

\*\*\*\*\*

**VS.**  
**COMISIÓN DEL SERVICIO  
PROFESIONAL DE CARRERA DE  
LA SECRETARÍA DE SEGURIDAD  
PÚBLICA DE TIJUANA Y OTRA  
AUTORIDAD**  
**EXPEDIENTE 1756/2016 S.S.**  
**RECURSO DE REVISIÓN**

Mexicali, Baja California, a veintiuno de marzo de dos mil diecinueve.

**V I S T O S** los autos para resolver en definitiva en el Pleno del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa de Baja California, el recurso de revisión interpuesto por las partes en contra de la resolución dictada el **veintitrés de noviembre de dos mil diecisiete** por la Tercera Sala de este Tribunal, en el juicio contencioso administrativo citado al rubro, y...

**R E S U L T A N D O**

**I.-** Por escritos presentados el **seis de diciembre de dos mil diecisiete y cuatro de enero de dos mil dieciocho** respectivamente, la parte actora y la autoridad demandada interpusieron recurso de revisión en contra de la resolución antes mencionada.

**II.-** Mediante acuerdo de admisión dictado el **seis de febrero de dos mil dieciocho**, se ordenó dar vista a las partes por el término de cinco días para que manifestaran lo que a su derecho conviniese. La autoridad demandada, mediante escrito presentado el diecisiete de agosto de dos mil dieciocho solicitó se tuvieran por infundados los agravios hechos valer por la parte actora.

**III.-** La sentencia recurrida, en sus puntos resolutivos establece:

**"PRIMERO.-** *Se declara la nulidad de la resolución administrativa del veintinueve de abril de dos mil dieciséis, dictada por la Comisión del Servicio Profesional de Carrera de la Secretaría de Seguridad Pública del Municipio de Tijuana, Baja California, dentro del procedimiento de responsabilidad administrativa grave \*\*\*\*\* , únicamente en contra de \*\*\*\*\*.*

**SEGUNDO.-** *Se condena a la Comisión del Servicio Profesional de Carrera de la Secretaría de Seguridad Pública del Municipio de Tijuana, a que:*

*a) Dicte una nueva resolución en la que deje sin efectos la resolución que fue declarada nula en este juicio; y*

*b) Gire los oficios correspondientes a todas y cada una las autoridades que fueron informadas del contenido de la resolución que decretó la remoción del cargo que desempeña el demandante \*\*\*\*\* , haciéndoles saber del contenido de la nueva resolución que dicta en cumplimiento de la condena impuesta en el inciso anterior; y*

*c) a que ordene que se le cubra a \*\*\*\*\* , la indemnización prevista en el artículo 181 de la Ley de Seguridad del Estado de Baja California, y se le paguen todas las prestaciones económicas a que tiene derecho; las cuales deben comprender la remuneración diaria ordinaria, los beneficios, recompensas, estipendios, asignaciones, gratificaciones, premios, retribuciones, subvenciones, haberes, dietas, compensaciones o cualquier otro concepto que percibía por la prestación de sus servicios, desde la fecha en que fue removido del cargo como miembro policial adscrito a la Secretaría de Seguridad pública Municipal de*

*Tijuana, Baja California, hasta el día en que se realice el pago de la citada indemnización.*

*Además deberá ordenar que se le entregue un desglose pormenorizado de las cantidades que le sean pagadas y descontadas, así como los conceptos y elementos de cálculo de la cantidad total que le fuese pagada.*

*TERCERO.- No resulta procedente condenar a la Comisión del Servicio Profesional de Carrera de la Secretaría de Seguridad Pública del Municipio de Tijuana, Baja California, a que reinstale a **\*\*\*\*\***, en el cargo que desempeñaba como miembro policial adscrito a la Secretaría de Seguridad Pública del Municipio de Tijuana, Baja California.*

**IV.-** Habiéndose agotado el procedimiento ordenado por la ley del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa de Baja California, se procede a dictar la resolución correspondiente, de acuerdo a los siguientes...

## **CONSIDERANDOS**

**PRIMERO.-** El Pleno del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa es competente para conocer el recurso de referencia, conforme a lo dispuesto por los artículos 17, fracción II, y 94 de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado, vigente a la fecha en que se inició el juicio que nos ocupa, de conformidad con lo dispuesto en los artículos Primero, Segundo, Tercero y Sexto Transitorios de la Ley del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa del Estado de Baja California.

**SEGUNDO.-** Para una mejor comprensión del asunto conviene precisar lo siguiente:

El acto impugnado en el juicio consistió en la resolución de fecha **veintinueve de abril de dos mil dieciséis** emitida por la Comisión del Servicio Profesional de Carrera de la Secretaría de Seguridad Pública Municipal de Tijuana, en el procedimiento administrativo de separación definitiva **\*\*\*\*\***, al miembro policial **\*\*\*\*\***, por el incumplimiento de las obligaciones previstas en el artículo 133, fracciones XXVII y LIII de la Ley de Seguridad Pública del Estado de Baja California, en relación con el artículo 47, fracción II del Reglamento de la Secretaría de Seguridad Pública de Tijuana, Baja California, que enseguida quedarán transcritos. Se imputó al actor efectuó actos de violencia física consistente en golpes contundentes y ahorcamiento a un particular durante su detención.

*ARTÍCULO 133.- Con el objeto de garantizar el cumplimiento de los principios constitucionales de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos, los integrantes de las Instituciones Policiales se sujetarán a las siguientes obligaciones:*

*[...]*

*XXVI. Abstenerse de ordenar o realizar la detención de persona alguna sin cumplir con los requisitos previstos en los ordenamientos constitucionales y legales aplicables;*

*[...]*

*LIII. Las demás que establezcan las disposiciones legales aplicables."*

*"ARTÍCULO 47.- Los elementos de la Comandancia de Policía y Tránsito Municipal, independientemente de las obligaciones que establece la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Baja California, están obligados a cumplir con lo establecido en la Ley que Regula la Relación Administrativa de los Miembros*

*de la Instituciones Policiales del Estado de Baja California y otras disposiciones legales respecto a los requisitos de permanencia de los miembros en el empleo, debiendo:*

*[...]*

*II. Abstenerse de realizar cualquier acto o incurrir en omisión, de forma tal que cause la suspensión o deficiencia del servicio, o implique abuso o ejercicio indebido de su cargo;*

*[...]"*.

La Sala de conocimiento, declaró la nulidad de la resolución impugnada con fundamento en el artículo 83, fracción II, de la ley que rige a este Tribunal, considerar que el acuerdo de inicio del procedimiento de responsabilidad administrativa grave instaurado en contra de la parte actora fue emitido por autoridad incompetente.

Asimismo, condenó a la autoridad demandada a dictar una nueva resolución en la que dejara sin efectos la declarada nula; girar los oficios correspondientes a todas y cada una las autoridades que fueron informadas de la separación definitiva del actor, haciéndoles saber del contenido de la nueva resolución que dictara; ordenar se cubra al actor la indemnización prevista en el artículo 181 de la Ley de Seguridad Pública del Estado, y se le paguen todas las prestaciones económicas a que tiene derecho, desde la fecha en que fue removido del cargo como elemento policial adscrito a la Secretaría de Seguridad Pública Municipal de Tijuana, Baja California, hasta el día en que se realice el pago de la citada indemnización y se le entregue un desglose pormenorizado.

Finalmente, estableció que no era procedente condenar a la autoridad demandada a reinstalar al actor en el cargo que desempeñaba.

**TERCERO.-** Las partes hicieron valer agravios en el recurso de revisión, sin que sea necesaria su transcripción pues con ello no se transgrede derecho alguno de las partes ni se le deja sin defensa; sirviendo de sustento el siguiente criterio jurisprudencial:

*Novena Época, Registro: 196477, Tesis: VI.2o. J/129, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tribunales Colegiados de Circuito, Tomo VII, Abril de 1998, Pag. 599 Jurisprudencia(Común)*

**CONCEPTOS DE VIOLACIÓN. EL JUEZ NO ESTÁ OBLIGADO A TRANSCRIBIRLOS.** *El hecho de que el Juez Federal no transcriba en su fallo los conceptos de violación expresados en la demanda, no implica que haya infringido disposiciones de la Ley de Amparo, a la cual sujeta su actuación, pues no hay precepto alguno que establezca la obligación de llevar a cabo tal transcripción; además de que dicha omisión no deja en estado de indefensión al quejoso, dado que no se le priva de la oportunidad para recurrir la resolución y alegar lo que estime pertinente para demostrar, en su caso, la ilegalidad de la misma.*

*SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DEL SEXTO CIRCUITO.*

**CUARTO.-** Por cuestión de técnica resolutive, en primer término se analizará el recurso interpuesto por la autoridad demanda, puesto que hace valer agravios en cuanto al fondo de la controversia, mientras que la parte actora combate la condena de la resolución recurrida.

En su primer agravio, la autoridad recurrente argumenta, en esencia, que la Sala atenta contra los principios que establecen "donde la ley no distingue,

nosotros tampoco debemos distinguir”, y el principio legal de estricto derecho, dado que la Sala interpretó indebidamente lo dispuesto en los artículos 196, 197 y 198 del Reglamento del Servicio Profesional de Carrera de de la Secretaría de Seguridad Pública para el Municipio de Tijuana, Baja California, al establecer que es facultad exclusiva de la Comisión, conocer, substanciar y resolver sobre los procedimientos administrativos disciplinarios, sin que sea dable, ni aún por cuestiones de agilización delegar a dos funcionarios, la decisión de iniciar un procedimiento administrativo en contra de un elemento policial, cuando el mencionado reglamento no establece expresamente tal condición y circunstancia.

Sostiene que la comisión si puede delegar facultades a sus integrantes para que den inicio al procedimiento de separación y/o responsabilidad, siempre y cuando sea para el despacho pronto y expedito de los asuntos, en atención a lo dispuesto por artículo 196, fracción II, del Reglamento del Servicio Profesional de Carrera de la Secretaría de Seguridad Pública para el Municipio de Tijuana.

**El agravio reseñado es inoperante.**

Lo inoperante de los argumentos de agravio deriva de que, existe jurisprudencia por contradicción de subsecuente inserción, exactamente aplicable al caso, entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Segundo y Quinto, Ambos del Décimo Quinto Circuito, publicada el cinco de enero de dos mil dieciocho en el Semanario Judicial de la Federación, mediante la cual se resolvió que, si bien es cierto que de la interpretación de los artículos 180, 188, 189, 196, 197 y 198 del Reglamento del Servicio Profesional de Carrera de la Secretaría de Seguridad Pública para el Municipio de Tijuana, Baja California, expedido conforme al artículo sexto transitorio de la Ley de Seguridad Pública de la entidad, pudiera concluirse que la Comisión del Servicio Profesional de Carrera, actuando como órgano colegiado y el Presidente de dicha Comisión ante su secretario, se encuentran facultados indistintamente para emitir el acuerdo de inicio de los procedimientos del régimen disciplinario; también lo es que, atento al principio de reserva de ley, las facultades encomendadas en el Reglamento citado son insuficientes para estimar que el presidente de la Comisión sea una autoridad legalmente competente para emitir dicho acuerdo, tomando en consideración que el legislador ordinario otorgó esa facultad de forma exclusiva a la Comisión del Servicio Profesional de Carrera, en el artículo 153 de la ley referida. En ese sentido, la Comisión del Servicio Profesional de Carrera es la autoridad competente para emitir el acuerdo de inicio de los procedimientos del régimen disciplinario, aunado a que la legislación indicada, en su artículo 109, fracción II, establece que será la Comisión la autoridad encargada de resolver sobre la suspensión preventiva del miembro, al inicio del procedimiento de separación definitiva o de remoción del cargo.

*Época: Décima Época, Registro: 2015903, Instancia: Plenos de Circuito, Tipo de Tesis: Jurisprudencia, Fuente: Semanario Judicial de la Federación, Publicación: viernes 05 de enero de 2018 10:06 h, Materia(s): (Administrativa), Tesis: PC.XV. J/23 A (10a.)*

**ACUERDO DE INICIO DE LOS PROCEDIMIENTOS DEL RÉGIMEN DISCIPLINARIO. LA COMISIÓN DEL SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA DE LA SECRETARÍA DE SEGURIDAD PÚBLICA PARA EL MUNICIPIO DE TIJUANA, BAJA CALIFORNIA, ES LA AUTORIDAD COMPETENTE PARA EMITIRLO.** Si bien es cierto que de la interpretación de los artículos 180, 188, 189, 196, 197 y 198 del Reglamento del Servicio Profesional de Carrera de la Secretaría de Seguridad Pública para el Municipio de Tijuana, Baja California, expedido conforme al artículo sexto transitorio de la Ley de Seguridad Pública de la entidad, pudiera concluirse que la Comisión del Servicio Profesional

*de Carrera, actuando como órgano colegiado y el Presidente de dicha Comisión ante su secretario, se encuentran facultados indistintamente para emitir el acuerdo de inicio de los procedimientos del régimen disciplinario; también lo es que, atento al principio de reserva de ley, las facultades encomendadas en el Reglamento citado son insuficientes para estimar que el presidente de la Comisión sea una autoridad legalmente competente para emitir dicho acuerdo, tomando en consideración que el legislador ordinario otorgó esa facultad de forma exclusiva a la Comisión del Servicio Profesional de Carrera, en el artículo 153 de la ley referida. En ese sentido, la Comisión del Servicio Profesional de Carrera es la autoridad competente para emitir el acuerdo de inicio de los Procedimientos del régimen disciplinario, aunado a que la legislación indicada, en su artículo 109, fracción II, establece que será la Comisión la autoridad encargada de resolver sobre la suspensión preventiva del miembro, al inicio del procedimiento de separación definitiva o de remoción del cargo.*

*PLENO DEL DECIMOQUINTO CIRCUITO.*

*Contradicción de tesis 9/2017. Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Segundo y Quinto, ambos del Décimo Quinto Circuito. 30 de mayo de 2017. Mayoría de cinco votos de los Magistrados Isabel Iliana Reyes Muñiz, María Jesús Salcedo, Gustavo Gallegos Morales, Adán Gilberto Villarreal Castro y José Encarnación Aguilar Moya. Disidente: David Guerrero Espriú. Ponente: Adán Gilberto Villarreal Castro. Secretaria: Karmina Molina Álvarez.*

*Criterios contendientes:*

*El sustentado por el Segundo Tribunal Colegiado del Décimo Quinto Circuito, al resolver el amparo en revisión 89/2016, y el diverso sustentado por el Quinto Tribunal Colegiado del Décimo Quinto Circuito, al resolver el amparo en revisión 116/2016.*

*Esta tesis se publicó el viernes 05 de enero de 2018 a las 10:06 horas en el Semanario Judicial de la Federación y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 08 de enero de 2018, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.*

Respecto a la inoperancia del argumento de agravio hecho valer, sirve de apoyo las tesis de jurisprudencia que enseguida se transcriben:

**AGRAVIOS INOPERANTES. INNECESARIO SU ANÁLISIS CUANDO EXISTE JURISPRUDENCIA.** *Resulta innecesario realizar las consideraciones que sustenten la inoperancia de los agravios hechos valer, si existe jurisprudencia aplicable, ya que, en todo caso, con la aplicación de dicha tesis se da respuesta en forma integral al tema de fondo planteado.*

*Época: Novena Época, Registro: 198920, Instancia: Primera Sala, Tipo de Tesis: Jurisprudencia, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo V, Abril de 1997, Materia(s): Común, Tesis: 1a./J. 14/97, Página: 21*

**CONCEPTOS DE VIOLACIÓN INOPERANTES. RESULTA INNECESARIO SU ANÁLISIS, CUANDO SOBRE EL TEMA DE FONDO PLANTEADO EN LOS MISMOS YA EXISTE JURISPRUDENCIA.** *Resultan inoperantes los conceptos de violación y, por ende, innecesario su análisis, en los que en relación con el fondo del asunto planteado en ellos, ya existe jurisprudencia que es obligatoria en su observancia y aplicación para la autoridad responsable, que la constriñe a resolver en el mismo sentido fijado en esa jurisprudencia, por lo que, en todo caso, con su aplicación se da respuesta integral al tema de fondo planteado; luego, si esa jurisprudencia es contraria a los intereses de la quejosa, ningún beneficio obtendría ésta el que se le otorgare la protección constitucional para que el tribunal de apelación estudiara lo planteado en la demanda, así como en los agravios que se hicieron valer en relación con el tema de fondo que es similar al contenido en dicha jurisprudencia, pues por virtud de su obligatoriedad, tendría que resolver en el mismo sentido establecido en ella.*

*PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIAS CIVIL Y DE TRABAJO DEL DÉCIMO SÉPTIMO CIRCUITO. Amparo directo 465/2012. Instituto Mexicano del Seguro*

*Social. 11 de octubre de 2012. Unanimidad de votos. Ponente: Manuel Armando Juárez Morales. Secretaria: Lilia Isabel Barajas Garibay.*

*Amparo directo 31/2016. Cordiflex, S.A. de C.V. 26 de mayo de 2016. Unanimidad de votos. Ponente: Manuel Armando Juárez Morales. Secretario: Ismael Romero Sagarnaga.*

*Amparo directo 193/2016. Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores. 2 de junio de 2016. Unanimidad de votos. Ponente: Manuel Armando Juárez Morales. Secretario: Ismael Romero Sagarnaga.*

*Amparo directo 296/2016. Jesús Manuel Zapata Cruz y otro. 2 de junio de 2016. Unanimidad de votos. Ponente: María del Carmen Cordero Martínez. Secretaria: Myrna Grisselle Chan Muñoz.*

*Amparo directo 269/2016. Servicios Educativos del Estado de Chihuahua. 30 de junio de 2016. Unanimidad de votos. Ponente: María del Carmen Cordero Martínez. Secretario: César Humberto Valles Issa.*

*Esta tesis se publicó el viernes 14 de octubre de 2016 a las 10:24 horas en el Semanario Judicial de la Federación y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 17 de octubre de 2016, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.*

**QUINTO.-** En su segundo agravio, la autoridad recurrente señala que le causa agravio que la Sala de conocimiento haya admitido la probanza ofrecida por la parte actora consistente en el expediente del procedimiento administrativo **\*\*\*\*\***, la cual debió exhibir la propia recurrente.

Argumenta la autoridad recurrente que la Sala violentó lo dispuesto por los artículos 48, fracción V, de la ley que rige a este Tribunal; 95, 96 y 97 del Código de Procedimientos Civiles para el Estado, ya que la actora no adjuntó a su demanda copia certificada del expediente del procedimiento administrativo **\*\*\*\*\*** cuando le correspondía exhibirlo, que la Sala indebidamente admitió dicha prueba contraviniendo los principios de equilibrio e igualdad procesal.

Asevera la autoridad recurrente, que la Sala no analizó correctamente la objeción en contra de la probanza referida, efectuada en su escrito de contestación de demanda y que debió desechar la probanza mencionada como se solicitó.

Agrega, que la Sala violenta, además, el artículo 75 de la ley que rige a este Tribunal, ya que para que procediera la carga de la prueba para la autoridad era necesario que la parte actora hubiera solicitado con oportunidad la copia del expediente en mención, ya que se encontraba a su disposición, y al no haber acreditado que solicitó la prueba ante la demandada, era obligación de la parte actora exhibirla.

Es infundado el agravio reseñado.

En efecto, la parte actora, en su escrito inicial de demanda, ofreció la documental consistente en el expediente del procedimiento administrativo **\*\*\*\*\*** a cargo de la autoridad demandada; sin embargo, en el acuerdo de admisión de la demanda (foja 62), dicha probanza fue requerida a la autoridad demandada por la Sala, con fundamento en el artículo 74 de la ley que rige a este Tribunal por considerarla necesaria para resolver el presente juicio, de ahí que resulte irrelevante que la parte actora la haya ofrecido y no la haya exhibido, ni haya acreditado haberla solicitado ante la autoridad demandada.

Es pertinente señalar que, de conformidad con el artículo 277 del Código de Procedimientos Civiles para el Estado la actora tiene la carga de probar su acción; sin embargo, existe una excepción en el juicio contencioso y las autoridades

demandadas tienen la carga de desvirtuar la ilegalidad de sus actos hecha valer por la actora; en la especie, el particular hace valer que ilegalmente el acuerdo de inicio del procedimiento fue dictado de muto propio por el Presidente de la Comisión de Desarrollo Policial y no en cumplimiento a una determinación del órgano colegiado, corresponde a la autoridad demandada la carga de demostrar que el acuerdo de inicio del procedimiento administrativo de responsabilidad suscrito por el Presidente y la Secretaria Técnica fue derivado de la decisión adoptada en sesión por la Comisión de Desarrollo Policial, con el fin de demostrar la legalidad del acuerdo de inicio del procedimiento administrativo instruido en contra del actor que dio origen al procedimiento que concluyó con la resolución impugnada, de conformidad con los artículos 277 y 278 del Código de Procedimientos Civiles para el Estado, que a continuación se transcriben.

*"ARTÍCULO 277.- El actor debe probar los hechos constitutivos de su acción y el reo los de sus excepciones.*

*ARTÍCULO 278.- El que niega sólo será obligado a probar:*

*I.- Cuando la negación envuelva la afirmación expresa de un hecho;*

*II.- Cuando se desconozca la presunción legal que tenga en su favor el colitigante;*

*III.- Cuando se desconozca la capacidad;*

*IV.- Cuando la negativa fuere elemento constitutivo de la acción."*

Sirve de apoyo a lo anteriormente señalado, por analogía, el criterio jurisprudencial sustentado por el Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito que se transcribe enseguida.

Época: Novena Época, Registro: 168192, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Tipo de Tesis: Jurisprudencia, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXIX, Enero de 2009, Materia(s): Administrativa, Tesis: I.7o.A. J/45, Página: 2364

**CARGA DE LA PRUEBA EN EL JUICIO DE NULIDAD. CORRESPONDE A LA AUTORIDAD CUANDO LOS DOCUMENTOS QUE CONTENGAN LAS AFIRMACIONES SOBRE LA ILEGALIDAD DE SUS ACTUACIONES OBREN EN LOS EXPEDIENTES ADMINISTRATIVOS QUE AQUÉLLA CONSERVA EN CUSTODIA.** El artículo 81 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria al juicio de nulidad, establece que el actor está obligado a probar los hechos constitutivos de su acción. Sin embargo, en el ámbito del derecho administrativo opera un principio de excepción que obliga a la autoridad a desvirtuar, inclusive, las afirmaciones sobre la ilegalidad de sus actuaciones que no estén debidamente acreditadas mediante el acompañamiento en autos de los documentos que las contengan, cuando éstos obren en los expedientes administrativos que aquélla conserva en custodia.

SÉPTIMO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO. Revisión fiscal 1617/2001. Administrador Local Jurídico del Sur del Distrito Federal, en representación del Secretario de Hacienda y Crédito Público, del Presidente del Servicio de Administración Tributaria y de las autoridades demandadas. 22 de agosto de 2001. Unanimidad de votos. Ponente: F. Javier Mijangos Navarro. Secretario: José Alberto Tamayo Valenzuela.

Revisión fiscal 120/2008. Subdirectora de lo Contencioso de la Subdirección General Jurídica del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, en ausencia del titular de la misma Subdirección General y en representación de las autoridades demandadas. 28 de mayo de 2008. Unanimidad de votos. Ponente: Alberto Pérez Dayán. Secretaria: María del Carmen Alejandra Hernández Jiménez.

Revisión fiscal 161/2008. Subdirectora de lo Contencioso de la Subdirección General Jurídica del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, en ausencia del titular de la misma Subdirección General y en representación de las autoridades demandadas. 10 de julio de 2008. Unanimidad de votos. Ponente: Alberto Pérez Dayán. Secretaria: María del Carmen Alejandra Hernández Jiménez.

Amparo directo 269/2008. External Trading Integrated Services Meetro, S.A. de C.V. 29 de octubre de 2008. Unanimidad de votos. Ponente: Adela Domínguez Salazar. Secretario: José Rogelio Alanís García.

Revisión fiscal 334/2008. Subdirectora de lo Contencioso de la Subdirección General Jurídica del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, en ausencia del titular de la misma Subdirección General y en representación de las autoridades demandadas. 30 de octubre de 2008. Unanimidad de votos. Ponente: Alberto Pérez Dayán. Secretaria: María del Carmen Alejandra Hernández Jiménez.

**SEXTO.-** A continuación, se procede al análisis y resolución del recurso interpuesto por la parte actora.

En el primer agravio la parte actora argumenta que al no condenar a la reinstalación el cargo, no obstante haberse declarado la nulidad de la remoción, la Sala violó los derechos humanos de igualdad, de no discriminación, de dignidad humana y de libertad de trabajo, consagrados en los artículos 1o y 5o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1, 2 y 23 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, 2 y 3 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 2, 3, 6.1, 14.1 y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, 1 y 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José Costa Rica), así como el artículo 11 de la Declaración sobre el Derecho y el Deber de los Individuos, los Grupos y las Instituciones de Promover y Proteger los Derechos Humanos y la Libertades Fundamentales Universalmente Reconocidos.

Asimismo, en el segundo agravio, aduce que la Sala violó su derecho a la tutela judicial efectiva y/o derecho a la justicia completa, establecido en los artículos 17 constitucional, 8 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, así como el derecho a una verdadera reparación del daño, como lo establecen los numerales 9.5 de la Declaración sobre el Derecho y el Deber de los Individuos, los Grupos y las Instituciones de Promover y Proteger los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales Universalmente Reconocidos, y 9.2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; toda vez que no se administra la justicia buscada.

Son inatendibles e inoperantes los agravios reseñados, por las siguientes razones.

La prohibición de reinstalar constituye una restricción de naturaleza constitucional, prevista en el artículo 123, según lo interpretó la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la tesis 2a./j. 103/2010, de rubro y texto siguientes:

**"SEGURIDAD PÚBLICA. LA PROHIBICIÓN DE REINSTALAR EN SU CARGO A LOS MIEMBROS DE LAS INSTITUCIONES POLICIALES, PREVISTA POR 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, ES APLICABLE EN TODOS LOS CASOS, INDEPENDIEMENTE DE LA RAZÓN QUE MOTIVÓ EL CESE.** Del citado precepto constitucional se advierte que los miembros de las instituciones policiales podrán ser separados de sus cargos si no cumplen con los requisitos de permanencia o si incurren en responsabilidad, con la expresa previsión de que si la autoridad resolviera que la separación, remoción, baja, cese o cualquier otra forma de terminación del servicio fue injustificada, el Estado sólo está obligado a pagar la indemnización y demás prestaciones a que tengan derecho, sin que en ningún caso proceda su reincorporación, cualquiera que sea el resultado del juicio o medio de defensa que



*se hubiere promovido. De lo anterior se sigue que a partir de la aludida reforma la prohibición de reincorporación es absoluta, lo que se corrobora con el análisis del proceso relativo del que deriva que el Constituyente Permanente privilegió el interés general por el combate a la corrupción y la seguridad por encima de la afectación que pudiere sufrir el agraviado la que, en su caso, se compensaría con el pago de la indemnización respectiva, por lo que independientemente de la razón del cese tiene preferencia la decisión del Constituyente de impedir que los miembros de las corporaciones policiacas que hubiesen causado baja se reincorporen al servicio."*

*Época: Novena Época. Registro: 164225. Instancia: Segunda Sala  
Tipo de Tesis: Jurisprudencia. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXXII, Julio de 2010. Materia(s): Constitucional, Laboral. Tesis: 2a./J. 103/2010. Página: 310.*

Por otra parte la misma Segunda Sala sostuvo que son inatendibles los agravios que proponen que un precepto de la constitución federal es violatorio de otro, como lo pretende el actor. Lo anterior en la tesis 2a. CXIV/2003.

**"AGRAVIOS INATENDIBLES. SON LOS QUE PROPONEN QUE UN PRECEPTO DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL ES VIOLATORIO DE OTRO.** *Son inatendibles los agravios en los que se argumenta que la fracción XIV del artículo 123, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que proscribe la estabilidad en el empleo de los servidores públicos de confianza, viola la garantía de audiencia que tutela el artículo 14 de la propia Constitución. Ello es así porque una norma constitucional no puede ser violatoria de otra, pues implica contraponer dos preceptos constitucionales, lo que es jurídicamente inaceptable, pues ambos tienen igual jerarquía."*

*Época: Novena Época. Registro: 183162. Instancia: Segunda Sala. Tipo de Tesis: Aislada. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XVIII, Octubre de 2003. Materia(s): Común. Tesis: 2a. CXIV/2003. Página: 51.*

La razón subyacente de la tesis anterior estriba en el criterio de que el control de la constitucionalidad no puede realizarse respecto de los preceptos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Lo anterior fue sostenido por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la jurisprudencia 2a./J 3/2014 (10a.), de siguiente inserción.

**"CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD. NO PUEDE REALIZARSE RESPECTO DE LOS PRECEPTOS DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.** *Los indicados preceptos no pueden ser sometidos a un análisis de regularidad constitucional a través del juicio de amparo, ni a un control difuso de constitucionalidad mediante alguno de los recursos establecidos en la Ley de Amparo, pues las normas que componen la Constitución General de la República constituyen la fuente de todo el ordenamiento jurídico y deben considerarse como mandatos inmunes a cualquier tipo de control jurisdiccional. Además, porque ni en la Carta Magna ni en la ley citada se establece que, a través del juicio de amparo, aquélla pueda sujetarse a control constitucional, sino únicamente las normas generales, actos u omisiones de la autoridad que violen los derechos humanos reconocidos y las garantías establecidas para su protección por la propia Constitución, así como por los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte; sin que en el concepto "normas de carácter general" puedan entenderse incluidos los preceptos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues ésta es la Ley Suprema que da fundamento normativo al juicio de amparo; y aun cuando se aceptara que, en sentido lato, es una norma general, lo cierto es que no es posible, desde el punto de vista formal, considerar que viola derechos humanos,*

*pues ello implicaría que la Norma Fundamental no es tal, en la medida en que el sistema de control constitucional que establece es capaz de invalidar su propio contenido, aunado a que no es jurídicamente admisible desarticular la interdependencia de las normas constitucionales, negando el principio de unidad de la Constitución."*

*Época: Décima Época. Registro: 2005466. Instancia: Segunda Sala. Tipo de Tesis: Jurisprudencia. Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 3, Febrero de 2014, Tomo II. Materia(s): Común. Tesis: 2a./J. 3/2014 (10a.). Página: 938.*

La misma Segunda Sala sostuvo en la jurisprudencia 2a./J. 119/2014 (10a.), que los agravios son inoperantes cuando pretenden la desaplicación de una restricción, prohibición, limitación o excepción constitucional, con apoyo en una disposición de carácter convencional como es la pretensión del actor.

**"AGRAVIOS INOPERANTES. LO SON AQUELLOS QUE PRETENDEN LA DESAPLICACIÓN DE UNA RESTRICCIÓN, PROHIBICIÓN, LIMITACIÓN O EXCEPCIÓN CONSTITUCIONAL, CON APOYO EN UNA DISPOSICIÓN DE CARÁCTER CONVENCIONAL.** El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que los derechos humanos previstos en los tratados internacionales se encuentran al mismo nivel que los reconocidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, conformando un mismo catálogo sin hacer referencia a una cuestión jerárquica; pero que cuando se esté en presencia de una restricción, prohibición, limitación o excepción constitucional, prevalece o tiene aplicación directa el texto de la Ley Fundamental frente a cualquier norma de carácter internacional. En ese tenor, los agravios en los que se pretenda la desaplicación de una restricción, prohibición, limitación o excepción constitucional con apoyo en una disposición de carácter convencional resultan inoperantes, al tratarse aquéllas de una expresión del Constituyente que prevalece, en todo caso y condición, frente a cualquier otra norma derivada, con independencia de que ésta tenga el mismo nivel que la Constitución Federal."

*Época: Décima Época. Registro: 2007932. Instancia: Segunda Sala. Tipo de Tesis: Jurisprudencia. Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 12, Noviembre de 2014, Tomo I. Materia(s): Común, Tesis: 2a./J. 119/2014 (10a.). Página: 768.*

En el tercer agravio, argumenta que la sentencia viola, en su perjuicio, el artículo 82, fracción I, de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado, en relación con el artículo 123, apartado B, fracción XIII, constitucional, porque la reforma del 18 de junio de 2008, de este precepto constitucional no debe interpretarse como un mandato infranqueable que impida la reincorporación de un miembro policial cuando la autoridad jurisdiccional resuelve que la separación fue injustificada; que la reforma citada otorgó a las autoridades estatales la prerrogativa de apreciar si es conveniente reinstalar o indemnizar al elemento removido ilegalmente; que la sentencia recurrida debió condenar a la autoridad demandada a optar por la reincorporación o la indemnización correspondiente, además de cubrir las percepciones dejadas de recibir con motivo de la ilegal separación.

El agravio es **fundado**.

El artículo 123, fracción apartado B, fracción XIII, segundo párrafo, prescribe:

*"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."*

La Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Baja California en su artículo 84, penúltimo y último párrafo relativo a la Sentencia establece:

*"La resolución que decrete injustificada la separación, remoción, baja, cese o cualquier otra forma de terminación del servicio de un Miembro de las Instituciones Policiales, la autoridad responsable sólo estará obligada a pagar la indemnización y demás prestaciones a que tenga derecho el afectado."*

*"En ningún caso procede la reincorporación al servicio, cualesquiera que sea el resultado del juicio o medio de defensa que se hubiere promovido"*.

Se sostiene que para la autoridad la norma no establece una prohibición de reincorporar sino un permiso para hacerlo, atendiendo a una interpretación que lesiona en menor grado el principio de profesionalismo contenido en el artículo 21 constitucional y el derecho humano al libre desarrollo de la personalidad implícito en el artículo 1º de la Ley Suprema y a la vez, logra el fin perseguido por el Constituyente, contemplado en el artículo 123 constitucional, de establecer un mecanismo eficaz para la depuración de las corporaciones policiales, manteniendo el equilibrio con la carrera policial como lo pretendió el Constituyente.

El artículo 84 antes transcrito prácticamente coincide con lo dispuesto en el artículo 123, fracción apartado B, fracción XIII de la Constitución Nacional y las normas ordinarias deben interpretarse de conformidad con la Ley Suprema, por lo que se procede a analizar cómo debe interpretarse el citado precepto constitucional.

### **1. Interpretación de normas constitucionales**

En relación con la interpretación de la Constitución, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido los siguientes criterios:

A. Que ante la oscuridad o insuficiencia de su letra debe acudirse a los mecanismos que permitan conocer los valores o instituciones que se pretendieron salvaguardar por el constituyente.

B. Que al fijar el alcance de un determinado precepto de la Constitución Nacional debe atenderse a los principios establecidos en ella, arribando a una conclusión congruente y sistemática.

***INTERPETACION DE LA CONSTITUCION, ANTE LA OSCURIDAD O INSUFICIENCIA DE SU LETRA DEBE ACUDIRSE A LOS MECANISMOS QUE PERMITAN CONOCER LOS VALORES O INSTITUCIONES QUE SE PRETENDIERON SALVAGUARDAR POR EL CONSTITUYENTE O EL PODER REVISOR.*** El propio artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos autoriza, frente a la insuficiencia u oscuridad de la letra de la ley, utilizar mecanismos de interpretación jurídica. Al desentrañar el sentido y alcance de un mandato constitucional deben privilegiarse aquellos que permitan conocer los valores o instituciones que se quisieron salvaguardar por el Constituyente o el Poder Revisor. Así, el método genético-teleológico permite, al analizar la

*exposición de motivos de determinada iniciativa de reforma constitucional, los dictámenes de las Comisiones del Congreso de la Unión y el propio debate, descubrir las causas que generaron determinada enmienda al Código Político, así como la finalidad de su inclusión, lo que constituye un método que puede utilizarse al analizar un artículo de la Constitución, ya que en ella se cristalizan los más altos principios y valores de la vida democrática y republicana reconocidos en nuestro sistema jurídico.<sup>1</sup>*

**INTERPRETACIÓN CONSTITUCIONAL. AL FIJAR EL ALCANCE DE UN DETERMINADO PRECEPTO DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS DEBE ATENDERSE A LOS PRINCIPIOS ESTABLECIDOS EN ELLA, ARRIBANDO A UNA CONCLUSIÓN CONGRUENTE Y SISTEMÁTICA.** *En virtud de que cada uno de los preceptos contenidos en la Norma Fundamental forma parte de un sistema constitucional, al interpretarlos debe partirse por reconocer, como principio general, que el sentido que se les atribuya debe ser congruente con lo establecido en las diversas disposiciones constitucionales que integran ese sistema, lo que se justifica por el hecho de que todos ellos se erigen en el parámetro de validez al tenor del cual se desarrolla el orden jurídico nacional, por lo que de aceptar interpretaciones constitucionales que pudieran dar lugar a contradecir frontalmente lo establecido en otras normas de la propia Constitución, se estaría atribuyendo a la voluntad soberana la intención de provocar grave incertidumbre entre los gobernados al regirse por una Norma Fundamental que es fuente de contradicciones; sin dejar de reconocer que en ésta pueden establecerse excepciones, las cuales deben preverse expresamente y no derivar de una interpretación que desatienda los fines del Constituyente.<sup>2</sup>*

### **Valores o instituciones que se pretenden salvaguardar por el Constituyente.**

#### **Artículo 123, apartado B, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

La creación de un mecanismo eficiente en el combate a la corrupción que impida la reincorporación de los elementos que a juicio de la autoridad son nocivos para las instituciones. El Constituyente enfatiza que la reforma no debe afectar la carrera policial de los considerados por la autoridad como buenos elementos.

*"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.*

*...  
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*

<sup>1</sup> Tesis P. XII/2006 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, consultable en la página 25 del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXIII, correspondiente al mes de febrero de dos mil seis.

<sup>2</sup> Tesis P. XXVIII/98 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, consultable en la página 117 del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo VII, correspondiente al mes de abril de mil novecientos noventa y ocho.

*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 aquella 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.*

...

*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."*

### **Artículo 21 constitucional<sup>3</sup>.**

Establece las bases del sistema de seguridad pública, tiene entre sus propósitos fundamentales establecer mecanismos para la lucha contra la corrupción de los miembros de las instituciones policiales, para proteger el

<sup>3</sup> La seguridad pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados 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.

bienestar y seguridad de los mexicanos en sus personas y en sus bienes, creando una carrera policial sustentada en un régimen de prestaciones económicas y sociales congruentes con la importancia y el riesgo de su labor. Además, en los trabajos preparatorios, se alude a la necesidad de revalorar y dignificar a los miembros de las instituciones policiales, sentando las bases de su seguridad y reconocimiento. Igualmente, en forma expresa se alude a la carrera policial como proyecto de vida de los policías. Es decir, la carrera policial, el principio de profesionalismo y el derecho humano de los elementos de las instituciones policiales a un proyecto de vida son los fines perseguidos por la reforma al 21 constitucional.

Para el Constituyente Permanente los mecanismos de protección del policía, como lo es la carrera policial, además de proteger al miembro de la institución, están establecidos para el bienestar de los mexicanos. En este tenor en la iniciativa, presentada por el Presidente de la República, el 5 de diciembre de 1994, se expone:

...

*La iniciativa plantea definir a nivel constitucional las bases sobre las cuales debe regirse la seguridad pública en todo el país. El cambio que se propone demanda una nueva concepción de la profesionalización policial. Es preciso reforzar los procedimientos de evaluación permanente del desempeño profesional de los servidores públicos de seguridad. Se debe crear una verdadera carrera policial sustentada en un régimen de prestaciones económicas y sociales congruente con la importancia y el riesgo de su labor. Es necesario revalorar y dignificar al servidor de la seguridad pública para atraer a esta actividad a mexicanos que encuentren en ella un proyecto digno de vida profesional, sentando las bases de seguridad y reconocimiento social que merecen.<sup>4</sup>*

El texto de la iniciativa de reforma presentada por el Presidente es el siguiente:

*"ARTICULO 21.- ...*

*La seguridad pública estará a cargo del Estado. La actuación de las policías de la Federación, de los Estados y de los Municipios, se regirá por los principios de legalidad, honradez y eficiencia."*

La Cámara de Senadores, en sesión de 16 de diciembre de 1994, las Comisiones Unidas de Justicia, de Puntos Constitucionales y de Estudios Legislativos, Primera Sección, adiciona diversos artículos de la iniciativa del Ejecutivo estableciendo un nuevo principio que es el de profesionalismo:

*"Consecuentemente con esto, las comisiones que dictaminan proponen agregar un principio más a la actividad de las policías, que congenia con la adición iniciada en la fracción XXIII del Artículo 73, cuando faculta al Congreso de la Unión para expedir las leyes que fijen las bases de coordinación y organicen y pongan a funcionar la carrera policial en el orden federal, ocupándose de precisar los criterios y procedimientos para seleccionar e ingresar, para ascender y reconocer a los integrantes de la seguridad pública.*

*Este principio más, que es el del profesionalismo, debe ser necesariamente el resultado de la formación, preparación y capacitación del personal que transcurra por la carrera policial. Tener una policía profesional significa **para los mexicanos un elemento mayor de confianza** en los vigilantes de ley y de orden público; pero también para estos una revaloración de su tarea cotidiana, para que se*

<sup>4</sup> Idem, Página 162.

*reconozca, dignifique y remunere de la mejor manera posible, la insustituible labor de su misión.<sup>5</sup>*

### **Artículo 1 constitucional.**

Respecto del Derecho al libre desarrollo de la personalidad la SCJN ha entendido que deriva del derecho a la dignidad, que a su vez está previsto en el artículo 1 y se encuentra implícito en los tratados internacionales de derechos humanos suscritos por nuestro país. (Amparo en revisión 237/2014 foja 6 de la síntesis y 33 de la sentencia).

El Derecho al libre desarrollo de la personalidad comprende el derecho de poder desarrollar un proyecto de vida y a escoger su profesión o actividad laboral.

El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la tesis aislada P. LXVI/2009<sup>6</sup> con número de registro 165822, desarrolló los aspectos que comprende el derecho al libre desarrollo de la personalidad.

**DERECHO AL LIBRE DESARROLLO DE LA PERSONALIDAD. ASPECTOS QUE COMPRENDE.** *De la dignidad humana, como derecho fundamental superior reconocido por el orden jurídico mexicano, deriva, entre otros derechos personalísimos, el de todo individuo a elegir en forma libre y autónoma su proyecto de vida. Así, acorde a la doctrina y jurisprudencia comparadas, tal derecho es el reconocimiento del Estado sobre la facultad natural de toda persona a ser individualmente como quiere ser, sin coacción ni controles injustificados, con el fin de cumplir las metas u objetivos que se ha fijado, de acuerdo con sus valores, ideas, expectativas, gustos, etcétera. Por tanto, el libre desarrollo de la personalidad comprende, entre otras expresiones, la libertad de contraer matrimonio o no hacerlo; de procrear hijos y cuántos, o bien, decidir no tenerlos; de escoger su apariencia personal; su profesión o actividad laboral, así como la libre opción sexual, en tanto que todos estos aspectos son parte de la forma en que una persona desea proyectarse y vivir su vida y que, por tanto, sólo a ella corresponde decidir autónomamente.*

### **Interpretación sistemática y teleológica.**

Para fijar el alcance del artículo 123, apartado B, fracción XIII, de la Constitución Federal, debe interpretarse en concordancia con los artículos 1 y 21 constitucionales.

Ante los derechos, principios y/o intereses constitucionales en conflicto: el derecho al libre desarrollo de la personalidad de los miembros de las corporaciones policiales, el principio de profesionalismo, que es uno de los principios rectores de la carrera policial y el interés público del combate a la corrupción, mediante la no reincorporación al servicio de los malos elementos, el artículo 123, apartado B, fracción XIII, debe interpretarse, en primer término, privilegiando los valores o instituciones que se quisieron salvaguardar, de forma tal que se logre la consecución del fin perseguido, consistente en la depuración de las corporaciones policiales. Si el fin perseguido por el Constituyente permanente con la reforma al artículo 123, fue establecer un mecanismo eficiente de separación de los elementos de las corporaciones que, a juicio de la autoridad, se apartan de los

<sup>5</sup> Idem, Página 193.

<sup>6</sup> Consultable en la página 7 del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXX, correspondiente al mes de diciembre de dos mil nueve.

principios de ética y dañan las instituciones y no la de excluir a los buenos elementos de las instituciones policiales, entonces es una opción para la autoridad la de reincorporar, y no una prohibición de reincorporar a quienes considere buenos elementos.

Adicionalmente, es necesaria una interpretación sistemática y teleológica que salvaguarde los valores protegidos por el artículo 21, que establece las bases sobre las cuales se debe regir la seguridad pública en todo el país, así como con el derecho al libre desarrollo de la personalidad, implícito en el artículo primero; ambos de la Constitución Nacional.

La restricción para reincorporar, aun cuando se haya declarado injustificada la terminación de la relación administrativa, incide en el derecho al libre desarrollo de la personalidad y en el principio de profesionalismo, que sustenta a la carrera policial. Consecuentemente, por tratarse de una restricción a principios y derechos constitucionales, amerita una interpretación restrictiva, que permita que la restricción cumpla su cometido pero afectando los derechos y valores en conflicto sólo lo racionalmente justificable.

Para lograr este propósito es necesario hacer una interpretación, además de restrictiva, teleológica y sistemática. Esta última, consiste en decidir el significado de una disposición, sin atender a la disposición aisladamente considerada, sino en el contexto que está situada.

El sistema normativo debe ser coherente, todas las normas deben subsistir. En otras palabras, el enunciado "*sin que en ningún caso proceda su reincorporación al servicio*", debe interpretarse en concordancia con la porción normativa relativa al profesionalismo de las instituciones de seguridad pública y al libre desarrollo de la personalidad.

La prohibición absoluta de reinstalar no es racionalmente justificable porque igualmente se puede lograr el fin de la restricción dejando a elección de la autoridad el reinstalar o bien indemnizar.

Por consiguiente, el enunciado normativo debe interpretarse en el sentido de que, si el miembro de la institución policial obtiene una resolución jurisdiccional favorable, y por ende se presume que no se trata de un mal elemento, la autoridad queda en libertad de reincorporarlo.

La prohibición de reincorporar contenida en la medida restrictiva es para el juzgador quien no puede a través de su sentencia obligar a la autoridad a reincorporar; mas a esta última, en el supuesto descrito, sí le está permitido elegir la reinstalación.

Las atribuciones que se les dan a los titulares de las instituciones policiales son para el beneficio de la sociedad. A los elementos que resulten favorecidos por una resolución jurisdiccional que no les fue acreditada responsabilidad administrativa ni que incumplieran con algún requisito de permanencia. Si además, gozan de la confianza de las autoridades, no permitir que éstas les reincorporen sería una medida perjudicial para el miembro de la institución policial y para la sociedad en su conjunto.

Por consiguiente, lo dispuesto por el constituyente en el artículo 123, apartado B, fracción XIII, respecto a la no reinstalación de los policías, debe



interpretarse en el sentido de que es una opción para la autoridad la de reincorporar, y no una prohibición ya que de este modo se logra el propósito de contar con un mecanismo de depuración de las corporaciones policiales y se lesionan en menor medida el principio de profesionalismo y de carrera policial y los derechos humanos de desarrollo de la personalidad y de proyecto de vida. Por tanto, el artículo 84, último párrafo, de la Ley de este Tribunal cuyo enunciado normativo es similar al contenido en el artículo 123 en cita, debe interpretarse en el mismo sentido.

Aunado a lo anterior, debe decirse que, si bien la Suprema Corte de Justicia de la Nación se pronunció respecto a la prohibición de reinstalar en la jurisprudencia **2a./J. 103/2010 de rubro "SEGURIDAD PÚBLICA. LA PROHIBICIÓN DE REINSTALAR EN SU CARGO A LOS MIEMBROS DE LAS INSTITUCIONES POLICIALES, PREVISTA POR 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, ES APLICABLE EN TODOS LOS CASOS, INDEPENDIEMENTE DE LA RAZÓN QUE MOTIVÓ EL CESE"**, cierto es que en la mencionada jurisprudencia no existió pronunciamiento en relación a la opción de la autoridad para reincorporar al miembro policial en el cargo.

Veamos, la mencionada tesis 2a./J. 103/2010, resolvió un problema jurídico diferente. En esta Contradicción de Tesis, el problema jurídico dilucidado por la segunda Sala de la SCJN, conforme al resolutivo sexto, consistió: *"en determinar si la prohibición establecida en el artículo 123, apartado B, fracción XIII de la Constitución General de reinstalar en su cargo a los miembros de las instituciones policiales que hayan sido cesados, es aplicable en todos los casos (con independencia de la razón que hubiese motivado el cese) o únicamente cuando tal cese se deba a que se incurrió en responsabilidad administrativa o se incumplieron con los requisitos de permanencia establecidos en las leyes correspondientes."*

En consecuencia, este precedente no resolvió si es opcional para la autoridad reinstalar al elemento, ya que no fue materia de la contradicción de origen, al no sostener, ninguno de los Tribunales Colegiados de Circuito, el criterio de que la reinstalación es opcional para la autoridad.

La jurisprudencia se elaboró conforme al Acuerdo Número 5/2003, del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de veinticinco de marzo de dos mil tres, relativo a las Reglas para la elaboración, envío y publicación de las tesis que emiten los órganos del Poder Judicial de la Federación, y para la verificación de la existencia y aplicabilidad de la jurisprudencia emitida por la Suprema Corte, la tesis es la expresión por escrito, en forma abstracta, de un criterio jurídico establecido al resolver un caso concreto. En consecuencia, la tesis no es un extracto, una síntesis o un resumen de la sentencia; Título Segundo 1.

Este criterio jurídico deriva en su integridad de la parte considerativa fundamental de la resolución correspondiente y no debe contener aspectos que, aún cuando se hayan tenido en cuenta en la discusión del asunto, no forman parte de aquella.

Se entenderá por parte considerativa fundamental, la concerniente al planteamiento del problema o problemas tratados y las razones de su solución. Título Segundo, Capítulo Segundo 1. Es decir, la parte considerativa fundamental contiene dos elementos inseparables: el problema y las razones de su solución.

Respecto del vocablo *problema* el Diccionario de la Real Academia Española señala, como una de sus acepciones: "1.m. cuestión que se trata de aclarar", igualmente, señala que el vocablo cuestión significa, entre otras, "1.f. pregunta que se hace con intención dialéctica para averiguar la verdad", *consecuentemente*, un problema es una pregunta.

Por lo concerniente al segundo elemento de una tesis: "las razones de la solución del problema planteado", éstas, necesariamente variarán dependiendo del problema o pregunta. Diferentes preguntas se contestarán con diferentes razones, o razonamientos. Y, lógicamente, razones aducidas frente a preguntas diversas generarán soluciones diversas. Es decir, criterios o tesis diversas.

Por consiguiente, como lo sostiene el Ministro Carlos de Silva Nava:

*"Dos tesis jurisprudenciales pueden tener un contenido normativo distinto sin ser, por ello, necesariamente contradictorias entre sí; no lo serán si las resoluciones jurisdiccionales en que se sustentan obedecen a planteamientos jurídicos distintos, en relación con distintos hechos que dieron origen a resoluciones distintas que, a su vez, establecen las tesis jurisprudenciales distintas".*<sup>7</sup>

La Primera Sala de la SCJN en la jurisprudencia 1a./J. 22/2010,<sup>8</sup> estableció los requisitos para la existencia de una contradicción de tesis.

**CONTRADICCIÓN DE TESIS ENTRE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. CONDICIONES PARA SU EXISTENCIA.** Si se toma en cuenta que la finalidad última de la contradicción de tesis es resolver los diferendos interpretativos que puedan surgir entre dos o más tribunales colegiados de circuito, en aras de la seguridad jurídica, independientemente de que las cuestiones fácticas sean exactamente iguales, puede afirmarse que para que una contradicción de tesis exista es necesario que se cumplan las siguientes condiciones: 1) que los tribunales contendientes hayan resuelto alguna cuestión litigiosa en la que tuvieron que ejercer el arbitrio judicial a través de un ejercicio interpretativo mediante la adopción de algún canon o método, cualquiera que fuese; 2) que entre los ejercicios interpretativos respectivos se encuentre al menos **un razonamiento en el que la diferente interpretación ejercida gire en torno a un mismo tipo de problema jurídico**, ya sea el sentido gramatical de una norma, el alcance de un principio, la finalidad de una determinada institución o cualquier otra cuestión jurídica en general, y 3) que lo anterior pueda dar lugar a la formulación de una pregunta genuina acerca de si la manera de acometer la cuestión jurídica es preferente con relación a cualquier otra que, como la primera, también sea legalmente posible.

En suma, interpretando en sentido contrario la tesis anterior: si no hay un mismo tipo de problema jurídico no hay contradicción de tesis y por tanto no hay jurisprudencia.

En efecto, del texto de la Jurisprudencia 2a./J. 103/2010 de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación se advierte que ése órgano jurisdiccional determinó que la norma constitucional **establece una prohibición**

<sup>7</sup> Carlos de Silva Nava, *La Jurisprudencia. Creación Jurisdiccional de Derecho*, Página 207, Editorial Themis, Reimpresión a la Primera Edición, 2012.

<sup>8</sup> Consultable en la página 122 del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXXI, correspondiente al mes de marzo de dos mil diez.

**de reinstalar en atención a que el Constituyente Permanente privilegió el interés general por el combate a la corrupción y la seguridad por encima de la afectación que pudiere sufrir el agraviado.** Estas mismas consideraciones justifican la interpretación consistente en que la reinstalación es optativa para las autoridades administrativas. Siguiendo la razón de **privilegiar el interés general por el combate a la corrupción y la seguridad por encima de la afectación que pudiere sufrir el agraviado**, las autoridades pueden no reinstalar a los elementos que consideren corruptos, logrando el objetivo constitucional.

Por lo anterior, deberán modificarse el Resolutivos Segundo y desaparecer el Tercero del fallo recurrido y condenar a la autoridad demandada a que, en caso de que decida no reinstalar al elemento, le cubra la indemnización constitucional que corresponda, en términos del artículo 123, Apartado B, fracción XIII, de la Constitución, 181 de la Ley de Seguridad Pública del Estado y 84 de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado, además, deberá cubrir al actor todas las percepciones económicas que dejó de percibir desde la fecha en que fue separado del cargo con motivo del procedimiento administrativo **\*\*\*\*\***, hasta la fecha en que se haga el pago de la indemnización y demás prestaciones correspondientes, con entrega de un desglose pormenorizado de los conceptos y cantidades pagadas y descuentos legales efectuados, en su caso, debiéndose incluir el día en que se materialice el pago.

Por lo expuesto y fundado, con apoyo además en lo dispuesto en el artículo 94 de la Ley que rige a este Tribunal, es de resolver y se...

## RESUELVE

**PRIMERO.-** Son infundados los agravios hechos valer por la autoridad demandada.

**SEGUNDO.-** Son inatendibles e inoperantes los agravios primero y segundo hechos valer por la parte actora.

**TERCERO.-** Es fundado el agravio tercero hecho valer por la parte actora; en consecuencia, se modifica el resolutivo segundo y desaparece el tercero de la sentencia dictada el **veintitrés de noviembre de dos mil diecisiete** por la Segunda Sala de este Tribunal en los autos del juicio al rubro citado, para quedar como sigue:

**PRIMERO.-** (...)

**SEGUNDO.-** *Se condena a la Comisión del Servicio Profesional de Carrera de la Secretaría de Seguridad Pública del Municipio de Tijuana, a que:*

*a) Dicte una nueva resolución en la que deje sin efectos la resolución que fue declarada nula en este juicio; y*

*b) Gire los oficios correspondientes a todas y cada una las autoridades que fueron informadas del contenido de la resolución que decretó la remoción del cargo que desempeña el demandante **\*\*\*\*\***, haciéndoles saber del contenido de la nueva resolución que dicta en cumplimiento de la condena impuesta en el inciso anterior; y*

*c) A que, en caso de que decida no reinstalar al elemento ordene que se le cubra a **\*\*\*\*\***, la indemnización prevista en el artículo 181 de la Ley de Seguridad del Estado de Baja California, y se le paguen todas las prestaciones económicas a que tiene derecho; las cuales deben comprender la remuneración diaria ordinaria,*

*los beneficios, recompensas, estipendios, asignaciones, gratificaciones, premios, retribuciones, subvenciones, haberes, dietas, compensaciones o cualquier otro concepto que percibía por la prestación de sus servicios, desde la fecha en que fue separado del cargo como miembro policial adscrito a la Secretaría de Seguridad pública Municipal de Tijuana, Baja California, con motivo del procedimiento administrativo \*\*\*\*\*, hasta el día en que se realice el pago de la citada indemnización.*

*Además deberá ordenar que se le entregue un desglose pormenorizado de las cantidades que le sean pagadas y descontadas, así como los conceptos y elementos de cálculo de la cantidad total que le fuese pagada.*

Notifíquese personalmente al actor y por oficio a las autoridades demandadas.

Así lo resolvió el pleno del Tribunal de lo Contencioso Administrativo integrado por los Magistrados Rodolfo Montero Vázquez, Alberto Loaiza Martínez y Guillermo Moreno Sada, siendo ponente este último, quien aclara que realizó el proyecto siguiendo el criterio de la mayoría.

En relación con los resolutivos primero y segundo, se aprobaron por unanimidad de votos de los Magistrados Rodolfo Montero Vázquez, Alberto Loaiza Martínez y Guillermo Moreno Sada.

En relación con el resolutivo tercero se aprobó por mayoría de votos de los Magistrados Rodolfo Montero Vázquez y Alberto Loaiza Martínez, con el voto en contra del Magistrado Guillermo Moreno Sada.

Firman los Magistrados integrantes del pleno, en unión de la Licenciada Claudia Carolina Gómez Torres Secretaria General de Acuerdos, quien da fe.

LA SUSCRITA, CLAUDIA CAROLINA GOMEZ TORRES, SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS DEL TRIBUNAL ESTATAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA DE BAJA CALIFORNIA, HACE CONSTAR:-----

QUE LO TRANSCRITO CON ANTERIORIDAD CORRESPONDE A UNA VERSION PUBLICA DE LA RESOLUCION DICTADA POR EL PLENO DEL TRIBUNAL EN SESION DE FECHA VEINTIUNO DE MARZO DE DOS MIL DIECINUEVE, RELATIVA AL RECURSO DE REVISION PROMOVIDO EN EL EXPEDIENTE 1756/2016 S.S., EN LA QUE SE SUPRIMIERON DATOS QUE SE HAN CONSIDERADO COMO LEGALMENTE RESERVADOS O CONFIDENCIALES, CUBRIENDO EL ESPACIO CORRESPONDIENTE MEDIANTE LA UTILIZACION DE DIEZ ASTERISCOS; VERSION QUE VA EN VEINTE FOJAS UTILES.

LO ANTERIOR CON APOYO EN LOS ARTICULOS 80 Y 83, FRACCION VI, INCISO B) DE LA LEY DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACION PUBLICA PARA EL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA. LO QUE SE HACE CONSTAR PARA LOS EFECTOS LEGALES A QUE HAYA LUGAR, EN LA CIUDAD DE MEXICALI, BAJA CALIFORNIA, A TRES DE JULIO DE DOS MIL DIECINUEVE. DOY FE.



SECRETARÍA GENERAL  
MEXICALI, B.C.