuando surte efectos el cese, de ahí la razón de la condena al pago de salarios caídos hasta esa fecha, ya que si el legislador al hacer uso de su soberanía, al dictar la ley, autolimitó sus facultades en los casos a que se refiere la fracción V invocada, otorgando la garantía a los trabajadores al servicio del Estado para que sea el Tribunal establecido al efecto, el que pronuncie la resolución discrecional sobre el cese que se solicite, es claro que no puede el titular burocrático dictarlo así, sin responsabilidad ulterior, pues aun en el caso de encontrarse justificado y aprobado, el pronunciamiento respectivo sólo surte efectos a partir de la fecha en que es dictado por el Tribunal de Arbitraje”.²²

²² Quinta Época, Registro 366129, Cuarta Sala, Tesis Aislada, Semanario Judicial de la Federación, Tomo CXXXI, Materia Laboral, Página 421. Amparo directo 4180/55. Procurador General de la República. 21 de febrero de 1957. Unanimidad de cinco votos. Ponente: Alfonso Guzmán Neyra.

“ESTATUTO DE TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO. El artículo 123 Constitucional faculta al Congreso de la Unión para expedir leyes sobre el trabajo, para regir entre obreros, jornaleros, empleados domésticos y de una manera general sobre todo contrato de trabajo; de manera que puede expedir una Ley para cada clase de contrato de trabajo, a saber; obreros, jornaleros, domésticos, etc., sin violar dicho precepto y, en efecto, así lo ha hecho en parte, al expedir una Ley Federal del Trabajo, con capítulo especiales, para el trabajo ferrocarrilero, marítimo, doméstico, al elevar algunos contrato a la categoría de Ley, y al establecer en la Ley Federal del Trabajo, artículo 2o., que **las relaciones entre el Estado y sus servidores se regirá por las leyes del servicio civil que expidan, al expedirse el Estatuto Jurídico, este es la Ley del Servicio Civil a que el precepto transcrito se refiere**”.²³

Tal situación se modificó parcialmente con la reforma constitucional de mil novecientos sesenta,²⁴ en la que se reformó el artículo 123, precisamente para contemplar de manera especial un apartado “B”, destinado a regular las relaciones de trabajo entre los Poderes de la Unión, los Gobiernos del Distrito y de los territorios federales y sus trabajadores, pero salvándose en la fracción XIII²⁵ de dicho apartado, la previsión de que los militares, marinos y **miembros de los cuerpos de seguridad pública**, así como el personal del servicio exterior, se regirían por sus propias leyes.

Así, puede afirmarse que si bien antes de la reforma constitucional de mil novecientos sesenta, las relaciones de todos los funcionarios y empleados públicos con el Estado eran eminentemente de

²³ Quinta Época, Registro 367587, Cuarta Sala, Tesis Aislada, Semanario Judicial de la Federación, Tomo CXIX, Materia Laboral, Página 1066. Amparo directo en materia de trabajo 8926/48. **Balsí Gómez Moisés**. 15 de febrero de 1954. Unanimidad de cinco votos. Relator: Gilberto Valenzuela.

²⁴ Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de diciembre de 1960.

²⁵ “XIII.- Los militares, marinos y miembros de los cuerpos de seguridad pública, así como el personal del servicio exterior, se regirán por sus propias leyes”.

naturaleza administrativa y no laboral, a partir de dicho momento:

a) Las relaciones del Estado con sus trabajadores -de base-, serían en lo sucesivo de carácter laboral o al menos equiparadas a dicha naturaleza, en tanto que, por otra parte,

b) Seguirían teniendo una naturaleza especial “no laboral”, las relaciones del Estado con personal afín a tareas de seguridad y del servicio exterior, las cuales, además, estarían sujetas a una regulación secundaria especializada, pues en el artículo 123, apartado “B”, fracción XIII constitucional, existe un mandato al Congreso para regular a este tipo de servidores públicos.

En el caso del personal de confianza, de conformidad con la fracción XIV²⁶ del citado apartado “B” del artículo 123 constitucional, se previó que el mismo disfrutaría de las medidas de protección al salario y de los beneficios de la seguridad social, por lo que para este tipo de trabajadores, se contempló también constitucionalmente un régimen especial.

Durante la Sexta Época del Semanario Judicial de la Federación, se emitieron criterios en los que a raíz de la interpretación de legislación secundaria, se estableció una clara distinción entre los trabajadores administrativos que laboran en las instituciones de policía y quienes estrictamente se desempeñan como policías, reconociéndose implícitamente para los primeros una relación equiparable a la naturaleza laboral y como trabajadores de base, pero manteniéndose para el segundo grupo –policías- un régimen especial. Entre dichos criterios, destacan los siguientes que se transcriben como referencia:

“TRABAJADORES DEL ESTADO. EMPLEADOS ADMINISTRATIVOS DENTRO DE LA JEFATURA DE POLICÍA. El inciso c), fracción II del artículo 4o., del Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, no incluye a los empleados administrativos que laboran en la Jefatura de Policía del

*Distrito Federal, porque dicha disposición no puede examinarse en forma aislada sino debe ser relacionada con el Reglamento de la Policía Preventiva del Distrito Federal, en el cual se distingue entre el personal de carrera y el personal integrado por auxiliares y asimilados, indicándose en el artículo 2o. de dicho reglamento que este personal se integra con dos grupos de elementos, el de línea y el de servicios, quedando incluidas en el primero todas aquellas personas a quienes se destinan para vigilar que no se altere el orden público y para intervenir como auxiliares en los actos que afecten a la integridad de las personas, la moral o las buenas costumbres, en tanto que el segundo lo integran aquellas personas que laboran en las oficinas y otras dependencias administrativas, no pudiendo inferirse que los empleados de las mismas, que no desempeñan funciones de vigilancia del orden público, aun cuando ostenten la denominación de ‘policías’ deben ser considerados como miembros de la Policía Preventiva del Distrito Federal, para los efectos señalados en el estatuto citado, pues por el contrario se trata de personal que conforme al artículo 36 del propio reglamento, debe ser permanente y no puede ser destituido o inhabilitado sino por sentencia de tribunal competente, que en el caso sólo puede ser el Tribunal de Arbitraje”.*²⁷

“POLICÍA DEL DISTRITO FEDERAL, CARÁCTER DE LOS EMPLEADOS ADMINISTRATIVOS DE LA. No puede estimarse que los empleados administrativos que laboran en las oficinas de la policía sean trabajadores de confianza y miembros de la Policía Preventiva

²⁶ “XIV.- La Ley determinará los cargos que serán considerados de confianza. Las personas que los desempeñen disfrutarán de las medidas de protección al salario y gozarán de los beneficios de la seguridad social”.

²⁷ Sexta Época, Registro 275487, Cuarta Sala, Tesis Aislada, Semanario Judicial de la Federación, Volumen XXXVIII, Quinta Parte, Materia Laboral, Página 56. Amparo directo 404/59. Jefe del Departamento del Distrito Federal. 26 de agosto de 1960. Cinco votos. Ponente: Arturo Martínez Adame.

para los efectos señalados en el Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión; este criterio se encuentra robustecido por el Reglamento de la Policía Preventiva del Distrito Federal que postula como empleados de confianza tan solo unos cuantos miembros de la policía, tal como se asienta en la tercera parte considerativa del decreto de fecha once de febrero de mil novecientos cuarenta y nueve, publicado en el Diario Oficial de la Federación del veinticinco de mayo del mismo año, por el que se adicionó el artículo 37 del citado reglamento”.²⁸

“TRABAJADORES DEL ESTADO. POLICÍAS Y EMPLEADOS ADMINISTRATIVOS. NO SON CONSIDERADOS POR LA LEY COMO DE CONFIANZA. La Cuarta Sala de la Suprema Corte ha estimado que el inciso c), fracción II, del artículo 4o. del Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, no incluye a los empleados administrativos que laboran en la Jefatura de Policía, pues dicha disposición legal no puede examinarse en forma aislada, sino que precisa relacionarla con el Reglamento de Policía Preventiva del Distrito Federal, en el cual se distingue entre personal de carrera y el personal integrado por auxiliares y asimilados, indicándose en el artículo segundo de dicho reglamento de la policía preventiva que éste personal se integra con dos grupos de elementos, el de línea y el de servicios, quedando incluidas en el primero, todas aquellas personas a quienes se destina para vigilar que no se altere el orden público y para intervenir como auxiliares en los actos que afecten a la

integridad de las personas, la moral o las buenas costumbres; en tanto que el segundo lo integran aquellas personas que laboran en las oficinas y otras dependencias administrativas, no pudiendo inferirse que los empleados de las mismas, quienes no desempeñan funciones de vigilancia del orden público, aun cuando ostenten la denominación de ‘policía’ deban ser considerados como miembros de la Policía Preventiva del Distrito Federal, para los efectos señalados en el estatuto, sino que por el contrario se trata de personal que, de conformidad con lo establecido en el artículo 36 del propio reglamento, debe ser permanente y por lo tanto no puede ser destituido o inhabilitado, sino por sentencia de tribunal competente, que en el caso sólo puede ser el Tribunal de Arbitraje. Ahora bien, si el actor, desempeñaba un puesto de mecanógrafo, para los efectos del reglamento citado tenía el carácter de empleado administrativo dentro de la Jefatura de Policía, en la cual los puestos de confianza comprenden únicamente a la oficialidad, a los policías, cabos y sargentos, incluidos en el personal de línea, quienes por sus funciones están sujetos a un régimen en el que prevalece la disciplina militar; pero no se comprende en este personal a los mecanógrafos, quienes son simples amanuenses. Estimar por lo tanto en forma diferente el régimen de trabajo de dichos mecanógrafos, implicaría otorgar al artículo 4o. del Estatuto Jurídico, un alcance uniforme que no tiene, tratándose de empleados propiamente dichos de la Policía Preventiva del Distrito Federal, porque al distinguirse dos grupos de servidores en ella, uno administrativo y otro militarizado, es inconcuso que por la naturaleza de las funciones que desempeña cada uno de ellos, de hecho se rigen por disposiciones diferentes. Tan es así que todo el personal no militarizado, aun ostentando puestos de oficiales, cabos

²⁸ Sexta Época, Registro 274168, Cuarta Sala, Tesis Aislada, Semanario Judicial de la Federación, Volumen LXXIV, Quinta Parte, Materia Laboral, Página 33. Amparo directo 746/59. Jefe del Departamento del Distrito Federal. 12 de agosto de 1963. Unanimidad de cuatro votos. Ponente: Manuel Yáñez Ruiz.

o sargentos, según el departamento u oficina en donde se hallen asignados, no están obligados a cumplir con determinadas normas a que se encuentra sujeto el personal de línea, como los son las llamadas 'revistas', el 'acuartelamiento', los 'plantones' o los 'arrestos' cuando incurrir en algunas faltas, sino que sus actividades como las de cualquier otro servidor público, las desarrollan en una oficina. Por este motivo las califica la responsable como "burocráticas", oponiéndolas a las del personal militarizado que comprende a los policías de pie, de idiomas, montados, los policías de los cuerpos motorizados y los del cuerpo de bomberos, quienes inclusive, por disposición reglamentaria, están sujetos a otro tipo de nombramiento. Es también por esta razón que la condena por salarios caídos resulta procedente, pues es consecuencia del despido injustificado que sufrió el actor, por lo que la aplicación del artículo 41, fracción V, del estatuto, es correcta, ya que en este cuerpo de leyes se considera como obligación de los Poderes de la Unión, cubrir la indemnización que corresponde en estos casos, y el monto de dichos salarios caídos equivale al pago de daños y perjuicios ocasionados al empleado y de los cuales debe ser legítimamente resarcido".²⁹

**“TRABAJADORES DEL ESTADO.
POLICÍAS. EMPLEADOS**

²⁹ Sexta Época, Registro 276076, Cuarta Sala, Tesis Aislada, Semanario Judicial de la Federación, Volumen XXXI, Quinta Parte, Materia Laboral, Página 93. Amparo directo 752/59. Jefe del Departamento del Distrito Federal. 29 de enero de 1960. Unanimidad de cuatro votos. Ponente: Ángel Carvajal. Amparo directo 760/59. Jefe del Departamento del Distrito Federal. 7 de enero de 1960. Unanimidad de cuatro votos. La publicación no menciona el nombre del ponente. Sexta Época, Quinta Parte, Volumen XXVIII, Página 149. Amparo directo 754/59. Jefe de Departamento del Distrito Federal. 29 de octubre de 1959. Cinco votos. Ponente: Gilberto Valenzuela. Nota: En el Volumen XXVIII, página 149, la tesis aparece bajo el rubro: "TRABAJADORES DEL ESTADO, POLICÍAS, EMPLEADOS ADMINISTRATIVOS ESTÁN EXCLUIDOS DE LOS PUESTOS DE CONFIANZA".

ADMINISTRATIVOS, NO SON CONSIDERADOS POR LA LEY COMO DE CONFIANZA. *Se ha estimado que en manera alguna puede aceptarse como de confianza el puesto de empleado administrativo ya que el inciso c), de la fracción II del artículo 4o. del Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, no incluye a los empleados administrativos que laboran en la Jefatura de Policía, pues es preciso interpretar dicha disposición estatutaria relacionándola con el Reglamento de Policía Preventiva del Distrito Federal, en la cual se distingue entre personal de carrera, auxiliares y asimilados, definiéndose en el artículo 2o. del referido reglamento, cual es el personal de carrera. Indícase además en esta disposición reglamentaria que este personal queda comprendido por dos grupos de elementos, de línea y el de servicios, formado el primero de ellos por todas aquellas personas a quienes se destina para intervenir como auxiliares en la represión de los actos que afecten a la integridad de las personas, la moral o las buenas costumbres, en tanto que el segundo está integrado por las personas que laboran en las oficinas y demás dependencias administrativas, no pudiendo inferirse que los empleados administrativos, quienes no desempeñan funciones de vigilantes del orden, aun cuando ostenten la denominación de 'Policía Preventiva del Distrito Federal', para los efectos señalados en el estatuto, sino que por el contrario, se trata de personal que, de conformidad con lo establecido en el artículo 36, del propio reglamento, debe ser permanente y el cual no puede ser destituido o inhabilitado, sino por sentencia de tribunal competente. No se está por lo tanto, haciendo prevalecer una disposición reglamentaria con respecto a lo que marca una ley federal, sino que, es necesario atender la finalidad que se persiguió tratándose de los*

trabajadores administrativos de la Jefatura de Policía, al establecerse en el reglamento que su destitución sólo procedería mediante sentencia dictada por un tribunal competente, que en el caso sólo puede serlo el Tribunal de Arbitraje. Ahora bien, si se analiza con detenimiento dicho reglamento se encuentra que los empleados administrativos están excluidos de los puestos de confianza de la propia jefatura, el cual comprende tan sólo, a la oficialidad a los policías, cabos y sargentos, incluidos en el personal de línea y quienes por sus funciones quedan sujetos a un régimen distinto, en el que prevalece la disciplina militar. Por ello estimar en forma diferente este régimen de trabajo implicaría otorgarle al artículo 4o. del Estatuto Jurídico un alcance uniforme que no tiene tratándose de los empleados propiamente dichos de la Policía Preventiva del Distrito Federal, porque al distinguirse dos grupos de servidores en ella, uno administrativo y otro militarizado, es indiscutible que por la naturaleza de las funciones que desempeña cada uno de ellos, de hecho se rigen por disposiciones diferentes, tan es así, que los empleados administrativos, aun ostentando puestos de cabos o sargentos, según el departamento u oficio en donde se hallen asignados, no están obligados a cumplir con determinadas normas a que se encuentra sujeto el personal de línea, como lo son las llamadas 'revistas', el 'acuartelamiento', los 'plantones' o los 'arrestos' cuando incurrir en algunas faltas, sino que sus actividades como las de cualquier otro servidor público, las desarrollan en una oficina".³⁰

"TRABAJADORES DEL ESTADO. POLICÍA. EMPLEADOS ADMINISTRATIVOS. ESTÁN EXCLUIDOS DE LOS PUESTOS DE CONFIANZA. *Tratándose de los trabajadores administrativos de la jefatura de policía, su destitución sólo procedería mediante sentencia dictada por el tribunal competente, que en el caso sólo puede serlo el Tribunal de Arbitraje. Ahora bien, si se analiza con detenimiento el reglamento de policía se encuentra que los empleados administrativos están excluidos de los puestos de confianza de la propia jefatura, el cual comprende tan sólo a la oficialidad, a los policías, cabos y sargentos, incluidos en el personal de línea y quienes por sus funciones quedan sujetos a un régimen distinto, en el que prevalece la disciplina militar. Por ello estimar en forma diferente este régimen de trabajo implicaría otorgarle al artículo 4o. del Estatuto Jurídico un alcance uniforme que no tiene tratándose de los empleados propiamente dichos de la Policía Preventiva del Distrito Federal, porque al distinguirse dos grupos de servidores en ella, uno administrativo y otro militarizado, es indiscutible que por la naturaleza de las funciones que desempeña cada uno de ellos, de hecho se rigen por disposiciones diferentes. Tan es así, que los empleados administrativos, aun*

³⁰ Sexta Época, Registro 803803, Cuarta Sala, Tesis Aislada, Semanario Judicial de la Federación, Volumen XXIX, Quinta Parte, Materia Laboral, Página 80. Amparo directo 792/59. Jefe del Departamento del Distrito Federal. 26 de noviembre de 1959. Cinco votos. Ponente: Gilberto Valenzuela. Sexta Época, Quinta Parte: Volumen XXVIII, página 149. Amparo directo 754/59. Jefe del Departamento del Distrito Federal. 29 de octubre de 1959. Cinco votos. Ponente: Gilberto Valenzuela. Volumen XXVII, página 44.

Amparo directo 756/59. Jefe del Departamento del Distrito Federal. 28 de septiembre de 1959. Cinco votos. Ponente: Ángel Carvajal. Volumen XXVI, página 109. Amparo directo 456/59. Jefe del Departamento del Distrito Federal. 6 de agosto de 1959. Unanimidad de cuatro votos. Ponente: Arturo Martínez Adame. Notas: En el Volumen XXVIII, página 149, la tesis aparece bajo el rubro: "TRABAJADORES DEL ESTADO. POLICÍA. EMPLEADOS ADMINISTRATIVOS. ESTÁN EXCLUIDOS DE LOS PUESTOS DE CONFIANZA". En el Volumen XXVII, Página 44, la tesis aparece bajo el rubro: "TRABAJADORES DEL ESTADO, EMPLEADOS ADMINISTRATIVOS DE LA JEFATURA DE POLICÍA, NO CLASIFICADOS EMPLEADOS DE CONFIANZA". En el Volumen XXVI, página 109, la tesis aparece bajo el rubro: "TRABAJADORES DEL ESTADO. EMPLEADOS ADMINISTRATIVOS DE LA JEFATURA DE POLICÍA, NO SON CONSIDERADOS COMO DE CONFIANZA".

ostentando puestos de cabos o sargentos, según el departamento u oficina en donde se hallen asignados, no están obligados a cumplir con determinadas normas a que se encuentra sujeto el personal de línea, como lo son las llamadas 'revistas', el 'acuartelamiento', los 'plantones' o los 'arrestos' cuando incurrn en algunas faltas, sino que sus actividades como las de cualquier otro servidor público, las desarrollan en una oficina".³¹

“TRABAJADORES DEL ESTADO, EMPLEADOS ADMINISTRATIVOS DE LA JEFATURA DE POLICÍA, NO CLASIFICADOS EMPLEADOS DE CONFIANZA. En manera alguna puede aceptarse como de confianza un puesto de empleado administrativo, ya que el inciso C) de la fracción II del artículo 4o. del Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, no incluye a los empleados administrativos que laboran en la jefatura de policía, pues es preciso interpretar dicha disposición estatutaria relacionándola con el Reglamento de Policía Preventiva del Distrito Federal, en la cual se distingue entre personal de carrera, auxiliares y asimilados, definiéndose en el artículo 2o. del referido reglamento, cual es el personal de carrera. Indícase además en esta disposición reglamentaria que este personal queda comprendido por dos grupos de elementos, el de línea y el de servicios, formado el primero de ellos por todas aquellas personas a quienes se destina para evitar alteraciones del orden público y para intervenir como auxiliares en la represión de los actos que afecten a la integridad de las personas, la moral o las buenas costumbres, en tanto que el segundo está integrado por las

personas que laboran en las oficinas y demás dependencias administrativas, no pudiendo inferirse que los empleados administrativos, quienes no desempeñan funciones de vigilante del orden, aun cuando ostenten la denominación de 'policía' deban ser considerados como miembros de la Policía Preventiva del Distrito Federal, para los efectos señalados en el estatuto, sino que por el contrario, se trata de personal que, de conformidad con lo establecido en el artículo 36 del propio reglamento, debe ser permanente y el cual no puede ser destituido o inhabilitado, sino por sentencia de tribunal competente. Ahora bien, si se analiza con detenimiento dicho reglamento se encuentra que los empleados administrativos están excluidos de los puestos de confianza de la propia jefatura, el cual comprende tan sólo a la oficialidad, a los policías, cabos y sargentos, incluidos en el personal de línea y quienes por sus funciones quedan sujetos a un régimen distinto, en el que prevalece la disciplina militar. Por ello, estimar en forma diferente éste régimen de trabajo implicaría otorgarle al artículo 4o. del Estatuto Jurídico un alcance uniforme que no tiene tratándose de los empleados propiamente dichos de la Policía Preventiva del Distrito Federal, porque al distinguirse dos grupos de servidores en ella, uno administrativo y otro militarizado, es indiscutible que por la naturaleza de las acciones que desempeña cada uno de ellos, de hecho se rigen por disposiciones diferentes. Tan es así, que los empleados administrativos, aun ostentando puestos de cabos o sargentos, según el departamento u oficina en donde se hallen asignados, no están obligados a cumplir con determinadas normas a que se encuentra sujeto el personal de línea, como lo son las llamadas 'revistas', 'acuartelamiento', los 'plantones' o los 'arrestos' cuando incurrn en algunas faltas, sino que sus

³¹ Sexta Época, Registro 800979, Cuarta Sala, Tesis Aislada, Semanario Judicial de la Federación, Volumen XXVIII, Quinta Parte, Materia Laboral, Página 149. Amparo directo 754/59. Jefe del Departamento del Distrito Federal. 29 de octubre de 1959. Cinco votos. Ponente: Gilberto Valenzuela.

*actividades como las de cualquier otro servidor público, las desarrollan en una oficina”.*³²

Sobre este último tema, la Segunda Sala de este Alto Tribunal, atendiendo a las funciones que realizan los servidores públicos de las instituciones policiales, al resolver la Contradicción de Tesis 93/2012, determinó que sólo los miembros de las instituciones policiales que realicen efectivamente funciones de policía y estén sujetos al servicio profesional de carrera, se regirán por el régimen especial previsto en la aludida fracción XIII del Apartado B del artículo 123 Constitucional, mientras que los diversos trabajadores administrativos se regularán en términos de la diversa fracción XIV, del propio apartado B.³³

Retomando la cronología que nos ocupa, conviene mencionar que en mil novecientos sesenta y tres,³⁴ se publicó en el Diario Oficial de la

³² Séptima Época, Registro 243302, Cuarta Sala, Tesis Jurisprudencia, Semanario Judicial de la Federación, Volumen 121-126, Quinta Parte, Materia Laboral, Página 135. Sexta Época, Registro 276315, Cuarta Sala, Tesis Aislada, Semanario Judicial de la Federación, Volumen XXVII, Quinta Parte, Materia Laboral, Página 44. Amparo directo 756/59. Jefe del Departamento del Distrito Federal. 28 de septiembre de 1959. Cinco votos. Ponente: Ángel Carvajal.

³³ Rubro y texto: “TRABAJADORES ADMINISTRATIVOS DE LAS INSTITUCIONES POLICIALES. NO ESTÁN SUJETOS AL RÉGIMEN DE EXCEPCIÓN DE DERECHOS PREVISTO EN EL ARTÍCULO 123, APARTADO B, FRACCIÓN XIII, CONSTITUCIONAL, POR LO QUE LA RELACIÓN QUE MANTIENEN CON AQUÉLLAS ES DE NATURALEZA LABORAL. De la interpretación del artículo referido, en relación con el numeral 73 de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, se advierte que el régimen de excepción de derechos previsto en el precepto constitucional, sólo es aplicable a los miembros de las instituciones policiales que realicen la función de policía y que estén sujetos al Servicio Profesional de Carrera Policial; en consecuencia quienes, aun perteneciendo a dichas instituciones (trabajadores administrativos) no realicen funciones similares a las de investigación, prevención y reacción en el ámbito de seguridad pública y no estén sujetos al sistema de carrera policial, mantienen una relación de naturaleza laboral con tales instituciones, la cual se rige en términos de la fracción XIV del apartado B del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.” Datos de localización: Jurisprudencia, Materia Laboral, número 2a/J. 67/2012 (10a) (IUS 2001527), Instancia: Segunda Sala. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro XI, agosto de 2012, tomo 1, pág. 957.

³⁴ Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 28 de diciembre de 1963.

Federación la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del apartado “B” del artículo 123 constitucional, y que la misma, en el último párrafo de la fracción II de su artículo 5º, previó que todos los miembros de los servicios policiacos y de tránsito, exceptuando quienes desempeñaren funciones administrativas, tendrían el carácter de trabajadores de confianza,³⁵ situación que desde luego genera inquietud en cuanto a si en efecto, los policías pueden tener dicho carácter o ser sólo considerados servidores públicos sujetos a leyes especiales, máxime que el texto vigente del citado precepto³⁶, sigue considerando como trabajadores de confianza a empleados policiales y afines a la seguridad, como lo es el caso de los Ministerios Públicos; pero como ya fue apuntado, esta inquietud se resuelve también con lo resuelto en la Contradicción de Tesis 93/2012, ya citada.

Es relevante precisar que en mil novecientos setenta y dos, se incorporó a la fracción XIII que nos ocupa, un segundo párrafo que tuvo como fin el plasmar la obligación del Estado para proporcionar seguridad social a los miembros en activo del Ejército, Fuerza Aérea y Armada, por conducto de un organismo al efecto encargado. El texto reformado, quedó redactado de la siguiente forma:

³⁵ “Artículo 5o.- Son trabajadores de confianza: ...

II.- ...

Todos los miembros de los servicios policiacos y de tránsito, exceptuando a los que desempeñen funciones administrativas”;

³⁶ **“LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, REGLAMENTARIA DEL APARTADO B) DEL ARTÍCULO 123 CONSTITUCIONAL.**

Artículo 5o.- Son trabajadores de confianza:

...

II.- En el Poder Ejecutivo, los de las dependencias y los de las entidades comprendidas dentro del régimen del apartado B del artículo 123 Constitucional, que desempeñan funciones que conforme a los catálogos a que alude el artículo 20 de esta Ley sean de:

...

k).- Los Agentes del Ministerio Público Federal y del Distrito Federal.

l).- Los Agentes de las Policías Judiciales y los miembros de las Policías Preventivas. Han de considerarse de base todas las categorías que con aquella clasificación consigne el Catálogo de Empleos de la Federación, para el personal docente de la Secretaría de Educación Pública.

La clasificación de los puestos de confianza en cada una de las dependencias o entidades, formará parte de su catálogo de puestos”.

“Art. 123. ...

...

B)

...XIII.- Los militares, marinos y miembros de los cuerpos de seguridad pública, así como el personal de servicio exterior se regirán por sus propias leyes;

(ADICIONADO, D.O.F. 10 DE NOVIEMBRE DE 1972)

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...”.

El precepto reformado, no modificó la naturaleza de la relación *“no laboral”* de los servidores públicos ahí beneficiados con una previsión de reconocimiento del derecho a recibir prestaciones de seguridad social, pues se mantuvo el supuesto específico de que las relaciones del Estado con este tipo de servidores públicos, serían reguladas por leyes específicas.

Tal reforma, desde luego, no implicó que sólo los miembros del Ejército, Fuerza Aérea y Armada pudieran tener tales prestaciones, y no los otros sujetos descritos en el precepto, esto es, los integrantes de los cuerpos de seguridad pública y del servicio exterior, sino sólo que, en su caso, esos beneficios, de concederse a estos últimos, tendrían que estar previstos en las leyes específicas aplicables a dichas funciones, en tanto que en el caso de los miembros del Ejército, Fuerza Aérea y Armada el referido derecho tenía una base constitucional expresa.

En la Séptima Época del Semanario Judicial de la Federación, destaca el siguiente criterio que reconoció al supuesto previsto en la fracción XIII del apartado “B” del artículo 123 constitucional, como una *“excepción”* a lo señalado en el propio apartado. Esto es, la interpretación se dio en el sentido de que las relaciones con el estado de los militares, marinos y miembros de los cuerpos de seguridad, así como del personal del servicio exterior, no se regularían

por lo previsto en el citado apartado “B”, sino en lo contemplado en las propias leyes aplicables a estas funciones:

“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. La situación jurídica de las personas que prestan sus servicios al Estado Federal, quedó definida, como garantía social, con la inclusión del Apartado ‘B’ del artículo 123 de la Constitución, que entró en vigor a partir del seis de diciembre de mil novecientos sesenta. El dispositivo anterior quedó colocado bajo el rubro general del propio artículo 123 que establece que el Congreso de la Unión, sin contravenir a las bases siguientes, deberá expedir leyes sobre el trabajo, las cuales regirán: ‘B’. Entre los Poderes de la Unión, el Gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores. El susodicho Apartado ‘B’ contiene las normas básicas aplicables a las relaciones de trabajo de todas las personas que presten sus servicios a las diferentes dependencias que integran el Gobierno Federal, con la *única excepción contenida en la fracción XIII que señala que los militares, marinos y miembros de los cuerpos de seguridad pública, así como el personal de servicio exterior se regirán por sus propias leyes.* La reglamentación de las bases anteriores está contenida en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado. La fracción XIV del apartado constitucional en cita estableció que la ley reglamentaria determinará los cargos que serán considerados como de confianza, y agregó que las personas que los desempeñen disfrutarán de las medidas de protección al salario y gozarán de los beneficios de la seguridad social a que el propio precepto constitucional se refiere. Lo

anterior significa, por una parte, que las personas que desempeñen cargos de confianza son trabajadores cuya calidad se encuentra reconocida por el propio Apartado 'B', y que gozarán de los derechos derivados de los servicios prestados en los cargos que ocupan, pues debe entenderse que la protección al salario debe hacerse extensiva, en general, a las condiciones laborales según las cuales deba prestarse el servicio, e igualmente a los derechos derivados de su afiliación al régimen de seguridad social que les es aplicable, de lo que resulta que la situación jurídica de estos trabajadores de confianza es la de estar protegidos por la propia disposición de la Carta Magna, excepto en lo relativo a derechos de carácter colectivo, y por lo que respecta a los derechos que derivan de la relación individual de trabajo sólo se encuentran excluidos de las normas que protegen a los trabajadores de base en cuanto a la estabilidad en el empleo, ya que estos derechos se encuentran consignados en la fracción IX del propio precepto en cita. En otras palabras, los trabajadores de confianza al servicio de los Poderes de la Unión gozan de los derechos que la Constitución concede a todos los trabajadores del Estado Federal, en lo que concierne a la relación individual de trabajo, excepto los relativos a la estabilidad en el empleo. Por otra parte, la disposición constitucional establece que los conflictos individuales, colectivos o intersindicales serán sometidos a un Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje integrado según lo previene la ley reglamentaria, con excepción de los conflictos entre el Poder Judicial de la Federación y sus servidores, que serán resueltos por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. En consecuencia las controversias derivadas de la relación de trabajo entre los titulares de las dependencias de los Poderes de la Unión y los trabajadores de confianza

al servicio de las mismas, deben ser resueltos por el mencionado tribunal que es el único competente, constitucionalmente, para dirimir dichos conflictos, ya que el precepto en comento no los excluye y deben quedar comprendidos en el campo de su jurisdicción".³⁷

Es en la Octava Época, que este Alto Tribunal, reconoce expresamente que la relación con el estado de quienes se encuentran enmarcados en la fracción XIII del apartado "B" del artículo 123 constitucional, es de orden administrativo, criterios que expresamente surgieron con motivo de la función policial, en el siguiente sentido:

“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 de servicio

³⁷ Sexta Época, Quinta Parte, Volumen CVII, Página 29. Amparo directo 3208/65. Carlos Barrera Ruiz. 9 de mayo de 1966. Cinco votos. Ponente: Ángel Carvajal. Secretario: Santiago Barajas Montes de Oca. Séptima Época, Quinta Parte, Volúmenes 121-126, Página 90. Amparo directo 3295/78. Antonio Cervantes Huerta y otro. 21 de febrero de 1979. Cinco votos. Ponente: David Franco Rodríguez. Secretario: Salvador Tejeda Cerda. Volúmenes 121-126, página 90. Amparo directo 784/78. Sergio Antonio Domínguez Espinosa. 26 de febrero de 1979. Cinco votos. Ponente: Julio Sánchez Vargas. Secretario: Jorge Landa. Volúmenes 121-126, página 90. Amparo directo 4893/78. Ismael Matus Martínez. 14 de marzo de 1979. Cinco votos. Ponente: Julio Sánchez Vargas. Secretaria: Raquel Ramírez Sandoval. Volúmenes 121-126, página 90. Amparo directo 6130/77. Antonio Cabrera Macías. 25 de abril de 1979. Unanimidad de cuatro votos. Ponente: David Franco Rodríguez. Secretario: Salvador Tejeda Cerda.

*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 del amparo que se promueva contra dichos actos es el juez de Distrito en Materia Administrativa, y no el de Materia Laboral”.*³⁸

³⁸ Octava Época, Registro 206053, Pleno, Tesis Aislada, Semanario Judicial de la Federación, Tomo I, Primera Parte-1, Enero-Junio de 1988, Materia Administrativa, Página 43. Competencia 165/87. Jueces de Distrito Octavo en Materia Administrativa y Segundo en Materia Laboral, en el Distrito Federal. 22 de marzo de 1988. Mayoría de diez votos de los señores Ministros: de Silva Nava, Castañón León, Fernández Doblado, Rodríguez Roldán, Gutiérrez de Velasco, Villagordoa Lozano, Suárez Torres, Chapital Gutiérrez, Díaz Romero, y presidente Carlos del Río Rodríguez, en contra de los emitidos por: López Contreras, Cuevas Mantecón, Alba Leyva, Azuela Güitrón, Pavón Vasconcelos, Adato Green, Martínez Delgado y Schmill Ordóñez; en ausencia del Ministro Díaz Infante previo aviso a la presidencia, y del Ministro Ponente Atanasio González Martínez por licencia concedida. La Ministra Moreno Flores de Corona, estuvo ausente en la votación. Ponente: Atanasio González Martínez. Secretaria: Alicia Rodríguez Cruz. Competencia 69/87. Juez Noveno de Distrito en Materia Administrativa y Juez Segundo de Distrito en Materia de Trabajo, en el Distrito Federal. 22 de marzo de 1988. Mayoría de diez votos de los señores Ministros: de Silva Nava, Castañón León, Fernández Doblado, Rodríguez Roldán, Gutiérrez de Velasco, Villagordoa Lozano, Suárez Torres, Chapital Gutiérrez, Díaz Romero y presidente Del Río Rodríguez; los señores Ministros: López Contreras, Cuevas Mantecón, Alba

Leyva, Azuela Güitrón, Pavón Vasconcelos, Adato Green, Martínez Delgado y Schmill Ordóñez votaron en contra del proyecto; el Ministro Presidente hizo suyo el proyecto ante la ausencia del Ministro González Martínez. Ponente: Atanasio González Martínez. Secretario: Guillermo David Vázquez Ortiz. Competencia 147/87. Juez Noveno de Distrito en Materia Administrativa y Juez Primero de Distrito en Materia de Trabajo, en el Distrito Federal. 18 de febrero de 1988. Mayoría de once votos de los señores Ministros: De Silva Nava, Castañón León, Fernández Doblado, Rodríguez Roldán, Gutiérrez de Velasco, González Martínez, Villagordoa Lozano, Moreno Flores, Suárez Torres, Chapital Gutiérrez y Díaz Romero, contra nueve votos de: López Contreras, Cuevas Mantecón, Alba Leyva, Azuela Güitrón, Pavón Vasconcelos, Adato Green, Martínez Delgado, Schmill Ordóñez y presidente Del Río Rodríguez. Ponente: Ernesto Díaz Infante. Secretario: José Antonio García Guillén. Competencia 144/87. Juez Noveno de Distrito en Materia Administrativa y Juez Segundo de Distrito en Materia de Trabajo, en el Distrito Federal. 18 de febrero de 1988. Mayoría de once votos de los señores Ministros: de Silva Nava, Castañón León, Fernández Doblado, Rodríguez Roldán, Gutiérrez de Velasco, González Martínez, Villagordoa Lozano, Moreno Flores, Suárez Torres, Chapital Gutiérrez y Díaz Romero, contra nueve votos de: López Contreras, Cuevas Mantecón, Alba Leyva, Azuela Güitrón, Pavón Vasconcelos, Adato Green, Martínez Delgado, Schmill Ordóñez y Presidente Del Río Rodríguez. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Engrose: Juan Díaz Romero. Secretaria: Concepción Martín Argumosa. Competencia 121/87. Juez Noveno de Distrito en Materia Administrativa y Juez Segundo de Distrito en Materia de Trabajo, en el Distrito Federal. 18 de febrero de 1988. Mayoría de once votos de los señores Ministros: de Silva Nava, Castañón León, Fernández Doblado, Rodríguez Roldán, Gutiérrez de Velasco, González Martínez, Villagordoa Lozano, Moreno Flores, Suárez Torres, Chapital Gutiérrez y Díaz Romero, contra nueve votos de: López Contreras, Cuevas Mantecón, Alba Leyva, Azuela Güitrón, Pavón Vasconcelos, Adato Green, Martínez Delgado, Schmill Ordóñez y Presidente Del Río Rodríguez. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretaria: Martha Moyao Núñez. Competencia 81/87. Juez Tercero de Distrito en Materia Administrativa y Juez Segundo de Distrito en Materia de Trabajo, en el Distrito Federal. 18 de febrero de 1988. Mayoría de once votos de los señores Ministros: de Silva Nava, Castañón León, Fernández Doblado, Rodríguez Roldán, Gutiérrez de Velasco, González Martínez, Villagordoa Lozano, Moreno Flores, Suárez Torres, Chapital Gutiérrez y Díaz Romero; los señores Ministros López Contreras, Cuevas Mantecón, Alba Leyva, Azuela Güitrón, Pavón Vasconcelos, Adato Green, Martínez Delgado, Schmill Ordóñez, y Presidente del Río Rodríguez, emitieron su voto en el sentido de que el Juez de Distrito en Materia de Trabajo es el competente para conocer del propio juicio de amparo. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretario: José Luis Rodríguez Santillán. Competencia 76/87. Juez Cuarto de Distrito en Materia Administrativa y Juez Primero de Distrito en Materia de Trabajo, en el Distrito Federal. 18 de febrero de 1988. Mayoría de once votos de los señores Ministros: de Silva Nava, Castañón León, Fernández Doblado, Rodríguez

“POLICÍA FEDERAL DE CAMINOS, EXCLUSIÓN MIEMBROS DE LA, DE LA LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación adoptó el criterio mayoritario de que conforme a lo dispuesto por el artículo 123, apartado B, fracción XIII, constitucional, quedan excluidos del régimen de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado los militares, los marinos, los cuerpos de seguridad y el personal del servicio exterior, respecto de los cuales la relación sigue siendo de orden administrativo y el Estado conserva su característica esencial de autoridad. En consecuencia, si de la lectura del Reglamento de la Policía Federal de Caminos se advierte que la estructura jerárquica militarizada de su organización corporativa sujeta a la disciplina militar y su funcionamiento tendiente a resguardar el orden en las vías federales y, eventualmente, a auxiliar al ejército mexicano, se llega al convencimiento de que dicho organismo es una corporación de seguridad pública, cuyo personal se encuentra militarizado, cabe concluir que la decisión del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje en el sentido de que un miembro de la policía mencionada carece de acción ante dicho Tribunal para demandar su reinstalación en el puesto que desempeñaba, no es violatoria de garantías”.³⁹

Roldán, Gutiérrez de Velasco, González Martínez, Villagordoa Lozano, Moreno Flores, Suárez Torres, Chapital Gutiérrez y Díaz Romero, contra nueve votos de: López Contreras, Cuevas Mantecón, Alba Leyva, Azuela Güitrón, Pavón Vasconcelos, Adato Green, Martínez Delgado, Schmill Ordóñez y Presidente Del Río Rodríguez. Fue encargado del engrose el Ministro Juan Díaz Romero; el Ponente Señor Ministro Mariano Azuela Güitrón, señaló que las consideraciones de su proyecto constituirían voto particular. Secretaria: Concepción Martín Argumosa.

³⁹ Octava Época, Registro 208036, Cuarta Sala, Tesis Aislada, Semanario Judicial de la Federación, Tomo I, Primera Parte-2, Enero-Junio de 1988, Materia Laboral,

Del criterio anterior, es posible también derivar que, cuando menos en ese momento, se consideró que, en los casos previstos, el estado no adquiere frente al servidor público el carácter de patrón, sino de autoridad. Este tipo de criterios, más adelante superados –en lo que a esta última afirmación se refiere–, se reiteraron en similar sentido en la Novena Época, destacando como relevantes, los 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 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

Página 411. Amparo directo 2282/87. Renato Miranda Ortiz. 23 de mayo de 1988. Mayoría de cuatro votos. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretario: Pablo V. Monroy Gómez. Disidente: José Martínez Delgado. Nota: En el Informe de 1988, la tesis aparece bajo el rubro: "POLICÍA FEDERAL DE CAMINOS, MIEMBROS DE LA, EXCLUIDOS DE LA LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO".

*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”.*⁴⁰

“SECRETARÍA DE SEGURIDAD PÚBLICA Y PROTECCIÓN DEL ESTADO DE GUERRERO. LA COMPETENCIA PARA CONOCER DE SUS CONFLICTOS CON LOS MIEMBROS DE UNA INSTITUCIÓN POLICIAL CORRESPONDE AL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DE LA ENTIDAD. Del proceso legislativo que dio origen al decreto de reformas y adiciones al artículo 123, apartado B, fracción XIII, de la Constitución General de la República (Diario Oficial de la Federación del 8 de marzo de 1999), se advierte que el Constituyente precisó que los miembros de las instituciones policiales se rigen por sus propias leyes y su relación con el Estado no es de naturaleza laboral, sino administrativa. Asimismo, el artículo 116, fracción VI, constitucional,

faculta a las Legislaturas Locales para regular las relaciones de trabajo entre los Estados y sus trabajadores, pero sobre las bases determinadas en el propio artículo 123 y sus disposiciones reglamentarias. Por su parte, los artículos 42 y 44 del Reglamento Interior de la Secretaría de Seguridad Pública y Protección Ciudadana del Estado de Guerrero, establecen que entre esa dependencia y sus servidores públicos existe una relación laboral regida por la Ley de Trabajo de los Servidores Públicos del Estado de Guerrero Número 248, de cuyo artículo 113 se desprende que su aplicación corresponde al Tribunal de Conciliación y Arbitraje del Estado, infiriéndose que dicho Tribunal, en principio, sería competente para conocer y dirimir las controversias entre los miembros de las instituciones policiales y la dependencia citada. Sin embargo, tales disposiciones no son acordes con los preceptos constitucionales citados, conforme a los cuales esa relación no es de naturaleza laboral sino administrativa y, en consecuencia, sus diferencias deben someterse a la jurisdicción concerniente a esta última materia, por lo que en atención al principio de supremacía establecido en el artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, debe prevalecer ésta sobre las disposiciones referidas. En congruencia con lo anterior, si los artículos 118 de la Constitución Política; 40 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Número 433 y 4 de la Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo Número 194, todas del Estado de Guerrero, instituyen la competencia del Tribunal de lo Contencioso Administrativo para conocer los procedimientos contenciosos de ese orden, suscitados entre las autoridades y los particulares, por afinidad, en observancia de la garantía prevista en el segundo párrafo del artículo 17 de la Constitución Federal, relativa a que

⁴⁰ Novena Época, Registro 200322, Pleno, Jurisprudencia, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo II, Septiembre de 1995, Materia Administrativa, Tesis P./J. 24/95, Página 43. Contradicción de tesis 11/94. Entre las sustentadas por el Primero y el Segundo Tribunales Colegiados del Segundo Circuito. 21 de agosto de 1995. Unanimidad de once votos. Ponente: Juventino V. Castro y Castro. Secretario: José Pablo Pérez Villalba. El Tribunal Pleno en su sesión privada del jueves treinta y uno de agosto de mil novecientos noventa y cinco asignó el número 24/1995 (9a.) a esta tesis de jurisprudencia aprobada al resolver la contradicción de tesis número 11/94. México, Distrito Federal, a treinta y uno de agosto de mil novecientos noventa y cinco.

toda persona tiene derecho a que se le administre justicia, ese órgano jurisdiccional debe conocer de los conflictos entre los miembros de una institución policial y la Secretaría de Seguridad Pública y Protección Ciudadana, pues el vínculo administrativo en aquéllos los asimila a las contiendas en las cuales interviene y en razón de su especialidad, dicha jurisdicción es la más pertinente para conocer y resolver dichas controversias, resultando aplicables por analogía las tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación publicadas con los números 2a./J. 77/2004, 2a./J. 51/2001, 2a./J. 35/99, 2a./J. 82/98, 2a./J. 10/97, 2a./J. 32/96, 2a./J. 23/96, 2a./J. 77/95 y P./J. 24/95".⁴¹

“POLICÍAS MUNICIPALES. EL ARTÍCULO 5o., INCISO A), DE LA LEY NÚMERO 51 RELATIVA AL ESTATUTO DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, DE LOS MUNICIPIOS Y DE LOS ORGANISMOS PÚBLICOS COORDINADOS Y DESCENTRALIZADOS DEL ESTADO DE GUERRERO QUE LOS CONSIDERA TRABAJADORES DE CONFIANZA, EXCEDE LO DISPUESTO EN EL ARTÍCULO 123, APARTADO B, FRACCIÓN XIII, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Antes de la reforma al citado precepto constitucional, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 8 de marzo

⁴¹ Novena Época, Registro 172320, Segunda Sala, Jurisprudencia, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXV, Mayo de 2007, Materia Administrativa, Tesis 2a./J. 91/2007, Página 1178. Contradicción de tesis 65/2007-SS. Entre las sustentadas por el Primer Tribunal Colegiado en Materias Civil y de Trabajo del Vigésimo Primer Circuito y el Segundo Tribunal Colegiado en las mismas materias y circuito. 25 de abril de 2007. Cinco votos. Ponente: José Fernando Franco González Salas. Secretario: Roberto Rodríguez Maldonado. Tesis de jurisprudencia 91/2007. Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del nueve de mayo de dos mil siete. Nota: Las tesis 2a./J. 77/2004, 2a./J. 51/2001, 2a./J. 35/99, 2a./J. 82/98, 2a./J. 10/97, 2a./J. 32/96, 2a./J. 23/96, 2a./J. 77/95 y P./J. 24/95 citadas, aparecen publicadas con los rubros: "SEGURIDAD PÚBLICA DEL ESTADO DE JALISCO. DE LOS CONFLICTOS SUSCITADOS CON MOTIVO DE LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS DE SUS AGENTES CORRESPONDE CONOCER, POR AFINIDAD, AL TRIBUNAL DE LO ADMINISTRATIVO", "COMPETENCIA PARA CONOCER DE LOS CONFLICTOS DERIVADOS DE LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS DE MIEMBROS DE LOS CUERPOS DE SEGURIDAD PÚBLICA EN EL ESTADO DE MORELOS. CORRESPONDE, POR AFINIDAD, AL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DE LA ENTIDAD", "POLICÍA AUXILIAR DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL. COMPETENCIA DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL PARA CONOCER DEL JUICIO LABORAL EN EL QUE SE RECLAMEN PRESTACIONES DE SEGURIDAD SOCIAL", "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", "COMPETENCIA PARA CONOCER DE LOS CONFLICTOS DERIVADOS DE LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS DE LOS POLICÍAS MUNICIPALES. CORRESPONDE AL TRIBUNAL FISCAL DEL ESTADO (LEGISLACIÓN DE TAMAULIPAS)", "COMPETENCIA PARA CONOCER DE LOS CONFLICTOS SUSCITADOS CON MOTIVO DE LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS DE POLICÍAS DEPENDIENTES DEL ESTADO DE MÉXICO. CORRESPONDE POR AFINIDAD AL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE MÉXICO)", "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)", "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". y "POLICÍAS MUNICIPALES Y JUDICIALES AL SERVICIO DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MÉXICO Y DE SUS MUNICIPIOS. SU RELACIÓN JURÍDICA ES DE NATURALEZA ADMINISTRATIVA". en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomos XX, julio de 2004, página 428; XIV, noviembre de 2001, página 33; IX, abril de 1999, página 111; VIII, diciembre de 1998, página 382; V, marzo de 1997, página 347; IV, julio de 1996, página 185; III, junio de 1996, página 244; II, diciembre de 1995, página 290 y II, septiembre de 1995, página 43, respectivamente.

de 1999, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la jurisprudencia de rubro: 'POLICÍA JUDICIAL FEDERAL. LOS ARTÍCULOS 65 Y 66 DE LA LEY ORGÁNICA DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, EN LOS QUE SE LES CONSIDERA TRABAJADORES DE CONFIANZA, SON INCONSTITUCIONALES DE ACUERDO CON LA JURISPRUDENCIA TEMÁTICA RELATIVA'. (Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-2000, Novena Época, Tomo I, Materia Constitucional, tesis 407, página 468), se pronunció en el sentido de que los grupos constituidos por los militares, los marinos, los miembros de los cuerpos de seguridad pública y el personal del servicio exterior, incluidos en la fracción XIII del apartado B del artículo 123 de la Constitución Federal, **no son considerados constitucionalmente como trabajadores al servicio del Estado, sino que su relación con el poder público es de naturaleza administrativa**. Por otra parte, del proceso de reformas que dio lugar al texto actual de la citada Norma Fundamental, se advierte que el Constituyente Permanente no tuvo la intención de modificar la naturaleza jurídica de la relación entre los militares, marinos, personal del servicio exterior, agentes del Ministerio Público y miembros de los cuerpos policiales, considerándola **laboral**, sino que estimó más apropiado que el texto constitucional hiciera referencia específica a los agentes del Ministerio Público y a los miembros de las instituciones policiales, expresando claramente que 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, cualquiera que sea el juicio o medio de defensa para combatir la remoción y, en su caso, sólo procederá la indemnización, **lo que implica que se dejó intocada la naturaleza administrativa de la relación de esos grupos con el Estado**. En ese sentido, se concluye que el artículo 5o. inciso a), de la Ley Número 51 relativa al Estatuto de los Trabajadores al Servicio del Estado, de los Municipios y de los Organismos Públicos Coordinados y Descentralizados del Estado de Guerrero al considerar de confianza a los miembros de los cuerpos de policía, excede lo dispuesto en el artículo 123, apartado B, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que los excluye de la relación que se entabla con el Estado, la cual debe ser de índole administrativa y no laboral, de manera que al quedar excluidos de este régimen no puede estimarse que su cargo sea de confianza".⁴²

"POLICÍA FEDERAL MINISTERIAL. SUS AGENTES PERTENECEN CONSTITUCIONALMENTE A UN RÉGIMEN ESPECIAL DONDE NO PUEDE RECLAMARSE LA POSIBLE AFECTACIÓN A DERECHOS LABORALES COMO EL DE ESTABILIDAD EN EL EMPLEO O CARGO O INMUTABILIDAD DE LAS CONDICIONES DE PERMANENCIA. Los agentes de la policía federal ministerial son empleados públicos nombrados mediante actos condición, que por

⁴² Novena Época, Registro 172172, Segunda Sala, Tesis Aislada, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXV, Junio de 2007, Materia Constitucional, Administrativa, Tesis 2a. L/2007, Página 346. Amparo directo en revisión 280/2007. Santiago González Flores. 9 de mayo de 2007. Cinco votos. Ponente: Margarita Beatriz Luna Ramos. Secretaria: Estela Jasso Figueroa.

virtud del artículo 123, apartado B, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos fueron excluidos de los derechos laborales de los trabajadores del Estado, pero particularmente carecen del derecho a la estabilidad en el empleo y de la inmutabilidad de toda condición de ingreso o permanencia en el cargo, medida constitucional que se adoptó en congruencia con los principios del derecho internacional en la materia, particularmente en los artículos 9, punto 1, del Convenio 87 sobre la Libertad Sindical y la Protección del Derecho de Sindicación, aprobado el 17 de junio de 1948; y 1, puntos 2 y 3, del Convenio 151 sobre la Protección del Derecho de Sindicación y los Procedimientos para Determinar las Condiciones de Empleo en la Administración Pública aprobado el 27 de junio de 1978, ambos de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), en los que se recomendó la no inclusión como trabajadores estatales de militares, marinos, cuerpos de seguridad pública en los derechos laborales, como también se les excluyó de los derechos de estabilidad por las características peculiares de sus servicios públicos cuyo objeto es el establecimiento del orden, la estabilidad y defensa de la nación, o para su imagen interna, cuyo control requiere de una rígida disciplina jerárquica de carácter administrativo, una constante vigilancia y una movilidad de los cargos y servidores públicos en razón de las necesidades que se susciten para el Estado y que representa una medida de orden constitucional a la fecha y que reconoce la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la jurisprudencia del Tribunal en Pleno P./J. 24/95, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo II, septiembre de 1995, página 43, de rubro: 'POLICÍAS MUNICIPALES Y JUDICIALES AL SERVICIO DEL

GOBIERNO DEL ESTADO DE MÉXICO Y DE SUS MUNICIPIOS. SU RELACIÓN JURÍDICA ES DE NATURALEZA ADMINISTRATIVA'. De todo lo anterior se sigue que la relación jurídica entre el Estado y un agente del servicio público de seguridad no es de trabajo, ni siquiera la que corresponde a un empleado de confianza como lo establece la jurisprudencia de la Segunda Sala del alto tribunal 2a./J. 14/98, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo VII, marzo de 1998, página 352, de rubro: 'POLICÍA JUDICIAL FEDERAL. LOS ARTÍCULOS 65 Y 66 DE LA LEY ORGÁNICA DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, EN LOS QUE SE LES CONSIDERA TRABAJADORES DE CONFIANZA, SON INCONSTITUCIONALES DE ACUERDO CON LA JURISPRUDENCIA TEMÁTICA RELATIVA', por lo cual no pueden reclamar la posible afectación a derechos de estabilidad laboral ni la inmutabilidad de las condiciones de subsistencia de su nombramiento".⁴³

⁴³ Novena Época, Registro 163054, Primera Sala, Jurisprudencia, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXXIII, Enero de 2011, Materia Administrativa, Tesis 1a./J. 106/2010, Página 372. Amparo en revisión 2198/2009. Néstor Faustino Luna Juárez. 3 de febrero de 2010. Cinco votos. Ponente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Secretario: Emmanuel G. Rosales Guerrero. Amparo en revisión 21/2010. Luis Federico Tapia Cedillo. 17 de febrero de 2010. Cinco votos. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretaria: Dolores Rueda Aguilar. Amparo en revisión 40/2010. José Antonio Gutiérrez Lara. 3 de marzo de 2010. Cinco votos. Ponente: Juan N. Silva Meza. Secretaria: Eugenia Tania C. Herrera-Moro Ramírez. Amparo en revisión 90/2010. Salvador Rubén Vázquez Ortiz. 24 de marzo de 2010. Unanimidad de cuatro votos. Ausente y Ponente: José de Jesús Gudiño Pelayo; en su ausencia hizo suyo el asunto Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Secretario: Rogelio Alberto Montoya Rodríguez. Amparo en revisión 410/2010. José Carlos Loria Yunes. 7 de junio de 2010. Unanimidad de cuatro votos. Ausente y Ponente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas; en su ausencia hizo suyo el asunto Juan N. Silva Meza. Secretaria: Rocío Balderas Fernández. Tesis de jurisprudencia 106/2010. Aprobada por la Primera Sala de

“POLICÍA FEDERAL MINISTERIAL. LOS NOMBRAMIENTOS DE SUS AGENTES NO SON CONTRATOS DE TRABAJO SINO ‘ACTOS CONDICIÓN’. Los nombramientos a cargos públicos, como los de Policía Federal Ministerial, representan actos administrativos condicionados, también conocidos como ‘actos condición’, en virtud de que sus investiduras no se concretan mediante un acto unilateral (aunque sea discrecional) emitido por la persona facultada para hacer la designación, pues no puede imponerse obligatoriamente un cargo público a un administrado sin su aceptación, ni tampoco se trata de un contrato, porque el nombramiento no origina situaciones jurídicas individuales. Por ende, se trata de actos diversos en cuya formación concurren las voluntades del Estado y del particular que acepta el nombramiento, cuyos efectos no son fijar derechos y obligaciones recíprocas, sino condicionar la existencia del acto administrativo del que deriva el cargo a las disposiciones legales vigentes en las que se determinen abstracta e impersonalmente los derechos y obligaciones que les corresponden, de manera que esta modalidad representa una expresión de la voluntad de la administración pública mediante resolución, que se caracteriza porque su validez o extinción se relaciona necesariamente con acontecimientos futuros e inciertos que representan las condiciones a las cuales se subordina tanto el valor como la subsistencia del acto. Por tanto, los nombramientos de los agentes policiales, siendo actos condición, jurídicamente no pueden considerarse contratos de trabajo conforme a la fracción XIII del apartado B del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que excluye a los miembros de los cuerpos de seguridad

*pública y policías de la aplicación de las normas que rigen las relaciones del Estado con sus trabajadores, siendo esa expulsión el fin constitucional perseguido con la introducción de esa regulación, concretada mediante el decreto de reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos publicado en el Diario Oficial de la Federación el 5 de diciembre de 1960, en cuya exposición de motivos se mencionó que era necesario establecer bases constitucionales para un régimen protector de los empleados al servicio del Estado en términos semejantes -no iguales- a los previstos en el apartado A, por una parte, pero con la precisión, por la otra, de que de dicho estatus se haría la exclusión expresa de cuatro grupos: militares, marinos, miembros de los cuerpos de seguridad pública y el personal del servicio exterior, lo que a la fecha permanece a pesar de las reformas constitucionales posteriores”.*⁴⁴

⁴⁴ Novena Época, Registro 163055, Primera Sala, Jurisprudencia, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXXIII, Enero de 2011, Materia Administrativa, Tesis 1a./J. 104/2010, Página 371. Amparo en revisión 2198/2009. **Néstor Faustino Luna Juárez**. 3 de febrero de 2010. Cinco votos. Ponente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Secretaria: Emmanuel G. Rosales Guerrero. Amparo en revisión 21/2010. **Luis Federico Tapia Cedillo**. 17 de febrero de 2010. Cinco votos. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretaria: Dolores Rueda Aguilar. Amparo en revisión 40/2010. **José Antonio Gutiérrez Lara**. 3 de marzo de 2010. Cinco votos. Ponente: Juan N. Silva Meza. Secretaria: Eugenia Tania C. Herrera-Moro Ramírez. Amparo en revisión 90/2010. **Salvador Rubén Vázquez Ortiz**. 24 de marzo de 2010. Unanimidad de cuatro votos. Ausente y Ponente: José de Jesús Gudiño Pelayo; en su ausencia hizo suyo el asunto Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Secretario: Rogelio Alberto Montoya Rodríguez. Amparo en revisión 410/2010. **José Carlos Loria Yunes**. 7 de junio de 2010. Unanimidad de cuatro votos. Ausente y Ponente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas; en su ausencia hizo suyo el asunto Juan N. Silva Meza. Secretaria: Rocío Balderas Fernández. Tesis de jurisprudencia 104/2010. Aprobada por la Primera Sala de este

“POLICÍA FEDERAL MINISTERIAL. EL NOMBRAMIENTO Y LA PERMANENCIA EN EL CARGO DE SUS AGENTES NO SON SUSCEPTIBLES DE ANÁLISIS CONSTITUCIONAL A TRAVÉS DE LA GARANTÍA DE IRRETROACTIVIDAD DE LA LEY.

El nombramiento de Policía Federal Ministerial representa un acto condición y, por ende, debe reconocerse que no tiene el efecto de fijar derechos ni obligaciones entre la persona designada y el Estado, sino de condicionar la existencia del acto al cumplimiento de las disposiciones legales existentes por parte de la persona destinataria, las que determinan en forma abstracta e impersonal los derechos y obligaciones que le corresponden, aunado a que constitucionalmente los policías y el personal de seguridad pública se encuentran excluidos de los derechos de estabilidad en el empleo conforme a la fracción XIII del apartado B del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Por tanto, los nombramientos de los agentes policiales y su permanencia en dichos cargos representan cuestiones que no son susceptibles de análisis constitucional a través de la garantía de irretroactividad de la ley contenida en el primer párrafo del artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dado que no pueden invocarse derechos adquiridos en ese ámbito, pues el acto condición se caracteriza por regir sobre la obligación de cumplimiento de las exigencias presentadas en términos de las leyes y exigencias de subsistencia vigentes, y la permanencia, al representar un estado de inmutabilidad y estancia en un mismo lugar. Esto es, se trata de un concepto referido hacia el futuro, ya que

"permanecer" no es un concepto que actúe hacia el pasado ni afecta situaciones que pudieran constituir derechos adquiridos, sino que trata situaciones y acontecimientos que sólo se presentan en tiempo futuro, porque la satisfacción de requisitos para mantener dicho estado presupone que su contenido se satisfaga al porvenir, es decir, se trata de situaciones cuyo tiempo gramatical denota una acción, proceso o estado de cosas posteriores".⁴⁵

“POLICÍA FEDERAL MINISTERIAL. CUANDO ALGUNA NORMA CALIFIQUE LABORALMENTE A SUS AGENTES COMO EMPLEADOS DE CONFIANZA, JURÍDICAMENTE NO PUEDE SER ENTENDIDA EN SU LITERALIDAD NI PODRÍAN RECONOCERSE ALCANCES PROPIOS DE ESTA CLASE DE TRABAJADORES. *Los agentes de la Policía Federal Ministerial son empleados públicos nombrados mediante actos condición y regidos constitucionalmente por el artículo*

⁴⁵ Novena Época, Registro 163056, Primera Sala, Jurisprudencia, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXXIII, Enero de 2011, Materia Administrativa, Tesis 1a./J. 105/2010, Página 370. Amparo en revisión 2198/2009. Néstor Faustino Luna Juárez. 3 de febrero de 2010. Cinco votos. Ponente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Secretario: Emmanuel G. Rosales Guerrero. Amparo en revisión 2256/2009. Emilio Pazos Arteaga. 10 de febrero de 2010. Cinco votos. Ponente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Secretario: Alfredo Aragón Jiménez Castro. Amparo en revisión 21/2010. Luis Federico Tapia Cedillo. 17 de febrero de 2010. Cinco votos. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretaria: Dolores Rueda Aguilar. Amparo en revisión 40/2010. José Antonio Gutiérrez Lara. 3 de marzo de 2010. Cinco votos. Ponente: Juan N. Silva Meza. Secretaria: Eugenia Tania C. Herrera-Moro Ramírez. Amparo en revisión 90/2010. Salvador Rubén Vázquez Ortiz. 24 de marzo de 2010. Unanimidad de cuatro votos. Ausente y Ponente: José de Jesús Gudiño Pelayo; en su ausencia hizo suyo el asunto Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Secretario: Rogelio Alberto Montoya Rodríguez. Tesis de jurisprudencia 105/2010. Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada de diecisiete de noviembre de dos mil diez.

123, apartado B, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que los excluye como trabajadores de cualquier clase. Esta excepción está reconocida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, sin que pase inadvertido que **en algunos ordenamientos se les ha considerado incorrectamente como empleados de confianza,** contradiciendo la regulación e interpretación constitucional. Incluso, preceptos con dichas características se han estimado inconstitucionales, como lo establece la jurisprudencia 2a./J. 14/98, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo VII, marzo de 1998, página 352, de rubro: ‘POLICÍA JUDICIAL FEDERAL. LOS ARTÍCULOS 65 Y 66 DE LA LEY ORGÁNICA DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, EN LOS QUE SE LES CONSIDERA TRABAJADORES DE CONFIANZA, SON INCONSTITUCIONALES DE ACUERDO CON LA JURISPRUDENCIA TEMÁTICA RELATIVA’. Por tanto, **es inconcuso que cuando alguna norma califique laboralmente a dichos agentes policiales como empleados de confianza, jurídicamente no puede ser entendida en su literalidad ni podrían reconocerse alcances propios de esta clase de operarios, pues ello contravendría el sistema normativo constitucional establecido para el caso donde existe exclusión expresa del máximo orden jurídico que no admite ser contradicha ni entendida de manera diferente por provenir directamente del texto constitucional**”.⁴⁶

⁴⁶ Novena Época, Registro 163059, Primera Sala, Jurisprudencia, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXXIII, Enero de 2011, Materia Administrativa, Tesis: 1a./J. 107/2010, Página 365. Amparo en revisión 2198/2009. **Néstor Faustino Luna Juárez**. 3 de febrero de 2010. Cinco votos. Ponente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Secretario: Emmanuel G. Rosales Guerrero. Amparo en revisión 21/2010. **Luis Federico Tapia Cedillo**. 17 de febrero de

“PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. EL ARTÍCULO 19 DE LA LEY ORGÁNICA RESPECTIVA, PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 29 DE MAYO DE 2009, NO CONTRAVIENE EL ARTÍCULO 123, APARTADO B, FRACCIÓN XIII, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. La citada norma constitucional establece que **los agentes del ministerio público se regirán por sus propias leyes** y que podrán ser separados de su cargo si no cumplen con los requisitos de permanencia o removidos por causa de responsabilidad; esta regla se encuentra dirigida a aquellos que realizan la función establecida en los artículos 21 y 102, apartado A, de la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues el Constituyente Permanente previó un régimen específico para los agentes del Ministerio Público que se ubican en una posición fundamental en la procuración de justicia y, por ende, en la conformación del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Ahora, el artículo 19 de la Ley Orgánica mencionada, en tanto dispone que serán removidos libremente por el Procurador General de la República los directores generales, entre los cuales se ubica el de Visitaduría, no contraviene la fracción XIII del

2010. Cinco votos. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretaria: Dolores Rueda Aguilar. Amparo en revisión 40/2010. José Antonio Gutiérrez Lara. 3 de marzo de 2010. Cinco votos. Ponente: Juan N. Silva Meza. Secretaria: Eugenia Tania C. Herrera-Moro Ramírez. Amparo en revisión 90/2010. **Salvador Rubén Vázquez Ortiz**. 24 de marzo de 2010. Unanimidad de cuatro votos. Ausente y Ponente: José de Jesús Gudiño Pelayo; en su ausencia hizo suyo el asunto Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Secretario: Rogelio Alberto Montoya Rodríguez. Amparo en revisión 410/2010. **José Carlos Loria Yunes**. 7 de junio de 2010. Unanimidad de cuatro votos. Ausente y Ponente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas; en su ausencia hizo suyo el asunto Juan N. Silva Meza. Secretaria: Rocío Balderas Fernández. Tesis de jurisprudencia 107/2010. Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada de diecisiete de noviembre de dos mil diez.

*apartado B del artículo 123 constitucional, porque si bien el Director General de Visitaduría de la Procuraduría General de la República es agente del Ministerio Público de la Federación, conforme al numeral 4, fracción VIII, inciso I, del Reglamento de la Ley Orgánica citada, debe considerarse que ostenta ese carácter por disposición legal, como lo ordena el precepto 13, antepenúltimo párrafo, de la mencionada Ley Orgánica y, por ello, no forma parte del Servicio Profesional de Carrera, ni puede exigirse el seguimiento de procedimiento alguno para su remoción; pues incluso representa una autoridad jerárquicamente superior de los agentes del Ministerio Público de la Federación, debido a que sus funciones, entre otras, son verificar el cumplimiento de la Constitución y de las leyes que de ella emanen, de la normativa interna de la Procuraduría a través de visitas de control y evaluación técnico-jurídicas y de seguimiento de las unidades administrativas y órganos de la Procuraduría, a través de sus agentes del Ministerio Público de la Federación Visitadores. En consecuencia, la remoción libre que prevé el artículo 19 de la ley orgánica aludida para los directores generales de la Procuraduría General de la República, en el caso específico del de Visitaduría, no se opone a la norma constitucional mencionada”.*⁴⁷

Durante la Novena Época surgió una nueva modificación al precepto constitucional que nos ocupa, publicada en mil novecientos noventa y nueve, en los términos siguientes:

⁴⁷ Décima Época, Registro 160661, Segunda Sala, Tesis Aislada, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro II, Noviembre de 2011, Tomo 1, Materia Constitucional, Tesis 2a. LXXXI/2011 (9a.), Página 501. Amparo en revisión 610/2011. **Joaquín Jesús Pérez Serrano**. 7 de septiembre de 2011. Cinco votos; Margarita Beatriz Luna Ramos votó con salvedades. Ponente: Sergio A. Valls Hernández. Secretario: Luis Javier Guzmán Ramos.

“Art. 123. ...

...

B)

(REFORMADO PRIMER PARRAFO, D.O.F. 8 DE MARZO DE 1999) 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.

...”.

Dicha reforma, tuvo por objeto precisar que los miembros del Ministerio Público y los de la policía que lo auxilia, son parte de las instituciones de seguridad pública y se rigen por sus propias leyes, como puede observarse, en lo conducente, de la exposición de motivos correspondiente:

**“PROCESOS LEGISLATIVOS
EXPOSICIÓN DE MOTIVOS
CÁMARA DE ORIGEN: SENADORES
EXPOSICIÓN DE MOTIVOS
MÉXICO D.F., A 10 DE DICIEMBRE
DE 1997
INICIATIVA DEL EJECUTIVO
CC Secretarios de la Cámara de
Senadores del
H. Congreso de la Unión
Presentes.**

Uno de los principales compromisos del Ejecutivo Federal a mi cargo es el sustancial mejoramiento del sistema de justicia en nuestro país.

Desde el inicio de la presente administración se han impulsado profundas reformas tendientes a fortalecer las instituciones encargadas de la procuración e impartición de justicia, a fin de brindar mayor seguridad jurídica a los particulares en el goce de sus derechos y el ejercicio de sus libertades, incrementar el acceso a la justicia y garantizar que las autoridades actúen con apego a la ley.

...

Otro de los campos en los que se requiere una actuación decisiva de los poderes de la Unión, es el relativo al régimen jurídico de los cuerpos de seguridad pública.

En el año de 1994 se adicionó, en el artículo 21 constitucional, el concepto de seguridad pública, la cual es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los estados y municipios, en las respectivas competencias que la misma Constitución señala.

La seguridad pública, ejercida por los cuerpos de seguridad pública, tiene por objeto salvaguardar la integridad y derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos. En consecuencia, es una función esencial para el desarrollo nacional y la convivencia armónica de la sociedad.

Congruente con ello, la Constitución establece, de manera categórica, que la actuación de las instituciones policiales se regirá por los principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez.

Sin embargo, es necesario reconocer que el objetivo de la seguridad pública no se ha cumplido cabalmente. En diversas ocasiones la sociedad y gobierno han manifestado su rechazo hacia la actuación de los malos elementos de los cuerpos de seguridad pública, quienes lejos de proteger y brindar seguridad a la ciudadanía, han aprovechado sus cargos para ofenderla, ya sea propiciando la impunidad o bien cometiendo ilícitos.

Además, esos malos elementos han deteriorado gravemente la confianza de la población en estas instituciones, perjudicando con ello el buen nombre y actuación de aquellos elementos que, por el contrario, observan una conducta íntegra, cumplen con profesionalismo sus funciones e

inclusivo sacrifican su vida en el desempeño de sus deberes.

La fracción XIII del apartado B del artículo 123 Constitucional dispone que los miembros de los cuerpos de seguridad pública, al igual que los militares, marinos y personal del servicio exterior, se rigen por sus propias leyes. **Sobre el particular, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que estos cuatro grupos mantienen una relación de carácter administrativo con el Estado y no así de naturaleza laboral, como la del resto de los servidores públicos.** En tal virtud, los miembros de los cuerpos de seguridad pública no tienen los derechos laborales consagrados en el resto del citado artículo constitucional y solo gozan de los beneficios que sus leyes respectivas les confieren.

Ahora bien, algunas de estas leyes otorgaron a los miembros de instituciones encargadas de la seguridad pública, diversos beneficios como la permanencia en el cargo y establecieron un complejo sistema para la separación del mismo. Ello es aplicable aún y cuando no se satisfacen las mínimas aptitudes para realizar las importantes funciones que tienen asignadas, en detrimento de los principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez que deben regir su actuación.

Lo anterior, ha propiciado que estos malos elementos abusen de un recurso tan noble como el juicio de garantías, para hacer prevalecer sus intereses particulares por sobre el interés de la nación, a fin de continuar aprovechando el cargo que ocupan para atentar la impunidad y la corrupción.

En tal virtud, **resulta indispensable someter el interés particular de los miembros de las instituciones de seguridad pública e instituciones**

policiales al de la sociedad a la que deben proteger. Para lograr lo anterior, la presente iniciativa pretende dejar en claro que el alto interés nacional no está limitado al interés particular de dichos servidores públicos.

En este contexto, la iniciativa propone establecer un marco constitucional que permitiría, por una parte, cumplir con el objeto de los sistemas de carrera de las instituciones de seguridad pública y, por la otra, contar con los mecanismos necesarios para remover libremente a aquellos servidores públicos que no cumplan con los requisitos de permanencia que las leyes vigentes en el momento de la remoción señalen para permanecer en el cargo.

De esta manera, en la legislación secundaria habrán de mantenerse, por una parte las ventajas que ofrecen los sistemas de carrera en lo relativo a la selección, ingreso, formación, capacitación, profesionalización, desarrollo, actualización, promoción, reconocimiento y separación de los miembros de las instituciones de seguridad pública y policiales y, por la otra, se regularía la libre remoción de quienes hubieran dejado de cumplir con requisitos de permanencia.

Por lo antes expuesto, se somete a la consideración de esa soberanía una propuesta de reforma a la fracción XIII del apartado B del artículo 123 de la Constitución.

Actualmente, el primer párrafo de la citada disposición señala que los miembros de los cuerpos de seguridad pública se rigen por sus propias leyes. Dicho precepto ha sido interpretado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el sentido de que tales cuerpos comprenden a los agentes del ministerio público y a la policía que los auxilia, además de otras instituciones encargadas de la función

de seguridad pública. En este sentido, y a fin de evitar confusiones, se propone modificar el párrafo primero de la fracción XIII, únicamente para precisar' que **los miembros del ministerio público y los de la policía que lo auxilia, son parte de las instituciones de seguridad pública y se rigen por sus propias leyes.**

Asimismo, de aprobarse la iniciativa, se adicionaría a la fracción XIII un último párrafo que pondría la libre remoción del cargo de aquellos miembros de las instituciones de seguridad pública e instituciones policiales que no cumplan con los requisitos que las leyes, vigentes en el momento de la remoción, señalen para permanecer en dichas instituciones, sin que, en ningún caso, proceda reinstalación o restitución de la plaza, cargo o comisión, cualquiera que sea el juicio o medio de defensa utilizado para combatir el acto.

Se reitera que no se trata de eliminar los beneficios de la carrera judicial. Los buenos elementos las instituciones policiales y de seguridad pública deben contar con sistemas que les permitan hacer una carrera profesional, digna y reconocida sociedad. Sin embargo estos sistemas deben también permitir a las autoridades separar oportunamente a los elementos que abusen de su posición y, corrompan las instituciones.

A fin de propiciar la efectividad de la reforma se propone señalar, en el artículo tercero transitorio, que las disposiciones expedidas con anterioridad a la entrada en vigor del presente Decreto no conceden derecho a los miembros de las instituciones de seguridad pública e instituciones policiales a la permanencia en el cargo, y así estar en posibilidad de remover libremente y sin posibilidad de reinstalación, a aquéllos servidores públicos que no cumplan con los

requisitos de permanencia necesarios para el óptimo desempeño de sus funciones.

Por lo antes expuesto y con fundamento en el artículo 71, fracción 1 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por el digno conducto de ustedes, ciudadanos Secretarios, me permito someter a consideración del Honorable Congreso de la Unión la presente Iniciativa de

DECRETO QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 16, 19, 20, 22 Y 123 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

ÚNICO.- Se reforma el segundo párrafo del artículo 16; se reforma el primer párrafo se adiciona un segundo párrafo y los dos subsecuentes pasan a ser tercero y cuarto párrafos del artículo 19; se adiciona un antepenúltimo párrafo y se recorren en su orden los dos siguientes al artículo 20; se adiciona un último párrafo del artículo 22; se reforma el primer párrafo y se adiciona un tercer párrafo a la fracción XIII del apartado B del artículo 123, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 123.-,...

A....

I a XXXI

B....

I a XII.

XIII. Los militares, marinos, miembros de las instituciones de seguridad pública, los del ministerio público y los de la policía que lo auxilia, así como el personal del servicio exterior se regirán por sus propias leyes.

.....

Los miembros de las instituciones de seguridad pública e instituciones policiales, de los municipios, entidades federativas y gobierno federal, podrán ser removidos libremente 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 en ningún caso proceda reinstalación o restitución de la plaza, cargo o comisión, cualquiera que sea el juicio o medio de defensa utilizado para combatir el acto. En su caso, sólo procederá indemnización.

...

XIII bis. y XIV...

TRANSITORIO

...

México, Distrito Federal, a los nueve días del mes de diciembre de mil novecientos noventa siete

Sufragio Efectivo. No Reelección El Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

Ernesto Zedillo Ponce de León".

Es evidente que la reforma constitucional de mil novecientos noventa y nueve, no tuvo por finalidad eliminar el carácter administrativo de la relación del Estado con los cuerpos de seguridad y demás sujetos previstos en la fracción XIII del apartado B del artículo 123, sino más aún, reconocer tal naturaleza e incorporar a la misma a los agentes del Ministerio Público y a la policía que le auxilia.

De igual forma, en el marco precisamente de ese orden "administrativo", la reforma constitucional previó una restricción constitucional expresa relacionada con la permanencia de los miembros de las instituciones de seguridad pública e instituciones policiales tanto del ámbito federal, como del local, lo cual es relevante, pues no tratándose necesariamente de personal de confianza, era necesario precisar cuál

sería el principio de permanencia en el servicio aplicable a este tipo de servidores públicos.

Así, no sólo se precisó que este tipo de servidores públicos podrían ser removidos libremente de su cargo de no cumplir con los requisitos previstos en las leyes aplicables, sino también, que no podrían ser reinstalados o restituidos en sus puestos.

Por tanto, el precepto constitucional modificado en mil novecientos noventa y nueve, siguió reconociendo una naturaleza especial “no laboral” a este tipo de servidores públicos; lo que no impide que puedan reconocerse algunas prestaciones o beneficios a favor de los mismos.

De hecho, el que determinados servidores públicos, entre ellos los policías, deban regularse por sus propias leyes, no implica en ningún sentido el que los mismos carezcan de derechos o de garantías, sino sólo que sus derechos y obligaciones estarán referidos en una ley de naturaleza especializada.

No puede negarse que quienes se desempeñan en este tipo de instituciones, más allá de las obligaciones especiales que les son inherentes, bajo determinadas circunstancias ponen en peligro su salud y su vida al servicio de la sociedad, lo que incluso, podría justificar prestaciones adicionales o de naturaleza especial acorde a la función que desempeñan.

Así, se estima que quienes están contemplados en la fracción XIII del apartado “B” del artículo 123 constitucional, deben regularse precisamente por sus propias leyes, pues así lo exige la naturaleza especial de su función, la cual, impone condiciones *sui generis* tanto en términos de disciplina, vigilancia, rendición de cuentas y demás obligaciones, como en términos de derechos, pues se trata de servidores públicos sujetos a términos especiales de horario, estrés, seguridad y demás aspectos inherentes al servicio prestado, mismo que exige un trato diferenciado del Estado y de la propia sociedad a la que se sirve.

Es por ello que la Ley Fundamental establece en la porción normativa que nos ocupa, un régimen excepcional de trato a quienes sirven a la patria en posiciones de alto riesgo como las de seguridad pública, pues finalmente, se trata de personas que poniendo en grave riesgo su seguridad

y su vida, sirven a la sociedad en busca de preservar el orden y la paz pública, así como en consecuencia, protegen los derechos y libertades de los integrantes de la sociedad, lo que desde luego, exige a la vez condiciones de servicios especiales, así como derechos y obligaciones propias de la función que se desempeña. Los derechos que se concedan en las leyes específicas que rijan a los miembros de las instituciones policiales, tendrían que buscar precisamente compensar la ausencia de derechos de orden laboral a quienes se desempeñen en este tipo de servicios.

Con tal espíritu, en una diversa reforma constitucional del año dos mil ocho, nuevamente se hicieron precisiones a la porción normativa que nos ocupa, tanto para incluir a los agentes del Ministerio Público y Peritos, en el supuesto de excepción a la permanencia en el servicio contenida en el segundo párrafo del propio artículo 123, apartado “B”, fracción XIII de la Carta Magna, como para prever a favor de los mismos sistemas complementarios de seguridad social:

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

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, peritos y los miembros de las instituciones policiales, se regirán por sus propias leyes.

Los agentes del Ministerio Público, los peritos y los miembros de las instituciones policiales de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, podrán ser separados de sus cargos si no cumplen con los requisitos que las leyes vigentes en el momento del acto señalen para permanecer en dichas instituciones, o removidos por incurrir en responsabilidad en el desempeño de sus funciones. Si la autoridad

jurisdiccional resolviere que la separación, remoción, baja, cese o cualquier otra forma de terminación del servicio fue injustificada, el Estado sólo estará obligado a pagar la indemnización y demás prestaciones a que tenga derecho, sin que en ningún caso proceda su reincorporación al servicio, cualquiera que sea el resultado del juicio o medio de defensa que se hubiere promovido.

Las autoridades del orden federal, estatal, del Distrito Federal y municipal, a fin de propiciar el fortalecimiento del sistema de seguridad social del personal del Ministerio Público, de las corporaciones policiales y de los servicios periciales, de sus familias y dependientes, instrumentarán sistemas complementarios de seguridad social”.

La intención de la reforma arriba citada, puede apreciarse de mejor forma de una lectura del Dictamen que en la Cámara de Origen se emitió con respecto a la respectiva iniciativa:

“PROCESOS LEGISLATIVOS
DICTAMEN/ORIGEN
DIPUTADOS
DICTAMEN
México, D. F., a 11 de diciembre de 2007.

DICTAMEN DE LAS COMISIONES
UNIDAS DE PUNTOS
CONSTITUCIONALES Y DE
JUSTICIA, CON PROYECTO DE
DECRETO QUE REFORMA,
ADICIONA Y DEROGA DIVERSAS
DISPOSICIONES DE LA
CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS
ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

Honorable Asamblea:

A las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Justicia, les fueron turnadas diversas iniciativas con proyecto de decreto que reforman los artículos 14, 16, 17, 18, 19, 20, 21,

22, 73, 115 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Estas Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Justicia, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 71, 72 y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 39, 45 numeral 6 incisos f) y g), de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos; y 55, 56, 60 y 88, del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, someten a la consideración de los integrantes de esta honorable asamblea el presente dictamen, basándose en los siguientes

Antecedentes

...

Consideraciones

En razón de su contenido, todas las iniciativas enunciadas en los antecedentes, han sido dictaminadas de manera conjunta, por coincidir con la materia del presente dictamen.

Artículo 123

Los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia, constituyen el pilar sobre el cual debe conducirse todo servidor público. Ello es particularmente importante tratándose de los miembros de las instituciones policiales, de la procuración de justicia y la investigación de los delitos.

La intención de contar con agentes ministeriales y policías eficientes, honestos y confiables, que puedan combatir de forma profesional, ética y efectiva la delincuencia, es una preocupación que dio origen a la reforma al artículo 123 constitucional de fecha 3 de marzo de 1999. En esa ocasión el constituyente pretendió

incorporar mecanismos más eficientes para separar de la función a los elementos que, por cualquier circunstancia, se apartaran de los principios rectores de la carrera policial. Al efecto, se señaló que: 'Los buenos elementos de las instituciones policiales y de seguridad pública deben contar con sistemas que les permitan hacer una carrera profesional, digna y reconocida por la sociedad. Sin embargo estos sistemas deben también permitir a las autoridades separar oportunamente a los elementos que abusen de su posición y, corrompan las instituciones'.

Lo anterior buscaba remover de las instituciones de seguridad pública y de procuración de justicia a los malos elementos, sin que procediese su reinstalación, cualquiera que hubiera sido el sentido de la resolución jurisdiccional respecto del juicio o medio de defensa promovido y, en caso de que aquélla resultara favorable para los quejosos, sólo tendrían derecho a una indemnización.

Sin embargo, posteriormente diversos criterios judiciales permitieron, de hecho, la reinstalación de dichos elementos a sus cargos. Ello debido a que, las sentencias de amparo, aún y cuando sean sólo para efectos, producen como consecuencia que las cosas regresen al estado en que se encontraban y, por consecuencia, a que el mal servidor público permanezca en la institución.

Ante ello, la intención de la presente reforma a la fracción XIII del Apartado B, del artículo 123, es determinar que en caso de incumplir con las leyes que establezcan las reglas de permanencia o al incurrir en responsabilidad en el desempeño de sus funciones, los agentes del ministerio público, los peritos, y los miembros de las instituciones policiales de la federación, el Distrito

Federal, los estados y los municipios serán separados o removidos de su cargo sin que proceda, bajo ningún supuesto, la reinstalación o restitución en sus cargos. Esto es, que aún y cuando el servidor público interponga un medio de defensa en contra de su remoción, cese o separación, y lograra obtener una sentencia favorable, tanto por vicios en el procedimiento que propicien la reposición del procedimiento como por una resolución de fondo, el Estado podrá no reinstalarlo. En cambio, en tales supuestos, sí estará obligado a resarcir al afectado con una indemnización.

Se ha considerado importante incluir a los agentes del ministerio público y peritos en ésta previsión constitucional, en la medida que son elementos fundamentales en el proceso de procuración de justicia e investigación y se requiere mantener su desempeño en los principios de profesionalismo, la ética y eficiencia plena en sus ámbitos laborales.

La confiabilidad de los dictámenes periciales constituye un elemento trascendental para las resoluciones del órgano jurisdiccional en su ámbito de competencia, y en su caso, le permite a la autoridad ministerial perfeccionar la integración de las indagatorias para una mejor persecución de delitos, en tanto que a la persona imputada le otorga mayores mecanismos de defensa ante una posible imputación infundada.

Por todo lo anterior, se propone hacer aplicable a los servicios periciales, los cuales ya cuentan con la motivación de un servicio de carrera, el régimen constitucional previsto para ministerios públicos y policías, en cuanto a los sistemas de separación, cese o remoción.

Como medida de combate a la corrupción en las instituciones

policiales y de procuración de justicia, la reforma es contundente al señalar que elementos que han incurrido en incumplimiento o falta grave prevista en sus ordenamientos disciplinarios o laborales, no podrán ser restituidos en sus cargos por significar una falta a los valores institucionales de rectitud y alto valor ético que se requiere en el sistema de seguridad pública e impartición de justicia, que es pieza fundamental en el espíritu de la reforma.

Como podrá observarse, esta reforma propicia un sano equilibrio entre, por un lado, la necesidad de mantener un servicio de carrera, necesario para motivar al personal a tener una expectativa de profesionalización y crecimiento y, por el otro, el imperativo de contar con mecanismos eficientes de depuración de los elementos que se apartan de los principios de ética y ensucian y dañan a las instituciones.

*Finalmente, de conformidad con la iniciativa de reforma a la fracción XIII del apartado B del artículo 123 constitucional, presentada el pasado 15 de noviembre, ante el pleno del Senado de la República, se retoma como prioridad **eleva el nivel de calidad de vida de los agentes del ministerio público, miembros de corporaciones policiales y peritos, así como de sus familias y dependientes, mediante sistemas complementarios de seguridad social** que podrán establecer las autoridades del gobierno federal, de las entidades federativas y de los municipios a favor de ellos.*

Por lo anteriormente expuesto, las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Justicia, sometemos a la consideración de esta Asamblea, el siguiente proyecto de:

Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas

disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Único. Se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

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

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

Apartado A.

Apartado B.

I. a XII.

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

Los agentes del ministerio público, los peritos y los miembros de las instituciones policiales de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, podrán ser separados de sus cargos si no cumplen con los requisitos que las leyes vigentes en el momento del acto señalen para permanecer en dichas instituciones, o removidos por incurrir en responsabilidad en el desempeño de sus funciones. Si la autoridad jurisdiccional resolviere que la separación, remoción, baja, cese o cualquier otra forma de terminación del servicio fue injustificada, el Estado sólo estará obligado a pagar la indemnización y demás prestaciones a que tenga derecho, sin que en ningún

caso proceda su reincorporación al servicio, cualquiera que sea el resultado del juicio o medio de defensa que se hubiere promovido.

Las autoridades del orden federal, estatal, del Distrito Federal y municipal, a fin de propiciar el fortalecimiento del sistema de seguridad social del personal del ministerio público, de las corporaciones policiales y de los servicios periciales, de sus familias y dependientes, instrumentarán sistemas complementarios de seguridad social.

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.

XIII bis. a XIV.

Transitorios

Primero. El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, con excepción de lo dispuesto en los artículos transitorios siguientes”.

La reforma de dos mil ocho, confirma la hipótesis de que el hecho de que quienes prestan servicios de seguridad, estén sujetos a una relación de orden administrativo y no laboral, no implica que dichos servidores públicos cuenten con menores derechos que quienes sí tienen una relación laboral, sino únicamente que el régimen o naturaleza jurídica de la relación es distinta, lo que puede justificar derechos y obligaciones especiales previstos en una ley especializada, sin perjuicio de que algunos de estos derechos y obligaciones, se han plasmado constitucionalmente para mayor claridad.

En la Décima Época del Semanario Judicial de la Federación, se han emitido al momento algunos criterios que reiteran lo antes expresado, en cuanto a

la naturaleza administrativa de la relación que nos ocupa, destacando al efecto, los siguientes:

“AGENTES DE LAS INSTITUCIONES POLICIALES DE TABASCO. SU RELACIÓN JURÍDICA CON EL ESTADO Y LOS MUNICIPIOS ES DE NATURALEZA ADMINISTRATIVA.

*Esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha reiterado en diversas jurisprudencias que los grupos constituidos por militares, marinos, personal del servicio exterior, agentes del Ministerio Público, peritos y miembros de las instituciones policiales, a que se refiere la fracción XIII del apartado B del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tienen una relación de naturaleza administrativa con el poder público, debido a que al diferenciar a ese grupo de servidores públicos en las reglas que rigen las relaciones del Estado con sus trabajadores y precisar que deberán regirse por sus propias leyes, la citada disposición constitucional los excluye de la aplicación de las normas de trabajo para los servidores públicos del Estado. En congruencia con lo anterior, se concluye que la relación jurídica entre los agentes de policía y el Estado de Tabasco y sus Municipios es de naturaleza administrativa, pues si bien a las Legislaturas Estatales corresponde regular las relaciones de sus trabajadores, sobre las bases del artículo 123 constitucional, conforme al artículo 116, fracción VI, de la Norma Suprema, al hacerlo deben respetar la exclusión prevista en el apartado B, fracción XIII, de aquel numeral, respecto de los miembros de las instituciones policiales, tal como lo dispone el artículo 39 de la Ley de Seguridad Pública para el Estado de Tabasco”.*⁴⁸

⁴⁸ Décima Época, Registro 2002952, Segunda Sala, Jurisprudencia, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro XVIII, Marzo de 2013, Tomo 2, Materia(s) Administrativa, Tesis 2a./J. 8/2013 (10a.), página 1092.

“MIEMBROS DE LAS INSTITUCIONES POLICIALES. LA PROHIBICIÓN DE REINCORPORARLOS AL SERVICIO CONSTITUYE UNA RESTRICCIÓN CONSTITUCIONAL NO SUSCEPTIBLE DE REVISIÓN. La citada prohibición prevista en el artículo 123, apartado B, fracción XIII, de la Constitución General de la República, reformado mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 18 de junio de 2008, no da lugar a que pueda emprenderse un ejercicio de armonización o de ponderación entre derechos humanos, pues al ser una restricción constitucional es una condición infranqueable que no pierde su vigencia ni aplicación, la cual constituye una manifestación clara del Constituyente Permanente, que no es susceptible de revisión constitucional, ya que se trata de una decisión soberana del Estado Mexicano”.⁴⁹

Contradicción de tesis 450/2012. Entre las sustentadas por el Tribunal Colegiado en Materias Penal y de Trabajo del Décimo Circuito y el Segundo Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Octava Región, con residencia en Cancún, Quintana Roo. 14 de noviembre de 2012. Cinco votos. Ponente: Sergio A. Valls Hernández. Secretario: Luis Javier Guzmán Ramos. Tesis de jurisprudencia 8/2013 (10a.). Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del veintitrés de enero de dos mil trece.

⁴⁹ Décima Época, Registro 2011397, Segunda Sala, Jurisprudencia, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 29, Abril de 2016, Tomo II, Materia(s): Constitucional, Tesis 2a./J. 38/2016 (10a.), página 1204. Amparo directo en revisión 4267/2013. **Ramiro Izcóatl Pérez García**. 12 de febrero de 2014. Unanimidad de cuatro votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y Luis María Aguilar Morales. Ausente: Sergio A. Valls Hernández. Ponente: Alberto Pérez Dayán. Secretario: Jorge Jannu Lizárraga Delgado. Amparo directo en revisión 161/2014. **Armando Campos Calderón**. 5 de marzo de 2014. Cinco votos de los Ministros Sergio A. Valls Hernández, Alberto Pérez Dayán, José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y Luis María Aguilar Morales; votó con salvedad Luis María Aguilar Morales. Ponente: Alberto Pérez Dayán. Secretario: Jorge Antonio Medina Gaona. Amparo directo en revisión 595/2014. **Saúl Iván Pérez Vertti Tenorio**. 9 de abril de 2014. Cinco votos de

Este último criterio de la Segunda Sala es relevante, pues del mismo se deriva consistentemente el que lo previsto en la porción normativa que nos ocupa de la Carta Magna, constituye una **“restricción constitucional”** que no es susceptible de revisión constitucional a partir de un ejercicio de armonización o de ponderación entre derechos humanos.

Conviene citar que el texto vigente de la porción normativa que nos ocupa de la Carta Magna, deriva de una reforma publicada en dos mil dieciséis, lo que si bien ocurre en fecha posterior al inicio del presente expediente, resulta relevante para la mejor comprensión de la evolución del citado precepto y de su estado actual:

“Artículo 123.

...

Apartado B. ...

(REFORMADA, D.O.F. 18 DE JUNIO DE 2008)

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

los Ministros Sergio A. Valls Hernández, Alberto Pérez Dayán, José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y Luis María Aguilar Morales; votó con salvedad Luis María Aguilar Morales. Ponente: Alberto Pérez Dayán. Secretario: Jorge Jannu Lizárraga Delgado. Amparo directo en revisión 106/2015. **Leticia Márquez Reyes**. 8 de abril de 2015. Cinco votos de los Ministros Eduardo Medina Mora I., Juan N. Silva Meza, José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y Alberto Pérez Dayán. Ponente: Alberto Pérez Dayán. Secretario: Jorge Antonio Medina Gaona. Amparo directo en revisión 4315/2014. **José Antonio Murillo López**. 15 de abril de 2015. Cinco votos de los Ministros Eduardo Medina Mora I., Juan N. Silva Meza, José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y Alberto Pérez Dayán; votaron con salvedad Margarita Beatriz Luna Ramos, José Fernando Franco González Salas y Juan N. Silva Meza. Ponente: Alberto Pérez Dayán. Secretario: Jorge Jannu Lizárraga Delgado. Tesis de jurisprudencia 38/2016 (10a.). Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada de dieciséis de marzo de dos mil dieciséis. Esta tesis se publicó el viernes 08 de abril de 2016 a las 10:08 horas en el Semanario Judicial de la Federación y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 11 de abril de 2016, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.

(REFORMADO, D.O.F. 29 DE ENERO DE 2016)

Los agentes del Ministerio Público, los peritos y los miembros de las instituciones policiales de la Federación, las entidades federativas y los Municipios, podrán ser separados de sus cargos si no cumplen con los requisitos que las leyes vigentes en el momento del acto señalen para permanecer en dichas instituciones, o removidos por incurrir en responsabilidad en el desempeño de sus funciones. Si la autoridad jurisdiccional resolviere que la separación, remoción, baja, cese o cualquier otra forma de terminación del servicio fue injustificada, el Estado sólo estará obligado a pagar la indemnización y demás prestaciones a que tenga derecho, sin que en ningún caso proceda su reincorporación al servicio, cualquiera que sea el resultado del juicio o medio de defensa que se hubiere promovido.

(REFORMADO, D.O.F. 29 DE ENERO DE 2016)

Las autoridades federales, de las entidades federativas y municipales, a fin de propiciar el fortalecimiento del sistema de seguridad social del personal del Ministerio Público, de las corporaciones policiales y de los servicios periciales, de sus familias y dependientes, instrumentarán sistemas complementarios de seguridad social.

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”.

Esta última reforma, tuvo como único objetivo ajustar la redacción del precepto a la reforma constitucional que estableció un régimen constitucional para la Ciudad de México,

eliminandose en consecuencia la referencia al Distrito Federal.

Finalmente, es conveniente destacar criterios relevantes que sobre la materia, ha fijado la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en similares análisis de la evolución legislativa y jurisprudencial del tema en estudio:

- J) La relación que se establece entre el Estado y los servidores públicos referidos en la fracción XIII del Apartado B del artículo 123 constitucional es de índole administrativa; sin embargo, a fin de conciliar dicho régimen de excepción con el demás marco normativo, sea constitucional, sea secundario, se ha procurado matizar tal afirmación para efecto de aducir que tal naturaleza deviene propiamente de la naturaleza de las normas que rigen tales vínculos; el artículo 123, Apartado B, fracción XIII, constitucional prevé que los militares, marinos, personal del servicio exterior, agentes del Ministerio Público, peritos y miembros de las instituciones policiales se rigen por sus propias normas, excluyendo la aplicación de los derechos generales del Apartado B y, en consecuencia, de la aplicación, en principio, de la legislación secundaria de mérito, a saber, la Ley Burocrática y, por mayoría de razón, de la Ley Federal del Trabajo.
- J) Empero, la Segunda Sala, en ejercicio de esa labor interpretativa, ha reconocido que, para efecto, por ejemplo, de la procedencia del juicio de amparo en contra de los actos del Estado dentro de estas relaciones “administrativas”, aquél no actúa en calidad de autoridad, sino en un **“plano de coordinación”**, en tanto que, se exige, se agote la instancia respectiva, para efecto de promover el juicio constitucional, actualizándose la excepción cuando

el acto reclamado sea el acuerdo de inicio del procedimiento, puesto que tal criterio responde a la irreparabilidad del daño que se ocasiona al servidor público si se inicia el procedimiento y se le separa de su cargo, en virtud de que no podrá ser posible, aun ante lo injustificado de tal separación, reincorporarlo al servicio, al existir una restricción constitucional.⁵⁰

J La Segunda Sala ha reconocido la aplicación de la suplencia de la queja a favor de los policías en términos del artículo 79 de la Ley de Amparo, que establece que, la aludida figura opera “[...] En materia laboral, en favor del trabajador, con independencia de que la relación entre empleador y empleado esté regulada por el

derecho laboral o por el derecho administrativo. En este rubro, se ha precisado que la figura de la suplencia sólo procede en tratándose de los miembros de las instituciones policiales, cuando el procedimiento se circunscriba a la permanencia del servidor público en su cargo, mientras que aquella no operará cuando se trate de procedimientos disciplinarios, en tanto que en éstos, el Estado precisamente actúa en su calidad de **supra a subordinación**, es decir, como autoridad (ejercicio del ius puniendi).⁵¹

⁵⁰ Rubro y texto: “PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE SEPARACIÓN DEL CARGO DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS SUJETOS AL SISTEMA DE CARRERA MINISTERIAL, POLICIAL Y PERICIAL. CONTRA EL ACUERDO DE INICIO PROCEDE EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO, CONFORME AL ARTÍCULO 107, FRACCIÓN III, INCISO B), DE LA LEY DE AMPARO. Contra el acuerdo de inicio del procedimiento administrativo de separación del cargo de los agentes del Ministerio Público, de los peritos y de los miembros de las corporaciones policiales en los tres niveles de gobierno procede el juicio de amparo indirecto, por violaciones a las reglas que lo rigen establecidas en la legislación aplicable a cada caso en concreto, al constituir un acto de imposible reparación en términos del artículo 107, fracción III, inciso b), de la Ley de Amparo, ya que conforme al precepto 123, apartado B, fracción XIII, segundo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, está prohibido reinstalarlos aun cuando en las instancias judiciales se demuestre la ilegalidad del procedimiento y, en consecuencia, de la resolución respectiva; motivo por el que una violación acaecida durante el inicio del procedimiento se traduciría, en última instancia, en una transgresión que trasciende irremediablemente al derecho sustantivo al trabajo y a no ser separados injustificadamente de él, reconocido tanto a nivel constitucional como convencional”.

Datos de localización: Jurisprudencia número 2a/J. 49/2016 (10a) (IUS 2011659), instancia: Segunda Sala, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 30, tomo II, mayo de 2016, pág. 1329.

⁵¹ Rubro y texto: “SUPLENCIA DE LA QUEJA DEFICIENTE PREVISTA EN EL ARTÍCULO 79, FRACCIÓN V, DE LA LEY DE AMPARO. ES IMPROCEDENTE EN LOS JUICIOS DE AMPARO TRATÁNDOSE DE ACTOS DERIVADOS DE UN PROCEDIMIENTO DE RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA CONTRA UN SERVIDOR PÚBLICO, POR NO ESTAR INMERSOS EN LA MATERIA LABORAL. Para que proceda la aplicación de la suplencia de la queja deficiente a que se refiere la indicada porción normativa, es menester no sólo que el quejoso tenga la calidad de trabajador o empleado sino que, además, se trate de un asunto cuya materia derive de un conflicto laboral, es decir, que tenga incidencia, de manera directa e inmediata, en algún derecho previsto en el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sin importar si el origen de la relación de subordinación deriva de una relación regulada por leyes laborales o administrativas, pues basta con que se afecte algún interés fundamental tutelado por el precepto constitucional aludido y que en el amparo intervenga un trabajador o empleado en defensa de aquél para que surja la obligación del órgano de control constitucional de aplicar la institución de mérito a su favor. Por tanto, como el procedimiento de responsabilidad administrativa contra servidores públicos no nace ni se desarrolla a partir de la conceptualización del derecho laboral vinculado con las prestaciones y obligaciones a que se contrae aquel precepto constitucional, sino del régimen a que están sujetos por virtud del ejercicio de una función pública en estricto derecho administrativo, conforme al artículo 109, fracción III, de la Constitución Federal (antes 113, párrafo primero), es claro que en los juicios de amparo cuya materia se ciña a algún acto dictado en ese tipo de procedimientos no opera la suplencia de la queja deficiente a que se refiere el artículo 79, fracción V, de la Ley de Amparo.”

Datos de localización: Jurisprudencia número 2a/J. 190/2016 (10a) (IUS 2013378), instancia: Segunda Sala, publicada en

J Asimismo, la propia Segunda Sala de este Alto Tribunal, ha matizado los criterios sobre la naturaleza de las relaciones entre los miembros de las instituciones policiales y el Estado para efecto de no desconocer que, en ocasiones, es posible, con la finalidad de conceptualizar la indemnización prevista en el párrafo segundo de la fracción XIII del Apartado B del precepto 123 constitucional, la aplicación de lo establecido en las diversas fracciones del citado apartado B, e incluso del Apartado A -así como de su ley reglamentaria Ley Federal del Trabajo-, para concluir que dicha indemnización comprende el pago de 3 meses y 20 días por año efectivamente laborado⁵². Esto, no por considerar

la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 38, tomo I, enero de 2017, pág. 705.

⁵² Rubro y texto: SEGURIDAD PÚBLICA. LA INDEMNIZACIÓN PREVISTA EN EL ARTÍCULO 123, APARTADO B, FRACCIÓN XIII, SEGUNDO PÁRRAFO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, COMPRENDE EL PAGO DE 3 MESES DE SUELDO Y DE 20 DÍAS POR CADA AÑO LABORADO [ABANDONO DE LAS TESIS DE JURISPRUDENCIA 2a./J. 119/2011 Y AISLADAS 2a. LXIX/2011, 2a. LXX/2011 Y 2a. XLVI/2013 (10a.) (*)]. En una nueva reflexión, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación abandona el criterio contenido en las tesis indicadas, al estimar que conforme al artículo 123, apartado B, fracción XIII, segundo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Constituyente otorgó a favor de los agentes del Ministerio Público, los peritos y los miembros de las instituciones policiales de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, el derecho al pago de una indemnización en el caso de que, a través de una resolución emitida por autoridad jurisdiccional competente, se resuelva que su separación o cualquier vía de terminación del servicio de la que fueron objeto resulta injustificada; ello, para no dejarlos en estado de indefensión al existir una prohibición absoluta de reincorporarlos en el servicio. Además, de la propia normativa constitucional se advierte la obligación del legislador secundario de fijar, dentro de las leyes especiales que se emitan a nivel federal, estatal, municipal o en el Distrito Federal, los montos o mecanismos de delimitación de aquellos que, por concepto de indemnización, corresponden a los servidores públicos ante una terminación injustificada del servicio. Ahora bien, el

derecho indemnizatorio debe fijarse en términos íntegros de lo dispuesto por la Constitución Federal, pues el espíritu del Legislador Constituyente, al incluir el apartado B dentro del artículo 123 constitucional, fue reconocer a los servidores públicos garantías mínimas dentro del cargo o puesto que desempeñaban, sin importar, en su caso, la naturaleza jurídica de la relación que mediaba entre el Estado -en cualquiera de sus niveles- y el servidor; por tanto, si dentro de la aludida fracción XIII se establece el derecho de recibir una indemnización en caso de que la separación, remoción, baja, cese o cualquier otra forma de terminación del servicio fuere injustificada y, por su parte, en las leyes especiales no se prevén los mecanismos suficientes para fijar el monto de ese concepto, es inconcuso que deberá recurrirse a lo dispuesto, como sistema normativo integral, no sólo al apartado B, sino también al diverso apartado A, ambos del citado precepto constitucional; en esa tesitura, a fin de determinar el monto indemnizatorio a que tienen derecho los agentes del Ministerio Público, los peritos y los miembros de las instituciones policiales, debe recurrirse a la fracción XXII del apartado A, que consigna la misma razón jurídica que configura y da contenido a la diversa fracción XIII del apartado B, a saber, el resarcimiento de los daños y perjuicios ocasionados por el patrón particular o el Estado ante la separación injustificada y sea la ley o, en su caso, la propia Constitución, la que establezca la imposibilidad jurídica de reinstalación. Bajo esas consideraciones, es menester precisar que la hipótesis normativa del artículo 123, apartado A, fracción XXII, que señala que "la ley determinará los casos en que el patrono podrá ser eximido de la obligación de cumplir el contrato, mediante el pago de una indemnización", deja la delimitación del monto que por concepto de indemnización deberá cubrirse al trabajador a la ley reglamentaria, constituyéndose en el parámetro mínimo que el patrón pagará por el despido injustificado y, más aún, cuando se le libera de la obligación de reinstalar al trabajador al puesto que venía desempeñando; por tanto, si la ley reglamentaria del multicitado apartado A, esto es, la Ley Federal del Trabajo, respeta como mínimo constitucional garantizado para efectos de la indemnización, el contenido en la fracción XXII del apartado A en su generalidad, empero, prevé el pago adicional de ciertas prestaciones bajo las circunstancias especiales de que es la propia norma quien releva al patrón de la obligación de reinstalación -cumplimiento forzoso del contrato- aun cuando el despido sea injustificado, se concluye que, a efecto de determinar el monto que corresponde a los servidores públicos sujetos al régimen constitucional de excepción contenido en el artículo 123, apartado B, fracción XIII, segundo párrafo, de la Carta Magna, resulta aplicable, como mínimo, el monto establecido en el diverso apartado A, fracción XXII, y los parámetros a los que el propio Constituyente refirió al permitir que fuese la normatividad secundaria la que los delimitara. En

que la relación se torna laboral, sino atendiendo a criterios de equidad respecto de situaciones jurídicas similares, ante la ausencia de norma expresa.

De lo argumentado hasta este momento, es posible concluir que antes de la reforma de cinco de diciembre de mil novecientos sesenta, la relación entre los trabajadores y el estado no era considerada de naturaleza laboral, sino administrativa, derivado ello, entre otras cosas, de la distinta manera de acceso al puesto para un servidor público, frente al de un trabajador privado; el primero como consecuencia de un acto administrativo de nombramiento (acto condición), el segundo como consecuencia de la celebración de un contrato o de la simple realización en el tiempo de un trabajo personal subordinado.

Incluso, el apartado “B” del artículo 123 constitucional adicionado en mil novecientos setenta, deriva de la idea de equiparar la relación del Estado con sus trabajadores, a una relación de trabajo, pero precisamente partiendo de la diferencia que existe entre empleados del Estado y trabajadores en general.

En el proceso legislativo de la reforma citada es sencillo identificar su finalidad:

“la necesidad de comprender la labor de los servidores públicos dentro de las garantías al trabajo que consigna el antes citado artículo 123, con las diferencias que naturalmente se derivan de la diversidad de las situaciones jurídicas”.

consecuencia, la indemnización engloba el pago de 3 meses de salario y 20 días por cada año de servicio, sin que se excluya la posibilidad de que dentro de algún ordenamiento legal o administrativo a nivel federal, estatal, municipal o del Distrito Federal existan normas que prevean expresamente un monto por indemnización en estos casos, que como mínimo sea el anteriormente señalado, pues en tales casos será innecesario acudir a la Constitución, sino que la autoridad aplicará directamente lo dispuesto en esos ordenamientos.”

Datos de localización: Jurisprudencia número 2a/J. 198/2016 (10a) (IUS 2013440), instancia: Segunda Sala, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 38, tomo I, enero de 2017, pág. 505.

En el propio proceso legislativo de esta reforma de mil novecientos sesenta no se hace referencia a la exclusión de ciertas categorías de servidores públicos ni al mantenimiento de una naturaleza diversa de la relación de ciertos grupos de estos servidores con el estado; sin embargo, la diferencia se hace expresa en el texto constitucional aprobado, particularmente en la fracción XIII del apartado B) del artículo 123, en donde se establece que cuatro de estos grupos deben regirse por sus propias leyes: militares, marinos, cuerpos de seguridad pública y el personal del servicio exterior.

Es la Suprema Corte de Justicia, mediante jurisprudencia, en una interpretación de esta fracción XIII, la que como arriba se ha ilustrado, mantiene la naturaleza administrativa de la relación de esos cuatro grupos con el Estado.

Lo anterior, en principio, deja a los citados grupos de servidores públicos (considerados en la fracción XIII), fuera de la cobertura de los derechos laborales del apartado “B”, del artículo 123. El criterio se contiene en la tesis P./J. 24/95, arriba transcrita, de rubro: **“POLICÍAS MUNICIPALES Y JUDICIALES AL SERVICIO DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MÉXICO Y SUS MUNICIPIOS. SU RELACIÓN JURÍDICA ES DE NATURALEZA ADMINISTRATIVA”**.⁵³ —postura que se ha reiterado hasta la presente Décima Época—, aunque conviene aclarar que, en suma, si bien ha prevalecido la idea de que los funcionarios referidos en la propia fracción XIII están regulados en un régimen distinto al del resto de los servidores públicos, esto es, que no están sujetos a una relación simple y pura de servidor público y Estado, lo cierto es que dicha relación, en el caso, por su especialidad y características propias, presenta matices administrativo-laborales.

Es importante describir que el criterio contenido en la Jurisprudencia P./J. 24/95, derivó de una serie de siete conflictos competenciales resueltos en la Octava Época, sobre si el juez competente para resolver conflictos de un acto de baja del servicio de policías, era el juez en materia administrativa o en materia laboral. Éstos tuvieron como resultado la tesis aislada antes citada S/N de rubro: **“POLICÍAS, COMPETENCIA PARA CONOCER DE LA BAJA**

⁵³ Tesis P./J. 24/95, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo II, Septiembre de 1995, Página 43, Registro 200322, derivada de la contradicción de tesis 11/94, resuelta el 21 de agosto de 1995 por unanimidad de once votos.

DEL SERVICIO DE LOS. CORRESPONDE AL JUEZ DE DISTRITO DE MATERIA ADMINISTRATIVA".⁵⁴

Posteriormente, en la reforma constitucional del ocho de marzo de mil novecientos noventa y nueve, se modificó la fracción XIII para incluir los grupos del Ministerio Público y de la policía que lo auxilia; lo que se vuelve a modificar en la reforma de dieciocho de junio de dos mil ocho, para quedar los seis grupos enunciados de la siguiente manera: militares, marinos, personal del servicio exterior, agentes del Ministerio Público, peritos y miembros de las instituciones policiales.

Ahora bien, de un análisis de las razones esgrimidas por esta Suprema Corte para dejar fuera a estos grupos de la protección del apartado B del artículo 123, podemos inferir que el artículo delega y mandata al legislador ordinario la posibilidad de regular a estos grupos mediante sus propias leyes. Así, de manera clara, es la Suprema Corte de la Octava Época que al interpretar una habilitación constitucional al legislador ordinario para la emisión de leyes propias para cada uno de estos grupos, la que decide con gran claridad que la naturaleza de éstos es administrativa y no es laboral, cuestión que hasta la presente Décima Época se mantiene.

Es así que actualmente, la fracción XIII debe continuarse interpretando en el sentido que, aun cuando está dentro del apartado "B", y que se refiere a los trabajadores al servicio del Estado, lo cierto es que está estableciendo un régimen especial y de exclusión de las personas mencionadas en esta fracción, que son los militares, los marinos, el personal del servicio exterior, los agentes del Ministerio Público, peritos y los miembros de las instituciones policiales.

Por tanto, el artículo 123, apartado "B", fracción XIII, debe entenderse en el sentido de que los seis grupos enunciados se regirán por sus propias leyes y se encuentran bajo un régimen de exclusión del propio apartado, sujeto a restricciones constitucionales expresas e implícitas. Expresas en lo que se refiere al rubro de permanencia, e implícitas en lo que se refiere a lo que cada ley especial prevea respecto a cada grupo regulado.

⁵⁴ Tesis aislada S/N, Semanario Judicial de la Federación, Tomo I, Primera Parte-1, Enero-Junio de 1988, Página 43, Registro 206053, derivada de los conflictos competenciales: 165/87, 69/87, 147/87, 144/87, 121/87, 81/87, 6/87.

Recordemos que este artículo, en la reforma de mil novecientos noventa y nueve, determina una restricción constitucional muy importante en el sentido de que este tipo de servidores públicos no podían, aun cuando obtuvieran una sentencia favorable, ser reinstalados.

Entonces, la idea fundamental de este régimen de exclusión es particularmente el que este tipo de servidores públicos no pertenece a ninguna de las situaciones en las que está regulado ni el apartado "A" ni el apartado "B", sino que se establece una regulación específica en relación a sus propias leyes, mismas que tendrían además que considerar las bases que la propia fracción XIII que nos ocupa contiene y ha empezado a desarrollar con mayor precisión.

Ahora bien, el que este tipo de servidores públicos no cuenten con derechos laborales propiamente dichos, no impide como se ha dicho, que puedan gozar de garantías mínimas en el desempeño de su función, y por ello, la fracción en análisis ha concedido a este tipo de servidores públicos determinadas prestaciones e incluso, el derecho a una posible indemnización. Prestaciones que desde luego, pueden ampliarse o precisarse en la ley especial correspondiente.

Conviene en ello citar la Tesis 2a./J. 8/2013 (10a.) de la Segunda Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la que se afirma que los policías tienen una relación administrativa con el estado, lo cual los excluye del régimen de trabajo:

"AGENTES DE LAS INSTITUCIONES POLICIALES DE TABASCO. SU RELACIÓN JURÍDICA CON EL ESTADO Y LOS MUNICIPIOS ES DE NATURALEZA ADMINISTRATIVA. Esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha reiterado en diversas jurisprudencias que los grupos constituidos por militares, marinos, personal del servicio exterior, agentes del Ministerio Público, peritos y miembros de las instituciones policiales, a que se refiere la fracción XIII del apartado B del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tienen una

relación de naturaleza administrativa con el poder público, debido a que al diferenciar a ese grupo de servidores públicos en las reglas que rigen las relaciones del Estado con sus trabajadores y precisar que deberán regirse por sus propias leyes, la citada disposición constitucional los excluye de la aplicación de las normas de trabajo para los servidores públicos del Estado. En congruencia con lo anterior, se concluye que la relación jurídica entre los agentes de policía y el Estado de Tabasco y sus Municipios es de naturaleza administrativa, pues si bien a las Legislaturas Estatales corresponde regular las relaciones de sus trabajadores, sobre las bases del artículo 123 constitucional, conforme al artículo 116, fracción VI, de la Norma Suprema, al hacerlo deben respetar la exclusión prevista en el apartado B, fracción XIII, de aquel numeral, respecto de los miembros de las instituciones policiales, tal como lo dispone el artículo 39 de la Ley de Seguridad Pública para el Estado de Tabasco.⁵⁵

Para ello véase también la tesis de rubro y contenido siguiente: ‘SUPLENCIA DE LA QUEJA DEFICIENTE. NO OPERA TRATÁNDOSE DE LOS MIEMBROS DE LOS CUERPOS DE SEGURIDAD PÚBLICA, YA QUE LA RELACIÓN QUE TIENEN CON EL ESTADO NO ES DE NATURALEZA LABORAL, SINO ADMINISTRATIVA’. El artículo 76 bis, fracción IV, de la Ley de Amparo señala que las autoridades que conozcan del juicio de amparo en materia laboral deberán suplir la queja deficiente en los conceptos de violación de la demanda y en los agravios sólo cuando se trate de la parte obrera. En congruencia con lo anterior y tomando en consideración que el Tribunal Pleno de la Suprema

Corte de Justicia de la Nación determinó en la tesis de jurisprudencia P./J. 24/95, de rubro: ‘POLICÍAS MUNICIPALES Y JUDICIALES AL SERVICIO DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MÉXICO Y DE SUS MUNICIPIOS. SU RELACIÓN JURÍDICA ES DE NATURALEZA ADMINISTRATIVA’, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo II, septiembre de 1995, página 43, que la relación Estado-empleado en el caso de los militares, marinos, cuerpos de seguridad pública y del personal del servicio exterior es de naturaleza administrativa, se concluye que la suplencia prevista en la citada fracción no opera tratándose de los miembros de los cuerpos de seguridad pública, pues aun cuando el acto reclamado emana de un tribunal burocrático, el vínculo existente entre aquéllos y el Estado no es de carácter laboral, sino administrativo’.⁵⁶

En suma, los militares, marinos, personal del servicio exterior, agentes del Ministerio Público, peritos y los miembros de las instituciones policiales:

⁵⁵ Novena Época, Registro 187061, Segunda Sala, Tesis Aislada, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XV, Abril de 2002, Materia(s): Administrativa, Tesis: 2a. XLVIII/2002, Página 590.

Amparo directo en revisión 656/2001. **Jesús Sotomayor Sandoval**. 28 de septiembre de 2001. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretaria: María Marcela Ramírez Cerrillo.

Amparo directo en revisión 289/2001. **Elder Balboa Valdivia**. 31 de octubre de 2001. Cinco votos. Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Secretaria: Verónica Nava Ramírez.

Nota: Este criterio ha integrado la jurisprudencia 2a./J. 53/2008, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXVII, abril de 2008, página 711, con el rubro: ‘SUPLENCIA DE LA QUEJA PREVISTA EN EL ARTÍCULO 76 BIS, FRACCIÓN IV, DE LA LEY DE AMPARO. NO OPERA TRATÁNDOSE DE LOS MIEMBROS DE LOS CUERPOS DE SEGURIDAD PÚBLICA, YA QUE SU RELACIÓN CON EL ESTADO ES DE NATURALEZA ADMINISTRATIVA’.

⁵⁵ Tesis: 2a./J. 8/2013 (10a.) SCJN, Segunda Sala, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro XVIII, Marzo de 2013, Tomo 2. Página 1092, Jurisprudencia (Administrativa).

a) No tienen una relación de tipo laboral con el estado, sino una relación de índole administrativa, aunque ésta, por su especificidad, puede presentar matices administrativos-laborales.

b) Están excluidos de la aplicación de los derechos generales del apartado B del artículo 123 constitucional, y, en consecuencia, de la aplicación, en principio, de la legislación secundaria respectiva, a saber, de la Ley Burocrática y, por mayoría de razón, de la Ley Federal del Trabajo; lo que no excluye que las leyes que les rigen, prevean garantías mínimas en la prestación de sus servicios y otros derechos que puedan ser incluso afines a las prestaciones que se otorgan en el derecho laboral burocrático, pero que tienen naturaleza administrativa y no laboral, y

c) No gozan por tanto de derechos laborales colectivos de rango constitucional como el de huelga o el de formar sindicatos para la defensa de sus intereses comunes, lo que no impide que las leyes que les rigen, puedan considerar derechos o garantías afines a la protección y defensa de sus propios derechos e intereses.

Lo anterior, es acorde a lo pactado por México en el **Convenio Numero 87, relativo a la Libertad Sindical y a la Protección al Derecho Sindical**,⁵⁷ aprobado en mil novecientos cuarenta y ocho, y ratificado por México el primero de abril de mil novecientos cincuenta, en el que se deja a los estados firmantes, la libertad de determinar hasta qué punto se aplicarían a las fuerzas armadas y a la policía las garantías previstas en el propio Convenio, situación que el Estado Mexicano, resolvió en la porción normativa en análisis, en el sentido de no considerar a los mismos en el contexto de una relación laboral que hiciere aplicables dichas garantías, lo que no descarta el que, como se ha mencionado, puedan en las leyes que les rigen, establecerse garantías afines u otro tipo de garantías específicas pero de orden administrativo y no laboral:

“Artículo 9

⁵⁷ Convenio número 87 sobre la Libertad Sindical y la Protección del Derecho de Sindicación de 1948, que entró en vigor el 4 de julio de 1950. El Senado mexicano lo aprobó el 29 de diciembre de 1949; fue ratificado por el Estado mexicano el 1º de abril del mismo año; se publicó en dos ocasiones en el diario oficial el 26 de enero y el 16 de octubre de 1950; entró en vigor para México el 1º de abril de 1951.

1. La legislación nacional deberá determinar hasta qué punto se aplicarán a las fuerzas armadas y a la policía las garantías previstas por el presente Convenio.

2. De conformidad con los principios establecidos en el párrafo 8 del artículo 19 de la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo, no deberá considerarse que la ratificación de este Convenio por un Miembro menoscaba en modo alguno las leyes, sentencias, costumbres o acuerdos ya existentes que concedan a los miembros de las fuerzas armadas y de la policía garantías prescritas por el presente Convenio”.

De hecho, para el cálculo de la indemnización que, en su caso, corresponda en términos de la fracción XIII, apartado “B” del artículo 123 constitucional, la Segunda Sala de este Alto Tribunal, como ya se dijo, ha reconocido que tiene carácter prioritario al respecto establecido en la legislación especializada que regula a los grupos de servidores públicos a que se ha hecho referencia, sobre lo que pudiese plasmar la Carta Magna respecto de trabajadores en general o trabajadores del Estado, aunque a falta de lo previsto en la ley correspondiente, sí resulta necesario acudir a una interpretación constitucional:

“SEGURIDAD PÚBLICA. LA INDEMNIZACIÓN PREVISTA EN EL ARTÍCULO 123, APARTADO B, FRACCIÓN XIII, SEGUNDO PÁRRAFO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, COMPRENDE EL PAGO DE 3 MESES DE SUELDO Y DE 20 DÍAS POR CADA AÑO LABORADO [ABANDONO DE LAS TESIS DE JURISPRUDENCIA 2a./J. 119/2011 Y AISLADAS 2a. LXIX/2011, 2a. LXX/2011 Y 2a. XLVI/2013 (10a.) (*)]. En una nueva reflexión, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación abandona las tesis indicadas, al estimar que conforme

al artículo 123, apartado B, fracción XIII, segundo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Constituyente otorgó a favor de los servidores públicos enunciados en el referido dispositivo (agentes del Ministerio Público, peritos y miembros de las instituciones policiales de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios) el derecho al pago de una indemnización en el caso de que, a través de una resolución emitida por autoridad jurisdiccional competente, se resuelva que su separación o cualquier vía de terminación del servicio de la que fue objeto resulta injustificada; ello, para no dejarlos en estado de indefensión al existir una prohibición absoluta de reincorporarlos en el servicio. Además, de la propia normatividad constitucional se advierte la **obligación del legislador secundario de fijar, dentro de las leyes especiales que se emitan a nivel federal, estatal, municipal o en el Distrito Federal, los montos o mecanismos de delimitación de aquellos que, por concepto de indemnización, corresponden a los servidores públicos ante una terminación injustificada del servicio.** Ahora bien, el derecho indemnizatorio debe fijarse en términos íntegros de lo dispuesto por la Constitución Federal, pues el espíritu del Legislador Constituyente al incluir el apartado B dentro del artículo 123 constitucional, fue reconocer a los servidores públicos garantías mínimas dentro del cargo o puesto que desempeñaban, sin importar, en su caso, la naturaleza jurídica de la relación que mediaba entre el Estado -en cualquiera de sus niveles- y el servidor; por tanto, si dentro de la aludida fracción XIII se establece el derecho de recibir una indemnización en caso de que

la separación, remoción, baja, cese o cualquier otra forma de terminación del servicio fuere injustificada y, por su parte, **en las leyes especiales no se prevén los mecanismos suficientes para fijar el monto de tal concepto,** es inconcuso que deberá recurrirse a lo dispuesto, como sistema normativo integral, no sólo al apartado B, sino también al diverso apartado A, ambos del citado precepto constitucional; en esa tesitura, a fin de determinar el monto indemnizatorio a que tienen derecho los agentes del Ministerio Público, peritos y miembros de las instituciones policiales debe recurrirse a la fracción XXII del apartado A, que consigna la misma razón jurídica que configura y da contenido a la diversa fracción XIII del apartado B, a saber, el resarcimiento de los daños y perjuicios ocasionados por el patrón particular o el Estado ante la separación injustificada y sea la ley o, en su caso, la propia Constitución, la que establezca la imposibilidad jurídica de reinstalación. Bajo esas consideraciones, es menester precisar que la hipótesis normativa del artículo 123, apartado A, fracción XXII, que señala que 'la ley determinará los casos en que el patrono podrá ser eximido de la obligación de cumplir el contrato, mediante el pago de una indemnización', **deja la delimitación del monto que por concepto de indemnización deberá cubrirse al trabajador a la ley reglamentaria,** constituyéndose en el parámetro mínimo que el patrón pagará por el despido injustificado y, más aún, cuando se le libera de la obligación de reinstalar al trabajador al puesto que venía desempeñando; por tanto, si la ley reglamentaria del multicitado apartado A, esto es, la Ley Federal del Trabajo, respeta como mínimo

*constitucional garantizado para efectos de la indemnización, el contenido en la fracción XXII del apartado A en su generalidad, empero, prevé el pago adicional de ciertas prestaciones bajo las circunstancias especiales de que es la propia norma quien releva al patrón de la obligación de reinstalación -cumplimiento forzoso del contrato- aun cuando el despido sea injustificado, se concluye que, a efecto de determinar el monto que corresponde a los servidores públicos sujetos al régimen constitucional de excepción contenido en el artículo 123, apartado B, fracción XIII, segundo párrafo, de la Carta Magna, resulta aplicable, como mínimo, el monto establecido en el diverso apartado A, fracción XXII, y los parámetros a los que el propio Constituyente refirió al permitir fuese la normatividad secundaria la que los delimitara. En consecuencia, la indemnización engloba el pago de 3 meses de salario y 20 días por cada año de servicio, sin que se excluya la posibilidad de que dentro de algún ordenamiento legal o administrativo a nivel federal, estatal, municipal o del Distrito Federal existan normas que prevean expresamente un monto por indemnización en estos casos, que como mínimo sea el anteriormente señalado, pues en tales casos será innecesario acudir a la Constitución, sino que la autoridad aplicará directamente lo dispuesto en esos ordenamientos”.*⁵⁸

⁵⁸ Décima Época, Registro 2010991, Segunda Sala, Tesis Aislada, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 27, Febrero de 2016, Tomo I, Materia(s) Constitucional, Tesis 2a. II/2016 (10a.), Página 951. Amparo directo en revisión 2401/2015. **Armando Hernández Lule**. 25 de noviembre de 2015. Cinco votos de los Ministros Eduardo Medina Mora I., Juan N. Silva Meza, José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y Alberto Pérez Dayán. Ponente: José Fernando Franco

Se estima relevante citar también lo previsto en la **Convención Americana de Derechos Humanos** “Pacto de San José de Costa Rica”,⁵⁹ la cual, prevé en su artículo 16.3, lo siguiente, con respecto al derecho de asociación:

“Artículo 16. Libertad de Asociación

1. Todas las personas tienen derecho a asociarse libremente con fines ideológicos, religiosos, políticos, económicos, laborales, sociales, culturales, deportivos o de cualquiera otra índole.

2. El ejercicio de tal derecho sólo puede estar sujeto a las restricciones previstas por la ley que sean necesarias en una sociedad democrática, en interés de la seguridad nacional, de la seguridad o del orden públicos, o para proteger la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de los demás.

González Salas. Secretaria: Jocelyn Montserrat Mendizábal Ferreyro.

Nota: Esta tesis se publicó el viernes 19 de febrero de 2016 a las 10:15 horas en el Semanario Judicial de la Federación, y en virtud de que abandona el criterio sostenido por la propia Sala en la diversa 2a./J. 119/2011, de rubro: ‘*SEGURIDAD PÚBLICA. PARA DETERMINAR LOS CONCEPTOS QUE DEBEN INTEGRAR LA INDEMNIZACIÓN ESTABLECIDA EN EL ARTÍCULO 123, APARTADO B, FRACCIÓN XIII, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, NO ES APLICABLE, NI AUN SUPLETORIAMENTE, LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO*’, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXXIV, agosto de 2011, página 412, esta última dejó de considerarse de aplicación obligatoria a partir del lunes 22 de febrero de 2016. La presente tesis abandona, además, el criterio sostenido en las tesis aisladas 2a. LXIX/2011, 2a. LXX/2011 y 2a. XLVI/2013 (10a.). Esta tesis se publicó el viernes 19 de febrero de 2016 a las 10:15 horas en el Semanario Judicial de la Federación.

⁵⁹ Adopción: 22 de noviembre de 1969 Fecha de entrada en vigor internacional: 18 de julio de 1978 Vinculación de México: 24 de marzo de 1981 (Adhesión) Fecha de entrada en vigor para México: 24 de marzo de 1981 DOF: 7 de mayo de 1981.

*3. Lo dispuesto en este artículo no impide la imposición de **restricciones legales**, y aun la **privación del ejercicio del derecho de asociación, a los miembros de las fuerzas armadas y de la policía**”.*

Lo anterior, ilustra que queda en la decisión de cada Estado firmante de la citada Convención, el determinar si los miembros de las fuerzas armadas y de la policía podrán o no disfrutar del derecho de asociación, así como en su caso, bajo qué restricciones.

Así, es evidente que cuando menos en el ámbito internacional, existe un marco jurídico que permite generar un tratamiento especial a las fuerzas armadas e integrantes de las instituciones policiales, supuesto que el Estado Mexicano decidió asumir en la fracción XIII del apartado “B” del artículo 123 constitucional, en el sentido de reconocer a este tipo de servidores públicos una relación de índole administrativo y no laboral, y de dejar a cada ley específica, el determinar los derechos y obligaciones que corresponderían al servidor público de que se trate, así como en su caso, la definición específica de sus derechos de asociación, pues al menos desde la lectura del precepto constitucional, queda claro que los mismos carecen de la titularidad de derechos laborales y en particular, del derecho a la organización y negociación sindical.

En el caso de grupos distintos a los policías y a las fuerzas armadas, pero previstos en la fracción XIII referida, es posible considerar que el Estado Mexicano, más allá de lo pactado internacionalmente, consideró también al efecto una restricción constitucional expresa, la cual, si bien no es objeto de análisis en este asunto, permite asentar la complejidad que encierra la interpretación de lo señalado en el referido apartado “B” en cuestión, y la conveniencia de estudiar cada grupo regulado en la multicitada fracción XIII en su propio contexto.

Ante lo señalado, no queda duda que quienes son miembros de las instituciones policiales, están sujetos a un régimen de excepción constitucional expreso, que impide a los mismos disfrutar de los derechos que los trabajadores del Estado contempla el apartado “B” del artículo 123 constitucional, pues como reiteradamente se ha

dicho, la naturaleza que rige la relación del Estado con los policías es de orden administrativo y no laboral.

5.2.- Análisis de la norma Impugnada.

Ahora bien, en el caso, el precepto legal que se impugna mediante la acción de inconstitucionalidad que se resuelve, lo es el artículo 160, fracción X, de la Ley de Seguridad Pública del Estado de Tlaxcala y sus Municipios, el cual, establece lo siguiente:

“Artículo 160.- Además de lo señalado en el artículo anterior, serán motivo de remoción para los integrantes de las instituciones policiales cualquiera de las siguientes conductas:

I. Disponer de manera injustificada de las armas o equipo táctico con el propósito de causar un daño;

II. Destruir o dañar intencionalmente las armas o equipo táctico;

III. Retirarse, sin causa justificada, de uno o más concursos para obtener ascensos;

IV. Tener u ostentar una conducta aberrante o pervertida dentro o fuera del servicio;

V. Solicitar o recibir gratificaciones o dádivas por los servicios prestados en el ejercicio de sus funciones, así como aceptar ofrecimientos o favores por cualquier acto u omisión con relación al servicio;

VI. Cobrar multas y retener para sí los objetos recogidos a los infractores de la Ley, o no custodiar adecuadamente los objetos o bienes que se encuentren en su resguardo;

VII. Por actos de cobardía en el cumplimiento del deber o por

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

VIII. Hacer huelgas de cualquier índole o formar parte de ellas;

IX. Hacer paros de labores o servicios, suspenderlos o interrumpirlos;

X. Asociarse, formar parte o intervenir en sindicatos o agrupaciones, ya sea para reclamar sus derechos o para presionar a los mandos en relación a cuestiones del servicio, funciones, prestaciones, o cualquier otra;

XI. Por negarse u omitir en la aplicación de los exámenes o evaluaciones correspondientes datos para obtener o revalidar su portación de arma de cargo;

XII. Por denigrar y/o denostar la imagen de la institución gubernamental, publicitándose portando el uniforme, equipo y enseres institucionales en redes sociales, medios electrónicos o impresos, dentro o fuera del servicio;

XIII. Retirarse sin causa justificada, de los exámenes de evaluación y control de confianza, y

XIV. Las demás establecidas en la presente Ley, su Reglamento y demás ordenamientos legales aplicables”.

Lo antes referido, ilustra en efecto que se establece en el caso como motivo de remoción, el que los integrantes de las instituciones policiales se asocien en ciertas formas o se reúnan para ciertos fines, pues **no puede entenderse el precepto como una prohibición absoluta** para que los integrantes de las instituciones policiales ejerzan su **“derecho de**

asociación” y menos aún su **“derecho de reunión”**, sino sólo como una prohibición específica para que:

a) **Se asocien, formen parte o intervengan en sindicatos o agrupaciones con los fines que el precepto señala;**

b) **Esto es, siempre que su asociación, participación o intervención en sindicatos o agrupaciones, tenga como finalidad “reclamar” sus derechos o para “presionar” a los mandos en relación a cuestiones del servicio, funciones, prestaciones, o cualquier otra.**

Entendido así el precepto, la prohibición está prevista para proscribir la asociación, participación o intervención de los integrantes de las instituciones policiales en organizaciones (sindicatos o agrupaciones) que tengan un **“carácter eminentemente laboral”**, lo que haría alusión al derecho que tienen los trabajadores en general, incluyendo los del Estado, para en términos del artículo 123, apartado “A”, fracciones XVI, XVII, XVIII y XIX y apartado “B”, fracción X, realizar huelgas y paros laborales, entre otros derechos colectivos inherentes.

En particular, el apartado “B”, fracción X, contempla el siguiente derecho referido a los trabajadores del Estado:

“B.

...

X.- Los trabajadores tendrán el derecho de asociarse para la defensa de sus intereses comunes. Podrán, asimismo, hacer uso del derecho de huelga previo el cumplimiento de los requisitos que determine la ley, respecto de una o varias dependencias de los Poderes Públicos, cuando se violen de manera general y sistemática los derechos que este artículo les consagra”.

Lo anterior, pues es precisamente a partir de organizaciones sindicales y de paros o huelgas que generalmente se busca reclamar derechos o presionar a un “patrón” para que se conduzca en una forma determinada.

La norma impugnada, incluye el conector “**en**” que enlaza una forma de asociación con determinados fines, por lo que la prohibición que ahí se establece está acotada a lo expresamente previsto. Esto es, no se hace referencia a otro tipo de asociaciones que no tuvieren como finalidad el “**reclamo**” de derechos o el ejercicio de “**presión**” a los mandos, por lo que como se anunció, la norma en análisis no conlleva una prohibición absoluta, sino sólo una prohibición específica para el ejercicio de derechos colectivos afines a las relaciones laborales, de los cuales, como se advirtió en el apartado previo, no gozan los miembros de las instituciones policiales.

La anterior es la única interpretación de la norma aceptable y conforme al texto constitucional, pues pensar que la misma conlleva una “prohibición absoluta” para que los policías puedan asociarse, agruparse o aún reunirse para fines distintos a los mencionados, encerraría una posible violación a la garantía que tiene toda persona para asociarse o reunirse pacíficamente con un “objeto lícito”, como se advierte de lo señalado en el artículo 9º constitucional, que, al efecto, refiere lo siguiente:

“Artículo 9o. No se podrá coartar el derecho de asociarse o reunirse pacíficamente con cualquier objeto lícito; pero solamente los ciudadanos de la República podrán hacerlo para tomar parte en los asuntos políticos del país. Ninguna reunión armada, tiene derecho de deliberar.

No se considerará ilegal, y no podrá ser disuelta una asamblea o reunión que tenga por objeto hacer una petición o presentar una protesta por algún acto, a una autoridad, si no se profieren injurias contra ésta, ni se hiciere uso de violencias o amenazas para intimidarla u obligarla a resolver en el sentido que se desee”.

Al respecto, primero que nada, es importante distinguir en el artículo 9º referido, las libertades de asociación de las libertades de reunión, que si bien comparten aspectos comunes, tienen una connotación distinta, pues la primera encierra un derecho complejo compuesto por libertades de

índole positiva y negativa que implica entre varias cuestiones, la posibilidad de que cualquier individuo pueda establecer, por sí mismo y junto con otras personas, una entidad con personalidad jurídica propia, cuyo objeto y finalidad lícita sea de libre elección.

En cambio, la libertad de reunión, consiste en que todo individuo pueda congregarse o agruparse con otras personas, en un ámbito privado o público y con la finalidad lícita que se quiera, siempre que el ejercicio de este derecho se lleve a cabo de manera pacífica.

La diferencia sustancial entre ambos derechos es que la libertad de asociación implica la formación de una nueva persona jurídica, con efectos jurídicos continuos y permanentes, mientras que una simple congregación de personas, aunque puede compartir los fines u objetivos de una asociación, se caracteriza por una existencia transitoria cuyos efectos se despliegan al momento de la reunión física de los individuos.

Sirve de apoyo a la diferencia apuntada, la tesis emitida por la Primera Sala de este Alto Tribunal de rubro y texto siguientes:

“LIBERTAD DE ASOCIACIÓN Y DE REUNIÓN. SUS DIFERENCIAS. El derecho de libertad de asociación consagrado en el artículo 9o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no debe confundirse con la libertad de reunión prevista en el mismo artículo constitucional. El primero es un derecho complejo compuesto por libertades de índole positiva y negativa que implica entre varias cuestiones la posibilidad de que cualquier individuo pueda establecer, por sí mismo y junto con otras personas, una entidad con personalidad jurídica propia, cuyo objeto y finalidad lícita sea de libre elección. En cambio, la libertad de reunión, aunque es un derecho que mantiene íntima relación con el de asociación, consiste en que todo individuo pueda congregarse o agruparse

*con otras personas, en un ámbito privado o público y con la finalidad lícita que se quiera, siempre que el ejercicio de este derecho se lleve a cabo de manera pacífica. La diferencia sustancial entre ambos derechos es que la libertad de asociación implica la formación de una nueva persona jurídica, con efectos jurídicos continuos y permanentes, mientras que una simple congregación de personas, aunque puede compartir los fines u objetivos de una asociación, se caracteriza por una existencia transitoria cuyos efectos se despliegan al momento de la reunión física de los individuos”.*⁶⁰

En cuanto a la libertad de asociación se refiere, lo que la norma impugnada prohíbe, es que los integrantes de las instituciones policiales conformen sindicatos u otras organizaciones similares de índole laboral, lo que no debería impedir el que, por ejemplo, los policías constituyeran pacíficamente y con fines lícitos una asociación de carácter civil que tenga por objeto el desarrollo profesional de sus integrantes, siempre y cuando, la misma no busque o actúe para el “reclamo” de derechos o como medio de “presión” a los mandos en relación con cuestiones del servicio, funciones, prestaciones o cualquier otra.

En el caso, los términos “reclamar” y “presionar” son esenciales para comprender la norma en análisis, lo que obliga a entender lo que ambos vocablos implican.

En cuanto al término “reclamar”,⁶¹ el mismo implica necesariamente un ejercicio de repetición o

insistencia de una solicitud o llamado, mientras que el término “presionar”,⁶² el mismo involucra el ejercer presión sobre alguien, esto es, el ejercer fuerza o influencia sobre una persona para condicionar su comportamiento.⁶³

Lo anterior, hace entender que los actos de “reclamo” y “presión” a que se refiere la norma impugnada, lo son aquéllos que buscan en efecto condicionar con la fuerza moral o física el comportamiento de una persona determinada, en el caso, de los mandos, por parte de quienes forman parte de las instituciones policiales.

Así entendida la norma impugnada, nada impediría que en el estado de Tlaxcala surgiera una asociación de policías integrada para incluso, formular peticiones o presentar informes, estudios, diagnósticos, encuestas u otras evidencias a los mandos, siempre y cuando, dicha asociación, se limitare a compartir dichas inquietudes sin insistencia, condicionamiento o presión alguna.

Esto es, nada impediría bajo la comprensión de la norma en los términos señalados, que surgieran organizaciones de policías de naturaleza “no sindical”, siempre y cuando, el objeto de las mismas

4. tr. Der. Dicho de la autoridad: Llamar a un prófugo.

5. tr. Der. Dicho del juez competente: Pedir el reo o la causa en que otro entiende indebidamente.

6. intr. Clamar contra algo, oponerse a ello de palabra o por escrito. *Reclamar contra un fallo, contra un acuerdo.*

7. intr. poét. **resonar.**

8. prnl. Dicho de ciertas aves de la misma especie: Llamar se unas a otras. U. t. c. tr.

⁶² Diccionario de la Lengua Española de la Real Academia:

Presionar:

1. tr. **Ejercer presión sobre alguien o algo. *Presionar al Gobierno. Presionar el freno.***

⁶³ **Presión:**

Del lat. *pressio*, - *nis*.

1. f. Acción de apretar o comprimir. *Haz presión para cerrar la maleta.*

2. f. Fuerza moral o influencia ejercida sobre una persona para condicionar su comportamiento. *Resistir a las presiones sociales.*

3. f. Acoso continuado que se ejerce sobre el adversario para impedir su reacción y lograr su derrota. *Las tropas sometieron al enemigo a una gran presión.*

4. f. Magnitud física que expresa la fuerza ejercida por un cuerpo sobre la unidad de superficie y cuya unidad en el sistema internacional es el pascal.

⁶⁰ Novena Época, Registro 164995, Primera Sala, Tesis Aislada, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXXI, Marzo de 2010, Materia Constitucional, Tesis 1a. LIV/2010, Página 927. Amparo en revisión 2186/2009. **Álvaro Jesús Altamirano Ramírez.** 13 de enero de 2010. Cinco votos. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretario: Roberto Lara Chagoyán.

⁶¹ Diccionario de la Lengua Española de la Real Academia:

Reclamar:

1. tr. Clamar o llamar con repetición o mucha instancia.

2. tr. Pedir o exigir con derecho o con instancia algo. *Reclamar el precio de un trabajo. Reclamar atención.*

3. tr. Llamar a las aves con el reclamo.

y su propio actuar, no tengan como propósito servir de medio de reclamo o de presión para lograr que los mandos de la corporación de policía actúen o no actúen en un determinado sentido.

A mayor abundamiento, la norma impugnada, no prohíbe que los miembros de las instituciones policiales puedan asociarse, ni menos reunirse, sino sólo se restringe el que puedan asociarse en determinadas formas y para determinados fines, como fue señalado en los términos que la norma precisa.

En lo que al derecho de reunión se refiere, no se advierte que la norma impugnada contenga prohibición expresa para que los policías puedan reunirse, incluso para reclamar sus derechos o presionar a los mandos en relación a cuestiones del servicio, funciones, prestaciones o cualquier otra; pues la norma expresamente prohíbe sólo el asociarse, formar parte o intervenir en sindicatos o agrupaciones, cuestión que no alcanza a afectar el derecho de reunión.

Sin embargo, acorde a lo señalado en el segundo párrafo del artículo 9º constitucional, el que los policías pudiesen realizar una reunión o asamblea, que tuviese como objeto hacer una petición o presentar una protesta por algún acto, estaría condicionado a que durante la asamblea o reunión no se profiriesen injurias contra la autoridad, ni se hiciera uso de violencia o amenazas para intimidarla u obligarla a resolver en el sentido que se desee.

Además, en el caso particular que nos ocupa, el que los policías realizaran una reunión dentro de sus horarios de servicio, no impediría el que la autoridad competente, en términos de la legislación aplicable, resolviera, en su caso, castigar la ausencia o falta en el cumplimiento del deber con la sanción correspondiente, incluso, con la baja del policía o policías involucrados.

Para ello, no debe olvidarse que los artículos 159 y 160 de la ley impugnada, contemplan distintos supuestos que hacen procedente la remoción de un policía, incluyendo, entre otros, el hacer una huelga de cualquier índole, o el hacer un paro de labores o servicios, suspenderlos o incluso, interrumpirlos.

Tales preceptos, refieren lo siguiente:

“Artículo 159.- Son motivo de remoción del personal de las Instituciones Policiales Estatales y Municipales los siguientes:

I. Incurrir en faltas de probidad durante el servicio;

II. Destruir intencionalmente o por descuido el equipo, herramientas o material que el elemento tenga a su cargo para el cumplimiento de su servicio;

III. Poner en peligro a los particulares a causa de su imprudencia, descuido, negligencia o abandono del servicio;

IV. Asistir a sus labores en estado de ebriedad, así como bajo el influjo de sustancias psicotrópicas o estupefacientes sin prescripción médica o por consumirlas durante el servicio o en su centro de trabajo;

V. Desacatar las órdenes de sus superiores, si éstas se encuentran apegadas a derecho;

VI. Revelar información confidencial y clasificada como reservada de la que tenga conocimiento con motivo de su trabajo;

VII. Alterar la documentación oficial relacionada con sus funciones;

VIII. Consumir, distribuir o permitir el comercio de estupefacientes durante su servicio o fuera de él;

IX. Consumir, distribuir o permitir el comercio de bebidas alcohólicas durante su servicio;

X. Faltar a su servicio o labores por más de tres días consecutivos, sin permiso o causa justificada;

XI. Incapacidad permanente, física o mental, sobrevenida por causas ajenas al servicio o fuera de este;

XII. Por resolución del Consejo de Honor y Justicia Policial;

XIII. Incurrir en faltas de probidad, honradez y disciplina durante el servicio;

XIV. Haber recibido correctivos disciplinarios por más de cinco veces en un año;

XV. Haber sido condenado, mediante sentencia ejecutoria, por delito intencional o doloso;

XVI. Actuar en contravención a los principios de actuación previstos en la presente Ley;

XVII. Por insubordinación, que se entenderá como la negativa del inferior a acatar una orden apegada a derecho de su superior jerárquico;

XVIII. Por abuso de autoridad, por la conducta vejatoria o delictiva, a través de un acto, omisión o hecho del superior al elemento de menor jerarquía;

XIX. Por actos de cobardía en el cumplimiento del deber o por poner en peligro a los particulares a causa de su imprudencia, descuido, negligencia o abandono del servicio o comisión;

XX. Presentar partes, informes, documentación o información alterada o falsa;

XXI. Aplicar a sus subalternos en forma dolosa o reiterada correctivos disciplinarios notoriamente improcedentes y/o ilegales;

XXII. Compeler a sus subalternos a

entregarles dinero o cualquier otro tipo de dádivas o servicios a cambio de permitirles el goce de sus derechos o el incumplimiento de sus obligaciones, o recibirlos por actos de corrupción o sin motivo legal alguno;

XXIII. Por no haber aprobado en tres ocasiones alguno de los cursos del programa de profesionalización;

XXIV. Negarse injustificadamente, a tomar alguno de los cursos del programa de profesionalización y control de confianza;

XXV. Negarse a participar en los programas de superación profesional;

XXVI. Retirarse sin causa justificada, de alguno de los cursos o programas en los cuales se encuentre participando;

XXVII. Resultar positivo en el examen toxicológico que se le practique;

XXVIII. Realizar u ostentar dentro del servicio o fuera de él, una conducta que afecte la moral o el buen nombre de la corporación;

XXIX. Proporcionar información relativa a su Institución a personas ajenas a la misma y hacerla del dominio público por cualquier medio sin autorización de su superior jerárquico;

XXX. Faltar injustificadamente en las fechas programadas para la aplicación de los exámenes de evaluación y control de confianza, y

XXXI. Las demás establecidas en esta Ley y su Reglamento.

Todo lo anterior, sin perjuicio de

las responsabilidades penales, civiles o administrativas o de cualquier índole en que incurra el infractor.

Artículo 160.- Además de lo señalado en el artículo anterior, serán motivo de remoción para los integrantes de las instituciones policiales cualquiera de las siguientes conductas:

I. Disponer de manera injustificada de las armas o equipo táctico con el propósito de causar un daño;

II. Destruir o dañar intencionalmente las armas o equipo táctico;

III. Retirarse, sin causa justificada, de uno o más concursos para obtener ascensos;

IV. Tener u ostentar una conducta aberrante o pervertida dentro o fuera del servicio;

V. Solicitar o recibir gratificaciones o dádivas por los servicios prestados en el ejercicio de sus funciones, así como aceptar ofrecimientos o favores por cualquier acto u omisión con relación al servicio;

VI. Cobrar multas y retener para sí los objetos recogidos a los infractores de la Ley, o no custodiar adecuadamente los objetos o bienes que se encuentren en su resguardo;

VII. Por actos de cobardía en el cumplimiento del deber o por poner en peligro a los particulares a causa de imprudencia, descuido, negligencia o abandono del servicio;

VIII. Hacer huelgas de cualquier índole o formar parte de ellas;

IX. Hacer paros de labores o servicios, suspenderlos o interrumpirlos;

X. Asociarse, formar parte o intervenir en sindicatos o agrupaciones, ya sea para reclamar sus derechos o para presionar a los mandos en relación a cuestiones del servicio, funciones, prestaciones, o cualquier otra;

XI. Por negarse u omitir en la aplicación de los exámenes o evaluaciones correspondientes datos para obtener o revalidar su portación de arma de cargo;

XII. Por denigrar y/o denostar la imagen de la institución gubernamental, publicitándose portando el uniforme, equipo y enseres institucionales en redes sociales, medios electrónicos o impresos, dentro o fuera del servicio;

XIII. Retirarse sin causa justificada, de los exámenes de evaluación y control de confianza, y

XIV. Las demás establecidas en la presente Ley, su Reglamento y demás ordenamientos legales aplicables”.

Lo anterior, sin perjuicio de la aplicación de otros correctivos o sanciones que la propia ley impugnada prevé en sus artículos 148 a 158.⁶⁴

⁶⁴ “CAPÍTULO TERCERO

DE LOS CORRECTIVOS DISCIPLINARIOS

Artículo 148.- Los correctivos disciplinarios impuestos con motivo de la comisión de conductas que no alteren de manera substancial la función de seguridad pública, relacionadas con aspectos técnicos operativos, serán impuestas por la persona titular de la rama a la que se encuentre adscrita la persona infractora, quien estará facultada para imponerlos bajo su responsabilidad y en términos del Reglamento respectivo.

Artículo 149.- Los correctivos disciplinarios a conductas infractoras son las siguientes:

I. Amonestación: Es la advertencia por escrito o verbal que el superior jerárquico hace al subalterno por la acción incorrecta, omisión en el desempeño de sus deberes, así como el incumplimiento de alguna de las obligaciones previstas en la Ley, el Reglamento y demás disposiciones aplicables, exhortándolo a no reincidir y corregirse en su actuar, conforme a los deberes previstos en la Ley, el Reglamento y en las demás disposiciones legales aplicables, y

II. Arresto: Es la restricción de la libertad personal temporal hasta por treinta y seis horas, que se impone al integrante de la Comisión, que incumplió con alguna de las obligaciones previstas en la Ley, el Reglamento y demás disposiciones aplicables, o por haber acumulado tres amonestaciones. El arresto se comunicará de forma verbal y deberá emitirse por escrito debidamente fundado y motivado, especificando la duración y lugar en que deberá cumplirse.

La reclusión que sufra un elemento policial con motivo del arresto será en sus oficinas o guardia de prevención, sin perjuicio del servicio, que consiste en realizar normalmente sus actividades dentro o fuera de las instalaciones según corresponda, cumpliendo con los horarios establecidos, al término de los cuales, si no ha concluido con dicho correctivo disciplinario, se concentrará en su unidad para concluirlo.

Artículo 150.- Se castigarán con amonestación escrita las siguientes faltas:

- I. El retardo en el cumplimiento de las órdenes recibidas;*
- II. Asistir con aliento alcohólico al trabajo o servicio;*
- III. No utilizar el uniforme o vestimenta establecidos en el Reglamento;*
- IV. Portar distintivos de grados que no correspondan al que detenta;*
- V. Asistir desaseado al servicio, y*
- VI. Las demás que señalen los Reglamentos.*

Artículo 151.- Se aplicará el correctivo disciplinario de arresto, cuando se cometan las siguientes faltas:

- I. El incumplimiento de cualquier obligación;*
- II. La desobediencia a las órdenes de los superiores jerárquicos, que no causen una paralización o retardo del servicio;*
- III. Omitir las demostraciones de respeto al o los superiores jerárquicos, autoridades o ciudadanos;*
- IV. Asumir ilegalmente atribuciones que correspondan a otras corporaciones;*
- V. La realización de actos de molestia en perjuicio de cualquier persona sin causa justificada;*
- VI. Participar en manifestaciones públicas de inconformidad contra autoridades de gobierno o mandos;*
- VII. Poner en riesgo de sufrir alguna afectación a la integridad física o salud de alguno o algunos de los elementos, con su conducta imprudente, culposa o irreflexiva;*
- VIII. No conservar en condición de funcionamiento eficiente las armas y el equipo táctico;*
- IX. Ausentarse de su servicio sin causa justificada, y*
- X. Las demás que se señalen en las leyes y los reglamentos aplicables.*

Artículo 152. Los correctivos disciplinarios se aplicarán por el incumplimiento de las siguientes obligaciones:

- I. Portar su identificación oficial y exhibirla al ejercer funciones propias de su cargo, salvo las excepciones contempladas en la Ley;*

II. Portar el uniforme con toda dignidad y pulcritud, así como mantenerse debidamente aseados, con calzado debidamente lustrado y mantener el personal masculino su cabello corto;

III. Portar el uniforme oficial solo en el ejercicio de las actividades propias del servicio policial;

IV. Utilizar vehículos oficiales solamente para uso propio del servicio policial;

V. Omitir portar los uniformes, insignias y equipo complementario correspondiente en todos los actos y situaciones de servicio, a menos que por razones debidamente justificadas y para efectos de un operativo especial sean autorizados por su superior jerárquico bajo su más estricta responsabilidad;

VI. Utilizar el radio comunicador o transceptor oportunamente en forma adecuada de acuerdo a las prescripciones que para ello se especifiquen;

VII. Utilizar de manera adecuada los equipos de emergencia de los vehículos oficiales que le sean asignados o estén bajo su resguardo;

VIII. Justificar ante su superior jerárquico de manera idónea su inasistencia al día siguiente de que tenga verificativo;

IX. Delimitar la zona del lugar del ilícito e impedir que personal ajeno al ministerial y pericial, o en su caso la policía puedan acceder a ella;

X. En caso de atentados con bombas u otros hechos delictivos cometidos con artefactos o sustancias peligrosas, se cerciorarán de que no existan estos elementos o cualquier otro objeto que ponga en riesgo a las víctimas o el lugar de los hechos y/o del hallazgo, procurando preservar las cosas en el estado en que se encontraban al momento de su arribo;

XI. Fijar mediante cualquier medio que tengan a su alcance, ya sea a través de fotografías, videograbación, planos, y por escrito el lugar de los hechos y/o del hallazgo, detallando la ubicación exacta del lugar;

XII. Asignar tareas de custodia de las distintas zonas delimitadas alejadas del lugar de los hechos y/o del hallazgo, a los policías que se incorporen al lugar de los hechos;

XIII. Localizar y entrevistar a posibles testigos de los hechos, bajo las instrucciones del Agente del Ministerio Público del Estado o de la Federación;

XIV. Detallar las condiciones en las que se encontraba el lugar de los hechos y/o del hallazgo al momento de su arribo y revisión, al informar al Agente del Ministerio Público del Estado o de la Federación y al redactar su informe; lo que hará el policía encargado de dirigir la preservación; sin perjuicio de la elaboración del Informe Policial Homologado;

XV. Para el caso de descubrir indicios o evidencias, en el lugar de los hechos y/o del hallazgo, deberán informar de esta circunstancia de manera inmediata al Agente del Ministerio Público del Estado o de la Federación y procederán, en su caso, a la realización de las distintas etapas del procesamiento: búsqueda o identificación, fijación, recolección o levantamiento, embalaje, traslado de los indicios o evidencias, entrega o puesta a disposición al Agente del Ministerio Público del Estado o de la Federación;

XVI. Serán responsables los que intervengan tanto en la preservación del lugar de los hechos y/o del hallazgo, como en cualquier fase del procesamiento de los indicios o evidencias, que causen la alteración, daño, o pérdida de los citados elementos materiales o quebranten la cadena de

custodia, o no hagan constar sus datos personales, por lo que serán sometidos al procedimiento administrativo o penal que corresponda;

XVII. Intervenir en el procedimiento de cadena de custodia, en términos de lo dispuesto por las leyes en materia de procedimientos penales aplicables;

XVIII. Realizar las actividades necesarias para la preservación del lugar de los hechos y/o del hallazgo. Para efectos de la preservación del lugar de los hechos y/o del hallazgo, los policías que intervengan estarán a lo previsto en las guías y demás disposiciones aplicables, y

XIX. Las demás que establezcan las disposiciones legales aplicables”.

“CAPÍTULO CUARTO

SANCIONES A CONDUCTAS INFRACTORAS

Artículo 153.- Las conductas relacionadas con el ámbito técnico operativo cometidas por las personas integrantes de las Instituciones Policiales Estatales y Municipales, que alteren u obstaculicen de manera grave la debida prestación de la función de seguridad pública, serán competencia de las instancias colegiadas de honor y justicia, que resolverán y aplicarán las sanciones siguientes:

I. Cambio de adscripción o de comisión;

II. Suspensión temporal de funciones hasta por noventa días sin percibir remuneraciones;

III. Remoción, y

IV. Las demás que establezcan los ordenamientos aplicables a la carrera policial.

No será considerada como sanción disciplinaria, el cambio de adscripción o de comisión que venía desempeñando, siempre que se decreten por razón de las necesidades propias del servicio, en virtud de que de ninguna manera se lesionan los derechos de antigüedad, estabilidad en el empleo o aquéllos de naturaleza económica que resulten de la relación de administrativa.

Artículo 154.- La suspensión temporal de funciones podrá ser de carácter preventivo o correctivo, atendiendo a las causas que la motivaron, sin que implique la terminación de la relación de trabajo.

Artículo 155.- La suspensión temporal de carácter preventivo procederá contra la persona sujeta a procedimiento administrativo, averiguación previa o proceso penal, por actos u omisiones de los que pueda derivarse una probable responsabilidad.

Artículo 156.- La suspensión preventiva subsistirá hasta que el asunto que la motivó quede total y definitivamente resuelto, en la instancia final del procedimiento correspondiente. En caso de que la persona resulte declarada sin responsabilidad, se le reintegrarán los salarios y prestaciones que hubiese dejado de percibir hasta ese momento con motivo de dicha suspensión.

Artículo 157.- La suspensión de carácter correctivo procederá contra quien en forma reiterada o particularmente indisciplinada incurra en falta a sus deberes y cuya naturaleza no amerite la destitución a juicio de la instancia colegiada de honor y justicia.

La persona suspendida temporalmente de sus funciones, quedará separada del servicio de carrera policial desde el momento en que la instancia colegiada de honor y justicia tenga conocimiento del hecho y hasta la resolución definitiva correspondiente.

Ante tal extremo, si bien los policías tienen garantizado constitucionalmente el ejercer su derecho de reunión en los términos previstos en el artículo 9º constitucional, nada impediría el que los mismos fueren sujetos de los correctivos disciplinarios y sanciones que aplicables en términos de la conducta desplegada. De ahí que en estos casos, los miembros de las instituciones policiales tendrían que cuidar especialmente que en el ejercicio de sus derechos de asociación y de reunión, no se afectaren las reglas de disciplina a las que los mismos se encuentran sujetos por mandato constitucional (artículo 21) y en los términos de las leyes que les rijan (artículo 123, apartado “B”, fracción XIII).

En cualquier caso, se reitera, los derechos de asociación y de reunión de los policías que se estima no son afectados por la norma impugnada, son aquéllos que tienen una naturaleza general y no una naturaleza laboral, pues precisamente tales

Artículo 158.- Se sancionará con suspensión del trabajo y sin percepciones salariales a los elementos que incurran en cualquiera de las siguientes faltas:

I. Disponer para asuntos no relacionados con el servicio, de las armas o del equipo táctico;

II. Portar armas o utilizar equipo táctico fuera de servicio;

III. Observar un trato irrespetuoso a los ciudadanos o compañeros de servicio;

IV. Realizar actos arbitrarios en contra de los ciudadanos;

V. Limitar indebidamente las acciones o manifestaciones que, en ejercicio de sus derechos constitucionales y con carácter pacífico realicen los ciudadanos;

VI. Permitir o no denunciar a los elementos que consuman, posean, distribuyan o comercialicen estupefacientes;

VII. Permitir o no denunciar a los elementos que consuman, posean, distribuyan o comercialicen bebidas embriagantes durante el servicio;

VIII. Por no preservar el secreto de los asuntos que por razón del desempeño de su función conozcan, con las excepciones que determinen las leyes;

IX. Realizar cualquier conducta dentro del servicio, que interrumpa o tienda a interrumpir el desempeño eficiente y oportuno de la función a su cargo;

X. Liberar a ciudadanos infractores de ordenamientos administrativos, detenidos legalmente, sin orden o autorización de autoridad competente;

XI. No poner a disposición inmediata de la autoridad competente, a los ciudadanos detenidos legalmente;

XII. Detener a cualquier persona sin causa legal que lo justifique;

XIII. Aplicar a sus subalternos en forma reiterada correctivos disciplinarios notoriamente ilegales, o

XIV. Incapacitarse físicamente de manera dolosa para el servicio policial”.

servidores públicos, como se ha dicho, no tienen una relación de trabajo con el estado ni son beneficiarios de los distintos derechos que para quienes sí tienen ese carácter, protege el artículo 123 constitucional en su apartado “B”.

Es importante referir que durante la vigencia de la Carta Magna que actualmente nos rige, los policías han mantenido con el estado una relación que es de orden administrativo y no laboral, por lo que en ningún momento se ha concedido a favor de los mismos el derecho de integrar sindicatos u organizaciones similares, ni menos aún, desde luego, el derecho de hacer huelgas o paros laborales.

Incluso, tampoco se observa que en el estado de Tlaxcala, la regulación previamente vigente, esto es, la Ley de Seguridad Pública del Estado de Tlaxcala, publicada el veinticinco de mayo de dos mil diez, hubiese concedido a favor de los integrantes de las instituciones policiales el derecho de formar sindicatos u organizaciones afines, ni menos aún el derecho de hacer huelgas o paros laborales. De hecho, las garantías que dicha ley otorgaba a los policías, se limitaban a las siguientes:

“Artículo 35. El Estado y los municipios generarán, con cargo a sus presupuestos, una normatividad de seguridad social y reconocimientos, de acuerdo a lo previsto en el artículo 123, apartado ‘B’, fracción XIII, tercer párrafo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En el estado de Tlaxcala, el personal de las instituciones de seguridad pública, estatal y municipal, tendrá las garantías siguientes:

I. Percibir un salario digno y remunerado, acorde a la profesionalización y certificación y a las características del servicio, el cual tienda a satisfacer las necesidades esenciales de un jefe de familia en el orden material, social, cultural y recreativo y que nunca será menor al equivalente de seis salarios mínimos diarios;

II. Gozar de un trato digno y decoroso por parte de sus superiores jerárquicos;

III. Contar con la capacitación, certificación y adiestramiento necesarios;

IV. Recibir dotación de equipo y uniformes reglamentarios;

V. Ser asesorados y defendidos jurídicamente por la institución de Seguridad Pública a la cual pertenezca, según sea el caso, en forma gratuita, cuando por motivos del servicio y a instancia de un particular, sean sujetos a algún procedimiento que tenga por objeto fincarle responsabilidad penal, civil o ambas;

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

VII. Ser reclusos en áreas especiales para policías, en los casos en que sean sujetos a prisión preventiva o definitiva;

VIII. Las instituciones de seguridad pública, afiliarán a los familiares de los elementos de seguridad pública, como beneficiarios, para que puedan ejercitar los derechos a las prestaciones a que se refiere esta ley;

IX. Los familiares beneficiarios tendrán derecho a recibir todas las prestaciones de seguridad social relacionadas con su salud y bienestar;

X. En caso de fallecimiento de alguno de los familiares beneficiarios directos del elemento, éste tendrá derecho a que se le ministre un mes de percepciones en concepto de ayuda para el sepelio, y

XI. Cuando el elemento fallezca y no tenga familiares o éstos no acudan a hacerse cargo del sepelio, éste lo realizará la unidad a la que pertenezca disponiendo de los fondos destinados para ese efecto”.

Así, y si bien es cierto que la mencionada Ley de Seguridad Pública del Estado de Tlaxcala, no contemplaba una prohibición específica como la que ahora se impugna, no menos cierto es que tal cuestión no era necesaria, pues como se ha dicho, constitucionalmente los integrantes de las instituciones policiales no tienen derecho reconocido a conformar sindicatos u organizaciones similares, y más aún, los mismos como ordena la Ley Fundamental, se regulan por sus propias leyes, por lo que si la ley vigente que regula su actuación y servicio en un marco administrativo y no laboral, no considera como garantías o derechos de los policías el de conformar sindicatos, y más aún, se prohíbe ello, queda claro que la citada ley, en ese aspecto, resulta constitucional y convencional, pues ha quedado claro que este tipo de servidores públicos está sujeto a una restricción constitucional específica que impide en principio reconocerles derechos de índole laboral, al pertenecer la relación que mantienen con el Estado al orden administrativo.

Desde luego, ello no impediría que una ley de las referidas por el artículo 123, apartado “B”, fracción XIII constitucional, contemplare mayores garantías y derechos a favor de los miembros de las institucionales policiales.

Así, en suma, la naturaleza de la relación del Estado con los policías se mantiene en un contexto administrativo e impide reconocer a los mismos los derechos de carácter laboral de orden general previstos en el Apartado B del artículo 123 Constitucional.

SEXTO. Decisión. En los términos antes anotados, deben estimarse *infundados* los

argumentos que formula la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Tlaxcala, en el escrito en que promovió acción de inconstitucionalidad, en contra de los Poderes Legislativo y Ejecutivo del estado de Tlaxcala.

6.1.- Lo anterior, en atención a que el artículo 160, fracción X de la Ley de Seguridad Pública del Estado de Tlaxcala y sus Municipios que se impugna, **no vulnera el principio de progresividad** en materia de derechos humanos establecido en el artículo 1º de la Constitución Federal, porque en principio, no es cierto que dicha norma restrinja el derecho a la libertad de reunión, pues acorde a cómo debe interpretarse dicho precepto impugnado, el mismo únicamente restringe una forma de ejercicio de la libertad de asociación relacionada con la creación de organizaciones de naturaleza sindical (*asociarse, formar parte o intervenir en sindicatos o agrupaciones, ya sea para...*), y además, siempre y cuando las mismas estén establecidas para los fines específicos a que se refiere el propio precepto, esto es, para los de “reclamar” sus derechos o para “presionar” a los mandos en relación a cuestiones del servicio, funciones, prestaciones o cualquier otra.

Restricción a la libertad de asociación que se encuentra constitucionalmente justificada, pues acorde a lo previsto en la fracción XIII del apartado “B” del artículo 123 constitucional y al criterio de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, los miembros de las instituciones policiales no gozan de la garantía que la fracción X del apartado B del propio precepto constitucional, contempla de manera general para los trabajadores al Servicio del Estado, quienes sí tienen el derecho de asociarse para la defensa de sus intereses comunes a través de sindicatos y organizaciones afines.

Ello, pues si la fracción XIII del apartado “B” del artículo 123 constitucional contempla que los miembros de las instituciones policiales se regirán por sus propias leyes, y éstas prohíben que se constituyan específicamente este tipo de organizaciones a las que además, los mismos no tienen derecho constitucional, luego entonces el objeto de las mismas no sería lícito, y así, no se estaría cumpliendo el elemento de licitud que exige el artículo 9º constitucional respecto de los derechos de asociación y de reunión, por lo que también resulta infundado que se transgredan con la norma impugnada estos derechos, máxime que dicha norma

se desarrolla más bien en el contexto de una prohibición al ejercicio de derechos de naturaleza sindical, lo que como se ha expresado, resulta constitucionalmente válido.

En tal sentido, si los miembros de las instituciones policiales no son ni han sido a la fecha en nuestro país, titulares del derecho de asociación sindical en los términos descritos, luego entonces no puede considerarse que se esté actuando de manera regresiva en la norma que nos ocupa, pues antes de la misma, tampoco se tiene antecedente de ley alguna que en el estado de Tlaxcala o en el ámbito federal, hubiese concedido para los miembros de las instituciones policiales el derecho de asociarse en sindicatos u agrupaciones sindicales con los fines que se han comentado.

Por tanto, no puede aducirse que la norma impugnada transgrede lo previsto en el artículo 1º constitucional en materia de progresividad de los derechos humanos, pues no se está desconociendo un derecho anteriormente establecido.

No debe olvidarse que en el caso, la restricción que nos ocupa al derecho de asociación tiene fuente constitucional (artículo 123, apartado “B”, fracción XIII), pero que más allá de ello, se justifica plenamente el que las leyes que regulan a los miembros de las instituciones policiales, establezcan que éstos no puedan disfrutar del derecho de asociación en la forma de organización o agrupación sindical o con fines sindicales, pues se trata de servidores públicos que son fundamentales no sólo para el funcionamiento del Estado, sino en su correcto actuar para preservar el orden, la paz y la seguridad de todos quienes forman la sociedad.

Esto es, no puede pensarse en que a partir del reclamo y la presión, quienes formen parte de las instituciones policiales, exijan al estado un determinado actuar, pues prevalece en su función el interés supremo de preservar la seguridad pública.

Incluso, el propio artículo 21 constitucional, más allá de definir a la seguridad pública, establece que este tipo de instituciones serán de carácter civil, disciplinado y profesional, de donde se advierte que el concepto de “*disciplina*” es fundamental en las instituciones policiales, por lo que nuevamente es la propia Constitución la que establece bases para limitar el derecho de asociación en la forma sindical de quienes fungen como policías, pues precisamente

el principio de disciplina ahí previsto, debe entenderse en su plena expresión de orden, así como de sujeción puntual y sin resistencia a las leyes especialmente aplicables a quienes se dedican a este tipo de funciones:

“Artículo 21.

...

La seguridad pública es una función a cargo de la Federación, las entidades federativas y los Municipios, que comprende la prevención de los delitos; la investigación y persecución para hacerla efectiva, así como la sanción de las infracciones administrativas, en los términos de la ley, en las respectivas competencias que esta Constitución señala. La actuación de las instituciones de seguridad pública se regirá por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos reconocidos en esta Constitución.

Las instituciones de seguridad pública serán de carácter civil, disciplinado y profesional. El Ministerio Público y las instituciones policiales de los tres órdenes de gobierno deberán coordinarse entre sí para cumplir los objetivos de la seguridad pública y conformarán el Sistema Nacional de Seguridad Pública, que estará sujeto a las siguientes bases mínimas:

a) La regulación de la selección, ingreso, formación, permanencia, evaluación, reconocimiento y certificación de los integrantes de las instituciones de seguridad pública. La operación y desarrollo de estas acciones será competencia de la Federación, las entidades federativas y los Municipios en el ámbito de sus respectivas

atribuciones. ^[1]_[SEP] *Inciso reformado DOF*

b) *El establecimiento de las bases de datos criminalísticos y de personal para las instituciones de seguridad pública. Ninguna persona podrá ingresar a las instituciones de seguridad pública si no ha sido debidamente certificado y registrado en el sistema.* ^[1]_[SEP]

c) *La formulación de políticas públicas tendientes a prevenir la comisión de delitos.* ^[1]_[SEP]

d) *Se determinará la participación de la comunidad que coadyuvará, entre otros, en los procesos de evaluación de las políticas de prevención del delito así como de las instituciones de seguridad pública.* ^[1]_[SEP]

e) *Los fondos de ayuda federal para la seguridad pública, a nivel nacional serán aportados a las entidades federativas y municipios para ser destinados exclusivamente a estos fines”.*

Lo anterior, también justifica que los miembros de las instituciones policiales, no tengan plena libertad para, a partir de una organización o agrupación de índole sindical, “exigir” la efectividad de ciertos derechos, lo que no implica prohibición para que, por ejemplo, mediante una petición escrita, reunión pacífica u organización lícita de “carácter no sindical”, se presenten propuestas o solicitudes, en tanto las mismas no se hagan valer como reclamos o esquemas de presión a los mandos policiales y al estado mismo, ni menos en transgresión a otras normas que rijan la disciplina policial aplicable. Ello se insiste, cuando menos en lo que al estado de Tlaxcala y a la norma impugnada se refiere.

A mayor abundamiento, aunque los miembros de las instituciones policiales del estado de Tlaxcala gozan de libertad para organizar una reunión pacífica o para conformar una organización no sindical, en los términos previstos en el artículo 9º constitucional, la reunión o las actividades afines

a la asociación respectiva, tendrían que realizarse fuera del horario de labores de quienes participen en la misma, y acorde a las demás reglas de disciplina que imperen en la corporación correspondiente, pues de lo contrario y a diferencia de lo que ocurriría en una huelga o paro laboral legalmente declarados, los policías no tendrían protección constitucional ante una eventual remoción, sanción o correctivo disciplinario, que pudiese imponerse por el solo descuido del deber, el uso indebido del uniforme o equipo asignado u otras conductas ajenas a la disciplina que debe imperar en las fuerzas policiales.

Únicamente como referencia, puede mencionarse que la regulación de la función policial tiene en el marco internacional distintos contextos. Por ejemplo, en el caso de Japón, no sólo los policías, sino ningún servidor público disfruta de los derechos colectivos de índole laboral, entendiéndose por ellos los de organización de un sindicato, negociación colectiva y huelga, sancionándose incluso como delito el ir a huelga.

Lo anterior, puede advertirse del análisis del caso 1968 (A) 2780 (Tsurusono et al. V. Japan),⁶⁵ fallado por la Suprema Corte de Justicia de Japón

⁶⁵ “Concerning the acts of dispute of public officials and employees of public corporations, the Supreme Court once delivered the following opinion, in each of the grand bench judgments decided in 1966 and 1969: that also public officials and employees of public corporations are in general guaranteed fundamental rights of workers: that the acts of dispute for which criminal sanctions are to be inflicted are limited to those which are carried out for political purposes, those which are accompanied with violence, or those which extend over an unjustifiably long time and bring serious obstacles to the life of people: that Article 110 of the National Public Service Law and Article 61 of the Local Public Service Law both of which lay down “the crime of inciting, etc., acts of dispute” are restrictively applied merely to the cases where not only the acts of dispute themselves but also the conducts of inciting, etc., are highly illegal: and that criminal sanction is not inflicted for the conducts, such as strike orders, which ordinarily accompany the acts of dispute. However, in this grand bench judgment, the Court delivered the following opinion: that since public officials are servants of the whole community, whose duties are of public character, whose working conditions are guaranteed by law, and since adequate compensation measures for the restriction on their fundamental rights of workers have been established as a system, the provisions of the National Public Service Law which prohibit acts of dispute should be deemed as natural restriction from the viewpoint of the common interest of the whole people, and do not violate Article 28 of the Constitution which provides that “the

el veinticinco de abril de mil novecientos setenta y tres, en el que se determinó que toda vez que los servidores públicos son sirvientes de toda la comunidad, tienen deberes de carácter público y disfrutan de condiciones de servicio garantizadas por la ley, por lo que tomando en cuenta que se han establecido como sistema medidas compensatorias adecuadas para restringir en ellos los derechos fundamentales que corresponden a los trabajadores, las prohibiciones que establece la Ley Nacional del Servicio Civil deben considerarse una restricción natural desde el punto de vista del interés común de la colectividad, por lo que las mismas no violan el artículo 28⁶⁶ de la Constitución de Japón que protege el derecho de los trabajadores a organizarse, negociar y actuar colectivamente.

Para ello, debe tomarse en cuenta que el artículo 98 de la Ley Nacional del Servicio Civil de Japón, prohíbe entre otras cuestiones, el derecho de huelga de los trabajadores del Estado.⁶⁷ Por su parte,

right of workers to organize and to bargain and act collectively is guaranteed": that the restrictive construction that Article 110 of the National Public Service Law which lays down "the crime of inciting, etc., acts of dispute" is restrictively applied merely to such cases as where highly illegal acts of dispute are incited by highly illegal means and measures, is not only too vague, but also wrong because it disregards the reality that generally the acts of dispute are started and finished by the order of the dispute leader: and that it should be concluded that criminal sanction is inflicted even for the conducts, such as dispute orders, which ordinarily accompany acts of dispute".

Consulta realizada el 14 de julio de 2016:

http://www.courts.go.jp/app/hanrei_en/detail?id=39

⁶⁶ "Article 28. The right of workers to organize and to bargain and act collectively is guaranteed". Consulta realizada el 14 de julio de 2016:

http://japan.kantei.go.jp/constitution_and_government_of_japan/constitution_e.html

⁶⁷ Article 98 (1) Officials shall, in the performance of their duties, comply with laws and regulations and faithfully observe the orders of their superiors in the course of duties.

(2) Officials shall not strike or engage in delaying tactics or other acts of dispute against the public represented by the government as employer, or resort to delaying tactics which reduce the efficiency of government operations, nor shall any persons attempt, or conspire to effect, instigate or incite such illegal acts.

el artículo 108-2, párrafo (5) prohíbe expresamente a los oficiales de policía y oficiales trabajando en la guardia costera o en centros penitenciarios el organizarse de manera colectiva o el unirse a una organización que tenga como propósito el mantener o mejorar sus condiciones de trabajo.⁶⁸ Finalmente, el artículo 110 de dicha ley, es el que incluso sanciona con tres años de prisión o multa de no más de un millón de yenes, a quien forme parte de una organización de dicha naturaleza en violación a la prohibición establecida en el artículo 108-2, párrafo (5).⁶⁹

Conviene tomar en cuenta que tales disposiciones jurídicas, tienen como antecedente el importante movimiento de naturaleza laboral que en mil novecientos cuarenta y ocho el General MacArthur representando a las potencias aliadas, enfrentó en Japón después de la Segunda Guerra Mundial, lo que llevó a ordenar al Gobierno Japonés a privar a los servidores públicos de tales derechos

(3) Any official who resorts to a strike or other acts violating the provision of the preceding paragraph may not, with the commencement of such acts, be asserted against the National Government with the rights to appointment or employment possessed by him/her under laws and regulations.
Consulta realizada el 14 de julio de 2016:

<http://www.wipo.int/edocs/lexdocs/laws/en/jp/jp186en.pdf>

⁶⁸ Article 108-2 (1) The term "employee organization" as used in this Act shall mean an organization which is formed by officials for the purpose of maintaining and improving their working conditions or a federation of such organizations.

...

(5) Police officials and officials working in the Japan Coast Guard or in penal facilities shall not organize or join an organization which has as its purpose the maintenance and improvement of their working conditions and which conducts negotiations thereon with the proper authorities.

Consulta realizada el 14 de julio de 2016:

<http://www.wipo.int/edocs/lexdocs/laws/en/jp/jp186en.pdf>

⁶⁹ Article 110 (1) Any person who falls under any of the following items shall be punished by imprisonment with work for not more than 3 years or a fine of not more than one million yen:

...

(xx) Any person who has formed an organization in violation of paragraph (5) of Article 108-2. Consulta realizada el 14 de julio de 2016:

<http://www.wipo.int/edocs/lexdocs/laws/en/jp/jp186en.pdf>

para negociar de manera colectiva sus condiciones de trabajo y para ir a la huelga.⁷⁰

Otro caso que merece ser citado, lo es el del Reino Unido, en donde tras las huelgas de oficiales de policía de mil novecientos dieciocho y mil novecientos diecinueve,⁷¹ ocurrieron importantes robos y saqueos tras la falta de este servicio público, sobre todo en esta última huelga, por lo que fue necesario emitir la Ley de Policía de mil novecientos diecinueve, que prohibió a dichos servidores públicos integrarse en sindicatos y acudir a la huelga, desarrollándose un esquema alternativo de negociación de sus condiciones laborales, con un componente arbitral, a partir de una organización no sindical, denominada Federación de Policía de Inglaterra y Gales. El contenido de dicha ley sigue vigente, pero actualizado en la respectiva Ley de Policía de mil novecientos noventa y seis, siendo precisamente la sección 64⁷² la que prohíbe a todo

⁷⁰ Labour law in the public sector In Japan, labour relations in the public sector are covered by administrative laws such as the Local Public Service Law (NPSL) and the National Public Services Law (LPSL). These laws restrict public employees' fundamental trade union rights, thereby denying them the basis for social dialogue (table 1). 4 After World War II, employees in the public sector were provided with the same right to organize, bargain collectively and strike as workers in the private sector. But in 1948, General MacArthur of the Allied Powers, faced with a militant labour union movement led by leftists, ordered the Japanese Government to deprive public employees of their right to bargain collectively and to strike. Thereafter, all public employees in national and local civil services have been prohibited from going on strike and any violation is punishable by criminal sanctions. In respect of these restrictions on basic labour rights, the post-war period has seen constant political confrontation between public employees and the Government. The Supreme Court's judgement of 1973 which confirmed the constitutionality of the strike ban on national civil servants has become case law in Japan.

Consulta realizada el 14 de julio de 2016:

<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/ilo/unpan025469.pdf>

⁷¹ Consulta realizada el 14 de julio de 2016:

http://www.oldpolicecellsmuseum.org.uk/page/police_strike_1918-1919

⁷² **Police Act, 1996. 64.- Membership of trade unions.**

(1)Subject to the following provisions of this section, a member of a police force shall not be a member of any trade union, or of any association having for its objects, or one of its objects, to control or influence the pay, pensions or conditions of service of any police force.

policía participar en sindicatos o en cualquier tipo de asociación que tenga por objeto controlar o influenciar el pago, pensiones o condiciones de servicio de cualquier fuerza de policía.

En el ámbito latinoamericano, la Constitución de Colombia, por ejemplo, señala expresamente en el último párrafo de su artículo 39⁷³ que no gozan del derecho de asociación sindical los miembros de la fuerza pública, y si bien sería pertinente que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos precisara expresamente una

(2)Where a person was a member of a trade union before becoming a member of a police force, he may, with the consent of the chief officer of police, continue to be a member of that union during the time of his service in the police force.

F1(3)......

(4)This section applies to police cadets as it applies to members of a police force, and references to a police force or to service in a police force shall be construed accordingly.

[F2(4A)]This section applies to members of the National Criminal Intelligence Service within section 9(1)(a) or (b) of the Police Act 1997 or members of the National Crime Squad within section 55(1)(a) or (b) of that Act (police members) as it applies to members of a police force, and references to a police force or to service in a police force shall be construed accordingly.

(4B)In its application by virtue of subsection (4A), subsection (2) shall have effect as if the reference to the chief officer of police were a reference to the Director General of the National Criminal Intelligence Service or, as the case may be, the Director General of the National Crime Squad.]

(5)Nothing in this section applies to membership of the Police Federations, or of any body recognised by the Secretary of State for the purposes of this section as representing members of police forces who are not members of those Federations.

Consulta realizada el 14 de julio de 2016:

<http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1996/16/contents>

⁷³ “Artículo 39. Los trabajadores y empleadores tienen derecho a constituir sindicatos o asociaciones, sin intervención del Estado. Su reconocimiento jurídico se producirá con la simple inscripción del acta de constitución. La estructura interna y el funcionamiento de los sindicatos y organizaciones sociales y gremiales se sujetarán al orden legal y a los principios democráticos. La cancelación o la suspensión de la personería jurídica sólo procede por vía judicial. Se reconoce a los representantes sindicales el fuero y las demás garantías necesarias para el cumplimiento de su gestión. No gozan del derecho de asociación sindical los miembros de la Fuerza Pública”.

restricción similar en la materia y otras aplicables a este tipo de servidores públicos, lo cierto es que debe entenderse que precisamente la Constitución ha facultado y mandado expresamente al legislador ordinario para establecer en una ley tanto los derechos como las obligaciones que deben regir a los miembros de las instituciones policiales, entre otros servidores públicos descritos en la fracción XIII del apartado "B" del artículo 123 constitucional, así como prever en dichas leyes cualquier condición necesaria para el debido ejercicio de este tipo de funciones, máxime que se insiste, el artículo 21 de la propia Ley Fundamental dispone que las instituciones de seguridad pública serán de carácter disciplinado, lo que justifica que en el marco de esa disciplina, se establezcan en una ley restricciones especiales a derechos de organización, representación y negociación sindical, así como a la huelga y al paro de labores.

En cualquier caso, es evidente que ante la ausencia parcial o total de agentes de policía en un contexto social y momento determinado, podría llegar a ser necesario que el ejército y otras fuerzas armadas intervinieran en suplencia de las fuerzas civiles de seguridad pública, pero aún en tanto ello ocurre previa gestión legal, operativa y técnica, acorde en su caso a lo previsto en el artículo 29 constitucional, se podrían generar disturbios, saqueos, robos y demás alteraciones al orden público y a la paz social, que colocarían en grave riesgo a los integrantes de la sociedad.

Por ello, se insiste, es que resulta justificado el que quienes son integrantes de las instituciones de policía, deban regirse por leyes especiales no laborales, que en su caso, prohíban la conformación de sindicatos o agrupaciones afines que tengan por objeto el reclamo, la exigencia o la presión ejercida mediante la huelga, el paro o la simple negociación colectiva, para que los mandos o representantes de las citadas instituciones o gobierno a cargo de las mismas, deban actuar en una determinada forma, con riesgo de que ante la desatención de su función policial o respeto a la disciplina que rige a las instituciones policiales, se generen perjuicios o afectaciones al orden y a la paz social que son del primario interés público.

Así, de ninguna forma constituye una regresión injustificada del legislador local, el prohibir a los miembros de las instituciones policiales del estado de Tlaxcala el ejercicio de los derechos que se reclaman con respecto a la norma impugnada, pues en primer lugar, los policías no cuentan constitucionalmente con los mencionados derechos de negociación y organización sindical, y en segundo lugar, ni el legislador local ni el federal han previsto en momento alguno conceder a dichos trabajadores tales derechos, por lo que no puede actuarse regresivamente sobre un derecho que aún no ha sido reconocido.

Además, como se ha dicho reiteradamente, tal restricción se encuentra plenamente justificada dada la naturaleza propia de las funciones de los miembros de las instituciones de policía que ante todo, por mandato constitucional, deben operar con un carácter civil, profesional y en el caso, disciplinado.

Tal situación no vulnera los derechos humanos de los integrantes de las instituciones policiales, ni va en contra de los estándares de protección a nivel constitucional e internacional en materia de derechos fundamentales, pues como se ha dicho, la propia Constitución excluye a los policías de un régimen laboral, a la vez que los instrumentos de orden internacional antes citados, permiten que cada estado pueda limitar precisamente a este tipo de servidores públicos el ejercicio de los derechos de reunión y asociación, sobre todo en un contexto sindical.

6.2.- Los artículos 1.1,⁷⁴ 2⁷⁵ y 15⁷⁶ de la Convención Americana sobre Derechos Humanos,

⁷⁴ "Artículo 1. Obligación de Respetar los Derechos

1. Los Estados Partes en esta Convención se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social".

⁷⁵ "Artículo 2. Deber de Adoptar Disposiciones de Derecho

no desarrollan a favor de los policías derechos como los que son materia de la presente acción de inconstitucionalidad, y al contrario, el propio artículo 15 permite que el derecho de reunión pueda estar sujeto a las restricciones previstas por la ley, que sean necesarias en una sociedad democrática, en interés de la seguridad nacional, de la seguridad pública o del orden público, o para proteger la salud o la moral públicas o los derechos o libertades de los demás, hipótesis que es perfectamente aplicable para justificar una restricción de este tipo en el caso de los integrantes de las fuerzas de policía, pero incluso, como se comentó, el precepto impugnado no contempla una restricción al derecho de reunión, sino sólo al derecho de asociación en su vertiente sindical, lo que también estaría justificado en términos del ya citado artículo 16, apartado 3 de la propia Convención, que permite precisamente que con respecto al derecho de asociación, los estados miembros puedan imponer restricciones legales con respecto a los miembros de las fuerzas armadas y de la policía, situación que tampoco importa un factor de discriminación, pues precisamente es la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos la que respalda que este tipo de servidores públicos no mantengan con el estado una relación de índole laboral sino administrativa.

6.3.- En lo que se refiere a los artículos 2,⁷⁷ 2.2, 5.2,⁷⁸ 21⁷⁹ y 26⁸⁰ del Pacto Internacional de

Interno

Si el ejercicio de los derechos y libertades mencionados en el Artículo 1 no estuviere ya garantizado por disposiciones legislativas o de otro carácter, los Estados Partes se comprometen a adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones de esta convención, las medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos tales derechos y libertades”.

⁷⁶ “Artículo 15. Derecho de Reunión

Se reconoce el derecho de reunión pacífica y sin armas. El ejercicio de tal derecho sólo puede estar sujeto a las restricciones previstas por la ley, que sean necesarias en una sociedad democrática, en interés de la seguridad nacional, de la seguridad o del orden públicos, o para proteger la salud o la moral públicas o los derechos o libertades de los demás”.

⁷⁷ “Artículo 2.

*1. Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a respetar y a garantizar a todos los individuos que se encuentren en su territorio y estén sujetos a su jurisdicción los **derechos reconocidos en el presente Pacto**, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.*

*2. Cada Estado Parte se compromete a adoptar con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones del presente Pacto, las medidas oportunas para dictar las disposiciones legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para **hacer efectivos los derechos reconocidos en el presente Pacto** y que no estuviesen ya garantizados por disposiciones legislativas o de otro carácter.*

*3. Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a garantizar que: a) Toda persona cuyos **derechos o libertades reconocidos en el presente Pacto** hayan sido violados podrán interponer un recurso efectivo, aun cuando tal violación hubiera sido cometida por personas que actuaban en ejercicio de sus funciones oficiales; b) La autoridad competente, judicial, administrativa o legislativa, o cualquiera otra autoridad competente prevista por el sistema legal del Estado, decidirá sobre los derechos de toda persona que interponga tal recurso y a desarrollar las posibilidades de recurso judicial; c) Las autoridades competentes cumplirán toda decisión en que se hayan estimado procedente el recurso”.*

⁷⁸ “Artículo 5

1. Ninguna disposición del presente Pacto podrá ser interpretada en el sentido de conceder derecho alguno a un Estado, grupo o individuo para emprender actividades o realizar actos encaminados a la destrucción de cualquiera de los derechos y libertades reconocidos en el Pacto o a su limitación en mayor medida que la prevista en él.

*2. No podrá admitirse restricción o menoscabo de **ninguno de los derechos humanos fundamentales reconocidos o vigentes en un Estado Parte** en virtud de leyes, convenciones, reglamentos o costumbres, so pretexto de que el presente Pacto no los reconoce o los reconoce en menor grado”.*

⁷⁹ “Artículo 21

Se reconoce el derecho de reunión pacífica. El ejercicio de tal derecho sólo podrá estar sujeto a las restricciones previstas por la ley que sean necesarias en una sociedad democrática, en interés de la seguridad nacional, de la seguridad pública o del orden público, o para proteger la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de los demás.

⁸⁰ “Artículo 26

Todas las personas son iguales ante la ley y tienen derecho sin discriminación a igual protección de la ley. A este respecto, la ley prohibirá toda discriminación y garantizará a todas las personas protección igual y efectiva contra cualquier discriminación por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.

Derechos Civiles y Políticos, de los mismos tampoco deriva algún derecho de orden sindical reconocido a favor de los integrantes de las instituciones policiales, además de que en el caso, **no es al derecho de reunión al que está asociada la prohibición establecida en la norma que se impugna, sino al de asociación** y, en todo caso, respecto de este derecho, el artículo 22 del propio Pacto citado, autoriza la posibilidad de una restricción como la que nos ocupa cuando se trate de miembros de las fuerzas armadas y de policía, a la vez que también dicho Pacto permite que el derecho de asociación esté sujeto a determinadas restricciones que también se actualizan en el caso dadas las funciones propias de los cuerpos de policía:

“ARTÍCULO 22

1. Toda persona tiene derecho a asociarse libremente con otras, incluso el derecho de fundar sindicatos y afiliarse a ellos para la protección de sus intereses.

*2. El ejercicio de tal derecho sólo podrá estar sujeto a las restricciones previstas por la ley que sean necesarias en una sociedad democrática, en interés de la seguridad nacional, de la seguridad pública o del orden público, o para proteger la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de los demás. El presente artículo no impedirá la imposición de **restricciones legales al ejercicio de tal derecho cuando se trate de miembros de las fuerzas armadas y de la policía.***

3. Ninguna disposición de este artículo autoriza a los Estados Partes en el Convenio de la Organización Internacional del Trabajo de 1948 relativo a la libertad sindical y a la protección del derecho de sindicación a adoptar medidas legislativas que puedan menoscabar las garantías previstas en él ni a aplicar la ley de tal manera que pueda menoscabar esas garantías”.

En todo caso, es **infundado** el argumento de que el precepto que se cuestiona como inconstitucional por la Comisión promovente, vulnera el derecho de reunión, pues como se ha expresado, la interpretación que se hace por esta Suprema Corte de la norma impugnada, es que la misma no vulnera dicho derecho, sino en su caso, sólo impone una restricción justificada al derecho de asociación en su vertiente afín al ejercicio de derechos laborales y de orden sindical.

6.4.- Por otro lado, es también **infundado** el que en la forma en que fue redactada la fracción X del artículo 160 que se impugna “...*para reclamar sus derechos...*”, se prohíba a los integrantes de las instituciones policiales hacer efectivos sus derechos concedidos como trabajadores al servicio del Estado, pues como ya se ha establecido, la Constitución no reconoce a favor de los mismos los derechos generales previstos en el apartado B del artículo 123 Constitucional, lo que no impide que las leyes que rijan a este tipo de servidores públicos, puedan prever desde luego para los mismos distintos derechos y garantías propios del desarrollo de su función y del riesgo al que estos individuos se encuentran expuestos en su diaria labor al servicio de la sociedad, pues no cabe duda que quienes como integrantes de las instituciones de policía exponen su integridad física y mental en cada día de servicio, con sacrificio incluso de su vida a favor de la sociedad a la que sirven, merecen de condiciones adecuadas que compensen precisamente las restricciones que impone la delicada naturaleza administrativa de la función que desempeñan.

En tal sentido, es infundado que en términos de la norma impugnada se ubique a los policías como individuos sin derechos, pues en realidad, lo que la Constitución persigue, es que a los miembros de las instituciones policiales se les rija por leyes especiales que establezcan para los mismos tanto derechos como obligaciones y garantías propias de la función especial que se desempeña, y que conforme al artículo 21 de la Ley Fundamental, debe sujetarse a los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos reconocidos en la Constitución, lo que precisamente justifica que este tipo de instituciones tengan el carácter civil, disciplinado y profesional.

Además, en todo caso, para la efectividad de los derechos que se concedan a los miembros de las instituciones policiales en las leyes al efecto

aplicables, nada impediría que los mismos pudiesen tener acceso a la justicia y, a partir del juicio de nulidad, del juicio de amparo e incluso, de los recursos previstos en la ley que rija a la institución policial de que se trate, hacer valer las acciones legales correspondientes.

De hecho, en el caso que nos ocupa, el artículo 64 de la ley que se impugna, contempla como derechos de los elementos de las instituciones policiales, los siguientes:

*“CAPÍTULO OCTAVO
DERECHOS DE LOS
ELEMENTOS DE LAS
INSTITUCIONES POLICIALES*

Artículo 64.- Son derechos de quienes integran las Instituciones Policiales del Estado y de los Municipios las siguientes:

I. Recibir cursos de formación básica para su ingreso, capacitación, actualización, desarrollo, especialización, profesionalización, certificación y aquéllos que permitan el fortalecimiento de los valores civiles y políticos;

II. Participar en los concursos de promociones para ascensos y obtener estímulos económicos, reconocimientos y condecoraciones, así como gozar de un trato digno y decoroso por parte de sus superiores jerárquicos;

III. Percibir una remuneración digna de acuerdo al grado que determine el Presupuesto de Egresos correspondiente; así como, las demás prestaciones de carácter administrativo y económico que se destinen en favor de los servidores públicos estatales y municipales;

IV. Contar con los servicios de seguridad social que el Gobierno

Estatal y Municipales establezcan en su favor, de sus familiares o personas que dependan económicamente de ellos;

V. Recibir apoyo jurídico, terapéutico, médico, psicológico, psiquiátrico, de trabajo social o de cualquier disciplina o especialidad que requiera por afectaciones o alteraciones que sufran a consecuencia del desempeño de sus funciones;

VI. Obtener beneficios sociales, culturales, deportivos, recreativos y de cualquier especie que contribuyan a mejorar sus condiciones de vida personal y al fortalecimiento de los lazos de unión familiar, con los que cuente la corporación a la que pertenecen;

VII. Participar en el Instituto como instructores técnicos en la formulación de programas de capacitación, acondicionamiento y adiestramiento, de acuerdo con sus aptitudes, habilidades y competencias;

VIII. Ser evaluados en el desempeño de sus funciones y ser informados oportunamente del resultado que haya obtenido;

IX. Ser asesorados jurídicamente en los procesos administrativos o judiciales en los que intervengan, como testigos o citados con probable responsabilidad con motivo del cumplimiento de sus funciones;

X. Recibir la dotación de armas,

municiones, uniformes, placas, insignias, escudos, equipo táctico y diversos equipos, de acuerdo a la corporación a la que pertenecen, mismos que deberán portar en el ejercicio de sus funciones, procurando mantenerlos en un estado apropiado para su uso y manejo, y

XI. Los demás que les confieran la presente Ley y demás ordenamientos legales y aplicables”.

Por tanto, resulta infundado que los miembros de las instituciones policiales del estado de Tlaxcala carezcan de derechos, sino que más bien los mismos tienen derechos de orden administrativo y no laboral, pues se trata de servidores públicos sujetos a una relación de orden administrativo con el estado, regida por un nombramiento que, como acto condicional, no tiene las características de un contrato de trabajo.

Así, las conclusiones obligadas para este tribunal, siguiendo la argumentación previa son:

Primero, la naturaleza de la relación del Estado con los integrantes de las instituciones policiales es esencialmente administrativa y no laboral, cuestión que no descarta que en distintos aspectos, dicha relación, por su especificidad y características propias, presente matices administrativo-laborales.

Segundo, los integrantes de las instituciones policiales no gozan, en principio, de los derechos generales que prevé el apartado B del artículo 123 constitucional para los trabajadores del Estado, lo que no impide que puedan ser titulares de los derechos y garantías al efecto previstos en la legislación especial que les rija.

Tercero, los integrantes de las instituciones policiales no son titulares de derechos colectivos de

orden laboral, tales como la formación de sindicatos u organizaciones afines, la huelga o el paro.

Cuarto, el artículo 160, fracción X, de la Ley de Seguridad Pública del Estado de Tlaxcala y sus Municipios que se impugna, no contiene una prohibición al derecho de reunión, y en su caso, en el mismo, sólo se contiene una prohibición específica al derecho de asociación, en cuanto a asociarse con determinados fines y en determinada forma, esto es, para cuestiones de orden sindical, lo cual, no resulta inconstitucional, pues precisamente la prohibición encierra la referencia a ejercer derechos colectivos de orden laboral de los que los policías no son titulares.

Quinto, lo anterior, no implica, en sí mismo, que los integrantes de las instituciones policiales no puedan ejercer los derechos de asociación y de reunión que son protegidos por el artículo 9º constitucional, siempre y cuando dichos derechos se ejerzan en los términos previstos en dicho precepto de la Ley Fundamental, y sin violentar los deberes de disciplina que la ley exija a este grupo de servidores públicos, caso en el cual, podrían ser sujetos a los correctivos y sanciones aplicables.

De este modo, este tribunal declara la validez de la fracción X del artículo 160 de la Ley de Seguridad Pública del Estado de Tlaxcala y sus Municipios, pues la misma no es regresiva, e interpretada en los términos que se determinan en este fallo, no resulta violatoria de los derechos constitucionales de asociación y de reunión de que goza toda persona, más allá de que en ella sólo se prevé, en alineación con lo señalado en el artículo 123, apartado “B”, fracción XIII constitucional, una forma específica de regulación de los integrantes de las instituciones policiales, lo que es constitucionalmente permitido y además mandatado.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO. Es procedente pero infundada la presente acción de inconstitucionalidad promovida por la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Tlaxcala.

SEGUNDO. Se reconoce la validez del artículo 160, fracción X, de la Ley de Seguridad Pública del Estado de Tlaxcala y sus Municipios, publicada en el Periódico Oficial de la Entidad el veintiocho de noviembre de dos mil catorce, por las razones precisadas en los considerandos quinto y sexto de esta ejecutoria.

TERCERO. Publíquese esta resolución en el Periódico Oficial del Estado de Tlaxcala y en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.

Notifíquese; haciéndolo por medio de oficio a las partes y, en su oportunidad, archívese el toca como asunto concluido.

Así lo resolvió el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

En relación con el punto resolutivo primero:

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales, respecto de los considerandos primero, segundo, tercero y cuarto relativos, respectivamente, a la competencia, a la oportunidad, a la legitimación y a las causas de improcedencia.

En relación con el punto resolutivo segundo:

Se aprobó por mayoría de seis votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Medina Mora I., Laynez Potisek, y Presidente Aguilar Morales, respecto de los considerandos quinto y sexto relativos respectivamente, al estudio de fondo y a la decisión, consistente en reconocer la validez del artículo 160, fracción X, de la Ley de Seguridad Pública del Estado de Tlaxcala y sus Municipios. Los señores Ministros Cossío Díaz, Zaldívar Lelo de Larrea (ambos por la invalidez de la norma impugnada y, por extensión, de las diversas fracciones VIII y IX), Piña Hernández y Pérez

Dayán votaron en contra. Los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Franco González Salas y Laynez Potisek reservaron su derecho de formular sendos votos concurrentes. Los señores Ministros Cossío Díaz y Zaldívar Lelo de Larrea anunciaron sendos votos particulares.

En relación con el punto resolutivo tercero:

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales.

La señora Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos no asistió a la sesión de once de mayo de dos mil diecisiete por desempeñar una comisión oficial.

El señor Ministro Presidente Aguilar Morales declaró que el asunto se resolvió en los términos propuestos, dejando a salvo el derecho de los señores Ministros de formular los votos que consideren pertinentes.

Firman los señores Ministros Presidente y el Ponente, así como el Secretario General de Acuerdos que autoriza y da fe.

PRESIDENTE
MINISTRO LUIS MARÍA AGUILAR
MORALES
Rúbrica

PONENTE
MINISTRO JORGE MARIO PARDO
REBOLLEDO
Rúbrica

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS
LICENCIADO RAFAEL COELLO CETINA
Rúbrica

* * * * *

Al margen un sello con el Escudo Nacional que dice Estados Unidos Mexicanos. Poder Judicial de la Federación. Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Al margen un sello con el Escudo Nacional que dice Estados Unidos Mexicanos. Suprema Corte de Justicia de la Nación. Secretaría General de Acuerdos.

VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL MINISTRO ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA RELATIVO A LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 1/2015.

En la sesión del Tribunal Pleno de doce de mayo de dos mil dieciséis se propuso declarar la invalidez de la fracción X del artículo 160 de la Ley de Seguridad Pública del Estado de Tlaxcala, publicada en el Periódico Oficial de la entidad el veintiocho de noviembre de dos mil catorce; sin embargo, dicha propuesta fue desechada por mayoría de nueve votos de los Señores Ministros. Posteriormente, en la sesión de once de mayo de dos mil diecisiete discutimos la nueva propuesta para reconocer la constitucionalidad del artículo impugnado, el cual establece lo siguiente:

“Artículo 160.- Además de lo señalado en el artículo anterior, serán motivo de remoción para los integrantes de las instituciones policiales cualquiera de las siguientes conductas:

[...]

X. Asociarse, formar parte o intervenir en sindicatos o agrupaciones, ya sea para reclamar sus derechos o para presionar a los mandos en relación a cuestiones del servicio, funciones, prestaciones, o cualquier otra.”

La nueva propuesta para reconocer la constitucionalidad de la fracción X del artículo 160

de la Ley de Seguridad Pública del Estado de Tlaxcala, se basó en que la relación del Estado con los integrantes de las instituciones policiales no es de naturaleza laboral sino administrativa, por lo que sus miembros son servidores públicos al servicio de la sociedad que reciben una remuneración, más no son considerados trabajadores que gocen de derechos laborales. Lo anterior, considera la mayoría de ministros, no implica que tengan menores derechos a quienes cuentan con una relación laboral, sino que la naturaleza jurídica es diferente y ésta se ve reflejada en una ley especial, sin perjuicio de que algunos derechos y obligaciones estén plasmados constitucionalmente para mayor claridad.

Asimismo, en la sentencia se señala que el artículo 9 del Convenio Número 87 de la Organización Internacional del Trabajo, relativo a la Libertad Sindical y la Protección del Derecho de Sindicación¹, así como el artículo 16, apartado 3, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos², permiten que los Estados parte

¹ **Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87), publicado en el Diario Oficial de la Federación el lunes 16 de octubre de 1950.**

Artículo 9

1. La medida en que las garantías previstas en el presente Convenio se aplicarán a las fuerzas armadas y a la policía se determinará por la legislación nacional.

2. De conformidad con los principios establecidos en el párrafo 8 del artículo 19 de la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo, la ratificación de este Convenio por un miembro no deberá considerarse como si afectara a cualquier ley, sentencia, costumbre o acuerdo ya existentes, que concedan a los miembros de las fuerzas armadas y de la policía garantías previstas en el presente Convenio.

² **Convención Americana sobre Derechos Humanos**

Artículo 16. Libertad de Asociación

1. Todas las personas tienen derecho a asociarse libremente con fines ideológicos, religiosos, políticos, económicos, laborales, sociales, culturales, deportivos o de cualquiera otra índole.

2. El ejercicio de tal derecho sólo puede estar sujeto a las restricciones previstas por la ley que sean necesarias en una sociedad democrática, en interés de la seguridad nacional, de la seguridad o del orden públicos, o para proteger la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de los demás.

determinen si los miembros de las fuerzas armadas y de la policía podrán disfrutar del derecho de asociación y, en su caso, bajo qué restricciones. La sentencia estima que de la lectura del artículo 123, apartado B, fracción XIII de la Constitución General³, es claro que los servidores públicos ahí

3. Lo dispuesto en este artículo no impide la imposición de restricciones legales, y aún la privación del ejercicio del derecho de asociación, a los miembros de las fuerzas armadas y de la policía.

³ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

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

(REFORMADO, D.O.F. 18 DE JUNIO DE 2008)

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

B.- Entre los Poderes de la Unión y sus trabajadores:

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

(REFORMADO, D.O.F. 29 DE ENERO DE 2016)

Los agentes del Ministerio Público, los peritos y los miembros de las instituciones policiales de la Federación, las entidades federativas y los Municipios, podrán ser separados de sus cargos si no cumplen con los requisitos que las leyes vigentes en el momento del acto señalen para permanecer en dichas instituciones, o removidos por incurrir en responsabilidad en el desempeño de sus funciones. Si la autoridad jurisdiccional resolviere que la separación, remoción, baja, cese o cualquier otra forma de terminación del servicio fue injustificada, el Estado sólo estará obligado a pagar la indemnización y demás prestaciones a que tenga derecho, sin que en ningún caso proceda su reincorporación al servicio, cualquiera que sea el resultado del juicio o medio de defensa que se hubiere promovido.

(REFORMADO, D.O.F. 29 DE ENERO DE 2016)

Las autoridades federales, de las entidades federativas y municipales, a fin de propiciar el fortalecimiento del sistema de seguridad social del personal del Ministerio Público, de las corporaciones policiales y de los servicios periciales, de sus familias y dependientes, instrumentarán sistemas complementarios de seguridad social.

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;

previstos, al no ser considerados trabajadores del Estado, carecen de la titularidad de derechos laborales y, en particular, del derecho a la organización y negociación sindical. Esta restricción tiene como justificación, dice la sentencia, porque los miembros de las instituciones policiales tienen como función preservar la seguridad pública, el orden y la paz. Finalmente, la sentencia hace una interpretación conforme del artículo 160, fracción X de la Ley de Seguridad Pública del Estado de Tlaxcala en el sentido de que solo restringe el derecho de asociación laboral de los policías y no el derecho de asociación para otros fines, pues de lo contrario sería una violación del artículo 9 de la Constitución General⁴. En consecuencia, por una mayoría de seis votos, se reconoció la validez de la norma impugnada.

Razones de mi disenso.

Como se puede advertir, la fracción X del artículo 160 Ley de Seguridad Pública del Estado de Tlaxcala prevé una sanción dirigida a los miembros de las instituciones policiales por formar parte o intervenir en sindicatos o agrupaciones, lo que *prima facie* afecta sus derechos para asociarse en defensa de sus intereses comunes, de reunirse o asociarse con fines laborales previstos en los artículos 9 y 123, apartado B, fracción X de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos⁵, 15 y 16 de la

⁴ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo 9o.- No se podrá coartar el derecho de asociarse o reunirse pacíficamente con cualquier objeto lícito; pero solamente los ciudadanos de la República podrán hacerlo para tomar parte en los asuntos políticos del país. Ninguna reunión armada, tiene derecho de deliberar.

No se considerará ilegal, y no podrá ser disuelta una asamblea o reunión que tenga por objeto hacer una petición o presentar una protesta por algún acto, a una autoridad, si no se profieren injurias contra ésta, ni se hiciere uso de violencias o amenazas para intimidarla u obligarla a resolver en el sentido que se desee.

⁵ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

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

(REFORMADO, D.O.F. 18 DE JUNIO DE 2008)

Convención Americana sobre Derechos Humanos⁶; el derecho de formar sindicatos previsto en el artículo 8 del Protocolo de San Salvador⁷, 21 y 22

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

B.- Entre los Poderes de la Unión y sus trabajadores:

X.- Los trabajadores tendrán el derecho de asociarse para la defensa de sus intereses comunes. Podrán, asimismo, hacer uso del derecho de huelga previo el cumplimiento de los requisitos que determine la ley, respecto de una o varias dependencias de los Poderes Públicos, cuando se violen de manera general y sistemática los derechos que este artículo les consagra.

⁶ **Convención Americana sobre Derechos Humanos**

Artículo 15. Derecho de Reunión

Se reconoce el derecho de reunión pacífica y sin armas. El ejercicio de tal derecho sólo puede estar sujeto a las restricciones previstas por la ley, que sean necesarias en una sociedad democrática, en interés de la seguridad nacional, de la seguridad o del orden públicos, o para proteger la salud o la moral públicas o los derechos o libertades de los demás.

Artículo 16. Libertad de Asociación

1. Todas las personas tienen derecho a asociarse libremente con fines ideológicos, religiosos, políticos, económicos, laborales, sociales, culturales, deportivos o de cualquiera otra índole.

2. El ejercicio de tal derecho sólo puede estar sujeto a las restricciones previstas por la ley que sean necesarias en una sociedad democrática, en interés de la seguridad nacional, de la seguridad o del orden públicos, o para proteger la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de los demás.

3. Lo dispuesto en este artículo no impide la imposición de restricciones legales, y aún la privación del ejercicio del derecho de asociación, a los miembros de las fuerzas armadas y de la policía.

⁷ **Protocolo de San Salvador**

Artículo 8

Derechos sindicales

1. Los Estados Partes garantizarán:

a. **El derecho de los trabajadores a organizar sindicatos y a afiliarse al de su elección**, para la protección y promoción de sus intereses. Como proyección de este derecho, los Estados Partes permitirán a los sindicatos formar federaciones y confederaciones nacionales y asociarse a las ya existentes, así como formar organizaciones sindicales internacionales y asociarse a la de su elección. Los Estados Partes también permitirán que los sindicatos, federaciones y confederaciones funcionen libremente;

b. El derecho a la huelga.

2. El ejercicio de los derechos enunciados precedentemente sólo puede estar sujeto a las limitaciones y restricciones previstas por la ley, siempre que éstas sean propias a una

del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y 8 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales⁸, así como el

sociedad democrática, necesarias para salvaguardar el orden público, para proteger la salud o la moral públicas, así como los derechos y las libertades de los demás. Los miembros de las fuerzas armadas y de policía, al igual que los de otros servicios públicos esenciales, estarán sujetos a las limitaciones y restricciones que imponga la ley.

3. Nadie podrá ser obligado a pertenecer a un sindicato.

⁸ **Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos**

Artículo 21

Se reconoce el derecho de reunión pacífica. El ejercicio de tal derecho sólo podrá estar sujeto a las restricciones previstas por la ley que sean necesarias en una sociedad democrática, en interés de la seguridad nacional, de la seguridad pública o del orden público, o para proteger la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de los demás.

Artículo 22

1. Toda persona tiene derecho a asociarse libremente con otras, incluso el derecho a fundar sindicatos y afiliarse a ellos para la protección de sus intereses.

2. El ejercicio de tal derecho sólo podrá estar sujeto a las restricciones previstas por la ley que sean necesarias en una sociedad democrática, en interés de la seguridad nacional, de la seguridad pública o del orden público, o para proteger la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de los demás. El presente artículo no impedirá la imposición de restricciones legales al ejercicio de tal derecho cuando se trate de miembros de las fuerzas armadas y de la policía.

3. Ninguna disposición de este artículo autoriza a los Estados Partes en el Convenio de la Organización Internacional del Trabajo de 1948 relativo a la libertad sindical y a la protección del derecho de sindicación a adoptar medidas legislativas que puedan menoscabar las garantías previstas en él ni a aplicar la ley de tal manera que pueda menoscabar esas garantías.

Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales

Artículo 8

1. Los Estados Partes en el presente Pacto se comprometen a garantizar:

a) El derecho de toda persona a fundar sindicatos y a afiliarse al de su elección, con sujeción únicamente a los estatutos de la organización correspondiente, para promover y proteger sus intereses económicos y sociales. No podrán imponerse otras restricciones al ejercicio de este derecho que las que prescriba la ley y que sean necesarias en una sociedad democrática en interés de la seguridad nacional o del orden público, o para la protección de los derechos y libertades ajenos;

derecho de los trabajadores para constituir organizaciones previsto en el artículo 2 del Convenio 87 de la Organización Internacional del Trabajo⁹.

En primer lugar, es necesario precisar que de conformidad con la interpretación de esta Suprema Corte, incluyendo a la Primera Sala, del artículo 123, apartado B, fracción XIII de la Constitución¹⁰, los integrantes de las policías están

b) El derecho de los sindicatos a formar federaciones o confederaciones nacionales, y el de éstas a fundar organizaciones sindicales internacionales o a afiliarse a las mismas;

c) El derecho de los sindicatos a funcionar sin obstáculos y sin otras limitaciones que las que prescriba la ley y que sean necesarias en una sociedad democrática en interés de la seguridad nacional o del orden público o para la protección de los derechos y libertades ajenos;

d) El derecho de huelga, ejercido de conformidad con las leyes de cada país.

2. El presente artículo no impedirá someter a restricciones legales el ejercicio de tales derechos por los miembros de las fuerzas armadas, de la policía o de la administración del Estado.

3. Nada de lo dispuesto en este artículo autorizará a los Estados Partes en el Convenio de la Organización Internacional del Trabajo de 1948 relativo a la libertad sindical y a la protección del derecho de sindicación a adoptar medidas legislativas que menoscaben las garantías previstas en dicho Convenio o a aplicar la ley en forma que menoscabe dichas garantías.

⁹ **Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87), publicado en el Diario Oficial de la Federación el lunes 16 de octubre de 1950.**

Artículo 2

Los trabajadores y los empleadores, sin ninguna distinción y sin autorización previa, tienen el derecho de constituir organizaciones de su elección así como el de afiliarse a estas organizaciones, con la sola condición de conformarse a los estatutos de las mismas.

¹⁰ **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

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

(REFORMADO, D.O.F. 18 DE JUNIO DE 2008)

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

B.- Entre los Poderes de la Unión y sus trabajadores:

excluidos de los derechos a la estabilidad en el empleo y de la inmutabilidad de toda condición de ingreso o permanencia en el cargo¹¹. Ahora bien,

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

(REFORMADO, D.O.F. 29 DE ENERO DE 2016)

Los agentes del Ministerio Público, los peritos y los miembros de las instituciones policiales de la Federación, las entidades federativas y los Municipios, podrán ser separados de sus cargos si no cumplen con los requisitos que las leyes vigentes en el momento del acto señalen para permanecer en dichas instituciones, o removidos por incurrir en responsabilidad en el desempeño de sus funciones. Si la autoridad jurisdiccional resolviere que la separación, remoción, baja, cese o cualquier otra forma de terminación del servicio fue injustificada, el Estado sólo estará obligado a pagar la indemnización y demás prestaciones a que tenga derecho, sin que en ningún caso proceda su reincorporación al servicio, cualquiera que sea el resultado del juicio o medio de defensa que se hubiere promovido.

(REFORMADO, D.O.F. 29 DE ENERO DE 2016)

Las autoridades federales, de las entidades federativas y municipales, a fin de propiciar el fortalecimiento del sistema de seguridad social del personal del Ministerio Público, de las corporaciones policiales y de los servicios periciales, de sus familias y dependientes, instrumentarán sistemas complementarios de seguridad social.

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.

¹¹ Tesis de jurisprudencia 1a./J. 106/2010, Primera Sala, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXXIII, Enero de 2011, pág. 372, de rubro y texto: **POLICÍA FEDERAL MINISTERIAL. SUS AGENTES PERTENECEN CONSTITUCIONALMENTE A UN RÉGIMEN ESPECIAL DONDE NO PUEDE RECLAMARSE LA POSIBLE AFECTACIÓN A DERECHOS LABORALES COMO EL DE ESTABILIDAD EN EL EMPLEO O CARGO O INMUTABILIDAD DE LAS CONDICIONES DE PERMANENCIA.** Los agentes de la policía federal ministerial son empleados públicos nombrados mediante actos condición, que por virtud del artículo 123, apartado B, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos fueron excluidos de los derechos laborales de los trabajadores del Estado, pero particularmente carecen del derecho a la estabilidad en el empleo y de la inmutabilidad de toda condición de ingreso o permanencia en el cargo, medida constitucional que se adoptó en congruencia con los principios del derecho internacional en la materia, particularmente en los artículos 9, punto 1, del Convenio 87 sobre la Libertad Sindical y la Protección del Derecho de Sindicación, aprobado el 17 de junio de 1948; y 1, puntos 2 y

esta restricción de un derecho fundamental debe interpretarse de manera estricta, por lo que la exclusión de los policías solo se refiere a los derechos de estabilidad laboral y a la inmutabilidad de las condiciones de subsistencia de su nombramiento. En otras palabras, de los precedentes de esta Suprema Corte no se deriva que los integrantes de la policía no sean titulares de los derechos de reunión y asociación con fines laborales y a formar sindicatos.

De esta forma, al tratarse de una limitación a los derechos fundamentales de reunión y asociación de los miembros de las instituciones policiales, así como a organizar sindicatos y a afiliarse al de su

3, del Convenio 151 sobre la Protección del Derecho de Sindicación y los Procedimientos para Determinar las Condiciones de Empleo en la Administración Pública aprobado el 27 de junio de 1978, ambos de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), en los que se recomendó la no inclusión como trabajadores estatales de militares, marinos, cuerpos de seguridad pública en los derechos laborales, como **también se les excluyó de los derechos de estabilidad** por las características peculiares de sus servicios públicos cuyo objeto es el establecimiento del orden, la estabilidad y defensa de la nación, o para su imagen interna, cuyo control requiere de una rígida disciplina jerárquica de carácter administrativo, una constante vigilancia y una movilidad de los cargos y servidores públicos en razón de las necesidades que se susciten para el Estado y que representa una medida de orden constitucional a la fecha y que reconoce la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la jurisprudencia del Tribunal en Pleno P./J. 24/95, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo II, septiembre de 1995, página 43, de rubro: "POLICÍAS MUNICIPALES Y JUDICIALES AL SERVICIO DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MÉXICO Y DE SUS MUNICIPIOS. SU RELACIÓN JURÍDICA ES DE NATURALEZA ADMINISTRATIVA.". De todo lo anterior se sigue que la relación jurídica entre el Estado y un agente del servicio público de seguridad no es de trabajo, ni siquiera la que corresponde a un empleado de confianza como lo establece la jurisprudencia de la Segunda Sala del alto tribunal 2a./J. 14/98, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo VII, marzo de 1998, página 352, de rubro: "POLICÍA JUDICIAL FEDERAL. LOS ARTÍCULOS 65 Y 66 DE LA LEY ORGÁNICA DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, EN LOS QUE SE LES CONSIDERA TRABAJADORES DE CONFIANZA, SON INCONSTITUCIONALES DE ACUERDO CON LA JURISPRUDENCIA TEMÁTICA RELATIVA.", **por lo cual no pueden reclamar la posible afectación a derechos de estabilidad laboral ni la inmutabilidad de las condiciones de subsistencia de su nombramiento.**

elección, es necesario realizar un test de proporcionalidad. Esto es así, pues aun si se tratara de una relación administrativa, ello no implica que sea un punto ciego para la justicia¹² que permita al legislador estatal establecer cualquier tipo de límite a los derechos de los policías sin justificación. En efecto, una de las características de la cultura de la justificación que sustenta la legitimidad de un Estado constitucional, es que cualquier acto de autoridad debe estar basado en razones¹³. En esta tesitura, resulta fundamental realizar un test de proporcionalidad que sirva como método para transparentar, explicitar y ordenar las razones de nuestra decisión¹⁴.

Conforme a los artículos 15 y 16, fracción III de la citada Convención Americana, si bien es posible que los Estados prevean en sus leyes restricciones a los derechos de reunión y asociación, deben ser necesarias en una sociedad democrática y por causas de interés de la seguridad nacional, de orden público, o bien, para proteger la salud o la moral públicas o los derechos o libertades de los demás.

Al respecto, en su Informe sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos interpretó y recomendó que de acuerdo con la libertad de reunión y libertad de asociación debe garantizarse el derecho de asociación y los derechos sindicales del personal policial¹⁵, siempre y cuando se prohíba portar armas

¹² Véase Mariela Puga, "El punto ciego de la democratización", Deodoro, Diciembre 2013, disponible en línea <http://deodoro.unc.edu.ar/2013/12/06/el-punto-ciego-de-la-democratizacion/>

¹³ Ettiene Mureinik, "A Bridge to Where? Introducing the Interim Bill of Rights", *S. Afr. J. on Hum. Rts.*, Vol. 10, 1994, pp. 31, 32.

¹⁴ Moshe Cohen-Eliya e Iddo Porat, *Proportionality and Constitutional Culture*, Cambridge, 2013, pp. 112, 113.

¹⁵ OEA/Ser.L/V/II, Doc. 57, 31 de diciembre de 2009, foja 110.

19. En cuanto a las obligaciones del Estado en relación con los derechos de libertad de reunión y libertad de asociación: (e) garantizar el derecho de asociación y los derechos sindicales del personal policial. El ejercicio del derecho de

de fuego en el ejercicio de los derechos de asociación y reunión y se haga sin usar el uniforme reglamentario por el carácter simbólico que tiene para la población¹⁶.

huelga y algunas modalidades del ejercicio del derecho de reunión por parte de funcionarios policiales puede ser limitado por ley, en el marco de las normas internacionales en la materia, de acuerdo a las necesidades de una sociedad democrática y a los efectos de garantizar el cumplimiento de las obligaciones asumidas por el Estado de garantía y protección de los derechos humanos comprometidos en el campo de la seguridad ciudadana.

¹⁶ OEA/Ser.L/V/II, Doc. 57, 31 de diciembre de 2009, párrs 93, 204, 232.

INFORME SOBRE SEGURIDAD CIUDADANA Y DERECHOS HUMANOS

IV. LA SEGURIDAD CIUDADANA Y LOS DERECHOS HUMANOS

B. La caracterización de una política pública sobre seguridad ciudadana

[...]

4. La profesionalización y modernización de las fuerzas policiales

[...]

93. También en cuanto los derechos del personal de las fuerzas policiales, es imprescindible referirse al ejercicio de la libertad sindical. En este sentido, los Estados Miembros deben garantizar al personal que integra las fuerzas policiales derecho de asociarse para la defensa de sus derechos profesionales, conforme a lo establecido en el ordenamiento jurídico internacional. El ejercicio de la libertad sindical por parte de funcionarios policiales debe desarrollarse manteniendo una ponderación permanente con el cumplimiento de las obligaciones asumidas por los Estados Miembros respecto a toda la población bajo su jurisdicción en el marco del Derecho Internacional de los Derechos Humanos. El logro de ese equilibrio determina que la actividad sindical de los funcionarios y funcionarias policiales puede someterse a algunas limitaciones o restricciones que no rigen para otros trabajadores de la actividad pública o privada, propias de una institución sometida a reglas específicas de disciplina y jerarquía y a las necesidades de una sociedad democrática, como se desarrollará oportunamente en este informe al analizar el derecho a la libertad de asociación en su relación con la política pública sobre seguridad ciudadana.

G. Libertad de reunión y asociación

204. Cuando se trata de integrantes de las fuerzas de seguridad del Estado, los derechos de asociación y reunión deben ejercerse teniendo en cuenta que, por la misma naturaleza de los cometidos profesionales asignados a estos funcionarios, éstos portan armas de fuego. En consecuencia, cualquier tipo de expresión o modalidad de ejercicio del derecho de reunión debe tener como marco la expresa prohibición de participar en estas actividades portando cualquier tipo de armamento. Se recuerda que los estándares internacionales establecen la obligación del Estado

Por su parte, el artículo 8, inciso 2 del Protocolo de San Salvador prevé que el ejercicio de los derechos para organizar sindicatos y afiliarse al de su elección sólo puede estar sujeto a las limitaciones y restricciones previstas por la ley, siempre que éstas sean propias a una sociedad democrática, necesarias para salvaguardar el orden público, para proteger la salud o la moral públicas, así como los derechos y las libertades de los demás. Los miembros de las fuerzas armadas y de policía, al igual que los de otros servicios públicos esenciales, estarán sujetos a las limitaciones y restricciones que imponga la ley.

Por otro lado, el artículo 9, inciso 1 del Convenio 87 de la OIT¹⁷, dispone que será la

de garantizar el ejercicio del derecho de reunión pacífica y sin armas. En forma complementaria, y como criterio orientador, la Comisión cree necesario manifestar que los integrantes de las fuerzas de seguridad del Estado no deben participar en reuniones o manifestaciones que tengan como objetivo la reivindicación de sus derechos profesionales haciendo uso de su uniforme reglamentario.

Esta afirmación se basa en la apreciación del valor simbólico que el uniforme y los distintivos de la fuerza pública tienen hacia la población. En consecuencia, la Comisión considera adecuado que esos símbolos se utilicen exclusivamente cuando los integrantes de las fuerzas de seguridad se encuentran cumpliendo las funciones de agentes del Estado, con las implicancias, respecto a facultades y deberes, que esa condición genera.

VII. RECOMENDACIONES

232. La Comisión, conforme a sus competencias, y de acuerdo a lo que surge del texto de este informe, recomienda a los Estados Miembros:

[...]

B. Recomendaciones específicas.

[...]

9. Implementar planes de modernización y profesionalización de las fuerzas policiales. En este sentido:

[...]

(d) garantizar la carrera policial, a través de un marco jurídico claro y preciso, incorporando el debido proceso administrativo en todas las etapas de la carrera. En especial, la carrera policial debe evitar toda forma de discriminación contra las mujeres policías y generar las condiciones para que la institución sea representativa de la realidad social y cultural de cada país. Establecer con claridad los derechos laborales e incorporar la regulación del alcance de los derechos sindicales del personal policial.

¹⁷ **Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87), publicado en el**

legislación nacional la que determine el alcance de los derechos ahí previstos tratándose de las fuerzas armadas y la policía. Y de acuerdo con la interpretación del Comité de Libertad Sindical de la OIT, el artículo 9 del Convenio 87 dejó en manos de los Estados definir cuáles derechos previstos en el Convenio serían otorgados a los miembros de las fuerzas armadas y de la policía¹⁸.

Así, de una interpretación sistemática de lo previsto en la Constitución y en los tratados internacionales, así como de los criterios de los órganos autorizados para interpretarlos, se desprende lo siguiente:

1. Los trabajadores son titulares de los derechos de reunión y asociación.
2. Se reconoce la posibilidad de que los Estados establezcan límites distintos a los derechos laborales de los integrantes de las fuerzas armadas y las policías mediante ley.
3. Las restricciones deben ser propias a una sociedad democrática, necesarias para salvaguardar el orden público, para proteger la salud o la moral públicas, así como los derechos y las libertades de los demás.
4. De acuerdo con la interpretación de la libertad de reunión y libertad de asociación de la Comisión Interamericana de Derechos

Humanos debe garantizarse el derecho de asociación y los derechos sindicales del personal policial.

De acuerdo con el marco jurídico expuesto, lo primero que hay que responder es si la norma cumple con un fin legítimo. En el caso que nos ocupa, ni en la exposición de motivos, debates o dictámenes parlamentarios se señala un fin de la medida prevista en el artículo 160, fracción X de la Ley de Seguridad Pública del Estado de Tlaxcala. Ahora bien, podría decirse que el fin de la medida está previsto en el artículo 153 de la Ley de Seguridad que establece que las sanciones, incluida la remoción, tienen como fin evitar que se altere u obstaculice de manera grave la debida prestación de la función de seguridad pública¹⁹.

Suponiendo sin conceder que ese fuera el fin de la medida, en todo caso, *no es una medida idónea* para evitar que se altere u obstaculice de manera grave la debida prestación de la función de seguridad pública. Al contrario, garantizar el derecho de los integrantes de la policía para asociarse y reclamar sus derechos laborales es una medida que puede contribuir a la profesionalización y modernización necesarias de las fuerzas policiales, con el fin de cumplir sus funciones de prevención, disuasión y represión del delito. Solo a través de la

¹⁹ **Artículo 153.-** Las conductas relacionadas con el ámbito técnico operativo cometidas por las personas integrantes de las Instituciones Policiales Estatales y Municipales, que alteren u obstaculicen de manera grave la debida prestación de la función de seguridad pública, serán competencia de las instancias colegiadas de honor y justicia, que resolverán y aplicarán las sanciones siguientes:

- I. Cambio de adscripción o de comisión;
- II. Suspensión temporal de funciones hasta por noventa días sin percibir remuneraciones;
- III. Remoción, y
- IV. Las demás que establezcan los ordenamientos aplicables a la carrera policial.

No será considerada como sanción disciplinaria, el cambio de adscripción o de comisión que venía desempeñando, siempre que se decreten por razón de las necesidades propias del servicio, en virtud de que de ninguna manera se lesionan los derechos de antigüedad, estabilidad en el empleo o aquéllos de naturaleza económica que resulten de la relación de administrativa.

Diario Oficial de la Federación el lunes 16 de octubre de 1950.

Artículo 9

1.- La medida en que las garantías previstas en el presente Convenio se aplicarán a las fuerzas armadas y a la policía se determinará por la legislación nacional.

2.- De conformidad con los principios establecidos en el párrafo 8 del artículo 19 de la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo, la ratificación de este Convenio por un miembro no deberá considerarse como si afectara a cualquier ley, sentencia, costumbre o acuerdo ya existentes, que concedan a los miembros de las fuerzas armadas y de la policía garantías previstas en el presente Convenio.

¹⁸ Informe 332, caso núm. 2240, párr. 264, Informe 334, caso núm. 2325, parr. 1257.

sindicalización de los integrantes de las policías es que pueden reclamar condiciones laborales justas, su derecho a la capacitación y a contar con los equipos y medios materiales adecuados para cumplir su tarea con eficacia.

Finalmente, *no es una medida necesaria*, pues constituye una prohibición pura y simple del derecho a formar un sindicato o afiliarse a uno, lo que vulnera el núcleo esencial de la libertad sindical consistente en afiliarse o formar un sindicato²⁰.

Por último, es importante recalcar que no existe una relación necesaria entre reconocer el derecho de asociación y reunión de los miembros de las instituciones policiales y el derecho a la huelga, cuya constitucionalidad debe ser estudiada por separado y la cual no fue objeto de la acción de inconstitucionalidad 1/2015.

Por las razones expuestas, estimo que es inconstitucional la causa de remoción de los integrantes de las instituciones policiales consistente en asociarse, formar parte o intervenir en sindicatos o asociaciones prevista en la fracción X del artículo 160 de la Ley de Seguridad Pública del Estado de Tlaxcala.

**MINISTRO ARTURO ZALDÍVAR LELO DE
LARREA
Rúbrica**

²⁰ En este mismo sentido se pronunció el dos de enero de dos mil quince el Tribunal Europeo de Derechos Humanos en los casos *Affaire Matelly c. France* y *Affaire Adefdromil c. France*, en los cuales se declaró que la prohibición pura y simple para los militares de sindicalizarse es contraria a los elementos esenciales protegidos por el artículo 11 del Convenio Europeo de Derechos Humanos, consistentes en afiliarse o crear un sindicato

Al margen un sello con el Escudo Nacional que dice Estados Unidos Mexicanos. Poder Judicial de la Federación. Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Al margen un sello con el Escudo Nacional que dice Estados Unidos Mexicanos. Suprema Corte de Justicia de la Nación. Secretaría General de Acuerdos.

**VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL
MINISTRO JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ
RELATIVO A LA ACCIÓN DE
INCONSTITUCIONALIDAD 1/2015**

POSTURA ESENCIAL DEL VOTO:

La relación de los trabajadores previstos en la fracción XIII constitucional es de naturaleza laboral y no administrativa. Por lo tanto, tienen derechos laborales que solamente pueden ser limitados en virtud de una restricción constitucional expresa. Por ello, debió declararse la inconstitucionalidad del artículo impugnado, al no contar con una base constitucional que habilitara al legislador local para realizar tal restricción.

I. Antecedentes

1. En la sesión del día doce de mayo de dos mil dieciséis, este Tribunal Pleno acordó desechar por mayoría de nueve votos el proyecto de resolución de la acción de inconstitucionalidad citada al rubro presentado por mi ponencia. Posteriormente, en la sesión del día once de mayo de dos mil diecisiete se aprobó el proyecto presentado por la ponencia del ministro Pardo Rebolledo que proponía reconocer la validez del artículo impugnado. La presente resolución se basa en la opinión mayoritaria y, por lo tanto, no comparto su sentido ni sus consideraciones.

II. Razones de la mayoría

2. La resolución mayoritaria reconoce la validez del artículo 160, fracción X de la Ley de Seguridad Pública del Estado de Tlaxcala y sus Municipios publicada en el Periódico Oficial de la Entidad el veintiocho de noviembre de dos mil catorce. La resolución parte de la premisa de que la relación jurídica del Estado con los miembros de instituciones policiales es administrativa. Fundamenta esta afirmación en la evolución que ha tenido el artículo 123 constitucional, la legislación federal en la materia y las tesis de jurisprudencia emitidas por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación.
3. Según la resolución mayoritaria, no fue intención del Constituyente de 1917 proteger en el artículo 123 a los trabajadores al servicio del Estado. Ello cambió con la reforma del cinco de diciembre de mil novecientos sesenta que estableció en el apartado B del artículo los derechos laborales de los trabajadores de base al servicio del Estado que serían en lo sucesivo de carácter laboral o al menos equiparadas a dicha naturaleza, con la notable excepción —según su razonamiento— de las categorías previstas en la fracción XIII del mismo apartado cuya relación sería “no laboral”.
4. A pesar de reconocer que “[e]n el propio proceso legislativo de esta reforma de mil novecientos sesenta no se hace referencia a la exclusión de ciertas categorías de servidores públicos ni al mantenimiento de una naturaleza diversa de la relación de ciertos grupos de estos servidores con el estado” consideran que “la diferencia se hace expresa en el texto constitucional aprobado, particularmente en la fracción XIII del apartado B en donde se establece que [...] deben regirse por sus propias leyes [...]”
5. Asimismo, precisan que “[...] es la Suprema Corte de la Octava Época que al interpretar una habilitación constitucional al legislador ordinario para la emisión de leyes propias para cada uno de estos grupos, la que decide con gran claridad que la naturaleza de éstos es administrativa y no es laboral, cuestión que hasta la presente Décima Época se mantiene”. En este sentido, consideran que la fracción XIII debe continuar interpretándose en el sentido de que establece un régimen especial y de exclusión del propio apartado para las personas mencionadas en esta fracción, sujetas a las restricciones expresas e implícitas contenidas en este fragmento normativo.
6. Por lo tanto, consideran que los miembros de los cuerpos policíacos no gozan de derechos laborales, en particular, de los derechos colectivos de rango constitucional como el de huelga o el de formar sindicatos para la defensa de sus intereses comunes.
7. Consideran que el impugnado no puede entenderse como una prohibición absoluta sino como una prohibición específica de asociarse, formar parte o intervenir en sindicatos o agrupaciones que tengan como finalidad “reclamar” sus derechos o para “presionar” a los mandos en relación a cuestiones del servicio, funciones, prestaciones o cualquier otra. Entienden que estos actos son aquéllos que buscan en efecto condicionar con la fuerza moral o física el comportamiento de una persona determinada. Por lo tanto, lo que el artículo proscribía es participar en asociaciones que tengan un “carácter eminentemente laboral”.
8. En este sentido, no se impide que surjan organizaciones de policías de naturaleza “no sindical”. Y se ejemplifica que nada impediría la formación de una asociación de policías “integrada para incluso, formular peticiones o presentar informes, estudios, diagnósticos,

encuestas u otras evidencias a los mandos, siempre y cuando, dicha asociación, se limitare a compartir dichas inquietudes sin insistencia, condicionamiento presión alguna.”

9. Por lo tanto, la mayoría concluye que se trata de una restricción válida a la libertad de asociación, permitida tanto por la Constitución Federal como por los tratados internacionales de derechos humanos. Tampoco puede considerarse que se viole el derecho de reunión ni que se trate de una medida regresiva, pues “no puede actuarse regresivamente sobre un derecho que aún no ha sido reconocido”. Por lo tanto, reconocen la validez del artículo impugnado. Finalmente consideran que esta restricción se justifica pues debido a la función que cumplen este tipo de instituciones, la disciplina es fundamental.

III. Razones de disenso

10. No comparto la premisa básica del argumento de la mayoría y, consecuentemente, tampoco comparto las consideraciones ni el sentido de la resolución. Estimo que los miembros de las instituciones policiacas son personas que laboran para el Estado y mantienen con él una relación de naturaleza laboral. Así, debemos entender que como parte de sus derechos humanos gozan, precisamente, de derechos laborales.
11. En efecto, de la literalidad del artículo 123 constitucional y de los procesos legislativos de sus reformas, no se desprende una distinción expresa de la naturaleza de la relación de estos servidores públicos con respecto a la de los demás. Ni sus relaciones de subordinación ni aun de cierta sujeción especial a su propia ley y a sus funciones son elementos que puedan simplemente direccionarse para justificar esta falta de reconocimiento. En este sentido, considero

que debe abandonarse el criterio artificial sobre la diferente naturaleza de la relación de los miembros de estas instituciones con el Estado al no tener asidero constitucional, por lo que todas las relaciones del artículo 123 deben ser consideradas de naturaleza laboral.

12. Es cierto que antes de la reforma de cinco de diciembre de mil novecientos sesenta la relación entre los trabajadores y el Estado no era considerada de naturaleza laboral, sino administrativa, derivado, entre otras cosas de la distinta manera de acceso al puesto para un servidor público, frente al de un trabajador privado; el primero como consecuencia de una acto administrativo de nombramiento, el segundo como consecuencia de la celebración de un contrato o de la simple realización en el tiempo de un trabajo personal subordinado.

13. En el proceso legislativo de la reforma citada es sencillo identificar su finalidad:

la necesidad de comprender la labor de los servidores públicos dentro de las garantías al trabajo que consigna el antes citado artículo 123, con las diferencias que naturalmente se derivan de la diversidad de las situaciones jurídicas

14. Como lo reconoce la mayoría, en el proceso legislativo de esta reforma no se hace ninguna referencia a la exclusión de ciertas categorías de servidores públicos ni al mantenimiento de una naturaleza diversa de la relación de ciertos grupos de estos servidores con el Estado. La única diferencia que se hace de ciertos grupos de servidores es en la fracción XIII del apartado B) del artículo 123, en donde lo único que se establece es que cuatro de estos grupos deben regirse por sus propias leyes: militares, marinos, cuerpos de seguridad pública y el personal del servicio exterior.

15. Ciertamente es la Suprema Corte de Justicia, mediante jurisprudencia, en una interpretación de esta fracción XIII, la que mantiene la naturaleza administrativa de la relación de esos cuatro grupos con el Estado. Las razones que la Corte usó para diferenciar la naturaleza de esta relación es el tipo de la función realizada, lo cual los deja completamente fuera de la cobertura de los derechos laborales del apartado B, del artículo 123. El criterio se contiene en la tesis P./J. 24/95 de rubro: POLICÍAS MUNICIPALES Y JUDICIALES AL SERVICIO DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MEXICO Y SUS MUNICIPIOS. SU RELACIÓN JURÍDICA ES DE NATURALEZA ADMINISTRATIVA.
16. Posteriormente, en la reforma constitucional del ocho de marzo de mil novecientos noventa y nueve, se modifica la fracción XIII para incluir los grupos de ministerio público y la policía que lo auxilia; esto se vuelve a modificar en la reforma de dieciocho de junio de dos mil ocho, para quedar los seis grupos enunciados de la siguiente manera: militares, marinos, personal del servicio exterior, agentes del ministerio público, peritos y miembros de las instituciones policiales.
17. Ahora bien, de un análisis de las razones esgrimidas por esta Corte para dejar fuera a estos grupos de la protección del apartado B del artículo 123, podemos concluir que si bien el artículo delega al legislador ordinario la posibilidad de regular a estos grupos mediante sus propias leyes, en ningún momento se aprecia la razón por la cual esta regulación propia implique que estos grupos queden fuera de la cobertura del catálogo de derechos establecidos en todo el apartado B del artículo 123 constitucional. El legislador constitucional al establecer el apartado B incorporó a todos los servidores públicos sin excepción a su régimen y es la Corte de la Octava Época al interpretar una habilitación constitucional al legislador ordinario para la emisión de leyes propias para cada uno de estos grupos, la que decide que la naturaleza de éstos no ha cambiado y se mantiene administrativa y no se transforma en laboral.
18. De la estructura constitucional original de estos artículos y de su proceso legislativo no puede derivarse esta distinta naturaleza de la relación de servidores públicos, sino solamente la posibilidad de una regulación especial; es evidente que esta legislación propia puede establecer condiciones distintas de incorporación, escalafón, disciplina y hasta terminación; asimismo, puede pensarse que ciertas prestaciones como las de seguridad social o vivienda, puedan ser asignadas y administradas por instituciones propias, distintas a las de la generalidad de los demás servidores públicos, lo que no queda claro es cuál sería el fundamento constitucional para privar a los grupos mencionados del goce del catálogo de derechos manteniendo la naturaleza administrativa de su relación con el Estado posterior a la reforma de mil novecientos sesenta. Esto es, en ningún momento se justifica constitucionalmente que después de la reforma de cinco de diciembre de mil novecientos sesenta existan grupos de servidores públicos que no sean considerados trabajadores al servicio del Estado.
19. Hay que ser claros en que con la anterior afirmación no se está sosteniendo de ninguna manera que los derechos de estos grupos no puedan ser restringidos con mayor intensidad, pero estas restricciones al goce de sus derechos laborales no pueden hacerse mediante una simple indicación al legislador ordinario de la emisión de leyes propias, las restricciones deben ser expresas y encontrarse en el mismo texto constitucional, de otro modo las restricciones que sólo se encuentren a nivel legal no cumplirían con los parámetros actuales de control de la deferencia al legislador y, al no contar con un sustento

constitucional, deben ser declaradas inválidas en un procedimiento de control constitucional abstracto como es la acción de inconstitucionalidad.

20. No pasa desapercibido que los instrumentos internacionales aplicables permiten un tratamiento diverso de ciertos trabajadores al servicio del Estado, de fuerzas armadas y policía, básicamente. Esta es una posibilidad de restricción que se le permite a los Estados mediante legislación interna. Estos instrumentos claramente le otorgan un margen de apreciación a cada Estado para decidir cuáles son los derechos laborales de sus trabajadores al servicio del Estado que pueden restringirse, teniendo como sujetos particulares a las fuerzas armadas y policía. Sin embargo, estos instrumentos internacionales no pueden entenderse como normas que facultan o habilitan competencialmente al legislador ordinario nacional; estos instrumentos simplemente nos indican las posibles limitaciones o privaciones en el goce de ciertos derechos laborales que pueden realizar los Estados en ejercicio de su propia competencia.
21. Vale la pena aclarar que la reforma constitucional a la fracción XIII del apartado B del artículo 123 de ocho de marzo de mil novecientos noventa y nueve, además de agregar dos grupos más a los cuatro grupos de servidores públicos originalmente previstos, estableció a nivel constitucional la restricción de reinstalación o restitución en la plaza, cargo o comisión en caso de remoción de cuatro de estos grupos: instituciones de seguridad pública e instituciones policiales, ministerio público y su policía auxiliar, procediendo sólo la indemnización. La justificación de esta reforma curiosamente no obedece a la necesidad de establecer restricciones a derechos laborales de estos grupos a nivel constitucional, sino que su finalidad era homologar la prohibición de

reinstalación y restitución en todas las legislaciones locales propias de los dos grupos indicados.

22. Si bien en la exposición de motivos de esta reforma se tomó como fundamento el criterio de la Suprema Corte sobre la exclusión de ciertos grupos de servidores de la cobertura del artículo 123, al mantener “una relación de carácter administrativo con el Estado y no así de naturaleza laboral, como la del resto de los servidores públicos”, esto no puede considerarse como incorporado al propio texto constitucional, ni siquiera puede considerarse que esta mención fije el criterio de este Tribunal haciéndolo inmutable.
23. Ya en este punto, resulta claro que el camino para el establecimiento de restricciones laborales o aún su privación para grupos específicos de trabajadores al servicio del Estado debe hacerse a nivel constitucional de manera expresa, de conformidad con la contradicción de tesis 293/2011 —de la cual me separé— tal como se hizo la restricción de la reinstalación y restitución en relación a los grupos de miembros de las instituciones de seguridad pública e instituciones policiales, agentes del ministerio público y su policía auxiliar en la reforma de ocho de marzo de mil novecientos noventa y nueve.
24. La anterior restricción se refiere al derecho establecido en la fracción IX del mismo artículo 123 que prevé la reinstalación o indemnización en el trabajo ante una separación injustificada; la restricción que ahora se analiza de la legislación del Estado de Tlaxcala se refiere al derecho establecido en la fracción X del mismo apartado B del artículo 123 que establece que: “los trabajadores tendrán el derecho de asociarse para la defensa de sus intereses comunes. Podrán, asimismo, hacer uso del derecho de huelga previo el cumplimiento de los requisitos que determine la ley, respecto de

una o varias dependencias de los Poderes Públicos, cuando se violen de manera general y sistemática los derechos que este artículo les consagra”.

25. Una vez establecidas las posibles restricciones a estos derechos a nivel constitucional, el legislador local facultado para regular a estos trabajadores podría concretar la restricción para sus propios trabajadores. Esto claramente cumple una función unificadora de este tipo de restricciones en todas las legislaciones locales, pero además constituye un mandato constitucional específico para los diversos legisladores locales para establecerlas, ya que de otro modo estarían en condiciones de omisión legislativa; por el contrario, de no existir estas restricciones a nivel constitucional las restricciones establecidas en las legislaciones locales sin fundamento en la Constitución, serán inconstitucionales.
26. Esta es la situación del artículo 160, fracción X de la Ley de Seguridad Pública del Estado de Tlaxcala y sus Municipios. Las conclusiones obligadas, siguiendo la argumentación previa son, primero, que debe abandonarse el criterio de este Tribunal relacionado con la diferente naturaleza de la relación de los servidores públicos con el Estado, todas deben ser consideradas de naturaleza laboral; segundo, que el Estado puede válidamente restringir a nivel constitucional los derechos de este tipo de trabajadores, particularmente aquéllos que a su vez son restringibles desde los instrumentos internacionales; tercero, que la competencia establecida en la fracción XIII del apartado B del artículo constitucional permite a la regulación propia de cada grupo de trabajadores establecer condiciones distintas de incorporación, escalafón, disciplina y hasta terminación, así como que ciertas prestaciones, como las de seguridad social o vivienda, puedan ser asignadas y administradas por instituciones propias,

distintas a las de la generalidad de los trabajadores al servicio del Estado; cuarto, que la restricción establecida constitucionalmente no solamente facultaría, sino que dicha restricción constituiría un mandato para los legisladores ordinarios locales para establecer las restricciones específicas para estos grupos en su propio orden de competencia; quinto, que toda restricción al catálogo de derechos establecido en el apartado B del artículo 123, hecha por los legisladores ordinarios locales o federal sin contar con soporte o mandato constitucional específico, resultarán inconstitucionales por lo que deberán ser declaradas inválidas por este Tribunal Constitucional.

27. De este modo, considero que debió declararse la invalidez de la fracción X del artículo 160 de la Ley de Seguridad Pública del Estado de Tlaxcala y sus Municipios, ya que el legislador local es incompetente para establecer esta restricción ante la falta de base constitucional para ello. Por las mismas razones, y con fundamento en el artículo 41, fracción IV de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 constitucional, debe extenderse esta declaratoria de invalidez a las fracciones VIII y IX del mismo artículo 160 del citado ordenamiento local ya que también establecen restricciones en los siguientes términos: “VIII. Hacer huelgas de cualquier índole o formar parte de ellas; IX. Hacer paros de labores o servicios, suspenderlos o interrumpirlos”.
28. Finalmente, considero grave que a partir de esta interpretación se generen restricciones implícitas a los derechos de los miembros de estas instituciones, además de las expresamente establecidas en la propia fracción XIII del apartado B del artículo 123. De esta fracción XIII no se puede extraer una naturaleza administrativa de estas relaciones, sino que estamos frente a restricciones

específicas de lo que es una relación de trabajo particular. Ello genera, prácticamente, que los únicos derechos que les sean reconocidos sean los establecidos en la propia fracción XIII y los dependientes de las concesiones de derechos por parte de los legisladores ordinarios federal o locales que decidan otorgarles en sus propias leyes, lo que constituye un régimen de restricción sustantiva inicial. En contraste, todos los demás sujetos contemplados en el artículo 123 se encuentran sujetos a un régimen general con restricciones específicas, justamente el régimen inverso.

29. La mecánica que utiliza la mayoría para interpretar esta fracción, la delegación sustantiva del establecimiento de los derechos de las personas contempladas en estas categorías mediante el término formal “en sus propias leyes”, sólo vacía a la Constitución de sentido y permite que sea directamente el legislador ordinario, local o federal el que decida hacer o no, y en qué medida, el reconocimiento de sus derechos. Lo que efectivamente se está haciendo es generar un apartado especial para la regulación de las relaciones de los funcionarios indicados en la fracción XIII como si fuera un apartado distinto de los apartados A y B, como si fuera un apartado C.
30. Por las razones arriba anotadas, me separo del sentido del fallo.

MINISTRO JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ

Rúbrica

* * * * *

PUBLICACIONES OFICIALES

* * * * *