

## ÍNDICE

**CONTENIDO DE LA VERSIÓN TAQUIGRÁFICA DE LA SESIÓN PÚBLICA ORDINARIA DEL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CELEBRADA EL JUEVES 11 DE MAYO DE 2017**

### SECRETARÍA GENERAL DE ACUERDOS

NÚMERO	ASUNTO	IDENTIFICACIÓN, DEBATE Y RESOLUCIÓN. PÁGINAS.
19/2016	<p>INCIDENTE DE CUMPLIMIENTO SUSTITUTO DERIVADO DE LA SENTENCIA DICTADA EL 31 DE AGOSTO DE 2016, POR EL SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DEL VIGÉSIMO QUINTO CIRCUITO, EN EL AMPARO EN REVISIÓN 59/2016.</p> <p>(BAJO LA PONENCIA DEL SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ)</p>	3 A 7
1/2015	<p>ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD PROMOVIDA POR LA COMISIÓN ESTATAL DE DERECHOS HUMANOS DEL ESTADO DE TLAXCALA, DEMANDANDO LA INVALIDEZ DE LA FRACCIÓN X DEL ARTÍCULO 160 DE LA LEY DE SEGURIDAD PÚBLICA DEL ESTADO DE TLAXCALA Y SUS MUNICIPIOS.</p> <p>(BAJO LA PONENCIA DEL SEÑOR MINISTRO PARDO REBOLLEDO)</p>	8 A 54

**SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN**

**TRIBUNAL PLENO**

**SESIÓN PÚBLICA ORDINARIA DEL PLENO DE LA SUPREMA  
CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CELEBRADA EL  
JUEVES 11 DE MAYO DE 2017**

**ASISTENCIA:**

**PRESIDENTE: SEÑOR MINISTRO:**

**LUIS MARÍA AGUILAR MORALES**

**SEÑORES MINISTROS:**

**ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA  
JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ  
JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS  
ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA  
JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO  
NORMA LUCIA PIÑA HERNÁNDEZ  
EDUARDO MEDINA MORA I.  
JAVIER LAYNEZ POTISEK  
ALBERTO PÉREZ DAYÁN**

**AUSENTE:**

**SEÑORA MINISTRA:**

**MARGARITA BEATRIZ LUNA RAMOS  
(POR DESEMPEÑAR UNA COMISIÓN DE  
CARÁCTER OFICIAL)**

**(SE INICIÓ LA SESIÓN A LAS 11:50 HORAS)**

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Se abre la sesión. Señor secretario, por favor denos cuenta.

**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS:** Sí señor Ministro Presidente. Se someten a su consideración los proyectos de actas de las sesiones públicas números 3 solemne y 39 ordinaria, celebradas el martes nueve de mayo del año en curso.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Están a su consideración las actas, señora Ministra, señores Ministros. Si no hay observaciones, ¿en votación económica se aprueban?  
**(VOTACIÓN FAVORABLE).**

**QUEDAN APROBADAS.**

Continuamos, señor secretario.

**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS:** Sí señor Ministro Presidente. Se somete a su consideración el proyecto relativo al

**INCIDENTE DE CUMPLIMIENTO SUSTITUTO 19/2016, DERIVADO DE LA SENTENCIA DICTADA EL 31 DE AGOSTO DE 2016 POR EL SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DEL VIGÉSIMO QUINTO CIRCUITO, EN EL AMPARO EN REVISIÓN 59/2016.**

Bajo la ponencia del señor Ministro Cossío Díaz y conforme a los puntos resolutivos que proponen:

**PRIMERO. ESTE TRIBUNAL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CONSIDERA QUE RESULTA PROCEDENTE EL CUMPLIMIENTO SUSTITUTO DE LA SENTENCIA DICTADA EN EL AMPARO EN REVISIÓN 59/2016, DEL ÍNDICE DEL SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DEL VIGÉSIMO QUINTO CIRCUITO.**

**SEGUNDO. DEVUÉLVANSE LOS AUTOS AL JUZGADO SEGUNDO DE DISTRITO EN EL ESTADO DE DURANGO A EFECTO DE QUE PROCEDA EN LOS TÉRMINOS PRECISADOS EN EL APARTADO IV DE ESTA RESOLUCIÓN.**

**TERCERO. ORDÉNESE AL JUEZ SEGUNDO DE DISTRITO EN EL ESTADO DE DURANGO QUE INFORME PERIÓDICAMENTE A ESTE ALTO TRIBUNAL SOBRE EL AVANCE EN LA TRAMITACIÓN DEL INCIDENTE INNOMINADO.**

**NOTIFÍQUESE; “...”**

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Gracias señor secretario. Si no tienen ustedes inconveniente, someto a su consideración los tres primeros apartados de esta propuesta, relativos, respectivamente, el I a antecedentes, el II a trámite y el III a la

competencia de este Tribunal. ¿Alguna observación al respecto? Si no hay observaciones, ¿en votación económica se aprueban? **(VOTACIÓN FAVORABLE).**

**QUEDAN APROBADOS.**

Tiene la palabra el señor Ministro ponente.

**SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ:** Muchas gracias señor Ministro Presidente. Señora Ministra, señores Ministros, el asunto que hoy someto a su consideración es el incidente de cumplimiento sustituto 19/2016, derivado del juicio de amparo indirecto 1417/2015, el cual implica que nos pronunciemos sobre la procedencia del cumplimiento sustituto de las sentencias de amparo.

El tema medular a dilucidar consiste en determinar si existe una razón que válidamente justifique la imposibilidad del cumplimiento de la sentencia de amparo en los términos señalados, por lo que, –en su caso– se deberá decretar si procede o no el cumplimiento señalado en la sentencia de amparo.

En el caso a estudio, el quejoso solicitó a éste, ya que se construyó una unidad deportiva en el fraccionamiento Guadalupe en la ciudad de Durango, Durango. En dicha unidad se encontraba el local comercial, propiedad del quejoso; el juez de distrito determinó sobreseer en el juicio porque consideró que el quejoso no acreditó su interés jurídico respecto del inmueble sobre el cual alegó ser propietario.

El quejoso interpuso recurso de revisión; el colegiado revocó el fallo recurrido y otorgó el amparo al recurrente al estimar que el contrato de compra-venta presentado como prueba era apto para

acreditar que la demolición del bien inmueble afectó la esfera jurídica de propiedad y posesión del quejoso. Así, concedió el amparo para el efecto de que el juez responsable instruyera restituir en su derecho de propiedad y posesión al promovente, ordenando dejar insubsistente todo lo actuado en el procedimiento administrativo consistente en la demolición de locales comerciales y la construcción de la unidad deportiva.

Asimismo, reconoció que no puede dejarse de lado que está acreditado en el juicio de amparo, que la finca –materia de la desposesión y propiedad– ya fue demolida, y que era un hecho notorio que se edificó una unidad deportiva para el beneficio de los habitantes del fraccionamiento Guadalupe en esa ciudad, la cual entró en funcionamiento el catorce de marzo de dos mil dieciséis; de ahí, estableció la posibilidad de optar por el cumplimiento sustituto del amparo, en apego al cardinal 107, fracción XVI, párrafo tercero, de la Constitución, en relación con los artículos 204 y 205 de su ley reglamentaria.

El juez administrativo municipal manifestó que existía imposibilidad material y jurídica para restituir al quejoso, que el local que reclamó ya no existía. Aunado a esto, manifestó que el predio, en el que se localizaba dicho local, formaba parte de una unidad deportiva.

El juez de distrito acordó tramitar el incidente, a efecto de si era posible o no el incidente de cumplimiento sustituto. Estableció que, si bien la concesión del amparo tenía como efecto restituir al quejoso, existía imposibilidad de cumplir con el fallo protector. Asimismo, estableció que para restituirlo en el goce de sus derechos, se le debería poner nuevamente en posesión del inmueble, lo que provocaría que se cerraran las instalaciones

deportivas, provocando con ello una grave afectación al interés social, razón por la cual ordenó remitir los autos a este Tribunal.

En las circunstancias del caso, lo que el proyecto propone es declarar procedente el cumplimiento sustituto. Esto porque se estima que en el caso no es conveniente ejecutarla, ya que, de hacerlo, se afectaría la sociedad en mayor proporción que los beneficios que pudiera obtenerse.

En este sentido y en atención a las razones citadas con antelación, se estima conveniente que, en lugar de restituir al peticionario, efectivamente, se abra el cumplimiento de la sentencia protectora.

El señor Ministro Franco –señor Ministro Presidente, señores Ministros– me pidió suprimir el párrafo 68 del proyecto, que es aquél en el cual le estábamos pidiendo al juez de distrito que informara periódicamente. Cuando el proyecto se bajó utilizábamos ese criterio, lo hemos abandonado; entonces, esa sería –hasta el momento– la única modificación del proyecto que estoy sometiendo a su consideración. Gracias señor Ministro.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Gracias señor Ministro. Está a su consideración, señora Ministra, señores Ministros, este proyecto. ¿Alguna observación al respecto? Si no hay observaciones. Entonces, pregunto a sus señorías ¿se aprueba en votación económica? **(VOTACIÓN FAVORABLE).**

**QUEDA ENTONCES APROBADO EN LA PARTE PROPUESTA.**

Señor Ministro Gutiérrez.

**SEÑOR MINISTRO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA:** Gracias señor Ministro Presidente. Nada más para anunciar un voto concurrente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Tome nota la secretaría, por favor.

**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS:** Sí señor Ministro Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: QUEDA ENTONCES APROBADO, EN LOS TÉRMINOS SEÑALADOS Y CON LA MODIFICACIÓN DEL PÁRRAFO 68 A QUE ALUDIÓ EL SEÑOR MINISTRO PONENTE, EL INCIDENTE DE CUMPLIMIENTO SUSTITUTO 19/2016.**

Continuamos, señor secretario.

**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS:** Sí señor Ministro Presidente. Se somete a su consideración el proyecto relativo a la

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 1/2015, PROMOVIDA POR LA COMISIÓN ESTATAL DE DERECHOS HUMANOS DEL ESTADO DE TLAXCALA, DEMANDANDO LA INVALIDEZ DE LA FRACCIÓN X DEL ARTÍCULO 160 DE LA LEY DE SEGURIDAD PÚBLICA DEL ESTADO DE TLAXCALA Y SUS MUNICIPIOS.**

Bajo la ponencia del señor Ministro Pardo Rebolledo y conforme a los puntos resolutivos que proponen.

**PRIMERO. ES PROCEDENTE PERO INFUNDADA LA PRESENTE ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD PROMOVIDA POR LA COMISIÓN ESTATAL DE DERECHOS HUMANOS DE TLAXCALA.**

**SEGUNDO. SE DECLARA LA VALIDEZ DE LA FRACCIÓN X DEL ARTÍCULO 160 DE LA LEY DE SEGURIDAD PÚBLICA DEL ESTADO DE TLAXCALA Y SUS MUNICIPIOS, POR LAS RAZONES PRECISADAS EN LOS CONSIDERANDOS QUINTO Y SEXTO DE ESTA RESOLUCIÓN.**

**TERCERO. PUBLÍQUESE ESTA RESOLUCIÓN EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, EN EL PERIÓDICO OFICIAL DEL ESTADO DE TLAXCALA Y EN EL SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN Y SU GACETA.**

**NOTIFÍQUESE; “...”**

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Gracias señor secretario. Voy a someter –previamente a darle la palabra al señor Ministro ponente– a consideración los primeros cuatro considerandos de esta propuesta, consistentes, el primero a la competencia; el segundo a la oportunidad; el tercero a la legitimación y el cuarto

en relación con las causas de improcedencia. Están a su consideración, señores Ministros. ¿No hay observaciones en este aspecto? ¿En votación económica se aprueba? **(VOTACIÓN FAVORABLE).**

**SE APRUEBAN LOS CUATRO PRIMEROS CONSIDERANDOS.**

Señor Ministro Pardo, tiene la palabra.

**SEÑOR MINISTRO PARDO REBOLLEDO:** Muchas gracias señor Ministro Presidente. Señora Ministra, señores Ministros, el presente asunto –como ustedes saben– ya fue discutido por este Tribunal Pleno en la sesión de doce de mayo de dos mil dieciséis; en esa ocasión, la propuesta presentada –en ese momento por el señor Ministro Cossío Díaz– tuvo una mayoría adversa al sentido del proyecto de nueve votos.

Como ustedes recordarán, en el presente caso se impugna la fracción X del artículo 160 de la Ley de Seguridad Pública del Estado de Tlaxcala y sus Municipios, por considerar la Comisión Estatal de Derechos Humanos que la restricción que se efectúa a los integrantes de las instituciones policiales para formar parte o intervenir en agrupaciones para reclamar sus derechos resulta inconstitucional.

En el proyecto que se somete a su consideración, se trata de atender todos los conceptos que fueron expresados en la discusión anterior de este asunto. Se parte —en primer término— de la base de que la relación del Estado con los miembros de las instituciones policiales es de naturaleza administrativa y no laboral.

Asimismo, se establece que: “Los miembros de las instituciones policiales, no gozan de derechos de índole laboral, como los afines a la negociación y organización sindical, la huelga o los paros laborales”. De hecho, se afirma que los integrantes de las instituciones policiales no constituyen –en estricto sentido– trabajadores que reciben un salario, sino más bien, servidores públicos que reciben una compensación por la labor que realizan a favor de la sociedad.

También se señala que: “La previsión de que los miembros de las instituciones policiales se rijan por sus propias leyes, constituye una restricción constitucional, que excluye a dichos servidores públicos de la regulación laboral prevista en el artículo 123 en sus apartados ‘A’ y ‘B’.”

“Dicha restricción es justificada, dada la naturaleza de las funciones de seguridad pública a cargo de los miembros de las instituciones policiales, quienes tienen a su cargo el deber de preservar el orden y la paz pública, el de proteger a los integrantes de la sociedad, así como el de garantizar que los individuos de una sociedad puedan disfrutar de sus derechos y libertades”.

Se señala, asimismo, que “El hecho de que los miembros de las instituciones policiales deban regirse por sus propias leyes, no significa que los mismos no tengan derechos o garantías, sino que éstos se definirán en dichas leyes acorde a la naturaleza de las funciones que se desempeñen, pudiendo incluso llegar a ser análogos o mayores a los de quienes sí tienen el carácter de trabajadores al servicio del Estado”, dado el riesgo a que se exponen en el desarrollo cotidiano de sus funciones.

Se precisa que la norma impugnada, en los términos de la interpretación que se propone, no vulnera el derecho de reunión ni impone una restricción absoluta al derecho de asociación, sino únicamente una prohibición para que los miembros de las instituciones policiales puedan asociarse en la forma y con los fines que prevé el precepto indicado, esto es, en un contexto sindical dirigido a “reclamar” o “presionar” a los mandos para que actúen en un sentido determinado, lo que no impide —desde luego— que puedan constituirse como otro tipo de asociaciones que no estén dirigidas a los fines que se precisan en el propio precepto.

Concluye que: “En todo caso, y acorde a lo señalado en el artículo 21 constitucional, los miembros de las instituciones policiales, al ejercer su derecho de asociación o de reunión, deben cuidar de no incumplir con las demás reglas de disciplina aplicables en términos de las leyes que rijan la institución a que pertenecen”.

En esa virtud, la propuesta que se somete a la consideración de este Tribunal Pleno es en el sentido de considerar procedente pero infundada la acción de inconstitucionalidad que se hace valer y, por lo tanto, declarar la validez de la norma impugnada. Esa es la propuesta, señor Ministro Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Gracias señor Ministro Pardo. Señor Ministro Cossío, por favor.

**SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ:** Muchas gracias señor Ministro Presidente. Como lo decía el señor Ministro Pardo, efectivamente, este asunto fue sometido a discusión el doce de mayo del año pasado, presenté un proyecto que fue rechazado

por una mayoría de nueve votos. En aquella ocasión, el Ministro Zaldívar y un servidor votamos con este proyecto.

El proyecto —como también lo decía el señor Ministro Pardo— busca —y creo que lo consigue— sintetizar las objeciones que en aquel momento se presentaron al proyecto que presenté. Simplemente para estar ahora en posibilidades de votar y señalar las razones por las cuales no estoy de acuerdo con el proyecto, voy a leer una pequeña nota que preparé para estos efectos.

Quiero recordar lo que sostuve en aquella ocasión y de lo cual sigo convencido. Me parece, en primer lugar, que uno no puede definir, así sea el legislador nacional o —inclusive— el Constituyente, la naturaleza de las relaciones. Me parece que los miembros de las instituciones policíacas son personas que laboran para el Estado y mantienen con él una relación laboral, por lo que el entendimiento de qué debemos entender por sus derechos humanos es —precisamente— el que tienen derechos laborales.

Me resulta complicado admitir que, a partir de la clasificación de una relación como administrativa, se les niegue a los miembros de las instituciones policíacas el reconocimiento de sus derechos. La relación de subordinación o aun de cierta sujeción especial a su ley y a sus funciones, me parece que no son elementos que puedan diseccionarse para justificar esta diferencia en las relaciones. Estas relaciones —desde mi juicio— deben ser entendidas como de trabajo porque, de lo contrario, se les coloca en una situación que no es la que previene la Constitución, y se generan restricciones no expresas o implícitas, además de las expresamente establecidas en la fracción XIII del apartado B del artículo 123 que —como todos sabemos, precisamente— regula relaciones de trabajo.

De la fracción XIII –me parece– no se puede extraer una naturaleza administrativa de estas relaciones, sino que estamos frente a restricciones específicas de lo que –me parece– es una relación de trabajo; lo que es más difícil constitucionalmente es calificar la relación de manera inicial como administrativa, para después decir que no es laboral y –prácticamente– otorgarles como derechos únicamente los que establece la fracción XIII; mientras que todos los demás sujetos contemplados en el artículo 123 se encuentran sujetos a un régimen general con restricciones particulares, que constituye precisamente o justamente el régimen inverso.

Con este entendimiento, las instituciones policiales encuentran un régimen de restricción sustantiva, implícita e inicial, además de las restricciones expresas y dependientes de las concesiones de derechos por parte de los legisladores ordinarios –federales o locales– que decidan otorgarles en sus propias leyes.

Cuando se llevó a cabo la reforma en mil novecientos noventa y nueve había una problemática particular, eran esos años de depuración de las policías y de las procuradurías, en alguna de las crisis de derechos humanos que tuvimos en ese momento, cuando se estaba creando la comisión nacional y otros órganos del mismo tipo, y lo que se buscaba era que no se restituyera a los miembros de estas corporaciones que habían sido separadas de su cargo, lo que justamente me parece es lo que hace la excepción en esta materia por vía de restricción en la relación laboral, pero en ningún momento se transformó –desde mi punto de vista– el tipo de relación en administrativa plena, al no haberlo reflejado de manera expresa en el texto constitucional.

Es por ello que mi posición parte de que estamos ante una relación laboral, ya que la Constitución en ningún momento hace la distinción con las pretendidas relaciones administrativas y, si bien me parece que son aceptables las restricciones constitucionales en términos del criterio de la mayoría de la contradicción de tesis 293/2011 –que, desde luego, no comparto– ; éstas deben ser expresas y debieran tener alguna consistencia o coincidencia con el tema específico de los tratados en derechos humanos.

De aquí puede surgir –en mi opinión– un régimen laboral particularizado en cuanto a la separación, remoción, baja, cese, indemnización, reincorporación y aun la hipotética restricción de sus derechos de asociación y reunión, debiendo ser éstas siempre expresas y coincidentes con las de fuente internacional.

Una vez establecidas estas hipotéticas restricciones a los derechos a nivel constitucional, el legislador local, facultado para regular a estos trabajadores, podría concretar la restricción para sus propios trabajadores; esto claramente podría cumplir con una función unificadora de este tipo de restricciones en todas las legislaciones locales, pero –además– constituye un mandato constitucional específico para que los diversos legisladores locales las establezcan, ya que –de otro modo– estarían en condiciones de omitirlas; por el contrario, de no existir estas restricciones a nivel constitucional, las restricciones establecidas en las legislaciones locales carecerían de fundamento y serían, en consecuencia, inconstitucionales.

La mecánica que propone el proyecto, a través de una delegación sustantiva de sus derechos mediante el término formal en sus propias leyes, vacía la Constitución y permite que sea directamente el legislador ordinario –sea este local o federal–

el que ponga o quite los derechos, ya que –al final del día– se encuentra frente a una relación administrativa y serán sus propias leyes las que dispondrán las condiciones particulares de trabajo de aquellos individuos sujetos a las mismas.

De este modo, considero, en resumen, lo siguiente:

1. Que debe abandonarse el criterio relacionado con la diferente naturaleza de las relaciones de los servidores públicos con el Estado, al no tener –desde mi punto de vista y con el mayor respeto– asidero constitucional, por lo que todas las relaciones del artículo 123 deben ser consideradas de naturaleza laboral.
2. 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.
3. La competencia establecida actualmente en la fracción XIII del apartado B del artículo 123 constitucional, permite a la regulación propia de cada grupo de trabajadores establecer condiciones distintas de incorporación, escalafón, disciplina y hasta terminación, así como de ciertas prestaciones como las de seguridad social o vivienda, que pueden ser asignadas o administradas por instituciones propias distintas a las que pertenece la generalidad de los trabajadores al servicio del Estado.
4. La restricción establecida constitucionalmente no sólo faculta, sino que mandata para que los legisladores ordinarios –federales o locales– establezcan las restricciones específicas para estos grupos, en su propio orden de competencia.

5. Toda restricción del catálogo de derechos establecido en el apartado B del artículo 123, hecha por los legisladores ordinarios –local o federal– sin contar con soporte o mandato constitucional específico, me parece que resulta inconstitucional y debía ser declarado inválido.

Por lo anterior, sigo sosteniendo que este Tribunal Pleno debería declarar la invalidez de la fracción X del artículo 160 impugnado, ya que el legislador local es incompetente para establecer esta restricción ante la falta de base constitucional para ello y, por las mismas razones, extender la invalidez a las fracciones VIII y IX del mismo artículo, tal como se propuso en el proyecto que originalmente se presentó.

Por estas razones, señor Ministro Presidente, –brevemente explicadas– es que estaré en contra de la propuesta y por la invalidez de los preceptos que acabo de identificar. Muchas gracias.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Gracias señor Ministro Cossío. Señor Ministro Zaldívar, por favor.

**SEÑOR MINISTRO ZALDÍVAR LELO DE LARREA:** Gracias señor Presidente. Como se indicó aquí, en la sesión de doce de mayo de dos mil dieciséis voté a favor del proyecto del Ministro Cossío, que fue desechado; en aquel momento tuvimos un debate muy intenso y expresé las razones por las cuales compartía aquel proyecto. No veo el caso en este momento de revivir la discusión; consecuentemente, me remito a las razones que –en su momento– expresé para participar del proyecto del Ministro Cossío y, simplemente anunció que votaré en contra y, obviamente, elaboraré un voto particular. Gracias señor Ministro Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Gracias señor Ministro Zaldívar. ¿Alguien más? Señora Ministra Piña.

**SEÑORA MINISTRA PIÑA HERNÁNDEZ:** Gracias. Quiero expresar mi opinión para justificar mi voto. Como quedó expresado en el debate de la sesión ordinaria del Pleno de doce de mayo de dos mil dieciséis, el proyecto que presentaba el Ministro José Ramón Cossío partía de una premisa, que la relación entre los miembros de los cuerpos policiacos y el Estado no era de naturaleza administrativa y que, por lo tanto, teníamos que abandonar la postura que siempre había sustentado la Corte en cuanto a ese tópico en específico y, al no tener la relación laboral la naturaleza administrativa, por lo tanto, no se encontraban excluidos del ámbito de tutela de los derechos laborales consagrados en el artículo 123 constitucional.

Esta era la premisa de la que partía el proyecto del señor Ministro Cossío y, sin embargo, tenía otros argumentos que abonaban esa postura. En esa ocasión, voté en contra del proyecto que se estaba presentando, básicamente porque considero que los miembros de los cuerpos de seguridad pública, la relación que ellos tienen es de naturaleza administrativa.

Ahora, el proyecto que se nos está presentando es que parte – precisamente– de que es de naturaleza administrativa, y que ello provoca que estos servidores de seguridad pública no se encuentren dentro de los derechos laborales que establece el artículo 123, apartado B, de la Constitución; se sigue un poco la misma lógica. En el proyecto del Ministro Cossío Díaz, como no es de naturaleza administrativa, tienen derechos laborales a los que se refieren el artículo 123, apartado B, de la Constitución.

Ahora, en el proyecto se dice que tiene naturaleza administrativa y, recogiendo lo que los demás Ministros opinaron en ese momento, me reservé, no opiné, más que en relación a si tenían o no su relación laboral de naturaleza administrativa. Ahora se dice, que tiene naturaleza administrativa; entonces, atendiendo a sus funciones, a la naturaleza, etcétera, no tienen los derechos laborales a que se refiere el artículo 123, apartado B, de la Constitución, y como tales, pueden estar regulados en leyes especiales pero no entran en ese catálogo.

Me aparto de esa posición, aun reconociendo que tiene naturaleza administrativa, o sea, parto de que son de naturaleza administrativa pero, por eso, en automático, no tienen derechos laborales a que se refiere el artículo 123, apartado B, es a lo que no llego a esa conclusión.

Voy a dar tres argumentos para justificar mi postura, dado que voté con la mayoría en relación a que tenía naturaleza administrativa, únicamente en ese punto me pronuncié.

El primer argumento que sostengo es de carácter histórico legislativo. El primer párrafo de la fracción XIII —que se analiza— fue introducido por la reforma constitucional de cinco de diciembre de mil novecientos sesenta, que fue —precisamente— la reforma que introdujo un apartado B del artículo 123, con el fin de reconocer los derechos mínimos laborales de los trabajadores al servicio del Estado.

Del análisis del proceso legislativo que dio lugar a dicha modificación, se aprecia —como un elemento central— el reconocimiento de que: “la relación jurídica que une a los trabajadores en general con sus respectivos patrones, es de distinta naturaleza de la que liga a los servidores públicos con el

Estado, puesto que aquéllos laboran para empresas con fines de lucro –o de satisfacción personal–, mientras que éstos trabajan para instituciones de interés general, constituyéndose en íntimos colaboradores en el ejercicio de la función pública”. Todo ello lo desprendo del proceso legislativo.

Aquí se reconoció que el trabajo no era simplemente una mercancía, sino que formaba parte esencial de la dignidad del hombre, por lo que debía ser siempre legalmente tutelado. En función de ello, se estimó necesario comprender la labor de los servidores públicos dentro de las garantías al trabajo que consigna el artículo 123 constitucional, con las diferencias que naturalmente se derivan de la diversidad de situaciones jurídicas, en función de la relación laboral específica que realizaban.

La adición que se propuso al texto constitucional comprendió la enumeración de los derechos mínimos de esta clase de trabajadores, a efecto de asegurar –en lo posible– tanto su tranquilidad y bienestar personal, como el de sus familiares, los cuales comprendieron –en términos generales–: jornada máxima tanto diurna como nocturna, descansos semanales, vacaciones, salarios, permanencia en el trabajo, escalafón para los ascensos, derechos para asociarse, uso del derecho de huelga, protección en caso de accidentes y enfermedades, –así profesionales como no profesionales– jubilación, protección en caso de invalidez, vejez y muerte, centros vacacionales y recuperación, etcétera.

Del proceso de reformas que dio lugar a la introducción del párrafo primero de la fracción XIII del artículo 123, apartado B, no desprendo –en ningún sentido– la intención del Constituyente Permanente de excluir a este tipo de servidores públicos de la protección de los derechos laborales que se reconocen en el propio apartado; por el contrario, en dicha reforma constitucional,

se advierte de tal reforma un espíritu proteccionista, en tanto que, aun reconociendo que la relación del Estado con sus trabajadores guardan notas diferentes, en tanto se relaciona con el ejercicio del servicio público, lo cierto es que se buscó reconocer en su favor y sin distinciones derechos mínimos, a efecto de salvaguardar la dignidad en su trabajo.

Inclusive, en aquel proceso de reformas en que originalmente se utilizaba el término de “empleados”, se cambió —expresamente— para utilizar el término “trabajadores”, y se establecían en favor de los servidores públicos, adicionados en el artículo 123 de la Constitución.

El segundo argumento, considero que tienen derechos laborales, este tipo de servidores públicos no se encuentran excluidos del catálogo de derechos del apartado B, a partir de considerar un enfoque de derechos humanos. El artículo 1º constitucional establece: “En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta 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 esta Constitución establece. Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia”.

De lo anterior, desprendo que, entre las normas que reconocen derechos humanos y las que los restringen, existe una relación de regla-excepción, en donde la regla general debe ser la de máxima amplitud en el ejercicio de los derechos humanos y lo excepcional debe ser su excepción.

Si reconocemos que la restricción de derechos humanos tiene un carácter excepcional, entonces se surte la vieja regla de derecho que establece que las excepciones no se presumen, sino que deben ser expresas, lógica que ha sido reconocida incluso por este Tribunal Pleno, en la tesis de jurisprudencia P.J. 20/2014 (10a.), al resolver la contradicción de tesis 293/2011, de rubro: “DERECHOS HUMANOS CONTENIDOS EN LA CONSTITUCIÓN Y EN LOS TRATADOS INTERNACIONALES. CONSTITUYEN EL PARÁMETRO DE CONTROL DE REGULARIDAD CONSTITUCIONAL, PERO CUANDO EN LA CONSTITUCIÓN HAYA UNA RESTRICCIÓN EXPRESA AL EJERCICIO DE AQUÉLLOS, SE DEBE ESTAR A LO QUE ESTABLECE EL TEXTO CONSTITUCIONAL”. Al margen de la tesis, en el criterio, lo que apoya mi postura es que se establece que las restricciones —en este sentido— tienen que ser expresas por tratarse de la excepción a la regla general.

También el Tribunal Pleno resolvió el amparo en revisión 295/2014, relacionado con la constitucionalidad de la Ley General del Servicio Profesional Docente, en diversas sesiones públicas de junio de dos mil quince; en esas sesiones se determinó que las restricciones constitucionales no podían ser implícitas por lo previsto en el artículo 3º constitucional, relativo al sistema de valuación del personal docente, no debía interpretarse como una restricción al no existir un texto expreso en ese sentido.

A partir de lo anterior, considero que la exclusión de los servidores públicos a que se refiere la fracción XIII del régimen de derechos mínimos que contempla el propio apartado B constituiría —a mi juicio— una restricción constitucional y, por lo tanto, tendría que existir una restricción expresa porque no se podría derivar un mandato implícito al derivarlo a las leyes que

los regula, es decir, el que se establezca que este tipo de servidores se regirán por sus propias leyes, no infiero ni puedo interpretar que estos servidores públicos se encuentren excluidos del apartado B, pues de ser así, entonces no tendría sentido la regulación que se incluyera en el propio artículo 123 constitucional.

Considero que una interpretación más armónica de esta porción normativa nos conduciría a sostener que estos servidores públicos, *prima facie*, se encuentran inmersos en la tutela constitucional que establece el apartado B, por lo que son titulares de derechos laborales que ahí se prevé en la medida que sean compatibles con la especial naturaleza de la función que desempeña; por eso, se establece con relación a estos servidores públicos que podrán regirse o señalarse modalidades o limitaciones a estos derechos laborales, a efecto de encontrar esta compatibilidad, siempre y cuando ello tampoco implique vaciar de contenido la tutela constitucional establecida.

Por lo tanto, considero que el hecho de conocer que los servidores públicos a que se refiere la fracción XIII del artículo 123, apartado B, se encuentran protegidos por el catálogo de derechos laborales, no significa que estos derechos no puedan encontrar ciertas modulaciones, en virtud –precisamente– de la especial función que desempeñan; un aspecto que –desde luego– debe ser tutelado y analizado a la luz de diversos principios.

El tercer argumento está relacionado con la lógica interna del precepto analizado. Si consideramos que la primera parte de la fracción XIII del artículo 123, apartado B, constituye una cláusula de exclusión de dichos servidores públicos respecto de la protección otorgada por el catálogo de derechos reconocidos en

el referido apartado; entonces, considero que— desde el punto de vista estrictamente lógico— pierde sentido el segundo párrafo de dicha fracción. En este párrafo, se dice: “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”.

Incluso, la Segunda Sala así lo ha interpretado, tratándose — precisamente— de cuerpos de seguridad pública, porque ha establecido que 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, es aplicable en todos los casos, independiente de la razón que motivó. Y ha dicho: entonces, a lo que tienen derecho es a una indemnización —precisamente— con fundamento en el artículo 123 de la Constitución; es decir, los cuerpos de seguridad pública, que es lo que estamos analizando.

Finalmente, también hay otra tesis de la Segunda Sala, la 2ª/J. 198/2016 (10a.), tratándose de miembros de seguridad pública dice: “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.)]. Es que la propia Segunda Sala analiza la separación de los cuerpos de seguridad pública a la luz del artículo 123, apartado B y, en ese sentido, tendrían

derecho a lo que establece el propio artículo 123; entonces, en automático, no se les puede excluir a estos servidores.

También en el proyecto –como bien lo dice– se reconoce que en el Convenio 87 sobre la Libertad Sindical y la Protección del Derecho de Sindicación y la Convención Americana sobre Derechos Humanos, se prevé que la libertad de asociación puede estar restringida de que tales funciones sean necesarias en una sociedad democrática en interés de la seguridad nacional, de la seguridad o del orden público, o para proteger la salud, o la moral pública o los derechos y libertades de los demás.

O sea, se pueden establecer este tipo de modalidades, pero partiendo de que pueden ser titulares de la fracción XIII del artículo 123, apartado B; entonces, se tiene que analizar la validez de la norma pero, si es como restricción impuesta a este derecho, si ésta resulta razonable y proporcional, en la medida de lo que establece la propia norma que estamos analizando; porque no se puede ser en automático: como no goza de derechos laborales, entonces es válida.

Considero que si goza de sus derechos y que tendríamos que analizar, en función de la propia norma y en atención a si es razonable y proporcional tal restricción, si es válida o inválida la norma. El artículo 160 dice: “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”.

Partiendo de la premisa de que establecer una limitación al derecho de asociación de los cuerpos de policía, en sí mismo, no necesariamente torna en inconstitucional el precepto legal, en la especie, considero que el problema es que tal disposición no resiste un test de proporcionalidad, porque el establecer la prohibición de asociación en forma absoluta como una causa de remoción de los miembros de los cuerpos de policía —a mi juicio— constituye una medida excesivamente restrictiva del derecho, en tanto tiene un efecto completamente inhibitorio de la conducta.

Y aquí quiero dejar en claro que estoy consciente y comparto la postura que este tipo de agrupaciones o este tipo de derechos, dada la naturaleza especial que tienen y las funciones que realizan, ¿se pueden modular, se pueden matizar?, sí, estoy totalmente de acuerdo; incluso, la Constitución y los tratados internacionales, el específico que menciona el proyecto, —y el cual lo suscribimos— así lo establecen, la posibilidad de que se haga en atención a las funciones que realizan esos cuerpos de seguridad; pero el análisis de la validez —en sí— de la norma, es lo que me convence que ésta resulta inválida y, además, lo que estamos aquí analizando —en concreto— es una norma dirigida a un derecho de asociación de cuerpos de policía.

En la sesión pasada, el Ministro Zaldívar —cuando se discutió— señaló que no podíamos estar realizando comparativas con el derecho de huelga y con los cuerpos militares, que se tendría que analizar la norma en sí misma considerada; entonces, por todo lo que expuse, —me disculpo por lo largo de mi exposición— pero tenía que justificar por qué, aun partiendo de que voté con la mayoría en contra del proyecto del Ministro Cossío, por considerar —y lo sigo considerando— que es de naturaleza administrativa, en concreto, esta norma dirigida a cuerpos de policía, —a mi juicio— no resiste un análisis de proporcionalidad

y, por eso, votaré en contra del proyecto y anunciando un voto particular. Gracias señor Ministro Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Gracias señora Ministra. Señor Ministro Pérez Dayán.

**SEÑOR MINISTRO PÉREZ DAYÁN:** Gracias señor Ministro Presidente. Como bien se ha expresado aquí, este asunto fue motivo de una inicial discusión en sesión de doce de mayo de dos mil dieciséis, en la que una mayoría desechó el proyecto original que partía de la base de la naturaleza de las funciones que cumplen, particularmente los cuerpos de seguridad, peritos y ministerios públicos, en atención a la propia naturaleza de sus propias funciones y, adicionalmente, sobre la base restrictiva que el propio orden constitucional ha establecido a este tipo de servidores públicos; esto es, —muy en lo particular— lo que el artículo 123, apartado B, fracción XIII, establece respecto de la remoción de este tipo de servidores públicos, en tanto esto puede llegar a suceder si no cumplen con los requisitos exigibles al momento en que opere esta propia remoción.

Como bien todos sabemos, el artículo 123, apartado B, fracción XIII, establece tres restricciones fundamentales. Una de ellas, la estabilidad en el empleo, connatural al tema de la confianza, esto no es simplemente exclusivo de este tipo de servidores públicos, sino —en general— se extiende a la naturaleza de muchas otras funciones que no pueden caer en el estricto camino de la corporatividad; esto es, —por citar un ejemplo— los trabajadores de confianza y algunos otros supuestos en los que, la estabilidad en el empleo supondría desnaturalizar la función que cada quien debe ejercer en razón de sus propias responsabilidades, ya legales, ya contractuales. Esta es la primera gran restricción que nos da este artículo.

La segunda es la posibilidad de aplicar retroactivamente la norma, en tanto previene la posibilidad de remover a un integrante de estas corporaciones si no cumple con los requisitos al día de la remoción, esto es, no al día en que se le contrata; puede ser entonces que la legislación, en ese sentido, se modifique exigiendo un requisito adicional a los que se tenían y, bajo esta perspectiva, si no se cumple con los requisitos al día de la remoción —esto supone que se dé esta figura— y, en ese sentido, no se pueda alegar aplicación retroactiva de la ley, pues es la propia Constitución la que autoriza a que se deje de cumplir con el servicio removiendo al servidor público por no cumplir los requisitos al día en que se le remueve.

Por último, al recurso efectivo, pues aun cuando se dice que se llegara a demostrar en juicio que la causa de remoción es injustificada, el Estado queda exento de cumplir con la reinstalación, en tanto sólo está obligado a pagar una indemnización, esto es, no obstante haberse demostrado que la causa de separación es injustificada y la natural consecuencia de obtener una protección legal a través de un juicio lo sería reinstalarlo en el pleno goce de los derechos que tenía antes de su remoción, por disposición constitucional, justificada conforme a la iniciativa y las necesidades del momento, llego a entender que sólo puede obtener una indemnización pero no una reinstalación.

De ahí que la expresión “recurso efectivo”, como la conocemos en el contexto amplio de los derechos humanos, no se surte, pues por más que se hubiere obtenido un fallo favorable, éste no se alcanza.

Tocando ya el tema específico, desde luego, reconozco el esfuerzo que contiene esta acción de inconstitucionalidad, pues recoge de manera muy completa las intervenciones que se tuvieron en la discusión inicial de la naturaleza del servicio que se ve involucrado con esta disposición y, por ello, estoy de acuerdo con la conclusión inicial respecto de la validez constitucional de esta disposición, en función de la naturaleza y características de los sujetos a los que se dirige.

Quiero recordar a todos ustedes que los argumentos de invalidez expresados en esta acción son tres: dos básicamente relacionados con las restricciones; uno de ellos, el que impide un derecho de reunión, garantizado por otra disposición constitucional, lo cual queda superado con las exposiciones que se tuvieron al discutir este asunto originalmente –repito– por la especial naturaleza de los servicios que prestan este tipo de funcionarios.

El otro, el principio de progresividad, en tanto se alega la imposibilidad de exigir derechos que deben –por lo menos– entenderse mínimos, sólo por desarrollarse a través de una asociación o agrupación.

El último argumento es la ambigüedad de la disposición, en donde el propio accionante cuestiona la forma tan amplia en que la disposición está redactada.

Es en esta última parte, —aun no abordada por este Tribunal Pleno en la ocasión en que se tuvo conocimiento de su primera discusión— la que –como bien lo ha dicho la señora Ministra Piña Hernández, al igual que a ella– me genera dudas respecto de su conformidad constitucional. Reitero, el argumento es la forma tan amplia en que ésta se encuentra redactada.

Debo insistir, el artículo 123, apartado B, fracción XIII, establece una prerrogativa muy importante, con base en una restricción constitucional, con la que el Estado puede disponer de los servicios de determinada calidad de servidores públicos, bajo la consideración de la remoción, al no cumplir con los requisitos que establezca la legislación al día en que ésta tenga lugar, esto es, ya es una gran arma con la que el Estado cuenta para poder prescindir en una función tan delicada —como lo es la seguridad pública— de los miembros que no cumplan los requisitos para permanecer en esta importante función.

Sin embargo, esta misma amplia posibilidad debe llevar a que la legislación que establezca las causas de remoción tiene que ser lo más exacta posible porque, —recuerden— aun cuando se considerara un tema de invalidez por un supuesto tan ambiguo, aun ganando un juicio, no se repone al afectado en el derecho que venía gozando, pues no se le restablece en el trabajo, a lo único que se le alcanza, es a una indemnización.

El artículo 160 establece: “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”.

El análisis de esta fracción establece varios supuestos, es causa de remoción: asociarse, formar parte o intervenir en sindicatos para reclamar derechos o para presionar. Presionar es un elemento normativo del orden completa y absolutamente subjetivo.

¿Qué quiere decir presionar? El nivel de presión es algo que está relacionado exactamente en el sujeto pasivo de la acción misma, ¿qué tanto puede sentirse alguien presionado, qué tanto puede no sentirse presionado? Depende del temperamento y carácter de cada persona, hay quien se puede presionar con una mínima reacción, hay quien que no puede aceptar una presión, ni aún con la reacción más elevada que pueda expresarse en su contra.

Pero no sólo es ello: “presionar a los mandos en relación a cuestiones del servicio, funciones, prestaciones, o cualquier otra”, por “cualquier otra” podemos imaginar la que sea; si soy sujeto a una relación con el Estado en función del servicio que presto como policía e integro una asociación, —cualquiera que ésta sea— y eleva una petición, tendría que estar preocupado de saber en qué grado puedo presionar al mando para que considere que hay una causa de remoción, y aun cuando pudiera demostrar que la susceptibilidad del mando es demasiado pequeña y su grado de presión es muy elevado, no podría ser reinstalado en los derechos que me corresponden sólo en función del grado de presión que puede soportar un mando.

Pero más aún, puede ser que no me reúna para presionar en cuestiones del servicio, funciones o prestaciones, pero que fuera cualquier otra, no entiendo cuál pueda ser “cualquier otra”, que pueda ser tan variada como la imaginación misma; me parece que esta redacción genera una desventaja que perjudica un tema de derechos humanos de quien se desempeña en una función policial, pues no tiene ninguna certeza de que cualquier sugerencia pudiera terminar por ser considerada una presión, en tanto así lo estimare y valorara el mando al cual correspondo, y no sólo ello, sino, incluso, tampoco tendría la certeza sobre de cuáles posibilidades tengo para siquiera sugerir algo.

Desde luego entiendo, —y aquí lo advierto— el propio proyecto establece una posibilidad alternativa para ello, como lo dice en la hoja 79, punto 147; luego de analizar lo que quiere decir exactamente “presión”, dice: “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”.

No entiendo cómo pudiéramos asegurar que no va haber presión si éste es un elemento subjetivo a cargo del mando quien sabrá que una reunión puede ser intimidatoria o puede no serlo, habrá que ver el grado de energía que se pone en la solicitud, la forma en que ésta se expresa, pero más aún, cualquiera otra.

Es posible, entonces, que, —bajo esa perspectiva, como aquí se ha dicho— aun cuando la propia decodificación establece con toda precisión, en las fracciones VIII y IX, lo que me parece correcto: causa de remoción, hacer huelgas o de cualquier índole o formar parte de ellas o hacer paros de labores o servicios, suspenderlos o interrumpirlos, me parece entonces excesivo considerar una fracción X tan abierta, que me impide no sólo asociarme, sino, además, que con ella pudiera considerarse que presioné y que, además, puede ser para cualquier cosa, aun cuestiones que no tengan nada que ver con la función estrictamente policial.

Esa es mi preocupación; de ahí que, considerando el régimen tan estricto y extremo que establece la fracción XIII, apartado B del artículo 123, en donde la remoción se da y, una vez entregada

así, no hay manera de revertirla, sino salvo con la indemnización, soy partidario de que las disposiciones que permiten este tipo de figuras tengan que ser lo más exactas posibles, como lo son la VIII y la IX, que aseguran la continuidad del servicio al impedir que hagan huelgas o paros de cualquier tipo.

Los siguientes me parecen probablemente excesos; de ahí que, aun respetando esta importante reflexión que se hace en torno a la concepción misma de la disposición, —con todo respeto— no la compartiría; todas las primeras porque no considero que se demuestre inicialmente una cuestión de invalidez, pero ésta me generaría —por lo menos, si fuera destinatario de la misma— tal inseguridad que no sabría ni siquiera cuándo caigo en ella y cuándo no, con la consecuencia de que, ante tal inseguridad y duda, el estado de zozobra sería elevado pues, en caso de que se hiriera alguna susceptibilidad ligera, se daría una remoción contra la cual no puedo lograr ningún efecto jurídico equivalente al restablecimiento de mis derechos.

Por ello, reconociendo lo intenso y lo cuidadoso del trabajo de este proyecto, que bien —como dije— recoge gran parte de lo que se discutió en una primera sesión; ahora, al llegar a este tercer aspecto, no estaría de acuerdo en que esta circunstancia pudiera colmar los mínimos de seguridad jurídica que nuestra legislación debe respetar y considerar en función de un régimen restrictivo tan severo, como lo es el servicio público de la policía. Es todo, señor Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Gracias señor Ministro. Señor Ministro Franco, por favor.

**SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS:** Gracias señor Presidente. Trataré de ser breve porque me parece que

nos posicionamos. Quiero precisar que voté en contra del proyecto del Ministro Cossío por dos razones principalmente, no por muchas de las que aquí se han dado, sino, primero, porque asimilaba al régimen laboral, de manera general a este tipo de servidores públicos; y, en segundo lugar, invalidaba la norma.

Quiero ser muy breve, el problema que enfrentamos y la Segunda Sala ha venido construyendo y tejiendo toda una doctrina en relación —precisamente— a estos asuntos, viene desde cómo vemos el marco constitucional mexicano, y quiero señalar un par de cosas que me parecen muy importantes.

El proyecto da cuenta —muy puntualmente— de la evolución que ha tenido el régimen que hoy está en el apartado B de la Constitución; entonces, no me voy a detener en eso. El hecho concreto y más importante es que es un régimen de excepción frente al régimen general, —creo que esto nadie lo puede negar— y tomó muchos años, varias décadas, de que se incorporara en la Constitución, —insisto— el proyecto creo que —puntualmente— se hace cargo de esta evolución.

Quiero recordar que el encabezado del apartado B —y me parece que no es una cuestión sin importancia para la discusión— es todavía vigente hoy, porque no ha entrado en vigor la reforma es que, el Congreso de la Unión tiene que expedir leyes conforme a las bases siguientes: y el apartado B se diseñó originalmente para regular las relaciones entre los Poderes de la Unión, el Gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores.

Hoy en día, hay una reforma con una *vacatio legis* muy larga en donde se excluye al Distrito Federal por los cambios que han existido en la hoy Ciudad de México, pero eso es irrelevante; se

generó un régimen de excepción y, a la luz de las realidades de nuestro propio sistema, se establecieron excepciones dentro de ese marco de excepción, entre ellas –en mi opinión, y así lo he sostenido durante todas las discusiones que hemos tenido— en particular, la fracción XIII es una excepción clara, y me parece que al texto de la Constitución, con pleno respeto a cómo se quiere interpretar de otra manera —que se vale, esto lo hemos hecho todos los días en este Pleno cuando nos juntamos—, dice: “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”.

Consecuentemente, el Constituyente hizo una excepción aquí, de manera general, diciendo: este grupo de servidores públicos —no se les quita el carácter— se rigen por sus propias leyes. En el caso concreto, además, —como también lo señala el proyecto— existe, desde las primeras décadas del Siglo XX, el reconocimiento en todos los instrumentos internacionales de la Organización Internacional del Trabajo, la disposición expresa –y me refiero nada más en este caso, no me voy a meter con el ejército—, sino en el caso de las policías, es decir, de estas instituciones de seguridad pública, que son las instituciones policiales, la excepción expresa a que, con ello, se podrá establecer un régimen diferente en atención a su propia naturaleza.

Consecuentemente, me parece que esto lo saca y, por eso, no estuve de acuerdo, en esencia, con el proyecto que nos presentó el Ministro Cossío, del marco general de nuestra regulación laboral, sea del apartado A o del apartado B; eso no quiere decir que no se le puedan aplicar normas establecidas en esos apartados, cuando sus propias leyes establecen beneficios

adicionales para esto, porque así lo dispone –expresamente– la fracción XIII.

Entiendo que, en este punto, es donde ha habido una diferencia, pero me parece que para facilitarle al ponente que tomó las ideas generales que dimos en aquella ocasión, me voy a pronunciar –esencialmente– a favor del proyecto, por estas razones; hay ciertas consideraciones que no comparto y que desarrollaría en un voto concurrente, porque creo que –en lo personal– tengo que ser congruente con lo que he votado en la Segunda Sala, y esta Segunda ha establecido algunos criterios diferentes a lo que se sostiene en el proyecto.

Consecuentemente, –insisto– estando esencialmente en la parte medular, que es un régimen de excepción construido a nuestra propia realidad por el Constituyente, reconocida su validez por los documentos creados por los órganos competentes internacionales, porque reconocen que –en este caso– también hay una excepción y que los Estados tienen libertad –en estos casos– para fijar las condiciones que rigen ese tipo de relaciones.

Me parece que hemos enfrentado varios problemas por como está redactada nuestra Constitución y las leyes, precisamente para definir cuál es el tipo de relación que se establece entre estos servidores públicos y el Estado.

Recuerden que esto vino –sin duda–, de un origen administrativo y, precisamente, a partir de las modalidades que fuimos estableciendo en el artículo 123, hemos tenido que estar bordando una teoría para poder compaginar toda esta serie de características que tiene.

Finalmente, concluyo diciendo –como estoy convencido, con pleno respeto a todas las posiciones– que estamos frente a un régimen de excepción creado por nuestro Constituyente Permanente, en donde clara y categóricamente dice que se rigen por sus propias leyes.

Estando la parte de convencionalidad, hoy tan importante en nuestro sistema constitucional, puesto que los tratados que –precisamente– se refieren a los derechos laborales son tratados o convenciones de derechos humanos y forman parte de nuestro marco constitucional, y existiendo disposiciones expresas –como lo consigna el proyecto– de que, en relación con este tipo de servidores públicos, los Estados quedan en libertad para establecer las modalidades.

Por estas razones, estaré esencialmente de acuerdo con el proyecto que se nos presenta, –e insisto– haré un voto concurrente, simplemente para establecer mis diferencias en aquellos puntos en que hemos venido construyendo en la Segunda Sala, se separen aspectos concretos del proyecto que nos presenta el ponente. Gracias señor Ministro Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Gracias señor Ministro. Señor Ministro Medina Mora.

**SEÑOR MINISTRO MEDINA MORA I.:** Muchas gracias señor Ministro Presidente. Quiero manifestarme, en general, en favor del proyecto y sus resolutivos.

Me parece que tendría que separarme de algunas consideraciones que no se refieren a la cuestión efectivamente planteada que, me parece, es la violación –en su caso– de los derechos de reunión y asociación en su vertiente de

sindicalizaciones, es decir, esta idea de asociación con el propósito de presionar y reclamar.

Me parece que, en esa lógica, –este es el punto central– estoy en favor del proyecto, pero me separo de las consideraciones que desarrollan otros aspectos de la proporcionalidad y los derechos de libertad y asociación que no se refieren –puntualmente– a este asunto.

También creo que, –como dijo el Ministro Franco– en la Segunda Sala hemos desarrollado una serie de elaboraciones jurisprudenciales que dan un alcance diferente a los derechos que pueden tener los servidores públicos que desarrollen estas funciones, estando claramente en un régimen de excepción que se rige por sus propias leyes. Sobre esa base, planteo mi posición; en su caso, haré un voto concurrente. Gracias señor Ministro Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Gracias señor Ministro. ¿Algún otro comentario? Señor Ministro Laynez.

**SEÑOR MINISTRO LAYNEZ POTISEK:** Gracias señor Ministro Presidente. También para posicionarme en este punto. En la Segunda Sala he votado un poco como en la línea que ha señalado la Ministra Piña, porque en Sala he sostenido, sin llegar a cuestionar la naturaleza de la relación que hay de derechos laborales y que se tienen que reconocer algunos o, en todo caso, lo que he señalado es que el silogismo relación administrativa igual a no derechos laborables –porque las leyes no los traigan– no puede ser un argumento válido para negar –por ejemplo– un amparo.

Por ejemplo, ninguna de las leyes que he visto hasta –hoy en día– ni a nivel federal ni local de las instituciones policiales, hablan de horas extras, y considero que un policía tiene derecho a horas extras; que tenga un horario que no es el que nos marque la Ley Federal del Trabajo, la ley burocrática, eso podrá ser otra cosa; está sujeto a un régimen especial donde probablemente tendrá que trabajar una sobre veinticuatro horas o un día de descanso sobre veinticuatro horas de trabajo, en fin; lógicamente estar presente en las instituciones en las que presta sus servicios, pues en la madrugada, según –digamos– la función que está desempeñando. Lógicamente, si es una unidad antisequestro, pues no va a exigir que su horario sea exactamente en una protección laboral de ocho a tres y de cinco a siete de la noche. Estoy dando un ejemplo, porque esos casos los hemos tenido, he reconocido que, aunque no lo tenga sus leyes, tienen este tipo de derechos.

El Ministro Cossío va más allá, y nos pide una reflexión sobre la conveniencia de abandonar el criterio de que la relación es administrativa. Me parece muy interesante y muy plausible esta reflexión, porque una posibilidad –si lo entendí bien– es señalar: laboral puede ser la relación, pero matizada por su ley especial donde pueden venir todas estas restricciones, éstas y otras que por la naturaleza de las funciones pueden tener, lo que valdría es la restricción constitucional de la no permanencia y la no reinstalación que está en texto constitucional.

Reconozco que pudiera pensarse que hay una inconsistencia en la posición que –al menos– he sostenido el decir como sigo considerando que es una relación administrativa, puedan tener derechos laborales y cuáles, afortunadamente, pues se ha visto –hoy en día– caso por caso.

Con el compromiso de reflexionar en este punto, –hoy en día– me parece que tendríamos –para un abandono de criterio– tomar en cuenta toda una serie de consideraciones para saber en qué impactaría este cambio de criterio. No es tan sencillo, porque después de veinte años de sostener este criterio y de haber sido ratificado por la Suprema Corte de Justicia, ni el legislador federal ni los legisladores locales, nunca, o más bien, se han basado en el criterio de que siendo administrativo, por lo tanto, no regulan nada laboral en sus leyes, lo cual les ha sido sumamente cómodo.

Un cambio de criterio –pregunto– nos llevaría a decir: entonces, ¿un cuerpo policial tiene derecho a la huelga y a la sindicalización? Podríamos decir: no, porque su ley –en una posición– no la prevé, pues sí, pero tampoco la prohíbe; entonces, no sé a dónde puede llevar o qué tipo de derechos, *ipso facto*, tendrían que asumir en un cambio de criterio, pero creo que es sumamente importante lo que nos ha planteado el Ministro Cossío.

En este momento —insisto— no me siento preparado en proponer o en apoyar el abandono de criterio, pero insistiría en la postura similar a la de la Ministra Piña que, —para mí— relación administrativa no significa que no hay derechos laborales y tampoco comulgo con la posición de que, si no están forzosamente en las leyes, —e insisto— claro que no están porque no legislan en materia laboral o no se han preocupado y, por eso, me imagino que —también— nuestros colegas de la Primera Sala, nosotros en la Segunda hemos tenido muchos casos de policías y agentes del ministerio público que vienen con ese tipo de reclamaciones que son —además— conformes con los derechos humanos o con el artículo 1º, como —insisto, eso porque lo tengo fresco— el de las horas extras, pero hay otros

también. Entonces, en esa tesitura, también haré un voto concurrente, porque —digamos— si estoy en contra del silogismo, pues tendría que hacerlo valer en el proyecto.

El ponente nos propone en su proyecto —y si lo interpreté bien— una interpretación conforme; es decir, la restricción —en este caso— de esta ley es para la sindicalización; es decir, no pueden pertenecer o agruparse en sindicatos. Y en mi punto de vista, esas serían de las restricciones que serían constitucionales en una ley especial. Hoy en día, en la Ley Federal del Trabajo, —inclusive— lo tenemos para la huelga, la Ley Federal del Trabajo o la ley burocrática nos dicen: un hospital, por ejemplo, no tiene la misma libertad para ir, o el mismo procedimiento o la misma libertad para estallar una huelga como sí la pueden tener trabajadores de otras empresas. ¿Por qué? Porque no sólo es un servicio público, sino que está en medio —precisamente— el servicio público que prestan, aunque sea privado; el hospital tiene que mantener un servicio mínimo, tiene que avisar con tiempo de anticipación a la junta, o sea, no tiene la libertad que podría tener una empresa privada que no preste estos servicios públicos, o sea, hay posibilidad que en las leyes laborales haya este tipo de limitaciones a derechos laborales.

Entiendo que el ponente nos propone una interpretación conforme, en el sentido de que, lo que está vedando esta ley es la posibilidad o el derecho a sindicalizarse. Y en ese punto estaría de acuerdo, desde el primer debate de este punto dije: en lo que no estoy de acuerdo en estas prohibiciones abiertas y tajantes y esgrimí el argumento: ¿cómo no van a tener derecho a asociarse, —incluso— para ir a reclamarle a un superior jerárquico que no han recibido su sueldo o que el sueldo viene incompleto?, claro que lo pueden hacer.

Por eso, aceptaría la propuesta del proyecto de la interpretación conforme, —digo, quizás ya muy tarde para esto— pero también me permitiría hacer una propuesta a este Pleno: lo que deberíamos de declarar inconstitucional es la parte que dice “asociarse”, porque si suprimimos la parte que dice “asociarse”; entonces, el precepto se leería así: “Además de lo señalado en el artículo anterior, serán motivo de remoción para los integrantes de las instituciones policiales cualquiera de las siguientes conductas: formar parte o intervenir en sindicatos o agrupaciones”. Eso —para mí— es constitucional, porque es una limitación que permite la fracción XIII, pero no que digamos: “Asociarse, formar parte o intervenir en sindicatos”. Insisto, son dos vías, venía a favor del proyecto porque el ponente nos propone dejar a salvo —en una interpretación conforme— cualquier otro derecho, como es el de reunión y asociación; y entonces, —con esa interpretación— el derecho de asociación estaría ligado al sindicato; bueno, podría aceptarlo. La otra, es lo que tenemos que suprimir, —me parece— que es la previsión de asociarse, lo que se vale es la previsión de formar parte o intervenir en sindicatos. Es todo, señor Ministro Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Entonces, ¿está usted a favor o en contra?

**SEÑOR MINISTRO LAYNEZ POTISEK:** Estoy a favor del proyecto, si quiere meditar sobre esa propuesta, pero vendría con el proyecto, con voto concurrente por las consideraciones.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Bien. ¿Alguien más, señores Ministros? Señor Ministro Cossío.

**SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ:** Muy brevemente, señor Presidente. El problema que encuentro es el siguiente.

Históricamente, –lo señalaba muy bien la señora Ministra Piña– con la modificación tan sustancial de 1960, para incorporar un régimen particular en tiempos particulares, –no eran años simples, eran años de una hegemonía partidista, de generar un apartado– ya desde ahí la cosa tenía algún tinte corporativo pero, en fin, así se generó y está previsto en la Constitución.

Luego, la sistemática de la Constitución es que el artículo 123 regula relaciones de trabajo; entonces, tenemos nuestros dos apartados, sistemáticamente, topográficamente, ahí es donde están previstas estas condiciones.

Lo que me cuesta mucho trabajo es entender que, porque hay una serie de modalizaciones a esta situación, las modalidades o las excepciones acaben generando un régimen particularísimo que acaba teniendo una condición administrativa, es prácticamente como generar de la fracción XIII un apartado C; es decir, el apartado A lo sabemos, ahí está.

El apartado B dice: –y lo señalaba el Ministro Franco hace un momento– las relaciones entre el Estado y sus trabajadores están en el B; y la fracción XIII prácticamente se está haciendo un apartado C. Las relaciones del Estado y sus administrados, – para no usar la expresión laborales– sus trabajadores –como cualquier cosa– tienen una característica específica y se ha generado un apartado prácticamente particular para este tipo de personas.

Creo que, de una excepción laboral, no puede surgir un régimen administrativo; creo que es un régimen laboral que tiene excepciones, y habría que ver si esas excepciones son válidas o no, pero es una discusión que ni siquiera vale la pena entrar en este momento. Creo que la condición laboral es la que lleva a

decir: tienes un régimen laboral como el resto de los trabajadores al servicio del Estado, pero por tratarse de una función particular, estas cosas no las puedes hacer, o estas situaciones no van a estar protegidas por el derecho.

Pero –insisto– creo que ésta es la manera –para mí– clara –y que ahora se está refiriendo el señor Ministro Laynez– que un trabajador al servicio del Estado no pueda hacer cosas, –y voy a usar este lenguaje tradicional que luego es un poco chocante–, pero no creo que le cambie la naturaleza jurídica a la relación que está manteniendo con el Estado, por esta cuestión, muy brevemente señalada y con el mayor respeto a la posición de todos ustedes o de los que están en contra de esta condición, sigo estando en contra del proyecto. Gracias señor Ministro Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Gracias señor Ministro. También estoy de acuerdo con el proyecto. Sustancialmente considero que es un régimen distinto, que la Constitución en el artículo 123, apartado B, fracción XIII, establece dos grandes condiciones, distintas del resto de las personas o miembros integrantes del Estado que participan en esa regulación.

La fracción XIII empieza diciendo que: “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.”

Quiere decir que no se regirán entonces por las disposiciones del apartado B del artículo 123, sino por sus propias leyes; leyes que, –para mí– en ese sentido, tienen un régimen distinto del laboral, –eso es como lo entiendo– además, señalan para la cuestión de su reincorporación al servicio en caso de que se les destituya o

cese, se especifica claramente que no podrán ser restituidos, porque las condiciones de seguridad así lo permiten. Por cierto, en la Segunda Sala hice una salvedad respecto de este criterio, porque –para mí– la no reinstalación sólo se puede dar si el cese, destitución o cualquier otra forma están originados en los requisitos de permanencia o de responsabilidad; porque muchas veces –y sucede en la práctica– simplemente le dejan de pagar, y ya no están ahí, y los dieron de baja sin ni quiera hacer una valoración sobre su permanencia, ni mucho menos imputarles un procedimiento de responsabilidad, –para mí– ahí no se aplicaría esa disposición, pero esa es una cuestión colateral.

En ese sentido, considero que el régimen es administrativo, que la propia Constitución lo estableció así y, por tanto, se considera una excepción al régimen laboral, porque así lo determinó la Constitución. Paradójicamente, en la jurisprudencia administrativa 1a./J. 106/2010, de la Primera Sala, se estableció: “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”. Este criterio lo sostuvo la Primera Sala por unanimidad de votos, y señaló que el hecho de que los miembros de las fuerzas policiales “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 públicos”.

Esto abona a mi criterio, en el sentido de que se trata, no de una relación laboral, sino de un régimen especial que se asemeja más al sistema administrativo y no al laboral, en donde las leyes determinarán cuáles son las condiciones de trabajo, cuáles son las necesidades del Estado y cuál es lo que se tiene que adoptar y dotar de derechos a los trabajadores, porque así lo dispuso la Constitución, incluso, la Primera Sala estableció que en las cuestiones de policía por cese no se debieran considerar como de aquella materia administrativa que se comparte con la Primera y la Segunda Salas, sino que dijeron que esto correspondía plenamente a la materia administrativa y que, por lo tanto, no se les enviaran los asuntos a la Primera Sala.

Independientemente de eso, coincido plenamente con el proyecto y, en ese sentido, votaré a favor. Señor Ministro Pérez Dayán.

**SEÑOR MINISTRO PÉREZ DAYÁN:** Gracias señor Ministro Presidente. Seré muy breve. Me veo invitado a participar pues, como bien saben ustedes, este proyecto toma mucho de la construcción que la Segunda Sala ha hecho por razón de su competencia en el régimen específico y naturaleza de los trabajadores, y en su parte específica, de quienes sin serlo, laboran o prestan servicios como policías, en lo particular; y es que, de los integrantes de este Pleno que, a su vez, han reconocido la membresía de la Segunda Sala y han expresado

estar de acuerdo con el proyecto, me preocuparía mucho que se considerara que también, como integrante de la Segunda Sala, muestre una franca rebeldía contra ella, cuando es totalmente lo contrario, en la medida en que he participado y votado a favor en todos estos criterios que se han sostenido.

Lo único cierto y me es importante aclarar es que concuerdo con todo lo que han dicho, y esta construcción que ha hecho la Segunda Sala ha llevado a estos extremos, —precisamente— a estos lineamientos; sin embargo, el que la Constitución diga que estas categorías de servidores públicos se rigen por sus propias normas sólo es —como lo dijo el señor Ministro José Ramón Cossío— un régimen muy particularizado, que bien —hasta si me exigen— podría ser un apartado C, porque tengan un régimen legal especial, en donde se encuentren determinadas sus funciones, responsabilidades y competencias, no supone que estas leyes puedan contener lo que sea.

Hay lineamientos específicos del artículo 123, en donde las leyes sabrán que no se gozan de determinados derechos, pues están restringidos, pero los demás se gozan. Participar de la idea de que, sólo porque se rigen por sus propias leyes, suponen que esas leyes digan lo que puedan decir o lo que quieran decir, sería difícil de justificar en una dinámica de derechos humanos.

Es cierto, se rigen por sus propias leyes, mas sus propias leyes también serán motivo de impugnación —como lo es acá—. Este artículo 160, fracción X, es una de esas leyes especiales que permite que en acción de inconstitucionalidad revisemos si es o no constitucional; salvadas las restricciones constitucionales, creo que el tipo que aquí se establece como causa de remoción es abierto, difícil de atajar y, por eso, genera inseguridad jurídica.

Es mi posicionamiento, diferenciado —en específico— con las participaciones que han tenido los quienes han sido integrantes, y siguen siéndolo, de la Segunda Sala. Gracias señor Ministro Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Gracias señor Ministro. Señora Ministra Piña, por favor.

**SEÑORA MINISTRA PIÑA HERNÁNDEZ:** Nada más para una aclaración. Esa tesis de la Primera Sala es 2010 pero, en sí, no creo que resulte inexacta con lo que propone el proyecto. El proyecto está proponiendo que son de naturaleza administrativa, alude al mismo convenio que se señala en la propia tesis, y por eso decía que en esa parte compartía el proyecto en cuanto es de naturaleza administrativa; y que así estaba señalado en el proyecto en relación al convenio, la posibilidad de que se establecieran modalidades o restricciones, atendiendo a la función pública.

Pero lo que no puedo compartir es en el sentido de que, porque la Constitución diga que se rijen por sus propias leyes, esas leyes no puedan tener ningún control de regularidad constitucional; o sea, no es una patente para que se establezcan, respecto de estos miembros específicos que señala el artículo, cualquier transgresión a sus derechos fundamentales. No puedo coincidir con eso, el que se diga: conforme a sus propias leyes, pueden hacer lo que quieran, pueden violar todos los derechos fundamentales establecidos en la Constitución.

Como no comparto esta acepción que —respetuosamente se pueda compartir o no— pero considero, por eso fui a la norma en concreto y, pasados los escalones, aun coincidiendo con la premisa del Ministro Pardo que lo estableció, en el sentido que lo

dijo la mayoría y, conforme a las convenciones que él también cita en el proyecto, al analizar la norma concreta, no considero que pase el parámetro de regularidad constitucional y, por eso, voto en contra en este asunto. Gracias.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Gracias señora Ministra. ¿Alguna observación, señor Ministro ponente?

**SEÑOR MINISTRO PARDO REBOLLEDO:** Gracias señor Ministro Presidente. Pues pareciera —después de escuchar las opiniones que se han vertido en la discusión— que la intención de recoger adecuadamente las posturas o las posiciones de la señora Ministra y de los señores Ministros, pues no se cumplió tan adecuadamente. Entiendo que el tema es complejo y, que desde luego, genera mucho debate, además de que presenta muchas aristas.

Mientras escuchaba la discusión, pensaba —pero un poquito al aire— que, tal vez, el proyecto abarca una serie de cuestiones que no sean necesarias para resolver el asunto concreto, y eso tal vez, genere alguna desviación de la atención hacia esos aspectos.

Quisiera aclarar algunos puntos. El primero, la circunstancia de que se considere que la relación del Estado con las autoridades policiales es de carácter administrativo; ahí recogemos criterio de ambas Salas que han venido reiterándolo en muy diversas ocasiones.

La naturaleza administrativa de la relación, hace —desde mi punto de vista— que los derechos que puedan tener los miembros de estas corporaciones oficiales, sean de naturaleza administrativa también, pero no es que les estén prohibiendo

tener cualquier tipo de derechos y, además, creo que tampoco es el enfoque decir: como es una relación de carácter administrativa, entonces ya no tienes ningún derecho de los que establece el artículo 123; por lo menos esa no es la propuesta o la intención del proyecto; se parte de la base –sí, y creo que en esto quedó claro la vez anterior que discutimos el asunto– que había un régimen de excepción para las personas que integran estos cuerpos policiales, también se analizó y se discutió que este régimen de excepción era considerado como una restricción constitucional, incluso validada a nivel convencional por distintos documentos y tratados y que, por consecuencia, era aceptable constitucionalmente que la ley, a la que remite el propio texto constitucional, estableciera la restricción como la que analizamos en el artículo que ahora se revisa.

El otro punto, en relación con lo que señalaba el Ministro Laynez, y que la intención era interpretar este artículo 160, pues ni siquiera con una interpretación conforme, sino con una interpretación literal es que, cuando señala la prohibición, cuando dice: fracción X. “Asociarse, formar parte o intervenir en sindicatos o agrupaciones, –esto abarca las tres acciones: 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”. Y en el proyecto intenta salvar, –de alguna manera, leía el Ministro Pérez Dayán algún párrafo– en donde decimos: bueno, no es que se les esté vedando la posibilidad de asociarse, en términos de nuestro artículo 9º constitucional, lo que se está prohibiendo es que formen sindicatos o hagan asociaciones para hacer valer o reclamar este tipo de derechos, que están considerados como laborales en el artículo 123, pero que, aun teniendo los miembros de las corporaciones policiales, deben de tener el carácter de

administrativa porque así lo han establecido ambas Salas de esta Suprema Corte de Justicia, en fin.

Desde luego, estaré atento a cómo se forma la mayoría en un sentido o en otro. Lo que ofrezco es, porque entiendo que algunos Ministros de la Segunda Sala —como lo expresaron los señores Ministros Franco, Medina y Laynez— que entiendo —si no estoy equivocado— que están a favor del sentido del proyecto, pero no comparten argumentaciones; si me hicieran llegar alguna nota y que pudiera incorporar, a lo mejor, las observaciones o las salvedades son de aspectos que no son esenciales para resolver el tema y que pudieran —incluso— obviarse. En fin, haría el esfuerzo también de incorporar al proyecto, o más bien, eliminar lo que les pudiera generar algún conflicto con algún criterio que ya hubieran establecido en la Segunda Sala, —insisto— que no fuera indispensable para la decisión de este asunto.

Finalmente, quisiera comentar que el señor Ministro Gutiérrez me hizo favor de hacerme llegar unas observaciones, en donde lo que él me sugiere es que eliminemos algunas partes del proyecto en donde decimos o damos la idea de que pudieran tener derecho a asociarse para cuestiones de defensa de sus derechos, porque —finalmente— eso pudiera resultar un tanto contradictorio con el presupuesto que se plantea en el proyecto; porque se alude a la posibilidad, que los miembros de las corporaciones judiciales tengan derechos equiparables de huelga o de paro, y entiendo que eso iría en contra de la idea principal del proyecto. Le agradezco mucho sus observaciones y, con mucho gusto, atendería a las mismas eliminando estas menciones que pudieran generar cierta contradicción.

En esas condiciones, señor Ministro Presidente, el proyecto está a la consideración del Tribunal Pleno. Ofrezco, —insisto— si

obtuviera la mayoría el sentido del proyecto, atender a las observaciones de los señores Ministros que han anunciado votos concurrentes, porque entiendo que les preocupa que algunas partes del proyecto pudiera generar alguna contradicción con criterios que ellos han establecido en asuntos de la Segunda Sala y, desde luego, sostengo el proyecto con el sentido que se propone, y haría mi mejor esfuerzo para –si es que obtiene mayoría– en el engrose tratar de dejar satisfechos al mayor número de los integrantes de este Tribunal Pleno. Gracias señor Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Gracias señor Ministro. Vamos a someter, entonces, a votación el proyecto, básicamente en sus términos; desde luego, con las salvedades que quieran hacer valer los señores Ministros. Tome la votación, señor secretario.

**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS:** Sí señor Ministro Presidente.

**SEÑOR MINISTRO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA:** A favor del proyecto, reservándome el derecho a formular un voto concurrente una vez que lea el engrose.

**SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ:** Estoy en contra del proyecto, por la invalidez de la fracción X del artículo 160 de la ley impugnada y, por extensión, de las fracciones VIII y IX de ese mismo artículo, anuncio voto particular.

**SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS:** Esencialmente, con el proyecto, por supuesto, con su sentido. Agradezco al Ministro ponente la apertura, en lo personal, le haré llegar esa nota que ha solicitado y, evidentemente, me reservo también un voto concurrente, pero él está en libertad de aceptar o no lo que le proporcionemos; consecuentemente, cuando tenga

el engrose del señor Ministro, decidiré si formulo voto concurrente o no.

**SEÑOR MINISTRO ZALDÍVAR LELO DE LARREA:** En contra, en el mismo sentido que se expresó el Ministro Cossío y anuncio voto particular.

**SEÑOR MINISTRO PARDO REBOLLEDO:** A favor del proyecto.

**SEÑORA MINISTRA PIÑA HERNÁNDEZ:** En contra y con voto particular.

**SEÑOR MINISTRO MEDINA MORA I.:** A favor del proyecto, agradeciendo la disposición del ponente a incorporar algunas observaciones.

**SEÑOR MINISTRO LAYNEZ POTISEK:** A favor del proyecto, también reservándome para ver en engrose. Gracias.

**SEÑOR MINISTRO PÉREZ DAYÁN:** Aun y cuando comparto la inmensa mayoría de las consideraciones del proyecto, estoy por la invalidez de la disposición combatida, al violar el principio de seguridad jurídica.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE AGUILAR MORALES:** A favor del proyecto.

**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS:** Señor Ministro Presidente, me permito informarle que existe una mayoría de seis votos a favor de la propuesta del proyecto, con anuncio de reserva de voto concurrente de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Franco González Salas, Laynez Potisek; y voto en contra de los señores Ministros Cossío Díaz, quien anuncia voto particular y se pronuncia por la invalidez del artículo impugnado, y en vía de consecuencia, las de sus fracciones VIII y IX, en los mismos términos el señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea; la señora Ministra Piña Hernández que vota en contra y anuncia voto particular; y el señor Ministro Pérez Dayán también vota en contra, y precisa por violación a qué derecho fundamental específico.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Gracias señor secretario. Les recuerdo, –desde luego– señores Ministros que pueden formular los votos que quieran, aunque no los hayan anunciado.

**QUEDA, ENTONCES, RESUELTA CON LA MAYORÍA SEÑALADA POR EL SECRETARIO ESTA ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD 1/2015.**

Nada más le pediría al señor secretario que nos lea los puntos resolutivos.

**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS:** Sí señor Ministro Presidente.

**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.**

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** ¿Están de acuerdo, señora Ministra, señores Ministros, con los resolutivos? **(VOTACIÓN FAVORABLE).**

**EN CONSECUENCIA, QUEDA RESUELTA, EN DEFINITIVA, LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 1/2015.**

Y no habiendo otro asunto listado para el día de hoy, voy a levantar la sesión, convocándoles, señora y señores Ministros, a la próxima pública ordinaria que tendrá lugar el lunes en este recinto, a la hora acostumbrada. Se levanta la sesión.

**(SE LEVANTÓ LA SESIÓN A LAS 13:35 HORAS)**