



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

S E S I Ó N P Ú B L I C A NÚM. 40 O R D I N A R I A

JUEVES 11 DE MAYO DE 2017

En la Ciudad de México, siendo las once horas con cincuenta y dos minutos del jueves once de mayo de dos mil diecisiete, se reunieron en el Salón de Plenos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para celebrar sesión pública ordinaria, los señores Ministros Presidente Luis María Aguilar Morales, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, José Ramón Cossío Díaz, José Fernando Franco González Salas, Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Norma Lucía Piña Hernández, Eduardo Medina Mora I., Javier Laynez Potisek y Alberto Pérez Dayán.

La señora Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos no asistió a la sesión por desempeñar una comisión oficial.

El señor Ministro Presidente Aguilar Morales abrió la sesión y el secretario general de acuerdos dio cuenta de lo siguiente:

I. APROBACIÓN DE ACTAS

Se sometieron a consideración los proyectos de actas de las sesiones públicas números tres solemne y treinta y nueve ordinaria, celebradas el martes nueve de mayo del año en curso.

Por unanimidad de diez votos, el Tribunal Pleno aprobó dichos proyectos.

II. VISTA Y RESOLUCIÓN DE ASUNTOS



Sesión Pública Núm. 40

Jueves 11 de mayo de 2017

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

Asuntos de la Lista Oficial para la Sesión Pública Ordinaria del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación del jueves once de mayo de dos mil diecisiete:

I. 19/2016

Incidente de cumplimiento sustituto 19/2016, de la sentencia dictada el treinta y uno de agosto de dos mil dieciséis por el Segundo Tribunal Colegiado del Vigésimo Quinto Circuito, en el amparo en revisión 59/2016, promovido por [REDACTED]. En el proyecto formulado por el señor Ministro José Ramón Cossío Díaz se propuso: *“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 último apartado 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”.*

El señor Ministro Presidente Aguilar Morales sometió a votación la propuesta de los apartados I, II y III relativos, respectivamente, a los antecedentes, al trámite y a la competencia, la cual se aprobó en votación económica por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales.

El señor Ministro ponente Cossío Díaz presentó los apartados IV y V relativos, respectivamente, a las consideraciones y fundamentos y a la decisión.

Precisó que el tema a dilucidar consiste en si existe o no una razón que válidamente justifique la imposibilidad del cumplimiento de la sentencia de amparo. En el caso, el quejoso alegó ser propietario de un local comercial dentro del inmueble que se demolió para construir una unidad deportiva, pero el juez de distrito determinó sobreseerle en el juicio porque no acreditó su interés jurídico; el quejoso interpuso recurso de revisión; el tribunal 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, por lo que 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.

Indicó que el juez de distrito advirtió que la finca materia de la desposesión y propiedad fue demolida, y que era un hecho notorio que se edificó una unidad deportiva



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

para el beneficio de los habitantes, por lo que estableció la posibilidad de optar por el cumplimiento sustituto del amparo, en apego a los artículos 107, fracción XVI, párrafo tercero, constitucional y 204 y 205 de la Ley de Amparo y, por ende, acordó tramitar el incidente de cumplimiento sustituto y remitir los autos a esta Suprema Corte.

Señaló que el proyecto propone declarar procedente el cumplimiento sustituto, al estimarse que, en el caso, no es conveniente ejecutar la sentencia del amparo, en tanto que se afectaría a la sociedad en mayor proporción que los beneficios que pudiera obtener el quejoso.

Modificó el proyecto para suprimir su párrafo sesenta y ocho y el punto resolutivo tercero, a sugerencia del señor Ministro Franco González Salas y dado que este Tribunal Pleno ha abandonado el criterio de que el juez de distrito informe periódicamente el cumplimiento de esta resolución.

El señor Ministro Presidente Aguilar Morales sometió a votación la propuesta modificada de los apartados IV y V relativos, respectivamente, a las consideraciones y fundamentos y a la decisión, la cual se aprobó en votación económica por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales. El señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena anunció voto concurrente.



Dadas las votaciones alcanzadas, los puntos resolutivos que regirán el presente asunto deberán indicar:

“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 último apartado de esta resolución.

El señor Ministro Presidente Aguilar Morales declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados.

El secretario general de acuerdos dio cuenta con el siguiente asunto de la lista:

II. 1/2015

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, publicada en el Periódico Oficial de la entidad el veintiocho de noviembre de dos mil catorce. En el proyecto formulado por el señor Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo se propuso: *“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*



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

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”.

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

El señor Ministro ponente Pardo Rebolledo presentó los considerandos quinto y sexto relativos, respectivamente, al estudio de fondo y a la decisión.

Recordó que el asunto se discutió en la sesión de doce de mayo de dos mil dieciséis, y obtuvo una mayoría adversa de nueve votos.

Puntualizó que la accionante impugnó el artículo 160, fracción X, de la Ley de Seguridad Pública del Estado de Tlaxcala y sus Municipios, por considerar que la restricción a los integrantes de las instituciones policiales, para formar



parte o intervenir en agrupaciones para reclamar sus derechos, resulta inconstitucional.

El proyecto propone determinar, en primer lugar, que la relación del Estado con los miembros de las instituciones policiales es de naturaleza administrativa y no laboral, por lo que dichos miembros no gozan de derechos de índole laboral, como la negociación y organización sindical, la huelga o los paros laborales, en tanto que los integrantes de las instituciones policiales no son —en estricto sentido— trabajadores que reciben un salario, sino servidores públicos que reciben una compensación por la labor que realizan a favor de la sociedad; en segundo lugar, que la previsión de que los miembros de las instituciones policiales se rigen por sus propias leyes constituye una restricción constitucional, que los excluye de la regulación laboral prevista en el artículo 123, apartados A y B, lo cual obedece a la naturaleza de sus funciones de seguridad pública, esto es, el deber de preservar el orden y la paz pública, de proteger a los integrantes de la sociedad, así como de garantizar que los individuos de una sociedad puedan disfrutar de sus derechos y libertades; y en tercer lugar, que el hecho de que los miembros de las instituciones policiales deban regirse por sus propias leyes no significa que no tengan derechos o garantías, sino que éstos se definirán en esas leyes, acorde a la naturaleza de las funciones que desempeñan, pudiendo llegar a ser análogos o mayores a quienes tienen el carácter de trabajadores al servicio del Estado, dado el riesgo a que se exponen en el desarrollo cotidiano de sus funciones.



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

Asimismo, el proyecto precisa que, en ese tenor, la norma impugnada 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 —“reclamar sus derechos o para presionar a los mandos”—, lo que no impide que puedan constituirse en otro tipo de asociaciones que no estén dirigidas a los fines que se precisan. También se concluye que, en todo caso y acorde al 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 los términos de las leyes que rijan la institución a la que pertenecen. Por lo tanto, se reconoce la validez del artículo 160, fracción X, de la Ley de Seguridad Pública del Estado de Tlaxcala y sus Municipios.

El señor Ministro Cossío Díaz se manifestó en contra del proyecto porque, como postuló en la ocasión anterior — en que fue ponente del proyecto desechado—, ni el legislador nacional ni el Constituyente puede definir la naturaleza de las relaciones y, en el caso de los miembros de las instituciones policiacas, son personas que laboran para el Estado y mantienen con él una relación laboral, por lo que el entendimiento de sus derechos humanos debe comprender que tienen derechos laborales.



Estimó complicado admitir que, a partir de una clasificación de una relación como administrativa, se les niegue a los miembros de las instituciones policiales el reconocimiento de sus derechos laborales porque, de lo contrario, se les coloca en una situación que no prevé la Constitución, es decir, se les generan restricciones no previstas expresa o implícitamente en esa Norma Fundamental, máxime que el artículo 123, apartado B, fracción XIII constitucional regula las relaciones de trabajo.

Consideró que de dicha fracción XIII no se puede extraer la naturaleza administrativa de estas relaciones ni calificarla como no laboral, para únicamente otorgarle los derechos contemplados en esa fracción, mientras que a todos los demás sujetos contemplados en el artículo 123 se les sujeta a un régimen general con restricciones particulares, es decir, en un orden inverso.

Apuntó que, cuando se llevó a cabo la reforma de mil novecientos noventa y nueve, existía el problema de depuración de las policías y de las procuradurías, dentro de una crisis de derechos humanos, precisamente cuando se creaba la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y otros órganos del mismo tipo, por lo que se buscaba no restituir a los miembros de estas corporaciones que habían sido separados de su cargo, pero ello no implicó la transformación administrativa plena de la relación, al no haberse reflejado de manera expresa en el texto constitucional.



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

Valoró que, si bien son aceptables las restricciones constitucionales, en términos del criterio adoptado en la contradicción de tesis 293/2011, deben ser expresas y tener consistencia o coincidencia con los tratados en derechos humanos del tema específico. Advirtió que de no existir restricciones a nivel constitucional o convencional, las restricciones establecidas en las legislaciones locales carecerían de fundamento y serían, en consecuencia, inconstitucionales o inconvencionales. Observó que la mecánica del proyecto consiste en permitir una delegación sustantiva de esos derechos, pues directamente el legislador ordinario —local o federal— pondrá o quitará los derechos, en la inteligencia de que se estima que se trata de una relación administrativa y serán sus propias leyes las que dispondrán las condiciones particulares de trabajo de aquellos individuos.

Concluyó: 1) que debe abandonarse el criterio relacionado con la diferente naturaleza de las relaciones de los servidores públicos con el Estado, al no tener un asidero constitucional expreso, por lo que todas las relaciones del artículo 123 deben ser consideradas de naturaleza laboral, 2) que el Estado puede restringir a nivel constitucional los derechos de este tipo de trabajadores, particularmente aquellos que, a su vez, son restringibles desde los instrumentos internacionales, 3) que la competencia derivada del artículo 123, apartado B, fracción XIII, constitucional permite a la regulación propia de cada grupo de trabajadores establecer condiciones distintas de



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

incorporación, escalafón, disciplina y hasta terminación, así como ciertas prestaciones —como 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) que la restricción establecida constitucionalmente no sólo faculta, sino que mandata a los legisladores ordinarios federales y locales a que establezcan las restricciones específicas para estos grupos, en su propio orden de competencia, 5) que toda restricción del catálogo de derechos establecido en el artículo 123, apartado B, constitucional, hecha por los legisladores ordinarios sin contar con soporte o mandato constitucional específico, resulta inconstitucional y debe ser declarado inválido, y 6) que debe declararse la invalidez de la norma impugnada, ya que el legislador local es incompetente para establecer una restricción ante la falta de base constitucional para ello y, por las mismas razones, debe extenderse la invalidez a las diversas fracciones VIII y IX.

El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea recordó que, en la ocasión anterior que se discutió este asunto, votó a favor del proyecto del señor Ministro Cossío Díaz y expresó las razones por las que lo compartía. Por eso, se posicionó en contra del proyecto actual y anunció voto particular.

La señora Ministra Piña Hernández se inclinó en favor de determinar que la relación entre los cuerpos de seguridad pública y el Estado es de naturaleza administrativa, pero ello



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

no conlleva, en automático, a considerar que no gozan de los derechos laborales del artículo 123, apartado B, constitucional, con base en los siguientes tres argumentos.

Primer argumento histórico-legislativo: el artículo 123, apartado B, fracción XIII, párrafo primero, constitucional se introdujo vía la reforma de cinco de diciembre de mil novecientos sesenta, cuyo fin fue reconocer los derechos mínimos laborales de los trabajadores al servicio del Estado; del análisis del proceso legislativo se aprecia —como elemento central— el reconocimiento de que la relación jurídica de los trabajadores con sus patrones es distinta a la que liga a los servidores públicos con el Estado, puesto que los primeros persiguen fines de lucro o satisfacción personal, mientras que los segundos, al trabajar para instituciones de interés general, se constituyen en íntimos colaboradores de la función pública; en tal función, se estimó necesario comprender la labor de los servidores públicos dentro de las garantías de trabajo del artículo 123 constitucional, con las diferencias que naturalmente derivan de la diversa función laboral, por lo que se propuso la enumeración de los derechos mínimos de los trabajadores del Estado, a efecto de asegurar su tranquilidad y bienestar personales y el de sus familiares, como las jornadas máximas diurna y 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 —profesionales y no profesionales—, jubilación, protección en



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

caso de invalidez, vejez y muerte, centros vacacionales y recuperación, entre otros; en especial, del proceso de reforma del artículo 123, apartado B, fracción XIII, párrafo primero, constitucional, no se desprende, 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 B, sino que se advierte un espíritu proteccionista, en tanto que, aun cuando se reconoce que la relación del Estado con sus trabajadores es diferente, pretendió establecer —en su favor y sin distinciones— derechos mínimos, a efecto de salvaguardar la dignidad en su trabajo, inclusive, porque originalmente las iniciativas usaron el término “empleados” y se cambió para quedar como “trabajadores”.

Segundo argumento de enfoque de derechos humanos: el artículo 1º constitucional prevé que “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”, por lo que la regla general es la máxima amplitud en el ejercicio de los derechos humanos, con excepciones expresas, por lo que



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

no deben presumirse, como prevé la tesis de jurisprudencia P./J. 20/2014 (10a.) 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”; y el Tribunal Pleno resolvió el amparo en revisión 295/2014, relacionado con la Ley General del Servicio Profesional Docente, en el que se determinó que las restricciones constitucionales no podían ser implícitas.

En ese tenor, consideró que la exclusión de los servidores públicos a que se refiere la fracción XIII, del régimen de derechos mínimos que contempla el apartado B, constituye una restricción constitucional, por lo que debería existir expresamente en la Constitución y no derivarlo implícitamente de las leyes que los regula. Así, valoró que una interpretación más armónica conduciría a sostener que estos servidores públicos *prima facie* se encuentran inmersos en la tutela del citado apartado B, por lo que son titulares de los derechos laborales que prevé, en la medida en que sean compatibles con la especial naturaleza de la función que desempeñan, lo cual significa que estos derechos pueden encontrar ciertas modulaciones en virtud de la especial función que desempeñan, lo que puede ser tutelado y analizado a la luz de diversos principios.



Tercer argumento de la lógica interna del precepto analizado: si se supone que el artículo 123, apartado B, fracción XIII, párrafo primero, constitucional es una cláusula de exclusión de dichos servidores públicos respecto de la protección otorgada por el catálogo de derechos reconocidos en el ese apartado, entonces perdería sentido su segundo párrafo —“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”— puesto que, inclusive, la Segunda Sala ha interpretado que tratándose de cuerpos de seguridad pública, aun cuando existe la prohibición de reinstalarlos en sus cargos, tienen derecho a una indemnización con fundamento precisamente en el artículo 123 constitucional, tal como lo prevé la tesis de jurisprudencia 2a./J. 198/2016 (10a.) de rubro “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.)]”.



Abundó que el proyecto reconoce que el Convenio 87 sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación y la Convención Americana sobre Derechos Humanos prevén que la libertad de asociación puede estar restringida en función de que tales funciones sean necesarias en una sociedad democrática, en interés de la seguridad nacional, de la seguridad, del orden público, o para proteger la salud, la moral pública o los derechos y libertades de los demás. Por ello, debería analizarse la validez de la norma impugnada, para determinar si resulta razonable y proporcional porque no puede restringirse, en automático, a los cuerpos de seguridad pública de gozar de los derechos laborales.

Precisó que la norma impugnada indica: “Además de lo señalado en el artículo anterior, serán motivo de remoción para los integrantes de las instituciones policiales cualquiera de las siguientes conductas: [...] X. Asociarse, formar parte o intervenir en sindicatos o agrupaciones, ya sea para reclamar sus derechos o para presionar a los mandos en relación a cuestiones del servicio, funciones, prestaciones, o cualquier otra”, la cual estimó que no resiste un test de proporcionalidad porque, al establecer la prohibición de asociación en forma absoluta como una causa de remoción de los miembros de los cuerpos de policía, constituye una medida excesivamente restrictiva del derecho y si bien el derecho de agrupación de dichos miembros puede modularse por la naturaleza de sus funciones, como prevén los instrumentos internacionales, en el caso resulta inválida



por ser excesivamente restrictiva, además de que sólo se dirige a los integrantes de las instituciones policiales.

Por tanto, anunció voto en contra del proyecto, con voto particular.

El señor Ministro Pérez Dayán explicó que el artículo 123, apartado B, fracción XIII, constitucional contempla tres restricciones fundamentales: 1) la estabilidad en el empleo, connatural al tema de la confianza, que no es exclusivo de este tipo de servidores públicos, sino extensivo a muchas otras funciones, por ejemplo, los trabajadores de confianza, 2) la posibilidad de aplicar retroactivamente la norma, pues previene la posibilidad de remover a un integrante de estas corporaciones si no cumple los requisitos al día de la remoción, no al día en que se le contrató, permitiendo que en el ínterin la legislación se modifique para exigir un requisito adicional a los que se tenían anteriormente, y 3) el recurso efectivo, ya que, aun cuando se llegue a demostrar en juicio que la causa de remoción fue injustificada, el Estado queda exento de reinstalarlo, y sólo está obligado a pagar una indemnización.

En el caso, se manifestó de acuerdo con la conclusión de que resulta válida la disposición combatida, en función de la naturaleza y características de los sujetos a los que se dirige. Recordó que los conceptos de invalidez se dirigieron, respectivamente, a la restricción del derecho de reunión, a la vulneración del principio de progresividad y a una ambigüedad de la disposición, por la forma tan amplia en



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

que está redactada. Precisó que este último aspecto no fue abordado por este Tribunal Pleno en la sesión anterior, y expresó dudas respecto de su conformidad constitucional.

Recapituló las restricciones apuntadas del artículo 123, apartado B, fracción XIII, constitucional, y aclaró que las causas de remoción deben establecerse lo más exactamente posible en la legislación, máxime que se prevé que, aun ganando un juicio, no se le restablece al afectado en su trabajo, sino que únicamente obtiene una indemnización.

Dio lectura al precepto combatido: “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”, del cual observó que el elemento “presionar” depende del temperamento y carácter del sujeto pasivo de la acción; sin embargo, la porción “o cualquier otra” podría dar lugar a que se remueva al elemento de seguridad pública por prácticamente cualquier acción y, en consecuencia, no podría ser reinstalado en su trabajo sólo en función del grado de presión que puede soportar un mando; además, estimó que no todas las presiones podrían radicar en el servicio público, sus funciones o prestaciones, por lo que —por ejemplo— cualquier sugerencia de un elemento a su mando



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

podría terminar por considerarse como “presión”, con la desventaja que eso genera en sus derechos humanos.

Advirtió que el proyecto establece una posibilidad alternativa a lo anterior en su párrafo ciento cuarenta y siete: “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”; sin embargo, estimó que persiste el elemento subjetivo del mando, quien determinará qué será o no una presión. Por tanto, valoró como excesiva la fracción X impugnada, por ser tan abierta que pudiera englobar, incluso, cuestiones que no guarden relación con la función estrictamente policial. Estimó que este problema no se presenta con las diversas fracciones VIII y IX, pues concretamente contemplan los supuestos de las huelgas y los paros de labores.

Por ello, y dado que la norma no colma los mínimos de seguridad jurídica que la legislación debe respetar, y considerando el régimen restrictivo tan severo del servicio público de la policía —por su no reinstalación—, se manifestó en contra del proyecto.

El señor Ministro Franco González Salas recordó que la Segunda Sala ha construido una doctrina en relación con



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

estos asuntos, y el proyecto da cuenta de la evolución del régimen del artículo 123, apartado B, constitucional.

Estimó que se trata de un régimen de excepción frente al régimen general. Preciso que dicho apartado B sufrió una reforma que no ha entrado en vigor; no obstante, se preveía que el Congreso de la Unión debía expedir leyes conforme a la base de dicho apartado, diseñado originalmente para regular las relaciones entre los Poderes de la Unión, el gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores. Aclaró que, dentro de ese régimen de excepción, se establecieron excepciones adicionales, siendo la de la fracción XIII clara en cuanto a que contempla “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”.

En el caso de los policías, recapituló que, desde las primeras décadas del Siglo XX y por disposición de diversos instrumentos internacionales de la Organización Internacional del Trabajo, se estableció un régimen diferente en atención a su propia naturaleza, por lo que los excluye del marco general de regulación laboral, sea apartado A o apartado B, mas ello no implica que no se les apliquen los beneficios adicionales que prevean sus propias leyes.

Por lo anterior, se pronunció esencialmente a favor del proyecto, con consideraciones que no comparte, lo que precisará en un voto concurrente, en congruencia con lo que ha votado en la Segunda Sala. Además, se manifestó en



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

a favor del proyecto porque atiende al aspecto convencional del sistema constitucional, en relación con este tipo de servidores públicos, por lo que los Estados quedan en libertad para establecer sus modalidades.

El señor Ministro Medina Mora I. se expresó, en general, a favor del proyecto, separándose de algunas consideraciones en cuanto a los aspectos de proporcionalidad y los derechos de libertad y asociación, en su vertiente de sindicalizaciones, pues no se refieren puntualmente a los conceptos de invalidez.

Concordó con el señor Ministro Franco González Salas en que, en la Segunda Sala, se ha desarrollado un alcance jurisprudencial diferente de los derechos de estos servidores públicos, puntualizando que están en un régimen de excepción. Sobre esos aspectos, formulará voto concurrente.

El señor Ministro Laynez Potisek coincidió con la postura de la señora Ministra Piña Hernández, en cuanto a que, independiente de la naturaleza de la relación, hay algunos derechos laborales que se les deben reconocer a estos servidores públicos. Ejemplificó que ninguna ley prevé el pago de horas extras para los miembros de las instituciones policiales; sin embargo, se han resuelto casos en la Sala, en el sentido de que tienen este tipo de derecho.

En cuanto a la exhortación del señor Ministro Cossío Díaz de abandonar el criterio de la relación administrativa, para señalar que es laboral, pero matizada por su ley



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

especial, en la cual pueden contenerse todas sus restricciones por la naturaleza de las funciones, además de las constitucionales de no permanencia y no reinstalación, advirtió que, para abandonar ese criterio, debe tomarse en cuenta el impacto del cambio.

Precisó que después de veinte años de sostenerse ese criterio ni el legislador federal ni los locales se han abstenido de regular aspectos laborales en las leyes que regulan a los cuerpos policíacos, surgiendo interrogantes sobre si la respectiva ausencia de regulación implica que los policías gozan o no de determinadas prerrogativas. Adelantó que no se pronunciará en cuanto al abandono o no de ese criterio, al no contar con los elementos suficientes para tomar una decisión en este momento.

Reiteró que una relación administrativa no significa la inexistencia de derechos laborales, y tampoco comulgó con que esos derechos forzosamente deben contenerse en ley, debiendo señalarse que en diversos precedentes se ha reconocido el goce a prerrogativas que no están previstas expresamente por las leyes respectivas.

Subrayó que el proyecto propone una interpretación conforme, en el sentido de reconocer que la restricción se refiere a la sindicalización y veda el derecho de libertad de reunión y asociación, por lo que su lectura debe permitir que estos derechos queden intocados. Estimó que esa restricción debería contenerse en una ley especial, como podrían ser la Ley Federal del Trabajo o la Ley Federal de



Los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B) del Artículo 123 Constitucional y, por lo tanto, estaría de acuerdo en no permitir esas prohibiciones abiertas y tajantes. Aclaró que se manifestó en un sentido similar en la sesión anterior en que se discutió este asunto.

Por otro lado, propuso declarar la invalidez de la porción normativa “Asociarse”, para que el precepto impugnado indique: “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. 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”, lo cual representa una limitación permitida por el artículo 123, apartado B, fracción XIII, constitucional.

Aclaró que podría votar en favor o en contra del proyecto, en función de estas dos reflexiones.

El señor Ministro Presidente Aguilar Morales consultó al señor Ministro Laynez Potisek en cuál sentido decantaría su voto.

El señor Ministro Laynez Potisek se posicionó a favor del proyecto, con voto concurrente por las consideraciones.

El señor Ministro Cossío Díaz retomó que el artículo 123, si bien históricamente ha incorporado regímenes particulares en épocas particulares, actualmente contiene



dos apartados, en los que se prevén diferencias entre trabajadores. En ese contexto, consideró difícil entender que una serie de modulaciones a un grupo laboral termine generando un régimen muy particular, al grado de terminar siendo de naturaleza administrativa. Señaló que, en todo caso, debe valorarse como un régimen laboral con excepciones. Entonces, concluyó que únicamente debe analizarse si esas excepciones son válidas o inválidas. Por tanto, se reafirmó en contra del proyecto.

El señor Ministro Presidente Aguilar Morales se pronunció de acuerdo con el proyecto, estimando que se trata de un régimen distinto, dado que el artículo 123, apartado B, fracción XIII, constitucional establece dos condiciones distintas a las previstas para el resto de los integrantes del Estado, máxime que contempla que se regirán por sus propias leyes.

Por lo que ve a la no reinstalación de estos servidores públicos, recordó que, cuando integraba la Segunda Sala, hizo una salvedad en el sentido de que sólo procede si el cese o destitución están originados en los requisitos de permanencia o por un procedimiento de responsabilidad porque, en la práctica, los daban de baja sin realizar una valoración sobre esos aspectos.

Consideró que se trata de un régimen administrativo y, por tanto, es una excepción al régimen laboral. Citó que, paradójicamente, la Primera Sala —por unanimidad de votos— estableció la tesis de jurisprudencia 1a./J. 106/2010



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

de rubro "POLICÍA FEDERAL MINISTERIAL. SUS AGENTES PERTENECEN CONSTITUCIONALMENTE A UN RÉGIMEN ESPECIAL DONDE NO PUEDE RECLAMARSE LA POSIBLE AFECTACIÓN A DERECHOS LABORALES COMO EL DE ESTABILIDAD EN EL EMPLEO O CARGO O INMUTABILIDAD DE LAS CONDICIONES DE PERMANENCIA", en la que se dijo 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", lo cual abona a su criterio de que no se trata de una relación laboral, sino de un régimen especial que se aproxima al administrativo.

El señor Ministro Pérez Dayán apuntó que el proyecto recopila mucho de lo que la Segunda Sala ha interpretado



acerca del régimen de los policías. Aclaró que la expresión de su voto no implica ningún ánimo de rebeldía hacia los criterios de esa Sala.

Estimó que, si la Constitución prevé unas categorías de servidores públicos que se regirán por sus propias normas, en las que se delimiten determinadas funciones, responsabilidades y competencias, no supone que dichas leyes puedan contener lo que sea, sino que deben adoptar los lineamientos específicos del artículo 123, esto es, se sabe que no gozan de determinados derechos, pero sí de los demás. Advirtió que sería difícil justificar una decisión en contrario en una dinámica de derechos humanos.

Adelantó que, con esa óptica, las leyes especiales serán motivo de impugnación. En la del caso, estimó que la causa de remoción, al ser abierta y difícil de atajar, genera inseguridad jurídica y, por tanto, se reafirmó en contra del proyecto.

La señora Ministra Piña Hernández estimó que la tesis leída de la Primera Sala no resulta inexacta con lo propuesto en el proyecto, pues en ambos textos citan el mismo convenio.

Hizo hincapié en que no compartiría la afirmación de que, si la Constitución contempla que esos servidores públicos se rijan por sus propias leyes, éstas no puedan tener ningún control de regularidad constitucional ante cualquier transgresión a sus derechos fundamentales.



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

En cuanto a la norma en concreto, sopesó que no pasa el parámetro de regularidad constitucional y, por eso, votará en contra en este asunto.

El señor Ministro ponente Pardo Rebolledo reconoció que el proyecto abarca diversas cuestiones que no son necesarias para resolver el caso concreto y, tal vez por eso, se generó una discusión por la desviación de la atención hacia esos aspectos.

Aclaró que el proyecto: 1) recogió los criterios de ambas Salas, coincidentes y reiterados en el sentido de que la relación del Estado con sus elementos policiales es administrativa, por lo que sus derechos también son de naturaleza administrativa, pero ello no tendía a determinar que se les prohíba tener otro tipo de derechos, contemplados en el artículo 123, y 2) retoma la discusión anterior, en la que se concluyó que había un régimen de excepción para los integrantes de los cuerpos policiales, considerado como una restricción constitucional, incluso validada a nivel convencional por distintos documentos y tratados.

En cuanto a lo expuesto por el señor Ministro Laynez Potisek, puntualizó que el proyecto no sugiere una interpretación conforme, sino literal del artículo 160, fracción X, impugnado, precisando su lectura correcta con el párrafo que aludió el señor Ministro Pérez Dayán.



Adelantó que estará atento a la posición mayoritaria y ofreció modificar el proyecto incorporando las observaciones o salvedades u obviando aspectos no esenciales de los que se expresaron los señores Ministros Franco González Salas, Medina Mora I. y Laynez Potisek, si le comparten alguna nota informativa.

Modificó el proyecto con las observaciones que le remitió el señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena, en el sentido de eliminar las partes en las que se afirma o sugiere la idea de que los elementos de seguridad pública tienen derecho a asociarse para defender sus derechos, porque ello resultaría contradictorio con la interpretación que se plantea.

El señor Ministro Franco González Salas indicó que remitirá la nota solicitada por el señor Ministro ponente Pardo Rebolledo.

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



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

Por instrucciones del señor Ministro Presidente Aguilar Morales, el secretario general de acuerdos leyó los puntos resolutivos que regirán el presente asunto, en los siguientes términos:

“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.”

El señor Ministro Presidente Aguilar Morales sometió a votación la congruencia formal de los puntos resolutivos, la cual se aprobó en votación económica por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de



Sesión Pública Núm. 40

Jueves 11 de mayo de 2017

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I.,
Layne Potisek, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales.

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

Acto continuo, levantó la sesión a las trece horas con treinta y dos minutos, previa convocatoria que emitió a los integrantes del Tribunal Pleno para acudir a la próxima sesión pública ordinaria que se celebrará el lunes quince de mayo del año en curso, a la hora de costumbre.

Firman esta acta el señor Ministro Presidente Luis María Aguilar Morales y el licenciado Rafael Coello Cetina, secretario general de acuerdos, quien da fe.

SUPREMA CORTE DE
JUSTICIA DE LA NACIÓN
SECRETARÍA GENERAL DE ACUERDOS

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN