

**Demanda de acción de inconstitucionalidad, promovida
por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.**

H. Suprema Corte de Justicia de la Nación.

JOSÉ LUIS SOBERANES FERNÁNDEZ, en mi carácter de **Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos**, personalidad que acredito con copia del acuerdo de la Cámara de Senadores por el que se me designa como tal, publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha 9 de noviembre de 2004 (anexo 1), señalando como domicilio legal para oír y recibir todo tipo de notificaciones el ubicado en Periférico Sur número 3469, colonia San Jerónimo Lídice, Delegación Magdalena Contreras, Código Postal 10200, en México, Distrito Federal, y designando como delegados en los términos del artículo 59 en relación con el 11, segundo párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a los licenciados Marat Paredes Montiel, Patsy Hidalgo Baeza y autorizando en términos del artículo 4° de la Ley Reglamentaria para oír notificaciones, imponerse de los autos y recibir copias de traslado a Rocío Real Colín, María Mercedes Hume Alarcón, Andrea Donají Sol Hernández, Paulina Crehueras González y América Armenta Rodríguez, con el debido respeto comparezco a exponer lo siguiente:

De conformidad con lo dispuesto en el inciso g) de la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y demás relativos de la Ley Reglamentaria, estando dentro del plazo que fija el segundo párrafo del precepto constitucional citado y 60 de la Ley Reglamentaria, vengo a promover **DEMANDA DE ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD**, en contra del Artículo 37 Bis G de la Ley de Seguridad Pública del Estado Sinaloa.

En cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 61 de la Ley Reglamentaria, manifiesto:

I. Los nombres y firmas de los promoventes:

José Luis Soberanes Fernández, en representación legal de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Firma al calce del documento.

II. Los órganos legislativo y ejecutivo que hubieran emitido y promulgado las normas generales impugnadas:

A) Órgano Legislativo: Congreso del Estado de Sinaloa.

B) Órgano Ejecutivo: Gobernador Constitucional del Estado de Sinaloa.

III. La norma general cuya invalidez se reclame y el medio oficial en que se hubiere publicado:

Artículo 37 Bis G de la Ley de Seguridad Pública del Estado de Sinaloa¹, publicado mediante “Decreto No. 262 del H. Congreso del Estado.- Por el que se Adiciona al Capítulo IV del Título Segundo, una Sección Tercera denominada «De las Pensiones de los Integrantes de las Corporaciones Policiales Estatales y Municipales», y se adiciona un Segundo Párrafo al Artículo 113 de la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado de Sinaloa.”, publicado en el Periódico oficial del Estado de Sinaloa el día miércoles cuatro de febrero de dos mil nueve. (Anexo 2).

IV. Los preceptos constitucionales que se estimen violados:

Artículos 1° y 123, Apartado B, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

V. Consideraciones en relación con la legitimación activa de la Comisión Nación de los Derechos Humanos para promover la acción de inconstitucionalidad.

¹ **Artículo 37 Bis G.-** La pensión por invalidez se otorgará a quienes tengan cuando menos quince años de servicio y que se inhabiliten física o mentalmente por causas ajenas al desempeño de su trabajo. El derecho al pago de esta pensión nace a partir de la fecha en que la institución de seguridad social que preste la atención médica, extienda el certificado de incapacidad respectivo, y para determinar su monto se aplicará la tabla contenida en el artículo 37 Bis H.

El 14 de septiembre de 2006 fue publicada en el Diario Oficial de la Federación la adición del inciso g) a la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos² mediante la cual se otorgó legitimación activa a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, para impugnar tratados internacionales, leyes federales y leyes estatales y del Distrito Federal, que vulneren los derechos humanos consagrados en la Constitución.

A la luz del precepto constitucional citado, acudo a este Alto Tribunal en representación legal de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en los términos del segundo párrafo del artículo 11 de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 constitucional, aplicable en materia de acciones de inconstitucionalidad, conforme a lo dispuesto por el diverso 59 del mismo ordenamiento legal. La representación con la que comparezco está reconocida en el artículo 15³ de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y en el artículo 18 del Reglamento Interno de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos⁴, los cuales no requieren acuerdo o formalidad alguna

² “Art. 105.- La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

I...

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

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

a)...

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

...”

³ ARTÍCULO 15. El Presidente de la Comisión Nacional tendrá las siguientes facultades y obligaciones:

I. Ejercer la representación legal de la Comisión Nacional;

II...

⁴ Artículo 18. (Órgano ejecutivo)

La Presidencia es el órgano ejecutivo de la Comisión Nacional. Está a cargo de un presidente, al cual le corresponde ejercer, de acuerdo con lo establecido en la Ley, las funciones directivas de la Comisión Nacional y su representación legal.

especial para que pueda llevar a cabo tal representación, como lo estableció este Alto Tribunal al resolver la acción de inconstitucionalidad 146/2007 y su acumulada 147/2007.

En consecuencia de lo expuesto, vengo a ejercitar la acción de inconstitucionalidad, en contra del artículo 37 Bis G de la Ley de Seguridad Pública del Estado de Sinaloa.

VI. Conceptos de invalidez.

Primero. El artículo 37 Bis G de la Ley de Seguridad Pública del Estado de Sinaloa viola el Artículo 123, Apartado B, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en virtud de que no contempla como sujetos del derecho a una pensión por invalidez a las personas que queden inhabilitadas física o mentalmente por una causa de riesgo de trabajo.

El presente caso, versa sobre los derechos a la seguridad social y a sistemas complementarios de la misma, de los miembros de las corporaciones de seguridad pública.

Al respecto, debe tomarse en cuenta que la relación del Estado y sus empleados, en un principio, fue de naturaleza administrativa, y posteriormente en beneficio y protección de los empleados se transformó la naturaleza de dicha relación, equiparándola a una de carácter laboral, considerando al Estado como un patrón sui generis. No obstante lo anterior, de este tratamiento quedaron excluidos los militares, marinos, cuerpos de seguridad y personal del servicio exterior, conforme a lo dispuesto por la fracción XIII, del apartado B, del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya que su relación con el Estado sigue siendo de naturaleza administrativa, y se rigen por leyes y reglamentos de igual naturaleza.

La naturaleza jurídica de la relación laboral de los servidores públicos afectos a la

seguridad pública, encuentra su fundamento constitucional en el artículo 123 Apartado B, fracción XIII⁵. En el mismo sentido, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido en diversos criterios jurisprudenciales que, entre los miembros de las instituciones policiales y el Estado no existe relación laboral sino simplemente un vínculo de relación administrativa. Al respecto resulta ilustrativa la tesis P./J. 24/95 del Tribunal en Pleno, que es del tenor siguiente:

“POLICIAS MUNICIPALES Y JUDICIALES AL SERVICIO DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MEXICO Y DE SUS MUNICIPIOS. SU RELACION JURIDICA ES DE NATURALEZA ADMINISTRATIVA. La relación Estado-empleado fue, en principio de naturaleza administrativa, pero en derecho positivo mexicano, en beneficio y protección de los empleados, ha transformado la naturaleza de dicha relación equiparándola a una de carácter laboral y ha considerado al Estado como un patrón sui generis. Sin embargo, de dicho tratamiento general se encuentran excluidos cuatro grupos a saber: los militares, los marinos, los cuerpos de seguridad pública y el personal del servicio exterior, para los cuales la relación sigue siendo de orden administrativo y, el Estado, autoridad. Por tanto, si los miembros de la policía municipal o judicial del Estado de México, constituyen un cuerpo de seguridad pública, están excluidos por la fracción XIII Apartado B del artículo 123, en relación con los artículos 115, fracción VIII, segundo párrafo y 116, fracción V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de la determinación jurídica que considera la

⁵ (REFORMADO PRIMER PARRAFO, D.O.F. 18 DE JUNIO DE 2008)
Art. 123.- Toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil; al efecto, se promoverán la creación de empleos y la organización social de trabajo, conforme a la ley. El Congreso de la Unión, sin contravenir a las bases siguientes deberá expedir leyes sobre el trabajo, las cuales regirán:[...]

B.- Entre los Poderes de la Unión, el Gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores: [...]

XIII.- Los militares, marinos, personal del servicio exterior, agentes del Ministerio Público, peritos y los miembros de las instituciones policiales, se regirán por sus propias leyes. [...] Las autoridades del orden federal, estatal, del Distrito Federal y municipal, a fin de propiciar el fortalecimiento del sistema de seguridad social del personal del Ministerio Público, de las corporaciones policiales y de los servicios policiales, de sus familias y dependientes, instrumentarán sistemas complementarios de seguridad social. [...]

relación del servicio asimilada a la de trabajo y al Estado equiparado a un patrón, de donde se concluye que la relación que guardan con el gobierno del Estado o del Municipio, es de naturaleza administrativa y se rige por las normas también administrativas de la ley y reglamentos que les correspondan y que, por lo tanto, las determinaciones que dichas entidades tomen en torno a ésta no constituyen actos de particulares, sino de una autoridad, que en el caso particular referente a la orden de baja del servicio, hace procedente el juicio de amparo ante el juez de Distrito”⁶.

Como se mencionó anteriormente, en la referida fracción XIII del Apartado B del Artículo 123, se prevé que los miembros de las instituciones policíacas deben registrarse por sus propias leyes, y que, a fin de propiciar el fortalecimiento del sistema de seguridad social es obligación de las autoridades instrumentar sistemas complementarios en ese aspecto.

En esta tesitura, aun cuando los miembros de las instituciones de seguridad pública no son considerados trabajadores, sí tienen el derecho a la seguridad social, que conforme a la fracción XI del Apartado B del artículo 123 constitucional⁷, comprende cuando

⁶ Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, T. II, Septiembre de 1995, Pág. 43

⁷ ADICIONADA, D.O.F. 5 DE DICIEMBRE DE 1960)

XI.- La seguridad social se organizará conforme a las siguientes bases mínimas:

a).- Cubrirá los accidentes y enfermedades profesionales; las enfermedades no profesionales y maternidad; y la jubilación, la invalidez, vejez y muerte.

b).- En caso de accidente o enfermedad, se conservará el derecho al trabajo por el tiempo que determine la ley.

(REFORMADO, D.O.F. 31 DE DICIEMBRE DE 1974)

c).- Las mujeres durante el embarazo no realizarán trabajos que exijan un esfuerzo considerable y signifiquen un peligro para su salud en relación con la gestación; gozarán forzosamente de un mes de descanso antes de la fecha fijada aproximadamente para el parto y de otros dos después del mismo, debiendo percibir su salario íntegro y conservar su empleo y los derechos que hubieren adquirido por la relación de trabajo. En el período de lactancia tendrán dos descansos extraordinarios por día, de media hora cada uno, para alimentar a sus hijos. Además, disfrutarán de asistencia médica y obstétrica, de medicinas, de ayudas para la lactancia y del servicio de guarderías infantiles.

d).- Los familiares de los trabajadores tendrán derecho a asistencia médica y medicinas, en los casos y en la proporción que determine la ley.

menos los accidentes y enfermedades profesionales, las enfermedades no profesionales y la maternidad, la jubilación, la invalidez y la muerte.

Además, conforme a lo dispuesto por la fracción XIII del citado apartado y precepto constitucional, tienen derecho a que se establezcan sistemas complementarios de seguridad social. Así, en el dictamen de las Comisiones de Puntos Constitucionales, de Justicia, de Gobernación, de Seguridad Pública y de Estudios Legislativos se sostuvo:

“Finalmente, de conformidad con la iniciativa de reforma a la fracción XIII del apartado B del artículo 123 constitucional, presentada el pasado 15 de noviembre, por el Senador Tomás Torres Mercado, se retoma como prioridad elevar el nivel de calidad de vida de los agentes del Ministerio Público, miembros de corporaciones policiales y peritos, así como de sus familias y dependientes, mediante sistemas complementarios de seguridad social que podrán establecer las autoridades del gobierno federal, de las entidades federativas y de los municipios a favor de ellos.”

De lo anterior, tenemos que los miembros de los cuerpos de seguridad pública tienen derecho a la seguridad social, y a que se establezcan sistemas complementarios de seguridad social, con la finalidad de elevar el nivel de su calidad de vida.

Ahora bien, del estudio de los antecedentes legislativos de la reforma a la Ley de

e).- Se establecerán centros para vacaciones y para recuperación, así como tiendas económicas para beneficio de los trabajadores y sus familiares.

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

f).- Se proporcionarán a los trabajadores habitaciones baratas, en arrendamiento o venta, conforme a los programas previamente aprobados. Además, el Estado mediante las aportaciones que haga, establecerá un fondo nacional de la vivienda a fin de constituir depósitos en favor de dichos trabajadores y establecer un sistema de financiamiento que permita otorgar a éstos crédito barato y suficiente para que adquieran en propiedad habitaciones cómodas e higiénicas, o bien para construirlas, repararlas, mejorarlas o pagar pasivos adquiridos por estos conceptos.

Las aportaciones que se hagan a dicho fondo serán enteradas al organismo encargado de la seguridad social regulándose en su Ley y en las que corresponda, la forma y el procedimiento conforme a los cuales se administrará el citado fondo y se otorgarán y adjudicarán los créditos respectivos;

Seguridad Pública del Estado de Sinaloa publicada en el Periódico Oficial el pasado cuatro de febrero, podemos decir que esta modificación tuvo por objeto reforzar el sistema de seguridad social a favor de los miembros de las instituciones estatales y municipales de seguridad pública, pues en el texto de la iniciativa y en el dictamen se consideran insuficientes las recibidas del sistema de seguridad social.

En este tenor, se consideró necesario adicionar una Sección Tercera, denominada “De las Pensiones de los Integrantes de las Corporaciones Policiales Estatales y Municipales”, al Capítulo IV, denominado “De los Integrantes de las Instituciones de Seguridad Pública” en el que se establece el derecho de los integrantes de las corporaciones policiales estatales y municipales de seguridad pública, o sus beneficiarios en sus casos, de acceder a pensiones por retiro, vejez, invalidez y muerte

En dicha sección, se inscribe el artículo 37 Bis G, que es el único que hace referencia a los supuestos para acceder a una pensión por invalidez, dicho precepto indica:

“Artículo 37 Bis G.- La pensión por invalidez se otorgará **a quienes tengan cuando menos quince años de servicio y que se inhabiliten física o mentalmente por causas ajenas al desempeño de su trabajo**. El derecho al pago de esta pensión nace a partir de la fecha en que la institución de seguridad social que preste la atención médica, extienda el certificado de incapacidad respectivo, y para determinar su monto se aplicará la tabla contenida en el artículo 37 Bis H.”

Como vemos, la ley prevé como único antecedente normativo para tener derecho a una pensión de invalidez, el tener cuando menos quince años de servicio e inhabilitarse física o mentalmente **por causas ajenas al desempeño del trabajo**, pero no regula el caso de **quienes se inhabiliten por causas derivadas del desempeño del trabajo, lo cual es manifiestamente incongruente con la propia intención del legislador**.

Ciertamente, en la iniciativa de reforma del Grupo Parlamentario del Partido Acción

Nacional, se dijo:

“[...] Que en los últimos años, desafortunadamente, el problema de la inseguridad ha sido subido en tribuna en muchas ocasiones, sobre todo en lo que va del presente año, en el que se han recrudecido los homicidios de alto impacto.

Que en nuestro estado ha sido fuertemente golpeado por este fenómeno social, son muchas las víctimas que han caído entre las ráfagas encontradas de grupos de delincuencia organizada que se disputan las plazas del narcotráfico.

Que la mayoría de las víctimas han sido los propios delincuentes, sin embargo, tristemente han caído en el fuego cruzado gente inocente en el que por azahares del destino se encontraban en el lugar.

Que tenemos que reconocer que también han caído servidores públicos adscritos a las corporaciones de seguridad pública en cumplimiento de su deber.

*Que los agentes de seguridad pública en la entidad, tienen bajo su responsabilidad la seguridad colectiva, **su desempeño está rodeado de riesgos en la que su integridad física y la vida se encuentra siempre amenazada.***

*Que resulta gravemente injusto que no contemos con un marco legal **que les brinde seguridad social integral**, que es un digno derecho que todo trabajador tiene, por el simple hecho de prestar sus servicios.*

Que es de justicia social, brindar el apoyo a los elementos de seguridad pública que en aras de su desempeño sufrieron algún accidente grave que le

provoque incapacidad o bien, si perdieron la vida, los beneficios de seguridad social sean para sus hijos o su vida [...]”

Asimismo, en el Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales de Gobernación y Justicia se sostuvo:

“V. Que la condición jurídica de los servidores públicos adscritos a la seguridad pública, encuentra su base constitucional en el artículo 123 Apartado B, fracción XIII, donde se prevé que se regirán por sus propias leyes, lo cual implica que, con las salvedades del despido del que pueden ser objeto y que sólo tendrán derecho a un indemnización, deberán gozar de un régimen de seguridad social como todo mexicano.

En Sinaloa, una de las leyes que regula a los agentes de las instituciones estatales y municipales de seguridad pública, es la Ley de Seguridad Pública, la cual en su artículo 37, en seis fracciones establece los derechos fundamentales a los que deben acceder.

Entre ellos, se enumeran el hecho de percibir un salario digno; gozar de los servicios de seguridad social; recibir un trato digno de sus superiores jerárquicos; ser sujetos de ascensos y reconocimientos; ser sujetos de un régimen de asistencia social, para obtener servicios médicos, seguro de vida, gasto de funeral y vivienda; entre otros aspectos.

*Esto implica que los gobiernos estatal y municipales deben de cumplir con los derechos citados, contenidos en el artículo 37, **para lo cual, cada uno de ellos, ha establecido los convenios correspondientes y los sistemas acordes con sus necesidades y posibilidades presupuestales.***

Es importante señalar también que, el artículo 7, de la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado de Sinaloa, que enumera a los trabajadores de confianza, contempla al personal policial dependiente del Poder Ejecutivo, esto se menciona sólo como un dato de que, la citada ley, hace alusión a los agentes de las dependencias de policía.

*VI. Que bajo ese marco legal se rigen las relaciones de los agentes de las instituciones de seguridad pública, el cual menciona sus derechos a la seguridad social, sin embargo, como lo han demandado deudos de agentes de corporaciones policiales, **ello es insuficiente para poder atender sus necesidades ante la pérdida del jefe de familia.***

*Ante ello, recogiendo sus planteamientos por diputados de la Quincuagésima Novena Legislatura, además de escucharlos y hacer gestiones ante las instancias gubernamentales, se han presentado dos iniciativas, que ahora son objeto del presente dictamen, **las que pretenden precisar y ampliar los derechos de seguridad social en favor de los familiares de los agentes de las instituciones policiales que han fallecido.***

*En ese sentido, las dos iniciativas son coincidentes en sus pretensiones, más que nada, **de dejar precisado el derecho a la pensión por retiro, invalidez, vejez y muerte, aunque con variantes en cuanto a su forma y a su monto.***

En la iniciativa y en el dictamen, se advierte que fue intención del legislador complementar el derecho a la seguridad social de los miembros de las corporaciones policíacas, cubriendo el caso de la invalidez a cualquier miembro de las instituciones policíacas que sufriera un accidente, haciéndose énfasis en aquellos accidentes **originados por el desempeño de su trabajo**. Sin embargo, en el producto finalmente aprobado, tenemos que en el artículo 37 Bis G se regula una cuestión completamente distinta, pues únicamente se prevé este tipo de pensión a quienes se inhabiliten física o mentalmente por causas ajenas al desempeño de su trabajo.

Lo anterior demuestra que la exclusión realizada no tiene razón de ser pues si el fin que persigue la norma es cumplir con la obligación constitucional de crear sistemas complementarios de seguridad social a favor de los integrantes de los cuerpos policíacos y, en esta tesitura, otorgar una pensión por invalidez derivada de un siniestro acaecido en el desempeño de las funciones, por lo que carece de razonabilidad que dicha intención no se haya plasmado en la norma, puesto que el artículo en cuestión no regula como causa para obtener la pensión la inhabilitación física o mental causada con

motivo del desempeño de funciones.

La irrazonabilidad de la norma también queda demostrada con el contenido de los artículos 37 Bis C⁸ y 37 Bis L⁹ que regula la pensión por muerte para quien se inhabilite por causas de riesgo de trabajo y por quienes lo hagan por causas ajenas al desempeño del trabajo y tengan antigüedad mayor a quince años laborando, pues queda evidenciado que la intención del legislador era cubrir ambos eventos y no sólo el que se derive de cuestiones ajenas a la realización del trabajo.

Como se puede advertir, la norma en cuestión deja en un estado de desprotección a los policías que con motivo de un siniestro derivado de su propio trabajo quedan inhabilitados para desempeñar su función, situación que no tiene razón de ser, pues es evidente que si se contempla la obligación del Estado de Sinaloa de entregar una pensión a causa de invalidez originada con motivos ajenos al desempeño de su trabajo, con mayor razón debe otorgarse cuando la misma tenga como causa la realización de las funciones propias de su trabajo.

En conclusión, el artículo 37 Bis G¹⁰ de la Ley de Seguridad Pública del Estado de Sinaloa vulnera el artículo 123, Apartado B, fracción XIII, al no regular como sujetos del derecho a una pensión por invalidez a las personas que queden inhabilitadas física o mentalmente por una causa de riesgo de trabajo.

⁸ **Artículo 37 Bis C.-** Para el caso de muerte por causa de riesgo de trabajo, se otorgará pensión a los beneficiarios del agente fallecido, independientemente de la antigüedad, equivalente al cien por ciento del sueldo básico que hubiese percibido al momento de ocurrir el fallecimiento. Los servicios médicos se les seguirán otorgando a los beneficiarios de los agentes fallecidos por causa de riesgo de trabajo por el tiempo establecido y en las condiciones pactadas en el régimen de asistencia social que gocen.

⁹ **Artículo 37 Bis L.-** La defunción de quienes tengan una antigüedad mayor de quince años, por causas ajenas al servicio, así como la de un pensionado, dará derecho a sus beneficiarios al pago de la pensión por muerte, que será exigible a partir del día siguiente del fallecimiento. El monto de dicha pensión, si se tratare de un servidor público en activo, se determinará conforme a los artículos 37 Bis G y 37 Bis H . En el caso del pensionado, su importe consistirá en el salario mínimo general vigente al ocurrir el deceso.

¹⁰ **Artículo 37 Bis G.** La pensión por invalidez se otorgará a quienes tengan cuando menos quince años de servicio y que se inhabiliten física o mentalmente por causas ajenas al desempeño de su trabajo. El derecho a l pago de esta pensión nace a partir de la fecha en que la institución de seguridad social que preste la atención médica extienda el certificado de incapacidad respectivo, y para determinar su monto se aplicará la tabla contenida en el artículo 27 Bis H.

Segundo. El artículo 37 Bis G de la Ley de Seguridad Pública del Estado de Sinaloa viola el artículo 1° constitucional, al regular una pensión por invalidez a las personas que queden inhabilitadas física o mentalmente por una causa ajena al desempeño de su trabajo.

La reforma al precepto impugnado, resulta violatoria del artículo 1° constitucional, en tanto que implica una distinción que anula o menoscaba los derechos y libertades de las personas, en específico el derecho a prestaciones complementarias de seguridad social.

Al respecto, debe tomarse en cuenta que el artículo 1° constitucional establece distintos *tertium* de comparación, entre los que se encuentran el origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias y el estado civil. Asimismo, dicho precepto también incorpora una cláusula de apertura que comprende cualquier otro motivo que atente contra la dignidad humana o tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.

Cuando se utiliza un *tertium* de comparación prohibido por el artículo 1° de la Constitución Federal, la distinción realizada por el legislador debe someterse a un escrutinio estricto. Sirve de apoyo a este argumento la jurisprudencia 1a./J. 37/2008 de la Primera Sala, que indica:

“IGUALDAD. CASOS EN LOS QUE EL JUEZ CONSTITUCIONAL DEBE HACER UN ESCRUTINIO ESTRICTO DE LAS CLASIFICACIONES LEGISLATIVAS (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 1o. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS).La

igualdad es un principio y un derecho de carácter fundamentalmente adjetivo que se predica siempre de algo, y este referente es relevante al momento de realizar el control de constitucionalidad de las leyes, porque la Norma Fundamental permite que en algunos ámbitos el legislador tenga más amplitud para desarrollar

su labor normativa, mientras que en otros el Juez debe ser más exigente a la hora de determinar si aquél ha respetado las exigencias del principio de igualdad. El artículo 1o. de la Constitución Federal establece varios casos en los que procede dicho escrutinio estricto. Así, su primer párrafo proclama que todo individuo debe gozar de las garantías que ella otorga, las cuales no pueden restringirse ni suspenderse sino en los casos y con las condiciones que la misma establece, lo que evidencia la voluntad constitucional de asegurar en los más amplios términos el goce de los derechos fundamentales, y de que las limitaciones a ellos sean concebidas restrictivamente, de conformidad con el carácter excepcional que la Constitución les atribuye. Por ello, siempre que la acción clasificadora del legislador incida en los derechos fundamentales garantizados constitucionalmente, será necesario aplicar con especial intensidad las exigencias derivadas del principio de igualdad y no discriminación. Por su parte, el párrafo tercero del citado precepto constitucional muestra la voluntad de extender la garantía de igualdad a ámbitos que trascienden el campo delimitado por el respeto a los derechos fundamentales explícitamente otorgados por la Constitución, al prohibir al legislador que en el desarrollo general de su labor incurra en discriminación por una serie de motivos enumerados (origen étnico o nacional, género, edad, capacidades diferentes, condición social, condiciones de salud, religión, opiniones, preferencias, estado civil) o en cualquier otro que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas. La intención constitucional es, por lo tanto, extender las garantías implícitas en el principio de igualdad al ámbito de las acciones legislativas que tienen un impacto significativo en la libertad y la dignidad de las personas, así como al de aquellas que se articulan en torno al uso de una serie de criterios clasificatorios mencionados en el referido tercer párrafo, sin que ello implique que al legislador le esté vedado absolutamente el uso de dichas categorías en el desarrollo de su labor normativa, sino que debe ser especialmente cuidadoso al hacerlo. En esos casos, el Juez constitucional deberá someter la labor del legislador a un escrutinio especialmente cuidadoso desde el punto de vista del respeto a la garantía de igualdad.”

En el caso, los preceptos impugnados instituyen una distinción que utiliza como punto de comparación el hecho de que la invalidez se produzca por causas ajenas al trabajo, lo que *per se* no toca los *tertium* específicos prohibidos por el artículo 1° constitucional, pero sí en cambio se inscribe en la cláusula de apertura, puesto que la distinción tiene como efecto menoscabar el derecho a la seguridad social de los miembros de las instituciones policíacas, como ha quedado demostrado en el anterior concepto de invalidez.

Para determinar si la distinción es o no inconstitucional, debemos desarrollar el cartabón fijado por la Primera Sala en la jurisprudencia 1a./J. 55/2006, que es del tenor siguiente:

“IGUALDAD. CRITERIOS PARA DETERMINAR SI EL LEGISLADOR RESPETA ESE PRINCIPIO CONSTITUCIONAL. *La igualdad en nuestro texto constitucional constituye un principio complejo que no sólo otorga a las personas la garantía de que serán iguales ante la ley en su condición de destinatarios de las normas y de usuarios del sistema de administración de justicia, sino también en la ley (en relación con su contenido). El principio de igualdad debe entenderse como la exigencia constitucional de tratar igual a los iguales y desigual a los desiguales, de ahí que en algunas ocasiones hacer distinciones estará vedado, mientras que en otras estará permitido o, incluso, constitucionalmente exigido. En ese tenor, cuando la Suprema Corte de Justicia de la Nación conoce de un caso en el cual la ley distingue entre dos o varios hechos, sucesos, personas o colectivos, debe analizar si dicha distinción descansa en una base objetiva y razonable o si, por el contrario, constituye una discriminación constitucionalmente vedada. Para ello es necesario determinar, en primer lugar, si la distinción legislativa obedece a una finalidad objetiva y constitucionalmente válida: el legislador no puede introducir tratos desiguales de manera arbitraria, sino que debe hacerlo con el fin de avanzar en la consecución de objetivos admisibles dentro de los límites marcados por las previsiones constitucionales, o*

expresamente incluidos en ellas. En segundo lugar, es necesario examinar la racionalidad o adecuación de la distinción hecha por el legislador: es necesario que la introducción de una distinción constituya un medio apto para conducir al fin u objetivo que el legislador quiere alcanzar, es decir, que exista una relación de instrumentalidad entre la medida clasificatoria y el fin pretendido. En tercer lugar, debe cumplirse con el requisito de la proporcionalidad: el legislador no puede tratar de alcanzar objetivos constitucionalmente legítimos de un modo abiertamente desproporcional, de manera que el juzgador debe determinar si la distinción legislativa se encuentra dentro del abanico de tratamientos que pueden considerarse proporcionales, habida cuenta de la situación de hecho, la finalidad de la ley y los bienes y derechos constitucionales afectados por ella; la persecución de un objetivo constitucional no puede hacerse a costa de una afectación innecesaria o desmedida de otros bienes y derechos constitucionalmente protegidos. Por último, es de gran importancia determinar en cada caso respecto de qué se está predicando con la igualdad, porque esta última constituye un principio y un derecho de carácter fundamentalmente adjetivo que se predica siempre de algo, y este referente es relevante al momento de realizar el control de constitucionalidad de las leyes, porque la Norma Fundamental permite que en algunos ámbitos el legislador tenga más amplitud para desarrollar su labor normativa, mientras que en otros insta al Juez a ser especialmente exigente cuando deba determinar si el legislador ha respetado las exigencias derivadas del principio mencionado.”

Al respecto debe tomarse en cuenta que el artículo 37 Bis G atribuye a una misma situación jurídica, la inhabilitación física o mental para desempeñar las labores de policía, consecuencias jurídicas diferentes, en tanto que quien sufra esta situación con motivo de situaciones ajenas al trabajador se le otorga la pensión y a quien no lo sufra no se le otorga pensión alguna.

En el caso la distinción no tiene como base una finalidad objetiva y constitucionalmente válida, puesto que la misma no se desprende del análisis del proceso legislativo y

tampoco es factible desglosarla del contexto de la ley, pues como quedó demostrado en el primer concepto de invalidez la distinción realizada por la norma no está sustentada en razón alguna, todo lo contrario, en el proceso legislativo se expuso la intención de respaldar con una pensión a los policías que quedaran inhabilitados por un accidente en aras de su desempeño.

Asimismo, tampoco es factible desprender un fin constitucional legítimo, puesto que la exclusión del derecho a una pensión por invalidez de los miembros de las corporaciones policíacas que queden inhabilitadas con motivo de la realización de sus funciones no tiene justificación alguna.

Al no superar el primer paso del test de igualdad, debe concluirse que la distinción realizada por el legislador carece de justificación constitucional y al impactar en el derecho de los miembros de las corporaciones policíacas a acceder a sistemas complementarios de seguridad social, se convierte en una discriminación normativa constitucionalmente vedada y, por tanto, debe expulsarse del ordenamiento jurídico.

En virtud de lo expuesto, debe declararse inconstitucional el artículo 37 Bis G de la Ley de Seguridad Pública del Estado de Sinaloa por contravenir lo dispuesto en la fracción XIII del Apartado B del artículo 123 y el artículo 1º ambos de la constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

VII. Consideraciones en relación con los efectos.

En caso de que este Alto Tribunal considere que el precepto impugnado resulta inconstitucional, el *Ombudsman* nacional considera que con la invalidez de las porciones normativas “tengan cuando menos quince años de servicio” y “mentalmente por causas ajenas al desempeño de su trabajo”, se salvaría la discriminación normativa declarada inconstitucional.

Con la invalidez anterior el precepto se leería de la siguiente manera:

“Artículo 37 Bis G.- La pensión por invalidez se otorgará a quienes se inhabiliten física o mentalmente. El derecho al pago de esta pensión nace a partir de la fecha en que la institución de seguridad social que preste la atención médica, extienda el certificado de incapacidad respectivo, y para determinar su monto se aplicará la tabla contenida en el artículo 37 Bis H.”

Con los efectos anteriores, se estaría conservando el ordenamiento jurídico y, además, se daría una protección inmediata a los derechos fundamentales de los miembros de las instituciones policíacas del Estado de Sinaloa.

PRUEBAS

1. Copia simple. Del **“Acuerdo por el que se designa al Doctor José Luis Soberanes Fernández para que ocupe el cargo de Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos para un segundo periodo de cinco años, contados a partir del 16 de noviembre de 2004”**, publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha nueve de noviembre de dos mil cuatro.

2. Copia simple del “Decreto No. 262 del H. Congreso del Estado.- Por el que se Adiciona al Capítulo IV del Título Segundo, una Sección Tercera denominada «De las Pensiones de los Integrantes de las Corporaciones Policiales Estatales y Municipales», y se adiciona un Segundo Párrafo al Artículo 113 de la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado de Sinaloa.”, publicado en el periódico oficial del Estado de Sinaloa el día miércoles cuatro de febrero de dos mil nueve.

Por lo antes expuesto y fundado, a esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, atentamente solicito:

PRIMERO. Tener por presentada la presente demanda que presento con el carácter de Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

SEGUNDO. Admitir a trámite la presente demanda de acción de inconstitucionalidad en sus términos.

TERCERO. Tener por designados como delegados y autorizados a las personas indicadas al inicio de este escrito, así como por señalado domicilio para oír y recibir notificaciones y documentos.

CUARTO. Admitir las pruebas ofrecidas en el capítulo correspondiente del presente escrito, así como el disco compacto conteniendo la versión electrónica del presente escrito.

QUINTO. En el momento procesal oportuno, declare fundados los conceptos de invalidez y declare la inconstitucionalidad de las disposiciones legales impugnadas.

PROTESTO LO NECESARIO

México, D.F., a 6 de marzo de 2009.

**JOSÉ LUIS SOBERANES FERNÁNDEZ
PRESIDENTE**

