

Régimen Jurídico de los Miembros de Cuerpos de Seguridad Pública



Arturo Lara Martínez
Coordinador

RÉGIMEN JURÍDICO DE LOS MIEMBROS DE CUERPOS DE SEGURIDAD PÚBLICA

Tribunal de lo Contencioso Administrativo
del Estado de Guanajuato

Coordinador editorial: Arturo Lara Martínez
Edición: María Teresa González Hernández

RÉGIMEN JURÍDICO DE LOS MIEMBROS DE CUERPOS DE SEGURIDAD PÚBLICA



Tribunal de lo Contencioso Administrativo
del Estado de Guanajuato
México, 2013

TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
DEL ESTADO DE GUANAJUATO

Vicente de Jesús Esqueda Méndez
Presidente del Tribunal y Magistrado Propietario de la Segunda Sala

Arturo Lara Martínez
Magistrado Propietario de la Primera Sala

Ariadna Enríquez Van Der Kam
Magistrada Propietaria de la Tercera Sala

José Jorge Pérez Colunga
Magistrado Propietario de la Cuarta Sala

Alejandro Santiago Rivera
Magistrado Supernumerario

Eliseo Hernández Campos
Secretario General de Acuerdos

Primera edición: 7 de noviembre de 2013
DR©2013, Tribunal de lo Contencioso Administrativo
del Estado de Guanajuato
Cantarranas número 6, Zona Centro, C. P. 36000,
Guanajuato, Guanajuato, México. Teléfono 01 473 73 21525
www.tcagto.gob.mx
Impreso y hecho en México
ISBN: 978-607-95882-5-0

CONTENIDO

Prólogo	
Arturo LARA MARTÍNEZ	9

CAPÍTULO PRIMERO EVALUACIONES DE CONTROL DE CONFIANZA

Evaluaciones de control de confianza en el Estado de Guanajuato	
Rafael ÁLVAREZ VILLEDA	13

CAPÍTULO SEGUNDO PROBLEMÁTICA EN LA APLICACIÓN DE EVALUACIONES DE CONTROL DE CONFIANZA

Consecuencias de la aplicación de evaluaciones de control de confianza	
María Teresa GONZÁLEZ HERNÁNDEZ	27
Finalidad de las evaluaciones de control de confianza	
María Teresa GONZÁLEZ HERNÁNDEZ	33
Cuestionamiento del sistema de evaluación y control de confianza	
Jorge Alberto ACUÑA DÁVALOS	39

CAPÍTULO TERCERO RÉGIMEN JURÍDICO DE LOS MIEMBROS DE CUERPOS DE SEGURIDAD PÚBLICA

Ángulos primordiales de un servicio civil de carrera	
Jorge VARGAS MORGADO	53
Régimen jurídico de los cuerpos de seguridad pública	
Daniel MÁRQUEZ GÓMEZ	67
Régimen jurídico laboral de los miembros de seguridad pública	
Ma. Carmen MACÍAS VÁZQUEZ	107
La supremacía de la Constitución y la aplicación de la norma que favorezca en todo tiempo a las personas la protección más amplia	
Miguel Alejandro LÓPEZ OLVERA	129

El régimen jurídico de los miembros de cuerpos de seguridad pública. Nuevas perspectivas frente a la reforma constitucional en materia de derechos humanos de 2011 Jorge Ulises CARMONA TINOCO	153
---	-----

CAPÍTULO CUARTO POLÍTICAS PÚBLICAS EN MATERIA DE SEGURIDAD PÚBLICA

Políticas públicas en materia de seguridad pública en el Estado de Guanajuato José Luis MARTÍNEZ BOCANEGRA	183
Luis Felipe LUNA OBREGÓN	191
Juan RENDÓN LÓPEZ	197
Políticas públicas en materia de seguridad pública en el Estado mexicano Miguel Ángel CHICO HERRERA	205
Agustín Miguel ALONSO RAYA	213
Roberto GIL ZUARTH	219
Fernando TORRES GRACIANO	225

PRÓLOGO

Los días 26 de abril, 3 y 17 de mayo de 2013 se llevó a cabo en el Salón de Actos de la Universidad de Guanajuato el Foro de análisis sobre el régimen jurídico de los miembros de los cuerpos de seguridad pública, organizado por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Guanajuato.

Dicho foro tuvo como objetivo el encuentro de opiniones de expositores que se desempeñan activamente en diversos sectores relacionados con la seguridad pública en el estado de Guanajuato y en nuestro país.

La razón que motivó la realización del foro fue la diversidad de criterios que actualmente giran en torno al régimen jurídico al que se encuentran sujetos los miembros de las instituciones de seguridad pública, la cual se potenció con la entrada en vigor de las reformas a los artículos 1 y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de derechos humanos; suceso a partir del cual se evidenció el trato desigual que padecían dichos servidores públicos e hizo necesario revolucionar el sistema jurídico tradicional conforme al cual laboraban, eran sancionados, se les remuneraba y recibían prestaciones de seguridad social, lo anterior por considerarse restringidos en comparación con el resto de los servidores públicos que no desempeñan labores de seguridad pública.

Lo anterior sin dejar de lado la polémica generada a partir de las evaluaciones de control y confianza que se aplican actualmente a los miembros de las instituciones de seguridad pública, los ceses masivos que se han propiciado a partir de su desaprobación y la inquietud que se ha creado en la sociedad con respecto a sus ocupaciones futuras, tomando en cuenta que se trata de un sector que posee información privilegiada en materia de inteligencia y seguridad, así como capacitación y entrenamiento especializados, dada la naturaleza de sus funciones.

En tal contexto, se consideró que no debe pasar desapercibido que es necesario crear certeza jurídica bajo condiciones de igualdad laboral a las personas que prestan servicios de seguridad pública, toda vez que desde la creación del artículo 123 constitucional, dicho sector quedó inexplicablemente restringido en materia de

prestaciones laborales en comparación con el resto de los trabajadores o servidores públicos que no se desempeñan en el tema de seguridad pública.

Y se encuentra inexplicable la diferenciación de la que, al menos en el año 2011, sufrían 449,169 elementos policíacos, quienes pertenecen a un sector que durante muchos años ha sido restringido sin considerar que son personas, seres humanos que velan por nuestra seguridad, a quienes debemos respetar comenzando por dotar a este grupo de personas de ingresos, condiciones laborales y prestaciones de seguridad social adecuados.

Entonces, no sólo resulta un reto el unificar los criterios sobre el régimen jurídico que se comenta, sino además el que las normas contemplen las condiciones laborales adecuadas y sobre todo, los medios que garanticen condiciones para el cumplimiento de los principios sobre de los cuales ha de prestarse el servicio de seguridad pública previstos en el artículo 21 de la Constitución, esto es, con legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos reconocidos en nuestra Constitución.

El foro arrojó importantes resultados acerca de las inquietudes que generaron su creación, dado que se abordaron 15 temas por personas inmersas en distintos ámbitos de la seguridad pública tanto municipal, estatal como nacional, contando con la distinguida participación de evaluadores del sistema de control de confianza, funcionarios públicos, académicos y legisladores, en un ejercicio incluyente de exposición e intercambio activo de opiniones, toda vez que el auditorio se encontraba nutrido de múltiples servidores públicos incluyendo por supuesto a quienes desempeñan labores de seguridad pública; juzgadores municipales, litigantes, docentes y universitarios.

De esta manera, ofrecemos el resultado de los trabajos realizados en el foro con la intención de que resulten del interés y utilidad al lector. En un esfuerzo del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Guanajuato por difundir al máximo dichos trabajos, esta edición no sólo se encontrará de forma impresa, sino que además estará disponible en la página electrónica de dicho órgano jurisdiccional.

Doctor Arturo Lara Martínez

CAPÍTULO PRIMERO
EVALUACIONES DE CONTROL DE CONFIANZA

EVALUACIONES DE CONTROL DE CONFIANZA EN EL ESTADO DE GUANAJUATO

Rafael ÁLVAREZ VILLEDA*

SUMARIO:

I. *Introducción.* II. *Centro de Evaluación y Control de Confianza del Estado de Guanajuato.*
III. *Proceso de evaluación.* IV. *Generalidades del proceso de separación.* V. *Resumen
conclusivo.*

I. INTRODUCCIÓN

El objetivo de este trabajo es señalar las características generales del proceso de evaluación de control de confianza que se realiza a los integrantes de las instituciones policiales del estado de Guanajuato. Asimismo, se comentarán aspectos relevantes con respecto a las atribuciones del Centro, entidad rectora en la materia, según lo establece el artículo 41 de la Ley de Seguridad Pública del Estado de Guanajuato (Ley del estado). Por último, se habrá de destacar la normativa que regula la separación de elementos de seguridad pública por no aprobar evaluaciones de control de confianza.

El artículo 4, fracción V, de la Ley del estado señala que las instituciones de seguridad pública son, en lo medular, las instituciones policiales, de procuración de justicia y del sistema penitenciario. En este sentido, destaco que el presente análisis se enfocará, preponderantemente, al proceso de evaluación -y sus consecuencias- en instituciones policiales y del sistema penitenciario.

II. CENTRO DE EVALUACIÓN Y CONTROL DE CONFIANZA DEL ESTADO DE GUANAJUATO

1. *Naturaleza y antecedentes*

El Centro de Evaluación y Control de Confianza del Estado de Guanajuato (Centro) es un organismo público descentralizado de la Administración Pública Estatal, con

* Licenciado en Derecho, egresado de la otrora Facultad de Derecho de la Universidad de Guanajuato, y actualmente Coordinador de Asuntos Jurídicos del Centro de Evaluación y Control de Confianza del Estado de Guanajuato.

personalidad jurídica y patrimonio propios, sectorizado a la Secretaría de Gobierno. Lo anterior es así de conformidad con el artículo 1 del Decreto de creación del Centro, publicado el 21 de noviembre de 2008 en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guanajuato (POE).

Este Decreto, de acuerdo a su Artículo Primero Transitorio, entró en vigor el 1 de enero de 2009; asimismo, el Artículo Segundo Transitorio señaló que el Consejo Directivo del Centro debía instalarse dentro de los 90 días naturales siguientes al inicio de vigencia del Decreto, es decir, a más tardar el 1 de abril de 2009, no obstante, la sesión de instalación se realizó, finalmente, el 28 de mayo de 2009.

Es en septiembre de 2009 cuando el Centro inicia su tarea evaluadora; antes de ello, fue necesario primero realizar actividades de orden administrativo, tales como gestión de presupuesto, infraestructura y equipamiento, así como contratación y capacitación de personal. Debe destacarse que el Reglamento Interior del Centro se publicó el 29 de mayo de ese mismo año en el POE.

Ahora bien, el Centro se crea como un organismo descentralizado pues con ello se busca que las evaluaciones y sus resultados se verifiquen con plena y total autonomía técnica.

Con respecto a las autoridades del Centro, debe destacarse que la dirección del Centro corresponde a un órgano de gobierno (el Consejo Directivo) y su administración a un Director General; esto es así de acuerdo a lo previsto en el artículo 47 de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo para el Estado de Guanajuato y a los numerales 8 y 9 del Decreto de creación.

Como se observa, el Centro no depende -o no forma parte de la estructura- de alguna dependencia del Poder Ejecutivo, su máximo órgano de gobierno y de dirección lo es, como ya se señalaba, el Consejo Directivo; éste se integra de la siguiente manera:

I. El Titular de la Secretaría de Gobierno, como Presidente;

II. El Titular de la Procuraduría General de Justicia del Estado;

III. El Titular de la Secretaría de Seguridad Pública;

IV. El Titular de la Secretaría de Finanzas, Inversión y Administración;

V. El Titular de la Secretaría de la Transparencia y Rendición de Cuentas; y

VI. El Director General del Centro, como Secretario.

Si bien es cierto el Consejo Directivo es la máxima autoridad del Centro, también lo es que existe un Centro Nacional de Certificación y Acreditación, -dependiente del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública- el cual funge como instancia rectora de orden nacional; así, este Centro Nacional, de acuerdo al artículo 22 de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, es la instancia facultada para verificar la tarea evaluadora de los centros de evaluación del país. Cabe destacar que el Centro se encuentra certificado y acreditado por el Centro Nacional de previa cita.

2. Atribuciones

El objeto del Centro es evaluar a integrantes o aspirantes a ingresar a las instituciones de seguridad pública y privada del Estado; y emitir los resultados que correspondan.

En este punto debe señalarse que en el Estado hay dos centros de evaluación certificados y acreditados por el Centro Nacional, a saber: el Centro, y el Centro de Evaluación y Control de Confianza de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Guanajuato. Así, el Centro de la Procuraduría tiene facultades para evaluar a su personal y el Centro para evaluar a todas las demás instituciones de seguridad pública en el Estado -en lo medular, a municipios y a la Secretaría de Seguridad Pública del Estado- e, inclusive, al propio personal de la Procuraduría si así se solicita a manera de apoyo o colaboración.

El objeto y las atribuciones específicas del Centro se encuentran previstos en los artículos 108 de Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública (LGSNSP); 41 de Ley del estado; 1, 2, 3 y 4 del Decreto de creación del Centro; y 2 y 10 de su

Reglamento Interior. No obstante, en resumen, la tarea se centra en evaluar a personal de seguridad pública y privada.

Ahora bien, uno de los problemas que se enfrentan en la actualidad es definir con exactitud qué personal debe presentar y aprobar evaluaciones. Para efectos de este tema, el análisis no detallará lo relativo a la evaluación de las instituciones de procuración de justicia, cuestión que se advertía ya en la introducción de este trabajo.

Al respecto, el artículo TERCERO transitorio de la LGSNSP dispone:

TERCERO.- De manera progresiva y en un plazo de cuatro años a partir de la entrada en vigor de este Decreto, las Instituciones de Seguridad Pública, por conducto de los centros de evaluación y control de confianza, deberán practicar las evaluaciones respectivas a sus integrantes, de conformidad con lo dispuesto en la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, sus respectivos ordenamientos legales y el calendario aprobado por el Consejo Nacional.

(El subrayado es propio).

Con base a lo anterior, se puede interpretar que todo el personal que se encuentra adscrito en las direcciones de seguridad pública –o en áreas con denominaciones análogas: de seguridad ciudadana, de policía, etc.– deben presentar y aprobar evaluaciones de control de confianza.

No obstante, si bien es cierto el artículo tercero transitorio de la LGSNSP señala que todo el personal de las instituciones de seguridad pública debe estar evaluado, también lo es que la misma ley, en su artículo 88, apartado B, fracción VI, señala que la aprobación de la evaluación de control de confianza es un requisito de permanencia en las INSTITUCIONES POLICIALES. Inclusive, destaco que el citado artículo 88 se ubica en el capítulo II de la LGSNP, denominado De la Carrera Policial y de la Profesionalización. Así pues, conforme a esta norma, por un lado se establece la obligación de evaluar a todo el personal de seguridad pública y, por el otro, sólo al relacionado con instituciones policiales.

Por lo antes dicho, puede señalarse, sin lugar a dudas, que los integrantes de las

instituciones policiales deben aprobar evaluaciones de control de confianza. Fuera de esta categoría o función, la aplicación de evaluaciones en cualquier otra área de las instituciones de seguridad pública debe ser revisada minuciosamente para verificar su procedencia.

III. PROCESO DE EVALUACIÓN

1. Generalidades

El proceso de evaluación tiene por objeto coadyuvar en el fortalecimiento de los niveles de confiabilidad y eficiencia de los integrantes y aspirantes a ingresar a las instituciones de seguridad pública y privada.

El proceso de evaluación se lleva a cabo de acuerdo con los lineamientos, criterios, políticas, protocolos y procedimientos que establezcan el Centro Nacional y el propio Centro. El proceso podrá comprender las evaluaciones que a continuación cito; asimismo, señalo el objetivo de cada una de ellas:

De investigación socioeconómica: para verificar congruencia entre el nivel de ingreso y la situación patrimonial del evaluado; validar autenticidad de documentos, e investigar antecedentes registrales, administrativos, penales y laborales;

Médica: para verificar que el estado de salud e integridad física del evaluado permita el cumplimiento de las funciones del puesto y, en su caso, proponer medidas preventivas y correctivas;

Poligráfica: para verificar el apego del evaluado a principios, normas y valores institucionales;

Psicológica: para verificar, a través de la aplicación de una batería de pruebas específicas y de la realización de una entrevista profunda, que las características de personalidad del evaluado son acordes con el perfil del puesto, con los principios institucionales o con los demás requisitos establecidos en las disposiciones aplicables; y

Toxicológica: para detectar en el evaluado la presencia de drogas ilegales y fármacos

que generen efectos adictivos, alteraciones en el sistema nervioso o a nivel orgánico que repercutan en el cumplimiento de las funciones.

Las evaluaciones se valorarán en forma conjunta e integral, con base en ello se emite el resultado único que corresponda.

2. Tipos de procesos

El centro desarrolla dos tipos de procesos de evaluación:

Uno para aspirantes a ingreso: se practica a personas que pretenden ingresar a las instituciones de seguridad pública y tiene como objetivo seleccionar a personal competente y confiable cuya condición sea acorde con el perfil de puesto y con los demás requisitos establecidos en las disposiciones aplicables; y

Otro para personal en activo: se realiza a los integrantes de las instituciones de seguridad pública y su finalidad es fortalecer niveles de seguridad, confiabilidad, competencia y disciplina. Este proceso comprende, principalmente, las evaluaciones para permanencia, promoción y cambio de funciones.

Ahora bien, a pesar de que en la LGSNSP como en la Ley de estado se contempla la aprobación de evaluaciones de control de confianza como un REQUISITO PREVIO AL INGRESO en las instituciones y que, inclusive, la LGSNSP establece como delito –artículo 139, fracción IV- el asignar nombramiento de policía a persona que no haya sido certificada –y quien certifica es el Centro-, desafortunadamente, en varias instituciones se sigue contratando a personal sin antes ser evaluado y certificado.

Por lo anterior, un área de oportunidad de las autoridades del Estado es el establecer un mecanismo eficaz que permita asegurar que ningún servidor público pueda ser contratado sin antes haber sido evaluado y certificado, o bien, establecer reglas y procedimientos específicos para revisar y sancionar estas conductas.

3. Tipos de resultados

El Centro emite dos tipos de resultados:

- Aprobado (en su caso, con observaciones o restricciones); y
- No aprobado.

Para emitir el resultado se debe valorar, según el artículo 76, fracción II, de la Ley de Seguridad Pública del Estado, los siguientes aspectos:

- a) Cumplimiento de los requisitos de edad y el perfil físico, médico y de personalidad que exijan las disposiciones aplicables;
- b) Observancia de un desarrollo patrimonial justificado, en el que sus egresos guarden adecuada proporción con sus ingresos;
- c) Ausencia de alcoholismo o el no uso de sustancias psicotrópicas, estupefacientes u otras que produzcan efectos similares;
- d) Ausencia de vínculos con organizaciones delictivas;
- e) Notoria buena conducta, no haber sido condenado por sentencia irrevocable por delito doloso, ni estar sujeto a proceso penal y no estar suspendido o inhabilitado, ni haber sido destituido por resolución firme como servidor público; y
- f) Cumplimiento de los deberes establecidos en esta ley.

Es importante subrayar que en la actualidad el perfil médico (cuestiones físicas: obesidad, enfermedades) no es determinante para emitir un resultado no aprobado en el programa de permanencia, sólo dará lugar, en su caso, a observaciones o restricciones. Igual, el que un servidor público se encuentre sujeto a proceso penal, ello, per se, no es causal para emitir un resultado no aprobatorio.

4. Emisión de resultados y certificados

El Centro emite resultados en un plazo no mayor a sesenta días contados a partir de la conclusión del proceso de evaluación, esto, en sintonía con lo dispuesto por el artículo 67 de la LGSNSP. Para estos efectos, el proceso de evaluación concluye cuando el evaluado realiza su última evaluación en el Centro.

La notificación de resultados del proceso de evaluación se realiza a través de oficio dirigido al titular de la Institución que corresponda o, en su defecto, a la persona que se designe expresamente para el efecto. La notificación se realiza a través de sobre cerrado, pues los resultados de los procesos de evaluación y los expedientes que se

conformen con los mismos son confidenciales (salvo aquellos casos en que deban presentarse en procedimientos y procesos administrativos o jurisdiccionales), según lo dispuesto por los artículos 56, segundo párrafo y 108, fracción IV, de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, en vinculación con lo señalado en los numerales 15 y 19 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado y los Municipios de Guanajuato.

Sobre esta cuestión de confidencialidad o reserva de la información, vale la pena señalar que los criterios, procedimientos, lineamientos, manuales, aplicativos y demás disposiciones relativas al proceso de evaluación, son considerados información reservada y confidencial, de acuerdo a lo dispuesto por el ACUERDO GENERAL DE CLASIFICACIÓN DE LA INFORMACIÓN EN MATERIA DE EVALUACIONES DE CONTROL DE CONFIANZA, emitido por la Unidad de Acceso a la Información Pública del Poder Ejecutivo con fecha 23 de junio de 2011.

5. Periodicidad de evaluaciones

De acuerdo a las disposiciones del Centro Nacional, los integrantes de las instituciones de seguridad pública deben presentar evaluaciones cada 3 años, con excepción de personal con mando, caso en el cual deben hacerlo cada 2 años. No sobra señalar que el artículo 67 de la LGSNSP indica que la vigencia de certificados en las instituciones de procuración de justicia será de 3 años, por ello, se estima que dicha norma fue recogida por el Centro Nacional y aplicada en forma general a todas las instituciones de seguridad pública.

6. Obligaciones de las instituciones de seguridad pública

Para cumplir con el proceso de evaluación que realiza el Centro, las instituciones de seguridad pública deberán cumplir, entre otros, con los siguientes requisitos:

- a) Proponer a un servidor público como «Enlace» el cual deberá, antes del desarrollo de sus funciones, aprobar el proceso de evaluación y ser habilitado para el efecto por el Centro;
- b) Realizar solicitud de evaluación que deberá ser firmada por el titular de la Institución

o en su defecto, por el «Enlace» designado o la persona que el titular designe expresamente para el efecto;

c) Entregar perfil del puesto a evaluar, así como documentos y datos generales del evaluado;

d) Ceñirse a la programación de evaluación señalada; y

e) Enviar al personal a evaluar con por lo menos 6 seis horas de descanso.

IV. GENERALIDADES DEL PROCESO DE SEPARACIÓN

1. *Plazo para evaluación y separación*

De acuerdo al artículo TERCERO transitorio de la LGSNP los integrantes de las instituciones de seguridad pública, en un plazo de diez meses, contados a partir de la entrada en vigor del presente Decreto, deberán obtener la certificación por parte de los centros de evaluación y control de confianza, de lo contrario serán separados del servicio. Este decreto se publicó el 28 de diciembre de 2012, por ende, el plazo para lo que se dice vence en octubre de 2013.

Así pues, para octubre de 2013, todos los integrantes de las instituciones policiales del Estado deben estar evaluados y certificados. Es decir, no basta con evaluarse, se requiere que el resultado de la evaluación haya sido APROBADO -una vez aprobado, el Centro emite el certificado-. De tal manera que todos los elementos que no hayan aprobado su proceso de evaluación deben ser separados del servicio a más tardar en la fecha indicada; esto, según lo dispone en numeral comentado.

Ahora bien, si bien es cierto el plazo para que todos los policías estén evaluados y certificados vence en octubre, ello no autoriza para que un policía que fue evaluado y reprobó su evaluación, por ejemplo, en enero de 2011, continúe en sus labores bajo el pretexto de dicho plazo; por el contrario, la Institución de adscripción del evaluado, al recibir la notificación del resultado no aprobatorio, debe a la brevedad instaurar los procedimientos administrativos correspondientes para ventilar la eventual separación del elemento.

Por lo anterior, un área de oportunidad en materia normativa es el establecer plazos o

términos específicos para desarrollar los procedimientos de previa cita.

2. Generalidades de la separación

El artículo 123, apartado B, fracción XIII, de la Constitución Federal dispone que los agentes del Ministerio Público, los peritos y los miembros de las instituciones policiales de la Federación, el Distrito Federal, los estados y los municipios, podrán ser separados de sus cargos si no cumplen con los requisitos que las leyes vigentes en el momento del acto señalen para permanecer en dichas instituciones, o removidos por incurrir en responsabilidad en el desempeño de sus funciones.

Como se observa, la Constitución establece que en las instituciones policiales habrá requisitos de permanencia que serán señalados en las leyes que correspondan y que, si no se cumplen, por parte de los elementos de policía, éstos podrán ser separados.

En este sentido, los artículos 88, apartado A, fracción VII y apartado B, fracción VI, de la LGSN y 67, fracción I, inciso g) y fracción II, inciso f) de la Ley del estado, establecen como un requisito de ingreso y permanencia de las instituciones policiales el aprobar los procesos de evaluación de control de confianza.

En el mismo sentido, los artículos 94 de la LGSN y 73 de la Ley del estado disponen que la conclusión del servicio de un integrante de las instituciones policiales se puede dar, entre otras causales, por incumplimiento a cualquiera de los requisitos de permanencia.

De tal manera que, en resumen, aprobar evaluaciones de control de confianza se convierte, según el marco constitucional y legal vigentes, en un requisito que de no ser satisfecho producirá la separación del elemento en cuestión.

En resumen, para efectuar la separación, el Centro debe notificar el resultado de no aprobado a la autoridad municipal, ésta, a su vez, debe iniciar procedimiento administrativo a través de su Consejo de Honor y Justicia - o a través de las instancias competentes- quien deberá determinar sobre la separación del elemento. La Ley de Seguridad Pública del Estado establece, a grosso modo, las características generales

del procedimiento de separación y las instancias facultadas para ello, no obstante, dicho procedimiento debe complementarse necesariamente con disposiciones específicas en los reglamentos de los consejos de honor y justicia de los municipios y dependencias del Poder Ejecutivo.

V. RESUMEN CONCLUSIVO

El Centro tiene facultades para evaluar y emitir certificados a los integrantes de las instituciones policiales del Estado. Asimismo, sus procedimientos de evaluación están certificados y acreditados por el Centro Nacional de Certificación y Acreditación. Con base a lo anterior, el Centro se sitúa en la posibilidad, jurídica y procedimental, de evaluar en términos de control de confianza, no obstante, en estricto sentido, la obligación de tener personal evaluado y certificado corresponde a los titulares de dichas instituciones. Así pues, la posibilidad de cumplir con lo dispuesto en el artículo TERCERO transitorio de la LGSNSP -tener personal aprobado y certificado a más tardar en octubre de 2013- depende del esfuerzo y la coordinación que lleven a cabo el Centro, dependencias del Estado y municipios.

Por otro lado, una área de oportunidad en la materia es el establecer mecanismos eficaces –normativos, de revisión, sancionadores, etc.- para inhibir la contratación de personal que no haya sido previamente evaluado y certificado por el Centro, en otros términos, deben desarrollarse acciones específicas para asegurar que nadie pueda ingresar a una institución de seguridad policial sin antes estar certificado. Otra área de oportunidad en materia normativa es el establecer plazos o términos específicos para instaurar procedimientos administrativos de separación una vez notificados los resultados no aprobatorios de control de confianza.

CAPÍTULO SEGUNDO
PROBLEMÁTICA EN LA APLICACIÓN DE EVALUACIONES
DE CONTROL DE CONFIANZA

CONSECUENCIAS DE LA APLICACIÓN DE EVALUACIONES DE CONTROL DE CONFIANZA

María Teresa GONZÁLEZ HERNÁNDEZ*

SUMARIO:

I. Introducción. II. Génesis de las evaluaciones de control de confianza. III. Consecuencias colaterales de la aplicación de las evaluaciones de control de confianza. IV. Propuestas para mejorar el sistema de evaluación de control de confianza.

I. INTRODUCCIÓN

El presente trabajo se referirá a la perspectiva abordada por el Licenciado Martín Eugenio Ortiz García, Secretario del H. Ayuntamiento de León, Guanajuato, en el Foro de análisis sobre el régimen jurídico de los miembros de cuerpos de seguridad pública.

Respecto al Foro, es importante mencionar que se realizó por parte del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Guanajuato, con tres objetivos centrales:

1. Identificar la problemática que se suscita en la aplicación de las evaluaciones de control de confianza y las consecuencias que se derivan.
2. Analizar el régimen jurídico de los miembros de cuerpos de seguridad pública, desde sus diversas vertientes: administrativa, laboral, constitucional y de acuerdo a los derechos humanos establecidos en tratados internacionales; y
3. Reflexionar sobre las medidas legislativas que solucionarían la problemática identificada.

Bajo dicho contexto surgió el interés de, a través de este análisis, reconocer la importancia del Municipio de León, en el tratamiento que ha dado al tema, en tanto

* Licenciada en Derecho, egresada de la otrora Facultad de Derecho de la Universidad de Guanajuato y Maestra en Ciencias Jurídico Penales por la misma entidad académica, actualmente Directora del Instituto de la Justicia Administrativa del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Guanajuato.

que es la localidad más grande del Estado, y que en relación a ello demanda un número considerable de policías para brindar seguridad a los ciudadanos, contrastado a que en proporción a ello se ha dado de manera obligada una separación masiva de elementos de seguridad pública; compartir su experiencia en la aplicación de evaluaciones de control de confianza; conocer las acciones que han implementado para cumplir con los resultados de dichas evaluaciones, ya que es uno de los pocos municipios del país que ha asumido con responsabilidad el mandato legal; y de presentar las propuestas que el municipio sugiere para superar las problemáticas que derivan del cumplimiento de la norma que exige la depuración de los cuerpos de seguridad pública.

II. GÉNESIS DE LAS EVALUACIONES DE CONTROL DE CONFIANZA

El Licenciado Ortiz García antes de exponer su perspectiva sobre el régimen jurídico de los miembros de cuerpos de seguridad pública, planteó algunas reflexiones, entre ellas, considerar que durante los últimos años no sólo en Guanajuato sino a nivel nacional hubo un incremento del fenómeno delictivo.

La situación que actualmente vive México en materia de seguridad pública es el resultado de una serie de factores acumulados a lo largo de décadas. Entre las principales causas mencionó las siguientes:

1. La expansión y fortalecimiento de la delincuencia organizada, a través del narcotráfico.
2. La debilidad de las instituciones de seguridad y justicia, y
3. La existencia de condiciones sociales y económicas que propician que algunos sectores decidan incorporarse a las actividades ilegales.

Resaltó dicho fenómeno delictivo ha lesionado a la sociedad mexicana en sus bienes jurídicos más preciados, a través de conductas como los cobros de piso, el secuestro, la extorsión, los homicidios, etcétera. Lo cual generó movimientos de las víctimas de estos delitos, movimientos que se han tornado muy poderosos mediáticamente, con una gran capacidad de movilización de la sociedad. Lo que trajo como consecuencia una gran presión al Estado mexicano de actualizar su marco jurídico, para enfrentar la

delincuencia organizada.

Fue en este escenario de crisis de seguridad pública, que el Estado mexicano revisó su marco jurídico e introdujo instituciones como lo son precisamente las evaluaciones de control de confianza. Como un legítimo interés del Estado de contar con una policía confiable, por lo que se tuvo que implementar un mecanismo para depurar sus policías, que por otro lado para la autoridad implica acatar las consecuencias jurídicas de la aplicación de los exámenes referidos.

III. CONSECUENCIAS COLATERALES DE LA APLICACIÓN DE LAS EVALUACIONES DE CONTROL DE CONFIANZA

Al crearse las leyes relativas, se establecieron también las consecuencias respecto a su incumplimiento. Desde el punto de vista administrativo, las entidades federativas o, en su caso, los municipios que incumplan sus obligaciones con respecto a los exámenes de control de confianza pueden perder recursos financieros, de acuerdo al artículo 144 de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Sin dejar de considerar que puede haber incluso responsabilidades penales para los funcionarios que otorguen nombramiento a algún policía que no haya aprobado los exámenes de control de confianza.

Bajo este marco jurídico las autoridades quedaron entre la espada y la pared, las cuales deben cumplir la Ley afrontando las consecuencias de su aplicación, o incumplir con la norma jurídica. Una norma jurídica cuyo cumplimiento quedó sujeto a plazo, en relación a ello el Licenciado Ortiz García citó el artículo tercero transitorio de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, que establece lo siguiente:

Los integrantes de las instituciones de seguridad pública, en un plazo de diez meses, contado a partir de la entrada en vigor del presente decreto, deberán obtener la certificación por parte de los centros de evaluación y control de confianza, de lo contrario serán separados del servicio. Para los efectos de lo señalado en el artículo cuarto transitorio del decreto por el que se expide la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, publicado en el diario oficial de la federación el día 02 de enero de 2009, la separación del servicio se actualizará

una vez que haya vencido el plazo a que se refiere el presente artículo. El secretario ejecutivo del sistema nacional de seguridad pública deberá presentarse ante el senado de la república para rendir un informe del avance del programa a los seis meses de la entrada en vigor del presente decreto.

Del que resaltó la obligación de las autoridades que tienen cuerpos de seguridad pública, para que en un plazo que se vence el 29 de octubre del año en curso, certifiquen a todos sus elementos ante un centro de evaluación y control de confianza. Enfatizó que de no ser así, se efectuará una separación *ipso iure* a partir del cumplimiento del plazo señalado. Lo que nos muestra el tamaño de la responsabilidad y del problema en el que se encuentran las autoridades, porque o incumplen con la norma o enfrentan sus consecuencias, como son las siguientes:

1. En el ámbito operativo

La intensidad de este problema dependerá del porcentaje de los elementos que en una corporación no hayan aprobado los exámenes de control de confianza, si ese porcentaje es muy alto y se cumple la norma, habrá problemas enormes operativamente para los cuerpos de seguridad pública; pueden enfrentar una pérdida sensible de fuerza que no puede reponerse inmediatamente.

En cuanto a ello, no debe desconsiderarse que los policías tienen que pasar por un proceso de formación en una academia, deben de someterse a exámenes de control de confianza antes de ser contratados, y éstos son procesos largos.

Refirió en el caso de la Policía Municipal de León, la Academia Metropolitana tiene cursos de ocho meses, y se ha decidido no acortar esos cursos para buscar graduar en un menor plazo a un mayor número de policías en demérito de la formación.

2. En el aspecto financiero

Se generan problemas financieros a los municipios porque hay que indemnizar a los policías a los que se les separa del cargo por haber incumplido un requisito de permanencia. Esa carga financiera puede ser muy importante, no es un asunto menor,

puede llegar a desequilibrar el presupuesto anual de un municipio.

En el Municipio de León se ha llegado a tener sentencias donde se condena a pagar entre \$700,000.00 ó \$800,000.00 pesos por una sola separación del servicio.

3. De naturaleza social

Por otro lado están las consecuencias sociales, porque finalmente se trata de la pérdida de un empleo, con la trascendencia que ello genera para una familia y para un entorno comunitario.

4. De seguridad pública

Aunque la obligación de depuración por la vía de las evaluaciones de control de confianza buscaba incrementar los niveles de seguridad, también puede tener efectos contrarios la aplicación de la norma. Ya se discute qué hacer con los policías a los que se les ha separado por alguna causa grave ¿Si irán a ser contactados por el crimen organizado?, ¿A qué actividades habrán de dedicarse?, ¿Cuál seguirá siendo su relación con la corporación con la que han convivido y de la que han formado parte durante muchos años? Estas separaciones pueden entonces generar, desde luego, y tener una repercusión en el ámbito mismo de la seguridad pública.

5. De índole político

Las autoridades que deciden el cumplimiento de la norma enfrentan altos costos políticos, la opinión pública llega a confundirse y su narrativa puede ser el de una autoridad insensible que despide a policías sin causa alguna.

La partidización del tema de seguridad pública se vuelve inevitable, los actores políticos opinan, debaten y hay un desgaste natural desde el punto de vista político para la autoridad que opta por la aplicación de la norma.

IV. PROPUESTAS PARA MEJORAR EL SISTEMA DE EVALUACIÓN DE CONTROL DE CONFIANZA

Hay pues consecuencias operativas, financieras, sociales, de seguridad pública y políticas; por lo que se sugiere una revisión legislativa del marco que norma las consecuencias de las evaluaciones de control de confianza y de los requisitos de permanencia dentro de los cuerpos de seguridad pública.

El Senado y la Cámara de Diputados deben revisar si es realmente funcional el sistema que ahora se tiene establecido, y ya no ir postergando los tiempos, sino incluso establecer plazos fatales para el cumplimiento de las normas.

También tiene que reflexionarse sobre cuáles van a ser las consecuencias de no aprobar los exámenes de control de confianza, si obligatoriamente se exige la separación del servicio, como lo señala el tercero transitorio de la Ley, incluso hablando de una separación *ipso iure* que se dará a partir del 28 de octubre, quedando separados del cargo y transmitiendo la obligación de indemnización a los empleadores de los policías en los términos del artículo 123, fracción XIII de la Constitución; en qué casos deberá de ser obligatoria esa separación al no aprobar los exámenes de control de confianza; y en qué casos no.

Para terminar su intervención, el Licenciado Ortiz García se refirió al catedrático español Manuel Atienza, quien hablaba de que las leyes deben de tener una racionalidad pragmática y una racionalidad teleológica; la racionalidad pragmática exige que la norma sea susceptible de aplicarse en la realidad, y la racionalidad teleológica plantea que la norma realmente consiga los fines que se propone y no otros distintos, no previstos o indeseables.

Por lo que concluyó la revisión de las normas que rigen a los miembros de los cuerpos de seguridad pública debe pasar por la racionalidad que tienen desde el punto de vista pragmático y teleológico, sin que se vaya a dar un salto a la irracionalidad y en un ejercicio del péndulo se vaya al otro extremo y se deje al Estado mexicano sin un instrumento jurídico eficaz para depurar sus cuerpos policiacos. Se debe encontrar el justo medio, esto es lo que debe de ocupar a los políticos, a los académicos y al poder legislativo, para que se inicie una reflexión seria desde todos los ámbitos sobre la legislación en materia de control de confianza y sus consecuencias jurídicas.

FINALIDAD DE LAS EVALUACIONES DE CONTROL DE CONFIANZA

María Teresa GONZÁLEZ HERNÁNDEZ*

SUMARIO:

- I. *Panorama general de las evaluaciones de control de confianza.* II. *Finalidad de las evaluaciones de control de confianza.* III. *Servicio civil de carrera.*
IV. *Conclusiones.*

I. PANORAMA GENERAL DE LAS EVALUACIONES DE CONTROL DE CONFIANZA

El presente documento se referirá a la exposición realizada por el Licenciado Jorge Luis Hernández Rivera, Síndico del H. Ayuntamiento de Guanajuato, Guanajuato, en el Foro de análisis sobre el régimen jurídico de los miembros de cuerpos de seguridad pública.

Para ello es indispensable establecer que el objetivo de este trabajo será presentar la perspectiva del Licenciado Hernández Rivera respecto a la aplicación de las evaluaciones de control de confianza; y las propuestas que sugiere para superar las problemáticas que derivan del cumplimiento de la norma que exige la evaluación y certificación de los miembros de cuerpos de seguridad pública.

El Licenciado Hernández Rivera, antes de iniciar su exposición refirió la importancia de que se considere que existen muchos problemas reglamentarios en los municipios sobre esta materia. Puntualizó hay algunas entidades municipales que exceden la capacidad reglamentaria y otras que no tienen reglamentado nada. Lo cual aporta una razón más para que se analice de manera seria la seguridad pública en el Estado.

Al interactuar con el auditorio del foro puso a la mesa la pregunta: ¿Qué naturaleza jurídica tiene el separar del servicio a un miembro de los cuerpos de seguridad pública? ¿Es una sanción? ¿Es un procedimiento disciplinario? ó ¿Es sólo un procedimiento

* Licenciada en Derecho, egresada de la otrora Facultad de Derecho de la Universidad de Guanajuato y Maestra en Ciencias Jurídico Penales por la misma entidad académica, actualmente Directora del Instituto de la Justicia Administrativa del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Guanajuato.

administrativo donde se informa al evaluado que no cumple los requisitos de acceso ó permanencia de la corporación, según sea el caso, y que su separación no deviene de una conducta propia, sino de una consecuencia jurídica que la Ley señala que así tendrá que ser?

Enfatizó que lo dramático de la situación es que la prescripción que posibilita a la autoridad para actuar de esta forma se contiene en el artículo tercero transitorio de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, donde se exige que tendrán que ser separados del servicio los miembros que no aprueben las evaluaciones de control de confianza.

Por lo que el punto a reflexionar será es si estas evaluaciones de control de confianza son un medio, o las estamos constituyendo en un fin en sí mismas.

II. FINALIDAD DE LAS EVALUACIONES DE CONTROL DE CONFIANZA

El Licenciado Hernández Rivera señaló la finalidad de la aplicación de las pruebas debe ser que el servicio de seguridad pública se preste con profesionalismo, institucionalidad, eficiencia y con pleno respeto a los derechos humanos, y no como se le está manejando.

Al respecto, el máximo Tribunal del País ha establecido *que las evaluaciones de control de confianza son instrumentos para acreditar que quienes se someten a ellas poseen ciertas cualidades para acceder o mantenerse en el ejercicio de alguna actividad dentro del servicio público*. Es decir, ha dejado claro que estas evaluaciones constituyen un medio y no un fin en sí mismas.

Por lo que los requisitos y calidades que debe reunir una persona para acceder a un cargo público o mantenerse en él deben estar previstos forzosamente en la ley, para que la eventual práctica de tales evaluaciones oficiales sean instrumentos válidos, útiles y razonables desde la perspectiva constitucional.

Lo que significa que no son las evaluaciones de control de confianza las que pueden formar parte de los requisitos para acceder a un cargo público, sino aquellas

condiciones para el acceso y ejercicio de determinados cargos y que puedan medirse con tales exámenes.

Es así que resulta evidente que se está desviando ese objetivo, estamos satanizando al policía, se le está generando menos sentido de pertenencia a la corporación y a sus funciones. Lo cual no es sólo un problema laboral, se vuelve hasta un problema familiar cuando no se aprueba el examen de esta naturaleza. En conclusión, se está creando un clima laboral de inestabilidad, y un servicio civil de carrera que no genera estabilidad no tiene razón de ser.

Si lo que se está generando es una inestabilidad laboral, luego entonces, estamos contrariando la naturaleza de la norma. Por lo que se debe revisar el sistema en su fase de aplicación y hasta en su razón de ser, que efectivamente nos lleve al enfoque de generar una responsabilidad compartida entre el elemento y el poder público.

III. SERVICIO CIVIL DE CARRERA

En el ejercicio de la separación directa del elemento de seguridad pública, tal parece que el poder público no tiene ninguna obligación. Aunque hay elementos del propio sistema que sí queremos llegar a un servicio civil de carrera, y aquí viene el problema de las competencias reglamentarias; ¿El municipio tiene competencia reglamentaria en materia de seguridad pública? Sí, ¿Hasta dónde?; ¿El municipio tiene competencia en materia de servicio policial de carrera? Sí, ¿Hasta dónde?

Señaló la capacidad reglamentaria está acotada, porque todos los lineamientos y las políticas se las reservó la Federación. No se puede traer el sistema local o municipal de confianza desde el punto de vista reglamentario, es decir, no se podría establecer en un reglamento el Estado dice esto, la Federación esto, pero en el Municipio yo digo esto otro. Organizacionalmente sí puede establecerse el servicio policial de carrera, pero se genera un problema operativo, en cuanto que el elemento fundamental del servicio de carrera está sujeto a un agente externo a la organización; esto es, no es la organización la que define si el evaluado resulta aprobado o no aprobado, es un ente externo, el cual genera una disfunción en el servicio policial de carrera.

No obstante lo anterior, refirió es difícil contar con elementos. Algunos Estados hicieron reclutamiento nacional para captar nuevos elementos, la estrategia se enfocó en el ofrecimiento de la percepción. Al respecto, es importante señalar que mientras no tengamos un sistema digno de percepción para el policía, no habrá un buen reclutamiento. Entre más elementos se tengan mejor será mi sistema de reclutamiento, pero no, se evalúa a los que van llegando, que son muy pocos.

En el Municipio de Guanajuato se tuvo la oportunidad de que el Gobernador dotara al municipio de 100 plazas de policía, pero no se consiguieron a los elementos para cubrirlas, es decir, sólo faltaron los policías, pero ya se tenía esa oportunidad.

Por otro lado, es importante considerar que en la etapa del desarrollo del servicio civil de carrera, una parte fundamental es la inducción. Al respecto, la pregunta es si se le da inducción al puesto al elemento, o no. Es responsabilidad del poder público realizar la inducción, aunque se supone que el elemento reclutado ya trae una capacitación previa de una academia; se tendría que reflexionar si esa capacitación es suficiente para que el policía desarrolle su función en el nuevo sistema penal acusatorio, ya que la policía municipal es la responsable de resguardar la prueba, en la cadena de custodia de la prueba es el primer responsable.

Aseveró es en el tema del servicio civil de carrera en que las autoridades deberían de preocuparse. El servicio civil de carrera debe garantizar al elemento que recibirá capacitación. Porque, ¿Qué pasa si dentro de dos años me aplican una prueba y dentro de tres otra, pero durante todo ese lapso no se me dio capacitación?, en relación a ello ¿Qué es la capacitación? Es la diferencia entre el perfil del puesto y mi perfil. Por tanto, es responsabilidad de la unidad de policía reducir esa diferencia y me tiene que estar capacitando para cuando me vuelvan a hacer un examen yo tenga los elementos suficientes para aprobarlo.

Y aquí viene otro problema, ¿Con qué recursos? Muchos municipios fijan su perspectiva en los recursos que llegan del SUBSEMUN. Pero este subsistema sólo se otorga a aquellos municipios de alto índice delincencial. Así que ésta no debe ser la expectativa.

Parte fundamental de un servicio civil de carrera es el clima que se crea en la organización, traemos un clima de desconfianza, bien se les podría llamar las pruebas de la desconfianza. Eso estamos generando en la institución policial mucha desconfianza.

IV. CONCLUSIONES

Para concluir su intervención señaló el servicio civil de carrera es lo relevante y no el examen de control de confianza. Al elemento se le debe de garantizar la estabilidad, para que cuando termine su vida profesional, esto es, a los veintisiete o treinta años que salga de la corporación, cuando cada dos o tres años lo trajeron psicológicamente con los exámenes a cuestras, tenga una salida digna.

No hay mejor forma de atraer a un elemento y tener corporaciones de calidad, que se les garantice, primero estabilidad en toda su función, al final el sistema de salida del servicio profesional de carrera tiene que garantizar que ese elemento no va a bajar su nivel de vida, por lo menos, ya que pudiese estar mejor, y entonces los sistemas de pensiones se los tenemos que tener asegurados, porque tal parece que el policía ni es de base, ni es de confianza, ni es nada. Se debe aprovechar esta área de oportunidad, vamos a crearle un sistema especial con las condiciones adecuadas para que éste pueda salir dignamente.

Si queremos tener un policía que efectivamente cumpla esa función, vamos a darle los medios, dignificar su trabajo, infundirle un sentido de pertenencia a la corporación; porque mientras no contemos con ese sentido de pertenencia podemos hablar de mil subsistemas pero no vamos a tener la policía que necesitamos.

No satanicemos al elemento, démosle su lugar de dignidad humana, ya que finalmente todo el sistema jurídico tendrá que ser contrastado con la nueva tendencia de los derechos humanos.

CUESTIONAMIENTO DEL SISTEMA DE EVALUACIÓN Y CONTROL DE CONFIANZA

Jorge Alberto ACUÑA DÁVALOS*

SUMARIO:

- I. Conceptualización de la confianza. II. Antecedentes del control de confianza en las organizaciones policiales. III. El método de evaluación de confianza. IV. Cuestionamiento del sistema de evaluación y control de confianza. V. La responsabilidad de instancias municipales. VI. Conclusiones.

I. CONCEPTUALIZACIÓN DE LA CONFIANZA

La confianza es definida como la esperanza firme que se tiene de alguien o algo¹. Sin embargo, rescatando de algunas fuentes de Internet, se encuentra la referencia de que la confianza es la creencia en que una persona o grupo será capaz y deseará actuar de manera adecuada en una determinada situación. Para fines de esta exposición², una definición que a nuestro parecer se adecúa apropiadamente al enfoque de lo que esperamos del desempeño policial.

La confianza es una situación subjetiva, relativa e incierta. Subjetiva, porque depende de nuestra creencia. Relativa, porque depende de variables propias de la persona a quien se le atribuye la confianza, o de su entorno, como las interpersonales, económicas, laborales o sociales. La confianza es incierta precisamente por ser relativa, puede variar radicalmente de un momento a otro ante los cambios personales y del entorno de la persona.

La confianza es un elemento que entre las personas sólo se puede determinar con el trato continuo. En estricto sentido, no es un asunto que pueda medirse de manera sustancial. En todo caso, cualquier método, técnica o instrumentos utilizados para tratar de determinar la confiabilidad de una persona, podrá aportarnos la identificación

* Licenciado en Derecho, egresado de la Universidad Lasallista Benavente, actualmente Director de Seguridad Pública del Municipio de Celaya, Guanajuato.

¹ DICCIONARIO DE LA LENGUA ESPAÑOLA. 22ª Ed. <http://lema.rae.es/drae/?val=confianza>

² WIKIPEDIA. <http://es.wikipedia.org/wiki/Confianza>

de factores de riesgo, con mayor o menor peso para suponer la posibilidad de que una persona incurra en conductas indeseables en un determinado entorno.

El tema de la confianza da por sí mismo, una vasta oportunidad para desarrollar ensayos y estudios tan amplios que difícilmente se agotarían, y no sólo eso, sino que producirían conclusiones y posturas encontradas con argumentos y sustentos suficientemente válidos para generar interesantes polémicas. De hecho, al tratar el tema de la confianza en el ámbito policial, envuelve ya algunos rasgos muy propios, empezando por el interés público, así como el desfase existente entre el desarrollo de las organizaciones policiales respecto a las exigencias sociales ante las necesidades de seguridad pública, y sin dejar de mencionar los efectos y manejo de los resultados de las evaluaciones de confianza policial.

Es importante considerar que al pretender determinar la confianza en una persona, se puede realizar a partir de dos enfoques, uno basado en el alcance físico o de aptitudes que se refleja propiamente en lo que identificaríamos como la competencia de esa persona para considerarla capaz de procurar y lograr los resultados deseados en determinada actividad; y otro enfoque basado propiamente en la conducta, es decir, aquel aspecto que depende de las tendencias conductuales, voluntad y decisión de la persona. Sin duda alguna, este segundo enfoque es precisamente el meollo del asunto de la confiabilidad, porque implica escudriñar en todo lo posible en lo que piensa, siente y cómo reacciona la persona, y es que a pesar de todo lo científico que se le pueda atribuir al método o técnica utilizado para valorar el pasado y presente del evaluado en confianza, siempre prevalecerá el libre albedrío y la capacidad de adaptación a condiciones de conveniencia ante determinadas circunstancias.

II. ANTECEDENTES DEL CONTROL DE CONFIANZA EN LAS ORGANIZACIONES POLICIALES

Las organizaciones policiales por sí mismas son complejas, implican generalmente una cantidad importante de personal que predominantemente es operativo, encargado de tratar asuntos que reflejan aquello que en la sociedad no funciona bien. Pero esa complejidad se ensancha todavía más, cuando reflexionamos sobre el entorno en que se desenvuelven las corporaciones policiales, ya sea en sus condiciones laborales, los

estigmas con que la sociedad ha marcado a las policías, el difícil desarrollo de la carrera policial, los intereses que se mueven alrededor del “poder” policial, los altos riesgos personales que asumen los oficiales y desde luego, la propia naturaleza antisocial que debe atender la policía.

Si bien el origen de las policías, particularmente las municipales, es simplemente procurar el orden mediante el cumplimiento de las normas de la ciudad, la realidad de la inseguridad las ha empujado a evolucionar para asumir modelos policiales para actuar ante la delincuencia, sobre todo en su modo organizado, que se ha desarrollado por su parte, en esquemas también cada vez más complejos al grado de contaminar y dañar desde adentro a las corporaciones policiales.

El Estado ha reconocido³ que se enfrenta el deterioro institucional de los organismos encargados de la seguridad pública, la procuración e impartición de justicia, como problemas desatendidos a los largo de décadas.

En el Acuerdo Nacional por la Seguridad, la Justicia y la Legalidad, publicado el 28 de agosto de 2008 en el Diario Oficial de la Federación, se establecieron los compromisos de los gobiernos federal, estatales y municipales a depurar y fortalecer las instituciones de seguridad y procuración de justicia.

Así, inició oficialmente el concepto de evaluación y control de confianza en un esquema generalizado para las organizaciones policiales del país, un tema que hoy por hoy, está de moda en materia de seguridad. Para tener una idea, basta con teclear en un buscador de Internet “evaluaciones de confianza en México”, arrojándonos 14,600,000 resultados. Sin embargo, resalta para nuestro interés, títulos como “exámenes de confianza son un caos...”, “reprueban 40 mil policías examen de control de confianza...”, “arremeten contra exámenes de control y confianza...”.

³ ACUERDO NACIONAL POR LA SEGURIDAD, LA JUSTICIA Y LA LEGALIDAD. DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN. Consultado en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5057719&

III. EL MÉTODO DE EVALUACIÓN DE CONFIANZA

Los centros de evaluación y confianza oficiales no han tenido restricción para que públicamente refieran cuáles son las pruebas que son utilizadas en el proceso de evaluación de confianza para quienes se desempeñan en seguridad, y en términos generales son:

- Prueba de polígrafo.
- Evaluación psicométrica.
- Entrevista psicológica.
- Valoración física y de salud, y
- Entorno socio-económico.

Lo que no se conoce con la misma apertura pública, son los criterios para integrar los resultados de cada prueba y determinar la confianza de la persona. Sin embargo, consideramos que hay dos aspectos que no son tomados en cuenta y que son de especial relevancia:

1. El desempeño del evaluado en funciones

Al respecto, se sostiene la hipótesis de que se requiere una alta inteligencia para mantenerse en un desempeño de funciones con resultados efectivos en fondo y forma, y al mismo tiempo presentar insuficiencia en los requerimientos del perfil del puesto o cargo que se ocupa, o incurrir en conductas inapropiadas malintencionadas. Es decir, alguien que se conduzca de manera contraria al sentido de la seguridad pública, es difícil que produzca resultados efectivos en el cumplimiento de la función, y esto no quiere decir que no cometa errores o incurra en faltas o negligencia que en todo caso, han de caber para su tratamiento en procedimientos ordinarios de carácter administrativo o disciplinario.

Con base en esto, dudamos de si son valorados el desempeño y sus resultados del oficial de policía, bajo condiciones de campo y desde diversas perspectivas del entorno en que se desenvuelve.

Desde luego que en la práctica, habría que partir de una medición del desempeño efectiva con base en criterios técnicos y objetivos, ya que puede darse el caso de alguien que simula o aparenta dar buenos resultados en su desempeño, cuando en el fondo no es así, refiriéndome a medición de resultados propios de la función policial.

2. El fundamento natural de la confianza

Está dicho que la evaluación de control de confianza es una fotografía del oficial de policía en el momento en que es evaluado, en la que se reflejan las condiciones de salud, emocionales, psicológicas que presenta ese día, de tal manera que en cualquier otro día podría variar.

La confianza no es algo que fácilmente pueda cambiar. De manera natural, la confianza sólo se puede determinar con el trato continuo, con el tiempo, considerando que es una condición de creencia y percepción subjetiva.

IV. CUESTIONAMIENTO DEL SISTEMA DE EVALUACIÓN Y CONTROL DE CONFIANZA

Como premisa, la evaluación y control de confianza es un esquema bien intencionado, pero tampoco podemos desconocer que a poco tiempo de su inicio se ha convertido en un asunto altamente cuestionado bajo tres enfoques:

1. Enfoque del evaluado

Sin duda alguna, la experiencia de quienes fueron evaluados en el inicio de este proceso es diferente a la que han tenido quienes hemos sido evaluados en los últimos dos o tres años, ya que para aquéllos, fue una experiencia nueva, sin antecedentes. Hoy, quien acude a ser evaluado suele hacerlo con predisposición, confundido, inseguro; y es que no es para menos, cuando existe un bombardeo de información que cuestiona el sistema de evaluación y control de confianza, cuando no se encuentra sentido a los resultados negativos para compañeros que a su vista y experiencia, son buenos elementos, cuando por experiencia propia o referencia de terceros el evaluado no sabe si decir la verdad es lo correcto y conveniente, o le envolverá en dudas de sus

entrevistadores que lo impliquen en situaciones inconvenientes, aún cuando él sabe que no actúa en la ilegalidad.

La experiencia, opinión o posición del evaluado es de carácter personal, de lo cual puede desprenderse la inconformidad manifestada de manera pública o privada y el ejercicio de derechos de defensa.

2. Enfoque de la institución

Institucionalmente, las organizaciones policiales en la postura de apegarse a la ley y separar de su cargo a quienes no cumplen con los requisitos de permanencia que las leyes vigentes establecen⁴, siendo que es requisito de permanencia aprobar el proceso de evaluación de control de confianza⁵.

En la práctica, esta situación ha colocado a las administraciones municipales en verdaderas complicaciones en tres aspectos:

A) Aspecto económico

¿La no aprobación de la evaluación de confianza, es o no, una causa justificada para despido del policía? Ésta es la pregunta que la mayoría de las instancias administrativas municipales se formulan. Y es que precisamente la confidencialidad de los resultados y particularmente de su detalle, impide que se conozca suficientemente si existen motivos justificados laboralmente para el despido sin responsabilidad para el patrón que le exima de la indemnización, que suele representar la gran carga económica en el proceso de la baja laboral del oficial de policía.

Esta situación conlleva que prácticamente en todos los casos, la administración municipal deba asumir un alto costo económico para indemnizaciones, con o sin convenio con los afectados.

⁴ Artículo 74. LEY GENERAL DEL SISTEMA NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA. Publicada en el D.O.F. Última Reforma 28 de Diciembre de 2012.

⁵ Ídem. Artículo 88.

B) Aspecto operativo policial

Pareciera que periódicamente conforme al programa de evaluaciones, las corporaciones policiales deben prever la baja de una importante cantidad de sus elementos por la no aprobación de las evaluaciones de confianza. No importa si tiene o no sentido por las referencias de desempeño o trayectoria de su personal.

Cubrir el estado de fuerza dado de baja por este motivo, no es sólo cuestión de cantidad, la institución policial debe asumir un alto costo para reclutar y formar a quienes deban cubrir las vacantes, sobre todo, cuando quienes fueron separados de su cargo tenían una trayectoria importante de antigüedad, experiencia y desempeño.

Al referirnos a un alto costo para reclutamiento y formación de nuevos elementos policiales, implica no sólo la parte económica, sino lo que representa el esfuerzo técnico, administrativo, operativo para capacitación, selección, etcétera.

C) Aspecto de estabilidad de la institución policial

El efecto de la no aprobación de evaluaciones de confianza no sólo queda con quienes obtuvieron ese resultado, sino que se transmite prácticamente a todo el personal de la corporación, incluyendo a quienes presentarán por primera vez su evaluación o quienes ya lo hicieron y que inclusive lo aprobaron.

La reserva de los criterios y conocimiento de métodos aplicados de interpretación en los resultados de la evaluación, ha generado inseguridad en quienes aplicarán por primera vez la evaluación y aún en aquellos que lo han aprobado y que lo volverán a presentar para efectos de permanencia, porque se enfrentan a una situación incierta para ellos aun cuando saben que se conducen dentro de la legalidad.

Es una realidad que ante la mala percepción de la aplicación de las evaluaciones de confianza y el mal manejo de sus resultados, resulta para muchos difícil pensar en sostenerse dentro de la carrera policial.

3. Enfoque social

Además de quienes institucionalmente forman parte del sistema de evaluación y control de confianza o de quienes se encuentran comprometidos oficialmente con él, ¿quién se ha manifestado en apoyo y respaldo del método?.

Con la depuración policial generada por los resultados de la evaluación y control de confianza, ¿realmente ha mejorado la confianza que la sociedad tiene frente a la institución policial? Sin duda alguna no ha mejorado la percepción ni mucho menos la seguridad de la sociedad de que ahora las policías son mejores con los procesos de evaluación de confianza. Y esto no debe demeritar el esfuerzo institucional del proceso de evaluación encauzado a fortalecer la profesionalización de las instituciones policiales.

V. LA RESPONSABILIDAD DE INSTANCIAS MUNICIPALES

La evaluación de control de confianza es un proceso que por su naturaleza es válido, y es que, ¿quién puede estar en contra de evaluar la confianza de nuestros policías? Sin embargo, algo está fallando en el actual sistema de evaluación. No es entendible que un proceso fundamental y de interés público llegue al punto de representar un conflicto para las organizaciones policiales e inconveniencia para las administraciones municipales.

No obstante, la causa de la problemática no sólo debemos atribuirla al propio sistema de evaluación y control de confianza. Después de todo, las instancias responsables del sistema sólo aplican la evaluación, la canalización de los sujetos a evaluación y el manejo del resultado corresponde a las corporaciones policiales y a las administraciones municipales.

¿Hasta qué punto las instituciones policiales preparan a su personal para ser evaluados?, y no nos referimos a promover acciones dirigidas a la alteración o manipulación de las evaluaciones, sino a que el sujeto a la evaluación se presente en condiciones apropiadas, y es que al menos hay dos aspectos que debería la organización policial considerar: preparar de origen a su personal para cualquier resultado, sea positivo o negativo, y por otro lado, procurar que su personal se presente efectivamente en

condiciones de relajamiento para su evaluación.

En la práctica generalizada ante un resultado no aprobatorio de la evaluación de confianza, se procede con la irremediable baja del oficial de policía. De por sí, la destitución y baja implican ya una situación gravosa para el oficial, pero si ese trámite se realiza en condiciones de poca sensibilidad hacia la persona, el daño o efectos negativos se agrandan.

Algunos antecedentes que se conocen para el trámite de baja por resultado no aprobatorio de la evaluación, consisten simplemente en citar al oficial al departamento jurídico en donde se le comunica que no pasó la evaluación de confianza, dándole instrucciones para que entregue su equipo y pase al área de recursos humanos para su liquidación. Los oficiales de policía, son algo más que elementos, son personas, que independientemente del resultado de su evaluación, merecen un trato institucional y laboral digno, con respeto e inclusive con apoyo. Administrativa e institucionalmente no se les debe juzgar como delincuentes o en condiciones similares, que los estigmaticen o afecten en su persona o posibilidades futuras de empleo. Después de todo, su vida continúa.

Sin duda alguna, habrá casos en que el motivo de la no aprobación de la evaluación de confianza, efectivamente sea por la identificación de vínculos y riesgos con la delincuencia o por conductas indebidas e incompatibles con la función policial; pero aún, en estos casos, no le compete a la institución policial o administración municipal sustentar posturas y mucho menos señalamientos basados en ello, además de que, ordinariamente no se conoce el detalle de la no aprobación de la evaluación.

El punto es, que un trámite simplista de notificación y procedimiento administrativo de baja abona al cuestionamiento del sistema de evaluación y control de confianza.

Indudablemente habrá cambios en el sistema de evaluación y control de confianza. La realidad los exige por conveniencia del propio interés público. Sin embargo, con todo y los cuestionamientos que se puedan referir respecto al sistema de evaluación y control de confianza, las corporaciones policiales no tienen más que apegarse a la ley, y esto no implica necesariamente que deba resolverse la baja del personal que

no haya acreditado la evaluación, y es precisamente en este aspecto donde se puede referir una falla de las corporaciones policiales y las administraciones municipales en cuanto al manejo de los resultados de las evaluaciones. En este sentido, se refieren las siguientes consideraciones:

1. La baja no es la única opción

Las evaluaciones de confianza se aplican con la referencia de un perfil para determinado cargo o puesto, de tal manera que la no aprobación de dicha evaluación implica necesariamente que el evaluado no podrá ocupar ese cargo o puesto, pero no le limita a ser ubicado en otro distinto, en la propia corporación o en otra adscripción.

2. Evaluar cambio de puesto o cargo

Considerar la intervención del Consejo de Honor y Justicia para evaluar alternativas de reubicación del evaluado, ya sea con un cambio de cargo o puesto dentro de la misma corporación o en otra adscripción.

3. Notificaciones de resultados con prudencia

En los casos en que las instancias municipales resuelvan la baja del evaluado, procurar notificaciones con prudencia, así como la aplicación de evaluaciones técnicas y asistencia de terminación laboral, que orienten y en su caso, prevengan la atención de inconvenientes por reacciones negativas del evaluado.

VI. CONCLUSIONES

La acción de evaluar la confianza de los integrantes de las instituciones policiales es totalmente aceptable. Es de interés público y todos debemos respaldarla.

El método para determinar la confianza de una persona puede mejorarse respecto al actual, y eso debería reflejarse en una aprobación o aceptación generalizada. Después de todo, quienes nos consideramos confiables, no nos importa ser evaluados, al contrario, es una manera de ser transparentes.

¿Hasta dónde se puede considerar una retroalimentación del resultado al evaluado? Después de todo, puede ser el más interesado y es su vida laboral o profesional lo que está en juego. Finalmente, si el sujeto de evaluación se presta a un internamiento en su vida y persona de manera profunda, creemos que sin afectar la confidencialidad, naturaleza y reservas que implica la evaluación de confianza policial, es posible considerar una retroalimentación al sujeto evaluado.

Las instancias municipales, empezando por las propias instituciones policiales, requieren mayor orientación y estructura para procurar mejores condiciones para que su personal sea sujeto a las evaluaciones de confianza y para un mejor manejo de los resultados de evaluación.

CAPÍTULO TERCERO
RÉGIMEN JURÍDICO DE LOS MIEMBROS DE CUERPOS
DE SEGURIDAD PÚBLICA

ÁNGULOS PRIMORDIALES DE UN SERVICIO CIVIL DE CARRERA

Jorge VARGAS MORGADO*

SUMARIO:

- I. *Introducción.* II. *Panorama actual de la administración pública en relación con el servicio civil.* III. *Transición hacia la implantación del servicio civil.* IV. *Caracteres básicos que debe llenar un servicio civil de carrera.*

I. INTRODUCCIÓN

La expresión servicio civil podemos entenderla con distintos sentidos, uno amplio, que referiría en un sentido genérico el ejercicio de la actividad en el sector público, distinta de la militar, podríamos identificarla simplemente con el ejercicio burocrático, es decir, podríamos hablar de esta forma de servicio civil sin que existiera, un auténtico régimen de servicio civil; por otro lado, en sentido estricto o estrecho hemos de entenderla como una forma específica, técnica y organizada para el ejercicio del trabajo en el sector público, en este contexto vale agregar las palabras de carrera connotación que alude a lo dicho, una forma específica de organización de la actividad pública; finalmente, podemos encontrar un tercer sentido semántico muy específico para denotar el aspecto laboral de la expresión, este último contenido conceptual sería más bien coloquial de los trabajadores involucrados en el servicio civil.

Ahora bien, el servicio civil se ha intentado caracterizar en México de distintas maneras, ya como una premisa para la profesionalización de los servidores públicos, ya como un instrumento para dicha profesionalización, ya como un mecanismo para garantizar igualdad de oportunidades, y de otras tantas maneras que resultan poco consistentes y en el mejor de los casos parciales.

El servicio civil de carrera es una política constitucional para los recursos humanos del sector público, la cual se integra necesariamente con la estructura y consolidación de una organización administrativa clara y la construcción de un régimen administrativo,

* Catedrático de las materias Derecho Administrativo I y II en la Facultad de Derecho de la Universidad La Salle, y en las Universidades Iberoamericana-Puebla, Cristóbal Colón-Veracruz y Universidad Anáhuac.

en beneficio del mejor hacer público, a la vez de un régimen si no propiamente laboral, si una estructura que resulta en beneficio de los servidores públicos involucrados en el mismo.

Es decir, un servicio civil de carrera es una forma de trabajar del sector público, en la que se buscan los objetivos del mejor ejercicio de las funciones del Estado, bajo los principios de eficacia, eficiencia, ética, lealtad y buena fe, en este primer entendido debe quedar claro que el servicio civil resulta de interés público porque el Estado requiere dinámicamente trabajar cada vez mejor.

Por otro lado, el servicio civil es un régimen para el ejercicio laboral en beneficio de los servidores públicos, como segundo propósito, pues al despolitizar su actividad la profesionaliza, siendo definitorios los aspectos de capacitación y profesionalización, pero fundamentalmente y por encima de todos el de la estabilidad en el trabajo, como mejor vacuna contra la politización y partidización del servicio civil.

II. PANORAMA ACTUAL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN RELACIÓN CON EL SERVICIO CIVIL

Una estructura orgánica es una construcción institucional que ordena las áreas especializadas de operación y servicio para darles a cada una de ellas la ubicación – horizontal y vertical- que resulte pertinente e idónea para el debido cumplimiento de las funciones institucionales y dota a cada una de dichas áreas especializadas de las facultades o atribuciones (si se trata de organizaciones públicas), necesarias para el ejercicio de las funciones y para alcanzar de manera eficaz y eficiente los objetivos programáticos que periódicamente se determinen.

La creación y ubicación horizontal de las áreas refiere fundamentalmente a una necesidad de especializar el trabajo, creando ámbitos concretos de experticia que redunden en el mejor ejercicio de las funciones institucionales.

Así por ejemplo, en los tribunales federales, la Suprema Corte de Justicia puede operar dividida en dos Salas, los Colegiados se distribuyen el trabajo por materia y por región, lo mismo que los Unitarios y los Juzgados de Distrito.

En la administración pública hay distintas secretarías que se dividen en subsecretarías, en direcciones generales, etcétera.

En el plano vertical, las organizaciones se edifican para establecer rutas claras de decisión, autoridad y responsabilidad que tiene propósitos tanto jerárquico organizacionales como de certeza jurídica del administrado.

La estructuración jerárquica tiene distintas dimensiones que se deben satisfacer en forma equilibrada para conseguir los objetivos administrativos de eficacia y la eficiencia:

Por una parte, debe existir una clara y, de preferencia, única línea de mando, menciono que de preferencia debe ser única no porque suponga que puedan existir distintas rutas de autoridad sino porque no sería inusitado ni impertinente que el mando se ejerza no sólo por el superior inmediato, también será posible el mando a más distantes niveles de dependencia.

Es igualmente necesario buscar una construcción idónea en cuanto al número de niveles jerárquicos y número de dependientes de cada categoría en la jerarquía, en los dos planos el exceso y el defecto son indeseables para el funcionamiento de la administración y ambas dimensiones corren el siempre presente y siempre grave riesgo del crecimiento burocrático, el cual se encuentra asociado al interés político de los dirigentes de turno en las instituciones públicas que normalmente tienen sed de número, mientras mayor es la estructura de bajo de ellos asumen que mayor es su poder.

Propuesto lo anterior, arribamos a uno de los efectos obvios de la sistematización organizacional y que consiste en que el edificio erigido es una institución que ha de requerir puestos específicos que resuelvan satisfactoriamente la dimensión humana de las instituciones, que generen el trabajo y expresen la voluntad que significa y representa el funcionamiento de las estructuras institucionales.

Los puestos de trabajo son la solución orgánica y técnica de cada institución a sus necesidades de operación.

En otro sentido, en el de la dimensión humana, el puesto de trabajo es el espacio en el que cada persona que lo ocupa, satisface, primordialmente, el proceso permanente de dignificación del sujeto a partir del ejercicio de un esfuerzo propio y, satisface también, su necesidad de generar el estipendio imprescindible para la subsistencia propia y de su familia.

Esta fórmula constituida por la necesidad del Estado para hacerse de las personas que requiere para que su organización gubernamental funcione y por la necesidad de las personas de contar con el espacio laboral que satisfaga sus requerimientos económicos claro, pero, fundamentalmente, que le permita el desarrollo y crecimiento como persona con dignidad humana, ha sido resuelta de distintas maneras al paso de la historia, en nuestro país, el artículo 89 constitucional, en la fracción II, se sigue conservando la regla cuyo antecedente más remoto es la mismísima Constitución de Cádiz de 1812, la cual establece que el presidente de la República puede “*nombrar y remover libremente*” a los empleados de la Unión.

Esta disposición no atiende, ni remotamente, a los intereses del Estado, de contar con cuadros capacitados y experimentados en la atención de sus responsabilidades y, menos aún, satisfacer los aspectos humanos y económicos de las personas que ocupan los puestos de trabajo, de ella el maestro Daniel Cosío Villegas comentó que la atribución del presidente de la República de *nombrarlos y removerlos libremente* significa que puede hacerlo “a su antojo”¹.

Lo que impera es un sentido político de grupo ya ni siquiera de partido, en las designaciones de las personas que habrán de ocupar los puestos de trabajo.

En el año de 1960 se agregó al artículo 123 de la Constitución un apartado B², en el que se planteó una serie de reglas para el trabajo en el sector público, basadas en una categorización de los trabajadores públicos en tres grandes segmentos, los trabajadores de base, los trabajadores de confianza y los trabajadores excluidos de la norma constitucional adicionada.

¹ Citado por Gabriel Careaga. LOS INTELLECTUALES Y EL PODER. México. SepSetentas. 1972. p. 126.

² Diario Oficial de la Federación de 5 de diciembre de 1960.

A los trabajadores de base se les otorgaron algunas condiciones de trabajo, algunas prestaciones, la seguridad social y, en principio, la estabilidad en el empleo.

A los empleados de confianza se les otorgó, exclusivamente el salario y la seguridad social, dando a entender que lo único que no se le tiene al trabajador de confianza es confianza.

En distintas ocasiones, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha dictaminado que cualquier prestación adicional a las mencionadas en el párrafo anterior, resulta inconstitucional, de ahí que el servicio civil de carrera actual es inconstitucional como mencionaré más adelante³.

Señalo como una peculiaridad sin explicación al alcance que, no obstante la enmienda al artículo 123 de la Ley Fundamental, se dejó subsistente e intocado el texto de la fracción II del artículo 89 de la propia Constitución, circunstancia que conserva irreductible el poder del presidente de la República respecto de la relación jurídica existente entre el Estado, representado por el Titular del Poder Ejecutivo, y el servidor público, así llamado, genéricamente, desde la reforma al artículo 108 constitucional en el año de 1983⁴.

Vale en este momento recordar lo establecido en los artículos 126 y 75 Constitucionales, el primero ordena que no puede hacerse pago alguno que no esté previsto en el Presupuesto Anual de Egresos, lo que técnicamente se entiende como la *“especialidad”*

³ Por ejemplo en la siguiente tesis: 9a. Época; 2a. Sala; S.J.F. y su Gaceta; Tomo XVIII, Octubre de 2003; Pág. 66. TRABAJADORES DE CONFIANZA AL SERVICIO DEL ESTADO. SU FALTA DE ESTABILIDAD EN EL EMPLEO, DERIVADA DEL ARTÍCULO 123, APARTADO B, FRACCIÓN XIV, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, NO VIOLA EL DERECHO A SER PROTEGIDO CONTRA EL DESEMPLEO ESTABLECIDO EN LA DECLARACIÓN UNIVERSAL DE LOS DERECHOS HUMANOS. El hecho de que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado limiten los derechos de trabajadores de confianza respecto a la estabilidad en el empleo, no viola el derecho a ser protegido contra el desempleo previsto en el artículo 23, punto 1, de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, aprobada y promulgada por la Asamblea General de las Naciones Unidas, en virtud de que la falta de estabilidad que caracteriza a dichos trabajadores no propicia el desempleo, sino que tiende a salvaguardar la prestación del servicio público en óptimas condiciones, las cuales podrían verse afectadas si el Estado tuviera que reinstalar a servidores públicos de confianza en perjuicio de la buena marcha de su actividad. SEGUNDA SALA. Amparo directo en revisión 813/2003. Arturo Eduardo Cervantes y Cervantes. 8 de agosto de 2003. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: José Vicente Aguinaco Alemán. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretaria: Sofía Verónica Ávalos Díaz.

⁴ Diario Oficial de la Federación de 28 de diciembre de 1982.

presupuestal, que consiste en que las órdenes de pago contenidas en este instrumento financiero sean puntuales y específicas, el segundo artículo determina que la Cámara de Diputados tiene la obligación de señalar la retribución que corresponda a cada empleo y que cuando así no sucediera, se tendrá por señalada la contenida en el Presupuesto del año anterior.

Las dos normas constitucionales citadas nos hacen sentir optimistas al asumir que hay empleos o puestos de trabajo definidos de alguna forma, satisfaciendo los planos de organización horizontal y vertical de las instituciones públicas, dejando claramente señaladas las rutas jerárquicas de diseño y toma de decisiones y de operación, con lo que las rutas de responsabilidad se clarifican y los caminos de ascenso para los trabajadores están al alcance de todo interesado, pero desgraciadamente no es así.

Lo que podemos obtener del Presupuesto Anual de Egresos es, en el mejor de los casos, no el listado de los puestos de trabajo de la administración pública sino meramente plazas presupuestales, es decir, el trabajador ocupa una categoría salarial no un puesto.

La única aproximación que tenemos a la definición de puestos de trabajo es la muy reducida lista que se pueda desprender de la legislación, cuando crea o por lo menos refiere un cargo concreto y de los Reglamentos Interiores de las dependencias de la administración pública, los que en sus textos escasamente alcanzan, por lo general, hasta el nivel de dirección general, todo lo demás es la obscuridad y la indefinición.

Así por ejemplo un secretario de Estado puede tener decenas de *asesores*, con actividades francamente misteriosas, o la muy frecuente situación de que hay choferes con plaza de mecanógrafa o mecanógrafos con plaza de electricista, todo lo cual revela la inquietante carencia de sentido, en la organización administrativa pública en México.

De la Ley del Servicio Profesional de Carrera y de los muy numerosos *servicios de carrera* que existen en algunas instituciones públicas mencionaré tres aspectos, primero podemos observar que todos ellos carecen de fundamento en la Constitución, pero la verdad es aún peor, son contrarios a la Constitución, en segundo término, resultante del punto anterior, la estabilidad en el empleo que ofrecen a los trabajadores de

confianza es inconstitucional, de donde resulta ya poco relevante su contenido, en tercer lugar señalo que ningún servicio profesional es cabal, en tanto no incluye a todos los servidores públicos de manera que siempre son parciales o peor aún políticamente parciales⁵.

III. TRANSICIÓN HACIA LA IMPLANTACIÓN DEL SERVICIO CIVIL

Para establecer un servicio civil de carrera es preciso, en una etapa previa a su plena operación, dar los siguientes pasos hacia dicho propósito:

a. Desarrollar la legislación y normatividad administrativa vigentes a efecto de sistematizar un auténtico y honesto sistema de cargos o puestos de trabajo de alto y mediano nivel.

Preliminarmente deben definirse, para excluirlos del servicio civil, los cargos de índole político, que son aquellos que tienen la responsabilidad de definir políticas generales de la institución o lineamientos o estrategias de la misma dimensión. Estos cargos

⁵ Nuevamente cito un criterio jurisprudencial, ahora en una contradicción de tesis: 9a. Época; 2a. Sala; S.J.F. y su Gaceta; Tomo XXIV, Diciembre de 2006; Pág. 227. TRABAJADORES DE CONFIANZA AL SERVICIO DEL INSTITUTO ELECTORAL DEL DISTRITO FEDERAL. NO ES APLICABLE LA ÚLTIMA PARTE DE LA FRACCIÓN X DEL ARTÍCULO 272 DEL CÓDIGO ELECTORAL DEL DISTRITO FEDERAL, VIGENTE HASTA EL 19 DE OCTUBRE DE 2005 Y, POR TANTO, NO TIENEN ACCIÓN PARA DEMANDAR LA REINSTALACIÓN. La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha interpretado el artículo 123, apartado B, fracciones IX y XIV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el sentido de que los trabajadores de base al servicio del Estado tienen derecho a la estabilidad en el empleo y, en el caso de ser separados injustificadamente pueden demandar la reinstalación o la indemnización constitucional, a diferencia de los trabajadores de confianza, a quienes la Constitución les otorga los derechos de protección al salario y de seguridad social, pero no el de estabilidad en el empleo, salvo que las disposiciones jurídicas que rigen la relación específica se los conceda. Ahora bien, el Código Electoral del Distrito Federal vigente hasta el 19 de octubre de 2005, no otorga el derecho a la estabilidad en el empleo a los trabajadores de confianza del Instituto Electoral de esa entidad, que conforme al Estatuto del Servicio Profesional Electoral, del Personal Administrativo, de los Trabajadores Auxiliares y del Personal Eventual de dicho Instituto, son los integrantes del Servicio Profesional Electoral, también llamado "personal de carrera", pudiendo deducirse que los trabajadores de base constituyen otro grupo denominado "personal administrativo" que tiene, acción para demandar la reinstalación o la indemnización; de lo anterior se infiere que cuando la fracción X del artículo 272 del mencionado Código Electoral establece que si la resolución del Tribunal Electoral ordena la reinstalación de los trabajadores, el Instituto Electoral del Distrito Federal puede negarse a reinstalarlos pagando una indemnización, no se refiere a los de confianza que carecen del derecho a la estabilidad, sino a los de base. Contradicción de tesis 148/2006-SS. Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Décimo Tercero y Décimo Primero, ambos en Materia de Trabajo del Primer Circuito. 18 de octubre de 2006. Cinco votos. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretario: Óscar Rodríguez Álvarez. Tesis de jurisprudencia 172/2006. Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del veintidós de noviembre de dos mil seis.

serían siempre los de Secretario y Subsecretario y en algunas ocasiones los dirigentes de órganos desconcentrados.

En lo sustantivo, se requiere en este punto que cada institución pública describa con pulcritud y detalle las distintas tareas a su cargo, de tal manera que pueda diseñar y describir los cargos o puestos de trabajo y otorgarles atribuciones, en su caso, a cada cargo decisorio, de mando, de ejecución, de supervisión o cualquier otro que signifique la generación de actos administrativos.

Igualmente habrá de esclarecer, una vez completada la anterior definición, los puestos de asesoría, de apoyo y de servicios inexcusables para el debido funcionamiento institucional.

Satisfechos estos tres elementos se contará con un catastro real de los cargos públicos prudentes para la operación de cada una de las dependencias de la administración pública en general.

b. Determinar la estructura piramidal en la que han de ubicarse la totalidad de los puestos de trabajo ya determinados.

Esta gradación vertical y horizontal hará efectivo el proceso de desarrollo del personal en la carrera profesional administrativa, de no contar con esta ruta organizacional de autoridad y responsabilidad será imposible que cualquier servidor público conozca el camino para su desarrollo futuro, de su movilidad en el servicio civil de carrera.

c. Ha de proyectarse la estructura del servicio civil de carrera.

Debe generarse el proyecto de servicio civil de carrera, tanto en los aspectos de la función pública que habrá de ser solventada con él, como el ángulo laboral que significará.

Es decir, antes de plantear textos para la reforma constitucional pertinente y la emisión o adecuación de las leyes relativas, debemos contar con un texto consolidado que describa el sistema de servicio civil de carrera que se pretende, para que entonces la

mentada reforma constitucional y la legal correspondan a un sistema metódico unitario que no permita las lagunas ni las desviaciones.

d. Debe proyectarse la reforma a la Constitución y a la Legislación para implantar el servicio civil.

1. Reforma constitucional

Es un hecho que la Constitución no prevé y, de hecho, no admite la constitución de un servicio civil de carrera si atendemos a su redacción actual y a la interpretación jurisprudencial correspondiente.

Entonces será preciso hacer un agregado, probablemente en el artículo 90 de la Constitución, en el sentido de estatuir que el poder ejecutivo, es decir, la administración pública operará, administrativamente, por medio de servidores públicos de carácter político y del servicio civil de carrera, esto como propósito de que la administración pública sea siempre considerada como una estructura en manos de servidores públicos mayoritariamente pertenecientes a este servicio.

Habrà de reformarse el título IV de la Constitución para que deje de ser únicamente relativo a las responsabilidades de los servidores públicos y pase a organizar los aspectos administrativos y por consiguiente la responsabilidad del servicio civil de carrera.

El artículo 123, apartado B, habrá de afinarse para hacerlo consistente con el servicio civil de carrera, de tal manera que las condiciones y prestaciones labores, así como la seguridad social se integren al esquema general del servicio civil.

La reforma constitucional involucraría necesariamente a los Estados y Municipios para que, con sus peculiaridades, se integren al sistema de servicio civil.

La reforma constitucional habrá de prever un periodo transitorio no menor de cinco a diez años con el propósito de transitar de la situación actual al régimen de servicio civil nuevo sin que se perjudique a los trabajadores, pero sin que se les otorguen beneficios

propios del servicio civil por el sólo hecho de estar laborando en el servicio público al momento de la transformación.

2. Habrá de emitirse la legislación correspondiente

La profunda transformación que significa el servicio civil de carrera hará necesario emitir leyes nuevas en materia de servicio civil, en materia laboral pública, en materia de responsabilidades administrativas, en materia de seguridad social y en materia de responsabilidades penales.

También habrán de hacerse las modificaciones pertinentes a la legislación de la administración pública para que prevea su funcionamiento a través del servicio civil y lo concerniente a circunstancias específicas como la creación o desaparición de órganos públicos, la transformación de los mismos, la transferencia de funciones entre dependencias, entre otros.

IV. CARACTERES BÁSICOS QUE DEBE LLENAR UN SERVICIO CIVIL DE CARRERA

Expuesto lo anterior, llegamos al señalamiento de los que podrían ser los ángulos básicos a considerar en la implantación de un servicio civil de carrera:

a. El servicio civil es una forma de administrar los órganos públicos, es decir, como ya se ha comentado, la administración debe ser construida para funcionar bajo el sistema de servicio civil.

Lo que se sostiene es que no debe hacerse designación alguna de personal sin haber previamente diseñado la oficina, la función, los cargos y responsabilidades que le atañan a esos cargos y a sus titulares, cuando se trate de cargos superiores o intermedios y operaría el mismo principio para las plazas de apoyo administrativo y gestión en su dimensión.

En el ensayo “El Estudio de la Administración”, Woodrow Wilson, que es probablemente la obra que dio vida propia a la administración como objeto de análisis y estudio afirmó que:

Casi se da por sentado entre nosotros que el actual movimiento llamado de reforma del servicio civil, después de realizado su primer propósito, debe extender sus esfuerzos para mejorar no solo el *personal*, sino también la organización y los métodos de nuestras oficinas de gobierno⁶.

Por su parte, refiriéndose a la administración en el sector privado McFarland, hace la siguiente observación igualmente válida para el sector público:

Las organizaciones tienen el derecho de seleccionar a los miembros que participan en ellas. En vista de que su compromiso con un empleado presupone beneficios a largo plazo, duración y estabilidad y al mismo tiempo esperan de él una calidad y actuación en su trabajo razonable, las compañías salen beneficiadas con una selección cuidadosa⁷.

No debe quedar lugar a la duda, el primer interesado y beneficiario del servicio civil debe ser el Estado.

b. El régimen de servicio civil ha de regular el reclutamiento y la movilidad de los servidores públicos.

Habida cuenta de que para el establecimiento de un servicio civil de carrera la administración pública previamente organizó sus estructuras, su régimen ha de establecer los presupuestos y reglas pertinentes tanto al reclutamiento de los servidores públicos como a su movilidad vertical y horizontal en el desarrollo de su carrera y la movilidad en los casos en que las instituciones públicas cambien de configuración, de funciones y de atribuciones.

⁶ Incluido en Shafritz, Jay M. y Hyde, Albert C. CLÁSICOS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. Op. cit. p. 73. Originalmente publicado en Political Science Quarterly 2 de junio de 1887

⁷ McFarland, Dalton E. ADMINISTRACIÓN DE PERSONAL. TEORÍA Y PRÁCTICA. México, Fondo de Cultura Económica. 1989. p. 319.

Este principio tiene fines administrativos y de manera secundaria, aunque no menos importante, tiene fines laborales.

c. El sistema de servicio civil debe ser integral, debe incluir a todos los trabajadores administrativos, excluyendo sólo los cargos políticos.

Los cargos políticos, como ya se mencionó previamente, se reducirían prácticamente a los de Secretario, Subsecretario y titulares de órganos desconcentrados, fuera de esos niveles, todos los cargos y puestos públicos, y por tanto, todos los servidores públicos deben quedar sujetos al régimen de servicio civil de carrera, cualquier sistema parcial es abstruso.

Este ejercicio se puede trasladar con escasa dificultad a los poderes legislativo y judicial.

El servicio civil tendría por lo menos dos grandes segmentos con reglas específicas para cada uno, el integrado por los niveles de decisión y dirección y el integrado por los niveles de apoyo administrativo y gestión.

El dinamismo de las estructuras administrativas no habrá de verse afectado negativamente por esa estructura, pues habrán de preverse las distintas contingencias que puedan presentarse en la organización pública.

La situación actual en la que los trabajadores de base tienen un régimen, los policías y militares no tienen régimen alguno y sólo algunos trabajadores de confianza supuestamente pertenecen al servicio profesional, es incomprensible.

Cabe aquí mencionar que el diseño de los cargos de decisión y dirección, así como la designación de quienes han de ocuparse de ellos, no puede quedar en manos del titular de la institución pública respectiva, pues quedarían sometidos inexorablemente a los vientos de la política, por ello debe haber una institución, preferiblemente de dirección colectiva, que se encargue de estas tareas respecto de toda la administración pública central, para asegurar la despolitización del ejercicio administrativo.

d. El servicio civil sólo es auténtico si ofrece estabilidad en el empleo.

No se logrará la despolitización del servicio público ni su auténtica profesionalización, es decir, si en la vertiente laboral del mismo no ofrece la estabilidad en el empleo, el sistema entero es estéril.

¿Cómo podríamos hablar de una carrera profesional sino se cuenta con la seguridad de la sana continuidad en el cargo?

Así pues, con las reglas profesionales, éticas, lógicas y conducentes, el servicio civil debe otorgar a los servidores públicos la certeza de la continuidad en el trabajo cuando se conserve un actuar eficiente y honesto, de lo contrario el servidor público ha de entregarse, en el mejor de los casos, a las corrientes políticas, y en el peor, a la corrupción, por ello es esencial que el servidor público cuente con la fuerza de la estabilidad en el trabajo.

e. El servicio civil ha de configurar un régimen laboral completo.

El servicio civil de carrera es pues, una modalidad para la administración institucional, no es un régimen laboral propiamente dicho, pero debe implicar el establecimiento y posterior funcionamiento de un régimen laboral, cabal y consistente con el servicio civil, por ello resulta metodológicamente sano que subsistan, bien afinadas, las legislaciones tanto en el campo propiamente laboral como el de la seguridad social y el de la disciplina y responsabilidades, lo que es preciso es que se integren al servicio civil un sistema único que sea el régimen jurídico al que estén sujetos los servidores públicos en su relación con el Estado.

RÉGIMEN JURÍDICO DE LOS CUERPOS DE SEGURIDAD PÚBLICA

Daniel MÁRQUEZ GÓMEZ*

SUMARIO:

I. *Los fines de la seguridad pública y el papel de sus agentes.* II. *El régimen jurídico de la seguridad pública en México.* III. *El acto jurídico de acceso a la seguridad pública.* IV.

Exámenes de confianza, naturaleza jurídica y efectos.

V. *Bibliografía.*

I. LOS FINES DE LA SEGURIDAD PÚBLICA Y EL PAPEL DE SUS AGENTES

En el Diccionario de la Real Academia Española se asienta que la palabra “policía” deriva del latín *politia*, y este del griego *πολιτεία*, que refiere al espacio de lo público, actualmente se entiende a la policía como un cuerpo encargado de velar por el mantenimiento del orden público y la seguridad de los ciudadanos, a las órdenes de las autoridades políticas.¹

En 1829 Sir Robert Peel, entonces Ministro del Interior del Gabinete Británico, impulsó que el Parlamento aprobara la “*Metropolitan Police Act*”² con la que se creaba el cuerpo de policía de Londres.³ A esa ley se considera el inicio de los cuerpos de policía modernos. Allí se destaca que: *Su Majestad puede establecer una nueva oficina de la policía de la metrópoli y de la comarca, y designar a dos personas como jueces, que dirigen la actividad de la oficina, bajo la dirección de un secretario de Estado.* Como se advierte, la policía se relaciona con la “seguridad” y del contenido de la *Metropolitan Police Act*

* Investigador Asociado “C” de Tiempo Completo en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

¹ Diccionario de la Real Academia Española, 22ª edición, España, Real Academia Española, 2001, voz “policía”. Se destaca que esta palabra se escribe con mayúscula inicial.

² Metropolitan Police Act 1829, 1829 CHAPTER 44 10 Geo 4, An Act for improving the Police in and near the Metropolis [19th June 1829], visible en: www.legislation.gov.uk/ukpga/Geo4/10/44/introduction, consultada el 22 de abril de 2004, que en su numeral 1, establece: His Majesty may establish a new police office for the metropolis and the surrounding district, and may appoint two persons as justices, to conduct the business of the office, under the directions of a secretary of state. It shall be lawful for his Majesty to cause a new police office to be established in the city of Westminster.

³ Cole, George F., and Smith, Christopher E., *The American System of Criminal Justice*, twelfth edition, Canada, Wadsworth Cengage Learning, 2010, p. 162. “...in 1829 Sir Robert Peel, home secretary in the British Cabinet, pushed parliament to pass the Metropolitan Police Act, which create the London police force.”

se desprende que la policía está sujeta a la dirección de la autoridad administrativa, no de la autoridad política.

Para Ignacio Carrillo Prieto la organización policial se desarrolla en un medio lleno de ambigüedades y contradicciones. El propio concepto de seguridad pública y el de prevención se encuentran condicionados por la concepción que del control social se tiene.⁴ Así, un primer problema se refiere a la necesidad de clarificación conceptual de la idea de “seguridad pública”.

Además, clarificar el régimen jurídico de los integrantes de cuerpos de seguridad pública, exige responder a las preguntas siguientes: 1. ¿Qué se entiende por seguridad pública? y 2. ¿Cuál es la función especializada que realizan los integrantes de los cuerpos de seguridad pública? Lo que nos lleva a un análisis funcional de las actividades que se encargan a esos cuerpos policíacos, o sea, qué hacen y cuál es su *thelo*, esto es, estudiar el modelo de intervención policial, o sea, la actividad sustantiva que realiza la policía.

José Arturo Yañez, apoyándose en Norbert Elías, afirma que la policía realiza tres fundamentales funciones sociales: 1. Ejercer empíricamente el monopolio de la coacción estatal moderna que posibilita la certidumbre de la convivencia social con violencia regulable hasta convertirse en autocoacción; 2. Influir en cierta racionalización de las conductas cotidianas de ciudadanos poseedores de derechos y obligaciones civiles, bajo el mando del poder central; 3. Instalarse en el espacio de las nuevas significaciones urbanas, afectando al conjunto material y simbólico de la naciente cultura urbana (parte esencial de ella), como un espacio social y político de interés público. Para el autor, la policía es uno de los medios más eficientes y concretos del poder político desde el punto de vista fenomenológico, pues, antes que el criminal, es su efecto simbólico sobre el ciudadano (tranquilidad o temor) lo que le otorga su mayor utilidad gubernamental.⁵

El enfoque del autor es sociológico, destaca el papel de la función policial en el contexto comunitario, estableciendo cómo esa función influye en la construcción de

⁴ Carrillo Prieto, Ignacio, El Estado de Derecho y la Fuerza Policial, en Criminalia, revista de la Academia Mexicana de Ciencias Penales, Año, LXVIII, No. 1, México, Enero-Abril, 2002; p. 215.

⁵ Yañez Romero, José Arturo, Policía mexicana, 1ª reimp., Colombia, UAM-Plaza y Valdés, 2001, p. 23.

la percepción de la estabilidad social. Podríamos definir a este modelo de intervención policial como “psico-semántico”, donde la función policiaca se relaciona con la posibilidad de impactar o generar cierta percepción en el destinatario de la acción policiaca: los grupos de la comunidad.

Entre el inventario de las acciones que pueden realizar los cuerpos de seguridad pública, según André Bossard, se encuentran: 1. Lucha contra la criminalidad, ya mediante la investigación y la represión, ya mediante la prevención de la delincuencia; 2. Acción puramente administrativa, destinada a prevenir la delincuencia; 3. Información a las autoridades establecidas respecto a medios que puedan suponer cierto interés político, económico o social; 4. Mantenimiento del orden; 5. Primeros socorros a las personas en peligro.⁶

Como se advierte, el autor se hace eco del paradigma policial “liberal”, donde se encomienda a la policía la investigación de los delitos, la seguridad de las personas y sus bienes, la recopilación de información, el auxilio y la represión de las conductas antisociales.

Otra vertiente de modelo policial liberal, lo destaca José Arturo Yañez, al que denomina “modelo puro liberal de policía”, “policía de seguridad” o “guardia de policía”, caracterizado porque la policía: 1. Es parte de la fuerza pública necesaria para la garantía de los derechos y libertades del ciudadano, fuerza instituida para el beneficio de todos; 2. Debe garantizar para todos, especialmente, el derecho a la seguridad; 3. Uno de sus objetivos es proteger la integridad física y los bienes de los habitantes; 4. Constituye una institución administrativa y no política; 5. Sus agentes carecen de fuero; 6. Ante su acción y reglamentos nadie tiene fueros o privilegios, parte del principio de igualdad ante la ley; 7. Está al servicio de las autoridades y reglamentos emanados de una constitución política general; 8. Actuando siempre bajo el principio de legalidad, se rige por códigos, reglamentos particulares y leyes específicas; 9. Sus leyes específicas son congruentes con las leyes particulares.⁷

⁶ Bossard, André, “Las funciones policiales” en Rico, José María (comp.), *Policía y sociedad democrática*, Madrid, 1983, pp. 100 y ss.

⁷ Yañez Romero, José Arturo, *Policía mexicana*, 1ª reimp., Colombia, UAM-Plaza y Valdés, 2001, pp. 26-27.

Según José María Rico, los principios básicos que deben regir todo servicio de orden público son: 1° La policía debe reconocer que forma parte integrante del conjunto de sistema penal y aceptar sus consecuencias (compartir la filosofía que preside el conjunto del sistema penal y cooperar efectivamente con los demás miembros del sistema penal: jueces y fiscales, y en particular con la policía de investigación); 2° La policía debe estar al servicio de la comunidad, siendo su razón de ser la de garantizar al ciudadano el libre y pacífico ejercicio de los derechos que la ley le reconoce. Ello supone la ausencia de toda injerencia política indebida en la función policial; 3° La policía debe ser, en sus estructuras básicas y funcionamiento, un servicio democrático. Ello conlleva el respeto de los derechos fundamentales de los ciudadanos, la rigurosa aplicación del código deontológico policial, y la rendición de cuentas; 4° La policía debe ser un servicio profesional. Se debe atender prioritariamente a la formación especializada de sus miembros.⁸

El modelo policial “democrático” entiende que la policía tiene encomendados amplios poderes que pueden tener efectos trascendentales sobre las vidas de las personas y que, en caso de utilizarse de forma indebida, pueden conducir a graves violaciones de los derechos humanos. Por este motivo las normas internacionales han establecido límites a estos poderes. Una acción policial orientada a los derechos humanos significa acción policial conforme a estas normas internacionales. Significa tratar de evitar el uso de la fuerza, pero poder y estar dispuesta a usar la fuerza de manera lícita y proporcionada cuando sea estrictamente necesario y rendir cuentas de su uso después.⁹

Frente a estos modelos de intervención policial: “psico-semántico”, “liberal”, “modelo puro liberal de policía”, “policía de seguridad” o “guardia de policía”, y “democrático”, Antonio Carrillo Prieto, destaca los modelos de intervención policial “reactivo”, “proactivo” y “garantista”¹⁰, como lo plasmamos en el siguiente cuadro:

⁸ Rico, José María y otros, *Policía y sociedad democrática*, Madrid, Dirección de la Seguridad del Estado, 1983, p. 23 y ss.

⁹ Osse Anneke, *Entender la labor policial. Recursos para activista de derechos humanos*, España, Editorial Amnistía Internacional, 2007, p. 28.

¹⁰ Carrillo Prieto, Ignacio, *El Estado de Derecho y la Fuerza Policial*, en *Criminalia*, revista de la Academia Mexicana de Ciencias Penales, Año, LXVIII, No. 1, México, Enero-Abril, 2002, pp. 222 y ss (en particular 227 y 238).

Modelo de intervención reactivo	Modelo de intervención proactivo	Modelo de intervención garantista
a) Actúa cuando se presenta el delito.	a) Actúa desde antes de que se consuma el delito.	a) Actúa como salvaguarda de los bienes jurídicos del gobernado.
b) Reacciona drásticamente.	b) Le interesa la etiología del fenómeno criminal.	b) Le interesa no sólo la etiología criminal, sino que es coadyuvante en la solución del problema.
c) Persigue un fin ejemplarizante vía el castigo.	c) Interviene en la detección de posibles delitos.	c) Interviene investigando y detectando comportamientos criminales.
d) Responde a la delincuencia con más violencia.	d) Se concibe a la delincuencia como un problema social, no individual ni aislado.	d) El uso de la fuerza es la última <i>ratio</i> y no es desproporcionada.
e) Su propósito reside en anular física y moralmente al delincuente.	e) Su propósito se finca en la disuasión del potencial criminal.	e) Su propósito reside en concebir el máximo de seguridad para la sociedad que no delinque y el mínimo de violencia para el delincuente.
f) Su función es represiva.	f) Su función es preventiva.	f) En su función participa la sociedad y es preventiva y garantizadora.

Como lo señala Amnistía Internacional dentro del sector de la seguridad y la justicia, se considera que la policía es el principal organismo responsable de garantizar la seguridad y mantener el orden. En términos generales, hay acuerdo en que las tres funciones principales de la acción policial son las siguientes: 1. Prevención y detección del delito; 2. Mantenimiento del orden público; y 3. Prestación de asistencia a la población. Destacando que estas funciones se derivan también de diversos principios de derechos humanos pertinentes para la actividad policial.¹¹

Como se advierte, la delimitación de Amnistía Internacional nos lleva a la necesidad de conciliar “orden público” y “seguridad ciudadana”, presentes en la intervención o acción policial. Así, por nuestra parte, podemos afirmar que en todos estos modelos se advierte única y exclusivamente una delimitación “gradualista” de máxima intervención a mínima intervención policial en la vida social.

En este sentido, hablar de régimen jurídico aplicable a los policías o integrantes de cuerpos de seguridad pública, nos obliga a advertir que los miembros de esos cuerpos de seguridad realizan una actividad especial, sujeta al derecho y a la ley (si lo quieren a la constitución y sus normas derivadas). Sin embargo, en los modelos de

¹¹ Osse Anneke, Entender la labor policial. Recursos para activista de derechos humanos, España, Editorial Amnistía Internacional, 2007, pp. 26 y 80.

intervención policial destacados, un gran ausente es la libertad ciudadana, entendida como la titularidad de derechos públicos subjetivos, resaltando que “libertad social” o seguridad no es intercambiable por “libertad personal” o mínimos de libertad que el orden jurídico establece como oponibles al propio Estado.

Por lo anterior, es necesario analizar la cuestión relacionada con los fines de la llamada “seguridad pública”, destacando que la palabra “seguridad” es la cualidad de “seguro” que, a su vez, significa libre y exento de todo peligro, daño o riesgo. Por lo que es necesario estudiar de qué manera al adjetivar a la “seguridad” de “pública” se introduce un matiz en la palabra.

Al distinguir entre la función de las fuerzas armadas y la policía, Inés Margarita Uprimny Yepes señala: “...existe una clara diferenciación entre el papel de las Fuerzas Militares y el de la Policía Nacional. En efecto, las Fuerzas Militares han sido instituidas para la defensa de la nación en caso de que peligren la soberanía, la independencia, la integridad territorial o el orden constitucional. La misión de la Policía Nacional es diferente. Su tarea consiste en “el mantenimiento de las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos y las libertades públicas” y actúa además como policía judicial bajo la dirección de la rama correspondiente”.¹² Como se advierte, la idea de una policía comprometida con el manteamiento de las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos y libertades, requiere de un modelo policial con enfoque en derechos humanos.

Por lo que se refiere a los conceptos de “orden público” y “seguridad ciudadana”, José Luis Carro Fernández-Valmayor, destaca que se puede establecer una clara distinción conceptual entre orden público (entendido como protección del libre ejercicio de los derechos fundamentales) y seguridad ciudadana (considerada como la protección de las personas y bienes frente a acciones violentas o agresiones, situaciones de peligro o calamidades públicas). Por lo anterior la seguridad pública, en opinión del autor, sería el concepto general que abarcaría el orden público (entendido en su sentido estricto de protección del libre ejercicio de los derechos fundamentales) y a la seguridad

¹² Uprimny Yepes, Inés Margarita; *Límites de la fuerza pública en la persecución del delito*, Colombia, Defensoría del Pueblo, s.a.e., p. 9.

ciudadana (entendida como protección de personas y bienes).¹³ Así, la idea de seguridad ciudadana se vincula necesariamente con la tutela de la libertad, representada por los “derechos fundamentales”, o sea, los derechos humanos positivados.

Lo anterior es compatible con el criterio decantado por el Poder Judicial de la Federación, en la acción de inconstitucionalidad 1/96, contenido en el criterio jurisprudencial 35/2000, de 27 de marzo de 2000, donde estableció: *el Estado mexicano, a través de sus tres niveles de gobierno y de todas las autoridades que tengan atribuciones relacionadas, directa o indirectamente, con la seguridad pública, deben coadyuvar a lograr los objetivos de ésta, traducidos en libertad, orden y paz pública, como condiciones imprescindibles para gozar de las garantías que la Constitución reconoce a los gobernados*.¹⁴ Como se advierte, detrás de la palabra “garantías” están presentes los derechos humanos. En la misma tesis se destaca: *los conceptos de garantías individuales y seguridad pública no sólo no se oponen sino se condicionan recíprocamente. Así, sostiene también que: debe establecerse el equilibrio entre ambos objetivos: defensa plena de las garantías individuales y seguridad pública al servicio de aquéllas*. Esta exégesis pone en evidencia la presencia de los conceptos de orden público y seguridad ciudadana fusionados en el concepto de “seguridad pública”, puesto que, es evidente que se alude a “derechos humanos positivados” y a la protección de las personas y sus bienes.

En este contexto, regresando al problema que nos ocupa, el artículo 5, fracción VIII, de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública (LGSNSP)¹⁵ define a las

¹³ Carro Fernández-Valmayor, José Luis, “Sobre los conceptos de orden público, seguridad ciudadana y seguridad pública”, en Revista Vasca de Administración Pública, Núm. 27, mayo-agosto de 1990, p. 22. Para su análisis el autor estudia la Constitución Española, el Estatuto Vasco, el Estatuto Catalán, el Estatuto de Gobernadores Civiles de 1980, y la Ley de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad de 1986.

¹⁴ Tesis: P./J. 35/2000, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, 192083, Pleno, Tomo XI, Abril de 2000, Pág. 557, Jurisprudencia (Constitucional), rubro: Seguridad pública. Su realización presupone el respeto al derecho y en especial de las garantías individuales. En esta tesis se hace un: ... *análisis sistemático de los artículos 16, 21, 29, 89, fracción VI, 129 y 133, de la Constitución, así como 2o., 3o., 5o., 9o., 10, 13 y 15, de la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública; 1o., 2o., 3o., 10 y 11, de la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, y 1o., 2o., 9o. y 10, de la Ley Orgánica de la Armada de México.*

¹⁵ Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 2 de enero de 2009, con una reforma última el 28 de diciembre de 2012. Además, en el artículo 5º, fracciones IX y X, de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, se destaca: *IX. Instituciones de Procuración de Justicia: a las Instituciones de la Federación y entidades federativas que integran al Ministerio Público, los servicios periciales y demás auxiliares de aquél; X. Instituciones Policiales: a los cuerpos de policía, de vigilancia y custodia de los establecimientos penitenciarios, de detención preventiva, o de centros de arraigos; y en general, todas las dependencias encargadas de la seguridad pública a nivel federal, local y municipal, que realicen funciones similares.*

“Instituciones de Seguridad Pública” como las *Instituciones Policiales, de Procuración de Justicia, del Sistema Penitenciario y dependencias encargadas de la Seguridad Pública a nivel federal, local y municipal*. Lo que nos puede llevar a considerar que forman parte de los cuerpos de seguridad pública quienes realicen labores en la policía, en la procuración de justicia, y en el sistema penitenciario o, en general, los integrantes de los cuerpos de órganos encargados de la seguridad pública en los niveles: federal, estatal o municipal. Sin embargo, la definición puede ser engañosa, atendiendo a la presencia de dos clases de relación jurídica sustancial: porque el concepto mencionado líneas arriba incluye de manera indiscriminada el llamado personal “administrativo” o de apoyo y el paramilitar u “operativo”.¹⁶

Por su parte, el artículo 42 de la LGSNSP destaca el contenido del documento de identificación de los integrantes de las instituciones de seguridad pública, entre otros, el nombre, cargo, fotografía, huella digital y clave de inscripción en el Registro Nacional de Personal de Seguridad Pública, así como, las medidas de seguridad que garanticen su autenticidad, lo que nos mueve a considerar que es integrante de un cuerpo de seguridad pública aquél que está inscrito en el “Registro Nacional de Personal de Seguridad Pública”.

En cambio, el artículo 75 de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, establece que las Instituciones Policiales, para el mejor cumplimiento de sus objetivos, desarrollarán, cuando menos, las siguientes funciones: a) investigación, a través de sistemas homologados de recolección, clasificación, registro, análisis, evaluación y explotación de información; b) prevención, de la comisión de delitos e infracciones administrativas, realizar las acciones de inspección, vigilancia y vialidad en su circunscripción, y c) reacción, garantizando, manteniendo y restableciendo el orden y la paz públicos. Por lo que son miembros de los cuerpos de seguridad pública quienes realicen esas actividades dentro del marco legal correspondiente.

Así del análisis de la LGSNSP destacamos los criterios orgánico (pertenecer a órganos encargados de la seguridad pública), registral (estar inscrito en el Registro Nacional de Personal de Seguridad Pública) y funcional (realizar las actividades de investigación,

¹⁶ Para una mejor comprensión del problema véase el contenido del artículo 73, párrafo segundo, de la LSNPS, en lo que se refiere a los trabajadores de confianza.

prevención y reacción), como ideas para establecer la pertenencia a cuerpos de seguridad pública.

Una vez decantado lo anterior, de una exégesis del contenido de los artículos 5, fracciones VIII, IX y X, 42 y 75 de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, podemos destacar que son integrantes de los cuerpos de seguridad pública: el ministerio público, los integrantes de los servicios periciales¹⁷ y sus auxiliares, los miembros de cuerpos de policía, de vigilancia y custodia de centros penitenciarios, de detención preventiva, o de centros de arraigos; y en general, todos los que presten sus servicios en dependencias encargadas de la seguridad pública a nivel federal, local y municipal, que obtengan el Registro Nacional de Personal de Seguridad Pública y realicen las funciones de investigación, prevención o reacción, tutelando armónicamente el orden público y la seguridad ciudadana dentro del marco del respeto a los derechos humanos.

II. EL RÉGIMEN JURÍDICO DE LA SEGURIDAD PÚBLICA EN MÉXICO

A) Normas internacionales

En primer lugar destacamos la Declaración Universal de los Derechos Humanos, adoptada y proclamada por la Resolución de la Asamblea General 217 A (III) del 10 de diciembre de 1948, que en su artículo 2° señala: *Toda persona tiene todos los derechos y libertades proclamados en esta Declaración, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición.*

En este sentido los integrantes de los cuerpos de seguridad, desde el punto de vista de la seguridad pública con enfoque en derechos humanos, no sólo velan por los derechos público-subjetivos de los miembros de la colectividad, a su vez, por mandato jurídico, también son titulares de todos y cada uno de los derechos humanos derivados de instrumentos internacionales y nacionales.

¹⁷ El artículo 49 de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, destaca: *El Servicio de Carrera en las Instituciones de Procuración de Justicia, comprenderá lo relativo al Ministerio Público y a los peritos.*

Lo anterior es congruente con lo prescrito por la Convención Americana sobre Derechos Humanos, suscrita en la Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos (B-32), celebrada en San José, Costa Rica, del 7 al 22 de noviembre de 1969, que en su artículo 1°. “Obligación de Respetar los Derechos”, numerales 1 y 2, destaca que los Estados Partes se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social. También señala que para los efectos de la Convención, persona es todo ser humano. Lo que incluye a los integrantes de cuerpos de seguridad pública.

También el artículo 2. “Deber de Adoptar Disposiciones de Derecho Interno”, prescribe que si el ejercicio de los derechos y libertades mencionados en el artículo 1° no estuviere ya garantizado por disposiciones legislativas o de otro carácter, los Estados Partes se comprometen a adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones de la Convención, las medidas legislativas o de otro carácter necesarias para hacer efectivos esos derechos y libertades.

Por lo que dicho postulado nos puede llevar a estimar que la titularidad en materia de derechos humanos es absoluta. Sin embargo, en el artículo 16. “Libertad de Asociación”, numerales 1 y 3, aunque prescribe que todas las personas tienen derecho a asociarse libremente con fines ideológicos, religiosos, políticos, económicos, laborales, sociales, culturales, deportivos o de cualquiera otra índole, no impide la imposición de restricciones legales, y aun la privación del ejercicio del derecho de asociación, a los miembros de las fuerzas armadas y de la policía.

En este sentido, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General en su resolución 2200 A (XXI), de 16 de diciembre de 1966, con entrada en vigor el 23 de marzo de 1976, destaca en su artículo 22, numerales 1, 2 y 3, que toda persona tiene derecho a asociarse libremente con otras, incluso el derecho a fundar sindicatos y afiliarse a ellos para la protección de sus intereses, no obstante, prescribe que el ejercicio de ese derecho puede estar sujeto a las restricciones previstas por la ley, necesarias en una sociedad democrática en interés de la seguridad nacional, de la seguridad pública

o del orden público, o para proteger la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de los demás. Por lo que se pueden imponer restricciones legales al ejercicio del derecho de asociación a los miembros de las fuerzas armadas y de la policía.

Por otro lado, el Convenio sobre la protección del derecho de sindicación y los procedimientos para determinar las condiciones de empleo en la administración pública¹⁸, de 1978, (núm. 151), destaca en su artículo 1º, numeral 3, que: *La legislación nacional deberá determinar asimismo hasta qué punto las garantías previstas en el presente Convenio son aplicables a las fuerzas armadas y a la policía.*

En ese instrumento se plasma que: la organización de empleados públicos designa a toda organización, cualquiera que sea su composición, que tenga por objeto fomentar y defender los intereses de los empleados públicos (Art. 3º); los empleados públicos gozarán de protección adecuada contra todo acto de discriminación antisindical en relación con su empleo (Art. 4º); que las organizaciones de empleados públicos gozarán de completa independencia respecto de las autoridades públicas (Art. 5º); y que los empleados públicos, al igual que los demás trabajadores, gozarán de los derechos civiles y políticos esenciales para el ejercicio normal de la libertad sindical, a reserva solamente de las obligaciones que se deriven de su condición y de la naturaleza de sus funciones (Art. 9).

Lo anterior se reitera en los Convenios sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, de 1948, (núm. 87) y sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, de 1949, (núm. 98), que prescriben, el primero, en el artículo 1º, numeral 1, que: *La legislación nacional deberá determinar hasta qué punto se aplicarán a las fuerzas armadas y a la policía las garantías previstas por el presente Convenio;* y en su artículo 9º, que: *De conformidad con los principios establecidos en el párrafo 8 del artículo 19 de la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo, no deberá considerarse que la ratificación de este Convenio por un Miembro menoscaba en modo alguno las leyes, sentencias, costumbres o acuerdos ya existentes que concedan a los miembros de las fuerzas armadas y de la policía garantías prescritas por el presente Convenio.*

¹⁸ Entrada en vigor: 25 febrero 1981. Adopción: Ginebra, 64ª reunión CIT (27 junio 1978).

El segundo, señala en su artículo 5º, numerales 1 y 2, que: 1. *La legislación nacional deberá determinar el alcance de las garantías previstas en el presente Convenio en lo que se refiere a su aplicación a las fuerzas armadas y a la policía.* 2. *De acuerdo con los principios establecidos en el párrafo 8 del artículo 19 de la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo, la ratificación de este Convenio por un Miembro no podrá considerarse que menoscaba en modo alguno las leyes, sentencias, costumbres o acuerdos ya existentes, que concedan a los miembros de las fuerzas armadas y de la policía las garantías prescritas en este Convenio.*

Lo anterior implica que otorgar derechos de sindicación a los integrantes de cuerpos de seguridad pública es un acto gracioso de un Estado, lo que nos lleva a pensar que el problema de otorgar derechos laborales a los policías en México no obedece a problemas estructurales de la posible corrupción derivada de los nexos entre policías y delinquentes, sino a que el Estado mexicano se niega a reconocer a los integrantes de los cuerpos de seguridad pública como sujetos plenos de derecho, así, consideramos necesario un debate serio sobre el problema de los derechos laborales, en particular la asociación sindical, de integrantes de cuerpos de seguridad pública¹⁹, lo que sería

¹⁹ En el mundo existen diversos ejemplos de cuerpos de seguridad pública que tienen sindicatos. En España la Ley Orgánica 2/86 de 13 de marzo de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, que integra al Cuerpo Superior de Policía y el Cuerpo de Policía Nacional en el Cuerpo Nacional de Policía, desarrolla plenamente el derecho constitucional de sindicación y representación. Actualmente se agrupan en el Consejo Europeo de Sindicatos de Policía (Conseil Européen des Syndicats de Police), de Albania los Sindicatos de Trabajadores de la Policía del Estado de Albania (S.P.P.SH - Sindikata Punonjësve të Policisë Shtetëre Shqiptare); de Alemania el Sindicato de la Policía Alemana (BDK - Bund Deutscher Kriminalbeamter), Bosnia Herzegovina la Unión de Sindicatos Independientes de la Federación de Policía (USSPF BiH - Unija Samostalnih Sindikata Policije F BiH), Chipre la Asociación de Policía de Chipre (Cyprus Police Association); Croacia el Sindicato de la Policía Croata (S.P.H. – Sindikat Policije Hrvatske), en España el Sindicato Profesional de Policía (SPP); en Francia el Sindicato Nacional de Oficiales de Policía (SNOP - Syndicat National des Officiers de Police); Macedonia el Sindicato de la Policía en Macedonia (MPS-Makedonija Sindikat na Policija); Grecia Federación de Oficiales de la Policía Panhelénico (POAXIA-Fédération Panhellénique des Officiers de Police); Hungría Sindicato Independiente de Policía (F.R.SZ.-Független Rendőrszakszervezet); Italia Sindicato Autónomo de Policía (SAP - Sindacato Autonomo di Polizia); Lituania Policía del Condado de Kaunas, Profesional Employees Union St Chemijos (KCPU - Kaunas County Police, Professional Employees Union Chemijos St); Malta la Asociación de Policía de Malta (MPA - Malta Police Association), Montenegro Sindicato de la Policía (SUP - Sindikat Uprave Policije); Holanda, Asociación General de Policía Holandesa (ANPV - Algemene Nederlandse Politie Vereniging); Portugal Asociación Sindical de los Profesionales de la Policía (ASPP - Associação Sindical dos Profissionais da Polícia) y la Asociación Sindical de Funcionarios de Investigación Criminal de la Policía Judicial (ASFIC - Associação Sindical dos Funcionários de Investigação Criminal da Polícia Judiciária); Rumania Sindicato Nacional de Policías y de Aduanales Rumanos (Syndicat National des Policiers et des Douaniers Roumains); Serbia el Sindicato Independiente de Policía (NSP - Nezavisni sindikat policije); Eslovenia Sindicatos de la Policía Eslovenia (PSS - Policijski Sindikat Slovenije); Ucrania (VPSR MVD - Vseukrainska Profesiina Spilka Pracivnikiv Ministerstva Vnytrishnih Sprav Ukraini).

consistente con la reforma constitucional en materia de derechos humanos de 10 de junio de 2011.

B) El diseño constitucional

A partir de las reformas constitucionales de 6 y 10 de junio de 2011 debemos considerar como norma aplicable a los cuerpos de seguridad pública, la que impone a todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad; y el derecho de todo habitante de la República de obtener la garantía de su protección, y su correlativa que obliga al Estado mexicano a prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos. Esto refuerza la presencia de una función policial volcada a la “protección de los derechos humanos”.

Lo anterior se relaciona con el contenido “garantista” de la reforma en materia penal de 18 de junio de 2008, que en el párrafo noveno del artículo 21 de la CPEUM, plasma ciertos principios para la actuación de los cuerpos de seguridad pública, a saber: legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos.

Desde este punto de vista, podemos destacar el modelo mexicano de intervención policial derivado del artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que se sustenta en los principios siguientes:

a) División de tareas y unidad de mando, al destacar que la investigación de los delitos corresponde al Ministerio Público y a las policías que, en materia de investigación, actúan bajo el mando y conducción del Ministerio Público.

b) Especialización funcional entre policías, ministerios públicos y jueces, porque señala que el ejercicio de la acción penal ante los tribunales corresponde al Ministerio Público, aunque abre la posibilidad de que los particulares puedan ejercer la acción penal ante la autoridad judicial, además, establece que la imposición de las penas, su modificación y duración son propias y exclusivas de la autoridad judicial.

Como se advierte hay tres tareas claves: prevención a cargo de la policía, investigación otorgada al Ministerio Público y a la policía, e imposición de penas que se atribuye al Poder Judicial.

c) Oportunidad, porque se destaca que el Ministerio Público podrá considerar criterios de oportunidad para el ejercicio de la acción penal, en los supuestos y condiciones que fije la ley. Lo que implica que se reinstaura en México la posibilidad de que el ministerio decida si ejerce o no la acción penal, aún en caso de delito.

d) Dualidad de jurisdicciones nacional e internacional, puesto que se establece que el Ejecutivo Federal podrá, con la aprobación del Senado en cada caso, reconocer la jurisdicción de la Corte Penal Internacional.

e) Concurrencia, al destacar que la seguridad pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios.

f) Ejercicio de labores especializadas en la función policial, porque señala que la seguridad pública comprende la prevención de los delitos, la investigación y persecución para hacerla efectiva, así como la sanción de las infracciones administrativas, en los términos de la ley, en las respectivas competencias que esta Constitución señala.

Aquí hay un tema que se soslaya de manera consuetudinaria, la obligación de incluir las funciones de policía administrativa (el cumplimiento de las leyes administrativas y sus reglamentos) en la seguridad pública, lo que implica que los tribunales contencioso-administrativos también deberán formar parte del esquema de seguridad pública.

g) Actuación orientada en principios y normas, al destacarse constitucionalmente que la actuación de las instituciones de seguridad pública se rige por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos.

h) Principios estructurales de los cuerpos de seguridad pública, a saber, que las instituciones de seguridad pública son de carácter civil, disciplinado y profesional.

i) Coordinación, destacando que el Ministerio Público y las instituciones policiales de los tres órdenes de gobierno deben coordinarse entre sí para cumplir los objetivos de la seguridad pública.

j) Reserva de ley.

Además, el artículo 21 de la CPEUM contiene las bases mínimas del Sistema Nacional de Seguridad Pública, incluidas las normas de ingreso para los que deseen pertenecer a los cuerpos de seguridad pública:

1. La regulación de la selección, ingreso, formación, permanencia, evaluación, reconocimiento y certificación de los integrantes de las instituciones de seguridad pública. La operación y desarrollo de estas acciones será competencia de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios en el ámbito de sus respectivas atribuciones.
2. El establecimiento de las bases de datos criminalísticas y de personal para las instituciones de seguridad pública. Ninguna persona podrá ingresar a las instituciones de seguridad pública si no ha sido debidamente certificado y registrado en el sistema.
3. La formulación de “políticas públicas” tendientes a prevenir la comisión de delitos.
4. Se determinará la participación de la comunidad que coadyuvará, entre otros, en los procesos de evaluación de las políticas de prevención del delito así como de las instituciones de seguridad pública.
5. Los fondos de ayuda federal para la seguridad pública, a nivel nacional serán aportados a las entidades federativas y municipios para ser destinados exclusivamente a estos fines.

Por su parte el artículo 123, Apartado B, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, contiene lo que podrían ser las bases de la estabilidad laboral y de la seguridad social complementaria para los integrantes de los cuerpos de seguridad pública, al establecer:

a) La reserva de ley, señalando que los militares, marinos, personal del servicio exterior, agentes del Ministerio Público, peritos y los miembros de las instituciones policiales, se rigen por sus propias leyes.

b) Inestabilidad laboral e indemnización, la primera al prescribir que los agentes del Ministerio Público, los peritos y los miembros de las instituciones policiales de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, podrán ser separados de sus cargos si no cumplen con los requisitos que las leyes vigentes en el momento del acto señalen para permanecer en dichas instituciones, o removidos por incurrir en responsabilidad en el desempeño de sus funciones.

La segunda al señalar que si la autoridad jurisdiccional resuelve que la separación, remoción, baja, cese o cualquier otra forma de terminación del servicio fue injustificada, el Estado sólo estará obligado a pagar la indemnización y demás prestaciones a que tenga derecho, sin que en ningún caso proceda su reincorporación al servicio, cualquiera que sea el resultado del juicio o medio de defensa que se hubiere promovido.

¿Qué tan real es el principio de inestabilidad laboral? Al analizar el artículo 123, apartado B, fracción XIII, en la Contradicción de Tesis 28/2001-PL, entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Primero y Segundo en Materia Administrativa del Segundo Circuito, de 21 de junio de 2002, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, estableció en la Tesis de Jurisprudencia 79/2002²⁰: *la improcedencia de la reinstalación en el cargo no debe entenderse como una prohibición absoluta, sino en el sentido de que no podrán ser reinstalados, únicamente, quienes no reúnan aquella característica, pero sí podrán serlo quienes la satisfagan, ya que de no estimarlo así se propiciaría no sólo que se presenten remociones arbitrarias e injustas, sino también que pudieran quedar fuera de las instituciones policíacas los buenos elementos*. Lo que implica que la inestabilidad laboral es relativa.

c) Seguridad social complementaria, porque se destaca que 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 periciales, de sus familias y dependientes, instrumentarán sistemas complementarios de seguridad social.

²⁰ Tesis: 2a./J. 79/2002, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, 186427, Segunda Sala, Tomo XVI, Julio de 2002, Pág. 356, Jurisprudencia (Administrativa). Rubro: Seguridad pública. El párrafo tercero de la fracción XIII del apartado B del artículo 123 de la Constitución Federal, adicionado por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de ocho de marzo de mil novecientos noventa y nueve, únicamente prohíbe la reinstalación de los miembros de las corporaciones policiales que al momento de la remoción no llenaron los requisitos de permanencia exigidos por las leyes vigentes.

Como se advierte, derivado de los problemas de corrupción en los cuerpos de seguridad pública o la infiltración en sus filas de miembros del crimen organizado, hemos desarrollado una legislación restrictiva para el ingreso y permanencia en los cuerpos de seguridad pública, haciendo complicado el ingreso y facilitando el egreso, con medidas que violan derechos laborales de los integrantes de los cuerpos de seguridad pública, como son los relacionados con la estabilidad laboral, ingreso, permanencia y egreso.

Aquí surge una paradoja a la que ya me referí en una conferencia anterior, queremos que el personal paramilitar u operativo parte de cuerpos de seguridad pública actúe apegado a los principios derivados de la constitución y las leyes, sin embargo, el mensaje social es de exclusión, miedo y de restricción de sus derechos, así ¿Cómo esperamos que no se alíen con los delincuentes? Pienso que el problema fundamental es el esquema de control político al que sometemos a los integrantes de cuerpos de seguridad pública, porque impide las interacciones necesarias entre sociedad e integrantes de cuerpos de seguridad pública. Los dividimos entre ellos (policías preventivos y de investigación) y después les hacemos creer que su patrón es el político en turno (presidente, gobernador, presidente municipal), no la sociedad.

Como podemos advertir, los resultados no son los mejores para la vigencia de los derechos humanos.

C) Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública

1. Sistema Nacional de Seguridad Pública

La LGSNSP de 2 de enero de 2009, es de orden público e interés social y de observancia general, reglamenta el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) en materia de seguridad pública, su objeto es regular la integración, organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Seguridad Pública, así como establecer la distribución de competencias y las bases de coordinación entre la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios, en la materia (Art. 1°).

En la ley es concurrente, pues prescribe que la seguridad pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios; los fines de la LGSNSP son: a) salvaguardar la integridad y derechos de las personas, b) preservar las libertades, el orden y la paz públicos, c) comprende la prevención especial y general de los delitos, d) la investigación para hacerla efectiva, e) la sanción de las infracciones administrativas, f) así como la investigación y la persecución de los delitos y la reinserción social del individuo, en términos de esta Ley, en las respectivas competencias establecidas en la CPEUM (Art. 2°).

El artículo 6°, al destacar el carácter civil, disciplinado y profesional de las Instituciones de Seguridad Pública, prescribe que su actuación se rige por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, honradez, y respeto a los derechos humanos reconocidos por la CPEUM, y que deben fomentar la participación ciudadana y rendir cuentas. Lo que acredita al paradigma policial mexicano actual como “humanista”, vigente desde 2009, al adelantarse al giro ético derivado de la reforma constitucional de 10 de junio de 2011 en materia de derechos humanos.

Por otra parte, la LGSNSP impone al Estado la responsabilidad de desarrollar “políticas en materia de prevención social del delito con carácter integral, sobre las causas que generan la comisión de delitos y conductas antisociales, así como programas y acciones para fomentar en la sociedad valores culturales y cívicos, que induzcan el respeto a la legalidad y a la protección de las víctimas” (Art. 2°, ps).

También destaca la distribución competencial en la materia al señalar que la función de seguridad pública se realiza por conducto de las Instituciones Policiales, del Ministerio Público, de las instancias encargadas de aplicar las infracciones administrativas, de los responsables de la prisión preventiva y ejecución de penas, de las autoridades competentes en materia de justicia para adolescentes, así como por las demás autoridades que en razón de sus atribuciones deban contribuir directa o indirectamente al objeto de la Ley (Art. 3°).

Al establecer los instrumentos o medios para el funcionamiento y operación del Sistema Nacional de seguridad pública, se destaca que cuenta con las instancias, instrumentos, políticas, acciones y servicios previstos en la ley para cumplir los fines

de la Seguridad Pública. Además, señala que la coordinación se da en un marco de respeto a las atribuciones entre las instancias de la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios, y es el eje del Sistema Nacional de Seguridad Pública (Art. 4º).

Por su parte, el artículo 10 asienta que el Sistema se integra por: a) El Consejo Nacional de Seguridad Pública, la instancia superior de coordinación y definición de “políticas públicas”; b) La Conferencia Nacional de Procuración de Justicia; c) La Conferencia Nacional de Secretarios de Seguridad Pública o sus equivalentes; d) La Conferencia Nacional del Sistema Penitenciario; e) La Conferencia Nacional de Seguridad Pública Municipal; f) Los Consejos Locales e Instancias Regionales, y g) El Secretariado Ejecutivo del Sistema.

Además, se destaca que el Poder Judicial de la Federación y los Tribunales Superiores de Justicia contribuirán con las instancias que integran el sistema, en la formulación de estudios, lineamientos e implementación de acciones que permitan alcanzar los fines de la seguridad pública.

En lo que se refiere a la integración del Consejo Nacional, el artículo 12, menciona: a) al Presidente de la República, quien lo preside; b) el Secretario de Gobernación; c) el Secretario de la Defensa Nacional; d) el Secretario de Marina; e) el Secretario de Seguridad Pública; f) el Procurador General de la República; g) los Gobernadores de los Estados; g) el Jefe del Gobierno del Distrito Federal, y h). el Secretario Ejecutivo del Sistema.

El Consejo puede invitar a las personas, instituciones y representantes de la sociedad civil a exponer conocimientos y experiencias para el cumplimiento de los objetivos de la seguridad pública, el Presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos es invitado permanente del Consejo.

En materia de distribución de competencias, el artículo 39 de la LGSNSP, establece las facultades de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y Municipios en la materia. A) La federación propone las acciones para asegurar la coordinación y el desarrollo policial: a) En materia de Carrera Policial, propone: 1. Las políticas relativas a la selección, ingreso, permanencia, estímulos, promoción, reconocimiento y terminación

del servicio de los Integrantes de las Instituciones Policiales, de acuerdo al Modelo Policial; 2. Los lineamientos para los procedimientos de Carrera Policial; b) En materia de Profesionalización, propone: 1. El Programa Rector que contiene los aspectos de formación, capacitación, adiestramiento, actualización e investigación académica, e integrar las que formulen las instancias del Sistema; 2. Los procedimientos aplicables a la Profesionalización; 3. Los criterios para el establecimiento de las Academias e Institutos, y 4. El desarrollo de programas de investigación y formación académica; c) En materia de Régimen Disciplinario, propone los lineamientos para la aplicación de los procedimientos y coordina las acciones para la vigilancia y protección de las Instalaciones Estratégicas.

Además, la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, en su marco de competencias, garantizan el cumplimiento de la LGSNSP; contribuyen a la efectiva coordinación del sistema; aplican y supervisan los procedimientos relativos a la Carrera Policial, Profesionalización y Régimen Disciplinario; constituyen y operan las Comisiones y las Academias; aseguran su integración a las bases de datos criminalísticos y de personal; designan a un responsable del control, suministro y adecuado manejo de la información; integran y consultan en las bases de datos de personal de seguridad pública los expedientes de los aspirantes a ingresar; se abstienen de contratar y emplear a personas que no cuentan con el registro y certificado emitido por el centro de evaluación y control de confianza respectivo; coadyuvan a la integración y funcionamiento del Desarrollo Policial, Ministerial y Pericial; establecen centros de evaluación y control de confianza; integran y consultan la información relativa a la operación y Desarrollo Policial para el registro y seguimiento, en las bases de datos criminalísticos y de personal de seguridad pública; destinan los fondos de ayuda federal para la seguridad pública exclusivamente; solicitan la colaboración de los prestadores de servicios de telecomunicaciones, para restringir de manera todo tipo de comunicación, ya sea transmisión de voz, datos, o imagen en los Centros de Readaptación Social Federales y de las Entidades Federativas, entre otras.

También se establece que los Estados y los Municipios deben coordinarse en la materia, y establecer en sus leyes estatales la posibilidad de coordinación, y los medios para la más eficaz prestación del servicio de seguridad pública entre un Estado y sus Municipios.

2. Integrantes de cuerpos de seguridad

En el Título Tercero “Disposiciones comunes a los integrantes de las Instituciones de Seguridad Pública” de la LGSNSP²¹, Capítulo I “De las obligaciones y sanciones de los integrantes de las Instituciones de seguridad pública”, se plasman las obligaciones que se imponen a los integrantes de instituciones de seguridad pública, para garantizar el cumplimiento de los principios constitucionales de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos (Art. 40), que son:

- a) Conducirse con dedicación y disciplina, con apego al orden jurídico y respeto a las garantías individuales y derechos humanos (40, fr. I);
- b) Preservar la secrecía de los asuntos (Art. 40, fr. II);
- c) Prestar auxilio a las personas amenazadas por algún peligro o que hayan sido víctimas u ofendidos de algún delito, brindar protección a sus bienes y derechos, con una actuación congruente, oportuna y proporcional al hecho (Art. 40, fr. III);
- d) Cumplir sus funciones con absoluta imparcialidad y sin discriminación alguna (Art. 40, fr. IV);
- e) Abstenerse en todo momento de infligir o tolerar actos de tortura, aun cuando se trate de una orden superior o se argumenten circunstancias especiales; cuando conozcan actos de tortura deben denunciarlo inmediatamente (Art. 40, fr. V);
- f) Observar un trato respetuoso con todas las personas, abstenerse de actos arbitrarios y de limitar indebidamente las acciones o manifestaciones que en ejercicio de sus derechos constitucionales y con carácter pacífico realice la población (Art. 40, fr. VI);
- g) Desempeñar su misión sin solicitar ni aceptar compensaciones, pagos o gratificaciones distintas a las previstas legalmente. Oponerse a cualquier acto de corrupción y, en caso de tener conocimiento de alguno, deben denunciarlo (Art. 40, fr. VII);
- h) Abstenerse de ordenar o realizar la detención de persona alguna sin cumplir con los requisitos previstos en los ordenamientos constitucionales y legales (Art. 40, fr. VIII);
- i) Velar por la vida e integridad física de las personas detenidas (Art. 40, fr. IX);
- j) Actualizarse en el empleo de métodos de investigación que garanticen la recopilación técnica y científica de evidencias (Art. 40, fr. X);

²¹ Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 2 de enero de 2009, con una reforma última el 28 de diciembre de 2012.

- k) Utilizar los protocolos de investigación y de cadena de custodia adoptados por las Instituciones de Seguridad Pública (Art. 40, fr. XI);
- l) Participar en operativos y mecanismos de coordinación con otras Instituciones de Seguridad Pública, así como brindarles, en su caso, el apoyo que conforme a derecho proceda (Art. 40 fr. XII);
- m) Preservar, conforme a las disposiciones aplicables, las pruebas e indicios de probables hechos delictivos o de faltas administrativas de forma que no pierdan su calidad probatoria y se facilite la correcta tramitación del procedimiento correspondiente (Art. 40, fr. XIII);
- n) Abstenerse de disponer de los bienes asegurados para beneficio propio o de terceros (Art. 40, fr. XIV);
- ñ) Someterse a evaluaciones periódicas para acreditar el cumplimiento de sus requisitos de permanencia, así como obtener y mantener vigente la certificación respectiva (Art. 40, fr. XV);
- o) Informar al superior jerárquico, de manera inmediata, las omisiones, actos indebidos o constitutivos de delito, de sus subordinados o iguales en categoría jerárquica (Art. 40, fr. XVI);
- p) Cumplir y hacer cumplir con diligencia las órdenes que reciba con motivo del desempeño de sus funciones, evitando todo acto u omisión que produzca deficiencia en su cumplimiento (Art. 40, fr. XVII);
- q) Fomentar la disciplina, responsabilidad, decisión, integridad, espíritu de cuerpo y profesionalismo, en sí mismo y en el personal bajo su mando (Art. 40, fr. XVIII);
- r) Inscribir las detenciones en el Registro Administrativo de Detenciones (Art. 40, fr. XIX);
- s) Abstenerse de sustraer, ocultar, alterar o dañar información o bienes en perjuicio de las Instituciones (Art. 40, fr. XX);
- t) Abstenerse de dar a conocer a quien no tenga derecho, documentos, registros, imágenes, constancias, estadísticas, reportes o cualquier otra información reservada o confidencial (Art. 40, fr. XXI);
- u) Atender con diligencia la solicitud de informe, queja o auxilio de la ciudadanía, o de sus propios subordinados en el ámbito de su competencia (Art. 40, XXII);
- v) Abstenerse de introducir a las instalaciones de sus instituciones bebidas embriagantes, sustancias psicotrópicas, estupefacientes u otras sustancias adictivas de carácter ilegal, prohibido o controlado, salvo cuando sean producto de detenciones,

cateos, aseguramientos u otros similares, y que previamente exista la autorización correspondiente (Art. 40, fr. XXIII);

w) Abstenerse de consumir, dentro o fuera del servicio, sustancias psicotrópicas, estupefacientes u otras sustancias adictivas de carácter ilegal, prohibido o controlado (Art. 40, fr. XXIV);

x) Abstenerse de consumir en las instalaciones de sus instituciones o en actos del servicio, bebidas embriagantes (Art. 40, fr. XXV);

y) Abstenerse de realizar conductas que desacrediten su persona o la imagen de las Instituciones, dentro o fuera del servicio (Art. 40, fr. XXVI); y

z) No permitir que personas ajenas a sus instituciones realicen actos inherentes a las atribuciones que tenga encomendadas (Art. 40, fr. XXVII).

Además, de las obligaciones generales destacadas, a los integrantes de cuerpos de seguridad pública se les imponen una serie de obligaciones específicas (Art. 41), que son: a) registrar en el Informe Policial Homologado los datos de las actividades e investigaciones que realice (Art. 41, fr. I)²²; b) remitir a la instancia que corresponda la información recopilada, en el cumplimiento de sus misiones o en el desempeño de sus actividades, para su análisis y registro, y entregar la información que le sea solicitada por otras Instituciones de Seguridad Pública (Art. 41, fr. II); c) apoyar a las autoridades en la investigación y persecución de delitos, en situaciones de grave riesgo, catástrofes o desastres (Art. 41, fr. III); d) ejecutar los mandamientos judiciales y ministeriales (Art. 41, fr. IV); e) obtener y mantener actualizado su Certificado Único Policial (Art. 41, fr. V); f) obedecer las órdenes de los superiores jerárquicos o de quienes ejerzan sobre él funciones de mando y cumplir con todas sus obligaciones (Art. 41, fr. VI); g) responder, sobre la ejecución de las órdenes directas que reciba, a un solo superior

²² El Informe Policial Homologado se regula en el artículo 43 de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, y prescribe que: *La Federación, el Distrito Federal y los Estados, establecerán en las disposiciones legales correspondientes que los integrantes de las Instituciones Policiales deberán llenar un Informe Policial Homologado que contendrá, cuando menos, los siguientes datos: I. El área que lo emite; II. El usuario capturista; III. Los Datos Generales de registro; IV. Motivo, que se clasifica en; a) Tipo de evento, y b) Subtipo de evento. V. La ubicación del evento y en su caso, los caminos; VI. La descripción de hechos, que deberá detallar modo, tiempo y lugar, entre otros datos. VII. Entrevistas realizadas, y VIII. En caso de detenciones: a) Señalar los motivos de la detención; b) Descripción de la persona; c) El nombre del detenido y apodo, en su caso; d) Descripción de estado físico aparente; e) Objetos que le fueron encontrados; f) Autoridad a la que fue puesto a disposición, y g) Lugar en el que fue puesto a disposición.*

El informe debe ser completo, los hechos deben describirse con continuidad, cronológicamente y resaltando lo importante; no deberá contener afirmaciones sin el soporte de datos o hechos reales, por lo que deberá evitar información de oídas, conjeturas o conclusiones ajenas a la investigación.

jerárquico, respetando la línea de mando (Art. 41, fr. VII); h) participar en operativos de coordinación con otras corporaciones policiales, y brindarles el apoyo (Art. 41, fr. VIII); i) mantener en buen estado el armamento, material, municiones y equipo que se le asigne con motivo de sus funciones, haciendo uso racional de ellos en el servicio (Art. 41, fr. IX); y, j) abstenerse de asistir uniformado a bares, cantinas, centros de apuestas o juegos, u otros centros de este tipo, excepto en caso de orden expresa y en casos de flagrancia (Art. 41, fr. X).

En el párrafo final del artículo 41 se destaca que los integrantes de cuerpos de seguridad pública deben usar la fuerza pública de manera racional, congruente, oportuna y con respeto a los derechos humanos.

Además, los integrantes de cuerpos de seguridad pública deben identificarse, excepto en los casos previstos en la ley, a fin de que el ciudadano se cerciore de que cuenta con el registro correspondiente (Art. 42, ps).

Ahora bien, atendiendo al carácter concurrente de la LGSNSP, se destaca que las legislaciones de la Federación, el Distrito Federal y los Estados establecerán las sanciones aplicables al incumplimiento de los deberes previstos en esta ley, los procedimientos y los órganos competentes que conocerán de éstos. Las sanciones serán al menos, las siguientes: a) Amonestación; b) Suspensión, y c) Remoción (Art. 44). Lo que muestra un alineamiento de estas sanciones con las leyes de responsabilidades de los servidores públicos y acredita un problema: atendiendo a la independencia de vías para imponer la responsabilidad y a la vigencia del principio *non bis in idem*, se presenta el debate sobre la naturaleza de las sanciones que se imponen a integrantes de cuerpos de seguridad. Si son sanciones administrativas, ya no se podrían imponer las sanciones derivadas de las normas en materia de responsabilidades administrativas de los servidores públicos; y, si son laborales, entonces se bloquea la vía derivada del acto jurídico que da acceso al servicio público en los cuerpos de seguridad pública. En el caso de las sanciones penales, éstas son competencia del ministerio público y de los jueces especializados en materia penal.

En otro orden de ideas, el Capítulo II “De los Sistemas Complementarios de Seguridad Social y Reconocimientos”, artículos 45 y 46, regulan el régimen complementario de

seguridad social para los integrantes de cuerpos de seguridad pública, por lo que es reglamentario del artículo 123, fracción XIII, de la CPEUM.

En ellos se destaca que las Instituciones de Seguridad Pública deben garantizar: a) “al menos” las prestaciones previstas como mínimas para los trabajadores al servicio del Estado; b) un régimen complementario de seguridad social y reconocimientos, con cargo a los presupuestos de las entidades federativas y municipios, en términos de lo previsto en el artículo 123, apartado B, fracción XIII, segundo párrafo, de la CPEUM; y c) realizar y someter a la autoridad competente, estudios técnicos para la revisión, actualización y fijación de sus tabuladores y las zonas en que éstos deberán regir.

Los preceptos hasta ahora mencionados muestran lo limitado del régimen laboral legal al que sometemos a los policías en el país, lo anterior genera problemas a los órganos jurisdiccionales contencioso-administrativos y jueces y tribunales federales, para establecer cuáles son las prestaciones mínimas de seguridad social general y complementaria a otorgar a los integrantes de cuerpos de seguridad pública en caso de litigio.

También el Capítulo III “De las Academias e Institutos” del Título Tercero, contiene los “Programas Rectores de Profesionalización”²³ aplicables a integrantes de cuerpos de seguridad pública (art. 47), atendiendo al carácter concurrente de la LGSNSP, esos programas están a cargo de la Federación y las Entidades Federativas, por medio de Academias e Institutos, cuyas funciones son:

- Aplicar los procedimientos homologados del Sistema (Art. 47, fr. I);
- Capacitar en materia de investigación científica y técnica a los servidores públicos (Art. 47, fr. II);
- Proponer y desarrollar los programas de investigación académica en materia ministerial, pericial y policial (Art. 47, fr. III);
- Proponer las etapas, niveles de escolaridad y grados académicos de la Profesionalización (Art. 47, fr. IV);

²³ Aquí es importante destacar que el artículo 5º, fracciones III, IV y V, de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, destaca tres clases de “carreras para integrantes de cuerpos de seguridad pública”: III. Carrera Ministerial: al Servicio Profesional de Carrera Ministerial; IV. Carrera Pericial: al Servicio Profesional de Carrera Pericial; y V. Carrera Policial: al Servicio Profesional de Carrera Policial.

Promover y prestar servicios educativos a sus respectivas Instituciones (Art. 47, fr. V);

Aplicar las estrategias para la profesionalización de los aspirantes y servidores públicos (Art. 47, fr. VI);

Proponer y aplicar los contenidos de los planes y programas para la formación de los servidores públicos a que se refiere el Programa Rector (Art. 47, fr. VII);

Garantizar la equivalencia de los contenidos mínimos de planes y programas de Profesionalización (Art. 47, fr. VIII);

Revalidar equivalencias de estudios de la Profesionalización (Art. 47, fr. IX);

Colaborar en el diseño y actualización de políticas y normas para el reclutamiento y selección de aspirantes y vigilar su aplicación (Art. 47, fr. X);

Realizar los estudios para detectar las necesidades de capacitación de los Servidores Públicos y proponer los cursos correspondientes (Art. 47, fr. XI);

Proponer y publicar las convocatorias para el ingreso a las Academias e Institutos (Art. 47, fr. XII);

Tramitar los registros, autorizaciones y reconocimiento de los planes y programas de estudio ante las autoridades competentes (Art. 47, fr. XIII);

Expedir constancias de las actividades para la profesionalización que impartan (Art. 47, fr. XIV);

Proponer la celebración de convenios con Instituciones educativas nacionales y extranjeras, públicas y privadas, con objeto de brindar formación académica de excelencia a los servidores públicos (Art. 47, fr. XV);

Supervisar que los aspirantes e integrantes de las Instituciones Policiales se sujeten a los manuales de las Academias e Institutos (Art. 47, fr. XVI), y

Las demás que establezcan las disposiciones legales aplicables (Art. 47, fr. XVII).

También, como lo prescribe el artículo 48, fracciones I a IX, de la LGSNSP, en materia de planes y programas de Profesionalización para las Instituciones Policiales, la Secretaría tendrá la facultad de proponer a las Instancias de Coordinación: a) los contenidos básicos de los programas para la formación, capacitación y profesionalización de los mandos de las Instituciones Policiales; b) los aspectos del Programa Rector²⁴; c) que los

²⁴ No podemos ignorar que el artículo 5°, fracción XII, de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, define: *Programa Rector: al conjunto de contenidos encaminados a la profesionalización de los servidores públicos de las Instituciones Policiales e Instituciones de Procuración de Justicia, respectivamente.*

integrantes de las Instituciones Policiales se sujeten a los programas correspondientes a las Academias y de estudios superiores policiales; d) el diseño y actualización de políticas y normas para el reclutamiento y selección de candidatos a las Instituciones Policiales y vigilar su aplicación; e) estrategias y políticas de desarrollo de formación de los integrantes de las Instituciones Policiales; f) los programas de investigación académica en materia policial; g) el diseño y actualización de políticas y normas para el reclutamiento y selección de candidatos a las Instituciones Policiales; h) la revalidación de equivalencias de estudios de la Profesionalización en el ámbito de su competencia, y i) las demás que establezcan otras disposiciones legales.

En el contexto hermenéutico, un aspecto importante se decanta en la Tesis Aislada P. LXVIII/2010²⁵, derivada del Dictamen que valora la investigación constitucional realizada por la comisión designada en el expediente 3/2006, integrado con motivo de la solicitud formulada para investigar violaciones graves de garantías individuales de 12 de febrero de 2009, donde se destaca que los principios constitucionales que rigen el ejercicio de la función de seguridad pública y el uso de la fuerza pública por parte de los cuerpos policiacos no bastan por sí mismos para considerar debidamente normadas esas actividades, pues aun reconociendo su importancia y jerarquía, son bases sobre las cuales debe construirse una serie de estructuras jurídicas, tanto a nivel legal como reglamentario y protocolario que detallen y den mayor contenido normativo al ejercicio del acto de policía, abarcando incluso el aspecto operativo de esa función pública, tramo en el que es más propensa la vulneración de los derechos de las personas.

Lo anterior significa que, aunado a la capacitación, se deben desarrollar de manera detallada las normas secundarias y protocolos de actuación para establecer hasta dónde los integrantes de cuerpos de seguridad pública cumplieron con sus funciones respetando la constitución, las leyes y demás instrumentos normativos, en el enfoque de derechos humanos.

²⁵ Tesis P. LXVIII/2010, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, 162990, Pleno, Tomo XXXIII, Enero de 2011, Pág. 65, Tesis Aislada (Constitucional), rubro: Seguridad pública. No basta la previsión de principios constitucionales que rijan la fuerza pública por parte de los cuerpos policiacos para normar su actividad, sino que su uso debe ser objeto de desarrollo normativo a nivel legal, reglamentario y protocolario.

Sólo de esta manera estaremos en posibilidad de obtener una efectiva rendición de cuentas en el ejercicio de la función policial.

III. EL ACTO JURÍDICO DE ACCESO A LA SEGURIDAD PÚBLICA

Una vez decantado el marco de acción del integrante de cuerpos de seguridad pública, es necesario detenernos en la naturaleza jurídica del acto de ingreso a esas instituciones. En la Tesis: P/J. 24/95²⁶ del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, derivada de la Contradicción de Tesis 11/94, entre las sustentadas por el Primero y el Segundo Tribunales Colegiados del Segundo Circuito, de 21 de agosto de 1995, se destaca que: *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.*

De lo anterior se deduce que el integrante de cuerpo de seguridad pública se vincula con el servicio a partir de un “acto de autoridad administrativa”, lo que refrenda la idea de la sujeción de las instituciones de seguridad pública a la autoridad administrativa.

En las Tesis de Jurisprudencia 104/2010 de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, aprobada en sesión privada de diecisiete de noviembre de dos mil diez, se determinó que: *Los nombramientos a cargos públicos, como los de Policía Federal Ministerial, representan actos administrativos condicionados, también conocidos como “actos condición”, en virtud de que sus investiduras no se concretan mediante un acto unilateral (aunque sea discrecional) emitido por la persona facultada para hacer la designación, pues no puede imponerse obligatoriamente un cargo público a un administrado sin su aceptación, ni tampoco se trata de un contrato, porque el nombramiento no origina situaciones jurídicas individuales. Por ende, se trata de actos*

²⁶ Tesis: P/J. 24/95, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, 200322, Pleno, Tomo II, Septiembre de 1995, Pág. 43, Jurisprudencia (Administrativa), rubro: Policías municipales y judiciales al servicio del gobierno del estado de México y de sus municipios. Su relación jurídica es de naturaleza administrativa.

*diversos en cuya formación concurren las voluntades del Estado y del particular que acepta el nombramiento, cuyos efectos no son fijar derechos y obligaciones recíprocas, sino condicionar la existencia del acto administrativo del que deriva el cargo a las disposiciones legales vigentes en las que se determinen abstracta e impersonalmente los derechos y obligaciones que les corresponden, de manera que esta modalidad representa una expresión de la voluntad de la administración pública mediante resolución, que se caracteriza porque su validez o extinción se relaciona necesariamente con acontecimientos futuros e inciertos que representan las condiciones a las cuales se subordina tanto el valor como la subsistencia del acto.*²⁷

En este contexto, se consideró que el acto de autoridad administrativa para el acceso a la función policial, es un “acto condición”²⁸, como se destaca en la tesis, en la doctrina francesa son los actos cuyo efecto es condicionar la aplicación de una situación jurídica general a un caso particular, en el caso concreto sería todo volcar el marco general de la actuación policial al sujeto que va a ejercer la función policial invistiéndolo del carácter de autoridad.

Por lo anterior se deja en claro que, atendiendo a la naturaleza administrativa de esa relación, se rige por las normas 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.

También en la Tesis: XIX.2o.A.C. J/17²⁹, de mayo de 2007, emanada de Tribunales Colegiados, se hace un exégesis del artículo 123, apartado B, fracción XIII, de la

²⁷ Tesis: 1a./J. 104/2010, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, 163055, Primera Sala, Tomo XXXIII, Enero de 2011, Pág. 371, Jurisprudencia (Administrativa). Rubro: Policía federal ministerial. Los nombramientos de sus agentes no son contratos de trabajo sino “actos condición”.

²⁸ La idea de acto condición se toma del análisis que hace Gabino Fraga de las tesis de la “Escuela del Servicio Público” francesa (Véase: Fraga, Gabino, Derecho Administrativo, p. 33 y ss, en particular la 34), sin embargo, en lo particular estimo que se debería analizar mejor el problema, porque los casos que destaca Gabino Fraga son la adopción o elección, no el nombramiento de servidores públicos. En mi opinión el nombramiento encuadraría mejor en la categoría de “actos subjetivos”, porque crean la situación jurídica individual de “integrante de un cuerpo de seguridad pública”.

²⁹ Tesis: XIX.2o.A.C. J/17, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, 172290, Segundo Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y Civil del Décimo Noveno Circuito, Tomo XXV, Mayo de 2007, Pág. 1981, Jurisprudencia (Administrativa), rubro: Trabajadores de seguridad pública del estado de Tamaulipas. Al estar sujetos a una relación de naturaleza administrativa con el gobierno local, en los conflictos derivados de ésta, no es aplicable supletoriamente la Ley Federal del Trabajo.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para destacar que las relaciones entre el Gobierno Local y sus trabajadores pertenecientes a los cuerpos de seguridad pública serán de confianza.

Derivado de lo anterior, según el Poder Judicial de la Federación, el acto de ingreso a los cuerpos de seguridad pública es un acto administrativo derivado de una autoridad, lo que genera una relación ¿laboral? ¿administrativa? de confianza.

En otro orden de ideas, el artículo 7º, fracciones VI y VII, de la LGSNSP, destaca que conforme a las bases que establece el artículo 21 de la CPEUM, las Instituciones de Seguridad Pública de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, en el ámbito de su competencia y en los términos de esta Ley, deberán coordinarse para: a) regular los procedimientos de selección, ingreso, formación, actualización, capacitación, permanencia, evaluación, reconocimiento, certificación y registro de los servidores públicos de las Instituciones de Seguridad Pública (Art. 7º, fr. VI), y b) regular los sistemas disciplinarios, así como de reconocimientos, estímulos y recompensas (Art. 7º, fr. VII).

También se destaca que el personal de confianza de las unidades administrativas del Sistema, del Secretariado Ejecutivo, de los Centros Nacionales, incluso sus titulares y de las dependencias que presten asesoría en materia operativa, técnica y jurídica, se considera personal de seguridad pública y es de libre designación y remoción; se sujetan a las evaluaciones de certificación y control de confianza (Art. 13).

Como lo prescriben los artículos 50 y 51, el Servicio de Carrera Ministerial y Pericial comprenderá las etapas de ingreso, desarrollo y terminación del servicio, conforme a lo siguiente: el ingreso comprende cumplir con los requisitos y procedimientos de selección, formación y certificación inicial, y registro; el desarrollo incluye los requisitos y procedimientos de formación continua y especializada, de actualización, de evaluación para la permanencia, de evaluación del desempeño, de desarrollo y ascenso, de dotación de estímulos y reconocimientos, de reingreso y de certificación, las medidas disciplinarias y sanciones; y la terminación que se refiere a las causas ordinarias y extraordinarias de separación del servicio, los procedimientos y recursos de inconformidad.

Por su parte, el artículo 51 señala las bases de organización del Servicio de Carrera destacando que es obligatorio y permanente; abarcará los planes, programas, cursos, evaluaciones, exámenes y concursos correspondientes a las diversas etapas que comprende; y que se rige por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos reconocidos en la CPEUM.

En lo que se refiere al ingreso al Servicio de Carrera se hará por convocatoria pública, cumpliendo los requisitos: A. Ministerio Público: a) ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno ejercicio de sus derechos; b) contar con título de licenciado en derecho expedido y registrado legalmente, con la correspondiente cédula profesional; c) tener acreditado el Servicio Militar Nacional; d) ser de notoria buena conducta, no haber sido condenado por sentencia irrevocable como responsable de un delito doloso, ni estar sujeto a proceso penal; e) no estar suspendido ni haber sido destituido o inhabilitado por resolución firme como servidor público, ni estar sujeto a procedimiento de responsabilidad administrativa federal o local, en los términos de las normas aplicables; f) no hacer uso de sustancias psicotrópicas, de estupefacientes u otras que produzcan efectos similares, ni padecer alcoholismo; f) aprobar el curso de ingreso, formación inicial o básica, y g) presentar y aprobar las evaluaciones de control de confianza.

Para el caso de peritos: a) ser ciudadano mexicano por nacimiento y en pleno ejercicio de sus derechos; b) acreditar que ha concluido, por lo menos, los estudios correspondientes a la enseñanza media superior o equivalente; c) tener título legalmente expedido y registrado por autoridad competente que lo faculte para ejercer la ciencia, técnica, arte o disciplina de que se trate, o acreditar plenamente los conocimientos correspondientes a la disciplina sobre la que deba dictaminar; d) tener acreditado el Servicio Militar Nacional; e) aprobar el curso de ingreso, formación inicial o básica que establezcan las leyes de la materia en la Federación o en las entidades federativas que correspondan; f) ser de notoria buena conducta, no haber sido condenado por sentencia irrevocable por delito doloso, ni estar sujeto a proceso penal; g) no estar suspendido ni haber sido destituido o inhabilitado por resolución firme como servidor público, ni estar sujeto a procedimiento de responsabilidad administrativa federal o local, en los términos de las normas aplicables; h) no hacer

uso de sustancias psicotrópicas, de estupefacientes u otras que produzcan efectos similares, ni padecer alcoholismo, e i) presentar y aprobar las evaluaciones de control de confianza.

Estos requisitos son los mínimos, porque la legislación federal y la de las entidades federativas pueden establecer otros (Art. 52, Apartados A y B).

La LSNSP prescribe que el Desarrollo Policial es un conjunto integral de reglas y procesos debidamente estructurados y enlazados entre sí que comprenden la carrera policial, los esquemas de profesionalización, la certificación y el régimen disciplinario de los Integrantes de las Instituciones Policiales y tiene por objeto garantizar el desarrollo institucional, la estabilidad, la seguridad y la igualdad de oportunidades de los mismos; elevar la profesionalización, fomentar la vocación de servicio y el sentido de pertenencia, así como garantizar el cumplimiento de los principios constitucionales referidos en el artículo 6 de la Ley (Art. 72).

Además, destaca que las relaciones jurídicas entre las Instituciones Policiales y sus integrantes se rigen por la fracción XIII, del apartado B, del artículo 123, de la CPEUM, la LGSNSP y demás disposiciones legales aplicables. Por otra parte, prescribe que todos los servidores públicos de las Instituciones Policiales en los tres órdenes de gobierno que no pertenezcan a la Carrera Policial, se considerarán trabajadores de confianza. Los efectos de su nombramiento se podrán dar por terminados en cualquier momento, y en caso de que no acrediten las evaluaciones de control de confianza (Art. 73). Lo que muestra la inestabilidad jurídica a la que se somete a los integrantes de cuerpos de seguridad pública.

Por otro lado, se prescribe que los integrantes de las Instituciones Policiales podrán ser separados de su cargo si no cumplen con los requisitos legales, sin que proceda su reinstalación o restitución, cualquiera que sea el juicio o medio de defensa para combatir la separación, y en su caso, sólo procederá la indemnización. Las legislaciones correspondientes establecerán la forma para calcular la cuantía de la indemnización que, en su caso, deba cubrirse. Tal circunstancia será registrada en el Registro Nacional (Art. 74).

También se asienta que la Carrera Policial es el sistema de carácter obligatorio y permanente, conforme al cual se establecen los lineamientos que definen los procedimientos de reclutamiento, selección, ingreso, formación, certificación, permanencia, evaluación, promoción y reconocimiento; así como la separación o baja del servicio de los integrantes de las Instituciones Policiales (Art. 78).

En el artículo 85 de la LSNP se destaca que la Carrera Policial comprende el grado policial, la antigüedad, las insignias, condecoraciones, estímulos y reconocimientos obtenidos, el resultado de los procesos de promoción, así como el registro de las correcciones disciplinarias y sanciones que, en su caso, haya acumulado el integrante.

Se establece que la Carrera Policial es independiente de los nombramientos para desempeñar cargos administrativos o de dirección que el integrante llegue a desempeñar en las Instituciones Policiales. En ningún caso habrá inamovilidad en los cargos administrativos y de dirección; además, los titulares de las Instituciones Policiales pueden designar a los integrantes en cargos administrativos o de dirección de la estructura orgánica de las instituciones a su cargo; asimismo, podrán relevarlos libremente, respetando su grado policial y los derechos inherentes a la Carrera Policial.

La selección es el proceso que consiste en elegir, de entre los aspirantes que hayan aprobado el reclutamiento, a quienes cubran el perfil y la formación requeridos para ingresar a las Instituciones Policiales. Dicho proceso comprende el periodo de los cursos de formación o capacitación y concluye con la resolución de las instancias previstas en la ley sobre los aspirantes aceptados (Art. 85).

El ingreso es el procedimiento de integración de los candidatos a la estructura institucional y tendrá verificativo al terminar la etapa de formación inicial o capacitación en las Academias o Institutos de Capacitación Policial, el periodo de prácticas correspondiente y acrediten el cumplimiento de los requisitos previstos en la presente Ley (Art. 87).

La actuación de los Integrantes de las Instituciones Policiales se regirá por los principios previstos en los artículos 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 6 de esta Ley. Las legislaciones de la Federación, el Distrito Federal y los Estados

deben establecer sus regímenes disciplinarios, sobre las bases mínimas previstas en la LGSNSP.³⁰ (Art. 99).

Las Instituciones Policiales deben exigir a sus integrantes el más estricto cumplimiento del deber, a efecto de salvaguardar la integridad y los derechos de las personas, prevenir la comisión de delitos, y preservar las libertades, el orden y la paz públicos (Art. 100).

El régimen disciplinario se ajustará a los principios establecidos en la Constitución Federal, la presente Ley y los ordenamientos legales aplicables y comprende los deberes, las correcciones disciplinarias, las sanciones y los procedimientos para su aplicación (Art. 101).

La aplicación de las sanciones debe registrarse en el expediente personal del infractor. La imposición de las sanciones es independiente de las que correspondan por responsabilidad civil, penal o administrativa, en que incurran los integrantes de las Instituciones Policiales de conformidad con la legislación aplicable (Art. 103). Lo que refrenda el problema mostrado líneas arriba al argumentar en torno al tema de las responsabilidades de integrantes de cuerpos de seguridad pública.

El procedimiento inicia por solicitud fundada y motivada del titular de la unidad encargada de los asuntos, dirigida al titular o presidente de la instancia correspondiente, remitiendo para tal efecto el expediente del presunto infractor. Los procedimientos deben realizarse con estricto apego a las disposiciones legales aplicables y observar en todo momento las formalidades esenciales del procedimiento (Art. 104).

La Federación, las entidades federativas y los municipios deben establecer instancias colegiadas en las que participen representantes de las unidades operativas de investigación, prevención y reacción de las Instituciones Policiales, para conocer y

³⁰ La disciplina comprende el aprecio de sí mismo, la pulcritud, los buenos modales, el rechazo a los vicios, la puntualidad en el servicio, la exactitud en la obediencia, el escrupuloso respeto a las leyes y reglamentos, así como a los derechos humanos. La disciplina es la base del funcionamiento y organización de las Instituciones Policiales, por lo que sus Integrantes deberán sujetar su conducta a la observancia de las leyes, órdenes y jerarquías, así como a la obediencia y al alto concepto del honor, de la justicia y de la ética. La disciplina demanda respeto y consideración mutua entre quien ostente un mando y sus subordinados.

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 (Art. 105).

Las responsabilidades administrativas, civiles y penales en que incurran los servidores públicos federales, locales y municipales por el manejo o aplicación ilícita de los recursos previstos en los fondos a que se refiere el artículo 142 de la presente Ley, son determinadas y sancionadas conforme las disposiciones legales y por las autoridades competentes. Se consideran violaciones graves a la Constitución y a las leyes las acciones u omisiones previstas en el artículo 139, que se realicen en forma reiterada o sistemática (Art. 135).

Las responsabilidades administrativas, civiles y penales en que incurran los servidores públicos federales, estatales y municipales por el manejo o aplicación indebidos de los recursos de los fondos a que se refiere el artículo 142 de la presente Ley, se determinan y sancionan conforme a las disposiciones legales y por las autoridades competentes (Art. 136).

Además, en los artículos 138, 139 y 140 se construyen los tipos penales en que pueden incurrir quienes violen el contenido de la LGSNSP, destacando que las sanciones se impondrán sin perjuicio de las penas que correspondan por otros delitos previstos en los ordenamientos penales federal o de las entidades federativas.

Del análisis de las normas de la LGSNSP, se puede destacar que entre el Estado y el integrante de cuerpos de seguridad pública existe una relación de confianza derivada de un acto jurídico al que se considera de naturaleza administrativa, además, se advierte una sobrecarga burocrática en materia de ejercicio de ingreso, permanencia, ejercicio de la función policial, y egreso de las instituciones de seguridad pública.

Un tema importante es el de la “justiciabilidad” del acto de ingreso a la función policial, porque el Poder Judicial de la Federación ha determinado que se debe atender a la naturaleza de las prestaciones demandadas, y no a la relación sustancial existente entre las partes de la siguiente manera: *Ha sido criterio reiterado de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que la competencia para conocer de los conflictos derivados de*

la prestación de servicios de los miembros de los cuerpos policiacos corresponde a un Tribunal Administrativo, en virtud de que la relación que los une con las instituciones en las que prestan sus servicios es de naturaleza administrativa. Ahora bien, si la quejosa, aun cuando es miembro de la Dirección General de Seguridad Pública del Estado de San Luis Potosí y su relación con esta dependencia es de naturaleza administrativa, reclama un acto netamente laboral, pues demandó la asignación, expedición, otorgamiento y formalización del nombramiento de base, de acuerdo con las actividades reales que desempeña, resulta inconcuso que dicho conflicto competencial debe resolverse de acuerdo con la naturaleza de la acción, sin atender a la relación sustancial existente entre las partes, (...) Consecuentemente, el órgano encargado para conocer de la demanda planteada por aquélla lo es el Tribunal Estatal de Conciliación y Arbitraje, pues es de su exclusiva competencia.³¹ Lo que en el corto plazo genera el problema de que cada vez que se genere un litigio relacionado con este tema se deberá estudiar la “naturaleza de la acción” (laboral o administrativa) para establecer el órgano competente para conocer de la controversia.

También, el Poder Judicial de la Federación ha reiterado que: En el sistema jurídico mexicano, por regla general, la competencia de los órganos jurisdiccionales por razón de la materia se distribuye entre diversos tribunales, a los que se les asigna una especialización, lo que da origen a la existencia de tribunales agrarios, civiles, fiscales, penales, del trabajo, etcétera, y que a cada uno de ellos les corresponda conocer de los asuntos relacionados con su especialidad. Si tal situación da lugar a un conflicto de competencia, éste debe resolverse atendiendo exclusivamente a la naturaleza de la acción, lo cual, regularmente, se puede determinar mediante el análisis cuidadoso de las prestaciones reclamadas, de los hechos narrados, de las pruebas aportadas y de los preceptos legales en que se apoye la demanda, cuando se cuenta con este último dato, pues es obvio que el actor no está obligado a mencionarlo. Pero, en todo caso, se debe prescindir del estudio de la relación jurídica sustancial que vincule al actor y al demandado, pues ese análisis constituye una cuestión relativa al fondo del asunto, que corresponde decidir exclusivamente al órgano jurisdiccional y no al tribunal de competencia, porque si éste lo hiciera, estaría prejuzgando

³¹ Tesis: IX.1o. J/26 (9a.), Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima, Época, 160130, PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO DEL NOVENO CIRCUITO, Libro VIII, Mayo de 2012, Tomo 2, Pág. 1589, Jurisprudencia (Laboral, Común), rubro: Cuerpos de seguridad pública. Si las prestaciones reclamadas en juicio por sus miembros son de naturaleza netamente laboral, compete su conocimiento al tribunal estatal de conciliación y arbitraje de San Luis Potosí.

*y haciendo uso de una facultad que la ley no le confiere, dado que su decisión vincularía a los órganos jurisdiccionales en conflicto.*³²

Como se advierte, el saber que la relación jurídica sustancial entre integrantes de cuerpos de seguridad pública y el Estado es de orden administrativo, no resuelve el problema de los litigios que surgen entre éstos y el Estado.

IV. EXÁMENES DE CONFIANZA, NATURALEZA JURÍDICA Y EFECTOS

En este espacio me interesa ocuparme de una cuestión que ha generado un amplio debate en el proceso de acceso a los cuerpos de seguridad pública: los exámenes de control de confianza. Como lo prescribe el artículo 21 de la LGSNSP, el Centro Nacional de Certificación y Acreditación³³ es el responsable de la certificación, la acreditación y el control de confianza, de conformidad con lo dispuesto en la Ley.

Por su parte, el artículo 22 destaca que corresponde al Centro Nacional de Certificación y Acreditación verificar que los centros de evaluación y control de confianza de la Federación, Estados y Distrito Federal, realicen sus funciones de conformidad con las normas técnicas y estándares mínimos en materia de evaluación y control de confianza de los servidores públicos de las Instituciones de Seguridad Pública, y les otorga las facultades siguientes: a) establecer los criterios mínimos para la evaluación y control de confianza de los servidores públicos, tomando en consideración las recomendaciones, propuestas y lineamientos de las conferencias (Art. 22, fr. I); b) determinar las normas y procedimientos técnicos para la evaluación de los servidores públicos (Art. 22, fr. II); c) determinar los protocolos de actuación y procedimientos de evaluación de los centros de evaluación y control de confianza de las Instituciones de Seguridad Pública (Art. 22, fr. III); d) evaluar y certificar la correcta aplicación de los procesos que operen los centros de evaluación y control de confianza de las Instituciones de Seguridad Pública (Art. 22, fr. IV); e) evaluar y certificar los procesos de evaluación y control de confianza que en el ámbito de Seguridad Pública operen instituciones

³² Tesis P./J. 83/98, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, 195 007, Pleno, Tomo VIII, Diciembre de 1998, Pág. 28, Jurisprudencia (Común), RUBRO: Competencia por materia. Se debe determinar tomando en cuenta la naturaleza de la acción y no la relación jurídica sustancial entre las partes.

³³ El párrafo segundo del artículo 21, prescribe: *Este Centro contará con un órgano consultivo integrado por las instituciones públicas y privadas que se determinen en el Reglamento de este ordenamiento.*

privadas que así lo soliciten y cumplan con la normatividad correspondiente (Art. 22, fr. V); f) verificar periódicamente que los Centros de referencia apliquen los procesos certificados, conforme a los lineamientos y estándares que el Centro Nacional de Certificación y Acreditación establezca (Art. 22, fr. VI); g) apoyar a los Centros de Evaluación y Control de Confianza de las Instituciones de Seguridad Pública (Art. 22, fr. VII); h) promover la homologación, validación y actualización de los procedimientos y criterios de Evaluación y Control de Confianza (Art. 22, fr. VIII); e, i) establecer los requisitos que deben contener los certificados Ministerial, Policial y Pericial y aprobar sus características (Art. 22, fr. IX).

El artículo 106 de la LGSNSP, prescribe: *El sistema nacional de acreditación y control de confianza se conforma con las instancias, órganos, instrumentos, políticas, acciones y servicios previstos en la presente Ley, tendientes a cumplir los objetivos y fines de la evaluación y certificación de los integrantes de las Instituciones de Seguridad Pública. A ese sistema se integran: a) el Centro Nacional de Certificación y Acreditación, b) los centros de evaluación y control de confianza de las Instituciones de Procuración de Justicia e Instituciones Policiales de la Federación y de las entidades federativas.*

Como vimos en otro apartado³⁴, los integrantes de instituciones de seguridad pública pueden ser separados de sus cargos por no acreditar los exámenes de control de confianza.

Sobre el examen de control de confianza el Poder Judicial de la Federación destaca: *El resultado “no apto” de la evaluación conjunta del proceso de control de confianza practicada a los agentes del Ministerio Público de la Federación, por sí solo no les causa perjuicio, pues para separarlos del Servicio de Carrera de Procuración de Justicia Federal no basta esa evaluación, sino que es necesario sustanciar el procedimiento previsto en el artículo 44 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República vigente en 2008, en el cual podrán cuestionar dicho resultado, pues aun cuando sirve de base para instaurarlo y para decretar su separación, como este hecho es futuro de realización incierta, no produce una afectación real, concreta y directa en la esfera de derechos del examinado.*³⁵

³⁴ Véase entre otros el artículos 73 de la LGSNSP y el análisis en la p. 34.

³⁵ Tesis: I.18o.A.13 A, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, 161709, DECIMO

En la Tesis: P/J. 12/2012 se determinó que: *Las evaluaciones de control de confianza son instrumentos para acreditar que quienes se someten a ellas poseen ciertas cualidades para acceder o mantenerse en el ejercicio de alguna actividad dentro del servicio público, esto es, son medios y no fines en sí mismos. Por otra parte, los requisitos y calidades que debe reunir una persona para acceder a un cargo público o mantenerse en él deben estar previstos forzosamente en la ley, para que la eventual práctica de tales evaluaciones oficiales sean instrumentos válidos, útiles y razonables desde la perspectiva constitucional. Lo anterior significa que no son las evaluaciones de control de confianza las que pueden formar parte de los requisitos para acceder a un cargo público, sino aquellas condiciones para el acceso y ejercicio de determinados cargos y que puedan medirse con tales exámenes, lo cual estará sujeto al respeto de los derechos humanos garantizados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los tratados internacionales en los que el Estado Mexicano sea Parte.*³⁶

En este sentido, los exámenes de control de confianza no son determinantes para considerar si una persona debe permanecer o no en los cuerpos de seguridad pública, sólo son una herramienta más para normar la decisión. Por lo que es factible, al menos teóricamente, y con la debida fundamentación y motivación, que una persona no apruebe los exámenes de control de confianza y sin embargo se estime que sus servicios son necesarios en la seguridad pública en atención a un interés superior.

Por último debemos destacar que la policía debe garantizar que otras personas puedan disfrutar de sus derechos, pero a menudo se descuidan los derechos de los propios agentes de la policía, tanto por parte de los defensores de derechos humanos como de la policía. Los dirigentes policiales dicen en ocasiones a los policías que no les corresponde disfrutar de los derechos de la población civil porque no son civiles. Es evidente que esto no es verdad.³⁷

OCTAVO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO, Tomo XXXIV, Julio de 2011, Pag. 1952, Tesis Aislada (Común), Rubro: AGENTES DEL MINISTERIO PÚBLICO DE LA FEDERACIÓN. CARECEN DE INTERÉS JURÍDICO PARA RECLAMAR EN EL AMPARO EL RESULTADO "NO APTO" DE SU EVALUACIÓN CONJUNTA DEL PROCESO DE CONTROL DE CONFIANZA (LEGISLACIÓN VIGENTE EN 2008).

³⁶ Tesis: P/J. 12/2012 (10a.) Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, 2001108, PLENO, Libro X, Julio de 2012, Tomo 1, Pag. 243, Jurisprudencia (Constitucional), rubro: EVALUACIONES DE CONTROL DE CONFIANZA. SON MEDIOS Y NO FINES EN SÍ MISMOS, Y SU CONSTITUCIONALIDAD DEPENDE DE LA VALIDEZ DEL REQUISITO LEGAL QUE PRETENDEN MEDIR.

³⁷ Osse Anneke, Entender la labor policial. Recursos para activista de derechos humanos, España, Editorial Amnistía Internacional, 2007, p. 47.

Nuestros análisis y argumentos muestran que desafortunadamente en México, en el caso de la policía, para sacar al ladrón de casa estamos incendiándola.

V. BIBLIOGRAFÍA

BOSSARD, André, "Las funciones policiales" en Rico, José María (comp.), *Policía y sociedad democrática*, Madrid, 1983.

CARRILLO PRIETO, Ignacio, *El Estado de Derecho y la Fuerza Policial*, en *Criminalia*, revista de la Academia Mexicana de Ciencias Penales, Año, LXVIII, No. 1, México, Enero-Abril, 2002.

CARRO FERNÁNDEZ-VALMAYOR, José Luis, "Sobre los conceptos de orden público, seguridad ciudadana y seguridad pública", en *Revista Vasca de Administración Pública*, Núm. 27, mayo-agosto de 1990.

COLE, George F., and SMITH, Christopher E., *The American System of Criminal Justice*, twelfth edition, Canada, Wadsworth Cengage Learning, 2010.

Diccionario de la Real Academia Española, 22ª edición, España, Real Academia Española, 2001.

Metropolitan Police Act 1829, visible en: www.legislation.gov.uk/ukpga/Geo4/10/44/introduction, consultada el 22 de abril de 2004.

OSSE, Anneke, *Entender la labor policial. Recursos para activista de derechos humanos*, España, Editorial Amnistía Internacional, 2007.

RICO, José María y otros, *Policía y sociedad democrática*, Madrid, Dirección de la Seguridad del Estado, 1983.

UPRIMNY YEPES, Inés Margarita; *Límites de la fuerza pública en la persecución del delito*, Colombia, Defensoría del Pueblo, s.a.e.

YAÑEZ ROMERO, José Arturo, *Policía mexicana*, 1ª reimp., Colombia, UAM-Plaza y Valdés, 2001.

RÉGIMEN JURÍDICO LABORAL DE LOS MIEMBROS DE SEGURIDAD PÚBLICA

Ma. Carmen MACÍAS VÁZQUEZ*

SUMARIO:

I. Introducción. II. Nacimiento del derecho del trabajo y su naturaleza "protectora". III. Los policías y su relación jurídica con el Estado. IV. Estabilidad laboral de los policías. V. Criterios para establecer la indemnización en caso de despido injustificado prevista en el apartado B, fracción XIII del artículo 123 de la Constitución. VI. El derecho a la salud y la seguridad social de los policías. VII. Derecho a la vivienda. VIII. Profesionalización de los policías. IX. Derecho a la sindicalización. X. A manera de conclusión. XI. Bibliografía.

I. INTRODUCCIÓN

Un tema que llama la atención en el mundo del trabajo es el relativo al régimen jurídico laboral de los policías, es decir, se tiene la idea generalizada que existe una relación laboral cuando una persona trabaja para otra de acuerdo a ciertos elementos que hacen suponerla (subordinación, prestar un servicio y remuneración), y en el caso que nos ocupa se habla del servicio civil, de nombramiento en lugar de contrato de trabajo, del Estado como patrón, etcétera, que deja entrever que se trata de regímenes jurídicos diferentes. Es por tanto que en el campo doctrinario se debate si son o no trabajadores, y por consiguiente se plantea cuál es el régimen jurídico que debe aplicárseles. El asunto no es menor, cuando las últimas decisiones de los órganos jurisdiccionales han señalado que los Tribunales de lo Contencioso Administrativo son los competentes para conocer sobre conflictos entre los policías y la autoridad política de la que dependen. Lo expresado justifica y completa la tesis administrativista de que la relación jurídica es de naturaleza administrativa.

En la perspectiva de los estudiosos del derecho del trabajo, se sostiene que los policías son trabajadores con derechos y obligaciones, y que la adopción e implementación de

* Investigadora Titular A, Definitivo de Tiempo Completo del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

normas jurídicas administrativas para regular a este sector no les debe privar del goce de derechos laborales, y sobre todo de derechos humanos.

Dentro de las discusiones sobre la aplicación del derecho del trabajo en determinadas relaciones jurídicas como la existente entre el Instituto Federal Electoral (IFE) y sus trabajadores, son una muestra de lo que ha venido sucediendo en México en los últimos 30 años con la creación de una serie de instituciones jurídicas denominadas organismos autónomos, en las cuales los legisladores en turno han creado una normatividad “mixta”, si se nos permite la expresión, en el sentido de que dependiendo de la especialidad en materia jurídica de que se trate, ya en partidos políticos, ya en derechos humanos, etcétera, en los cuales se legisla dentro de ese cuerpo de normas un apartado sobre los derechos y obligaciones de los trabajadores así como el que se faculte a la misma autoridad político administrativa para dirimir las controversias que se susciten entre aquellos y ésta. Por lo que no nos es ajeno que en el caso de los policías se prevean situaciones parecidas, es decir, que no sean las autoridades jurisdiccionales en materia laboral las que resuelvan los conflictos laborales en esa área.

De acuerdo con lo señalado, dentro de los objetivos de este escrito nos proponemos presentar los elementos y consideraciones jurídicas desde el ámbito laboral y la pertinencia de la aplicación del derecho del trabajo en las relaciones jurídicas de los policías con las autoridades político administrativas de las que dependen; sostenemos la hipótesis de que se están violando sus derechos humanos, tanto en lo que respecta a no ser tratados de igual forma que otros trabajadores (discriminados), y en cuanto a la posibilidad de que en caso de conflictos laborales no tengan un debido proceso.

II. NACIMIENTO DEL DERECHO DEL TRABAJO Y SU NATURALEZA “PROTECTORA”

Para abordar este tema es importante remitirnos al nacimiento del derecho del trabajo. Varios son los sucesos que predeterminan la necesidad de crear normas jurídicas laborales. La Revolución Francesa en 1879 y la Declaración de los Derechos del Hombre y el Ciudadano, son un parte aguas en el sistema político, jurídico, social y económico que venía imperando. El reconocimiento de los derechos individuales: libertad, igualdad y seguridad jurídica, aunado a la configuración de los estados

nacionales y el derrumbe de un sistema feudal construyeron el actual modo de vida y sus reglas. Como consecuencia, y si no es que a la par de dichos acontecimientos se presenta la Revolución Industrial, que con los adelantos tecnológicos transforma el sistema económico de comercio doméstico a un intercambio comercial a gran escala, tanto en mercancías como en regiones. El efecto de esta serie de sucesos dio como resultado: el nacimiento de estados nacionales, la elaboración de ordenamientos jurídicos constitucionales de corte liberal de gran influencia en todos los países, el desarrollo del comercio basado en un nuevo sistema productivo que aprovechó la enorme afluencia de los hombres y mujeres del campo que se desplazaron a las ciudades al agotarse el feudalismo.

El nuevo sistema productivo industrial exigía el empleo de gran cantidad de mano de obra, lo cual no resultaba un problema dado que era lo que abundaba. En ese sentido, el escenario del trabajo se presentaba de la siguiente manera: se empleaba a todos aquellos que la capacidad de las empresas pudieran solventar; se contaba con un gran ejército de reserva, esto es, se podía disponer de gran cantidad de mano obra para en caso de necesitarse, además de que la abundante mano de obra tiene como efecto el abaratar el trabajo. Una de las consecuencias derivadas de lo anterior es la situación de explotación de hombres, mujeres y niños, quienes laboraban jornadas en condiciones inhumanas sin ninguna medida de seguridad y con contraprestaciones que sólo aseguraban llevarse a la boca unas cuantas porciones de pan. La muerte de las personas que laboraban para los dueños de las fábricas, talleres, minas, entre otros, no causaba mayor problema para el empresario más que el de sustituirlos. En este sistema de explotación quienes llevaban la peor parte eran las mujeres y niños, que preferentemente eran contratados por ser mucho más baratos.

A mediados del siglo XIX la situación de explotación que se padecía fue entendida por ideólogos, estudiosos y sindicalistas por sus efectos nocivos para la humanidad pronunciándose en contra y proponiendo la creación de normas internacionales que protegieran a esta nueva clase social compuesta por trabajadores, a la que Carlos Marx llamó, "proletarios". Las propuestas para regular la prestación de trabajos con respeto a la dignidad de la persona trabajadora harían posible, como se sabe, la creación de la Organización Internacional del Trabajo en 1919.

En México, por su parte, se compartía la necesidad de regular la prestación del trabajo con la finalidad de combatir la explotación y los malos tratos a los trabajadores. En ese contexto, al analizarse la expedición de una nueva Constitución, el Constituyente de 1917 aprueba la regulación del trabajo después de muchos desacuerdos, distinguiéndose ante el mundo como el primer país que reconoció los derechos sociales y reglamentó el derecho del trabajo a nivel constitucional.

Originalmente el Constituyente estableció en el Título VI de la Constitución Del Trabajo y de la Previsión Social, la regulación de “todo contrato de trabajo”. La trascendencia de la creación del artículo 123 constitucional¹, es el hecho de sentar las bases de todo un sistema jurídico que regula relaciones jurídicas laborales, es decir, el surgimiento de una nueva categoría de normas jurídicas a la tradicional dicotomía del derecho (público y privado). La esencia de este conjunto de normas es el establecer el contrato de trabajo y normas mínimas, a la que se suman una serie de principios rectores para proteger a los trabajadores, entre otros, el de justicia social, la estabilidad en el empleo, irrenunciabilidad de derechos, derechos mínimos, en caso de duda a favor del trabajador, etcétera, asimismo, la Ley Federal del Trabajo de 1970 no solo reafirma el espíritu humanista y dignifica al hombre trabajador de acuerdo al artículo 123 constitucional sino que avanza en el cumplimiento de un viejo anhelo, como expresaba Mario de la Cueva, de materializar el carácter expansivo² del derecho del trabajo al incluir toda actividad del hombre, de ahí que se adicionara a la Ley el capítulo de los Trabajos Especiales.

Recapitulando, el derecho del trabajo nació como una necesidad de atemperar la explotación de que era objeto el hombre que laboraba para otro, cuyas relaciones se regulaban de acuerdo a las normas de derecho común que no respondían a este nuevo vínculo social, de ahí que se haya señalado por Radbruch, palabras más, palabras menos, que el Derecho Social debe su contenido a una nueva concepción del hombre por el derecho.³

¹ Artículo 123 texto original: “El Congreso de la Unión y las legislaturas de los estados deberán expedir leyes sobre el trabajo, fundadas en las necesidades de cada región, sin contravenir a las bases siguientes, las cuales regirán el trabajo de los obreros, jornaleros, empleados, domésticos y artesanos, y de una manera general todo contrato de trabajo”, véase Cámara de Diputados, Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones, H. Cámara de Diputados, México, LV Legislatura, tercera edición, t. XII, 1985, p. 940.

² Cueva, Mario de la, El nuevo derecho mexicano del trabajo, México, t. I, séptima edición, Editorial Porrúa, 1981, pp. 91 y ss.

³ Cfr. Climent Beltrán, Juan B., Ley federal de trabajo. Comentarios y jurisprudencia, México, vigésima tercera edición, Editorial Esfinge, 2002, p. 49.

No obstante lo señalado, el reconocimiento de los derechos de los trabajadores no se extendió a aquellos que prestaban sus servicios al propio Estado, y le correspondió al legislador permanente establecer cómo se regularían dichas situaciones, tal como ocurrió con la primera Ley Federal del Trabajo de 1931, que preveía en el artículo 2º que las relaciones entre el Estado y sus servidores se regirían por las leyes del servicio civil que al efecto se expidieran⁴. Con fundamento en la mencionada disposición, el presidente Abelardo Rodríguez, expidió en 1934 un Acuerdo sobre la Organización y Funcionamiento del Servicio Civil,⁵ cuya vigencia limitada se enmarcaba del 12 de abril al 30 de noviembre de 1934.

⁴ Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo, Ley federal del trabajo, México, Talleres Gráficos de la Nación, 1931, p. 5.

⁵ En el Acuerdo se define al servicio civil y se incluye los empleos, cargos o comisiones dependientes del Poder Ejecutivo de la Unión, exceptuando a los secretarios de Estado, subsecretarios, oficiales mayores, directores, jefes de departamento, jefes de oficina, empleados supernumerarios, empleados por contrato y los que tuvieran carácter militar. Se establecieron reglas para el funcionamiento del servicio civil y la creación de comisiones encargadas de vigilar el cumplimiento de la normatividad sobre ingreso a la administración y requerimientos para desempeñar los puestos de las categorías en que quedaba dividido el servicio. Asimismo se señalaban disposiciones relativas a vacaciones, licencias, permisos, recompensas y ascensos; se regulaba lo concerniente a los derechos y obligaciones del personal comprendido en el servicio civil y autorizaba a los empleados y funcionarios a formar asociaciones para la defensa de sus intereses, considerando ilícita aquella asociación que adoptara el paro de labores como medio de defensa o de acción. Una reglamentación más específica entre el Estado y sus servidores fue llevada a cabo por el presidente Lázaro Cárdenas en 1938, al expedir el Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 5 de diciembre de 1938, mediante el cual se reglamentó con mayor amplitud la relación jurídica de trabajo. El Estatuto estableció dentro de los trabajadores federales la división en dos grupos: los de base y los de confianza; entendiéndose por los primeros a los sujetos del servicio civil de carrera al cual se le aplicaban las normas del Estatuto, a diferencia de los trabajadores de confianza y los militares, que quedaban excluidos. Se incluyeron normas acerca de los derechos de los trabajadores en las que se regulaba la jornada de trabajo, los descansos y los salarios. En ese mismo sentido, se estableció la obligación a los Poderes de la Unión de establecer escalafones en cada una de las unidades burocráticas para llevar a cabo los ascensos de los trabajadores. Igualmente reguló el derecho de sindicalización de los trabajadores y la adhesión de los sindicatos a una federación. También se previó los procedimientos y órganos jurisdiccionales para dirimir las controversias laborales. El Estatuto fue abrogado en 1941 por la expedición de un nuevo Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, el cual contemplaba en esencia las mismas disposiciones que el anterior. En la labor de regular el trabajo burocrático se encuentran otros intentos por revisar el aparato administrativo, entre los que se cuentan el realizado por la Comisión Intersecretarial, creada en 1943, para la formulación y realización de un plan coordinado de mejoramiento de la organización gubernamental. En diciembre de 1947, mediante la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado se encomendó a la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa realizar estudios para mejorar la organización de la Administración Pública, funciones que quedarían enmarcadas en dicha Secretaría al crearse ésta por la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado del 23 de diciembre de 1958. Por lo que respecta a la seguridad social tendiente a proteger a los trabajadores burocráticos también tuvo su evolución hasta la creación del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado mediante Ley expedida en diciembre de 1959, que abrogó la Ley de Pensiones Civiles de Retiro en diciembre de 1947. Cfr. Moreno Rodríguez, Rodrigo, El régimen jurídico laboral de los trabajadores del Estado, México, INAP, 1981, pp. 13 y ss.

La elevación a rango constitucional de los derechos de los trabajadores del Estado, se logra a partir de la reforma constitucional del artículo 123 de la Constitución General en la que se adiciona el apartado B en octubre de 1960, quedando definida la relación laboral entre el Estado y sus servidores. De esa manera se establecieron los derechos constitucionales burocráticos sobre jornada de trabajo, descansos, vacaciones, salario, designaciones, escalafón, suspensión, cese, derecho de asociación, seguridad social y conflictos laborales. Tres años más tarde, en diciembre de 1963, quedaría fortalecida la regulación jurídico-laboral al expedirse la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del apartado B del artículo 123 constitucional.

En esta nueva ley sobre el derecho burocrático se establece la distinción entre trabajadores de base y trabajadores de confianza, a los que de forma enunciativa se refiere, destacando significativamente que los trabajadores de esta categoría no gozan del derecho de inamovilidad concedido a los trabajadores de base, además de señalarse expresamente su exclusión de ser regulados por la ley que se comenta. En lo referente a los trabajadores de base, la ley establece derechos y obligaciones de los trabajadores y de los titulares de las dependencias e instituciones gubernamentales en relación a la jornada de trabajo, descansos, vacaciones, salario, suspensión, cese, escalafón, organización colectiva, condiciones generales de trabajo, huelga, riesgos profesionales y enfermedades no profesionales.

Respecto al trabajador de confianza tenemos que las interpretaciones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación han desarrollado una conceptualización mixta de la relación jurídico-laboral en cuestión, en la que para su definición “se hace necesario atender a la naturaleza misma del servicio que se preste, así como su reglamentación legal, desde la Constitución hasta otros ordenamientos jurídicos aplicables”⁶

De acuerdo con lo anterior, la calidad de trabajadores de confianza no depende de la determinación subjetiva del que funge como empleador o institución pública contratante sino de la naturaleza objetiva de las funciones a desarrollar. En otras palabras, son dos los aspectos que se conjuntan en la calificación de este tipo de trabajadores, uno va en el aspecto subjetivo que se refiere al término confianza el que

⁶ Ojeda Paullada, Pedro, “Tendencias actuales del derecho burocrático”, Alegatos, México, D.F., Número 43, septiembre-diciembre de 1999, p. 619.

a su vez conlleva el otro aspecto, el objetivo, que se basa en las cualidades que debe poseer la persona a la que se le va confiar la función. Por lo tanto, “no es la persona quien determina que su función sea de confianza, sino que es la naturaleza de la función la que produce la condición de trabajador”.⁷

III. LOS POLICÍAS Y SU RELACIÓN JURÍDICA CON EL ESTADO

El tema de los policías como trabajadores ha sido poco explorado, además de ser muy complejo porque al ser contratada una persona por el Estado para realizar un trabajo por alguno de sus tres niveles (federal, estatal o municipal), a través de sus titulares, bajo la figura del “nombramiento” para prestar un servicio civil, condiciona todo un conjunto de reglas que le dan un tratamiento distinto al de un trabajador común. Pero, acotemos, el espíritu proteccionista al trabajador por el Constituyente plasmado en el artículo 123 de la Constitución, que se concretaba a los trabajadores que laboraban en el ámbito privado y no se extendió a las relaciones laborales del sector público. No es sino hasta la reforma constitucional de 1960 a los artículos 89, fracción II y 123, con el apartado B. En el primer artículo, se establece la atribución del Ejecutivo de nombrar y remover libremente a los empleados de la Unión, y en el segundo, se señala quienes son trabajadores, la relación jurídica, etcétera, el problema estriba en que la fracción XIII del mencionado artículo 123, apartado B, señala que los policías, entre otros, son excluidos de la regulación de dicho apartado y por tanto de la ley burocrática y, además, establece que se regirán por sus propias leyes. Sobre este aspecto, un punto muy importante es el que se refiere a la diferencia o distinción que se hace de los trabajadores, cuando por trabajador debe entenderse toda persona física que presta sus servicios a otra persona física o moral a cambio de una remuneración. En ese sentido, no puede comprenderse que la Constitución en un primer momento, en 1917, se erige como el máximo ordenamiento jurídico con la misión de proteger a los trabajadores, y en un segundo momento, a partir de 1960, deja en el desamparo a determinados sectores de trabajadores.

Por su parte, la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado se conduce en la misma retórica con el agregado de considerar a los policías como trabajadores

⁷ Cueva, Mario de la, *El nuevo derecho mexicano del trabajo*, México, t. I, 3ª edición, México, Editorial Porrúa, 1975, pp. 156 y 157.

de confianza, en ese sentido se precisa en los artículos 5 y 8 que, son trabajadores de confianza los agentes de las policías judiciales y los miembros de las policías preventivas (artículo 5, frac. II, inciso I), y, que: "Quedan excluidos del régimen de esta ley los trabajadores de confianza a que se refiere el artículo 5º".⁸

Es importante en este análisis presentar de manera comparativa así como sus efectos los elementos siguientes:

1. *El policía como sujeto de la relación jurídica*

Por principio de cuentas debemos señalar que el término policía desde la óptica administrativa está asimilado a funciones del Estado y a conceptos como corporaciones, cuerpos, etcétera, es decir, en los ordenamientos jurídicos básicos prevalece la ausencia de una definición de policía como persona trabajadora, como bien lo hace la Ley Federal del Trabajo al conceptualizar y atribuirle derechos al trabajador, personas físicas así como en el aspecto colectivo (sindicatos).

Por otra parte, el reconocimiento como "trabajadores de confianza"⁹ con que los define la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado (LFTSE) es relevante en el sentido de determinar sus derechos, sobre todo en el caso de la estabilidad laboral.

2. *Nombramiento o "designación"*

Por lo que respecta a la relación jurídica entre los policías y el Estado, ésta depende

⁸ Trueba Urbina, Alberto y Trueba Barrera, Jorge, *Legislación federal del trabajo burocrático. Comentarios y jurisprudencia*, México, 41ª edición, Editorial Porrúa, 2002, p. 21 y ss.

⁹ "Son las personas que por la naturaleza de las funciones que desempeñan en una empresa o establecimiento o al servicio de un patrono en lo particular, ajustan su actividad a condiciones especiales en la relación de trabajo, que al ser de excepción dan a su contratación un carácter *sui generis*, acorde con las labores que realizan. Empleado de confianza, voz que se emplea como sinónima de trabajador de confianza para efectos legales, es la persona que desempeña el trabajo que atañe a la seguridad, eficacia y desarrollo económico o social de una empresa o establecimiento, y la que conforme a las atribuciones que se le otorgan, actúa al amparo de una representación patronal que le permite gozar de ciertos beneficios y distinciones". En el ámbito público el régimen relativo a la confianza adquiere otras connotaciones jurídicas, en ese sentido, se ha señalado la aplicación criterios muy variados respecto de cuáles actividades y funciones de los trabajadores del Estado son "de confianza" ha atendido más bien a circunstancias de grado en el análisis de los empleos, que a la naturaleza propia del trabajo", véase Barajas Montes de Oca, Santiago, voz: *trabajadores de confianza*, Diccionario Jurídico Mexicano, P-Z, México, decimacuarta edición, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Editorial Porrúa- Universidad Nacional Autónoma de México, 2000, p. 3110 y ss.

de la figura jurídica denominada “nombramiento”, que al igual que el acto condición son términos jurídicos administrativos que se desarrollan con bases, fundamentos y principios propios del ámbito administrativo, pero ello no obsta mirar a los policías como –trabajadores de la seguridad pública–, a quienes se les debe aplicar las normas especiales y generales del derecho del trabajo que en esencia refrendan el principio tuitivo a los trabajadores.

La diferencia de la relación de trabajo en el ámbito privado y en el público se centra en el empleo de conceptos, elementos y características diferentes cuando en el fondo de lo que se trata es de proteger a los hombres que trabajan y no dónde o para quién trabajan. En ese entendido, es preciso que para que pueda darse la prestación de un servicio en el ámbito público debe existir un nombramiento, que por cierto debe estar previsto dentro del Catálogo de Puestos. A partir de este nombramiento se activan todos los derechos inherentes (salario, condiciones generales de trabajo, seguridad social, etcétera).

3. Los policías se “regirán por sus propias leyes”

En el artículo 123 constitucional, apartado B, fracción XIII, se señala que “...los miembros de las instituciones policiales, se regirán por sus propias leyes”. Lo preceptuado en esta fracción desafortunadamente no es claro y deliberadamente deja a los gobiernos estatales, municipales, del Distrito Federal y de la Federación la creación de leyes que regulen la situación jurídico laboral de los policías y los titulares de los gobiernos en sus respectivos niveles. A nuestro parecer la falta de claridad estriba en que no se haya hecho mención acerca de la sujeción a las normas laborales, lo que da pie a que la normatividad que se elabore, sobre todo en cuanto a la relación jurídica, estará basada en reglas de naturaleza administrativa. En este supuesto, lo importante es no perder de vista que los policías son reconocidos como trabajadores de confianza por la LFTSE, artículo 5º, inciso I), y, que a pesar de que son excluidos de la misma Ley, ello no obsta para desconocer que se trata de trabajadores.

En ese orden de ideas, se interpreta que la situación jurídica de los policías estará sujeta a reglas características de “trabajadores especiales para trabajos especiales”, si se nos permite la expresión. Por lo tanto, el marco legal que se elabore deberá comprender

esencialmente derechos mínimos laborales, de seguridad social, reglas para adquirir vivienda, reglamento interior de trabajo, riegos de trabajo, lineamientos del orden administrativo, autoridades jurisdiccionales facultadas para dirimir controversias laborales, etcétera. La falta de previsión de este tipo de normas para regular a los trabajadores de la seguridad pública les colocaría en una situación de discriminación, porque siendo trabajadores se les daría un trato desigual.

No se puede dejar de mencionar que en cuanto a lo señalado por el legislador en la frase “se regirán por sus propias leyes”, obligadamente nos surge la interrogante a qué leyes se refiere, esto porque si se trata de normas administrativas no existe ningún problema ya que los gobiernos en sus tres niveles lo hacen, en cambio, cuando se trata de normas laborales como se sabe la propia Constitución Federal establece que legislar en materia del trabajo le corresponde al Congreso de la Unión (artículo 73, frac. X), por tanto, las constituciones estatales deben arreglarse conforme a la federal. Por otra parte, cabe mencionar, sobre la gran proliferación en la creación de reglamentos internos en la administración pública mediante los cuales se regulan derechos laborales y pensiones, que en muchos de los casos se contraponen al artículo 123 de la Constitución Federal.

IV. ESTABILIDAD LABORAL DE LOS POLICÍAS

La duración de la relación jurídica entre los policías y el Estado, es también de llamar la atención. Se entiende que existe una “relativización” de las relaciones laborales en general, pero en el caso de dicha relación con los policías, según la Ley, es extrema. Nos referimos a la ya mencionada fracción XIII del apartado B, acerca de la separación y remoción de los policías, así como lo referente a la no reincorporación de los mismos, que a la letra dice: “Los agentes del Ministerio Público, los peritos y los miembros de las instituciones policiales de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, podrán ser separados de sus cargos si no cumplen con los requisitos que las leyes vigentes en el momento del acto señalen para permanecer en dichas instituciones o removidos por incurrir en responsabilidad en el desempeño de sus funciones. Si la autoridad jurisdiccional resuelve que la separación, remoción, baja, cese o cualquier otra forma de terminación del servicio fue injustificada, el Estado sólo estará obligado a pagar la indemnización y demás prestaciones a que tenga derecho, sin que en

ningún caso proceda su reincorporación al servicio cualquiera que sea el resultado del juicio o medio de defensa que se hubiere promovido...”, en atención a lo señalado, compartimos la idea de Vargas Morgado en lo referente a que el citado precepto adolece de claridad al no establecer una relación laboral cabal, al expresar: “El nuevo texto lejos de traer beneficios, colocó a los trabajadores policiacos en una situación peor, porque ahora no sólo continúan sin disfrutar de una relación laboral cabal y en manos de los tribunales contencioso-administrativos para defender sus insuficientes derechos, sino que ahora aunque ganaran en una controversia administrativa la declaración de nulidad de una terminación injustificada de la relación con el Estado, de todos modos pierden...”¹⁰. En efecto, creemos que este precepto sirve como antecedente de la ruptura de la primacía de la regla de que ante la resolución que declare un despido injustificado el trabajador no tenga derecho a elegir la reincorporación al servicio, sino que por mandato legal solamente tenga la oportunidad de ser indemnizado así como al pago de las demás prestaciones a que haya lugar.¹¹

Con la determinación legal de no reincorporar a los policías al resolverse que la terminación de la relación fue injustificada persiste la distinción o trato desigual a los trabajadores, situación que puede plantearse como discriminación.

Por otra parte, en relación a la estabilidad laboral, diversos han sido los criterios emitidos por el máximo órgano jurisdiccional, entre los cuales encontramos el sustentado por la Cuarta Sala de la SCJN, con el número 655, tomo quinto, apéndice al Semanario Judicial de la Federación (1917-2000), en página 532, que precisa lo siguiente: “TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, DE CONFIANZA, NO ESTÁN PROTEGIDOS POR EL APARTADO B DEL ARTÍCULO 123 EN CUANTO A LA ESTABILIDAD EN EL EMPLEO. El Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje no incurre en violación de garantías si absuelve del pago de indemnización constitucional y salarios caídos reclamados por un trabajador de confianza que alega un despido injustificado, si en autos se acredita tal carácter, porque los trabajadores de confianza no están protegidos por el artículo 123 de la CPEUM, apartado B, sino en lo relativo a la percepción de sus salarios y prestaciones del régimen de seguridad social que les corresponde, pero no en lo referente a la estabilidad en el empleo”.

¹⁰ Vargas Morgado, Jorge, *La policía. Régimen laboral y otros temas relacionados*, México, Foro Mundial de Jóvenes administrativistas – AIDA – IDEA – Universidad Anáhuac, p. 46.

¹¹ *Idem*.

V. CRITERIOS PARA ESTABLECER LA INDEMNIZACIÓN EN CASO DE DESPIDO INJUSTIFICADO PREVISTA EN EL APARTADO B, FRACCIÓN XIII DEL ARTÍCULO 123 DE LA CONSTITUCIÓN

Como se ha señalado el artículo 123, apartado B, fracción XIII de la Constitución Federal establece que ante la no reincorporación de los policías procederá la indemnización, en este rubro han existido dudas respecto de qué conceptos deben integrar la indemnización, dudas que comienzan a disiparse gracias al análisis que al tema realizan los Tribunales Federales, sobre todo con la reciente tesis del Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Cuarto Circuito, en la cual se aplican las reformas sobre Derechos Humanos de junio del 2011 y con ello los Convenios Internacionales del Trabajo. Es importante mencionar que esta tesis es relevante porque atrae al derecho del trabajo como base y fundamento para aplicar la indemnización y para evitar tratar de manera desigual a los trabajadores. La referida tesis señala:

POLICÍAS. PARA EL PAGO DE SU INDEMNIZACIÓN PROCEDE DESAPLICAR LAS REGLAS QUE, EN LA INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 123, APARTADO B, FRACCIÓN XIII, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, HA ESTABLECIDO LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN.

En la jurisprudencia 24/95, de rubro: “POLICÍAS MUNICIPALES Y JUDICIALES AL SERVICIO DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MÉXICO Y DE SUS MUNICIPIOS. SU RELACIÓN JURÍDICA ES DE NATURALEZA ADMINISTRATIVA.”, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación estableció que tanto el artículo 123 de la Constitución Federal, como las leyes secundarias, reconocen un trato desigual en las relaciones laborales entre los particulares y para los miembros de las instituciones policiales. Por su parte, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, emitió la jurisprudencia 119/2011, de rubro: “SEGURIDAD PÚBLICA. PARA DETERMINAR LOS CONCEPTOS QUE DEBEN INTEGRAR LA INDEMNIZACIÓN ESTABLECIDA EN EL ARTÍCULO 123, APARTADO B, FRACCIÓN XIII, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, NO ES APLICABLE, NI AUN SUPLETORIAMENTE, LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO.”. Sin embargo, las reformas constitucionales publicadas en el Diario Oficial de la Federación los días seis y diez de junio de dos mil once, obligan a los juzgadores a eliminar tecnicismos y formalismos extremos en el juicio de amparo

y a ampliar su marco de protección a fin de que mediante el juicio de amparo se protejan de manera directa, además de las garantías que preveía nuestra Constitución, los derechos contenidos en los instrumentos internacionales que en materia de derechos humanos ha ratificado el Estado Mexicano. En esos términos, conforme a los artículos 1o. y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y a la determinación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de catorce de julio de dos mil once, emitida en el expediente varios 912/2010; y a fin de asegurar la primacía y aplicación efectiva del derecho humano consistente en la ocupación, como una forma de proveerse de recursos económicos para la manutención personal y de la familia, reconocido en el Convenio relativo a la Discriminación en Materia de Empleo y Ocupación, del que el Estado Mexicano forma parte, publicado en el Diario Oficial de la Federación el once de agosto de mil novecientos sesenta y dos, que constriñe a hacer efectiva la igualdad en materia de empleo y ocupación y a eliminar cualquier forma de discriminación; procede desaplicar las reglas de interpretación que ha establecido la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el sentido de que en relación con los policías o encargados de la seguridad pública, debe estarse sólo a lo dispuesto en el artículo 123, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y, en su caso, a las leyes administrativas correspondientes. En efecto, si las relaciones de trabajo comprendidas en el artículo 123, apartado A, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se rigen por la Ley Federal del Trabajo y conforme a este ordenamiento la indemnización, en caso de despido injustificado, se integra por el importe de tres meses de salario, veinte días de salario por año laborado, pago proporcional de vacaciones, aguinaldo, cualquier otra prestación a la que la parte quejosa tuviera derecho, así como los salarios y emolumentos que hubiera dejado de percibir, desde la fecha de su baja y hasta el momento en que se le pague la indemnización aludida, resulta evidentemente discriminatorio que los miembros de las instituciones policiales, que también resientan la separación injustificada de su empleo, no reciban los beneficios mínimos que, en ese supuesto, se establecen para aquéllos, pues ello implica que respecto de una misma situación jurídica no se logre el trato igual al que constriñe el Convenio relativo a la Discriminación en Materia de Empleo y Ocupación, que el Estado Mexicano se encuentra obligado a respetar y a hacer cumplir en sus leyes ordinarias. Por tanto, para hacer efectiva la garantía de igualdad y para garantizarles una protección equivalente a los trabajadores en general y, fundamentalmente, para eliminar un trato discriminatorio a los miembros adscritos

a los cuerpos de seguridad cuando resientan la separación injustificada de su empleo, la indemnización debe calcularse conforme se establece en la Ley Federal del Trabajo, pues en dicho ordenamiento se reconocen mejores prestaciones laborales.¹²

La tesis transcrita nos aporta varios elementos fundamentales en el tratamiento de los policías y sus derechos. En principio, se presenta la dificultad de que contamos con dos leyes de carácter federal sobre la materia laboral, una que regula las relaciones laborales en el ámbito privado y otra que se avoca al trabajo burocrático. Respecto de la segunda, se ha señalado que por cuanto hace al tratamiento de los trabajadores de la seguridad pública les reconoce en un primer momento como trabajadores de confianza y en seguida los excluye de la regulación laboral, lo cual es un claro acto de discriminación. También, que ante la deficiente regulación jurídico laboral sobre los policías se considera la necesidad de aplicar supletoriamente a la Ley Federal del Trabajo, en este caso por despido injustificado, para efectuar el pago de indemnizaciones que deberá comprender de acuerdo con la tesis citada: “tres meses de salario, veinte días de salario por año laborado, pago proporcional de vacaciones, aguinaldo, cualquier otra prestación a la que la parte quejosa tuviera derecho, así como los salarios y emolumentos que hubiera dejado de percibir, desde la fecha de su baja y hasta el momento en que se pague la indemnización aludida...”. Esta parte de la tesis nos interesa porque alude la necesidad de tomar en cuenta las reglas generales que establece la LFT para el caso, lo que conlleva a “desaplicar”, como expresa el Tribunal Colegiado, “las reglas de interpretación que ha establecido la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el sentido de que en la relación con los policías o encargados de la seguridad pública, debe estarse sólo a lo dispuesto en el artículo 123, apartado B, de la Constitución Política de los estados unidos Mexicanos y, en su caso, a las leyes administrativas correspondientes”. También nos parece que con esta nueva interpretación de aplicar iguales reglas para todos los trabajadores sin distinción alguna, le da el justo valor a las normas y principios establecidos en la LFT, lo que a su vez nos indica que en el nuevo rumbo de la aplicación del derecho del trabajo deberán ser observados de manera paralela los derechos humanos.

¹² Tesis IV.1o.A.1 A (10a.), Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, L. XVIII, t. III, marzo de 2013, p. 2051.

La tesis en comento cobra relevancia porque con base en las reformas constitucionales del seis y once de junio de 2011 y en el análisis del caso, se toman en cuenta los derechos humanos contenidos en los instrumentos internacionales que ha ratificado México. Así pues, la trascendencia de las reformas constitucionales en derechos humanos configuran un marco jurídico cohesionado y armónico, al cual se sujetará cualquier análisis y aplicación del derecho, en el que se encuentra desde luego el derecho laboral.

VI. EL DERECHO A LA SALUD Y LA SEGURIDAD SOCIAL DE LOS POLICÍAS

La fracción XIII del apartado “B” del artículo 123 en comento, refiere sobre el derecho de la seguridad social que se brindará a los policías, a lo cual se hace la anotación de que para fortalecerse se “instrumentarán sistemas complementarios”, pero hasta donde se ha podido investigar no se ha encontrado información que dé cuenta del cumplimiento a dicha disposición, cuando a la vista está que el trabajo realizado por los policías es de altísimo riesgo.

Como hemos venido señalando, la falta de claridad de la regulación laboral sobre los policías también lo es en el campo de la salud. Si bien el derecho a la seguridad social¹³, en el que se incluye el derecho a la salud, originalmente surge de la mano del derecho del trabajo para proporcionarle al trabajador los servicios preventivos, de curación y de hospitalización, ha dependido de la relación de trabajo, en la actualidad el criterio que se sustenta y con toda razón, es que el derecho a la salud es ante todo un derecho humano, por tanto no puede entenderse que el legislador tampoco en este rubro establezca reglas concretas. En ese sentido nos parece que nuevamente los Tribunales vendrán a establecer criterios en el que se establezca la importancia de este derecho.

¹³ En la actualidad una relación de trabajo no puede concebirse sin que esté presente la seguridad social, al efecto se ha dicho “Si se atiende a lo que establece la Ley, bastaría leer el artículo 2o. para encontrarse con la valoración legislativa de los fines de la Seguridad Social. “La Seguridad Social –indica el artículo 2o.- tiene por finalidad garantizar el derecho a la salud, la asistencia médica, la protección de los medios de subsistencia y los servicios sociales necesarios para el bienestar individual y colectivo, así como el otorgamiento de una pensión que en su caso y previo cumplimiento de los requisitos legales, será garantizada por el Estado”, véase a Buen Lozano, Néstor de, *Manual de derecho de la seguridad social*, México, Porrúa-UNAM, 2006, p. 183.

En este rubro es necesario comentar que los servicios de salud que deben prestarse a los trabajadores de la seguridad pública deben ser en su sentido más amplio, incluso, deberá contarse con servicios de psicología para atender a estos trabajadores de manera permanente, en razón de la tensión y estrés a la que se encuentran sometidos por el desempeño de sus labores, y en esa medida ser calificados y autorizados por los especialistas para continuar con su trabajo. Así, se debe tener en perspectiva todo lo que pueda implicar un riesgo de trabajo y ser atendido a cabalidad por quienes legislen y apliquen la normatividad respectiva.

VII. DERECHO A LA VIVIENDA

La deficiente normatividad laboral y de la seguridad social sobre los derechos de los policías también se refleja en cuanto a la vivienda, que a diferencia de otros trabajadores amparados en la Ley Federal del Trabajo, de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado o de las leyes correspondientes a las Fuerzas Armadas, a los cuales se les reconoce el derecho de adquirir viviendas, lo que también en este renglón coloca a los policías en un trato desigual.

VIII. PROFESIONALIZACIÓN DE LOS POLICÍAS

La profesionalización de los policías es una de las tareas más importantes y necesarias para lograr con eficiencia la protección de los hombres en la comunidad, por lo tanto, se deben diseñar y estructurar programas y sistemas de reclutamiento, preparación y capacitación de los policías en los que intervengan especialistas y profesionales de diversos ámbitos del conocimiento. Así, mientras más se prepare a un policía mejor podrá desempeñar su labor y lo hará con respeto a los derechos de los miembros de la sociedad. Al respecto se ha expresado, “el nivel de profesionalización tiene una incidencia directa en la disminución de los abusos policiacos: mientras más profesionalizada esté una organización policiaca utilizará menos sus facultades discrecionales”.¹⁴

La preparación, capacitación y profesionalización de los policías para ejercer la labor de seguridad pública debe estar cimentada entre otros, en la enseñanza de los derechos

¹⁴ Rubio, Luis et al., *A la puerta de la ley. El Estado de derecho en México*, México, 1994, pp. 207-208, citado por Carrillo Prieto, Ignacio, *Policia y estado democrático de derecho*, México, Porrúa, 2004, p. 96.

humanos y por consiguiente ante mayor exigencia de preparación para el desempeño de sus tareas deben corresponder mejores salarios.

La idea de profesionalización está basada en la educación de los policías como miembros de las instituciones que trabajan para mantener la seguridad pública, en ese tenor se ha señalado: “Es indiscutible que la educación, como elemento de formación del ser humano tiende a desarrollar y motivar el amor a la patria, la conciencia en la justicia, como premisas de conducta humana necesarias para la práctica de los más altos valores sociales. Por esta razón, se incorpora como instrumento básico del Sistema Nacional de Seguridad Pública la carrera policial obligatoria y permanente...”¹⁵

IX. DERECHO A LA SINDICALIZACIÓN

Si bien los temas respecto de los derechos laborales y de seguridad social son muy amplios y seguramente continuaremos con su análisis en otro momento, queda por tratar el derecho a la sindicalización. La regla general señala que los trabajadores tienen el derecho de formar sindicatos para la defensa de sus intereses. En la historia nacional el movimiento obrero y el sindicalismo han tenido gran presencia en el desarrollo económico, en ese entendido, el derecho a la sindicalización ha sido desde la Constitución de 1917, en el artículo 123, uno de sus pilares. De manera correlativa las leyes reglamentarias del apartado “A” (Ley de 1931, Ley de 1970 y la vigente de 2012), del citado artículo, han regulado de manera extensa este derecho. Por su parte, la ley burocrática regula este derecho (artículo 123, apartado B, fracción X), y la ley reglamentaria¹⁶ lo limita en varios sentidos al señalarse: - que en cada dependencia sólo habrá un sindicato (artículo 68 LFTSE); - que una vez que un trabajador forma parte del sindicato correspondiente no podrá dejar de formar parte de él (artículo 69 LFTSE); y, - que los trabajadores de confianza no podrán formar parte de los sindicatos (artículo 70 LFTSE). Algunas de estas restricciones afortunadamente ya han sido tratadas y corregidas por la Suprema Corte de Justicia, por ejemplo la inconstitucionalidad de la sindicación única.

¹⁵ Orellana Wiarco, Octavio A., *Seguridad pública. Profesionalización de los policías*, México, Editorial Porrúa, 2010, p. 47.

¹⁶ Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del apartado B) del artículo 123 constitucional, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* de 28 de diciembre de 1963.

Ahora bien, la importancia de este derecho no sólo es de carácter histórico, sino que se aprecia de manera amplia, por lo que representa al sector laboral en el estudio, mejoramiento y defensa de sus intereses, en ese sentido, el nacimiento de nuestro artículo 123 Constitucional y el de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), son clara muestra de la unión de los trabajadores para mejorar sus condiciones de trabajo y de vida personal y familiar. En ese orden de ideas, la OIT como organismo especializado de la Organización de las Naciones Unidas, es el máximo órgano tripartito en el ámbito internacional que tiene como misión el de legislar sobre la materia en cuestión y ha declarado a la sindicalización, contenido en el Convenio número 87¹⁷, como uno de sus derechos fundamentales, instrumento jurídico que México ha ratificado.

El derecho a la sindicalización de acuerdo con lo que representa para los trabajadores, en lo que concierne a los policías tenemos que no cuentan formalmente con el derecho a sindicalizarse, en gran parte por la ineficiente regulación laboral que pesa sobre ellos y porque esto le conviene al Estado, a pesar de que este derecho está amparado por el Convenio No. 151, sobre la protección del derecho a la sindicalización y de las condiciones de empleo en la Administración Pública, al que México no se ha suscrito, el cual señala: “Artículo 1. El presente Convenio deberá aplicarse a todas las personas empleadas por la administración pública, en la medida en que no le sean aplicables disposiciones más favorables de otros convenios internacionales del trabajo. 1.3. La legislación nacional deberá determinar asimismo hasta qué punto las garantías previstas en el presente Convenio, son aplicables a las fuerzas armadas y a la policía”.

X. A MANERA DE CONCLUSIÓN

El tema del régimen jurídico laboral de los policías como trabajadores ha sido escasamente estudiado, a pesar de su importancia, porque en el fondo nos encontramos con personas humanas que laboran en el ámbito de la seguridad pública.

La separación de los policías del apartado B del artículo 123 de la Constitución ha provocado que los trabajadores de la seguridad pública sean excluidos de los derechos

¹⁷ Adoptado por la Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo el 9 de julio de 1948. Aprobado por el Senado de la República el 18 de diciembre de 1949. Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 16 de octubre de 1950.

consagrados en las leyes laborales, en ese entendido, además de ser tratados de manera diferente a otros trabajadores las leyes que los rigen son del orden administrativo, por lo que se podría decir que se les deja en estado de indefensión.

La estabilidad en el trabajo es uno de los principios del derecho del trabajo de mayor trascendencia, en razón de que la duración más o menos prolongada en el trabajo permite que el trabajador, el policía, pueda lograr otros derechos: antigüedad, pensión, jubilación, vivienda, etcétera.

Las condiciones de trabajo de los policías corresponden al de un trabajo especial, por lo tanto, debe contar con salarios, jornadas y descansos apropiados para el desempeño de sus labores.

La capacitación permanente a la que deben sujetarse los policías requiere no solamente de conocimientos y habilidades para el desarrollo de su trabajo, sino también prepararse en la prevención de accidentes y riesgos de trabajo a los que constantemente están expuestos. En ese sentido, a los policías no se les debe privar del derecho a la salud y a recibir las prestaciones de la seguridad social, considerados como derechos humanos.

El peligro constante a que están sujetos los policías en el desempeño de sus labores exige que cuenten con un seguro de alto riesgo laboral a cargo de las dependencias a las que están adscritos.

La vivienda es uno de los derechos con que no cuenta el policía, a pesar de tener una relación laboral y de tener "supuestamente" seguridad social, por lo que es imperativo que este derecho se regule a favor de estos trabajadores ya que en su defecto es motivo de discriminación.

El derecho a la sindicalización es uno de los temas de mayor sensibilidad en el mundo del trabajo y con mayor razón en tratándose de los policías. Su reconocimiento y regulación para todos los trabajadores es una aspiración universal, el propio Convenio 87 de la Organización Internacional del Trabajo lo ha reconocido como uno de los ocho convenios fundamentales, convencida de que para mejorar las condiciones

de los trabajadores y sus familias la sindicalización es esencial. La Organización deja también a los países miembros que adoptan este Convenio la reserva de limitar el derecho de sindicalización, entre otros, a los policías, sin embargo, persiste la idea de que es un derecho.

Es importante no dejar de plantear que se debe de definir desde la Constitución tanto la regulación jurídico laboral como la competencia de los Tribunales que han de dirimir las controversias entre los policías y los titulares de las dependencias a las que pertenecen, sobre todo, porque las materias a resolver versarán sobre sus derechos y obligaciones laborales.

Se debe diseñar todo un plan y programa para prevenir y sancionar la violencia en el trabajo. La creación de protocolos a seguir ante la presencia de cualquier clase de violencia: acoso, hostigamiento sexual, etcétera.

La incursión de las mujeres en las tareas de seguridad pública es cada vez mayor, por lo que la maternidad no debe ser un impedimento para desarrollarse en las tareas policiacas.

XI. BIBLIOGRAFÍA

BARAJAS MONTES DE OCA, Santiago, voz: *trabajadores de confianza*, Diccionario Jurídico Mexicano, P-Z, decimacuarta edición, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Editorial Porrúa- Universidad Nacional Autónoma de México, 2000.

BUEN LOZANO, Néstor de, *Manual de derecho de la seguridad social*, México, Porrúa-UNAM, 2006.

CÁMARA DE DIPUTADOS, *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones*, H. Cámara de Diputados, México, LV Legislatura, tercera edición, t. XII, 1985.

CARRILLO PRIETO, Ignacio, *Policía y estado democrático de derecho*, México, Porrúa, 2004.

CLIMÉNT BELTRÁN, Juan B., *Ley federal de trabajo. Comentarios y jurisprudencia*, México, vigésima tercera edición, Editorial Esfinge, 2002.

CUEVA, Mario de la, *El nuevo derecho mexicano del trabajo*, México, t. I, 3ª edición, Editorial Porrúa, 1975.

_____, *El nuevo derecho mexicano del trabajo*, México, t. I, séptima edición, t. I, Editorial Porrúa, 1981.

MORENO RODRÍGUEZ, Rodrigo, *El régimen jurídico laboral de los trabajadores del Estado*, México, INAP, 1981.

OJEDA PAULLADA, Pedro, *Tendencias actuales del derecho burocrático*, Alegatos, México, D.F., Número 43, septiembre-diciembre de 1999.

ORELLANA WIARCO, Octavio A., *Seguridad pública. Profesionalización de los policías*, México, Editorial Porrúa, 2010.

RUBIO, Luis *et al.*, *A la puerta de la ley. El Estado de derecho en México*, México, 1994.

SECRETARÍA DE INDUSTRIA Y COMERCIO, *Ley federal del trabajo*, México, Talleres Gráficos de la Nación, 1931.

TRUEBA URBINA, Alberto y TRUEBA BARRERA, Jorge, *Legislación federal del trabajo burocrático. Comentarios y jurisprudencia*, México, 41ª edición, Editorial Porrúa, 2002.

VARGAS MORGADO, Jorge, *La policía. Régimen laboral y otros temas relacionados*, Foro Mundial de Jóvenes administrativistas – AIDA – IDEA – Universidad Anáhuac, México.

OTROS DOCUMENTOS

Tesis IV.1o.A.1 A (10a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, L. XVIII, t. III, marzo de 2013.

Diario Oficial de la Federación de 28 de diciembre de 1963.

Diario Oficial de la Federación de 16 de octubre de 1950.

LA SUPREMACÍA DE LA CONSTITUCIÓN Y LA APLICACIÓN DE LA NORMA QUE
FAVOREZCA EN TODO TIEMPO A LAS PERSONAS
LA PROTECCIÓN MÁS AMPLIA

Miguel Alejandro LÓPEZ OLVERA*

SUMARIO:

I. Planteamiento. II. El respeto a la dignidad de las personas. III. La nueva supremacía constitucional y la jerarquía normativa. IV. La aplicación de la norma que favorezca en todo tiempo a las personas la protección más amplia. V. Reflexión final.

I. PLANTEAMIENTO

Estamos en un momento histórico en nuestro país. Nos corresponde a nosotros darle sentido y rumbo al sistema jurídico mexicano actual. Es muy importante destacar que el fin de todo Estado moderno es velar por el respeto y la protección de la dignidad de las personas.

El presente trabajo tiene como objetivo compartir con todos ustedes algunas reflexiones en torno a diferentes temas que están presentes en la discusión jurídica actual. Por un lado, el principio del respeto a la dignidad de las personas; por otro lado, el tema de la supremacía constitucional y de la jerarquía normativa. Además de estos dos aspectos, el tema de la situación de los miembros de las instituciones policiales; y por último, el tema del control de la convencionalidad y de los diferentes principios que se han incorporado a nuestro sistema jurídico a partir de la reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) de 11 de junio de 2011.

A partir de esa fecha, la CPEUM plantea dos escenarios claramente diferenciados. El primero, la cuestión de la supremacía de la CPEUM, y el segundo, la aplicación de la norma que favorezca en todo tiempo a las personas la protección más amplia.

* Investigador Titular A, Definitivo de Tiempo Completo del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

Son, creo, dos cuestiones claramente señaladas y diferenciadas en el propio texto de la CPEUM y que, obviamente, repercuten en la operatividad de la norma constitucional que se refiere a la situación de los miembros de las instituciones policiales.

Más adelante nos referiremos a los temas antes señalados, pero siempre con relación a lo dispuesto en el artículo 123, apartado B, fracción XIII, de la CPEUM, que textualmente dice:

Los agentes del Ministerio Público, los peritos y los miembros de las instituciones policiales de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, podrán ser separados de sus cargos si no cumplen con los requisitos que las leyes vigentes en el momento del acto señalen para permanecer en dichas instituciones, o removidos por incurrir en responsabilidad en el desempeño de sus funciones. Si la autoridad jurisdiccional resolviere que la separación, remoción, baja, cese o cualquier otra forma de terminación del servicio fue injustificada, el Estado sólo estará obligado a pagar la indemnización y demás prestaciones a que tenga derecho, sin que en ningún caso proceda su reincorporación al servicio, cualquiera que sea el resultado del juicio o medio de defensa que se hubiere promovido.

La norma constitucional, como podemos apreciar, no presenta ningún tipo de problema en sí misma. Pero contrastándola con otras normas que integran el sistema jurídico, y con los principios que más adelante analizamos, consideramos que no respeta la dignidad de la persona.

II. EL RESPETO A LA DIGNIDAD DE LAS PERSONAS

La reforma del 11 de junio de 2011, desde mi punto de vista, vino a aclarar y a precisar algunos conceptos, y a determinar el sentido y el peso que deben de tener los derechos fundamentales, especialmente el derecho al respeto a la dignidad de la persona.

La palabra “dignidad” (del latín *dignitas*) significa excelencia, nobleza, valor. Por lo que “digno” es lo que tiene valor y, por tanto, merece respeto. La “dignidad” de la persona,

afirma Giuseppe de Rosa, significa, pues, que ésta, por su excelencia y nobleza y por su valor, merece respeto, que será tanto mayor cuanto más la persona es “digna”.¹

Por su parte, Jesús González Pérez señala que:

“La dignidad de la persona es derecho fundamental y principio general del Derecho, como tal principio es fundamento del Ordenamiento, y, precisamente por ello, informador de todas las normas y orientador de la libre interpretación de todas y cada una de ellas, aplicándose en el sentido más congruente posible y rechazando cualquier interpretación que conduzca a un resultado directa o indirectamente contrario a él. Es norma de conducta y límite de los derechos”.²

Y refiriéndose específicamente al ámbito del derecho administrativo, afirma que:

Es incuestionable que cualquiera que sea la finalidad perseguida por la Administración, cualquiera que sea la forma de actuación y cualquiera que sea la realidad social sobre que recaiga, ha de respetar como algo sagrado e inviolable la dignidad de la persona. Y algo más, todos y cada uno de sus actos han de estar informados por este valor esencial de nuestro ordenamiento.³

Sin embargo, en la realidad podemos observar que es tan común que se vulnere este derecho fundamental, pues tanto las autoridades como los propios particulares, las personas, en muchas ocasiones mediante la expedición de actos o con la realización de ciertas acciones o conductas, violentan la dignidad de las personas.

La dignidad de las personas puede verse conculcada por violación a otros derechos como la salud, la no discriminación, la libertad, el trabajo, entre muchos otros.

Así, por ejemplo, el Cuarto Tribunal Colegiado en materia Administrativa del Primer Circuito, señaló la operatividad y los alcances de este derecho en un caso concreto. La

¹ Rosa, Giuseppe de, *La dignidad de la persona humana*, México, Instituto Mexicano de Doctrina Social Cristiana, 2005, pp. 9 y 10.

² González Pérez, Jesús, *La dignidad de la persona humana*, Curitiba, Brasil, 2007, p. 10.

³ *Ibidem*, p. 13.

tesis establece lo siguiente:

Conforme al artículo 197, en relación con el diverso 22, fracción IV, de la Ley del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas abrogada, se declarará la procedencia del retiro del activo de un militar por quedar inutilizado en actos fuera del servicio. Ahora bien, tales disposiciones son insuficientes para declarar el retiro del militar, positivo a las pruebas del virus de inmunodeficiencia humana (VIH), y la consecuente cesación de los servicios médicos que se le venían proporcionando, extensiva a sus familiares derechohabientes contagiados por el virus, en virtud de que existe un marco regulatorio más amplio que, con base en una interpretación sistemática, causal teleológica y por principios, debe considerarse en aras de una mayor protección de los derechos fundamentales y de la dignidad de las personas. Efectivamente, los artículos 1o., 4o. y 123 constitucionales protegen los derechos a la no discriminación, a la dignidad, a la salud, a la permanencia en el empleo y los derechos de los niños. El análisis objetivo de dichas disposiciones hace ver que tanto el Constituyente originario como el Poder Reformador formulan declaraciones generales sobre esos derechos, correlativos de la obligación del Estado de procurar lo necesario para salvaguardarlos, pero ninguno de ellos establece que la obligación de velar por la salud desaparezca tratándose de enfermos desahuciados o terminales, o bien de discapacitados totales o enfermos mentales ya que, por el contrario, procuran la conservación de su vida, el respeto a su dignidad, su asistencia social y la prosecución de su rehabilitación. Por otra parte, tales derechos se reiteran, complementan, desarrollan y reglamentan en leyes federales como la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación, la Ley General de Salud y la Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, así como también en ordenamientos internacionales, de aplicación obligatoria conforme al artículo 133 constitucional, entre los que se encuentran la Declaración Universal de Derechos Humanos, la Convención Americana sobre Derechos Humanos, el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales “Protocolo de San Salvador”, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos,

Sociales y Culturales, el Convenio Relativo a la Discriminación en Materia de Empleo y Ocupación y la Convención sobre los Derechos del Niño.⁴

Como se puede apreciar, el derecho a la dignidad de la persona, en la mayoría de las ocasiones, se da por vulneración a otro derecho fundamental.

Este derecho establecido en la CPEUM tiene fuerza normativa y es obligación tanto para las personas como para las autoridades respetarlo y protegerlo.

Es un derecho operativo porque deriva de la propia CPEUM y además es fuente en el establecimiento y en el reconocimiento de otros derechos consagrados en la propia CPEUM.⁵

Y así lo ha reconocido el Pleno de la propia Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), al señalar que:

El artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que todas las personas son iguales ante la ley, sin que pueda prevalecer discriminación alguna por razones étnicas o de nacionalidad, raza, sexo, religión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social que atente contra la dignidad humana y que, junto con los instrumentos internacionales en materia de derechos humanos suscritos por México, reconocen el valor superior de la dignidad humana, es decir, que en el ser humano hay una dignidad que debe ser respetada en todo caso, constituyéndose como un derecho absolutamente fundamental, base y condición de todos los demás, el derecho a ser reconocido y a vivir en y con la dignidad de la persona humana, y del cual se desprenden todos los demás derechos, en cuanto son necesarios para que los individuos desarrollen integralmente su personalidad, dentro de los que se encuentran, entre otros, el derecho a la vida, a la integridad física y psíquica, al honor, a la privacidad, al nombre, a la propia imagen, al libre desarrollo de la personalidad, al estado

⁴ Tesis I.4o.A.437 A, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, México, Novena Época, Cuarto Tribunal Colegiado en materia Administrativa del Primer Circuito, t. XX, Septiembre de 2004, p. 1807.

⁵ Véase López Olvera, Miguel Alejandro, "El derecho fundamental a la dignidad humana", *Dikaion*, número 1, México, Universidad Anáhuac, 2010, pp. 8-14.

civil y el propio derecho a la dignidad personal. Además, aun cuando estos derechos personalísimos no se enuncian expresamente en la Constitución General de la República, están implícitos en los tratados internacionales suscritos por México y, en todo caso, deben entenderse como derechos derivados del reconocimiento al derecho a la dignidad humana, pues sólo a través de su pleno respeto podrá hablarse de un ser humano en toda su dignidad.⁶

En ese sentido, señala Bernardo Carbajal Sánchez:

Tal como ocurre con aquellos ríos cuyo cauce tiene una fuente subterránea que emana a la superficie, el derecho, visto como conjunto de normas jurídicas, tiene a su vez una gran fuente generadora: el principio de dignidad de la persona humana.⁷

Es decir, que el derecho a la dignidad humana, entendido bajo su consideración de principio, se presenta en el ordenamiento jurídico mexicano con fuerza normativa.

Así, de acuerdo con el texto de la CPEUM y con las consideraciones hechas por el Pleno de la SCJN, el derecho a la dignidad humana opera como fuente de otros derechos o principios reconocidos tanto en nuestra CPEUM como en algunos tratados internacionales sobre derechos humanos.

Por ejemplo:

De la dignidad humana, como derecho fundamental superior reconocido por el orden jurídico mexicano, deriva, entre otros derechos personalísimos, el de todo individuo a elegir en forma libre y autónoma su proyecto de vida. Así, acorde a la doctrina y jurisprudencia comparadas, tal derecho es el reconocimiento del Estado sobre la facultad natural de toda persona a ser individualmente como quiere ser, sin coacción ni controles injustificados, con

⁶ Tesis P. LXV/2009, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, México, Pleno, Novena Época, t. XXX, Diciembre de 2009, p. 8.

⁷ Carbajal Sánchez, Bernardo, *op. cit.*, nota 7, p. 15.

el fin de cumplir las metas u objetivos que se ha fijado, de acuerdo con sus valores, ideas, expectativas, gustos, etcétera. Por tanto, el libre desarrollo de la personalidad comprende, entre otras expresiones, la libertad de contraer matrimonio o no hacerlo; de procrear hijos y cuántos, o bien, decidir no tenerlos; de escoger su apariencia personal; su profesión o actividad laboral, así como la libre opción sexual, en tanto que todos estos aspectos son parte de la forma en que una persona desea proyectarse y vivir su vida y que, por tanto, sólo a ella corresponde decidir autónomamente.⁸

En otro caso, el Tercer Tribunal Colegiado del Décimo Quinto Circuito, estableció que:

La orden de aprehensión es un acto de autoridad que en caso de incumplir con los requisitos del artículo 16 constitucional violenta de manera grave la garantía de libertad, elemento primordial de la dignidad humana, así como la garantía de debido proceso, pues basta que se omita o se actúe en forma imprecisa por parte de la autoridad emisora para que se altere el sistema jurídico nacional. [...].⁹

Además, el derecho a la dignidad humana está reconocido por los tratados internacionales de derechos humanos. El artículo 29.b de la Convención Americana de Derechos Humanos establece en el artículo 11 que: “Toda persona tiene derecho al respeto de su honra y al reconocimiento de su dignidad”.

Asimismo, el artículo 29 de dicha Convención, señala que:

Ninguna disposición de la presente Convención puede ser interpretada en el sentido de:

- a. permitir a alguno de los Estados partes, grupo o persona, suprimir el goce y ejercicio de los derechos y libertades reconocidos en la Convención o limitarlos en mayor medida que la prevista en ella;
- b. limitar el goce y ejercicio de cualquier derecho o libertad que pueda estar

⁸ Tesis P. LXVI/2009, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, México, Pleno, Novena Época, t. XXX, Diciembre de 2009, p. 7.

⁹ Tesis XV.3o.10 P, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, México, Tercer Tribunal Colegiado del Décimo Quinto Circuito, Novena Época, t. XXI, Abril de 2005, p. 1446.

reconocido de acuerdo con las leyes de cualquiera de los Estados partes o de acuerdo con otra convención en que sea parte uno de dichos Estados;
c. excluir otros derechos y garantías que son inherentes al ser humano o que se derivan de la forma democrática representativa de gobierno, y
d. excluir o limitar el efecto que puedan producir la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre y otros actos internacionales de la misma naturaleza.

Según la interpretación hecha por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, de estos artículos deriva el principio de la dignidad humana y también el principio *pro homine* o *pro persona*.

Al respecto, ha dicho la Corte Interamericana que:

Los tratados de derechos humanos se inspiran en una noción de garantía colectiva, de manera que no establecen obligaciones *vis a vis* entre los Estados, sino que determinan la obligación de los Estados de respetar y garantizar los derechos contenidos en tales instrumentos a todos los seres humanos.

Toda interpretación de los instrumentos internacionales de derechos humanos debe atender al principio *pro homine*, es decir, éstos deben ser interpretados de la manera que más favorezca al ser humano [...].

El Derecho Internacional de los Derechos Humanos, en aplicación del principio *pro homine*, otorga mayor prevalencia a la norma que proyecte una protección a la dignidad humana (que reconozca más ampliamente los derechos humanos), con independencia de la fuente de origen de la obligación que se trate. Por ello, el ordenamiento jurídico de un Estado tiene validez en cuanto sea congruente con los derechos humanos de las personas.¹⁰

Así, el derecho a la dignidad humana, fundada en la esencia misma de la persona, implica el reconocimiento y la existencia de la vida, concebida ésta desde la

¹⁰ Opinión Consultiva OC-18/03 de 17 de septiembre de 2003, solicitada por los Estados Unidos Mexicanos.

interpretación del “vivir” como elemento amplio e integrador y no como mero acto de sobrevivencia. La dignidad humana implica el respeto a la condición de la persona, y la vigencia de su integridad física y espiritual, así como también la satisfacción de las necesidades básicas que le aseguren la posibilidad de su existencia misma.¹¹

De la explicación anterior, podemos señalar que la propia CPEUM, en su artículo 123, apartado B, fracción XIII, violenta la dignidad de la persona, de los agentes del Ministerio Público, los peritos y los miembros de las instituciones policiales de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, al no permitir la reincorporación al servicio, cualquiera que sea el resultado del juicio o medio de defensa que se hubiere promovido.

III. LA NUEVA SUPREMACÍA CONSTITUCIONAL Y LA JERARQUÍA NORMATIVA

Recordemos que antes de la reforma del 11 de junio de 2011, al artículo 1 de la CPEUM, la SCJN, señaló en diferentes criterios, la tesis de la supremacía de la CPEUM y de la jerarquía normativa.

Estos dos temas giraban en torno al artículo 133 de la CPEUM, que dispone:

Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los Tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados.

Así, en 1981, la SCJN sostuvo que:

El artículo 133 constitucional no establece preferencia alguna entre las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y los tratados que estén de

¹¹ Blengio Valdés, Mariana, *El derecho al reconocimiento de la dignidad humana*, Montevideo, AMF Editorial y librería jurídica, 2007, p. 30.

acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, puesto que el apuntado dispositivo legal no propugna la tesis de la supremacía del derecho internacional sobre el derecho interno, sino que adopta la regla de que el derecho internacional es parte del nacional, ya que si bien reconoce la fuerza obligatoria de los tratados, no da a éstos un rango superior a las leyes del Congreso de la Unión emanadas de esa Constitución, sino que el rango que les confiere a unos y otras es el mismo.¹²

Años más tarde, en 1992 la SCJN ratificó el sentido de las anteriores tesis y que habían marcado el camino para que se emitiera la jurisprudencia C/92 que a letra dice:

De conformidad con el artículo 133 de la Constitución, tanto las leyes que emanen de ella, como los tratados internacionales, celebrados por el ejecutivo Federal, aprobados por el Senado de la República y que estén de acuerdo con la misma, ocupan, ambos, el rango inmediatamente inferior a la Constitución en la jerarquía de las normas en el orden jurídico mexicano. Ahora bien, teniendo la misma jerarquía, el tratado internacional no puede ser criterio para determinar la constitucionalidad de una ley ni viceversa. Por ello, la Ley de las Cámaras de Comercio y de las de Industria no puede ser considerada inconstitucional por contrariar lo dispuesto en un tratado internacional.¹³

El criterio que sostuvo la SCJN durante muchos años y que ratificó en 1992 se siguió aplicando hasta 1999 cuando la SCJN dictó la jurisprudencia LXXVII/99 en la cual señala claramente que “esta tesis abandona el criterio sustentado en la tesis C/92”, basándose en los siguientes argumentos:

[...] estos compromisos internacionales son asumidos por el Estado mexicano en su conjunto y comprometen a todas sus autoridades frente a la comunidad

¹² *Semanario Judicial de la Federación*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación (en adelante SCJN), parte 151-156 sexta parte, 1981, p. 196. RUBRO: TRATADOS INTERNACIONALES Y LEYES DEL CONGRESO DE LA UNIÓN EMANADAS DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. SU RANGO CONSTITUCIONAL ES DE IGUAL JERARQUÍA.

¹³ *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, México, SCJN, Parte 60, Diciembre de 1992, tesis P.C/92, p. 27. RUBRO: LEYES FEDERALES Y TRATADOS INTERNACIONALES. TIENEN LA MISMA JERARQUÍA NORMATIVA.

internacional: por ello se explica que el Constituyente haya facultado al presidente de la República a suscribir los tratados internacionales en su calidad de jefe de Estado y, de la misma manera, el Senado interviene como representante de la voluntad de las entidades federativas y, por medio de su ratificación, obliga a sus autoridades. Otro aspecto importante para considerar esta jerarquía de los tratados, es la relativa a que en esta materia no existe limitación competencial entre la Federación y las entidades federativas, esto es, no se toma en cuenta la competencia federal o local del contenido del tratado, sino que por mandato expreso del propio artículo 133 el presidente de la República y el Senado pueden obligar al Estado mexicano en cualquier materia, independientemente de que para otros efectos ésta sea competencia de las entidades federativas.¹⁴

Con estos argumentos, la SCJN, “considera que los tratados internacionales se encuentran en un segundo plano inmediatamente debajo de la Ley Fundamental y por encima del derecho federal y el local”.

Manuel Becerra Ramírez expresó que “La sentencia de la Corte es muy trascendente [...] establece un sistema de recepción monista internacional que va muy de acuerdo con las más modernas tendencias del Constitucionalismo de los últimos tiempos”.¹⁵

Los tratados o convenciones suscritos por el Estado mexicano relativos a derechos humanos, señaló un tribunal colegiado, deben ubicarse a nivel de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, porque dichos instrumentos internacionales se conciben como una extensión de lo previsto en esa Ley Fundamental respecto a los derechos humanos, en tanto que constituyen la razón y el objeto de las instituciones. Por lo que los principios que conforman el derecho subjetivo público, deben adecuarse a las diversas finalidades de los medios de defensa que prevé la propia Constitución y de

¹⁴ *Semanario Judicial de la Federación y su gaceta*, México, SCJN, novena época, t. X, pleno y salas, noviembre de 1999, p.46-48.

¹⁵ “Tratados internacionales. Se ubican jerárquicamente por encima de las leyes y en un segundo plano respecto de la constitución federal (amparo en revisión 1475/98)”, *Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, México, UNAM-IIIJ, núm. 3, Julio-diciembre de 2000, p. 169.

acuerdo con su artículo 133 las autoridades mexicanas deben respetarlos, por lo que bajo ninguna circunstancia pueden ser ignorados por ellos al actuar de acuerdo a su ámbito competencial.¹⁶

Como podemos apreciar, los tribunales del Poder Judicial Federal se centraron en el texto del artículo 133 para sostener la idea de la supremacía de la Constitución y de jerarquía normativa.

La CPEUM, por una parte, configura y ordena los poderes del Estado por ella contruidos; por otra, establece los límites del ejercicio del poder y el ámbito de libertades y derechos fundamentales, así como los objetivos positivos y las prestaciones que el Estado debe cumplir en beneficio de la comunidad. En todos esos contenidos la CPEUM se presenta como un sistema preceptivo que emana del pueblo como titular de la soberanía, en su función constituyente; los preceptos de la ley fundamental están dirigidos tanto a los diversos órganos del poder establecidos por la propia CPEUM como a los ciudadanos.¹⁷

No tengo la menor duda que los principios de supremacía de la Constitución y de jerarquía normativa, están vigentes en nuestro sistema jurídico mexicano, pero a partir de la reforma a la CPEUM del 11 de junio de 2011, sólo operan en cuanto la producción normativa.

Pues como lo señala la propia SCJN: “El orden jurídico, especialmente aquel cuya personificación constituye el Estado, no es, por tanto, una dispersión de ordenamientos anárquicamente subordinados entre sí y a gusto de los gobernantes, sino que es indudablemente, una verdadera jerarquía que se integra con base en diversos niveles. La unidad de esas normas hallase constituida por el hecho de que la creación de las de grado más bajo, se encuentra determinada por otras de nivel superior, cuya creación es prevista, a su vez, por otra todavía más alta, hasta llegar a la norma primaria o fundamental que representa, siempre, la suprema razón de validez de todo orden jurídico [...]”.

¹⁶ Tesis aislada XI.1o.A.T.45 K, PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIAS ADMINISTRATIVA Y DE TRABAJO DEL DÉCIMO PRIMER CIRCUITO, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, XXXI, Mayo de 2010, p. 2079.

¹⁷ García de Enterría, Eduardo, *La Constitución como norma y el tribunal constitucional*, Madrid, Civitas, 1991, p. 49.

Es decir, en cuanto a la construcción del sistema jurídico operan estos principios, y así es que tenemos a la CPEUM como la norma suprema porque de ella derivan las diferentes categorías normativas que integran el sistema jurídico.

Ello es así, en virtud de que tanto de la CPEUM como de los tratados internacionales derivan las normas del siguiente nivel jerárquico, es decir, de la CPEUM y de los tratados derivan las leyes en sentido formal y material. Porque además, este sistema jerárquico se encuentra garantizado por el principio de reserva de ley, reconocido en la CPEUM y en los tratados internacionales.

Y entonces, tenemos que en nuestro sistema jurídico se reconoce, después de la reforma del 11 de junio de 2011, una supremacía constitucional y una jerarquía normativa únicamente en cuanto a la construcción del sistema jurídico, no en cuanto a la aplicación de las disposiciones de la propia CPEUM.

IV. LA APLICACIÓN DE LA NORMA QUE FAVOREZCA EN TODO TIEMPO A LAS PERSONAS LA PROTECCIÓN MÁS AMPLIA

1. Aspectos generales

Por otro lado, el nuevo texto del artículo 1 de la CPEUM, señala que:

En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.

Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.

Es decir, una cuestión es la construcción del ordenamiento jurídico, y otra es la aplicación de las normas, de los derechos, de los principios que integran el sistema jurídico, al caso concreto.

2. *El principio pro persona*

Y precisamente, el artículo 1 de la CPEUM, los artículos 11 y 29 de la Convención Americana de Derechos Humanos y el artículo 5 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, establecen un principio rector en materia de derechos fundamentales: el principio pro persona.

El principio pro persona implica que en la interpretación jurídica siempre se debe buscar el mayor beneficio para el hombre, es decir, que debe acudirse a la norma más amplia o a la interpretación extensiva cuando se trata de derechos protegidos y, por el contrario, a la norma o a la interpretación más restringida, cuando se trata de establecer límites a su ejercicio.¹⁸

El artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a partir de su reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de junio de 2011, tuvo importantes modificaciones que impactan directamente en la administración de justicia, porque evidencian el reconocimiento de la progresividad de los derechos humanos, mediante la expresión clara del principio pro persona como rector de la interpretación y aplicación de las normas jurídicas, privilegiando aquellas que brinden mayor protección a las personas.¹⁹

Asimismo, el artículo 11 de la CADH establece, que “Toda persona tiene derecho al respeto de su honra y al reconocimiento de su dignidad”.

Y el artículo 29 de la CADH, también establece, como quedó señalado anteriormente, el principio pro persona. Es decir, señala la CIDH:

Los tratados de derechos humanos se inspiran en una noción de garantía

¹⁸ Tesis aislada I.4o.A.464 A, Cuarto Tribunal Colegiado en materia Administrativa del Primer Circuito, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXI, Febrero de 2005, p. 1744. RUBRO: PRINCIPIO PRO HOMINE. SU APLICACIÓN ES OBLIGATORIA.

¹⁹ Tesis aislada III.4º.(III Región) 5 K (10a.), Cuarto Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Tercera Región con residencia en Guadalajara Jalisco, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro IV, enero de 2012, t. 5, p. 4320.

colectiva, de manera que no establecen obligaciones *vis a vis* entre los Estados, sino que determinan la obligación de los Estados de respetar y garantizar los derechos contenidos en tales instrumentos a todos los seres humanos.

Toda interpretación de los instrumentos internacionales de derechos humanos debe atender al principio *pro homine*, es decir, éstos deben ser interpretados de la manera que más favorezca al ser humano [...].

El Derecho Internacional de los Derechos Humanos, en aplicación del principio *pro homine*, otorga mayor prevalencia a la norma que proyecte una protección a la dignidad humana (que reconozca más ampliamente los derechos humanos), con independencia de la fuente de origen de la obligación que se trate. Por ello, el ordenamiento jurídico de un Estado tiene validez en cuanto sea congruente con los derechos humanos de las personas.²⁰

Así, “El principio *pro homine*, incorporado en múltiples tratados internacionales, es un criterio hermenéutico que coincide con el rasgo fundamental de los derechos humanos, por virtud del cual debe estarse siempre a favor del hombre e implica, como señalamos antes, que debe acudir a la norma más amplia o a la interpretación extensiva cuando se trata de derechos protegidos y, por el contrario, a la norma o a la interpretación más restringida, cuando se trata de establecer límites a su ejercicio”.²¹

3. *El control de convencionalidad*

La forma en como se debe de ponderar la aplicación de cada derecho en el caso concreto, está claramente señalada en el artículo 1 de la CPEUM, en virtud de que se establecen diferentes garantías para su operatividad.

En primer término, a través del denominado control de convencionalidad.

Fue el ex presidente de la CortelDH Sergio García Ramírez, quien acuñó el término

²⁰ Opinión Consultiva OC-18/03 de 17 de septiembre de 2003, solicitada por los Estados Unidos Mexicanos.

²¹ Tesis aislada I.4o.A.441 A, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, México, Novena Época, Cuarto Tribunal Colegiado en materia Administrativa del Primer Circuito, t. XX, Octubre de 2004, p. 2385.

“control de convencionalidad”. En su voto razonado emitido en el Caso Myrna Mack Chang vs. Guatemala, utilizó por primera vez la expresión “control de convencionalidad”.²²

En los posteriores votos razonados del juez García Ramírez,²³ encontramos la utilización del término “control de convencionalidad”, para referirse a la actividad desempeñada por la CorteIDH, consistente en la confrontación entre el hecho realizado y las normas de la CADH; en “confrontar los hechos internos –leyes, actos administrativos, resoluciones jurisdiccionales, por ejemplo—con las normas de la Convención y resolver si existe congruencia entre aquéllos y éstas, para determinar, sobre esa base, si aparece la responsabilidad internacional del Estado por incumplimiento de sus obligaciones de la misma naturaleza”.²⁴

Asimismo, el concepto “control de la convencionalidad” fue utilizado por el pleno de la CorteIDH, en el caso Almonacid Arellano vs Chile, en el 2006.

A partir de la utilización de este término por parte de la CIDH, los Estados partes en la CADH, adoptan también en sus sistemas internos el concepto de control de convencionalidad.

Nacen así, las categorías de control de convencionalidad externo y control de convencionalidad interno.

El primero de ellos, es realizado por la CorteIDH y consiste, según Víctor Bazán:

En juzgar en casos concretos si un acto o una normativa de Derecho Interno resultan incompatibles con la CADH, disponiendo en consecuencia –v.gr.—la reforma o la abrogación de dichas prácticas o normas, según corresponda, en orden a la protección de los Derechos Humanos y la preservación de la vigencia suprema de tal convención y de otros instrumentos internacionales fundamentales en este campo.

²² CIDH, Caso Myrna Mack Chang vs. Guatemala, Sentencia de Fondo, 25 de noviembre de 2003, párrafo 27.

²³ CIDH, Caso Tibi vs. Ecuador, Sentencia de Excepciones, 7 de septiembre de 2004, párrafo 3; CIDH, Caso López Álvarez vs. Honduras, Sentencia de Fondo, 1 de febrero de 2006, párrafo 30.

²⁴ CIDH, Caso Vargas Areco vs. Paraguay, Sentencia de Fondo, 26 de septiembre de 2006, párrafo 7.

Igualmente procede en el supuesto de que el Estado no haya cumplido con el deber de adoptar disposiciones de Derecho Interno (art. 2 de la CADH) para garantizar efectivamente el ejercicio de los derechos humanos reconocidos en la Convención, para lo cual la Corte, por vía jurisdiccional, impone al Estado tomar medidas legislativas o de otro carácter para satisfacer tal finalidad.

Es decir, se refiere al examen que realiza la CortelDH, “sobre la compatibilidad entre los hechos de los que toma conocimiento y los derechos y las libertades consagrados en la Convención Americana y, eventualmente, en otros instrumentos que le confieren competencia”.²⁵

El control de convencionalidad interno consiste en el examen que hacen los jueces (locales y federales), en un caso concreto, respecto de la compatibilidad o incompatibilidad entre los actos (normativos, administrativos e incluso jurisdiccionales) y/o las actuaciones emanados de los órganos del Estado y las disposiciones de los tratados internacionales en materia de derechos humanos celebrados por el Estado Mexicano, “tomando en cuenta para ello no sólo el tratado, sino también la interpretación que de él se ha realizado”.²⁶

El Primer Tribunal Colegiado en materias Administrativa y de Trabajo del Décimo Primer Circuito, señala que ejercer el control de convencionalidad entre las normas jurídicas internas y las supranacionales, “implica acatar y aplicar en su ámbito competencial, incluyendo las legislativas, medidas de cualquier orden para asegurar el respeto de los derechos y garantías, a través de políticas y leyes que los garanticen”.²⁷

Los jueces y órganos vinculados a la administración de justicia en todos los niveles están en la obligación de ejercer ex officio un “control de convencionalidad” entre las normas internas y la Convención Americana, evidentemente en el marco de sus respectivas competencias y de las

²⁵ Bazán, Víctor, “Estimulando sinergias: de diálogos jurisdiccionales y control de convencionalidad”, en Ferrer Mac-Gregor, Eduardo (Coord.), *El control difuso de convencionalidad. Diálogo entre la Corte Interamericana de Derechos Humanos y los jueces nacionales*, México, FUNDAP, 2012, p.16

²⁶ Tesis aislada I.4o.A.91 K, CUARTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, XXXI, Marzo de 2010, p. 2927.

²⁷ Tesis aislada XI.1o.A.T.47 K, PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIAS ADMINISTRATIVA Y DE TRABAJO DEL DÉCIMO PRIMER CIRCUITO, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, XXXI, Mayo de 2010, p. 1932.

regulaciones procesales correspondientes.²⁸

Señala el Cuarto Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Tercera Región con residencia en Guadalajara Jalisco, que el control de convencionalidad

se circunscribe al deber de analizar la compatibilidad entre las disposiciones y actos internos que deben aplicarse a un caso concreto y los derechos humanos que establece la Carta Magna y los tratados internacionales, así como orientados por la jurisprudencia que sobre el tema sustente la Corte Interamericana de Derechos Humanos, debido a la fuerza vinculatoria de la normativa convencional, lo cual genera la consecuencia de permitir o no la aplicabilidad de alguna disposición a un caso en concreto.²⁹

Lo anterior, precisa el Cuarto Tribunal Colegiado en materia Administrativa del Primer Circuito, “adquiere relevancia para aquellos órganos que tienen a su cargo funciones jurisdiccionales, pues deben tratar de suprimir, en todo momento, prácticas que tiendan a denegar o delimitar el derecho de acceso a la justicia”.³⁰

De tal manera, la exigencia del control de convencionalidad infraestatal obedece a la dinámica de irradiación de la jurisprudencia de la CortelDH hacia los Estados que han aprobado y ratificado la CADH y reconocido la jurisdicción contenciosa de tal Tribunal.

Asimismo, han señalado los tribunales del Poder Judicial, que desde ahora, los órganos de justicia nacional están obligados a ejercer el control de constitucionalidad, convencionalidad y difuso de convencionalidad, en los siguientes términos:

- i) constitucionalidad, con el objeto de desaplicar una norma jurídica que sea incompatible con la Ley Fundamental, con base en sus artículos 1o., 40,

²⁸ CIDH, Caso Cabrera García y Montiel Flores vs. México, Sentencia de Excepción Preliminar, 26 de noviembre de 2010, párrafo 225.

²⁹ Tesis aislada III.4º.(III Región) 2 K (10ª.), Cuarto Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Tercera Región con residencia en Guadalajara Jalisco, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro IV, enero de 2012, tomo 5, p. 4319.

³⁰ Tesis aislada I.4o.A.91 K, Cuarto Tribunal Colegiado en materia Administrativa del Primer Circuito, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, XXXI, Marzo de 2010, p. 2927.

41 y 133; ii) convencionalidad, respecto de actos de autoridad, entre ellos, normas de alcance general, conforme a las atribuciones que les confieren los ordenamientos a los que se hallan sujetos y las disposiciones del derecho internacional de los derechos humanos a las que se encuentren vinculados por la concertación, ratificación o adhesión de los tratados o convenciones del presidente de la República; iii) difuso de convencionalidad, que queda depositado tanto en tribunales internacionales, o supranacionales, como en los nacionales, a quienes mediante aquél se les encomienda la nueva justicia regional de los derechos humanos y adquieren, además, la obligación de adoptar en su aparato jurídico tanto las normas como su interpretación a través de políticas y leyes que garanticen el respeto a los derechos humanos y sus garantías explícitas previstas en sus constituciones nacionales y, desde luego, en sus compromisos internacionales, con el objeto de maximizar los derechos humanos.³¹

A. El camino para realizar el control de convencionalidad

La CortelDH fija un criterio o estándar (que es un umbral mínimo –valga la redundancia–, cuyo alcance puede ser ampliado por las jurisdicciones internas) y, control de convencionalidad, mediante los órganos competentes locales quienes lo aplican (en la medida de lo aplicable) en los casos concretos que se presenten.

B. Las directivas

1. Los Jueces nacionales deben inicialmente respetar los derechos humanos establecidos en la Constitución Federal y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte.³²

2. Asimismo, deben acudir tanto a los criterios emitidos por el Poder Judicial de la Federación como a los establecidos por la Corte Interamericana

³¹ Tesis XI.1o.A. T.55 K (9a.), Primer Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y de Trabajo del Décimo Primer Circuito, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XII, septiembre de 2012, t. 3, p. 1685.

³² Tesis de jurisprudencia I.9º.P. J/1 (10a.), Noveno Tribunal Colegiado en materia Penal del Primer Circuito, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro V, febrero de 2012, t. 3, p. 2218.

de Derechos Humanos para evaluar si existe algún derecho que resulte más favorable y procure una protección más amplia del que se pretende proteger.³³

3. Es posible invocar la jurisprudencia de [la CIDH] como criterio orientador cuando se trate de la interpretación y cumplimiento de las disposiciones protectoras de los derechos humanos.³⁴

4. Tratándose de los derechos humanos, los tribunales del Estado mexicano como no deben limitarse a aplicar sólo las leyes locales, sino también la Constitución, los tratados o convenciones internacionales conforme a la jurisprudencia emitida por cualesquiera de los tribunales internacionales que realicen la interpretación de los tratados, pactos, convenciones o acuerdos celebrados por México.³⁵

5. Todos los órganos jurisdiccionales nacionales deberán, en principio, ejercer el control de convencionalidad de las normas, atendiendo no sólo a los derechos humanos que consagra nuestra Carta Magna, sino también a los contenidos en los tratados internacionales que la Nación tenga suscritos en materia de derechos humanos.³⁶

C. Los criterios

Para que los jueces ejerzan el control de convencionalidad, deben de seguir los siguientes criterios establecidos, hasta el momento, por los tribunales del poder judicial federal.

³³ Tesis de jurisprudencia I.9º.P. J/1 (10a.), Noveno Tribunal Colegiado en materia Penal del Primer Circuito, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro V, febrero de 2012, t. 3, p. 2218.

³⁴ Tesis aislada I.7o.C.51 K, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, t. XXVIII, Diciembre de 2008, p. 1052.

³⁵ Tesis aislada XI.1o.A.T.47 K, Primer Tribunal Colegiado en materias Administrativa y de Trabajo del Décimo Primer Circuito, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, XXXI, Mayo de 2010, p. 1932.

³⁶ Tesis aislada III.4º.(III Región) 5 K (10a.), Cuarto Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Tercera Región con residencia en Guadalajara Jalisco, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro IV, enero de 2012, t. 5, p. 4320.

- a) Interpretación conforme en sentido amplio, lo que significa que los jueces del país -al igual que todas las demás autoridades del Estado Mexicano-, deben interpretar el orden jurídico a la luz y conforme a los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales en los cuales el Estado Mexicano sea parte, favoreciendo en todo tiempo a las personas con la protección más amplia;
- b) Interpretación conforme en sentido estricto, lo que significa que cuando hay varias interpretaciones jurídicamente válidas, los jueces deben, partiendo de la presunción de constitucionalidad de las leyes, preferir aquella que hace a la ley acorde a los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales en los que el Estado Mexicano sea parte, para evitar incidir o vulnerar el contenido esencial de estos derechos; y,
- c) Inaplicación de la ley cuando las alternativas anteriores no son posibles.³⁷

D. *Parámetros de análisis*

Se integra de la manera siguiente:

- 1) Todos los derechos humanos que contemple la Constitución Federal (con fundamento en sus artículos 1o. y 133), así como la jurisprudencia emitida por el Poder Judicial de la Federación;
- 2) Todos los derechos humanos que dispongan los tratados internacionales en los que el Estado Mexicano sea parte;
- 3) Criterios vinculantes de la Corte Interamericana de Derechos Humanos sustentados en las sentencias en las que el Estado Mexicano sea parte, y criterios orientadores de la jurisprudencia y precedentes de la citada Corte, cuando el Estado Mexicano no sea parte.³⁸

³⁷ Tesis aislada P. LXIX/2011(9a.), Pleno, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Libro III, diciembre de 2011, t. 1, p. 552. Véase también la Tesis aislada III.4º.(III Región) 5 K (10a.), Cuarto Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Tercera Región con residencia en Guadalajara Jalisco, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro IV, enero de 2012, t. 5, p. 4320.

³⁸ Tesis aislada III.4º.(III Región) 5 K (10a.), Cuarto Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Tercera Región con residencia en Guadalajara Jalisco, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro IV, enero de 2012, t. 5, p. 4320.

V. REFLEXIÓN FINAL

La CIDH, siguiendo una constante línea argumentativa, ha señalado que los Estados tienen, como parte de sus obligaciones generales, un deber positivo de garantía con respecto a los individuos sometidos a su jurisdicción. Ello supone tomar todas las medidas necesarias para remover los obstáculos que puedan existir para que los individuos puedan disfrutar de los derechos que la CADH reconoce.³⁹

Recordemos que México ha incorporado a su sistema jurídico un gran número de tratados internacionales que contienen derechos fundamentales; ha agregado los contenidos de diferentes tratados y declaraciones en materia de derechos fundamentales, así como los derechos y las libertades inherentes a la persona, a su calidad humana, ya sean de contenido civil, político, económico o social, etcétera, como también todas las sanciones dispuestas con motivo de delitos que atenten contra el hombre, desde el genocidio hasta la discriminación racial, de la mujer, de los sexos, así como también otras actitudes degradantes.

Los tratados internacionales que contienen derechos fundamentales celebrados por nuestro país han creado un verdadero “sistema” de protección y respeto de los principios, derechos, garantías y libertades fundamentales.

Los tratados internacionales que contienen derechos fundamentales, como la CADH, amplían la esfera de derechos de las personas, señalados y garantizados por la CPEUM, y que, obviamente no se contraponen a ella sino que la complementan.

La protección de los derechos fundamentales va unida necesariamente a la restricción del ejercicio del poder estatal. La comunidad internacional reconoce la existencia de estos derechos fundamentales, y obliga objetivamente a los Estados a no vulnerar ni obstaculizar su pleno goce y ejercicio, así como garantizar la vigencia sociológica de aquellos en su territorio, por el bien común, so pena de reparar y responder frente a la comunidad internacional.

La CADH y los distintos tratados que contienen derechos fundamentales, que han sido

³⁹ CIDH. Caso Cantos. Párrafo 49.

ratificados por nuestro país han incorporado un importante número de principios, derechos, garantías y libertades fundamentales, que en su gran mayoría constituyen un avance sobre el estado previo de nuestra legislación, y que además definen con mayor amplitud que nuestra CPEUM muchos de esos principios, derechos, garantías y libertades; por ello, la CADH tiene una importancia práctica como propósito normativo de acrecentamiento material, del ámbito de libertad y de la esfera de derechos de las personas.⁴⁰

Además, hay que reconocer que en la actualidad tanto los jueces como los abogados tienen que tomar en cuenta las recomendaciones, las opiniones y los fallos de los tribunales internacionales en la aplicación jurisdiccional del derecho interno.⁴¹

Se está entonces, afirma Pereira Anabalón, en otro momento de la evolución del sistema: no se trata sólo de proclamar los derechos fundamentales de la persona o de promoverlos o de protegerlos, “sino de la obligación de los Estados de respetarlos y de adoptar los instrumentos adecuados para que sean reales y efectivos. Estas obligaciones se asumen no solamente en función de los seres humanos, sin distinciones de ninguna clase, sino también frente a los demás Estados y a la comunidad internacional”.⁴²

En ese sentido, consideramos que en la hipótesis contemplada en el artículo 123, apartado B, fracción XIII de la CPEUM no es la que más favorece a la persona, en su calidad de servidor público, en su calidad de miembro de una institución policial.

En consecuencia, los jueces deben de utilizar las técnicas y mecanismos que contempla el sistema jurídico mexicano, que no se agota con el texto de la CPEUM, sino que se extiende a todas aquellas normas internacionales como son sentencias, informes,

⁴⁰ Gordillo, Agustín, “Fuentes supranacionales del derecho administrativo”, en Cassagne, Juan Carlos (director), *Derecho administrativo. Obra colectiva en homenaje al profesor Miguel S. Marienhoff*, Buenos Aires, Abeledo-Perrot, 1998, p. 250.

⁴¹ Ver Buerghenthal, Thomas, “La jurisprudencia internacional en el derecho interno”, en Nieto Navia, Rafael (editor), *La corte y el sistema interamericanos de derechos humanos*, San José, 1994, p. 68. Por su parte, Agustín Gordillo afirma que “Poco a poco deberemos acostumbrarnos a consultar las colecciones de jurisprudencia supranacionales y no debemos tampoco olvidar que las opiniones consultivas de la Corte de San José son igualmente obligatorias en el plano interno”. Gordillo, Agustín, “La creciente internacionalización del derecho”, en Fernández Ruiz, Jorge (coord), *Perspectivas del derecho administrativo en el siglo XXI*, México, UNAM, 2002, p. 87.

⁴² Pereira Anabalón, Hugo, “La protección de los derechos humanos por la Corte Interamericana de Derechos Humanos”, *Revista de la Facultad de Derecho de México*, México, UNAM, t. XL, núms. 172-173-174, julio – diciembre de 1990, p. 238.

observaciones generales, opiniones consultivas, y demás insumos provenientes de los comités pertenecientes a las Naciones Unidas, de los diversos órganos jurisdiccionales de defensa de los derechos humanos, así como de los relatores temáticos o por país que también pertenecen al sistema de la ONU, que conforman ahora todo un corpus iuris en materia de derechos humanos, con la finalidad de garantizar los derechos fundamentales reconocidos en el sistema jurídico.

La CortelDH ya ha condenado a los Estados parte para que modifiquen sus constituciones nacionales cuando sean contrarias a la Convención. Evitemos una vergonzosa sentencia de la CortelDH y respetemos los derechos de las personas, que es la primera obligación no del Estado, sino de las personas en sus relaciones con las demás personas.

EL RÉGIMEN JURÍDICO DE LOS MIEMBROS DE LOS CUERPOS DE SEGURIDAD.
NUEVAS PERSPECTIVAS FRENTE A LA REFORMA CONSTITUCIONAL
EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS DE 2011

Jorge Ulises CARMONA TINOCO*

SUMARIO:

I. Introducción a la problemática y situación actual del artículo 123 constitucional. II. A manera de diagnóstico. Comentarios generales al texto previo a la reforma de 2011 al Título Primero, Capítulo I, de la Constitución. III. La armonización de la Constitución con el Derecho Internacional de los Derechos Humanos. El texto derivado de la reforma constitucional de 10 de junio de 2011. IV. El control de convencionalidad. V. La posible inconvencionalidad de la fracción XIII del artículo 123, apartado B.

I. INTRODUCCIÓN A LA PROBLEMÁTICA Y SITUACIÓN ACTUAL DEL
ARTÍCULO 123 CONSTITUCIONAL

La seguridad pública constituye una de las tareas más importantes y a su vez, delicadas para mantener el Estado de Derecho, el orden de la vida en sociedad y la tranquilidad de sus integrantes; es una labor necesaria para que éstos puedan desarrollar sus actividades en un ambiente de libertad y sin la constante zozobra por alguna afectación a su vida, su integridad y sus bienes, así como los de su familia.

Dicha actividad es un deber ineludible del Estado, cuya existencia obedece precisamente a la garantía de la libertad de las personas y su vida de paz, ya que si no existe seguridad pública, el propio ejercicio de las libertades está amenazado y la misión prístina del Estado se ve fracturada.¹

La esencial tarea de la seguridad pública se complementa y coordina con otras igual de importantes, como son: la procuración e impartición de justicia, cada una con

* Investigador en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y Defensor de los Derechos Universitarios por la misma institución. Investigador Nacional por el SNI-CONACYT.

¹ Cfr. Fernández, Ruiz, Jorge, "Apuntes para una teoría jurídica de las actividades del Estado", *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, UNAM-IJ, núm. 99, septiembre-diciembre de 2000, págs. 1013-1054. Donde el autor explica cuáles son los fines del Estado, de la función y el servicio públicos.

objetivos y mecanismos específicos. Así lo establece el artículo 21 constitucional, en la parte que señala:

“La seguridad pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, que comprende la prevención de los delitos; la investigación y persecución para hacerla efectiva, así como la sanción de las infracciones administrativas, en los términos de la ley, en las respectivas competencias que esta Constitución señala. La actuación de las instituciones de seguridad pública se regirá por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos reconocidos en esta Constitución.”

Una tarea de tal importancia debería estar a cargo de personas preparadas, competentes, eficaces y conscientes de su delicada misión, pues ésta se debe desarrollar, además, con pleno respeto a los derechos humanos. No es posible concebir un cuerpo de seguridad que a su vez cometa atropellos hacia aquellos que debe proteger, así como tampoco es posible concebir órganos de procuración de justicia, los cuales, para llevar a cabo su labor, cometan delitos como son: la tortura, la detención arbitraria, la utilización de pruebas obtenidas de manera ilícita, etcétera.

Desafortunadamente, a la tarea de seguridad pública no se le han aplicado los recursos económicos que amerita y se ha dejado en muchas ocasiones en manos de personal que carece de una adecuada preparación, servidores públicos ineficaces, mal pagados y sin consciencia alguna de la tarea que tienen encomendada. Esto ha sido uno de los factores que ha provocado no en menos ocasiones, que el personal que integra las instituciones de seguridad pública sea proclive a la corrupción, la complicidad con la delincuencia o, en casos extremos, a convertirse en agentes criminógenos con placa de policía, lo que les brinda autoridad e impunidad; una combinación letal para los derechos de los ciudadanos y una derrota para el Estado. Los discursos sobre esa problemática se suceden unos a otros, van y vienen, se toman medidas apresuradas, y de profesionalizar al “vapor”, mediante el intento de nuevos esquemas, se estrenan uniformes, y todo lo que se estime, pueda cambiar la credibilidad social hacia dichas

instituciones, aún sin conseguirlo.²

Las medidas que se asumen también han tomado curso hacia los propios miembros de los cuerpos de seguridad, muchos de los cuales tal vez inician su labor con sentido patriótico y ganas de hacer la diferencia, pero pronto se ven orillados a entrar al sistema espurio de corrupción y connivencia que impera –las “manzanas podridas” y las condiciones de trabajo producen sus efectos nocivos–.

Ante la gangrena que aqueja a las corporaciones de seguridad pública, se decide tomar medidas para deshacerse de los miembros desleales y deshonestos, sin considerar que eso no termina el problema, pues sólo les retira la “placa”, pero no acaba la impunidad, sólo se traslada, de manera que posibles delincuentes con placa, ahora serán delincuentes a secas, además, con conocimiento en manejo de armas, operativos y como funcionan las corporaciones al interior.

Ante la necesidad de un cambio drástico, los operadores del sistema no afinan los mecanismos para distinguir a quienes realmente ameritan acciones contundentes en su contra, de quienes no están en esa hipótesis, de aquí que recurren a la “caja negra” de los controles de confianza, mecanismos subjetivos, poco confiables y hasta cierto punto manipulables, a efecto de impedir que ingresen a las corporaciones o lograr que salgan, los elementos que no pasan el “test” de confianza.

En esta última hipótesis, ha preocupado que quienes no cumplen con el estándar impuesto puedan conservar la membresía, gracias a los estándares del derecho laboral y, en última instancia, gracias a las bondades al parecer inagotables del juicio de amparo.

Esto ha llevado a la adopción de medidas legislativas del más alto nivel, nos referimos a la reforma a la Constitución Federal, de manera que, por una parte, los miembros de los

² En torno al tema de la preparación de los cuerpos policiacos, existe relativamente poca bibliografía actualizada, un esfuerzo sobre el tema corresponde a la obra de Orellana Wiarco, Octavio A., *Seguridad Pública. Profesionalización de los policías*, México, Porrúa, 2010; donde se propone un análisis que abarca además de los aspectos constitucionales y legales de la seguridad pública, la cultura policial, el universo de cuerpos que cumplen la función de la seguridad pública, y en sus dos capítulos finales, desarrolla las bases y pautas respecto de la capacitación de los cuerpos policiales a fin de formalizar y profesionalizar su preparación.

cuerpos de seguridad expulsados no puedan refugiarse en los estándares del derecho laboral y que, aquellos que acudan a las vías jurisdiccionales, incluyendo el amparo, no puedan lograr por dicho medio regresar por la puerta trasera a la corporación.

Sin embargo, hay que considerar que la generalidad de las normas jurídicas, que es una de sus características primordiales, trae consigo un precio que pagar, como se dice coloquialmente “que paguen justos por pecadores”, esto es, que los cambios los resientan todos, en lugar de sólo quienes lo ameritan.

Lo anterior queda claramente visualizado con la reforma constitucional al artículo 123 constitucional, en la parte que se refiere a las relaciones laborales de los cuerpos de seguridad. Dicha reforma se llevó a cabo el 18 de junio de 2008 y estableció en la fracción XIII del apartado B:

“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.

Los agentes del Ministerio Público, los peritos y los miembros de las instituciones policiales de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, podrán ser separados de sus cargos si no cumplen con los requisitos que las leyes vigentes en el momento del acto señalen para permanecer en dichas instituciones, o removidos por incurrir en responsabilidad en el desempeño de sus funciones. Si la autoridad jurisdiccional resolviera que la separación, remoción, baja, cese o cualquier otra forma de terminación del servicio fue injustificada, el Estado sólo estará obligado a pagar la indemnización y demás prestaciones a que tenga derecho, sin que en ningún caso proceda su reincorporación al servicio, cualquiera que sea el resultado del juicio o medio de defensa que se hubiere promovido.

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 periciales, de sus familias y dependientes, instrumentarán sistemas complementarios de seguridad social.

El Estado proporcionará a los miembros en el activo del Ejército, Fuerza Aérea y Armada, las prestaciones a que se refiere el inciso f) de la fracción XI de

este apartado, en términos similares y a través del organismo encargado de la seguridad social de los componentes de dichas instituciones”. (Las cursivas son nuestras)

La interpretación constitucional del precepto es obligada, pues contiene ambigüedades e incluso errores. Algunos de los cuales comentamos a continuación:

En primer término es inexacto que lo que señala el párrafo primero de la fracción en cita, pues *se regirán por sus propias leyes* fácilmente lleva a equívoco de pensar que militares, marinos, personal del servicio exterior, agentes del Ministerio Público, peritos y los miembros de las instituciones policiales, se darán sus propias leyes, las cuales, no pueden surgir sino sólo de los órganos legislativos con competencia para ello.

Por otro lado, en dicha parte, ese precepto se encuentra en una frontera angosta si se toma en cuenta que el artículo 13 constitucional prohíbe las leyes privativas, lo que estaría sujeto a interpretación en un caso concreto, es decir, si las leyes para un cuerpo o corporación específica que genera un régimen propio y ajeno a los demás puede ser considerada como una ley privativa o especial, más no especializada. Es posible que el concepto de ley privativa que incluye entre otras, las características de encontrarse dirigidas a una aplicación temporal y personal determinadas, deba reinterpretarse, puesto que a pesar de que se excluye de esa clasificación a los cuerpos normativos que comprenden a individuos que se ubican en una clasificación determinada, en virtud de los efectos que producen regímenes especializados como el de la fracción XIII del apartado B del artículo 123 constitucional.³

³ Algunos criterios jurisprudenciales de épocas pasadas referían los alcances de las leyes privativas, como son: a) si la materia de que se trata desaparece luego de aplicarse a un caso previsto y determinado; b) cuando menciona individualmente a las personas a las que se va aplicar un determinado ordenamiento; y en caso contrario, una ley no tiene ese carácter cuando es aplicada sin consideración de las personas a todos los casos que previene; a) la ley no es privativa cuando comprende a un determinado número de individuos, y b) las leyes relativas “a cierta clase de personas” no son disposiciones privativas, porque comprenden a todos los individuos que se encuentran o lleguen a encontrarse en la clasificación establecida. Cfr. La tesis del rubro: Leyes privativas. Concepto constitucional de. Folio 5466, *Informe a la Suprema Corte de Justicia de la Nación 1969*, Segunda Parte, Sala Auxiliar, Jurisprudencia y Tesis Aisladas, 7ª. Época, pág. 58. Disponible en línea en: <http://info4.juridicas.unam.mx/const/tes/7/11/5466.htm> y <http://ius.scjn.gob.mx/documentos/tesis/388/388040.pdf>

Sin embargo, un criterio más reciente explica las diferencias que presentan las leyes privativas respecto de las leyes especiales, al precisar que: “Las leyes privativas se caracterizan porque se refieren a personas nominalmente designadas, atendiendo a criterios subjetivos y por el hecho de que después de aplicarse al

La segunda parte del precepto es aún más preocupante, pues se erige como una clara violación del acceso a la justicia, al impedir que una decisión judicial tenga los efectos que les son inherentes y consustanciales, en caso de encontrarse que se trató de un acto injustificado.

Los agentes del Ministerio Público, los peritos y los miembros de las instituciones policiales de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, podrán ser separados de sus cargos si no cumplen con los requisitos que las leyes vigentes en el momento del acto señalen para permanecer en dichas instituciones, o removidos por incurrir en responsabilidad en el desempeño de sus funciones. Si la autoridad jurisdiccional resuelve que la separación, remoción, baja, cese o cualquier otra forma de terminación del servicio fue injustificada, el Estado sólo estará obligado a pagar la indemnización y demás prestaciones a que tenga derecho, sin que en ningún caso proceda su reincorporación al servicio, cualquiera que sea el resultado del juicio o medio de defensa que se hubiere promovido.

El acceso a la justicia no se cumple con la mera posibilidad de acceder formalmente a órganos estatales, sean o no materialmente jurisdiccionales, para hacer valer todo tipo de derechos, sino para obtener una decisión razonada y, de ser el caso, favorable a la

caso previsto y determinado de antemano pierden su vigencia, encontrándose prohibidas por el artículo 13 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, debido a que atentan contra el principio de igualdad jurídica; mientras que las leyes especiales, aun cuando se aplican a una o a varias categorías de personas relacionadas con hechos, situaciones o actividades específicas, sí se encuentran investidas de las características de generalidad, abstracción y permanencia, dado que se aplican a todas las personas que se colocan dentro de las hipótesis que prevén y no están dirigidas a una persona o grupo de ellas individualmente determinado, además de que su vigencia jurídica pervive después de aplicarse a un caso concreto para regular los casos posteriores en que se actualicen los supuestos contenidos en ellas, no transgrediendo, por tanto, el citado precepto constitucional.” Tesis por reiteración no.196732, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, 9ª. Época, Tomo VII, marzo de 1998, pág. 7.

De esa manera, la naturaleza de la ley privativa merece una nueva consideración que apunte no exclusivamente a la posibilidad de incluir o no alguna persona, es decir, a particularizar la ley, sino que debe apuntar también a los efectos y a la justificación de esos regímenes especiales que limiten derechos desproporcionadamente como una medida alternativa ante la ineficiencia de sistemas de selección de personal como lo son, por ejemplo, los exámenes de confianza. Resulta evidente de la lectura de la tesis de jurisprudencia de la 9ª Época arriba citada, cómo el criterio de “persona o grupo de ellas individualmente determinado” utilizado a manera de elemento diferenciador entre las normas privativas respecto de las llamadas especiales, como en el caso presente, no es del todo claro. Lo que sí resulta claro es cómo, la igualdad que prevé el texto constitucional se pone en riesgo.

pretensión hecha valer y que tal determinación sea efectivamente aplicada.

El precepto en cuestión pone en un lugar de privilegio y máxima autoridad, por encima de los órganos jurisdiccionales a las decisiones administrativas de separación, remoción, baja, cese o cualquier otra forma de terminación del servicio. Ello contraría la esencia misma de la división de poderes, pues convierte a las decisiones administrativas en intocables en sus efectos, cuando nuestro sistema está erigido sobre la base de la revisión judicial de las actuaciones de autoridades administrativas y legislativas, con todo lo que resulte de ello.

De esta manera, a todas luces se aprecia antijurídico e incluso lógicamente contradictorio que, quien reciente en su esfera de derechos un acto arbitrario, y lo demuestre así ante los tribunales, no pueda combatir sus efectos nocivos en cuanto a la estabilidad laboral.

Una medida como la consagrada en la propia Constitución se explica a partir de la situación que hemos comentado en párrafos previos, pero de ninguna manera se justifica en derecho. Lo que refleja una incapacidad manifiesta de las autoridades administrativas para documentar con eficacia los casos que ameriten la terminación de la relación laboral para con los miembros de los cuerpos de seguridad pública.

Por otra parte, en atención a que por décadas el sistema jurídico mexicano operó bajo el principio jerárquico y de supremacía constitucional, toda problemática que desbordaba la capacidad de las instancias para atenderla, se resolvía elevando a nivel constitucional el tema, para fijarlo y blindarlo, por así decirlo, contra posibles planteamientos de inconstitucionalidad, incluyendo la procedencia del juicio de amparo. No obstante, con la reforma constitucional de 10 de junio de 2011, se sientan nuevas bases para analizar la compatibilidad de tales medidas con los derechos humanos, aún se encuentren insertas en la propia Carta Magna.⁴

⁴ Un tema que se relaciona con el presente es el de la constitucionalidad de las reformas constitucionales, al respecto pueden consultarse algunos trabajos recientes que se aproximan al tema que se localiza dentro de las discusiones sobre el control constitucional mediante la acción de inconstitucionalidad, algunos autores estudian actualmente temas relativos al control judicial previo de las reformas constitucionales, al respecto véase: Carpizo, Enrique, "El control de las reformas constitucionales en México. Un Análisis judicial pendiente, en Astudillo, César y Córdova, Lorenzo (coords.), *Reforma y control de la Constitución*, México, UNAM-IJ, 2011, pp. 47-66. Además, resulta interesante conocer la discusión de la Suprema Corte acerca del

Una problemática colateral es la incidencia de ausencia de normatividad en materia de beneficios de seguridad social para los integrantes de los cuerpos de seguridad.

El señalamiento genérico de que se regirán por sus propias leyes, no significa que éstas contravengan disposiciones o principios constitucionales y, mucho menos, derechos humanos. El derecho a la seguridad social y los beneficios de ésta es un derecho humano. El precepto constitucional que comentamos lo deja en claro, pues no hay ningún tipo de disposición que excluya a los miembros de los cuerpos de seguridad de ser titulares de los derechos propios de la seguridad social.

Es más, la propia Constitución así lo ordena pues el párrafo correspondiente establece:

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 periciales, de sus familias y dependientes, instrumentarán sistemas complementarios de seguridad social.

La teleología del precepto es inequívoca, hay un deber de fortalecer la seguridad social a favor de los beneficiarios ahí señalados, lo cual implica atribuciones que el propio precepto fija, que para cumplir con tal objetivo al señalar que se instrumentarán sistemas complementarios de seguridad social, lo cual presupone la existencia previa del sistema de seguridad social regular u ordinario y, a este, sumarle beneficios en atención a las delicadas y peligrosas tareas que llevan a cabo el *personal del Ministerio Público, de las corporaciones policiales y de los servicios periciales*.

Es criticable y preocupante que al amparo de una interpretación torcida de la Constitución, existan entidades federativas que no sólo no hayan implementado el régimen complementario de seguridad social, sino que, por el contrario, incluso hayan dejado fuera del ordinario a los miembros de los cuerpos de seguridad o a sus familiares.

amparo interpuesto contra el procedimiento de reforma constitucional, en la obra editada por ese Máximo Tribunal que recoge los debates del pleno sobre esa cuestión, con motivo del recurso de revisión promovido contra la determinación de un Juez de Distrito que consideró improcedente una demanda de amparo interpuesta con motivo de una reforma al artículo 122 constitucional del 22 de agosto de 1996: *Amparo contra el procedimiento de reformas a la Constitución*, 2ª reimp., México, SCJN, 2000.

Tal actuación, basada en la falta de voluntad de algunas legislaturas locales, o por parte de los poderes ejecutivos estatales, es jurídicamente intolerable y debe ser resuelta de inmediato, pues sus efectos afectan incluso a aquello que se pretendía lograr con la reforma de 2008 a la Constitución.

En efecto, si los miembros de los cuerpos de seguridad encuentran que ni ellos, ni sus familias tienen la cobertura básica de prestaciones de seguridad social, como servicios médicos o pensiones, esto se traduce en un desincentivo para llevar a cabo una labor tan importante, además de ser una franca violación a los derechos humanos. En los apartados siguientes nos ocuparemos del impacto de la reforma constitucional de 10 de junio de 2011 en los temas comentados.

II. A MANERA DE DIAGNÓSTICO. COMENTARIOS GENERALES AL TEXTO PREVIO A LA REFORMA DE 2011 AL TÍTULO PRIMERO, CAPÍTULO I, DE LA CONSTITUCIÓN

El actual texto del Título Primero, Capítulo I, de la Constitución de 1917 es producto de aproximadamente 92 reformas realizadas desde entonces al año 2010, respecto a los 29 artículos que lo integran.

Hay preceptos que no han sido objeto de modificación alguna desde 1917, que son los artículos 7, 8, 9, 11, 12, 13, 15 y 23. Los que han tenido tan sólo una modificación que son los artículos 2, 10, 14 y 24; los que han tenido dos modificaciones son los artículos 1, 25, 26 y 29; han tenido tres modificaciones los preceptos número 6, 17 y 19; los más reformados hasta la fecha son: el artículo 5, con cuatro reformas; los artículos 8, 21 y 22, con cinco modificaciones; los artículos 3, 16 y 20, con seis modificaciones cada uno; el artículo 4 con siete cambios; y el 27 con dieciséis reformas.

La gran mayoría de las reformas han sido llevadas a cabo en las últimas tres décadas, que coinciden con el inicio de la etapa en que nuestro país comenzó a ratificar tratados internacionales en materia de derechos humanos. De esta manera, se contaba con un texto constitucional con claroscuros en materia de derechos humanos, algunos actualizados y otros de plano rezagados ante los logros y avances reconocidos mundialmente.

Así, no obstante que los cambios a los primeros 29 artículos han sido constantes, ya desde hace varios años se dejaba sentir la necesidad de una modificación de mayor envergadura, que permitiera poner por completo al día y a tono el texto constitucional, con los estándares internacionales derivados, sobre todo, de los tratados en materia de derechos humanos.

Dicha necesidad se generó gracias a la confluencia de varios factores, entre ellos, la creación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos a mediados de 1990, y su labor en la difusión de los derechos humanos; la ratificación de un número cada vez mayor de instrumentos internacionales de derechos humanos, tanto de carácter general, como específicos para la protección de determinados derechos, grupos o personas; la participación decisiva de las organizaciones no gubernamentales o de la sociedad civil, que comenzaron a proliferar en el tema de derechos humanos a mediados de la década de los noventa del siglo pasado; el sometimiento de México a la competencia contenciosa de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en diciembre de 1998, y a algunos de los Comités de Naciones Unidas encargados de supervisar el cumplimiento de tratados internacionales, en el 2002; algunos criterios judiciales que propiciaron cambios en la jerarquía tradicional de los tratados internacionales, con respecto a la Constitución y el resto de las leyes federales y locales; la persistencia de violaciones a los derechos humanos, documentadas en el ámbito interno y objeto de observaciones o recomendaciones y sentencias, por instancias internacionales; y constantes y contestes señalamientos de la academia nacional, que desde diversos ángulos ponía en evidencia las inconsistencias, incompatibilidades y rezagos del texto constitucional en diversos temas de derechos humanos, así como la conveniencia de poner al día la normativa constitucional.

III. LA ARMONIZACIÓN DE LA CONSTITUCIÓN CON EL DERECHO INTERNACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS. EL TEXTO DERIVADO DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE 10 DE JUNIO DE 2011

a) La nueva denominación del Título Primero, Capítulo I

La denominación del Título Primero, Capítulo I, de la Constitución Federal, “de las garantías individuales” pasa a ser “los Derechos Humanos y sus Garantías”.

De entrada podemos afirmar que hubiese sido mucho mejor técnicamente la nomenclatura única de “Los Derechos Humanos”, pero reconocemos que hay inercias aún muy arraigadas que ha sido difícil vencer para dejar atrás, en definitiva, la nomenclatura de “garantías” en el apartado sustantivo de los derechos.

No obstante lo anterior, la nomenclatura nueva que se propone, posee un significado muy distinto a la original y no se trata de un simple ajuste o actualización.

Al denominarse el capítulo en comento en principio como “los derechos humanos...”, hay un reconocimiento constitucional pleno a la denominación universal de los derechos básicos de la persona, lo que impedirá sustentar la falsa dicotomía que rezaba que una cosa son los derechos humanos y otra muy distinta las garantías individuales. A partir de la entrada en vigor de la reforma no hay duda alguna, la Constitución prevé derechos humanos.

Al analizar la frase completa “los Derechos Humanos y sus Garantías”, encontramos que no evoca dos tipos de derechos, por una parte los derechos humanos y, por la otra, las conocidas garantías individuales, sino que se alude a los derechos humanos y, técnicamente, a los instrumentos que le sirven de garantía, esto es, los medios a través de los cuales se busca su eficacia cuando las autoridades los desconozcan o de plano los transgredan, que son los previstos básicamente en los artículos 97, 99, 102, 103 y 107, y 105 constitucionales, es decir, respectivamente, la facultad de investigación (que la reforma deposita en la CNDH), el juicio de protección de los derechos político electorales del ciudadano, el amparo y las controversias y acciones de inconstitucionalidad.

En este sentido, la alusión al término “garantías” en la denominación apuntada, no tiene ni debe dársele el significado tradicional, sino el moderno de medios constitucionales para la protección de los derechos humanos, en especial de tipo judicial.

Así, damos cuenta del cambio a la denominación del catálogo de derechos, como la primera de las modificaciones sustantivas que traerá consigo la reforma de 2011 por aprobarse.⁵

⁵ Para conocer las transformaciones de los conceptos de garantías individuales, derechos humanos y garantías constitucionales, ver el libro clásico de Isidro Montiel y Duarte, *Estudio sobre las garantías individuales*, México, Porrúa, 1998, págs. 6, 25, 26, entre otras; y sobre la evolución del concepto garantía: Fix-Zamudio, Héctor, *Estudio de la Defensa de la Constitución en el Ordenamiento Mexicano*, 2ª. ed., México,

b) Algunos de los cambios al artículo 1º constitucional

Uno de los temas más relevantes que significarán un parte aguas en el orden jurídico mexicano, es el otorgamiento de rango constitucional a las normas de derechos humanos previstas en los tratados internacionales, con la correspondiente obligación de su acatamiento por parte de los operadores jurídicos. Esto nos lleva a considerar los cambios, que no son los únicos, a los párrafos primero y segundo del artículo 1º constitucional.

El texto derivado de la reforma del artículo 1º, párrafo primero, establece:

En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.

En armonía con el comentario que realizamos a la nueva denominación del catálogo constitucional de derechos de la persona, el artículo 1º deja en claro que el género único son los derechos humanos, los cuales se encuentran, por una parte, en el texto constitucional y, por la otra, en tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte.

Aún cuando no se debe dejar de mencionar que los tratados no son la única fuente de los derechos humanos a nivel internacional, si son tal vez la más importante en la actualidad, por ello la reforma acierta en situarlos como una fuente de derechos de la persona al mismo rango que los de la propia Constitución.

Por otra parte, cabe acotar que el texto no hace referencia únicamente a los tratados internacionales de derechos humanos, sino a los derechos humanos previstos en tratados internacionales, esto es, se amplía el espectro tomando en cuenta el criterio de los derechos y no el de los instrumentos que los contienen.

En pocas palabras, se contemplan no sólo los tratados cuya naturaleza y esencia sea de derechos humanos, sino también las disposiciones que contengan tales derechos, así se encuentren en tratados internacionales que no formen parte del grupo reconocido de tratados de derechos humanos, por ejemplo, lo que ocurre con muchos tratados derivados de la Organización Internacional del Trabajo, o lo sucedido con la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares, de cuyo artículo 36 la Corte Interamericana derivó en la Opinión Consultiva 16, reglas básicas del debido proceso en caso de extranjeros sometidos a juicio en un país diverso al de su origen.

En este sentido, la gama e índole de los derechos reconocidos en el nuevo párrafo primero del artículo 1º constitucional, es amplísima y de lo más benéfica al reconocimiento de los derechos humanos a favor de las personas.

Los derechos mencionados no sólo adquieren un reconocimiento constitucional expreso, sino que, además, se les sitúa en la cúspide de la jerarquía normativa, con respecto al resto de las disposiciones del orden jurídico mexicano. En efecto, se da un paso definitivo a favor de los derechos humanos de fuente internacional, al situarlos más allá del carácter infra constitucional y supra legal reconocido judicialmente en la actualidad.

La jerarquía es primordial a la hora de resolver conflictos de normas, que a partir de ahora, la de carácter superior la poseen las normas de derechos humanos con algunas precisiones que explicaremos a continuación a propósito del párrafo segundo del artículo 1º constitucional, que trae consigo la reforma, mismo que establece:

“(...) Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.”

El párrafo segundo del artículo 1º formula los principios de interpretación conforme y de interpretación pro persona. El primero de ellos, lleva a la interpretación armónica entre las normas de derechos humanos, independientemente de su fuente constitucional o internacional, con el resto del texto de la propia Constitución y con los tratados de derechos humanos.

Esto en principio pudiera parecer tautológico, sin embargo, atendiendo a que el párrafo 1º hace referencia a normas de derechos humanos y no a tratados de derechos humanos, es perfectamente posible que tales normas deban ser compatibilizadas con la propia Constitución y con los tratados especializados en materia de derechos humanos, lo que lleva a la hora de aplicar los derechos humanos a la necesaria interpretación armónica de los estándares disponibles.

No obstante lo anterior, el precepto va más allá, pues impone no sólo la armonización vía interpretación, sino que dispone que de los sentidos posibles que arroje dicho ejercicio se privilegie aquel que depare mayor beneficio a las personas, esto es, que la interpretación no sea restrictiva, sino que se maximice dentro de los márgenes posibles a favor de la libertad, lo que constituye la esencia del principio pro persona.

En el tema que nos ocupa, sólo de manera ilustrativa se puede mencionar el Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, que en sus artículos 5, 7 y 9, establece:

“Artículo 5

1. Ninguna disposición del presente Pacto podrá ser interpretada en el sentido de reconocer derecho alguno a un Estado, grupo o individuo para emprender actividades o realizar actos encaminados a la destrucción de cualquiera de los derechos o libertades reconocidos en el Pacto, o a su limitación en medida mayor que la prevista en él.

2. No podrá admitirse restricción o menoscabo de ninguno de los derechos humanos fundamentales reconocidos o vigentes en un país en virtud de leyes, convenciones, reglamentos o costumbres, a pretexto de que el presente Pacto no los reconoce o los reconoce en menor grado.”

“Artículo 7

Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona al goce de condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias que le aseguren en especial:

- a) Una remuneración que proporcione como mínimo a todos los trabajadores:
 - i) Un salario equitativo e igual por trabajo de igual valor, sin distinciones de ninguna especie; en particular, debe asegurarse a las mujeres condiciones de

trabajo no inferiores a las de los hombres, con salario igual por trabajo igual;

ii) Condiciones de existencia dignas para ellos y para sus familias conforme a las disposiciones del presente Pacto;

b) La seguridad y la higiene en el trabajo;

c) Igual oportunidad para todos de ser promovidos, dentro de su trabajo, a la categoría superior que les corresponda, sin más consideraciones que los factores de tiempo de servicio y capacidad;

d) El descanso, el disfrute del tiempo libre, la limitación razonable de las horas de trabajo y las variaciones periódicas pagadas, así como la remuneración de los días festivos.”

“Artículo 9

Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a la seguridad social, incluso al seguro social.”

Por su parte, sumándose a estos estándares, se encuentran aquellos provenientes del Protocolo de San Salvador, que es el tratado interamericano en materia de derechos económicos, sociales y culturales. Dicho instrumento señala en sus artículos 4, 5, 7 y 9:

“Artículo 4

No Admisión de Restricciones

No podrá restringirse o menoscabarse ninguno de los derechos reconocidos o vigentes en un Estado en virtud de su legislación interna o de convenciones internacionales, a pretexto de que el presente Protocolo no los reconoce o los reconoce en menor grado.”

“Artículo 5

Alcance de las Restricciones y Limitaciones

Los Estados partes sólo podrán establecer restricciones y limitaciones al goce y ejercicio de los derechos establecidos en el presente Protocolo mediante leyes promulgadas con el objeto de preservar el bienestar general dentro de una sociedad democrática, en la medida que no contradigan el propósito y razón de los mismos.”

“Artículo 7

Condiciones Justas, Equitativas y Satisfactorias de Trabajo

Los Estados partes en el presente Protocolo reconocen que el derecho al trabajo al que se refiere el artículo anterior, supone que toda persona goce del mismo en condiciones justas, equitativas y satisfactorias, para lo cual dichos Estados garantizarán en sus legislaciones nacionales, de manera particular:

- a. una remuneración que asegure como mínimo a todos los trabajadores condiciones de subsistencia digna y decorosa para ellos y sus familias y un salario equitativo e igual por trabajo igual, sin ninguna distinción;
- b. el derecho de todo trabajador a seguir su vocación y a dedicarse a la actividad que mejor responda a sus expectativas y a cambiar de empleo, de acuerdo con la reglamentación nacional respectiva;
- c. el derecho del trabajador a la promoción o ascenso dentro de su trabajo para lo cual se tendrán en cuenta sus calificaciones, competencia, probidad y tiempo de servicio;
- d. la estabilidad de los trabajadores en sus empleos, de acuerdo con las características de las industrias y profesiones y con las causas de justa separación. En casos de despido injustificado, el trabajador tendrá derecho a una indemnización o a la readmisión en el empleo o a cualesquiera otra prestación prevista por la legislación nacional;
- e. la seguridad e higiene en el trabajo;
- f. la prohibición de trabajo nocturno o en labores insalubres o peligrosas a los menores de 18 años y, en general, de todo trabajo que pueda poner en peligro su salud, seguridad o moral. Cuando se trate de menores de 16 años, la jornada de trabajo deberá subordinarse a las disposiciones sobre educación obligatoria y en ningún caso podrá constituir un impedimento para la asistencia escolar o ser una limitación para beneficiarse de la instrucción recibida;
- g. la limitación razonable de las horas de trabajo, tanto diarias como semanales. Las jornadas serán de menor duración cuando se trate de trabajos peligrosos, insalubres o nocturnos;
- h. el descanso, el disfrute del tiempo libre, las vacaciones pagadas, así como la remuneración de los días feriados nacionales.”

“Artículo 9

Derecho a la Seguridad Social

1. Toda persona tiene derecho a la seguridad social que la proteja contra las consecuencias de la vejez y de la incapacidad que la imposibilite física o mentalmente para obtener los medios para llevar una vida digna y decorosa. En caso de muerte del beneficiario, las prestaciones de seguridad social serán aplicadas a sus dependientes.

2. Cuando se trate de personas que se encuentran trabajando, el derecho a la seguridad social cubrirá al menos la atención médica y el subsidio o jubilación en casos de accidentes de trabajo o de enfermedad profesional y, cuando se trate de mujeres, licencia retribuida por maternidad antes y después del parto.”⁶

IV. EL CONTROL DE CONVENCIONALIDAD

Previo a la reforma constitucional de 2011, llegó a México en 2009 la sentencia del caso *Radilla vs. Estados Unidos Mexicanos* de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en la cual, la Corte, al parecer siguiendo antecedentes previos, señala que los jueces de toda índole —federales o locales— deben llevar a cabo un control ex officio de convencionalidad en los asuntos de los que conozcan⁷, lo cual significa que ese control debe realizarse, sea invocado o no por las partes en el juicio. La segunda parte del párrafo en el que la Corte indica esto, dice que además se debe atender a la interpretación que de esos tratados hace el intérprete oficial, en este caso la misma Corte Interamericana. Es ésta la parte que nos indica que el control de convencionalidad, de oficio, no sólo tiene que ver con los preceptos, sino también con la interpretación judicial de ellos, es decir, debe atenderse a la Convención y a la

⁶ Además de los pactos internacionales de derechos humanos, conviene tener presente que la seguridad social ha sido reconocida expresamente como un derecho humano en diversos instrumentos en el marco de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), que incluyen: la Declaración de Filadelfia de 1944, y la Recomendación núm. 67, sobre la seguridad de los medios de vida; así como en los siguientes convenios: núm. 102, sobre la seguridad social (norma mínima) de 1952; núm. 118, sobre la igualdad de trato (seguridad social) de 1962; núm. 121, sobre las prestaciones en caso de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales, suscrito en 1964 y enmendado en 1980; núm. 128, sobre las prestaciones de invalidez, vejez y sobrevivientes, de 1967; núm. 130, sobre asistencia médica y prestaciones monetarias de enfermedad, de 1969; núm. 157 sobre la conservación de los derechos en materia de seguridad social, de 1982; núm. 168, sobre el fomento del empleo y la protección contra el desempleo, de 1988; así como el núm. 183, revisado en el año 2000, sobre el Convenio sobre la protección de la maternidad.

⁷ Corte IDH, *Caso Radilla Pacheco Vs. México. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 23 de noviembre de 2009. Serie C No. 209, párrafo 339.

jurisprudencia. ¿De dónde surge ese tema? Hay quienes parten del caso Almonacid contra Chile⁸, yo lo hago del caso Barrios Altos⁹.

En ambos casos, la Corte Interamericana declaró que las leyes de amnistía son incompatibles con los derechos humanos, porque sólo han sido usadas para dejar en la impunidad a —sobre todo— personas del Ejército en esos países, mismos que participaron en una serie de asesinatos en épocas de dictadura. Así pues, la Corte dice que tales leyes no son compatibles con la Convención Americana sobre Derechos Humanos, pero además carecen de todo efecto jurídico. Este aspecto que parece sencillo es un cambio impresionante, un parte aguas respecto a la jurisprudencia internacional, ya que la propia Corte Interamericana, en una opinión consultiva, expresó que ella no puede hacer control abstracto de convencionalidad. Por ejemplo, si existe una norma, en un país, contraria a la Convención, no es posible conocer del asunto hasta en tanto esa ley no haya sido aplicada. Así pues, la Corte manifiesta que para poder conocer de un asunto, se le debe proporcionar un caso en el que haya sido aplicada tal ley. Pero en el caso de Chile y Perú —Almonacid y Barrios Altos—, la Corte disintió, pues al conocer en abstracto una ley y señalar su incompatibilidad y carencia de efectos jurídicos, está prácticamente expulsándola del ordenamiento interno, lo que es un aspecto muy grave, pues la Corte estaría convirtiéndose no sólo en un órgano que declara la incompatibilidad, sino que declara los nulos efectos jurídicos de una norma, cuestión que en estricto sentido corresponde al Estado en cuestión vía sus propios procedimientos constitucionales. Tales son los prolegómenos del llamado control de constitucionalidad.

Ahora, en México, después del caso Radilla, se suma la discusión que realiza la Suprema Corte de Justicia para analizar cuáles eran sus atribuciones y obligaciones al respecto¹⁰, derivadas del mencionado fallo interamericano. Pero, la discusión de ese caso se dio prácticamente ya estando vigente la reforma, lo que cambió en gran parte la discusión en el más alto tribunal interno.

⁸ Corte IDH, *Caso Almonacid Arellano y otros Vs. Chile. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 26 de septiembre de 2006. Serie C No. 154, párrafo 124.

⁹ Corte IDH. *Caso Barrios Altos Vs. Perú. Fondo*. Sentencia de 14 de marzo de 2001. Serie C No. 75, párrafos 41 a 44.

¹⁰ Suprema Corte de Justicia de la Nación, “Resolución dictada por el Tribunal en Pleno en el Expediente Varios 912/2010”, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 4 de octubre de 2011.

La discusión aludida llevó a que la Suprema Corte afirmara el tema del control de convencionalidad difuso, así como a dejar sin efectos las dos tesis¹¹ que prohibían el control difuso de constitucionalidad.

A partir de entonces, el problema fue cómo debía entenderse dicho control. La Suprema Corte, en sus consideraciones, elaboró una serie de parámetros que derivaron en varias tesis, las que, parafraseando, señalan que al tratarse de órganos jurisdiccionales deben llevar a cabo, cuando aplican el Derecho, la interpretación conforme, la aplicación del principio *pro persona* y, en dado caso, el control de constitucionalidad o convencionalidad, según corresponda. Con relación a la jurisprudencia de la Corte Interamericana, nuestro Tribunal determinó que los criterios que deriven de sentencias que involucren a México, tienen prácticamente un carácter vinculante, el resto de los criterios, es decir, los que emita la Corte con relación a casos de otros países, tienen un estatus orientador.

Referente a las autoridades administrativas, la Corte señaló que sólo pueden llevar a cabo interpretación conforme, aplicación del principio *pro persona*, pero no pueden llevar a cabo control ni de constitucionalidad ni de convencionalidad difuso, esto es, no pueden desaplicar norma alguna, sólo entenderla a la luz de su mayor compatibilidad con los derechos humanos.

Ahora bien, para entender este tema en la práctica, recordemos que el control difuso, sea de uno u otro tipo, implica que cuando se encuentra una incompatibilidad entre una norma a la que se está llamado a aplicar y la Constitución —en términos de los derechos previstos en ella— y los tratados, no se declara inconstitucional la norma es decir, no se expulsa del ordenamiento, ya que sólo puede hacerlo el Poder Judicial de la Federación en uso de sus atribuciones de control constitucional. El órgano jurisdiccional en cuestión desaplica la norma incompatible al caso concreto, más la misma queda vigente.

¹¹ Tesis jurisprudenciales número P./J 73/99 y P./J. 74/99, bajo los rubros: Control judicial de la Constitución. Es atribución exclusiva del Poder Judicial de la Federación, y Control difuso de la constitucionalidad de normas generales. No lo autoriza el artículo 133 de la constitución.

De esta manera, el control de constitucionalidad difuso o de convencionalidad difuso, significan desaplicar la norma en el caso concreto y aplicar la norma de la Constitución o de los tratados en cuestión. En este punto, es preciso cuidar la nomenclatura por parte de los jueces ordinarios, es decir, se puede hablar de asimetría, incompatibilidad, desajustes, pero no debe mencionarse la palabra inconstitucional, puesto que se abre un flanco para que por esa vía se declare la invasión a una serie de atribuciones que todavía conserva el Poder Judicial de la Federación, en particular la Suprema Corte.¹²

Un aspecto que me parece relevante es el evitar la “tentación” de hacer uso indiscriminado de estos nuevos poderes por parte de los jueces ordinarios, porque de acuerdo con la reforma constitucional hay, en mi opinión: 1) una gradación que señala que primero debe llevarse a cabo la interpretación conforme, tratar de salvar la norma vía interpretación, tratar de encontrar cierto sentido, para poder salvar la norma, porque el principio es la integridad del ordenamiento; 2) si la interpretación conforme no ayuda en eso, entonces debe usarse el principio *pro persona*, que tiene dos modalidades: a) si una disposición posee distintos sentidos, debe elegirse el más favorable a los derechos y libertad de la persona; y b) cuando la norma choca con otra norma, debe olvidarse el criterio jerárquico para resolver la cuestión, y dar paso a la norma más favorable a la libertad.

En materia de derechos humanos, el criterio jerárquico fue desplazado por el principio *pro persona*, pues ahora no importa cuál es la jerarquía de una norma, lo relevante es cuál de ellas es la que otorga la mayor protección a los derechos. La ley o los reglamentos pueden otorgar más derechos y eso no implica que se vaya en contra de la Constitución, porque ella misma lo permite, siempre y cuando se situé dentro de los límites de la misma. En caso de que el principio *pro persona* no tenga margen de aplicación, se dejará a un lado y se utilizará la ponderación, es decir, a la luz del caso concreto, se analiza cuál de los derechos que están en conflicto deben ceder ante otros en esas circunstancias.

¹² Algunas consideraciones sobre el tema en: Carmona Tinoco, Jorge Ulises, “Derechos fundamentales” en Uribe Arzate, Enrique (coord.), *La construcción del Estado Constitucional en México: agenda mínima y presupuestos científicos*, México, Universidad Autónoma del Estado de México, págs. 79-119. En particular, sobre algunos cambios con motivo de la reforma de 2011 que impactan tanto a los ámbitos sustantivos como al sector de garantía, 100-103, y en específico como parte de ese sector y sobre el control de convencionalidad en sede interna, las páginas 109-115.

Así pues, lo anterior significa que no se puede usar arbitrariamente el control de convencionalidad, primero debe pasarse por la interpretación conforme, por el principio *pro persona*, incluso por ponderación, y si aún con eso la norma continúa con problemas, entonces se procede a la desaplicación en el caso concreto. Por supuesto, el sistema nos llevará de nueva cuenta, al juicio de amparo; en dicha oportunidad, se validará o no el análisis de compatibilidad, o en su caso se dictará la resolución en un sentido diverso, etcétera.

El punto central es que, para llevar a cabo tanto interpretación conforme, como utilización del principio *pro persona*, e incluso control difuso, debe realizarse un análisis, para lo cual existe una serie de parámetros: 1) se debe verificar la existencia del tratado; 2) comprobar su publicación en el *Diario Oficial de la Federación*; 3) no obstante su publicación, se debe constatar que ya entró en vigor; 4) analizar si México hizo o no reservas, pues éstas son un “pero” que pone el Estado; 5) ver si hay una declaración interpretativa, y 6) analizar finalmente si en efecto el tratado es aplicable al caso que se presenta, es decir, si se cumplen los parámetros de validez (espacial, material, temporal y personal).

Así pues, una vez verificados los aspectos formales, debe existir una guía para conocer si la forma en que se interpreta el tratado es o no adecuada.

Los tratados, sobre todo la Convención de Viena sobre Derechos de los Tratados, de 1969, ratificada por México¹³, en su artículo 30 incluye reglas de interpretación de los tratados. Éstas indican que deberán interpretarse de buena fe, de acuerdo con el sentido ordinario del lenguaje, etcétera. Además, algunos tratados de derechos humanos contienen criterios de interpretación, como los incluidos en la Convención Americana en su artículo 29.

Con relación a la jurisprudencia de carácter internacional, entraña todo un debate su formación, invocación y alcances. Para algunos, todo criterio es jurisprudencia internacional, pero para otros técnicamente sólo lo es aquello que deriva de una

¹³ La Convención fue aprobada por el Senado el 29 de diciembre de 1972, ratificada el 25 de septiembre de 1974, el 14 de febrero de 1975 fue publicado su decreto de promulgación en el *Diario Oficial de la Federación*, entró en vigor el 27 de enero de 1980.

función jurisdiccional, proveniente de un procedimiento contradictorio, lo que reduce el universo de posibilidades, o bien aquello que emite la Corte Interamericana en casos contenciosos, todo lo cual es debatible.

En nuestro país, al parecer se dificulta el manejo de la jurisprudencia interamericana, dado que estamos acostumbrados a un sistema formalizado de precedentes, que inició gracias a Ignacio Vallarta, quien inspirado en el modelo norteamericano logró incorporarlo en la *Ley de Amparo* de 1882. Desde entonces el sistema de precedentes se fue formalizando hasta su regulación actual; en cambio, en el sistema internacional la identificación, invocación y trabajo con precedentes no está sujeto a formalidades expresas, lo que dificulta su comprensión.

La propia Corte Interamericana no impone criterios para la formación y aplicación de sus precedentes, pero éstos deberán tomarse sólo de la parte considerativa del fallo correspondiente. La jurisprudencia se encuentra en la parte de consideraciones de la propia Corte Interamericana y debe cumplir con dos requisitos: 1) que exista el precedente y 2) que sea en efecto aplicable al caso concreto.

Los efectos de la reforma constitucional de 10 de junio de 2011 y el control de convencionalidad que trajo consigo la sentencia de la Corte Interamericana en el caso Radilla de 2009, tal como lo recepcionó la Suprema Corte a través del expediente 912/2010, fijan las nuevas bases para entender, interpretar y aplicar las normas de derechos humanos en nuestro país, por parte de todas las autoridades y, en particular por los órganos jurisdiccionales de toda índole.

V. LA POSIBLE INCONVENCIONALIDAD DE LA FRACCIÓN XIII DEL ARTÍCULO 123, APARTADO B

En la parte inicial del presente trabajo panorámico nos referimos a una problemática muy particular, que deriva del artículo 123, apartado B, en su fracción XIII, en su versión proveniente de la reforma de 2008.

A la hora de vincular esto con la reforma constitucional y, en particular, con los criterios que posibilitan y mandatan el control difuso de la convencionalidad, estos

pueden ser algunos de los resultados preliminares según los tres grandes temas que puntualizamos, es decir, 1) que los cuerpos de seguridad, entre otros, se regirán por sus propias leyes; 2) que la culminación injustificada de la relación laboral de tales miembros no lleva en ningún caso a la reinstalación del servidor público; y 3) el régimen y los beneficios de seguridad social a favor de los miembros de los cuerpos de seguridad y de sus familiares, en particular ante la omisión legislativa de desarrollarlos.

Con relación al primer tema, si bien la existencia de un régimen propio para los cuerpos de seguridad pudiera explicarse, el mismo no puede, ni debe, trasgredir los derechos humanos que se encuentran ahora en la cúspide del orden jurídico mexicano y que cuentan con instrumentos de garantía nacional e internacional. En el primer caso representados por el amparo, tal como se encuentra regulado luego de la reforma constitucional de 6 de junio de 2011 y por la nueva ley de amparo de 2 de abril de 2013.

La omisión legislativa en que pudieran incurrir los órganos legislativos en proveer dicha normatividad, daría lugar a intentar por vía de amparo, bajo las nuevas reglas, a obligar al legislador a actuar en plazos perentorios o a la creación de bases mínimas de fuente judicial para hacer valer los derechos humanos que estuvieren comprometidos en tanto el legislador actúa. De no ser esto posible o dable, habría lugar para plantear el asunto en el ámbito internacional ante la Comisión Interamericana, y con posibilidades luego de esta etapa de acudir a la Corte Interamericana de Derechos Humanos. También hay posibilidades de acudir a los órganos de supervisión de Naciones Unidas para plantear la cuestión desde el ángulo de las obligaciones derivadas del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, sobre la base de la igualdad y la no discriminación, dado que aún no está en vigor el Protocolo Facultativo del Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales –del cual nuestro país aún no es Estado Parte–.

Por lo que se refiere al segundo punto, la Constitución misma estaría comprometida, pues es contrario al acceso a la justicia material y al debido proceso –como los previstos en el artículo 8 y 25 de la Convención Americana–, que las pretensiones que se eluciden al nivel judicial no tengan los efectos que las impulsan en virtud de la existencia de texto expreso en la Constitución. Esto provocaría que la Constitución pudiera ser tachada de inconveniente en sede interna, lo cual podría ser posible,

aunque *políticamente incorrecto*, de no ser así, el asunto también podría llevarse a conocimiento de las instancias internacionales, que sobre parámetros de derechos humanos así seguramente lo declararían, obligando a México a modificar dicha parte del texto constitucional para hacerla compatible con los compromisos internacionales a favor de la persona.

En lo que toca al tercer aspecto, sobre los beneficios de seguridad social, como comentamos en su oportunidad, éstos son parte de los derechos humanos y del propio texto constitucional, entendido de manera racional y acorde con los parámetros de la interpretación constitucional, se deriva que los miembros de los cuerpos de seguridad y sus familiares no sólo deben ser titulares y gozar de los beneficios normales o regulares en materia de seguridad social, sino que tienen derecho a un sistema complementario –esto es, no sustituto ni disminuido–, a su favor. Es decir, que el sistema complementario que se establezca redunde de manera proporcional en el riesgo que asumen quienes forman parte de dichos cuerpos de seguridad.

Diversas entidades federativas se encuentran en falta ante los estándares que trajo consigo la reforma de derechos humanos y la de amparo, en este tenor, hacemos votos porque entiendan los legisladores y las autoridades administrativas y judiciales, que afectar el goce de derechos básicos, así sea en nombre de depurar las corporaciones, no lleva a la larga a mejores situaciones o a terminar con los problemas de seguridad, por el contrario, ponen contra la pared a aquellos de quienes depende la seguridad de todos, afectando con ello el derecho a vivir y desarrollar sus actividades y el ejercicio de las libertades en un clima de orden y paz, donde impere el Estado de Derecho acorde con la dignidad humana.

En el ínterin del proceso editorial de la presente colaboración se procesó y decidió en la Suprema Corte de Justicia de la Nación la resolución de la contradicción de tesis 293/2011, cuyas discusiones se dieron a finales de agosto y principios de septiembre de 2013. De dicha contradicción, cuyo engrose aún no ha sido culminado y hecho público, significó al parecer un cambio en el estado de cosas normativo, derivado de la reforma constitucional de 10 de junio de 2011.

En la contradicción de tesis señalada se debatieron varios temas alrededor de la situación de las normas de fuente internacional, frente al texto de la Constitución

Federal. Como señalamos en apartados previos, la reforma constitucional situó a las normas de derechos humanos de los tratados internacionales al nivel de las normas de derechos humanos de la propia Constitución, sin embargo, existen en ésta una serie de preceptos e hipótesis que aluden a restricciones manifiestas a determinados derechos, por ejemplo, la figura del arraigo, la extinción de dominio, la compra de tiempo aire para efectos de campañas electorales, la situación de la participación de las personas extranjeras en asuntos de índole político, el voto pasivo de los ministros de culto y también, por supuesto, la restricción prevista en el artículo 123, apartado B, fracción XIII, entre otras.

La aplicación del principio pro persona en los asuntos donde incidan tales hipótesis, obliga a dar preferencia a las disposiciones de derechos humanos previstas en los tratados, cuando éstas sean más favorables a la persona. Sin embargo, se debe considerar que no toda restricción a los derechos humanos es per se contraria a éstos, pues se debe analizar si ella es legítima o no, para lo cual la Corte Interamericana ha desarrollado un test derivado de la interpretación del artículo 30 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y que podemos resumir en los requisitos siguientes:

- 1) Legalidad de la medida restrictiva.*
- 2) Finalidad de la medida restrictiva.*
- 3) Necesidad en una sociedad democrática y proporcionalidad de la medida restrictiva:*
 - i) La existencia de una necesidad social imperiosa - interés público imperativo;*
 - ii) La exclusividad en la nominación y el medio idóneo menos restrictivo para regular el derecho a ser votado; y*
 - iii) Proporcionalidad respecto del interés que se justifica y adecuación al logro del objetivo legítimo.*

No obstante existir el camino señalado para analizar la incidencia del principio pro persona o el test para las restricciones legítimas, el debate en la Suprema Corte mexicana derivó en una solución distinta, pues se coligió que las restricciones constitucionales a los derechos humanos debían prevalecer ante las normas de fuente internacionales que les fueran opuestas. Salvo lo que explicita el engrose correspondiente, ello

significa que se alteraron las bases de la reforma constitucional de junio de 2011 y se regresó en ese tema a la tradicional supremacía de la Ley Fundamental.

Si bien en la resolución de la contradicción de tesis gravitaron otros temas, el punto central fue la elevación jerárquica de las restricciones constitucionales a los derechos humanos, de manera que éstas prevalezcan en casos concretos. Esto fija un nuevo estado de cosas, incluso para el tema que nos ocupa, pero no deja la situación sin problemas, en virtud de que en una jurisdicción internacional la prevalencia se inclinará por el principio pro persona y por el análisis de la legitimidad o no de las restricciones impuestas de lo cual podría derivar la declaración de inconvencionalidad de la propia Constitución y, por consiguiente, la necesidad de su reforma en la hipótesis de restricción correspondiente.

Cabe recordar, en abono a lo anterior, el contenido del artículo 27 de la Convención de Viena sobre Derechos de los Tratados, que establece de manera contundente en su primera parte: “27. El derecho interno y la observancia de los tratados. Una parte no podrá invocar las disposiciones de su derecho interno como justificación del incumplimiento de un tratado”.

CAPÍTULO CUARTO
POLÍTICAS PÚBLICAS EN MATERIA DE SEGURIDAD PÚBLICA

POLÍTICAS PÚBLICAS EN MATERIA DE SEGURIDAD PÚBLICA
EN EL ESTADO DE GUANAJUATO

POLÍTICAS PÚBLICAS EN MATERIA DE SEGURIDAD PÚBLICA EN EL ESTADO DE GUANAJUATO

José Luis MARTÍNEZ BOCANEGRA*

ABSTRAC

En la ponencia denominada, Políticas públicas en materia de seguridad pública en el Estado de Guanajuato, se reflexiona sobre las disposiciones constitucionales que rigen a los miembros de los cuerpos de seguridad pública y se cuestiona la falta de credibilidad de los exámenes de control de confianza. A la par, se propone la creación de una Ley de Control de Confianza para el Estado de Guanajuato y, consecuentemente, la creación de un Instituto de Evaluación y Control de Confianza, a fin de evaluar a quienes son responsables de nuestra seguridad.

Asimismo, plantea que los conflictos laborales entre el gobierno estatal y/o municipal con los elementos de seguridad pública, sean jurisdiccionalmente llevados a cabo por el Tribunal de Conciliación y Arbitraje para los Trabajadores al Servicio del Estado y de los Municipios y, lo concerniente a lo administrativo, los exámenes de control de confianza, sean resueltos procesalmente por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Guanajuato.

Es importante referir que al no ser abogado o especialista en el tema, la postura que ahora se expone sobre el régimen jurídico de los cuerpos de seguridad pública, será desde mi perspectiva como legislador.

Para contextualizar el tema de los cuerpos de seguridad pública, partiremos de la idea de que todos entendemos que tener una policía confiable es responsabilidad del Estado. En torno a ello, se hace la pregunta ¿el Estado mexicano o el gobierno es –o en algunos estados de la república–, un Estado fallido en el tema de la seguridad pública?

En cuanto a ello es valioso considerar que hablar de un Estado fallido¹, es cuando el Estado *falla* en todas o en algunas políticas. Eso es fallar. Por tanto, se concluye que

* Diputado del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática en la Sexagésima Segunda Legislatura del Congreso del Estado de Guanajuato.

¹ Para mayor abundamiento en el tema consúltese las obras de CHOMSKY, Noam, *Estados Fallidos: El abuso del poder y el ataque a la democracia*, B. S.A., Barcelona, 2007; y, RUIZ MEDRANO, Salvador Francisco, "De los estados fallidos", *Revista Bolivariana de Derecho*, n° 11, Santa Cruz de la Sierra, Bolivia 2011, pp. 97 y 98.

es aquí donde se tiene que analizar qué tipo de políticas públicas desde el Congreso Federal y Local se deben de ir implementando, en tal o cual orden de gobierno.

El marco jurídico de la seguridad pública tiene su base en el artículo 21 Constitucional, el cual norma todo lo referente a la seguridad pública, desde el ámbito federal hasta el municipal.

Por otra parte, el artículo 123 Constitucional, en su apartado B, fracción XIII, refiere el caso de los cuerpos de seguridad o los elementos de seguridad pública que han sido cesados o dados de baja por cualquier motivo, los cuales no podrán volver a contratarse². Esto también se contempla en la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública³, que promulgó el Presidente Felipe Calderón Hinojosa en el 2009, y que de ahí desprende justamente, se da la ruta para la certificación de todas las policías del país, para lo cual se estableció un plazo, a enero de este año, respecto al que de manera posterior el Senado de la República dio una prórroga de diez meses, porque no se cumplió el objetivo.

Por tanto, es en ese marco jurídico en el que tenemos que basarnos como legisladores locales y tenerlo muy claro. Eso es importante, considerando la forma en como se ha dado la certificación en los Centros de Evaluación y Control de Confianza. Donde ha habido una serie de inconformidades de los mismos cuerpos de seguridad, sus elementos se han ido hasta huelgas. Aquí mismo en León, Guanajuato, ha habido manifestaciones; en Guadalajara se tomó la Plaza Liberación; se ha hecho necesaria la intervención de la Comisión de Derechos Humanos, incluso, hasta se ha hablado de que se derogue la fracción XIII del apartado B del artículo 123.

Pero, ¿Qué es lo que se dice? Que no hay certeza, que no hay imparcialidad. Luego esto se conjuga con los jefes policiacos, con los elementos de seguridad, en los afectos y desafectos; y sobre todo, se critica mucho sobre el uso del polígrafo. En relación a esta prueba se comenta que cuando el policía llega al examen ya va predispuesto, porque se dan extorsiones como: *si no te portas bien o no me cumples con la cuota, te voy a*

² Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

³ Vid, artículos 73 y 74 de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

mandar al examen!; entonces los policías llegan nerviosos, entran en contradicciones, ¡en fin!. Sin dejar de considerar que quien aplica los exámenes no son expertos en ello. Así de delicada es la situación, porque ello tiene que ver con los derechos humanos de los policías.

En ese punto de los derechos humanos, la Comisión Estatal de Derechos Humanos del Estado de Jalisco hablaba de que no eran imparciales los Centros de Evaluación y Control de Confianza de ese Estado, y por eso tantas demandas de esta naturaleza.

Luego, también el asunto físico, en cuanto a peso y talla de los elementos, es motivo para que los despidan. Hay casos como en el Estado de Sinaloa, por nombrar alguno, en donde aprueban en un 30% estos exámenes; y en Campeche y Yucatán, aprueban el 100%, cuando es de tomarse en cuenta que se trata de pruebas estandarizadas. Sobre este punto también habría que ver si esa evaluación tendría que ser así, estandarizada.

Por lo que debemos de ser muy puntuales y centrar bien el objetivo sobre qué tipo de policía queremos, qué tipo de cuerpos de seguridad, y analizar el perfil del policía. Porque tenemos claro que son las primeras líneas que son captadas por el crimen organizado, además de que se puede llegar a considerar que una policía que no es confiable, es como tener una policía con balas de salva, lo cual no tiene ningún sentido.

Este mismo año, la Secretaría de Gobernación, en voz de su titular, habló de una reforma a la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, porque no han funcionado los Centros de Evaluación y Control de Confianza, lo cual hace indispensable consultar a expertos internacionales en cuerpos de seguridad policial, para ir transitando a una buena reforma. La misma idea se ha escuchado en el Senado, por igual crítica a los Centros de Control de Confianza⁴.

Bajo este contexto, el tema de la seguridad pública, se constituye en un asunto de primer orden como gobierno, se debe hacer la consulta a esos expertos y en las legislaturas ir armonizando desde el ámbito federal y en lo local, una ley que articule todo con respecto a la seguridad y su reglamentación.

⁴ Robles de la Rosa, Leticia "La Segog ajustará filtros de confianza; será revisado el uso del polígrafo", *Periódico Excelsior*, 8 de febrero de 2013.

En los tres poderes, su función es muy clara, pero según el analista M. Olson, cuando uno se pregunta por qué algunas naciones son ricas, mientras otras son pobres, *la idea clave es que las naciones producen –dentro de sus fronteras– no aquello que la dotación de recursos permite, sino aquello que las instituciones y las políticas públicas permiten.*

Lo cual significa que todo está en el Congreso, el estar vigilando por un lado los recursos y que éstos a través del Ejecutivo se vayan enfocando a políticas que realmente sirvan a la gente; esa es la función del Congreso.

Dice el analista citado, *no es la dotación de recursos que produce un estado, sino más bien las políticas que la realidad o la visión del gobierno quiere que se lleven a cabo.*⁵ Las políticas públicas generalmente se definen desde el punto de vista de la decisión del gobierno y en resumen, la política pública es aquello que el gobierno escoge hacer o no hacer; todo depende de cómo se percibe la realidad, esa es la diferencia de políticas públicas que benefician, o no, a la gente.

Volviendo al tema de la certificación, hasta el 30 de abril el estatus que guardan los Centros de Evaluación y Control de Confianza de las entidades federativas oscila en rangos de 50 y 100%; en la mayoría de los estados. Otros como Baja California Sur, Chihuahua, México, Guerrero, Jalisco, Oaxaca, Tamaulipas y Yucatán, están en el rango del 25 al 50%. Únicamente Quintana Roo está en el rango del 15 al 25% y aquí en el Estado de Guanajuato de un total que se les hicieron exámenes, se han evaluado 10,120 policías municipales, de los cuales el 22.99% arrojan resultados negativos⁶. Esto quiere decir que casi la cuarta parte reprobaron –según documento del Sistema Nacional de Seguridad Pública–.

Los números referidos hacen evidente que no hay compromiso, porque así lo han demostrado los testimonios de diferentes estados y municipios, y que subsiste la resistencia a la certificación. Ante dicho panorama tendríamos que estar viendo cómo especializar a los que aplican los exámenes y entonces prever la creación de un instituto realmente con carácter científico, confiable.

⁵ Consúltase Olson, Mancur, *La lógica de la acción colectiva. Bienes públicos y teoría de grupos*, Noriega, Buenos Aires, 1992.

⁶ Durante el periodo 2010 al 31 de mayo de 2013, en la entidad de Guanajuato se aplicaron 12,235 exámenes de control de confianza de acuerdo con los datos e información del *Sistema Nacional de Seguridad Pública*.

En este respecto, cuando se aplica un examen, en el caso por ejemplo de estados muy filtrados ya por el crimen organizado, se está pensado que al que van a evaluar es a un zeta, por ejemplo en el norte del país; vinculado a lo mismo se hablaba también de que a una afanadora de un Centro de Control de Confianza la mandaron a capacitar tres meses y luego ella hacía los exámenes⁷.

Yo creo que se tiene que tomar muy en cuenta la universalidad de los derechos humanos, porque dicha característica nos remite a considerar los derechos humanos de todas las personas, incluyendo a los miembros de los cuerpos de seguridad pública; hay que ver el asunto de las atribuciones en lo contencioso administrativo, pero por el otro lado, también los derechos laborales de los policías, que son derechos humanos⁸. Y de esta manera transitar hacia una reforma que garantice una policía confiable.

Aunque yo no soy experto en la materia, quiero compartirles mis propuestas, y como reflexión, las disposiciones constitucionales que son la base de nuestras leyes y la realidad que ha originado la realización de los exámenes de control de confianza, las cuales son las siguientes:

1. Considerando que a estos exámenes de control de confianza les falta credibilidad, el Estado y los municipios pueden proponer al Congreso del Estado normas para la evaluación y certificación; por lo tanto, es posible la creación de una Ley de Evaluación y Control de Confianza para el Estado de Guanajuato y que dentro de ella se determine, por el Congreso del Estado, la creación de un Instituto de Evaluación y Control de Confianza, con una estructura funcional y científica que desarrolle la importante tarea de evaluar a quienes son responsables de nuestra seguridad.

2. Y mi opinión sería, aunque no soy especialista, como ya lo he repetido muchas veces, que los conflictos laborales entre gobierno estatal y/o municipal con los elementos de seguridad pública, sean jurisdiccionalmente llevados a cabo por el Tribunal del Trabajo

⁷ Con independencia de lo señalado conviene que se tomen en consideración los criterios jurisprudenciales del Poder Judicial de la Federación relativos a la Tesis de la Segunda Sala 183/2010; así como la Tesis del Sexto Tribunal Colegiado en materia de Trabajo de Primer Circuito: Tesis I.6º.TJ/4 (10º)

⁸ Es importante señalar que el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Guanajuato, se encuentra ya aplicando el control de convencionalidad en materia de derechos humanos, en asuntos que tienen que ver sobre despidos de elementos policíacos.

Burocrático Estatal y todo lo concerniente a lo administrativo, como es el caso, -entre otros- de los exámenes de control de confianza, sean resueltos procesalmente por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Guanajuato.

3. Partiendo de que el Centro de Evaluación y Control de Confianza del Estado de Guanajuato⁹ tiene un presupuesto de 81 millones de pesos¹⁰, valdría la pena dar seguimiento desde el Congreso para tener realmente una policía confiable en el Estado.

4. En el caso del Ejecutivo Estatal, vigilar que en las políticas públicas se le dé prioridad a la seguridad pública, que es sinónimo de paz pública y un mejor estado de bienestar social.

5. En conclusión, lo que se debe pretender es tener una policía confiable porque eso es garantía de paz social.

FUENTES CONSULTADAS

BERGMAN, Marcelo, *Seguridad Pública y Estado en México*, Fontamara, México, 2007.

CARBONELL, Miguel, *El control de convencionalidad: un gran desafío para los juristas mexicanos*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, Marzo, 2013.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

CHOMSKY, Noam, *Estados Fallidos: El abuso del poder y el ataque a la democracia*, B. S.A., Barcelona, 2007.

“Decreto Gubernativo Número 88”, publicado en el *Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guanajuato*, el 21 de noviembre de 2008.

⁹ El Centro de Evaluación de Control de Confianza del Estado de Guanajuato es un organismo descentralizado, creado por “Decreto Gubernativo Número 88”, publicado en el *Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guanajuato*, el 21 de noviembre de 2008.

¹⁰ Vid la Ley de Presupuesto General de Egresos del Estado de Guanajuato para el Ejercicio Fiscal 2013, que establece con precisión la suma de 81, 750,662 millones de pesos.

Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

OLSON, Mancur, *La lógica de la acción colectiva. Bienes públicos y teoría de grupos*, Noriega, Buenos Aires, 1992.

Periódico Excelsior, 8 de febrero de 2013.

Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guanajuato.

RUIZ MEDRANO, Salvador Francisco, "De los estados fallidos", *Revista Bolivariana de Derecho*, n° 11, Santa Cruz de la Sierra, Bolivia 2011, pp. 97 y 98.

SALAZAR, Ana María, *Seguridad Nacional Hoy. El reto de las Democracias*. Punto de Lectura, México, 2008.

Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Tesis Jurisprudenciales: de la Segunda Sala 183/2010; y del Sexto Tribunal Colegiado en materia de Trabajo de Primer Circuito: Tesis I.6°.T.J/4 (10ª).

POLÍTICAS PÚBLICAS EN MATERIA DE SEGURIDAD PÚBLICA EN EL ESTADO DE GUANAJUATO

Luis Felipe LUNA OBREGÓN*

En principio agradezco la invitación a este foro que me hizo el Magistrado Arturo Lara Martínez, y que organiza el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Guanajuato. Siempre es un gusto estar en este recinto universitario, del que soy egresado.

El tema que ahora nos convoca tiene su marco jurídico en el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Al respecto, en el Estado de Guanajuato tenemos una Ley de Seguridad Pública.

En ambas leyes se habla de un reglamento, que a la fecha no existe y que desde mi punto de vista no solamente resulta necesario, sino indispensable, para que se desarrollen y precisen el sin número de requisitos que se señalan para la aplicación de las disposiciones legales referidas.

Considero que esa falta de reglamentos es lo que ha dificultado la aplicación correcta de procedimientos, como el de evaluación de control de confianza a los integrantes de los cuerpos de seguridad pública, para lograr el objetivo de la disposición constitucional y legal, de contar con miembros de seguridad pública de confianza.

Es importante recordar que el artículo tercero transitorio de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, inicialmente estableció cuatro años para cumplir la evaluación y certificación de todo integrante de los cuerpos de seguridad pública. Lo que no ha sucedido, no obstante, como en el caso de Guanajuato, que en el mes de noviembre el Congreso del Estado aprobó un punto de acuerdo para exhortar a las instituciones de seguridad pública a cumplir con lo señalado.

* Diputado del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, de la Sexagésima Segunda Legislatura del Congreso del Estado de Guanajuato.

El artículo transitorio referido fue motivo de una reforma para ampliar el plazo a diez meses, o sea, hasta el mes de octubre próximo, para cumplir con la evaluación y certificación en materia de control de confianza.

En lo personal creo que el tiempo para que se cumpla no es el único problema que enfrenta el sistema de evaluación, otro de mayor importancia es que no se entiende claramente el objetivo que se persigue con la exigencia de tales requisitos.

Ha sido muy difícil entender, por ejemplo, que el objeto de la carrera policial es la profesionalización de los cuerpos de seguridad, que tiene que ver precisamente con la selección de sus elementos, ingreso, formación, permanencia y promoción, que señalan los artículos 78 y 79 de la referida Ley General.

Partiendo de que hay una evaluación, una certificación y desde luego una resolución de aprobados o no aprobados, tal pareciera que la mentalidad de los titulares no estuviera acorde con la finalidad de la Ley. Es ahí donde se rompe el sistema de control de confianza. ¿Por qué es que la misma Ley permite esto? Al establecer, por un lado, contra lo que se maneja en los derechos laborales en general, la inestabilidad en el puesto. Por otro lado, los puede cambiar de adscripción, lo que genera inseguridad jurídica para el elemento policial, que aunado a lo dispuesto por el artículo 74 de la Ley General, los mismos pueden ser separados, con el solo pago de una indemnización. Sin embargo, no se tiene en cuenta por la propia Ley, los actos arbitrarios de los titulares de las dependencias que utilizan este artículo en la práctica de forma indiscriminada y sin reparar que no se trata de una sanción, sino de una consecuencia del incumplimiento de un requisito, que insisto poco se reflexiona por los titulares.

Por lo que respecta al examen de confianza, señala la Ley que debe seguirse un proceso a la persona que fue cesada o que fue removida. Lo más grave es que aunque el Tribunal concluya que la remoción fue injustificada, sin embargo le dice a la autoridad no te preocupes, líquidalo!. Es en ese punto en que surge la pregunta, ¿A dónde se va todo el proceso de ingreso, selección y la capacitación en que se han invertido tiempo y recursos? Para que con la Ley en la mano el titular simplemente por política, porque amaneció de malas, porque no le cayó bien el elemento, por cincuenta mil cosas que se presentan dentro de una relación de trabajo, no lo quiere y lo despide. ¿Quién pierde?

Pues pierde la ciudadanía, pierde el Estado, porque a lo mejor estamos hablando de un buen elemento, una persona que ya probó la lealtad, que está capacitada, que tuvo el perfil que se requería para ese puesto. Al respecto, mi apreciación es que pareciera que partimos de una premisa de desconfianza por parte de los titulares y que la Ley viene a corroborar; entrando un poco al tema laboral y sobre todo de los derechos humanos que a veces el alcance “no alcanza” a comprenderse, y no sabemos el costo económico que eso nos representa.

El examen psicológico, es importante, pero es aquí donde empieza el problema. ¿Es un profesional competente quien lo realiza? ¿Si es correcto el cuestionamiento? ¿Si es correcto lo que buscamos? Este es uno de los puntos que puede llevarnos a definir el control de confianza.

El examen socioeconómico resulta fundamental como el psicológico, desde luego bien aplicado, porque en este examen se investiga perfectamente bien cuando se actúa de buena fe, por parte de quien lo practica. Su fin es evaluar efectivamente las aptitudes que tiene aquel servidor, no solamente en el área de trabajo, sino en el área familiar y en el área social; y ahí se podrán apreciar una serie de cuestiones como su forma de vida, su nivel de vida, su comportamiento familiar, etcétera.

La prueba médica y la toxicológica no tienen mayor problema, son pruebas científicas. Pero la psicológica y socioeconómica sí son fundamentales, son pilares que reflejan la conducta, la actitud del evaluado. Es aquí donde ese examen empieza a despejar dudas sobre una tendencia pacífica ó agresiva, sus sentimientos, valores y la perspectiva de respeto a los derechos humanos, que sería lo básico para encontrar esos elementos que quiere la institución para administrar con los mejores.

En este momento del análisis puedo afirmar que es la Ley el marco de referencia para analizar el régimen jurídico de los prestadores de este servicio, por otro lado, la correcta operatividad de estas normas dependerá de las personas, que de acuerdo a los resultados observados a lo mejor no están preparadas para ello, concatenado a que la falta de la reglamentación de la Ley también ha dificultado que se logre su objetivo.

No me referiré al origen del debido proceso, porque quien me antecedió ya hizo una exposición muy adecuada al respecto, aunque sí insistiré en que este principio

lo rompe la misma Ley, ante la falta de un medio de impugnación efectivo contra el resultado de negativa de evaluación y la imposibilidad de reconsiderar ese aspecto, y que se resuelve con un pago.

Es en el último punto referido donde pierde el Estado y se lastima a la persona “no apta”, porque va a tener problemas incluso a futuro para encontrar trabajo, y en eso no se ha reflexionado.

Así pues, la conducción es que falta un Reglamento de la Ley, que plasme los resultados a los cuestionamientos procesales.

Solo que sucede un fenómeno que se antoja contradictorio, pues los titulares de los cuerpos policiacos parten de un supuesto de desconfianza respecto de los aspirantes a un cargo o a los que desean permanecer en él, y por otro lado, la propia Ley señala que no se respeta la inamovilidad en los cargos administrativos. No obstante que la evaluación de control de confianza está destinada a seres humanos que desde luego requieren de inducción, integración a la estructura institucional, capacitación y actualización permanentes en los puestos; que les dé pleno conocimiento del objetivo que requiere la corporación, una satisfacción personal en el ejercicio del cargo y de una remuneración adecuada, casa y alimentos.

En la práctica, resulta que el proceso de evaluación de control de confianza, se convierte en un obstáculo más que en una meta positiva. Da la impresión de que el proceso se desarrolla sin una reflexión para darle a cada etapa el valor que le corresponde. Además, tal parece que la prueba del polígrafo es la que decide, olvidando en muchos de los casos la antigüedad del elemento, su mayor o menor cumplimiento en el servicio, o sea, su historia en el ejercicio de su cargo. En general, la prueba del polígrafo está sujeta a muchas vicisitudes y elementos circunstanciales por los que puede estar atravesando un elemento al momento de esta prueba.

El control de confianza es el proceso que tiene por objeto evaluar la condición biológica, psicológica y social de los aspirantes e integrantes de instituciones de seguridad pública y de procuración de justicia, con base en principios y fundamentos técnicos, que abarcan la ponderación de aptitudes competenciales, cuyos resultados

dignifican la labor de los cuerpos de seguridad pública, promoviendo el crecimiento y bienestar integral de sus elementos, para reflejarse en una mejor actitud y prestación de sus servicios a la sociedad.

En este contexto, resulta indispensable el establecimiento y operación de un procedimiento sistemático, uniforme y estandarizado de evaluación, que nos permita regular sistemas de control de ingreso de personal y regular métodos de seguimiento a los antecedentes, conductas y desempeño de cada servidor, orientados a la eficiencia y eficacia de sus trabajos, garantizando la actitud de servicio, confiabilidad y competencia del personal.

Los controles de confianza constituyen parte del proceso de profesionalización y representan una práctica mediante la cual funciona el sistema de reclutamiento y selección de forma ágil, segura y confiable, al permitir el ingreso de los prospectos más capaces y más apegados a los principios institucionales de acuerdo a los perfiles establecidos; que se complementa con los rigurosos exámenes, los cuales es necesario se realicen por peritos especialistas en cada una de las materias a evaluar, bajo técnicas probadas que arrojen el resultado deseado.

De lo señalado se desprenden varios cuestionamientos: ¿Por qué no se cumplieron los plazos establecidos en el original artículo tercero transitorio? ¿Quién es el “sujeto obligado”, las instituciones de seguridad pública (por conducto de los centros evaluadores) o sus integrantes (directivos)? ¿Qué diferencia conceptual, normativa, y técnica existe entre “evaluación” y una “certificación”? ¿Quién es la instancia responsable de emitir las “certificaciones”? ¿Cuáles son los “criterios generales de alto riesgo”, base para el discernimiento o ponderación del sentido de los resultados (aprobado, aprobado con seguimiento o restricción -reserva- o no aprobado)? ¿Existe una norma oficial mexicana que rijan el quehacer de las instancias evaluadoras? ¿Se solucionan con la reforma al tercero transitorio los problemas de fondo? ¿Cómo ha sido la experiencia en los Estados? ¿Se volverá a reformar el artículo tercero, ya que de los 10 meses ahora dispuestos, a la fecha ya transcurrieron prácticamente cinco. Si, eventualmente, de nueva cuenta, no se cumple la meta de tener evaluado y certificado al 100% de elementos del estado de fuerza policial, incluido el personal administrativo, la Ley señala que TODO integrante de las instituciones de seguridad

pública debe ser evaluado y certificado, no hace, pues, distingo alguno para con los operativos propiamente?

Concluiré señalando que hay un margen de referencia correcto, pero es la operatividad en la aplicación de estas normas la que falla, debe aplicarse con más sentido humano a las personas que prestan este tipo de servicio, apoyándolas con capacitación, prestaciones y garantizando que la aplicación de las pruebas, sobre todo psicológicas y el estudio socioeconómico tengan un objetivo más claro, sobre todo para las personas que atiendan este tipo de problemas.

POLÍTICAS PÚBLICAS EN MATERIA DE SEGURIDAD PÚBLICA EN EL ESTADO DE GUANAJUATO

Juan RENDÓN LÓPEZ*

Entendiendo la política en una forma ideológica, ésta se traduce en una serie de actividades encaminadas a alcanzar ciertos objetivos y que en términos jurídicos el objetivo más importante es el bien común.

Derivado de ello, una política pública es todo lo que los gobiernos deciden hacer o no hacer, por lo que todos estamos obligados a trabajar en la seguridad pública, como un derecho que debe garantizar el Estado a todos sus habitantes.

En este contexto, tanto ciudadanos, extranjeros, turistas y residentes, tienen derecho a gozar de una tranquilidad en cuanto al ejercicio pacífico de sus derechos.

Se ha mencionado durante el foro de manera reiterativa el marco normativo en el cual estamos basados y que en términos generales, nos referimos al artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y al artículo 11 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guanajuato. En los que se destaca que compete al Estado la prevención de los delitos, la investigación y persecución para hacerla efectiva, así como la sanción de las infracciones administrativas en los términos de la Ley, en las respectivas competencias.

Esta actuación de las instituciones debe ser con pleno apego a derecho, se regirá por los principios de legalidad, oportunidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo y honradez, y debe tener como base el respeto a los derechos humanos, reconocidos no solamente en la Constitución sino también en los tratados internacionales ratificados por México.

Bajo este mismo contexto y el marco normativo legal del Estado, dentro de la Comisión que me honro presidir en el Congreso del Estado, una de las principales

* Diputado del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional de la Sexagésima Segunda Legislatura del Congreso del Estado de Guanajuato.

tareas es conocer cómo se están aplicando las políticas públicas en esta materia en nuestro Estado, cuáles son las instituciones que están participando y de qué manera están interactuando. Con la finalidad de vincular el quehacer en materia de seguridad pública, tanto a nivel municipal como a nivel estatal, y brindar certeza a los ciudadanos de que las políticas públicas están encaminadas a garantizar el Estado de derecho y la tranquilidad de los que habitamos en nuestro Estado.

La Ley de Seguridad Pública del Estado de Guanajuato, define puntualmente en el primero y en el segundo artículo, tanto el objeto como el concepto de seguridad pública y las políticas de prevención en materia de delitos. En esta definición del artículo segundo, es importante resaltar que también establece preservar las libertades, el orden y la paz públicos, y hacer efectivas las sanciones administrativas, la investigación y persecución de los delitos, y la reinserción social del individuo, en su caso.

Para ello, analizando el tema encontramos que compete al Estado, a través del Gobernador, del Secretario de Gobierno, de la Secretaría de Seguridad Pública y de los integrantes del Ministerio Público, precisamente la autoridad delegada en materia de seguridad pública; y a nivel municipal esta autoridad se delega en el Ayuntamiento, el Presidente Municipal, el Director de Seguridad Pública o su equivalente, el Director de Tránsito Municipal y el Oficial Calificador.

Entre las instituciones que tenemos acreditadas como Instituciones Policiales en el Estado, podemos mencionar las fuerzas de seguridad pública, las instituciones de prevención del delito, la policía ministerial y los cuerpos estatales de seguridad penitenciaria y de seguridad para adolescentes, así como al personal operativo de la Dirección General de Tránsito y Transporte. Estas instituciones son y serán de carácter civil disciplinado y profesional, el Ministerio Público y las instituciones policiales en el Estado y los Municipios deberán coordinarse entre sí. Y aquí es donde se debe resaltar la coordinación de las instituciones a nivel municipal y estatal, con la finalidad de cumplir los objetivos en seguridad pública. Todo ello conformará el Sistema Estatal de Seguridad Pública, que deberá sujetarse a las bases mínimas contenidas en el artículo 21 de nuestra Constitución. Este sistema estatal está integrado por un Consejo Estatal, las mismas Instituciones de Seguridad Pública, los Consejos Municipales y las instancias de coordinación, equipos, programas, información, servicios y acciones tendientes a cumplir con los propósitos de la materia.

Es importante resaltar que dicho sistema debe planear y supervisar las actividades que se realicen en el territorio estatal en materia de seguridad pública.

El Consejo Estatal que integra este Sistema, es en quien recae la coordinación, planeación y definición de políticas públicas en materia de seguridad, los acuerdos, los lineamientos y políticas emitidas por el Consejo Nacional de Seguridad Pública y las Conferencias Nacionales del Sistema Nacional de Seguridad Pública, en el ámbito de su competencia.

La legislación estatal considera y refiere muy puntualmente las acciones, las actividades y los actores que deben tener los elementos, los requisitos para ingresar a los cuerpos policiacos, quiénes son las autoridades competentes en materia de seguridad pública, y también algo que ha causado mucha polémica y que es reiterativo en el foro, que ha sido muy comentado no solamente en el ámbito político, en el ámbito académico y en el ámbito de comunicación social, la problemática en cuanto a las evaluaciones de control de confianza.

Al respecto, es importante referir que dichas pruebas de control de confianza vienen de un tratado que se dio a raíz de una de las reuniones que se sostuvo a nivel nacional. El tratado que se firmó en el 2008, fue precisamente el Acuerdo Nacional por la Seguridad Pública, la Justicia y la Legalidad. En este acuerdo tuvo intervención la representación de los congresos estatales, de los poderes ejecutivos de los estados, de los municipios, y de asociaciones civiles y religiosas; el cual dio pauta para que en el 2009 se expidiera la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, que dentro de las acreditaciones que requiere o que tendrán que realizar los cuerpos de seguridad pública, es precisamente el de las evaluaciones de control de confianza, para lo cual se exigió se estableciera un centro exprofeso debidamente acreditado y avalado a nivel nacional.

Estas pruebas que se realizan han causado mucha controversia, resulta relevante recordar que se tuvo cuatro años para que entrara en vigor el decreto, en cuatro años, a partir de 2009 a enero del 2013 este proceso de evaluación se tendría que dar en los términos referidos. Es en este punto donde debe hacerse patente la descoordinación o la falta de alineación o armonización de la Ley, y no solamente es estatal, también es

observable que los reglamentos municipales no están tampoco actualizados y no lo están en una forma que brinden respaldo técnico-jurídico a los elementos que quieran ingresar a las corporaciones, o en su defecto a los que ya se encuentran, porque en el 2009 que se crea esta Ley ya existían elementos que actualmente siguen colaborando.

Al respecto, debo hacer énfasis en mencionar que la actividad, el quehacer, la función de salvaguardar la seguridad pública del Estado y de los municipios lleva a un compromiso de convicción, de profesionalización y de servicio. Tenemos ejemplos de miembros de cuerpos de seguridad pública con gran convicción y con gran profesionalización. Yo he conocido el caso donde el padre de familia abraza esta profesión y donde después la esposa se enlista y se convierte también en elemento de seguridad pública. La reflexión es saber hasta dónde estamos llevando nosotros la tranquilidad emocional y laboral al seno familiar, la cual se debe atender desde este acuerdo nacional hasta la nueva Ley General de Seguridad Pública.

Para armonizar en mesas de trabajo los reglamentos municipales como la propia Ley de Seguridad Pública Estatal en este amplio contexto, la Comisión de Seguridad Pública del Congreso del Estado ha asumido un gran reto para revisar los reglamentos y los ordenamientos estatales, y empatarlos con el Programa Estatal de Seguridad Pública. Con estos trabajos se busca establecer una rectoría que pueda alinear a los municipios en esta materia sin vulnerar su autonomía.

Como un eje rector coordinado por el Estado, a través del Sistema Estatal de Seguridad Pública, se ha establecido que en las políticas públicas, planeación y coordinación que tenga que diseñar el Consejo Estatal se atiendan las voces de los municipios, la participación de los mismos elementos de seguridad pública, que participen los directores, en quienes recae el dar o brindar a sus elementos una garantía laboral, una tranquilidad emocional, y un clima laboral adecuado dentro de las corporaciones. Porque, por ejemplo, las jornadas tan pesadas de trabajo no permiten al elemento llegar a una evaluación con la tranquilidad y en las condiciones para aprobarla.

Si bien es cierto, las cinco pruebas que se realizan tienen interrelación unas con otras. La participación del elemento en las condiciones que llega a realizarlas es también definitiva. Esto tendremos que revisarlo y deberá ser a nivel federal, pues estaremos

cercanos con nuestros compañeros legisladores para poder armonizar la Ley Estatal con la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, y esto trasladarlo a los municipios para establecer una nueva política en cuanto a seguridad se refiere. Una nueva visión que nos permita garantizar al elemento esa misma participación.

Es necesario trabajar de manera conjunta y definitivamente difundir estas reglas con los elementos, porque mucho por lo que se ha dado la desconfianza de los elementos es por la falta de información, o porque a veces conocen el sistema a través de los medios de comunicación, que nos han enriquecido en cuántos son los que han aprobado las evaluaciones, pero también nos dicen cuántos no han aprobado, atribuyéndole a estos resultados innumerables causas.

Las aportaciones personales que podemos dar a los medios, que también en muchos de los casos contaminan esa percepción del elemento respecto a lo que se está realizando en los Centros de Evaluación y Control de Confianza, es que el elemento conozca a cabalidad estas pruebas, que conozca el tiempo en el que se realizan, las condiciones en que tiene que llegar y también que le de tranquilidad y certeza de un futuro familiar, así como para reincorporarse a estos cuerpos de seguridad pública.

Finalmente manifestaré que respeto mucho el tema y que desde el Congreso del Estado se atenderán las observaciones de los secretarios, alcaldes, de los mismos funcionarios públicos en materia de seguridad pública; para enriquecer el programa de seguridad y determinar en mesas de trabajo dónde abonarle para aterrizar en su caso las modificaciones, las correcciones, y si es necesario trabajar de manera más puntual en la Ley de Seguridad Pública del Estado.

Queda muy claro que tenemos elementos valiosos, que han tenido en la gran mayoría de los casos una trayectoria curricular interesante y que tienen una familia, sueños, y la necesidad de gozar de una estabilidad laboral y emocional, para desempeñar el cargo al cual ellos se están confiriendo, que es precisamente la seguridad de nuestro Estado.

POLÍTICAS PÚBLICAS EN MATERIA DE SEGURIDAD PÚBLICA
EN EL ESTADO MEXICANO

POLÍTICAS PÚBLICAS EN MATERIA DE SEGURIDAD PÚBLICA EN EL ESTADO MEXICANO

Miguel Ángel CHICO HERRERA*

ABSTRACT

La Seguridad Pública es la obligación que tiene el Estado de velar por la seguridad y la protección de la población. El régimen jurídico a que están sujetos y bajo el que operan los elementos de estas corporaciones necesita mejorarse, adecuarse a la realidad actual, ser más claro y atender eficazmente las necesidades de la ciudadanía, para esto, se requiere de reformas legales integrales con la finalidad de garantizar que su actuar se realice con respeto irrestricto a la Constitución y profesionalismo, se eviten atropellos o violaciones a derechos humanos y se satisfagan los requerimientos sociales en la rama, además de lograr un equilibrio entre las necesidades y derechos de quienes arriesgan su vida por mantener la seguridad ciudadana en el cumplimiento de su deber.

Paralelamente, el diseño, implementación y ejecución de políticas públicas en esta área, como las que contiene el acuerdo político nacional denominado "Pacto por México", debe realizarse eficazmente para contrarrestar, controlar y erradicar la inseguridad que se vive en cada rincón del país, acciones que, a la par, devolverán la confianza de los ciudadanos tanto en los cuerpos encargados de brindarles protección como en las instituciones a las que pertenecen.

Muy buenas tardes, saludo con beneplácito a los organizadores de este foro, me refiero al Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Guanajuato, y felicito a su Presidente, Magistrado Vicente de Jesús Esqueda Méndez, junto a la Universidad de Guanajuato, a través de su Rector General, Doctor José Manuel Cabrera Sixto, por su atinada visión respecto de un tema de certeza jurídica que es de suma importancia para los elementos de las corporaciones encargadas de proporcionar la seguridad pública a la población, hablo del régimen jurídico bajo el cual desempeñan sus funciones y que, en mucho, tiene que ver con la inseguridad que se vive en la actualidad.

* Senador de la República por el Estado de Guanajuato, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional.

Como ya mencionaron los expositores que me antecedieron a lo largo de las tres fechas de este importante foro, la Seguridad Pública, considerada como un derecho humano, es la obligación que tiene el Estado de velar por la seguridad y la protección de la ciudadanía, mismas que siempre deben brindarse con total apego al respeto de los derechos humanos de la población.

Refiriéndonos al régimen jurídico a que están sujetos y bajo el que operan los elementos de los cuerpos de seguridad pública, existe la necesidad de mejorarse, de adecuarse a la realidad actual, de ser más claro y establecer en él las directrices tendientes a lograr la excelencia en el desempeño de las corporaciones, además de atender efectivamente las necesidades de la población en este rubro.

Por lo que toca al régimen laboral, es necesario clarificar qué tipo de relación poseen frente al Estado en virtud de que, como ya se comentó, existen los trabajadores denominados de base, los de confianza u otros que se encuentran a prueba, por lo que se debe establecer cuáles son sus derechos y ante qué autoridades pueden hacerlos valer. Este es un serio problema, ya que no se encuentran en condiciones de igualdad laboral, hecho que los desincentiva y los hace caer en actividades complementarias generalmente ilícitas.

En el otro extremo, el Servicio Civil de Carrera implica la profesionalización de los cuerpos de seguridad pública que el mismo Estado les brinda, sin embargo, a la par, éste debe establecer incentivos que motiven su superación, el desempeño eficaz de su encargo, y fomente valores como la honestidad, el compromiso y la responsabilidad, ya que si no se cuenta con estos instrumentos y una capacitación constante, seguiremos en un círculo vicioso en el que por la carencia de éstos, los elementos continuarán incurriendo en responsabilidad como servidores públicos por la comisión de faltas, delitos o violaciones a derechos humanos.

Es una realidad que el Poder Legislativo juega un papel importantísimo en la clarificación de todos estos temas. Se deben realizar las reformas legales necesarias e integrales con la finalidad de que el actuar de los elementos de seguridad pública se realice con respeto irrestricto a la Constitución, se eviten atropellos o violaciones de garantías y de derechos humanos. Se requiere brindar los instrumentos jurídicos que garanticen

el correcto desempeño de estas corporaciones y se satisfagan los requerimientos sociales en la rama, además de lograr un equilibrio entre las necesidades y derechos de estos elementos que arriesgan su vida por la óptima seguridad pública en pro de la ciudadanía.

Derivado de lo anterior, se puede decir que los grandes problemas que enfrentan los elementos de los cuerpos de seguridad pública, y que generan la inseguridad, se resumen principalmente en los siguientes puntos:

- Inestabilidad derivada de su régimen laboral.
- Salarios bajos.
- Falta de prestaciones.
- Falta de profesionalización.
- Acceso a un adecuado Servicio Civil de Carrera.
- Capacitación constante.
- Falta de incentivos que los motiven al correcto ejercicio de sus funciones.
- Correctas y más efectivas evaluaciones de control de confianza.
- Equipamiento.
- Infraestructura.
- Subejercicio de recursos para llevar a cabo las acciones anteriores.

Sabemos que “el Estado es la organización política soberana de una sociedad establecida en un territorio determinado, bajo un régimen jurídico con independencia y autodeterminación, con órganos de gobierno y de administración que persigue determinados fines mediante acciones concretas”.¹

Por su parte, el gobierno es un elemento esencial del Estado. Las sociedades establecidas no pueden desarrollarse sin que exista un régimen de autoridad que ordene los esfuerzos comunes, reciba y aplique los medios.

A su vez, el poder es el medio que permite imponer la autoridad, incluso a través de la fuerza coercitiva, a quienes se opongan a ella. Este poder necesariamente debe detentarse por una persona física o moral legitimada por el ordenamiento jurídico.

¹ Acosta Romero, Derecho administrativo, 10ª. ed., México, Porrúa, 1991, p. 64.

Así, en un sentido estricto, se puede afirmar que el gobierno es el ejercicio del poder político y también el órgano encargado de ejecutar leyes.

Los objetivos nacionales se pueden considerar como los “fines” que busca el Estado, estos constituyen formas de concreción de las aspiraciones nacionales y, como tales, son susceptibles de hacerse realidad mediante un proceso de decisión, programación y acción política.

Es así como, mediante iniciativa, voluntad y acuerdos políticos de todos los actores involucrados, se está comenzando a transformar la realidad de los mexicanos, atendiendo sus reclamos y cubriendo sus necesidades. Me refiero al “Pacto por México”.

Dentro de este trascendente acuerdo político nacional, no puede ser ajeno el tema de seguridad pública.

Desde hace poco más de una década, la inseguridad ha se ha convertido en un problema constante y, desgraciadamente, cotidiano en todo el territorio nacional. La criminalidad se ha acentuado más en determinadas entidades federativas, hecho que se agrava por las circunstancias en que se encuentran las instituciones de seguridad pública en sus tres niveles de gobierno.

La situación que se viene arrastrando en esta materia ha derivado en la gran desconfianza que los ciudadanos tienen tanto de los cuerpos encargados de brindarles protección como de las instituciones a las que pertenecen, esto a consecuencia del permeo del crimen organizado en las corporaciones oficiales; del sometimiento, amenazas y extorsión hacia los elementos de seguridad pública por parte de los grupos delictivos; o en la otra cara de la moneda, quienes realmente se encuentran comprometidos a cumplir con su deber se ven mermados en sus funciones por distintos factores como: falta de más elementos, capacitación integral, más y mejor equipamiento para el desempeño de sus labores.

Es una realidad que el Estado mexicano necesita implementar una política pública integral con la finalidad de contrarrestar, controlar y erradicar la inseguridad que se vive en cada rincón del país.

Para esto, el ya referido “Pacto por México”² establece varios compromisos para atender la problemática nacional en este rubro en su apartado denominado “ACUERDOS PARA LA SEGURIDAD Y LA JUSTICIA”.

Como lo establece el texto de referencia, el principal objetivo de la política de seguridad y justicia es recuperar la paz y la libertad disminuyendo la violencia, en específico se focalizarán los esfuerzos del Estado mexicano para reducir los tres delitos que más lastiman a la población: asesinatos, secuestros y extorsiones. Para cumplir con estos objetivos se implementarán las siguientes acciones:

1.- Implantar un Plan Nacional de Prevención y Participación Comunitaria. (Compromiso 74)

Para esto, se focalizará en los municipios con más violencia del país el avance del nuevo Sistema de Seguridad Social Universal; programas de combate a la pobreza; las Escuelas de Tiempo Completo; el Programa de Empleo para Jóvenes; y la recuperación de espacios públicos junto con las comunidades. De igual forma se alinearán todos los presupuestos para la prevención del delito para que se convierta en una verdadera prioridad nacional.

2.- Reformar los cuerpos de policías. (Compromiso 75)

Se aplicará un esquema de Policías Estatales Coordinadas, en el que las policías municipales se conviertan en policías de proximidad para cuidar los barrios, unidades habitacionales, mercados, zonas turísticas y otros espacios públicos, y las policías estatales asuman todas las labores de seguridad pública bajo un sistema de homologación de funciones y capacidades. Se impulsará un esquema en coordinación con las autoridades municipales.

3.- Creación de la Gendarmería Nacional. (Compromiso 76)

La Gendarmería Nacional será un cuerpo de control territorial que permita el ejercicio de la soberanía del Estado mexicano en todos los rincones del país, sin importar su lejanía, aislamiento o condición de vulnerabilidad.

² Consultado en: <http://pactopormexico.org/acuerdos/#seguridad-y-justicia>

4.- Implantar en todo el país el nuevo sistema de justicia penal, acusatorio y oral. (Compromiso 77)

Se cumplirá con las metas y tiempos establecidos para poner en marcha, tanto a nivel federal como estatal, el nuevo sistema de justicia penal, a efecto de que la justicia se imparta con mayor rapidez, eficacia y transparencia en todo el país.

5.- Establecer para todo el país un Código Penal y un Código de Procedimientos Penales Únicos. (Compromiso 78 y 79)

Se creará un Código Penal Único para homogeneizar las causales del delito en todo el país y así lograr acciones más coordinadas y eficaces de las policías y los sistemas de justicia.

Se legislará un Código de Procedimientos Penales Único para todo el país, con la finalidad de establecer elementos procesales homogéneos y congruentes con el establecimiento de un sistema penal acusatorio y oral.

Al respecto, el pasado 30 de abril, el Pleno del Senado de la República aprobó una reforma a la fracción XXI del artículo 73 constitucional, a través de la cual se faculta al Congreso de la Unión a expedir la legislación única en materia procedimental penal, de mecanismos alternativos de solución de controversias y de ejecución de penas que regirá en la República en el orden federal y en el fuero común. Ahora esta reforma se encuentra en la Cámara baja para su revisión que, de aprobarse, pasará al Poder Ejecutivo para su promulgación y posterior publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Con esta reforma se abre la puerta para cumplir los compromisos que los legisladores tenemos en este apartado con la sociedad mexicana derivado de este Pacto.

6.- Reforma a la Ley de Amparo. (Compromiso 80)

En este ámbito, el compromiso se centra en la elaboración de una reforma integral a la Ley de Amparo, para hacerla compatible con las reformas constitucionales en materia de amparo y de derechos humanos de junio de 2011.

Al tenor, el pasado 2 de abril de 2013 se publicó en el Diario Oficial de la Federación³ el Decreto por el que se expide la nueva Ley de Amparo y que abroga la anterior del 10 de enero de 1936.

La misma contempla un juicio de amparo ordenado de una forma más lógica, se incluyen figuras tales como la declaratoria general de inconstitucionalidad, la creación de los plenos de circuito, el interés legítimo, la eliminación de amparos para efectos, la inclusión del amparo adhesivo; además se contempla la utilización de innovaciones tecnológicas, la inclusión de la firma electrónica, un renovado sistema jurisprudencial, se elimina el sobreseimiento por inactividad y se incluye la posibilidad de solicitar la resolución urgente de asuntos relevantes para el país.

Sin lugar a dudas, ésta representa una de las reformas más importantes en el ámbito de justicia constitucional, así como para la correcta y efectiva protección de derechos humanos en nuestro país.

7.- Reforma integral del sistema penitenciario. (Compromiso 81)

En este rubro, se invertirán recursos para la construcción de centros de readaptación social necesarios para abatir el hacinamiento y la convivencia de presos federales y no federales.

Por otra parte, se tiene contemplado el impulso de un nuevo sistema de cumplimiento de penas mediante la realización de servicios comunitarios derivados de la comisión de delitos menores, poniendo con especial énfasis en los presos jóvenes para su readaptación social.

Con la implementación de estas políticas públicas, el Estado mexicano ha comenzado a transformar la realidad del país, México está viviendo una realidad complicada, el incremento de la violencia e inseguridad ha alcanzado índices alarmantes, por lo que requerimos soluciones diferentes a las hasta hoy emprendidas. La seguridad pública es un tópico de alta prioridad a resolverse para nuestra sociedad, por ende, el Estado tiene la obligación de ejercitar esta función a fin de garantizar su seguridad, sus familias y su patrimonio.

³ Consultado en: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5294184&fecha=02/04/2013

Debemos de estar conscientes que los problemas de seguridad pública no se resolverán con planteamientos inmedatistas. La realidad es que se requiere de una completa política de Estado con una visión de largo plazo que trascienda los cambios de gobierno; una concepción integral acorde con la Constitución, la modernización y la continuidad de las acciones, basadas en esfuerzos institucionales y ciudadanos.

La recuperación de la seguridad pública implica mejorar las normas, las instituciones y establecer los mecanismos que hagan efectiva la coordinación de todas las instancias competentes en la materia, con la finalidad de consolidar estrategias nacionales con la participación de los tres órdenes de gobierno y, en su caso, en colaboración con organismos internacionales con apego a la Constitución.

Muchas gracias.

POLÍTICAS PÚBLICAS EN MATERIA DE SEGURIDAD PÚBLICA EN EL ESTADO MEXICANO

Agustín Miguel ALONSO RAYA*

SUMARIO:

I. *La seguridad como derecho.* II. *Conceptualización.* III. *Expresiones de la crisis de seguridad.* IV. *Algunos elementos que favorecen la crisis de seguridad.*
V. *Situación actual.* VI. *Estrategia gubernamental.* VII. *Alternativas inmediatas.*
VIII. *Líneas rectoras de la transformación integral de las políticas de seguridad pública.*

I. LA SEGURIDAD COMO DERECHO

Concebimos a la seguridad humana como un derecho derivado de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, los Principios de Siracusa sobre las Disposiciones de Limitación y Derogación del mencionado Pacto, la Declaración de San Salvador sobre Seguridad Ciudadana en las Américas. Todo ello consignado, en parte, en nuestro texto constitucional a partir de las reformas constitucionales de 2008, en materia de seguridad pública y procuración de justicia, y la de 2011, en materia de derechos humanos. No obstante lo anterior, nuestro texto constitucional, en el artículo 21, sigue consignándola como una función concurrente del Estado.

II. CONCEPTUALIZACIÓN

El derecho a la seguridad, desde nuestra perspectiva y en nuestro esquema constitucional, se concreta en la seguridad nacional, con sus dos componentes – interior y exterior—y la seguridad pública, de la cual la seguridad ciudadana forma parte.

III. EXPRESIONES DE LA CRISIS DE SEGURIDAD

1. El número indeterminado de homicidios relacionados con la delincuencia organizada que, sin embargo, rebasa los 60 mil, y

*Diputado Federal por el Partido de la Revolución Democrática.

2. La localización de narcofosas, en al menos, 22 estados de la República: Tamaulipas, Durango, Distrito Federal, Guerrero, Zacatecas, Michoacán, Nayarit, Veracruz, San Luis Potosí, Sinaloa, Oaxaca, Jalisco, Sonora, Chihuahua, Morelos, Querétaro, Aguascalientes, Hidalgo, Estado de México, Colima, Quintana Roo y Nuevo León, lo cual proporciona una perspectiva clara respecto a la expansión del control territorial por parte de la delincuencia organizada.

IV. ALGUNOS ELEMENTOS QUE FAVORECEN LA CRISIS DE SEGURIDAD

1. Los altos índices de corrupción.
2. Los altos índices de impunidad.
3. El incremento de las desigualdades sociales, y
4. El debilitamiento endémico de las instituciones del Estado.

V. SITUACIÓN ACTUAL

La Auditoría Superior de la Federación ha realizado diversos estudios en relación con la seguridad pública, de cuyos resultados resaltamos:

1. Que en 2009 estimó que de cada diez averiguaciones previas iniciadas por la Procuraduría General de la República, sólo dos llegan a consignarse y, de ellas, sólo una recibe sentencia, no necesariamente condenatoria.
2. Para 2010, indicó que del total de averiguaciones previas iniciadas, sólo el 25% recibieron sentencia y únicamente el 15.5% recibió sentencia condenatoria, y
3. El costo promedio de las averiguaciones previas en el ámbito federal fue, en 2006, de \$73,700 pesos. Para 2009, disminuyó a \$60,200 pesos y, en 2010, fue de \$60,372.

Todo ello, resulta incongruente para un país en el cual el ingreso promedio de la población oscila entre los 9 mil pesos mensuales.

4. En relación al proceso de certificación, el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública reportó que de los 450,816 elementos a certificar en 2011, para noviembre de ese año, únicamente había sido aprobado el 9.47%, razón por la cual, en el mes de diciembre de 2012 se amplió el plazo legal para concluir la certificación.

5. En relación a la población penitenciaria, la ASF indica que, en 2009, existía una sobrepoblación del 34.3%, el 40.6% de los internos federales son reincidentes y sólo el 1.1% de los liberados pudieron obtener un trabajo.

VI. ESTRATEGIA GUBERNAMENTAL

No obstante los airados discursos respecto al cambio de estrategia, únicamente podemos observar que los elementos fundamentales respecto a la implementación de políticas en la materia siguen siendo los mismos, con resultados que incrementan la violencia, ya que:

1. Resulta incompleta, porque no combate los factores de riesgo que originan la delincuencia. Estamos convencidos de que no se trata únicamente de castigar al delincuente, sino de evitar que éste cometa los delitos.

2. Genera fragmentación de los grupos criminales.

3. Facilita la diversificación de los agentes corruptores de la sociedad y de las autoridades.

4. Incrementa la confrontación por el control del territorio.

VII. ALTERNATIVAS INMEDIATAS

El Estado debe implementar, de manera inmediata, las siguientes alternativas:

1. Combate financiero.

2. Prevención social del delito.

3. Profesionalización de las instituciones de seguridad pública.
4. Garantizar el derecho de acceso a la justicia, para víctimas e imputados.
5. Implementar adecuadas políticas de reinserción social.
6. Disolver el vínculo política-crime organizado.

VIII. LÍNEAS RECTORAS DE LA TRANSFORMACIÓN INTEGRAL DE LAS POLÍTICAS DE SEGURIDAD PÚBLICA

1. Prevención social del delito, mediante el reforzamiento de la familia y del tejido social, y fomentando valores de respeto, legalidad y solidaridad.
2. Generación de oportunidades educativas, de empleo y desarrollo para los jóvenes, que les permitan objetivos de vida y alejamiento de conductas antisociales. Así como acompañamiento del gobierno al desarrollo de los jóvenes.
3. Apertura a la sociedad civil y académicos en los procesos de decisión, gestión, control y supervisión de las policías, generando una política integral de relación con la sociedad.
4. Reestructuración de las instituciones de procuración de justicia y de policía, teniendo en mente los requerimientos del nuevo modelo procesal penal acusatorio.
5. Profesionalización de sus integrantes, de acuerdo al nuevo modelo y aumento de salario a los policías, pero al mismo tiempo exigiéndoles el cumplimiento de sus obligaciones y la ausencia total de corrupción.
6. Reforzamiento de las áreas de contraloría y anticorrupción.
7. Investigación científica del delito, atendiendo a los delitos que más alarma social generan, con pleno respeto a los derechos humanos y tolerancia cero a la tortura,

con gran apoyo en inteligencia. Así como el reforzamiento de las capacidades de los servicios periciales.

8. Racionalización del sistema penal, eliminando los delitos que pueden ser resueltos por otras vías, como la justicia administrativa.

9. Utilización racional del principio de oportunidad por parte del Ministerio Público.

10. Utilización, en la investigación de delitos menores, de las capacidades de las policías municipales.

11. Reestructuración de la Defensoría Pública, y

12. Programas transversales de atención integral a las víctimas del delito, generando especialidades de atención y apoyo a grupos vulnerables y particularidades por género.

POLÍTICAS PÚBLICAS EN MATERIA DE SEGURIDAD PÚBLICA EN EL ESTADO MEXICANO

Roberto GIL ZUARTH*

Quisiera comenzar resaltando el título que lleva esta mesa. Hay claves importantes para entender la actual coyuntura y enfrentar los desafíos que vienen en esta materia. Generalmente, la discusión pública sobre el tema de seguridad se plantea desde lógicas de estrategia, una estrategia implementada o realizada por un gobierno con los cambios que pretende hacer la nueva administración.

Les adelanto una hipótesis: creo que en los últimos años, nuestro país ha avanzado en la construcción de una política pública que tiene su configuración en una serie de principios constitucionales, y desde ahí tenemos que partir para enfrentarnos a los problemas de su implementación y para seguir evolucionando en esa materia.

Esa política pública que está plasmada en la Constitución, es resultado de una serie de consensos políticos que se materializan en una norma que nos vincula a todos, pero que también define el horizonte de mediano y largo plazo hacia dónde debemos dirigirnos en esta materia.

Coincido con lo que mencionaba el diputado Agustín Miguel Alonso Raya: *la seguridad no se puede ver únicamente de manera aislada, sin tomar en cuenta las definiciones constitucionales, el nuevo sistema de justicia penal y el nuevo régimen de derechos humanos*. Estas tres piezas constituyen el piso de la política pública en materia de seguridad y justicia. Por un lado, están las modificaciones que se hicieron para establecer una serie de principios constitucionales en materia de seguridad, la definición en la Constitución de ciertas instituciones, la policía, el Sistema Nacional de Seguridad Pública, entre otras. Pero, por el otro lado, tenemos la reforma en materia de justicia penal, que ha cambiado de manera estructural el proceso penal y la forma en que interactúan las instituciones de seguridad y justicia; y, al mismo tiempo, tenemos la reforma en materia de derechos humanos que establece el parámetro de actuación

* Senador de la República por el Partido Acción Nacional.

de esas instituciones, los objetivos de desarrollo de las mismas, pero que también señala los límites que tienen las autoridades frente a los ciudadanos.

La intención que está en el ánimo del Congreso y de los Ejecutivos, tanto del gobierno anterior como de la presente administración, ha sido la construcción de un modelo democrático de seguridad y justicia, que no solamente atienda a la eficacia de la actuación de las instituciones de prevención del delito y procuración de justicia, sino que también atienda a las condiciones de libertad existentes en nuestro país.

Estas reformas nos han planteado importantes retos en su implementación. No sólo en los cinco años que ya lleva avanzada la implementación en el tema de los juicios orales; no sólo en las nuevas figuras como el control de convencionalidad, de constitucionalidad difuso, el principio pro homine, la incorporación del patrimonio ético que significan los derechos humanos al texto constitucional, sino también un conjunto de nuevas instituciones a las cuales tenemos que encontrarles una configuración adecuada en el Poder Legislativo. Recientemente, el Senado de la República dio un paso significativo en materia de la implementación de la reforma de justicia penal, con la autorización al Congreso de la Unión de legislar para todo el país en materia de procesos penales. Esto permitirá un avance más claro en la implementación de este nuevo modelo en todo el país.

Pero también debemos plantearnos otros retos. En mi experiencia, cuando planteamos los problemas de coordinación entre la federación y las entidades federativas nos dimos cuenta de que debemos hacer un ajuste al Sistema Nacional de Seguridad Pública, como la instancia de coordinación fundamental en la prevención del delito y en la configuración de policías profesionales y confiables. Los acuerdos del Sistema Nacional de Seguridad Pública no tienen un grado de vinculatoriedad claro. No existen incentivos o desincentivos, premios y castigos, para poder provocar que las decisiones que se toman en ese sistema se apliquen adecuadamente por parte de todos los componentes de la federación. Esto nos lleva a la reflexión de que tenemos que resolver de manera profunda el sistema de coordinación a nivel nacional, desde la base de las instituciones que ya nos hemos dado.

La pregunta que debemos hacernos es hacia dónde debemos encaminar la política pública en materia de seguridad y justicia. Planteo para la reflexión algunas de las principales preocupaciones.

La Constitución y, posteriormente, la Ley de Seguridad Pública bajo un modelo policial de carrera profesional. Respecto a ello, vale la pena tener claro que, al inicio de la administración anterior nos dimos cuenta de algo que era profundamente obvio, en México no existen policías. Hay un estado de fuerza de 450, 000 policías federales, estatales y municipales. De ellos, 38, 000 son federales. Éstos deben combatir uno de cada diez delitos. Los demás tienen a su cargo la prevención y la investigación de nueve de cada diez delitos. Pero también es cierto que los nuevos fenómenos de la criminalidad nos hicieron evidente que esas policías no eran confiables, estaban penetradas por el crimen y no tenían la capacidad para reaccionar ante los desafíos del crimen organizado.

Así comenzó un proceso largo, no exento de contradicciones, para crear policías confiables. Uno de esos elementos ha sido la creación del sistema de carrera policial, que incluye, además de un régimen de depuración, los controles de confianza para determinar el ingreso y la permanencia en las corporaciones. Con la implementación de dicho sistema hemos hecho avances sin ver el conjunto. No se ha resuelto el régimen jurídico de los policías y, en concreto, de los derechos a los que deben sujetarse bajo un régimen especial que la propia Constitución les ordena. Aquí se presentan otros dilemas. Por ejemplo, el mando único policial. Se ha anunciado que la lógica de este mando será de convenio. Es decir, dependerá de la voluntad de los alcaldes y gobernadores, cada tres o cada seis años, si se mantiene o no el modelo de mando único. ¿Qué régimen laboral le vamos a aplicar a los policías? ¿Cuál va a ser la manera de generar mejores incentivos para que los policías entren al modelo que se encuentra articulado en nuestro país y que no sean soluciones de coyuntura de casos particulares? Otro problema, el anuncio de la creación de la Gendarmería. Todo parece indicar que será creada a través de un decreto presidencial que nos plantea un conjunto de problemas. ¿Cuál va a ser la zona de funcionamiento de la Gendarmería frente a la Policía Federal, que tiene la suya establecida en ley? ¿La Gendarmería se va a someter al mismo modelo de carrera policial que la Policía Federal o va a tener un régimen específico? ¿Qué régimen laboral le aplicaremos a la Gendarmería? ¿El

régimen de las Fuerzas Armadas? Es en este tipo de soluciones donde podríamos tener retrocesos.

Otro elemento importante lo es la reforma constitucional de seguridad pública y, posteriormente, la de justicia penal, que le han asignado a todas las policías del país la función de investigación. Bajo el modelo de justicia penal, la contaminación de las pruebas determina el futuro del proceso. En consecuencia, nuestras policías van a requerir una capacitación tal que les permita preservar la evidencia de un delito. Hoy hemos generado policías que sirven únicamente como mecanismos de coacción. Son instituciones que se encargan de aplicar la fuerza para mantener el orden. No tienen competencias materiales de investigación. ¿Qué vamos a hacer frente a ello? ¿Generar policías investigadoras? ¿O vamos a entrar a un proceso en el cual, además de la profesionalización y depuración, se dará capacitación en materia de investigación, lo cual cambiaría diametralmente el modelo policial en nuestro país?

Por otra parte, me parece que tenemos la obligación, a partir de la reforma constitucional en materia de derechos humanos, de legislar los derechos y obligaciones de las policías. Y esta es una discusión que tenemos pendiente en el país, que tiene que ver con el uso de la fuerza y los límites democráticos al uso de la fuerza. En el Sistema Nacional de Seguridad Pública se han establecido ciertos protocolos para poder definir el margen de actuación de las policías. No son protocolos definidos en ley; no existe una norma que defina con claridad los límites al uso de la fuerza. Tenemos que resolver esto si vamos a crear policías específicas para objetivos de alto impacto, unidades específicas con alto poder. ¿Qué tipos de policía tenemos que construir bajo la lógica de que no solamente tenemos frente a nosotros el flagelo del crimen organizado, sino también a la criminalidad común? Creo que tenemos que empezar a desintoxicar el debate político e institucional del tema del crimen organizado.

Debemos plantearnos ciertas preguntas con motivo del título de esta mesa. ¿Les aplican a nuestras policías los derechos genéricos del artículo 123 constitucional? ¿Tienen derecho de asociación para efectos sindicales? Sobre el tema de la coordinación de los policías, yo difiero de la lógica del convenio. Creo que debemos entrarle seriamente al tema, establecer un nuevo régimen constitucional que tenga que ver con el mando de las policías, de manera tal que las policías municipales puedan mantener sus funciones

de preservación de orden, pero que reconozcamos que requerimos de tipos distintos de policías para fenómenos de criminalidad que no se corresponden con las funciones ni capacidades institucionales de los municipios.

Debemos definir otras cuestiones. ¿Qué jurisdicción se debe encargar de hacer valer los derechos y las obligaciones de las policías? ¿Los tribunales burocráticos, los contenciosos administrativos, un órgano interno como en España? Es decir, ¿Qué modelo de justicia laboral de las policías es el adecuado para cumplir el objetivo de tener una policía que también realice procesos de investigación, como lo establece la Constitución?

Para concluir, insisto en mi hipótesis central: creo que en nuestro país, en los últimos años, se ha ido delineando una política pública que tiene sustento constitucional. Ése es el marco de referencia y lo que tenemos que seguir haciendo hacia adelante, con independencia de las diferencias y matices que se tengan que hacer en términos de estrategia, despliegue territorial y funcionamiento de instituciones. Pero el marco de referencia ya está en la Constitución y precisamente por eso, a partir del aprendizaje histórico que tenemos, debemos determinar hacia dónde vamos, sobre la base, justamente, de ese marco de referencia.

POLÍTICAS PÚBLICAS EN MATERIA DE SEGURIDAD PÚBLICA DEL ESTADO MEXICANO

Fernando TORRES GRACIANO*

Quiero empezar esta plática haciéndoles una pregunta a todos los aquí presentes:
¿Quién de ustedes quisiera que su hijo fuera policía?

Creo que ésta es justamente la base del problema que se ha venido tratando a lo largo del Foro.

El tema ya lo han tratado otros ponentes, pero me gustaría hacer énfasis en algo que es toral para entender la problemática de inseguridad y de falta de confianza en las instituciones, que se vive en nuestro país.

La referencia a la policía tiene una connotación negativa; nadie quiere ser policía, muchos jóvenes hoy en día son policías porque “no les queda de otra.” Este es justamente el paradigma que debemos modificar.

Hago aquí otra pregunta, ¿Por qué tenemos este concepto de la policía?

La definición que nos dio la Doctora María del Carmen Macías Vázquez al respecto de lo que se entiende por policía, viene de una de las instituciones policiacas más respetadas; la conocida Scotland Yard, en este contexto, llamó particularmente mi atención la referencia a:

“Los arreglos hechos en todo país civilizado para asegurar que los habitantes mantengan la paz y obedezcan la ley”.

Si comparamos a nuestra sociedad con otras, en Estados Unidos, por ejemplo, la carrera policial se considera como un oficio honorable, que va de generación en generación (sin excluir que también existan problemas de corrupción). Con esto me

* Senador de la República por el Partido Acción Nacional.

refiero únicamente a la percepción que tiene la sociedad del policía, como persona, como ser humano, con dignidad propia, como un individuo semejante a nosotros y en quien confiamos nuestra seguridad.

Como bien se ha señalado aquí por otros ponentes que me antecedieron en el uso de la palabra, el ser policía está muy mal visto por la sociedad. ¿Cómo es que uno de los oficios más nobles, porque su fundamento es justamente servir a la colectividad, se ha convertido en un sinónimo de ignominia?

La dignidad del oficio policial ha sido eliminada de nuestra percepción del mismo. Es entonces cuando cabe hacer referencia al valor primordial que debe tener un policía para recobrar esa dignidad, y ese valor es la CONFIANZA. La sociedad debe poder confiar su seguridad y el orden de su comunidad en ese individuo.

Así, la búsqueda por un Sistema Nacional de Seguridad Pública, ha ido avanzando a una velocidad muy reducida en comparación con la fuerza y el poder fáctico de la delincuencia.

Las reformas en la materia, si bien cimentaron, no han podido dotar de la confianza necesaria que requieren los cuerpos de seguridad.

Justo ese fue el motivo de creación de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública. En la exposición de motivos de la Ley, el Ejecutivo Federal refería que:

“La consolidación democrática de un pueblo sólo puede darse cuando sus ciudadanos, confiados en las instituciones de seguridad pública, pueden disfrutar de una vida familiar sin temor a sufrir algún menoscabo en su integridad personal o en su patrimonio a mano de los grupos delictivos; por ende, la dimensión de esta responsabilidad es mayúscula en tanto que la seguridad pública es la primera garantía que se debe brindar para asegurar una vida digna.”¹

¹ Calderón Hinojosa, Felipe de Jesús, “Iniciativa de Decreto por el que se expide la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública”, Gaceta Parlamentaria, Cámara de Diputados, número 2604-I, jueves 2 de octubre de 2008. <http://gaceta.diputados.gob.mx/>

Así, con la creación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, se buscaba precisamente la consolidación de un adecuado sistema de seguridad pública articulado en una estrategia nacional, la cual fue por mucho tiempo una misión postergada, sustituida en ocasiones por el discurso, pero sin acciones concretas que lo hicieran realidad.

Dicho sistema, según la exposición de motivos de la Ley, debe complementar su tarea de provisión de lineamientos para las políticas públicas en la materia, y de este modo constituir un verdadero eje de concertación para el desarrollo institucional de las policías. La construcción del sistema debe basarse en la confianza en los policías.

Ya se ha hablado del marco jurídico de la seguridad pública en el país, particularmente en lo que a los cuerpos policiacos se refiere.

El artículo 21 Constitucional en su párrafo noveno es muy claro al decir que:

“La seguridad pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, que comprende la prevención de los delitos; la investigación y persecución para hacerla efectiva, así como la sanción de las infracciones administrativas, en los términos de la ley, en las respectivas competencias que esta Constitución señala. La actuación de las instituciones de seguridad pública se regirá por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos reconocidos en esta Constitución.”²

El artículo 2 de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública es una réplica de lo que el mandato constitucional referido establece. Derivado de lo anterior, se entiende que la seguridad pública es una responsabilidad de los tres órdenes de gobierno, cuenten o no con los recursos para hacerlo, su obligación constitucional es cumplir este precepto; en este orden de ideas el artículo 4 del ordenamiento citado señala que los tres órdenes de gobierno deben coordinarse (es decir, ponerse de acuerdo para conseguir un objetivo común) en cuanto a sus atribuciones, para que dicha coordinación constituya el eje del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

² Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf>.

En su artículo 7, la Ley establece las bases de coordinación de los diferentes órdenes de gobierno, señalando en su fracción VI que esta coordinación se dará para regular los procedimientos de selección, ingreso, formación, actualización, capacitación, permanencia, evaluación, reconocimiento, certificación y registro de los servidores públicos de las Instituciones de Seguridad Pública.³

El problema que se ha venido abordando a lo largo de estas sesiones es precisamente cómo empatar las responsabilidades de los cuerpos policiacos, al exigírseles el cumplimiento de los controles de confianza, con sus derechos laborales.

Regresemos al marco constitucional por un momento. Algunos de los ponentes se han referido a los tres primeros párrafos de la fracción XIII del artículo 123 apartado B, que establece lo siguiente:

“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.

Los agentes del Ministerio Público, los peritos y los miembros de las instituciones policiales de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, podrán ser separados de sus cargos si no cumplen con los requisitos que las leyes vigentes en el momento del acto señalen para permanecer en dichas instituciones, o removidos por incurrir en responsabilidad en el desempeño de sus funciones. Si la autoridad jurisdiccional resolviere que la separación, remoción, baja, cese o cualquier otra forma de terminación del servicio fue injustificada, el Estado sólo estará obligado a pagar la indemnización y demás prestaciones a que tenga derecho, sin que en ningún caso proceda su reincorporación al servicio, cualquiera que sea el resultado del juicio o medio de defensa que se hubiere promovido.

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 periciales, de sus familias y dependientes, instrumentarán sistemas complementarios de seguridad social.”⁴

³ Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública. <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGSNSP.pdf>

⁴ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Op. Cit.

De la lectura del texto Constitucional se entiende claramente que en efecto, la reincorporación al servicio no es una opción para aquellos agentes que no han cumplido los requisitos que exige la ley vigente. Así también lo señala el artículo 73 de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Dado lo anterior, como ya se ha referido, es que existe una enorme incertidumbre en cuanto a la estabilidad en el empleo de los miembros de los cuerpos policiacos, lo que representa un obstáculo más para entender al oficio como una opción viable para el desarrollo profesional.

Regresemos al análisis del último párrafo de este artículo, ya que nos arroja algunas preguntas. ¿Cuáles son estos sistemas complementarios? ¿Quiénes los implementan? ¿En qué consisten, son fondos de pensión para las viudas ó fideicomisos de becas? Es necesario saber cómo se están gastando los recursos del SUBSEMUN, o de los gobiernos estatales, en este aspecto cabe señalar que los municipios de SUBSEMUN, son poco más de doscientos. Aunque todos nuestros policías deben estar protegidos por la seguridad social, sean o no sus municipios beneficiarios del SUBSEMUN.

A pesar de lo anterior, creo que es necesario hacer una mención favorable respecto a la certificación, ya que según la propia Ley su objetivo es acreditar que el servidor público es apto para ingresar o permanecer en las Instituciones Policiales del Estado, y que cuenta con los conocimientos, el perfil, las habilidades y las aptitudes necesarias para el desempeño de su cargo.

Nadie puede decir que está en contra de dicho objetivo, por el contrario, justo lo que se necesita es recobrar la confianza en nuestros cuerpos de seguridad, sin embargo, como ya se señaló es imperativo que las evaluaciones sean elaboradas de forma integral.

Se ha hablado también de los problemas que enfrentan los centros de evaluación, llamó mi atención la aseveración de que existen municipios que contratan personal sin haber realizado primero la evaluación de ingreso correspondiente, ya que con ello se está incumpliendo lo que señala el artículo 65 de la Ley. Eso es algo que debe corregirse porque es una irresponsabilidad del municipio y de los gobiernos estatales que no invierten lo suficiente en generar su propia capacidad de certificar a sus policías; dicha omisión puede resultar muy cara, cabe recordar que recientemente un alto mando de

la policía municipal del Estado de Coahuila “puso” al hijo de un exgobernador para ser ejecutado.

En este orden de ideas, nos corresponde a quienes somos los encargados de crear y de ejecutar las políticas públicas involucrarnos más a fondo y ser más creativos en la forma de tratar los problemas que se desprenden de la aplicación de una reforma tan ambiciosa, como lo fue la creación de la Ley del Sistema Nacional de Seguridad Pública, misma que será complementaria del nuevo sistema penal acusatorio, en donde los policías habrán de jugar un papel fundamental para lograr el éxito en los procesos que se instauren contra los delincuentes. De nada servirán grandes cantidades de recursos económicos si no tenemos a nuestros policías de todos los niveles, preparados para poder colaborar en los procesos penales.

Si bien es cierto que existen muchos inconvenientes, lo es también el hecho de que la creación del Sistema Nacional de Seguridad Pública era un imperativo insoslayable. La confianza en la fuerza policiaca debe ser lo primordial ya que, es precisamente el policía el primer eslabón de la cadena de custodia de la prueba. Si ese primer eslabón no es confiable el proceso penal carece de todo fundamento.

Por lo tanto quiero ser muy enfático en señalar que si bien, puedo comprender el hecho de que se considere que las evaluaciones son perfectibles, esto no quiere decir que sean ineficaces, o menos aun innecesarias.

Es entonces que debemos buscar soluciones a los retos que nos demanda una sociedad en la que lamentablemente, para muchos jóvenes, hoy en día es mejor ser sicario que policía. La pregunta no es sencilla ¿Cómo volver a los valores fundamentales de la sociedad? Se me ocurren algunas ideas:

Incentivos. Nuestros policías carecen de incentivos, no sólo para pasar las evaluaciones sino para involucrarse con su labor. Si mejoramos los incentivos, creando premios, reconocimientos, diplomas o medallas, como sucede en muchas corporaciones en el mundo, otorgando la posibilidad de ir formando una auténtica carrera policiaca, podremos recobrar el interés de los que tomaron la carrera porque no les quedaba de otra, como una verdadera opción de desarrollo profesional. Nada pierde un alcalde

por otorgar un diploma o una medalla a un servidor público uniformado, frente a su familia y sus compañeros. ¿Cuándo vemos escenas como esas en nuestras ciudades y que son muy comunes en otras ciudades del mundo? ¿Cuándo nuestros hijos han llegado emocionados a contarnos que uno de nuestros policías visitó su escuela para darles una plática sobre el peligro de las drogas, sobre como ser buenos ciudadanos o inclusive sobre orientación vocacional? Eso no cuesta dinero y debería ser un estímulo más para el policía que lo haga.

Ahora bien, para quienes no acreditan las evaluaciones por circunstancias que no sean graves o impedimentos para su desempeño policial, es decir, por motivos de salud, razones de índole familiar, problemas psicológicos incluso, pero que sean tratables, se pueden crear programas de capacitación en empleos u oficios necesarios dentro de su comunidad.

A aquellos que aún siguen prestando sus servicios en los cuerpos de seguridad, debemos garantizarles las mínimas condiciones para el ejercicio de su profesión; un ejemplo sencillo es el simple hecho de darles esposas o al menos lazos de plástico para inmovilizar las manos y lograr arrestos exitosos y sin riesgos. Es primordial salvaguardar la integridad personal de nuestros cuerpos policiacos, especialmente cuando logran una detención, que es el punto de partida de una condena en el proceso penal. Ha habido casos de policías que por no esposar o inmovilizar los brazos de sus detenidos, son heridos o asesinados con sus propias armas de cargo.

También podemos crear fideicomisos, para que los recursos no estén a merced de las circunstancias políticas, de servidores públicos ladrones, y/o que dependan del cambio de administración. Si se crean fideicomisos, con recursos que pueden ser públicos o privados, para ayuda a las viudas de policías, o para policías que han dejado el servicio por razones que no tienen que ver con la traición a la profesión, o para policías que sufren alguna discapacidad, derivada del ejercicio de la misma, se crearía un incentivo más para el cumplimiento de su deber.

Quiero concluir con una idea: para que nuestros policías sean respetados, debemos empezar por respetarlos, respetar sus derechos, exigirles si, el cumplimiento de su deber, pero coadyuvar como sociedad al mismo.

Para el logro de los objetivos del nuevo sistema penal acusatorio es indispensable contar con cuerpos de policía confiables y capaces, de modo que nuestro sistema acusatorio sea sólido. Nunca más casos tan ignominiosos como el de las mujeres asesinadas en Chihuahua, primero la hija y después la madre, en las puertas del mismísimo palacio de gobierno.

Sin una policía confiable no existe un Estado fuerte, o peor aún, no existe Estado alguno como hoy lo vemos no lejos de aquí, en algunas zonas de Guerrero y Michoacán en donde la Constitución y sus preceptos que aquí hemos comentado, así como sus autoridades son una simple fantasía y los cuerpos policiales son incluso desarmados por grupos subversivos que se denominan “policías comunitarias”, financiados también por grupos delictivos.

No podemos permitir que eso siga sucediendo. Regresemos la dignidad a la carrera policial, eso es lo que busca no sólo la Ley del Sistema, sino la gente, que necesita una autoridad en la que pueda confiar y es lo que nos toca a todos nosotros desde el ámbito de nuestras competencias construir. Recordemos que los policías son padres de familia, hijos, madres, hermanos; que alguien los extraña en casa como a ustedes o a mí.

Si algunas de estas cosas ocurren con la voluntad y la labor de todos nosotros, con acciones concretas y eficaces, será un honor regresar a un foro como este en 15 años y al preguntar, ¿Quién de ustedes quisiera que su hijo fuera policía? poder ver varias manos levantadas.

Muchas gracias.

Régimen jurídico de los miembros de cuerpos de seguridad pública,
es una publicación del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Guanajuato.
Cantarranas número 6, Zona Centro, C. P. 36000, Guanajuato, Guanajuato, México.
Teléfono 01 473 73 21525. www.tcagto.gob.mx

Queda estrictamente prohibida la reproducción total o parcial de los contenidos e imágenes
de la publicación, sin previa autorización escrita del titular del copy right

Esta edición consta de 500 ejemplares
y fue impresa en diciembre de 2013
se imprimió en los talleres de
Linotipográfica Dávalos Hermanos S.A. de C.V.,
Paseo del Moral 117 Col. Jardines del Moral
Tel. (477) 717 1993

En esta obra se presentan diversas perspectivas de análisis sobre el régimen jurídico de los miembros de cuerpos de seguridad pública, entre ellas, la problemática que se suscita en la aplicación de las evaluaciones de control de confianza y sus consecuencias; el servicio civil de carrera; su tratamiento jurídico administrativo, laboral, constitucional y de acuerdo a los derechos humanos establecidos en tratados internacionales; y las medidas legislativas tendentes a generar mejores condiciones a los miembros de cuerpos de seguridad pública.

Las cuales derivaron de la participación de 15 expositores, sólo por mencionarlos de manera genérica, operadores del sistema de certificación y evaluación de control de confianza; servidores públicos encargados de la seguridad pública; académicos especialistas en las diversas vertientes del tema; y diputados locales y federales, así como senadores de la República.

En las que se coincidió el sistema de evaluación de control de confianza genera diversas problemáticas que hacen necesaria su revisión legislativa, es indispensable contar con un servicio civil de carrera eficaz para los miembros de este tipo de corporaciones, el régimen jurídico es desigualitario en cuanto a las prestaciones laborales para estos servidores públicos, y que su tratamiento jurídico debe adecuarse a la reforma constitucional de derechos humanos.



tcagto.gob.mx