



Universidad Autónoma de Querétaro
Facultad de Derecho
Maestría en Derecho

Opción de titulación
Tesis

“Disciplina policial. El órgano competente para seguir y resolver el procedimiento en materia de disciplina policial, es el consejo de honor y justicia o su similar.”

Que como parte de los requisitos para obtener el grado de
Maestría en Derecho

Presenta:

CARLOS RODRÍGUEZ BARRÓN

Dirigido por:

DOCTOR JESÚS MANUEL COUOH VELASCO

Doctor José Manuel Couoh Velasco
Presidente

Gerardo Servín Aguilón
Secretario

Enrique Rabell García
Vocal

Jesús García Hernández
Suplente

Álvaro Morales Avilés
Suplente

Centro Universitario
Querétaro, Qro.
Noviembre 2020

Resumen

Una de las preocupaciones más sentidas de la población de nuestro país a través de la historia, es la inseguridad pública que se ha venido viviendo históricamente derivado de la cada vez más grave incidencia de delitos de toda índole y más aun de los que se denomina de alto impacto, los cuales lejos de disminuir se han venido acrecentando al paso del tiempo hasta niveles escandalosos.

Los cuerpos de seguridad pública encargados de la difícil tarea de proporcionar seguridad a la población, sufren grave incertidumbre jurídica derivado de la inexistencia del derecho a la estabilidad en su cargo por indicación de la fracción XIII del apartado B de la constitución política de los estados unidos mexicanos.

Dicha incertidumbre se ve acrecentada en cuanto a que, con frecuencia, se separa a los integrantes de la policía sin que se les respete su derecho de audiencia o bien, solo se simula el procedimiento sancionador instaurado por órganos que carecen de competencia legal para tal propósito, pero instalados por merced de los reglamentos de las autoridades que rebasan a la ley de la materia a que se deben ceñir, que en el caso, es la ley general del sistema nacional de seguridad pública, , reglamentaria de la fracción XIII del apartado B del numeral 123 constitucional, norma nacional que en su numeral 105 establece al consejo de honor y justicia de la corporación policial de que se trate, como el ente competente para conocer, desahogar y resolver los procedimientos sancionadores que deriven de conductas infractoras –probables- imputadas a los elementos de policía del estado de Querétaro y sus municipios y, en su caso, determinar la sanción correspondiente.

El problema a discernir que origina este trabajo, estriba en destacar la problemática que se genera a partir de que cada estado y municipio, en uso indiscriminado y desaforado de las facultades legislativas; reglamentarias y reglamentarias que respectivamente les son propias, establecen órganos para conocer y resolver los problemas materia de disciplina policial que frecuentemente colisionan con las

bases mínimas que establece el ordenamiento nacional o, bien se abstienen de prever a los órganos competentes para tal fin.

Palabras clave:

Responsabilidad civil; Indemnización del daño; Prescripción de la acción; Control constitucional; Servidores públicos, Responsabilidad civil, seguridad pública.

Dirección General de Bibliotecas UAQ

Summary

One of the most felt concerns of the people of our country throughout history, is the public insecurity that has been lived historically stemming from the increasingly serious incidence of crimes of all kinds and even more so that it is called unimpable which far from diminishing have been increasing the passage of time to outrageous levels.

The public law enforcement corps responsible for the difficult task of providing security to the population, suffers serious legal uncertainty arising from the absence of the right to stability in their position as indicated by section XIII of paragraph B of the constitution of the United States of Mexico.

This uncertainty is heightened by the addition that members of the police are often separated without being respected for their right of hearing or only the penalty procedure instituted by bodies that lack legal jurisdiction to this purpose, but installed at the mercy of the regulations of the authorities which go beyond the law of the matter to be confined, which in the case, is the general law of the national public safety system, regulation of section XIII of paragraph B of numeral 123 constitutional, a national rule which in its numeral 105 establishes the honor and justice council of the police corporation concerned, such as the competent body to know, vent and resolve sanctioning procedures arising from infringing conduct – probable- attributable to the police elements of the state of Querétaro and its municipalities and, where appropriate, determine the corresponding sanction.

The problem to discern that this work originates is to highlight the problems that arise from that each state and municipality, in indiscriminate use and dismembered of legislative faculties; regulations that are respectively their own, establish bodies to understand and resolve problems of police discipline that often collide with the minimum bases laid down by national law or, ben se they refrain from providing competent orenes for this purpose.

Key words

Civil liability, Damage compensation, Prescription of the action, Constitutional control, Public servers, Civil liability and public security.

Dirección General de Bibliotecas UAQ

Dedicatoria

A Dios y a la virgen María, a mi esposa, mis padres, mis hijos todos por su gran amor, confianza y paciencia que son motor de mi existencia.

Dirección General de Bibliotecas UAQ

Agradecimientos:

Agradecimientos:

Mi agradecimiento sincero y perenne:

A la Universidad Autónoma de Querétaro por la invaluable oportunidad de obtener el grado de Maestría en derecho, especialmente a la división de Postgrado de la Facultad de Derecho de esta Honorable Alma Mater, cuna de sabiduría y libertad de pensamiento.

Al Doctor Juan Manuel Couoh Velasco que dirigió este trabajo por su paciencia y generosidad.

Dirección General de Bibliotecas UAQ

INDICE

| | |
|----------------------|----|
| Resumen..... | 2 |
| Summary..... | 3 |
| Dedicatoria..... | 4 |
| Agradecimientos..... | 5 |
| Índice..... | 6 |
| Introducción..... | 10 |

CAPITULO PRIMERO

EL PROCEDIMIENTO SANCIONADOR POLICIAL EN QUERETARO FRENTE A LA LEY GENERAL DEL SISTEMA NACIONAL DE SEGURIDAD PUBLICA.

| | |
|--|-----------|
| 1.1. Antecedentes de las responsabilidades administrativas de servidores públicos del que deriva el procedimiento sancionador policial..... | 13 |
| 1.2. Evolución histórica del procedimiento disciplinario policial en Querétaro..... | 17 |
| 1.3. Naturaleza administrativa y no laboral de las relaciones de trabajo entre las policías y la administración pública de la federación, los estados y los municipios de los estados unidos mexicanos..... | 19 |

CAPITULO SEGUNDO.

EL PROCEDIMIENTO DICIPLINARIO POLICIAL, CONCEPTO Y SU PROBLEMÁTICA.

| | |
|---|----|
| 2.1. La responsabilidad administrativa en su versión disciplinaria policial..... | 21 |
| 2.2. Problemas constitucionales de la estructura de los reglamentos municipales de Querétaro, Querétaro en materia disciplinaria policial..... | 23 |
| 2.3 Incompetencia de órganos distintos al consejo de honor y justicia de las corporaciones seguridad pública en materia disciplinaria policial..... | 24 |

CAPÍTULO TERCERO.

PROCEDIMIENTO DISCIPLINARIO EN EL MUNICIPIO DE QUERÉTARO.

| | |
|--|----|
| 3.1. Procedimiento disciplinario policial..... | 25 |
| 3.2 Orden jurídico que prevé los procedimientos disciplinarios a seguir en contra de los elementos policiales del municipio de Querétaro, Querétaro..... | 26 |

ANEXO.

| | |
|--|----|
| Estudio de la sentencia dictada por juez de justicia administrativa del distrito jurisdiccional de Querétaro, Querétaro..... | 31 |
| Conclusiones..... | 41 |
| Bibliografía..... | 44 |

Introducción.

Los elementos de seguridad pública de la nación, aparte de la complejidad y riesgosa que resulta la tarea que les es propia, por disposición inserta en la fracción XIII del apartado B del numeral 123 constitucional, se encuentran sujetos a leyes diversas a las que aplican al resto de los servidores públicos federales, estatales y municipales, lo que ha originado que no les sea aplicable la normatividad laboral y se rijan por leyes especiales en lo relativo a la relación que sostienen con la administración pública.

La particularidad de la relación en comento, origino que en el ordinal 105 de la ley general del sistema nacional de seguridad pública se establecieran los órganos disciplinarios en materia policial que deben conocer de las faltas en que incurran los policías así como los aspectos mínimos que se deben observar por parte de las autoridades municipales, estatales y federales para conformar los órganos referidos, sin embargo, de manera por demás reiterada las autoridades estatales y municipales han sido omisos en cumplir con dichos requisitos mínimos en la constitución de sus órganos disciplinarios, así como las facultades que les son propias conforme se indica en la norma de ley de seguridad pública antes referida. Siendo así, que las autoridades de los tres ámbitos de gobierno a través de sus legislaciones y reglamentos locales, optan por generar órganos disciplinarios cuya conformación no se ajusta a lo que indica la norma nacional, al tiempo que, eventualmente delegan a favor de diversas autoridades facultades que solo le son propias a los órganos disciplinarios específicos, con lo que demeritan el derecho a la administración de justicia que les es propia a los elementos policiales del estado o municipio de que se trate, como así ocurre en el caso del municipio de Querétaro, Querétaro.

En el caso que se expone a través de este trabajo, se advierte que el ayuntamiento del municipio de Querétaro, Querétaro, se extralimita en sus funciones

reglamentarias al señalar al órgano municipal de control interno del ayuntamiento del municipio de Querétaro, Querétaro, como autoridad para instruir los procedimientos disciplinarios en contra de los policías de dicho municipio, lo cual implica un claro abuso de las facultades reglamentarias que le señala el numeral 115 de la constitución política de los estados unidos mexicanos en perjuicio de los elementos policiales que nos ocupan, lo que implica una desnaturalización del propósito del legislativo federal aterrizada en la norma 105 de la ley nacional de seguridad pública, que fue que los órganos disciplinarios en materia policial sea colegiado y contara o cuente con integrantes de la corporación a que pertenezca el policía encauzado.

Lo que fue así, para que el consejo u órgano pluripersonal contara o cuente, con la opinión calificada de servidores públicos con conocimiento del entramado y vicisitudes que son parte de la función operativa policial, la del resto de vocales - entre ellos ciudadanos- y así obtener un resultado del procedimiento más apegado a la realidad y justicia, lo que no es posible obtener a partir del trabajo de un órgano de control en cuya conformación no es ni colegiada ni cuenta con vocales ni elementos de policía que participen, opinen y se genere la resolución pertinente derivada del procedimiento.

En ese camino, conviene recordar que los individuos que forman parte de los cuerpos de policía del país, al igual que el resto de la población, son poseedores del derecho a que se les administre justicia conforme a lo que indican los numerales 1, 14, 16 y 17 de nuestra constitución política. Derecho que es trastocado por los reglamentos del consejo de honor y justicia de la secretaria de seguridad pública y del órgano municipal de responsabilidades administrativas ambos del municipio de Querétaro, Querétaro, que, el primero mencionado, genera al consejo de mérito, la facultad de delegar sus funciones de instrucción a otro órgano y, el segundo mencionado, otorga facultades para desahogar el procedimiento disciplinario al órgano municipal de responsabilidades administrativas, los cuales deben ser modificados eliminando dichos aspectos para con ello ajustarlos al mandato

nacional. Conviene precisar, que el caso que se analiza en este trabajo solo es un ejemplo de los innumerables que ocurren al respecto, tanto en el ámbito municipal como en el estatal, por lo que es de suma importancia que se genere un solo sistema disciplinario policial para que rija y se observe en el ámbito federal y local, de manera similar al código nacional de procedimientos penales.

Dirección General de Bibliotecas UAQ

CAPÍTULO PRIMERO

EL PROCEDIMIENTO SANCIONADOR POLICIAL EN QUERÉTARO, FRENTE A LA LEY GENERAL DEL SISTEMA NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA.

1.1. Evolución de las responsabilidades administrativas como instrumento para erradicar la corrupción -del que deriva el procedimiento sancionador policial.

La Constitución de los países precisa las actividades que les son propias a los órganos estatales, al mismo tiempo que los dota de competencia y establece los derechos de las personas, que el estado reconoce y debe reconocer.. A ese tópico, para Carl Smichtt (citado por González y López) la Constitución de un Estado contiene dos elementos:

“...la protección a la libertad individual frente al Estado y un elemento político del que procede la forma de gobierno. Agrega que, a su vez, la libertad se deduce de dos principios: el de distribución, en virtud del cual el poder del Estado se divide y encierra en un sistema de competencias circunscritas (conocido como división de poderes); y el principio de organización, que pone en práctica el de distribución (frenos y controles recíprocos).

Lo anterior debe complementarse con los derechos fundamentales, ya que éstos constituyen una forma especial de relación entre los particulares y el Estado, que en ocasiones se traduce en una obligación de abstención o no intervención para la autoridad, y en otras en un deber de prestación por parte del Estado”.¹

Es por ello que la Constitución es la suma de factores reales del poder de un país; los cuales son decisivos para la estructura y funcionamiento de un Estado y, al mismo tiempo, está encaminada a mantener vigente el sistema jurídico, por ello la Constitución es el orden jurídico génesis y fundamental de la sociedad, en tanto establece los principios que obligadamente conforman al poder político. Es por esa

¹ GONZALES, María Del Refugio y LOPEZ AYLON, Sergio (cods). Transiciones y diseños institucionales. 1ª reim., México, D.F. IJ-UNAM,2000. P. 57

razon que la tarea fundamental de las autoridades siempre debe estar ceñida a los postulados constitucionales.

En ese orden, es de destacar que los elementos de seguridad pública de la federación, los estados y los municipios de la nación, están sujetos, entre otros, a un régimen de trabajo de naturaleza administrativa y no laboral por disposición inserta en la fracción XIII del apartado B del artículo 123 constitucional² razon por la cual la relación que mantienen con la administración pública federal, estatal o municipal, se rige por la normatividad que en materia de seguridad expidan los tres ámbitos de poder en sus respectivas competencias, entre ellas las relativas a los procedimientos sancionadores en materia de disciplina policial.

En ese sentido, es de recordar que, derivado de la complejidad de la actividad que desempeñan en dicho encargo público, están mayormente expuestos a incurrir por acción u omisión, en conductas infractoras tanto en materia disciplinaria policial como administrativa y/o civil y/o penal.

En lo tocante a la materia administrativa, en el caso de los elementos de policía las conductas irregulares en que incurrir y/o se les atribuyen específico dichas conductas son sancionadas a través de procedimientos establecidos principalmente en los reglamentos de cada corporación, no necesariamente consecuentes con lo que indica la ley general del sistema nacional de seguridad pública. Conviene reflexionar, que históricamente los elementos de policía han sido relegado socialmente y denigrados derivado de la tarea que le es propia.

Que durante todo el tiempo y hasta el pasado reciente, los elementos de policía eran despedidos de modo incluso de manera humillante por cualquier funcionario público, a lo cual los policías no contaban o desconocían instrumentos para ejercitar una defensa de sus derechos.

² México: Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_090819.pdf (28 de noviembre de 2019)

Aspectos que siendo por demás reprobables, eran aceptados por la sociedad e incluso todavía, frecuentemente utilizados por las autoridades para simular que atacaban la corrupción y la arbitrariedad de los elementos de policía, es decir se utilizaban para mejorar o tratar de mejorar la imagen de los gobiernos en turno, en perjuicio de los elementos de policía quienes se veían indefensos ante los abusos de poder de que eran objeto.

En la actualidad se cuenta con la ley general del sistema nacional de seguridad pública, la que fue publicada el día 2 de enero de 2009³, la que señala los lineamientos mínimos a que se deben ceñir las autoridades federales, estatales y municipales para generar autoridades competentes y normas instrumentales para efectos de dilucidar las conductas infractoras que les impune a los elementos de policiales del país, sin embargo, dichas autoridades frecuentemente desatienden dichas normas nacionales y, a su libre arbitrio generan sus órganos encargados de dicha tarea disciplinaria policial, apartándose de lo que indica la ley nacional.

No obstante, lo anterior, el proceder al respecto de las autoridades estatales y municipales principalmente, da lugar a que los órganos que crean para regular la conducta de los policías, se integren de tal forma que no garantizan el debido proceso a que tiene derecho los elementos de policía, menos garantizan la correcta resolución que dictan dichos entes.

En el caso, el juicio y resolución que es motivo de análisis en este trabajo, las normas que sirvieron de sustento al juez para decidirlo que son las reglamentarias emitidas por el ayuntamiento del municipio de Querétaro, que tratan respecto de los procedimientos disciplinarios, los órganos para instruirlos y resolverlos, que son específicamente: el reglamento del consejo de honor y justicia de la secretaria de seguridad pública y el ídem del órgano municipal de responsabilidades administrativas ambos del municipio en comento, son contrarias a lo que indica el

³ México: Ley General del sistema nacional de seguridad pública. http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_090819.pdf (28 de noviembre del 2019)

numeral 105 de la ley nacional del sistema nacional de seguridad publicada⁴, en cuanto le otorgan facultades a un órgano unipersonal para seguir el procedimiento disciplinario, siendo que, por disposición del legislativo federal, tal órgano debe ser pluripersonal y contar entre sus integrantes con elementos policiales de la misma corporación a que pertenezca el encauzado.

Ahora bien, el objeto de estudio de este trabajo, consiste en establecer las discrepancias entre lo que indica la ley del sistema nacional de seguridad pública respecto de los órganos que se deben crear para conocer y resolver los procedimientos disciplinarios que se sigan contra elementos de policía del país, frente al contenido del reglamento del consejo de honor y justicia y el ídem del órgano de responsabilidades administrativas de los servidores públicos ambos del municipio de Querétaro, Querétaro, derivado de lo cual, lo inexacto que es la inconstitucional de la sentenci⁵ dictada en el juicio de nulidad administrativa seguido por el juzgado 2º de justicia administrativa del distrito jurisdicente de Querétaro, Querétaro, que decreto la validez del procedimiento disciplinario policial instruido por el órgano municipal de responsabilidades administrativas, así como la resolución sancionadora de destitución dictada por el consejo de honor y justicia de la secretaria de seguridad pública de Querétaro, en contra de una elemento de policía municipal adscrita a la secretaria de seguridad pública municipal de Querétaro, así como la de la posible solución para que se generen procedimientos uniformes para todos los elementos de policía federales, estatales y municipales y no como hasta ahora que, en un entendimiento limitado de la realidad social y policial, en que cada ayuntamiento crea a sus órganos y faculta a las autoridades que se le ocurran su libre arbitrio.

⁴ *Ídem* (28 de noviembre de 2019)

⁵ Se omite el número para protección de los datos personales

1.2. Evolución histórica del procedimiento disciplinario policial en Querétaro.

En el estado de Querétaro y sus municipios los antecedentes de problemas en materia de disciplina policial, deriva de la ley de seguridad pública del estado en vigor a partir del 20 de marzo de 1997⁶, en que dicho cuerpo normativo no preveía procedimientos ni órganos específicos para conocer de las irregularidades administrativas en que incurriera el personal operativo de seguridad pública del estado y municipios, únicamente el numeral 8 fracción IX de dicha ley, otorgaba al director de la corporación facultades para correctivos disciplinarios, por lo cual la destitución o aplicación de separación del cargo no contaba con sustento jurídico alguno, y por ello se determinaba por cualquier servidor público de la corporación policial estatal o municipal de que se tratara.

Proceder que violentaba el derecho de audiencia de los elementos, aunque eventualmente se aplicaba la ley de responsabilidades de los servidores públicos y se seguía el procedimiento respectivo por parte de la contraloría del estado en contra de los policías pretendidamente infractores de sus obligaciones, empero, ello infraccionaba lo que indica el numeral 123 apartado B fracción XIII de la constitución política de los estados unidos mexicanos, el cual establece que los elementos de seguridad pública, militares, marinos, personal diplomático, entre otros, se rigen por sus propias leyes y así fue discernido por el pleno de la suprema corte de justicia de la nación en la jurisprudencia por contradicción de tesis número 11/94⁷ de fecha treinta y uno de agosto de mil novecientos noventa y cinco del pleno de la suprema corte de justicia de la nación⁸ razón constitucional por la cual es la ley de la materia –de seguridad pública- la que aplica en los asuntos relacionados con los policías, entre ellos las irregularidades en que incurran en el ejercicio de su cargo⁹.

⁶ México – Querétaro: Ley de Seguridad Pública)

⁷ Semanario judicial de la federación)

⁸ *Ídem*

⁹ México: Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Posteriormente a partir del 1 de octubre del año 2006, entro en vigor la ley de Seguridad pública para el estado de Querétaro¹⁰, en la que en los numerales 128 y 170 de dicha ley, se integró al consejo de honor y justicia como órgano competente para el conocimiento de las acciones disciplinarias y la aplicación de sanciones derivadas del proceder irregular en que incurren los elementos de policía de esta entidad federativa, aun cuando en la dicha ley se dotaba al titular de la corporación a través del numeral 108 de la normatividad en comento, para destituir libremente al personal operativo de la corporación policial del estado o municipios de que se tratare, lo que quebrantaba el derecho de audiencia del policía afectado, reconocido en los numerales 14, 16 y 17 de la Constitución política de la nación.

En la ley del sistema estatal de seguridad ciudadana en vigor a partir del día 30 de agosto de 2014 dentro del numeral 171¹¹, se dio continuidad al órgano denominado consejo de honor y justicia de la policía estatal, como el ente facultado para conocer, seguir el procedimiento y sanción en materia disciplinaria del personal policial de las corporaciones de esta entidad federativa.

En la ley de seguridad del estado de Querétaro en vigor a partir del 30 de mayo de 2016¹², se omitió establecer con claridad cuál es el órgano competente para sustanciar los procedimientos y aplicar las sanciones en materia disciplinaria policial al personal operativo de las corporaciones de seguridad pública del estado. Sin embargo, la ley general del sistema nacional de seguridad pública de observancia en todo el territorio nacional, es específica, en cuanto a que el órgano de mérito debe tratarse de un ente pluripersonal que debe contar con la participación de elementos operativos de la corporación a la que pertenezca el policía encauzado.

¹⁰ Estado de Querétaro, México.

¹¹ Periódico oficial La Sombra de Arteaga del estado de Querétaro)

¹² *Ídem*

1.3. Naturaleza administrativa y no laboral de las relaciones de trabajo entre los policías y la administración pública de la federación, los estados y los municipios de los estados unidos mexicanos.

La fracción XIII del apartado B del numeral 123 constitucional, indica que los elementos de seguridad pública de la federación los estados y los municipios del país se rigen por sus propias leyes.

Al respecto, la suprema corte de justicia de la nación funcionando en pleno en la jurisprudencia por contradicción de Tesis: numero P./J. 24/95 denominada: *“POLICIAS MUNICIPALES Y JUDICIALES AL SERVICIO DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MEXICO Y DE SUS MUNICIPIOS. SU RELACION JURIDICA ES DE NATURALEZA ADMINISTRATIVA.”*¹³

Resolvió, que la relación de dichos servidores públicos con la entidad pública es de naturaleza administrativa y no laboral¹⁴, por lo cual, los integrantes de los cuerpos policiales del país no están sujetos a las leyes laborales, sino a las de orden administrativo y, las determinaciones o resoluciones que dictan los entes públicos dirigidos a ellos, se trata de actos de autoridad y, por tal razon, todos los actos que se les dirijan deben ser debidamente fundados y motivados conforme lo indican los ordinales 14,16 y 17 de nuestra constitución política de los estados unidos mexicanos.¹⁵

En ese orden y, derivado de la relación *sui generis* que priva en las relaciones entre los policías y los entes públicos, es por lo que se hizo necesario crear órganos jurisdicente encargados de conocer de los procedimientos sancionadores en materia de disciplina policial ante la inaplicabilidad de las leyes laborales en tratándose de policías, porque a razon de la dicha restricción constitucional, no es dable que, cuando incurran en infracciones a las obligaciones de servicio que les son propias se les sancione (suspenda, despida, rescinda el contrato de trabajo, etc.), mediante los procedimientos que señalan las leyes laborales.

¹³ México: Semanario judicial de la federación y su gaceta tomo II pagina 43 novena época.

¹⁴ El contenido íntegro de la tesis en consulta se refiere a los policías en general no solo a los del estado de México.

¹⁵ México: Constitución política de los estados unidos mexicanos de 1917 (*ibídem*)

Así tenemos, que el congreso de la republica al generar la ley general del sistema nacional de seguridad pública, incluyo en el numeral 105¹⁶ de dicho ordenamiento la obligada creación del consejo de honor y justicia de los cuerpos de policía de la federación, los estados y los municipios del país, para que estos órganos sean los facultados para conocer, instruir el procedimiento sancionador y la aplicación, en su caso, de las sanciones correspondientes. Habiéndose precisado en la legislación nacional en comento, que dichos consejos o sus similares, deben ser pluripersonales y que, en su conformación, se deben incorporar cuando menos elementos operativos del cuerpo o unidad de policía al que pertenezca el elemento policial a encauzar.

La razón de dicha incorporación al consejo de integrantes del personal operativo policial, fue encaminada a que el pleno del consejo contara con opiniones de personas que conozcan de la tarea, practica u operación policial, para con ello lograr una mejor opinión o juicio respecto de las imputaciones y/o responsabilidades que les sean atribuidas infractoras del orden disciplinario policial, porque son los elementos de policía quienes cuentan con la experiencia práctica para dilucidar si las conductas desplegadas por los elementos policiales es acorde a los hechos y circunstancias que hayan acontecido.

¹⁶ México: Ley General del sistema nacional de seguridad publica
http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_090819.pdf (29 de noviembre de 2019)

CAPITULO SEGUNDO.

EL PROCEDIMIENTO DISCIPLINARIO POLICIAL, CONCEPTO Y SU PROBLEMÁTICA.

Los problemas más frecuentes para la eficiencia del servicio público es la de la aplicación de las sanciones disciplinarias en materia de responsabilidades administrativas de las que también forma parte de disciplina policial, en razón de la deficiente configuración que localmente y con frecuencia realizan las autoridades respectivas, de los órganos de disciplina policial, de ahí la necesaria estructuración de elementos jurídicos que eviten dichas deficiencias.

2.1. La responsabilidad administrativa en su versión disciplinaria policial.

Es innegable que, en el ejercicio de sus funciones, los servidores públicos pueden incurrir en actos u omisiones que les acarree responsabilidad, en cualquiera de sus tipos: penal, política o administrativa, tal y como lo prevé el Título Cuarto¹⁷ de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La responsabilidad de los servidores públicos no es un concepto nuevo o reciente, en nuestra tradición jurídica se remonta a los juicios de residencia y las visitas ordenadas desde la Península Ibérica para fiscalizar el desempeño de todos los funcionarios públicos de la Nueva España.

“El juicio de residencia, o simplemente residencia, era la cuenta que se tomaba de los actos cumplidos por un funcionario público al terminar el desempeño de su cargo. Se dividía en dos partes. En la primera se investigaba de oficio la conducta del funcionario; en la segunda se recibían las demandas que interponían los particulares

¹⁷ México: Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_090819.pdf (29 de noviembre 2019)

*ofendidos para obtener satisfacción de los agravios y vejaciones que habían recibido del enjuiciado”.*¹⁸

Estos juicios de residencia no tenían como único objetivo la fiscalización de los servidores públicos puesto que las leyes establecían para los funcionarios americanos la necesidad de demostrar (generalmente con la sentencia de dicho juicio) su fiel cumplimiento, lo que les permitía optar a nuevos cargos.

Ahora bien, en el caso el procedimiento disciplinario policial se trata de un tema novedoso en México, en cuanto hasta el pasado reciente no se instauraba ninguno previo a sancionar a los elementos policiales por parte de la autoridad administrativa, aun cuando eventualmente se servían de ciertas prácticas militares para sancionar desde con la amonestación hasta la destitución del cargo, hasta que se instauró en la ley de seguridad pública de Querétaro.

En ese contexto, es oportuno mencionar que, en el caso del estado de Querétaro, la ley de seguridad del estado de Querétaro (que sustituyó a la ley del sistema estatal de seguridad ciudadana), es omisa en prever al órgano encargado de la disciplina policial que debe operar en las corporaciones de seguridad pública del estado y municipios y solo se refiere a los órganos internos de control de cada corporación sin establecer ni la integración ni las facultades que les son propias.

Como se dijo en el capítulo anterior, para dichos fines sancionadores en materia policial, el legislador federal insertó en el numeral 105 de la ley general del sistema nacional de seguridad pública¹⁹ los lineamientos y requisitos mínimos a seguir por las autoridades federales, estatales y municipales para la conformación de los órganos facultados para conocer de las infracciones a la disciplina policial, al igual que para fijar la competencia que les es propia para tales fines, señalado como tal autoridad a la que denomina como consejo de honor y justicia integrada por

¹⁸ FERNÁNDEZ Delgado, Miguel Ángel y José Luis Soberanes Fernández, *Antecedentes históricos de la responsabilidad de los servidores públicos en México en Código Ético de Conducta de los Servidores Públicos*, México, D.F., IJ, 1994. pp. 13-14.

¹⁹ México: Ley General del sistema nacional de seguridad pública http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_090819.pdf (29 de noviembre 2019)

pluralidad de personas entre las que debe contarse con elementos del cuerpo operativo policial al que pertenezca el denunciado, dejando al arbitrio de cada corporación la denominación de dichos órganos, no así la de la integración de estos ni las facultades que les resultan conforme a dicha ley.

Es conveniente precisar, que, en la ley de seguridad del estado de Querétaro, no se incluyó el procedimiento al que se debe sujetar a los elementos de seguridad pública del estado y los municipios y solo se indica que las corporaciones establecerán lo relativo en sus respectivos ordenamientos. Sin demérito de que la ley y los reglamentos locales, están sujetos a la ley general del sistema nacional de seguridad pública, como así lo indica el numeral 1 de ésta.

2.2. Problemas constitucionales de la estructura de los reglamentos municipales de Querétaro, Querétaro en materia disciplinaria policial.

Así tenemos, que respecto al tema de disciplina policial, fue que el ayuntamiento del municipio de Querétaro, Querétaro, expidió el reglamento del consejo de honor y justicia de la secretaria de seguridad pública municipal y el ídem del órgano municipal de responsabilidades administrativas, para tal municipio, mismos que prevén, que el consejo de honor y justicia puede delegar al órgano municipal de responsabilidades administrativas, las facultades para instruir el procedimiento disciplinario en contra de los elementos de policía municipal de dicho lugar, ello a pesar de que la norma 105 de la ley nacional no prevé la facultad de instrucción del dicho procedimiento a favor de ningún otro ente, sino única y exclusivamente a favor del consejo de honor y justicia de la corporación a que este adscrita el elemento a instruir, mismo que debe ser pluripersonal o colegiado, con la participación en su integración de cuando menos elementos de la corporación a que pertenezca el policía a quien se va a sujetar a la instrucción.

De igual manera es de precisar, que la ley general nacional de seguridad pública en comento, tampoco permite ni prevé la posibilidad de que el consejo de honor y justicia pueda delegar dicha facultad a favor de diverso ente administrativo, menos aún, porque el órgano municipal de responsabilidades administrativas no cuenta con una estructura ni lejanamente semejante a la del consejo, en tanto aquel es integrado de manera unipersonal, en tanto que, por mandato de la ley nacional, el procedimiento debe seguirse por un órgano pluripersonal. Y es por esas razones por las que se estima que las disposiciones recalentadas insertas en dichos ordenamientos jurídicos quebrantan lo que indica el ordinal 115 constitucional, por lo cual vulneran los derechos a la seguridad jurídica de los policías municipales que les son reconocidos en los numerales 14,16 y 17 constitucionales, aparte de que se quebranta en su perjuicio su derecho a que se les juzgue con la participación de los elementos de su corporación.

2.3 Incompetencia de órganos distintos al consejo de honor y justicia de las corporaciones seguridad pública en materia disciplinaria policial.

A razón de lo dispuesto en la ley general del sistema nacional de seguridad pública en el texto inserto en el numeral 105 de la ley nacional de seguridad pública y, conforme la fracción XIII del apartado B del ordinal 123 constitucional, la estructura de las reglamentaciones en estudio, al dar lugar a que se instruyan procedimientos disciplinarios en contra de los elementos de seguridad pública municipal del municipio de Querétaro, Querétaro por un órgano unipersonal que no es autoridad en materia de seguridad pública contraviniendo la normatividad nacional, genera la necesaria derogación de los numerales de los reglamentos del consejo de honor y justicia y los del ídem del órgano municipal de responsabilidades administrativas, ambos del municipio de Querétaro, Querétaro, para que sea solo y únicamente consejo de honor y justicia de la corporación municipal, el facultado para instruir el procedimiento disciplinario policial al personal operativo así como la resolución del mismo, para que con ello se repare el orden constitucional.

CAPÍTULO TERCERO.

PROCEDIMIENTO DISCIPLINARIO EN EL MUNICIPIO DE QUERÉTARO.

3.1. Procedimiento disciplinario policial.

El concepto del sistema disciplinario policial de México, descrito en la ley general nacional de seguridad pública se define como: los deberes, las correcciones disciplinarias, las sanciones y los procedimientos para su aplicación.

En ese contexto, destaca que, en el estado de Querétaro, y en específico el municipio de Querétaro, es el reglamento de consejo de honor y justicia de la secretaria de seguridad pública municipal y el ídem del órgano de responsabilidades administrativas, ambos del municipio de Querétaro, Querétaro, los que se ocupan del régimen disciplinario policial, precisando como autoridades para tales efectos a:

- a) El consejo de honor y justicia como órgano encargado de sancionar y decidir la instancia que seguirá el procedimiento relativo.
- b) La visitaduría de la secretaria de seguridad pública como órgano de investigación y acusación;
- c) El órgano municipal de responsabilidades administrativas, como órgano de instrucción por indicación del Consejo de honor y justicia.

De lo anterior se obtiene, que la visitaduría se encarga de recibir las denuncias relativas a las conductas infractoras en que incurren los elementos policiales de la secretaria de seguridad pública, enseguida integra una investigación que incluye desahogo de comparecencias del posible infractor y las demás que estime necesarias, luego de lo cual, en su caso, archiva o interpone la acusación ante el consejo de honor y justicia de la secretaria de seguridad pública municipal en contra del policía de que se trate.

Por su parte, el consejo de honor y justicia de la secretaria de seguridad pública municipal, al recibir la acusación formulada por la visitaduría interna, procede a citar al policía acusado y, en su caso, resuelve enviar el expediente relativo al órgano

municipal de responsabilidades administrativas del municipio, para que sea éste quien instruya el procedimiento disciplinario y resuelva la responsabilidad o no del policía.

El órgano municipal de responsabilidades administrativas, luego de recibir el expediente por parte del consejo de honor y justicia, lo “radica” e instruye el procedimiento disciplinario y, al resolverlo lo devuelve al consejo de honor y justicia para que imponga la sanción.

Es así que, en el caso del municipio de Querétaro, si se encuentra establecido un sistema disciplinario que en apariencia cumple con el propósito de la función que señala la ley del sistema nacional de seguridad pública e, incluso, también en apariencia, que dicho sistema observa el derecho de audiencia que prevé la Constitución política de los estados unidos mexicanos, sin embargo en su conformación procesal es opuesto a lo que indica la ley nacional en perjuicio de los sujetos a instrucción.

3.2 Orden jurídico que prevé los procedimientos disciplinarios a seguir en contra de los elementos policiales del municipio de Querétaro.

No obstante, lo anterior, es de destacado interés y trascendencia precisar, que las **normas reglamentarias** que regulan el procedimiento sancionador en materia disciplinaria policial en el municipio de Querétaro, Querétaro, son contrarias al dispositivo 105 de la ley nacional como se ve a continuación:

- a) Artículos: Octavo y undécimo transitorio del Reglamento del órgano interno de control del municipio de Querétaro, publicado en el periódico Oficial del Estado de Querétaro “La sombra de Arteaga” de fecha 31 (treinta y uno) de mayo de 2019.²⁰
- b) Cuarto transitorio del reglamento del tribunal municipal de responsabilidades administrativas del ayuntamiento de Querétaro,

²⁰ <http://lasombradearteaga.segobqueretaro.gob.mx> (30 de noviembre 2019)

Querétaro, publicado en el periódico Oficial del Gobierno del Estado de Querétaro “La Sombra de Arteaga” de fecha 25 (veinticinco) de agosto de 2017²¹.

- c) **Artículos 5 fracción VI, 33 y 50 publicado en el Periódico Oficial de Querétaro “La Sombra de Arteaga” de fecha 28 (veintiocho) de febrero de 2014 (dos mil catorce);** del reglamento del consejo de honor y justicia de la secretaria de seguridad pública municipal de Querétaro, Querétaro, de 28 de febrero de 2014.²²
- d) Séptimo y Octavo transitorios del Reglamento del Consejo de Honor y Justicia de la Secretaría de Seguridad Pública del Municipio de Querétaro, publicado en el Periódico Oficial de Querétaro “La Sombra de Arteaga” de fecha 25 (veinticinco) de agosto de 2017 (dos mil diecisiete)²³.

El articulado reglamentario antes referido, aplicable a los procedimientos disciplinarios, se estima que riñe con el numeral 105 de la ley nacional y local en materia de seguridad pública antes indicadas, en cuanto permiten a órgano diverso²⁴ y que no cuenta con la conformación pluripersonal que exige el numeral 105 de la ley nacional del sistema nacional de seguridad pública para la integración del órgano instructor y resolutor en materia disciplinaria policial.

Contraste que, por sí, quebranta reiteradamente el orden constitucional por lo cual la necesaria eficiencia de dichos procedimientos para sancionar conductas indebidas o infractoras cometidas por los elementos policiales del municipio de Querétaro, Querétaro, lo que da lugar al incumplimiento del objetivo para el que fueron diseñadas de su creación el cumplimiento de los deberes porque la norma reglamentaria no solo rebasa la ley nacional, sino que, por identidad de razón, desconoce en perjuicio de los elementos policiales de la demarcación en comento, el derecho a la administración de justicia conforme a las leyes aplicables al caso reconocido en los numerales 1, 14, 16 y 17 constitucionales.

²¹ *Ídem*

²² *Íbidem*

²³ *Ídem*

²⁴ Órgano municipal de responsabilidades administrativas, también conocido como tribunal municipal de responsabilidades administrativas según el presidente municipal en turno.

Las inconsistencias legales y constitucionales que se reseñan, provocan la afectación por partida doble de los derechos humanos que le son propios a los integrantes de la corporación policial del municipio en estudio, al tiempo que tornan nugatorio el derecho a la seguridad pública de la sociedad, a los primeros porque se les viola su derecho a la administración de justicia que tutelan los numerales 14, 16 y 17 constitucionales y a la sociedad, porque con la aplicación de sanciones por órganos incompetentes se otorga la posibilidad real y manifiesta de que se anulen los procedimientos seguis tanto justificada como injustificadamente en contra de los servidores públicos en materia de seguridad pública de que se trata, dado que la aplicación de sanciones mediante reglas inconstitucionales, dan la oportunidad a los efectivamente infractores, de que se dejen sin efecto las sanciones que se imponen en su contra.

Como se ve, en uno y otro caso, tanto cuando se sanciona arbitrariamente y sin justificación a un elemento de policía del municipio de Querétaro, como cuando se pretende sancionar a un elemento justificadamente, conforme a los reglamentos del consejo de honor y justicia como del órgano municipal de responsabilidades administrativas, en ambos casos se afectan los derechos humanos de unos y otros, derivado de la inconstitucionalidad de las reglas aplicables, con todos los efectos nocivos que ello depara al interés público, cuestiones que se viene replicando en toda la república, bajo la ciencia y paciencia de las autoridades legislativas y del ejecutivo federales y locales, que son las obligadas de instar procedimientos claros y ajustados al texto constitucional para sancionar a aquellos elementos de seguridad pública que infrinjan las normas que están obligados a observar, como es la de proveer seguridad pública a la población y respetar los derechos humanos que les son propios a los integrantes de las corporaciones policiales, atendiendo en todo monto el texto constitucional.

Sin obviar por supuesto la observancia instrumental necesaria para llamar a procedimiento a quienes en su carácter de elementos de policía incurran en infracción al amplio marco del régimen disciplinario de los integrantes de los cuerpos

de policía tipificados relacionados estrictamente con el servicio policial y surge precisamente del incumplimiento de las obligaciones propias de dicho servicio público legalmente establecido. De aquí que la responsabilidad administrativa sea la directamente referida a la propia actividad del servicio público, por actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben observar los servidores públicos en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones, pero siempre vigilando la observancia de dichos aspectos, al amparo de leyes y reglamentos que no trastoquen los derechos de los servidores públicos referidos.

Preocupación al respecto de revisar la conducta de los servidores públicos²⁵ conforme a normas eficaces que se vislumbra ya desde la constitución de 1824 y las leyes constitucionales del 1836 en que decidió nombrar dieciocho letrados para juzgar a los ministros de la alta corte de justicia y de la marcial.

En los siguientes proyectos constitucionales o Constituciones: el Proyecto de Reformas de 1840 (artículos 66 a 69, 73, 92, 93, 100, 116 a 118, 159 y 160), el Proyecto de Constitución de la Mayoría de 1842 (artículos 84 a 86, 97 y 98, 102 a 104, 112, 115, 167 a 178), el Proyecto de la Constitución de la Minoría de 1842 (artículos 38 y 39, 58 y 59, 62 a 66, 70, 73 y 80 a 82), las Bases Orgánicas de 1843 (artículos 73, 74, 76 a 78, 90, 92, 96, 97, 100 a 102, 109, 118, 124 a 130), y el Acta Constitutiva de Reformas de 1847 (artículos 12, 13, 16, 17 y 22 a 25), no existen novedades de consideración en cuanto a la forma de exigir responsabilidades a los funcionarios públicos que no se hubieran ensayado anteriormente, en términos semejantes, dentro de nuestra práctica constitucional.²⁶

Como así ocurrió en la Constitución de 1857 que dedico un Título específico para determinar la responsabilidad de los funcionarios públicos²⁷, la que inspiró la

²⁵ Los policías también son servidores públicos.

²⁶ FERNÁNDEZ Delgado, Miguel Ángel y José Luis Soberanes Fernández. *Antecedentes históricos de la responsabilidad de los servidores públicos en México en Código Ético de Conducta de los Servidores Públicos*, México, D.F., IJ, 1994. pp. 13-14.

²⁷ <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/1857.pdf> (01 de diciembre de 2019)

regulación de la materia de responsabilidades de los servidores públicos de 1917²⁸; y porque en la vigencia de la primera se dictaron las primeras leyes sobre responsabilidad de funcionarios públicos; siendo la primera la del 3 de noviembre de 1870²⁹.

Tenido entonces, que el tema de las responsabilidades de los servidores públicos en nuestro país a lo largo de los años y de los siglos ha tenido una importancia muy variada, producto del diverso enfoque que se le ha dado, así como del grado de moralidad que la cúpula gubernamental le ha impreso a la actividad política.

Sin embargo, como ya se vio los avances al respecto son ínfimos por no decir nulos después de más de ciento cincuenta años, siendo que a la fecha los municipios y los estados son absolutamente renuentes a cumplir con las obligaciones constitucionales al respecto, en demerito de la sociedad toda.

²⁸ México: Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

²⁹ Bases jurídicas del derecho disciplinario en México
<https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/3/1195/7.pdf> (01 de diciembre de 2019)

ANEXO.

ESTUDIO DE LA SENTENCIA DICTADA EN EL EXPEDIENTE _____³⁰ POR EL JUEZ DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA DEL DISTRITO JURISDICCIONAL DE QUERÉTARO, QUERÉTARO, CUYO ORIGEN ES, EN MATERIA DISCIPLINARIA POLICIAL.

La sentencia del juez primero de justicia administrativa en el juicio de nulidad administrativa³¹, en que se decretó la validez de la resolución del procedimiento disciplinario³² seguido por el órgano municipal de responsabilidades administrativas y la resolución de éste dictada por el consejo de honor y justicia ambos contenidos en el expediente disciplinario del índice del consejo de honor y justicia referido, en que se resolvió sancionar a la afectada con la destitución de su cargo policial de seguridad pública municipal de Querétaro, Querétaro³³.

- A) No se otorgó a la policía afectada el derecho de audiencia por parte de la autoridad emisora de la sanción de destitución
- B) El procedimiento disciplinario policial, se desahogó por autoridad diversa al consejo de honor y justicia de la corporación, que es el órgano que conforme a la constitución y las leyes del sistema nacional de seguridad pública y de seguridad del estado de Querétaro, es a quien compete la tramitación del procedimiento y la resolución respectiva.**
- C) La intervención de autoridad diversa al consejo de honor y justicia para el desahogo del procedimiento disciplinario en comento, se pretendió justificar mediante la cita o invocación de:**
 - a) Artículos: Octavo y undécimo transitorio del Reglamento del órgano interno de control del municipio de Querétaro, publicado en el periódico Oficial del Estado

³⁰ Se omiten para protección de datos personales

³¹ *Ídem.*

³² *Ídem.*

de Querétaro “La sombra de Arteaga” de fecha 31 (treinta y uno) de mayo de 2019³⁴.

- b) Cuarto transitorio del reglamento del tribunal municipal de responsabilidades administrativas del ayuntamiento de Querétaro, Querétaro, publicado en el periódico Oficial del Gobierno del Estado de Querétaro “La Sombra de Arteaga” de fecha 25 (veinticinco) de agosto de 2017³⁵
- c) **Artículos 5 fracción VI, 33 y 50 publicado en el Periódico Oficial de Querétaro “La Sombra de Arteaga” de fecha 28 (veintiocho) de febrero de 2014 (dos mil catorce);** del reglamento del consejo de honor y justicia de la secretaria de seguridad pública municipal de Querétaro, Querétaro, de 28 de febrero de 2014.³⁶
- d) Séptimo y Octavo transitorios del Reglamento del Consejo de Honor y Justicia de la Secretaría de Seguridad Pública del Municipio de Querétaro, publicado en el Periódico Oficial de Querétaro “La Sombra de Arteaga” de fecha 25 (veinticinco) de agosto de 2017 (dos mil diecisiete).³⁷

Ahora bien, a fin de mejor explicar el problema, se estima conveniente realizar una reseña de los antecedentes que precedieron la sentencia que es motivo de estudio y las causas del problema que genera la estructura, contenido, sentido y alcance de las reglas en colisión.

I. La parte quejosa en juicio de nulidad fue sometida a procedimiento disciplinario por parte del Tribunal Municipal de Responsabilidades Administrativas del municipio de Querétaro, Querétaro, el cual fue radicado con el **número ----- del** índice de dicho consejo.

II. En dicho procedimiento el consejo de honor y justicia dictó un acuerdo en que **resolvió enviar el expediente disciplinario** al tribunal municipal de

³⁴ Querétaro. Periódico oficial La Sombra de Arteaga, (noviembre 28 2019)

³⁵ *Ídem*

³⁶ *Ídem*

³⁷ Querétaro: Periódico oficial La Sombra de Arteaga)

responsabilidades administrativas del municipio de Querétaro, Querétaro **para que fuera este ente unipersonal el que instruyera el procedimiento disciplinario.**

III. Agotado el procedimiento antes referido, se notificó a la encauzada la resolución dictada en el expediente en la que se decidió imponerle la sanción consistente en la destitución del cargo.

IV. Inconforme con la resolución la afectada acudió a interponer demanda de nulidad ante los juzgados de lo contencioso administrativo del distrito de Querétaro, Querétaro, del que toco conocer por turno al juzgado 1º de dicha demarcación jurisdiccional, habiéndosele asignado el número de juicio -----³⁸.

V. En dicha demanda se propusieron como causas de nulidad las consistentes en que:

- a) No se respetó el derecho de audiencia previo a aplicar la destitución dictada en contra de la afectada.
- b) Que el procedimiento disciplinario seguido por el órgano municipal de responsabilidades administrativas en su contra que fue atendido por el consejo de honor y justicia para sobre él resolver la sanción de destitución que se le aplicó es viciado de nulidad, ante la incompetencia del órgano municipal que lo instruyó.

III. Que por identidad de razón, la sanción de destitución impuesta a la afectada es también viciada de nulidad al derivar de un procedimiento nulo porque el procedimiento disciplinario y la resolución correspondiente, conforme a lo indica la norma 105 de la ley general del sistema nacional de seguridad pública es a cargo del órgano denominado consejo de honor y justicia, sin que por ningún lado de la ley local o nacional se advierta la posibilidad de que el procedimiento en comento pueda ser a cargo de órgano diverso, ni que dicha función sea delegable a favor

³⁸ Se omite para protección de datos personales

de otro ente administrativo o a cargo del órgano de control interno del municipio u órgano diverso.

- c) Que si la ley nacional y local de seguridad pública establecen que el órgano responsable y competente para conocer y resolver los problemas en materia disciplinaria policial en que se ven inmiscuidos los policías de las corporaciones de que se trate, es un órgano colegiado, el cual debe contar entre sus integrantes con elementos de policía de la corporación a que pertenezca el encauzado y, por otro lado en ninguna parte se deja al arbitrio de dicho órgano colegiado la facultad de delegar sus funciones a favor de órgano diverso, aparte de lo cual, el órgano de control interno del municipio no cuenta en su conformación con integrantes de seguridad pública.

VI. Que por esas razones es incuestionable que el acuerdo dictado por el consejo de honor y justicia de la policía municipal en que resuelve enviar el expediente disciplinario al tribunal municipal de responsabilidades administrativas para que instruya el procedimiento en contra de la suscrita, es ilegal y viciado de nulidad absoluta dado que dicho consejo no cuenta con autorización legal para delegar sus facultades a favor de diversa autoridad, consecuentemente ante la incompetencia del órgano de control interno denominado tribunal (órgano municipal) de responsabilidades administrativas, dicho procedimiento está viciado de nulidad lisa y llana conforme así lo indica el numeral 56 fracción I de la ley de procedimientos contencioso administrativo.

Luego de sustanciado el juicio de nulidad, el juez 1º de justicia administrativa de conocimiento resolvió infundado el agravio vertido por la allá demandante, por lo cual validó el procedimiento y la resolución que se impugno, habiendo dictado la sentencia en términos de que:

- Que a su decir del juez, la autoridad cuestionada si otorgo el derecho de audiencia al quejoso y que ello lo hizo a través del órgano de control interno del Ayuntamiento del municipio de Querétaro, Querétaro, o tribunal municipal

de responsabilidades administrativas u órgano municipal de responsabilidades administrativas.

- a) El juez considero erradamente, que el procedimiento seguido por el tribunal de responsabilidades administrativas, *-en adelante y en obvio de repeticiones inútiles solo órgano de control interno u órgano de control-* lo fue con fundamento en lo dispuesto en los artículos: Octavo y undécimo transitorio del Reglamento del órgano interno de control del municipio de Querétaro, publicado en el periódico Oficial del Estado de Querétaro “La sombra de Arteaga” de fecha 31 (treinta y uno) de mayo de 2019; Cuarto transitorio del reglamento del tribunal municipal de responsabilidades administrativas del ayuntamiento de Querétaro, Querétaro, publicado en el periódico Oficial del Gobierno del Estado de Querétaro “La Sombra de Arteaga” de fecha 25 (veinticinco) de agosto de 2017; Artículos **5 fracción VI, 33 y 50 publicado en el Periódico Oficial de Querétaro “La Sombra de Arteaga” de fecha 28 (veintiocho) de febrero de 2014 (dos mil catorce)**; del reglamento del consejo de honor y justicia de la secretaria de seguridad pública municipal de Querétaro, Querétaro, de 28 de febrero de 2014 y séptimo y Octavo transitorios del Reglamento del Consejo de Honor y Justicia de la Secretaria de Seguridad Pública del Municipio de Querétaro, publicado en el Periódico Oficial de Querétaro “La Sombra de Arteaga” de fecha 25 (veinticinco) de agosto de 2017 (dos mil diecisiete);
- Que por tal razon fue que el consejo de honor y justicia si cumpla este con el derecho de audiencia a favor de la afectada previo a imponer la sanción de destitución.

4.2 Consideraciones a seguir para la solución del problema.

Lo resuelto por el juez se estima equivocado porque, contrario a su postura, el consejo de honor y justicia de cada corporación de seguridad pública, es el único órgano autorizado y materialmente competente para conocer, seguir y resolver

el procedimiento disciplinario en contra de los elementos de policía de la federación, los estados y los municipios de la nación según lo indica el numeral 105 de la ley del sistema nacional de seguridad pública de aplicación en todo el territorio nacional, norma la cual para mejor ilustración enseguida se transcribe:

*“**Artículo 105.-** La Federación, las entidades federativas y los municipios establecerán instancias colegiadas en las que participen, en su caso, cuando menos, **representantes de las unidades operativas de investigación, prevención** y reacción de las Instituciones Policiales, para conocer y resolver, en sus respectivos ámbitos de competencia, toda controversia que se suscite con relación a los procedimientos de la Carrera Policial y el Régimen Disciplinario.*

*Para tal fin, las Instituciones Policiales podrán constituir **sus respectivas Comisiones** del servicio profesional de carrera policial y de honor y justicia, las que llevarán un registro de datos de los integrantes de sus instituciones. Dichos datos se incorporarán al Sistema Nacional de Información”.*

Numerales de que se desprende que es el consejo de honor y justicia quien cuenta con la facultad de **conocer** y resolver los procedimientos disciplinarios de las instituciones policiales.

Lo anterior implica sin duda alguna, que es precisamente el consejo en comento el órgano que, funcionado de manera colegiada, debe desahogar el procedimiento respectivo encaminado a sancionar en su caso a los elementos de policía de la corporación de que se trate.

Para decirlo de manera llana y de mejor comprensión común, es el consejo quien debe conocer de:

- a) La denuncia o queja que se interponga en contra de elemento o elementos de policía de la corporación de que se trate.

- b) Previa radicación, si procede, emplazar al probable o denunciado.
- c) Dar oportunidad al denunciado de que comparezca y alegue lo que le interese, ofrezca pruebas.
- d) Desahogar las pruebas ofertadas.
- e) Cerrar la instrucción y poner a la vista para alegar.
- f) Resolver la sanción a imponer o tener por no acreditada la infracción o infracciones que se imputen según sea el caso.

Consideraciones legales que conducen a afirmar, que quien debe desahogar el procedimiento respectivo previo a resolver en contra de la afectada, es precisamente: el consejo de honor y justicia de la policía municipal del municipio de Querétaro, Querétaro, dado que dicha servidora pública se encontraba adscrita a dicha corporación policial. Ello conforme así lo indica el artículo 105 de la ley general del sistema nacional de seguridad pública de aplicación al caso en atención a lo que manda el numeral 133 de la constitución de la república mexicana de 1917 en vigor aun con varias reformas.

Precisado lo anterior, es imperioso destacar que el reglamento del consejo de honor y justicia de la secretaria de seguridad pública del municipio de Querétaro, son ayunos en atender las disposiciones legales enunciadas y es por esa razón que quebrantan el orden constitucional, lo cual deriva de la mal entendida facultad municipal de expedir reglamentos consagrada en el numeral 115 de la carta fundamental del país, adicionado esto, a la falta de empatía de las autoridades administrativas para con las disposiciones constitucionales, al igual que la ídem de los jueces del orden común, quienes prefieren atender las reglas municipales, a pesar de que sean contrarias a la ley que reglamentan y, que por dicha contrariedad, deben ser desaplicadas.

No sobra decir, que en lo general las bases legales sustentadas en la ley general nacional de seguridad pública relativas a los procedimientos disciplinarios, son medianamente suficientes para generar procedimientos disciplinarios adecuados,

sin embargo ante la distorsión de dichas reglas en que incurren los ayuntamientos y eventualmente los legislativos locales al crear sus órganos e instrumentaciones para tales fines, provoca que los elementos de policía sean sometidos a procedimientos ya injustificados, ya inconstitucionales por el quebranto de la ley general en que incurre el reglamento o reglamentos emitidos por las autoridades locales, lo que trae un doble perjuicio social, uno que se sancione injustificadamente a los policías deliberadamente o por falta de pericia legal de los órganos y/o porque derivado de lo anterior, se deje impune una conducta infractora de sujeto policial de que se trate, derivado de las violaciones a sus derechos de debido proceso o del respeto a su derecho de audiencia.

Una y otra cuestión que son igual de insanas en perjuicio tanto del policía de que se trate cuando es sancionado injustificadamente por órganos incompetentes –en el doble sentido, tanto de competencia por inexistencia legal de facultades, como por falta de pericia jurídica o jurisdicente –como en el caso aconteció en el caso – procedimiento disciplinario policial- que dio lugar al juicio de nulidad cuya sentencia se analiza en este trabajo-, como también se afecta a la sociedad en general, ante la impunidad que se registra solo y únicamente, derivado de errores de procedimiento en que incurre el órgano disciplinario que interviene o, por desatención a los postulados constitucionales en que incurren las autoridades que instruyen el procedimiento sin contar con facultades para tal fin, que desemboca en la absolución del servidor público policial o la nulidad de la sanción que se haya opuesto, no necesariamente porque sea inocente, sino por la falta de competencia para instruir el procedimiento o para emitir la sanción respectiva. Lo que conlleva a la afectación del debido funcionamiento de las instituciones de seguridad pública, al no contar con instrumentos confiables que se encarguen de sancionar las conductas lesivas de los policías al igual que por la inexistencia de seguridad jurídica que padecen los elementos de policía cuando son juzgados por autoridades inconstantes para ello, sin respetar las reglas que garanticen un proceso y resolución justa en perjuicio de los elementos de seguridad pública, máxime que por su índole esencialmente instrumental, la administración pública tiene como fin el de

sostener la estabilidad en la seguridad pública, porque acorde con Acosta Romero, el tomar en cuenta un factor administrativo *-del que forma parte la seguridad pública-* es por lo que se tiene que estudiar desde varios puntos de vista, y al respecto expresa los siguientes conceptos:

*“Es la parte de los órganos del Estado que dependen directa o indirectamente, del Poder Ejecutivo, tiene a su cargo toda la actividad estatal que no desarrollan los otros poderes (Legislativo y Judicial), su acción es continua y permanente, siempre persigue el interés público, adopta una forma de organización jerarquizada y cuenta con: a) elementos personales; b) elementos patrimoniales; c) estructura jurídica, y d) procedimientos técnicos”.*³⁹

*“...la realización de la actividad que corresponde a los órganos que forman ese sector. En este sentido administrar es realizar una serie de actos para conseguir una finalidad determinada. En este caso, los fines del Estado, que son múltiples y complejos; y para cuya consecución se necesita también una complejidad de órganos encargados de realizarlos de una manera armónica, que logra a través de su enlace y coordinación jerarquizados”.*⁴⁰

En ese camino, es evidente que la autoridad al estar integrada no solo por un poder, ni solo por el orden de gobierno como el federal, estatal y municipal, están obligados a la coordinación entre todos, pero, sobre todo, a respetar las facultades que a cada una corresponden en cada materia conforme a la constitución de la república, tanto en lo tocante a la reserva de ley, como al que establece el ordinal 133 constitucional.

Lo que se traduce en que la autoridad municipal de que se traten en materia de seguridad pública, está obligada a respetar los derechos humanos de los servidores públicos que integran su plantilla policial y, consecuencia de ello, están obligadas a atender las disposiciones de mayor jerarquía que tire el congreso federal y, en su caso, el local, porque así lo ordena el numérico 133 de la constitución política de este país.

³⁹ MARTÍNEZ Morales, Rafael I., *Derecho Administrativo*. s/e, México, D.F., Harla, 1997. pp. 64 y ss.

⁴⁰ *Ídem*

En el caso que se analiza, derivado del procedimiento disciplinario seguido por el órgano municipal de responsabilidades administrativas del municipio de Querétaro, Querétaro y la resolución emitida por el consejo de honor y justicia de la secretaria de seguridad pública del municipio en comento, se atendió de Querétaro, a fin de constatar si el consejo cumplió con la obligación que le imponen los numerales 14 y 16⁴¹ de la constitución política de los estados unidos mexicanos en relación con lo que indica el diverso 105 de la ley general de seguridad antes invocada, encontrándonos que, a la vista del sumario que nos distrae y del propio juicio de nulidad cuya sentencia se pone a revisión, se advierte que no se desprende que el citado consejo demandado haya desahogado procedimiento alguno en que diera oportunidad a la afectada de ejercer su derecho de audiencia previo a imponerle la sanción de destitución.

Dicho aspecto se corrobora a la vista del contenido de la sentencia que se analiza, de la que también se distingue, que el juzgador no indica cual es el procedimiento que precisamente desahogo la comisión de honor y justicia previo a emitir la sanción en contra de la afectada.

⁴¹ México: Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

CONCLUSIONES.

PRIMERA: La organización jurídica de México tiene su base en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por esa razón es la que determina las atribuciones y funciones que le compete realizar a la administración pública en sus tres órdenes de gobierno además de los órganos autónomos.

SEGUNDA: La Administración pública en sus ámbitos federal, estatal y municipal y tienen la obligación de observar la constitución política de los estados unidos mexicanos, por lo cual los derechos humanos de todas las personas. Como finalidad y principal como finalidad esencial atender al desarrollo integral del país y al bienestar común de la ciudadanía, para lo cual se auxilia de órganos o dependencias que va instituyendo de acuerdo a las necesidades y requerimientos de la vida moderna, por lo cual, está en constante cambio y crecimiento.

TERCERA: Los recursos humanos que trabajan dentro del ámbito de la administración pública se conocen generalmente como funcionarios o servidores públicos, entre los que se encuentran los que integran los cuerpos operativos de seguridad pública, es decir los policías, que son los encargados de llevar a cabo las tareas de protección de las personas y sus bienes, quienes en caso de traspasar sus facultades o abusar de las mismas, si bien deben ser sancionados, también tienen derecho de que se les someta a los procedimientos establecidos en la ley aplicable al caso, respetando sus derechos humanos a la administración de justicia reconocidos en la carta fundamental.

CUARTA: Los últimos años del siglo que transcurre, se han caracterizado por la extrema violencia que se ha desatado por parte de grupos delincuenciales, quienes deben ser enfrentados por las fuerzas de seguridad pública que debe integrarse por elementos que gocen de respeto a sus derechos humanos, es decir a la seguridad jurídica, para con ello contar con policías realmente comprometidos y capacitados,

lo que sin duda deriva del respeto a su seguridad jurídica que se les garantiza la constitución como personas humanas.

QUINTA: La responsabilidad administrativa es un concepto que pertenece al ámbito del servicio público, en el que se incluye la disciplina policial, sin demérito de las responsabilidades en que incurran los servidores públicos en comento en materias penal o civil, pues al hablarse de responsabilidades administrativas se hace alusión a los actos y omisiones en que incurran los funcionarios públicos en el ejercicio de sus funciones. Y en razón de que los elementos de policía cuentan con una relación de carácter administrativo y no laboral, es por lo que en todos los casos la autoridad administrativa que los somete a procedimiento disciplinario, debe ser aquella que sea conforme a la disposición de la ley aplicable, en el caso la del sistema nacional de seguridad pública, por mandato de la fracción XIII del apartado B del numeral 123 constitucional, en relación con el diverso 133 ídem y no aquellas (en el caso reglamentarias) que se opongan al mandato superior (ley general del sistema nacional de seguridad pública).

SEXTA: En la sentencia que se analizó, no se cumplió con la obligación de administrar justicia a la afectada, derecho humano de orden fundamental, inalienable, irrenunciable y de obligada atención por parte de la autoridad emisora del acto de molestia previo a emitir la sanción que se le impuso, lo conduce a concluir: que tanto el procedimiento como la resolución que impone la sanción de destitución en contra de la policía afectada, es incontrovertiblemente violatoria de sus derechos humanos y por esa razón gravemente viciada de nulidad absoluta y así se debió concluir por el juez de justicia administrativa, vicios que fueron provocados por el contenido de los reglamentos municipales de Querétaro, Querétaro, adicionado con la inobservancia en que incurrió el juez de la causa respecto de lo que manda el numeral 133 de la constitución política de los estados unidos mexicanos.

SEPTIMA: Se estima que la solución del problema estaría en la emisión de una reglamentación específica dirigida a los procedimientos sancionadores en materia de seguridad pública de orden general nacional, similar al código nacional de procedimientos penales, para con ello guardar uniformidad en todos los casos relativos y evitar la arbitrariedad en que incurren las autoridades de los estados y municipios de la nación cuando crean a los órganos competente y las reglas de instrucción a la medida de su conveniencia pasando por alto los mandatos constitucionales y legales que están obligados a observar.

Dirección General de Bibliotecas UAQ

BIBLIOGRAFÍA

FERNÁNDEZ Delgado, Miguel Ángel y José Luis Soberanes Fernández, *Antecedentes históricos de la responsabilidad de los servidores públicos en México” en Código Ético de Conducta de los Servidores Públicos*, México, D.F., IIJ, 1994.

GALLI BASUALDO, MARTÍN, *La responsabilidad política de los funcionarios públicos, jueces, fiscales y legisladores*, Marcial Pons, Buenos Aires, Madrid, Barcelona, São Paulo, 2014.

GARCÍA Ramírez, Sergio, *Derechos de los servidores públicos*, Instituto Nacional de Administración Pública, A.C., Tercera edición 2014.

GONZÁLEZ, María del Refugio y LÓPEZ AYLLÓN, Sergio (cods.), *Transiciones y diseños institucionales*, 1ª reimp., Instituto de Investigaciones Jurídicas - UNAM, México, 2000.

GUERRERO, Omar, *Ley del servicio profesional de carrera en la administración pública federal*. México, D.F., UNAM, 2003.

HURTADO Cisneros, Alfredo, *El sistema de responsabilidades de los servidores públicos en México*, Instituto de Investigaciones Jurídicas - UNAM, México, 2015.

LÓPEZ Olvera, Miguel Alejandro, *La responsabilidad administrativa de los servidores públicos en México*, Instituto de Investigaciones Jurídicas - UNAM, México, 2013.

NIETO, Santiago, *Control externo y responsabilidad de los servidores públicos del Distrito Federal*, Instituto de Investigaciones Jurídicas - UNAM, México, 2005.

VARIOS, *Servidores públicos y sus nuevas responsabilidades*, Instituto Nacional de Administración Pública, A.C., 1984

LEGISLACIÓN:

México: Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos 1857.

México: Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos 1917.

México: Ley general nacional del sistema nacional de seguridad pública.

México - Querétaro: Ley del sistema estatal de seguridad ciudadana del estado de Querétaro.

LIBROS ELECTRONICOS

ARIAS, Patricia, Control, *Disciplina y responsabilidad policial: desafíos doctrinarios e institucionales en América Latina*, Santiago, Chile: FLACSO, 2008.

<http://biblioteca.udgvirtual.udg.mx/jspui/bitstream/123456789/1535/1/Control%2c%20disciplina%20y%20responsabilidad%20policial.pdf>

BOLAÑOS González, Jimmy, *Derechos Disciplinario Policial*, Editorial Universidad Estatal a Distancia, Costa Rica, 2006.

https://books.google.es/books?hl=es&lr=&id=3N8L2S_inE0C&oi=fnd&pg=PA51&dq=disciplina+policial&ots=vfgcw_XZdR&sig=jE-A2QUu6S-4duMyeZFwluCBMNE#v=onepage&q=disciplina%20policial&f=false

DIEGO Bautista, Oscar, *La etica en los servidores públicos*, Universidad Pedagógica Nacional, México 2001.

<http://ri.uaemex.mx/handle/20.500.11799/58640>

FIERRO, Ana Elena, *Responsabilidad de los servidores públicos. Del castigo a la confianza*, Fondo de Cultura Económica, México, 2017.

https://books.google.es/books?hl=es&lr=&id=HCITDwAAQBAJ&oi=fnd&pg=PT6&dq=responsabilidad+de+los+servidores+publicos&ots=c72C02ZK2N&sig=gh80RMFVfbrQzamqyhbNI_VMTas#v=onepage&q&f=false

Las bases jurídicas del derechos disciplinario. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México.

<https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/3/1195/7.pdf>

NEILD, Rachel, *Temas y Debates en la Reforma de la Seguridad Pública. Una guía para la sociedad civil. Controles Internos y Organos Disciplinarios Policiales*, WASHINGTON OFFICE ON LATIN AMERICA (WOLA. Washington para Asuntos Latinoamericanos).

<https://www.wola.org/sites/default/files/downloadable/Citizen%20Security/past/interanal%20%20controls%20formatted--sp.pdf>

TORRENTE Robles, Diego, *La Sociedad policial. Poder, trabajo y cultura en una organización local de policía*, Universitat de Barcelona, 1997.

https://books.google.es/books?hl=es&lr=&id=flz6VHt3w2cC&oi=fnd&pg=PA9&dq=disciplina+policial&ots=iy_JlZG1NL&sig=GC7hmKrM-8Ceen5zpqneRxdZD7Q#v=onepage&q=disciplina%20policial&f=false

TUDELA Poblete, Patricio, *Aportes y desafíos de las ciencias sociales a la organización y la actividad policial*, Fundación Paz Ciudadana, Chile 2011.

<http://biblioteca.cejamerica.org/bitstream/handle/2015/1370/aporte.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

PAGINAS WEB

ARICAPA Barragan, Sandra Jimena, *Comparativo del derecho policial como ciencia o disciplina*, Policía Nacional de Colombia. Escuela de Postgrados de Policía "Miguel Antonio Lleras Pizarro" Especialización Derecho de Policía Servicio de Policía Pereira, 2019.

<http://168.227.244.104:8080/bitstream/handle/123456789/1156/Ensayo%20Comparativo%20final%20%281%29.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

GONZÁLEZ, Gustavo, Reforma policial y política: Un complejo entramado de compromisos, resistencias y condiciones de posibilidad, Urvio, Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana, no. 2, FLACSO, Quito, 2007.

<https://www.redalyc.org/pdf/5526/552656564009.pdf>

MOREIRA DE LA PAZ, César Humberto, La responsabilidad de los servidores públicos, Guayaquil, 2010.

<http://192.188.52.94/bitstream/3317/154/3/T-UCSG-POS-EDP-7.pdf>

MÜLLER Creel, Oscar A., *La responsabilidad civil del servidor público en el combate a la corrupción*, Revista de ciencias políticas y sociales, vol.57 no.214 México ene./abr. 2012.

http://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S018519182012000100007&script=sci_arttext&tlng=pt