



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO**

Maestría en Derecho  
División de Estudios de Posgrado

FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES ARAGÓN

LA CERTEZA Y EL PROCEDIMIENTO EN LA REMOCIÓN DE LOS ELEMENTOS  
DE SEGURIDAD PÚBLICA, EN LA REFORMA CONSTITUCIONAL

**T E S I S**

**QUE PARA OPTAR POR EL GRADO DE:**

**MAESTRO EN DERECHO**

**PRESENTA:**

**LIC. ELISA KISAI AGUILAR GUTIERREZ**

**TUTOR:**

**DR. CARLOS GONZALEZ BLANCO**

.....  
Maestría en Derecho

MÉXICO D.F.

MAYO 2015



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

## AGRADECIMIENTOS

Quisiera comenzar con una frase que significó la diferencia para la realización del presente trabajo:

*“... Terminar una obra vale más que comenzarla: lo que cuenta es la perseverancia, y no la pretensión...”*

Eclesiastés 7:8

A Dios, por llevarme siempre de su mano inundándome de alegría y gozo.

A ti papá, que me enseñaste todo el valor y toda la fuerza en un solo abrazo.

A mi mamá, que dentro de todas sus preocupaciones siempre me dio la oportunidad de brillar.

A mi hermana, porque no solo eres hermana, eres amiga, muestra de amor y comprensión.

A mis abuelos, porque siempre han sido un modelo y un estímulo de vida.

A mi tío José Alfredo, gracias por estar conmigo en todo momento y alentarme con su ejemplo a nunca rendirme ante las adversidades.

A mi hermosa Universidad Nacional Autónoma de México, la cual llevo en el corazón, que me ha dado todo al abrirme las puertas del conocimiento.

A todos mis maestros del Posgrado por sus enseñanzas, consejos, confianza y formación; al Dr. Carlos González Blanco quien siempre creyó en mí, por su paciencia, pieza clave en la realización de este trabajo, pero sobre todo por su amistad; al Mtro. Raúl Campos Martínez, quien me ha brindado su tiempo y

dedicación, por sus respuestas a incontables preguntas, no sólo como maestro sino como amigo; a mis sinodales por apoyarme y corregirme Dra. Elizabeth Flores Gaytan, Dr. Miguel Ángel Garita Alonso, Mtro. Francisco Jesús Ferrer Vega.

Al Mtro. Fernando Rocha Espinosa, gracias por darme la oportunidad de trabajar a su lado; compartiendo crisis, regaños, desafíos, fracasos, así como triunfos, buenas épocas y logros; todo ello sin duda ha contribuido en gran medida a mi formación profesional, por todos estos años compartidos le estaré siempre agradecida.

A mis amigos, porque su amistad va más allá de un simple apoyo y compañía, porque cada uno de ustedes son la palabra de aliento y esperanza a lo largo de toda esta trayectoria.

Gracias a todas y cada una de las personas que participaron en la investigación realizada, ya que invirtieron su tiempo y conocimiento para ayudarme a completar mi proyecto de tesis.



<b>2.2 SISTEMA NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA.....</b>	<b>39</b>
<b>2.3 SECRETARIA DE SEGURIDAD PÚBLICA.....</b>	<b>44</b>
<b>2.4 MODELO TIPO DEL PROCEDIMIENTO DISCIPLINARIO EN LA POLICIA FEDERAL .....</b>	<b>46</b>
2.4.1 Estructura, obligaciones y atribuciones de la Policía Federal.....	47
2.4.2 Deberes de los integrantes de la Policía Federal.....	52
2.4.3 Consejo Federal de Desarrollo Policial.....	54
<b>2.5 PROCEDIMIENTO DISCIPLINARIO.....</b>	<b>57</b>
2.5.1 Sanciones.....	61
2.5.2 Correcciones Disciplinarias.....	63
2.5.3 Otras formas de concluir el servicio activo de la Policía Federal.....	65
<b>2.6 CÓDIGO DE ÉTICA DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL.....</b>	<b>67</b>

### **CAPÍTULO III**

#### **ESTRATEGIA DE DEPURACIÓN DE LAS CORPORACIONES POLICIAICAS**

<b>3.1 MÉXICO Y SU ESTRATEGIA DE DEPURACIÓN DE LAS CORPORACIONES POLICIAICAS.....</b>	<b>69</b>
3.1.1 Reforma Constitucional del Presidente Ernesto Zedillo 1997.....	70
3.1.2 Dictamen de la Cámara de Senadores (Cámara de Origen) reforma 1997.....	75
3.1.3 Interpretación de la Suprema Corte de Justicia reforma 1997.....	78
3.1.4 Reforma constitucional del Presidente Felipe Calderón 2007.....	83
3.1.5 Análisis a casos concretos de aplicación de la reforma 2008, por la Magistrada Laura Emilia Aceves Gutiérrez de la Sala Superior del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.....	91

**3.2 COLOMBIA Y SU ESTRATEGIA DE DEPURACIÓN DE LAS CORPORACIONES POLICIAICAS.....100**

**CAPÍTULO IV**

**LA PONDERACIÓN, UNA ALTERNATIVA**

**4.1 REGLAS Y PRINCIPIOS.....106**

4.1.1. Teoría de la Ponderación.....109

4.1.2 Estructura y Limites.....111

**4.2 LA REINSTALACION DE LOS POLICIAS COMO DERECHO HUMANO.....114**

4.2.1 Reforma Constitucional en materia de derechos humanos del 10 de junio de 2011.....118

4.2.2 Criterio sustentado por el Primer Tribunal Colegiado del Trigésimo Circuito con sede en el Estado de Aguascalientes en Amparo Directo 316/2012.....121

4.2.3 Resolución de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en Amparo Directo en Revisión 1996/2012.....129

**4.3 REVALORACIÓN DE DAÑOS COMO SOLUCIÓN.....135**

**4.4 CONCLUSIONES.....141**

**BIBLIOGRAFÍA**

## INTRODUCCIÓN

En los últimos años el tema de seguridad pública ha tomado fuerza dentro del análisis del día a día de la evolución de nuestro país, diversos organismos nacionales e internacionales, gubernamentales y autónomos han realizado estimaciones sobre la situación que enfrenta México en este tema, entre estos destacan: la Secretaría de Gobernación, INEGI, la Consultora Lantia, México Unido contra la Delincuencia, Amnistía Internacional, Human Rights Watch, el Instituto Mexicano para la Competitividad etc., y es que después de concluido el sexenio del ex presidente Felipe Calderón, de acuerdo con datos de la Procuraduría General de la República el saldo de la estrategia en materia de seguridad de la pasada administración fue de 48,000 (Cuarenta y ocho mil) muertos y 39, 000, 000 (treinta y nueve millones) de dólares. Es importante señalar que si bien es cierto las cifras de inseguridad pública cobran auge hasta el sexenio del 2006 al 2012, con la reforma constitucional del año 2008, los trabajos encaminados a combatir la delincuencia, el crimen organizado y la corrupción (factores considerados el origen de la inseguridad), datan desde el sexenio de Ernesto Zedillo de 1997 al 2000; sin que se hubiera alcanzado el fin anhelado.

Bajo este orden de ideas, hemos enfocado la presente investigación al estudio de la reforma de seguridad pública del año 2008, específicamente a la reforma al artículo 123 apartado b fracción XIII Constitucional, mediante la cual se establece que los elementos de seguridad pública podrán ser separados de sus cargos si no cumplen con los requisitos que las leyes vigentes en el momento del acto señalen para su permanencia, o bien podrán ser removidos por incurrir en responsabilidad en el desempeño de sus funciones; y para el caso de que la autoridad jurisdiccional resolviera que la separación o remoción o cualquier otra forma de terminación del servicio fuera injustificada, el Estado sólo estará obligado a pagar la indemnización y demás prestaciones a las que se tenga derecho; sin que en ningún caso proceda su reincorporación al servicio. Es importante puntualizar que las determinaciones anteriores, constituye un esfuerzo más por



parte de las autoridades gubernamentales para el combate de la delincuencia; ahora bien, y es aquí, donde surgen los primeros inconvenientes, ¿cómo determinar que elemento deberá de ser removido o cesado por incurrir en irresponsabilidad en el desempeño de sus funciones?; si tal y como ha sido palpable en la práctica del día a día, a cientos de elementos policiacos les es instaurado un procedimiento disciplinario, basado en faltas de carácter meramente administrativo, donde es casi imposible determinar un juicio que lo califique de “buen” o “mal” elemento; y los pocos procedimientos que verdaderamente tienen su origen en una conducta ilícita, son declarados nulos por la autoridad competente al tener sustento un procedimiento a todas luces ilegal. Pues bien el conflicto anterior, se robustece con la reforma constitucional en materia de derechos humanos efectuado el pasado 2008; donde conceptos como derecho al trabajo y estabilidad en el empleo cobran importancia; donde aparentemente, la colisión de derechos no encuentra otra salida más que la aplicación de la Teoría de la Ponderación de Derechos.

En virtud de lo anterior, en el presente trabajo de investigación abordaremos el tema de la seguridad pública analizada desde una perspectiva social y política, en el primer capítulo realizaremos un breve análisis de diversos conceptos que son necesarios para situarnos en el contexto del presente investigación; de esta manera indagaremos en lo que debemos entender por Derechos Humanos y sus respectivas Garantías Individuales; también estudiaremos el concepto de “Derecho al Trabajo” y “Estabilidad en el Empleo”, que se encuentran consagrados en los Tratados Internacionales de los cuales forma parte nuestro país, y que han tomado un nuevo auge desde el pasado 10 de junio del 2011, con la reforma Constitucional efectuada en esta materia. Es importante puntualizar que si bien es cierto, la relación que sostienen nuestros diversos elementos de seguridad pública con el Estado, es meramente de carácter administrativo, y que a simple vista pareciera que éstos no tienen cabida en el “Derecho al Trabajo”; también es cierto que lo anterior no es óbice para los alcances que los conceptos de referencia adquieren en materia de los Derechos Humanos consagrados en tratados internacionales.

Por cuanto hace a nuestro segundo capítulo, nos evocaremos en el estudio de aquellas instituciones encargadas de velar por la seguridad pública de nuestro país; expondremos su estructura, obligaciones y atribuciones, examinando el modelo tipo de Procedimiento Administrativo bajo el cual son sancionados, con la finalidad de conocer la vicisitudes a las cuales se encuentran expuestos los elementos de seguridad pública en la búsqueda de la legalidad de un procedimiento disciplinario. Una vez conocido nuestro sistema de seguridad pública, procederemos a realizar un pequeño análisis de la funcionalidad que ésta ha tenido en nuestra realidad, es decir analizaremos eficacia que dicho sistema refleja en el día a día de nuestro país; no siendo sorpresa que nuestras instituciones policiacas han realizado un papel gris, incapaz de dar solución a los conflictos de delincuencia que enfrenta sociedad. Asimismo descubriremos que una de las múltiples aristas que constituyen dicho problema, lo compone la justicia penal; sin embargo no debemos de olvidar que el inconveniente central tiene sus bases en las instituciones de seguridad pública y la procuración de justicia; en otras palabras, policías y ministerios públicos, lo que nos lleva a tocar el concepto de corrupción. México ha alcanzado hoy en día, niveles inimaginables de inseguridad pública; por lo que desde el año 2008, nuestro gobierno ha puesto en marcha una reforma integral en materia de seguridad pública que va desde reformar nuestro sistema jurisdiccional, hasta endurecer los lineamientos bajo los cuales deberán de conducirse los elementos policiacos; que si bien es cierto se encuentra materialmente palpable hasta ese año, con la reforma del Presidente Felipe Calderon; también es cierto que desde el sexenio del Presidente Ernesto Zedillo se encabizaron los trabajos inherentes a su consolidación. Razón por la cual, en nuestro tercer capítulo, analizaremos las propuestas de reforma constitucional presentadas por Ernesto Zedillo en 1997, el dictamen emitido por la Cámara de Senadores en ese mismo año y la interpretación que la Suprema Corte de Justicia de la Nación realizo a la misma; lo que nos lleva a descubrir los factores de ineficacia que subsistieron en ese entonces.

Cabe puntualizar que nuestro país, no es el único que enfrenta hoy en día problemas de esta índole; y que países como Colombia, en el año de 1993

enfrento la más grande crisis en este rubro, viéndose obligada a instaurar un procedimiento de depuración policiaca que le permitió deshacerse en 5 años del 12% de sus miembros policiacos; sin derecho a indemnización y reinstalación; lo que trajo como consecuencia la restitución de la imagen policiaca en su sociedad, traduciéndose en un rechazo tajante y considerable de la corrupción. Dado lo anterior, consideramos de suma importancia realizar un estudio comparado de las acciones tomadas por México, para la renovación de sus instituciones policiacas; con la estrategia de depuración efectuada en Colombia, quien presentada problemas de inseguridad muy por encima de los presentados en nuestro país.

Es menester señalar que si bien es cierto, la reforma en materia de seguridad pública del 2008, ha tenido encomendada la destitución de los miembros policiacos que no cumplan con los requisitos establecidos en los diversos ordenamientos legales; y que a simple vista pareciera que se están realizando todos los actos necesarios para el combate de la delincuencia, al no permitir la reinstalación de los mismos, sin importar el resultado de los medios de defensa; también es cierto que dicha determinación trajo descontento, para todos aquellos elementos policiacos honestos, o bien a todos aquellos elementos a los que no se les logra acreditar la realización de alguna conducta ilícita o que son sujetos de un procedimiento disciplinario lleno de ilegalidades, al no considerar equitativa la reforma de seguridad pública de referencia. Por lo que la nueva reforma Constitucional en materia de Derechos Humanos, celebrada el pasado 2011, abrió la puerta para interrogarnos si las determinaciones tomadas en materia de seguridad pública, contravenían los derechos humanos de trabajo y estabilidad en el trabajado consagradas en los diferentes tratados internacionales.

Bajo este orden de ideas, tenemos que ante una posible colisión de derechos, la Teoría de la Ponderación se hace visible en nuestro capítulo cuarto, donde no solo examinaremos la misma, sino que se realizara un análisis a la Sentencia emitida por el Primer Tribunal Colegiado del Trigésimo Circuito con sede en el Estado de Aguascalientes, quien resolvió bajo el auxilio de la ya citada teoría. Sin embargo y no menospreciando el trabajo metodológico que se hace

visible en la sentencia en cita, la Suprema Corte de Justicia emite una resolución en amparo directo en revisión, que nos permite comprobar que las reformas constitucionales efectuadas en últimas fechas en nuestro país se encuentran en perfecta armonía; lo que nos lleva a concluir en el presente trabajo de investigación, que la respuesta a destituciones arbitrarias e injustificadas tiene solución no en las sentencias emitidas por lo diversos órganos jurisdiccionales, sino en las prevenciones que puedan efectuarse desde la substanciación de un procedimiento disciplinario equitativo.

# CAPÍTULO I

## CONSIDERACIONES PREVIAS

### 1.1 DERECHOS HUMANOS

Los Derechos Humanos constituyen una figura, que para los efectos del presente trabajo es necesario definir; desde la segunda mitad del siglo XX se utiliza comúnmente el término “derechos humanos”, y se han ido creando un sinnúmero de categorías que se incluyen dentro de este concepto (derechos económicos y sociales; derechos culturales; derechos políticos; derechos de niños, niñas y adolescentes; derechos de las mujeres, etc.). La amplia gama de derechos que quedan comprendidos en esta categoría y su constante expansión y ampliación a favor de las personas dificulta su definición. Cabe resaltar que no ha sido posible encontrar conceptos o definiciones de “derechos humanos” en los distintos instrumentos jurídicos emanados de las Naciones Unidas o de la Organización de los Estados Americanos, de éstos instrumentos simplemente se extrae el catálogo de los derechos que se considera forman parte de los derechos humanos, pero no su definición. De esta manera tenemos que los derechos humanos serán entendidos en un concepto general como “las prerrogativas o potestades que Dios (o la naturaleza para los agnósticos), han otorgado a todo sujeto que tenga condición de persona física o, claro, de ser humano (que pertenezca a la especie humana), a fin de que se desarrolle plenamente en la sociedad en su desarrollo vital.”<sup>1</sup> De la anterior definición, se desprende que los derechos humanos podrán ser concebidos desde una teoría divina, como un conjunto de “privilegios” otorgados al hombre, por un ser divino, por el simple hecho de ser hombre; o bien la teoría naturalista, que establece que el origen de esos privilegios es conforme a su “naturaleza humana”; ahora bien, y sin tomar importancia de la corriente que se siga, lo importante es puntualizar que ninguna de ellas connota a los derechos humanos como obra humana, es decir, bajo

---

<sup>1</sup> Del Castillo del Valle, Alberto, *Derechos humanos, garantías y amparo*, México, Ediciones Jurídicas Alma, 2008, p12.

ningún supuesto establecen prerrogativas que sean otorgadas por los mismos hombres. De igual forma, cabe señalar existen derechos que son considerados dentro del rubro de los derechos humanos y que tienen su origen con la sociedad misma, como es el caso de la libertad de asociación o reunión, el derecho de petición y derecho de la educación entre otros.

De lo anterior, podemos concluir que el concepto de Derechos Humanos se encuentra integrado mediante dos directrices, el primero se explica mediante la teoría divina o de la naturaleza humana tales como la vida, la libertad, la igualdad, la integridad física entre otros; y los derechos humanos nacidos en sociedad, tales como la libertad de asociación, el derecho al voto, el derecho de propiedad, etcétera. Dos nociones medulares a la hora de definir y conceptualizar los derechos humanos son la dignidad inherente a cada persona humana y los límites al poder de los Estados. Por lo tanto, y sin que ello implique una definición absoluta, en conclusión podemos entender a los derechos humanos como un conjunto de prerrogativas y principios, de aceptación universal, jurídicamente reconocidos y garantizados, que aseguran al ser humano su dignidad, y que las personas tienen frente al Estado y a sus instituciones para impedir que este interfiera, limite, y/o viole el ejercicio de sus derechos.

Los derechos humanos, como tales, tienen atributos propios y específicos, lo que permite diferenciarlos y categorizarlos. A su vez, comparten los rasgos propios de todos los derechos en general.

De acuerdo a sus *características* propias, los derechos humanos son:

- a) Universales.- Todo ser humano gozará de dichos derechos.
- b) Originarios.- Se refiere a que son derechos que nacen con el hombre.
- c) Absolutos.- Se hacen valer frente a todo el mundo.
- d) Inalienables.- Se encuentran fuera del comercio, es decir no son valuables en dinero.

e) Inembargables.- No pueden servir para garantizar una deuda pecuniaria.

f) Irrenunciables.- Son derechos respecto de los cuales nadie puede deshacerse de ellos.

g) Imprescriptibles.- No se pierden por el transcurso del tiempo.

h) Intransferibles.- Al ser un derecho originario, no podrán ser transferidos, heredados o vendidos; puesto que son personalísimos.

i) Permanentes.- Su vigencia es permanente.

j) Inmutables.- No están sujetos a mutaciones, es decir no cambian con el paso del tiempo.

k) Protegidos internacionalmente.- La comunidad internacional puede y debe intervenir cuando considere que un Estado está violando los derechos humanos de su población. No es posible argumentar violación de la soberanía cuando los organismos internacionales competentes intervienen para requerir que una violación a los derechos humanos sea investigada y las víctimas debidamente reparadas.

Otra importante definición, respecto de cómo deben ser entendidos los derechos humanos, la otorga el jurisconsulto Don Isidro Montiel Duarte, en el *Vocabulario de Jurisprudencia*, edición Facsimilar a la original de 1878, publicado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 2007, página 98; la cual sostiene que los derechos humanos “son los concedidos al hombre por su creador... son los derechos imprescriptibles de la humanidad... son las facultades que el Ser Supremo otorgó al hombre para el desarrollo de su inteligencia y para el logro de su bienestar... son los derechos inmutables y sagrados de la humanidad preexistente a toda ley escrita... son, como dice Mounier, los que la justicia natural otorga a todo hombre por el hecho de serlo.”

Como ya ha quedado establecido, los derechos humanos nacen con el hombre y son oponibles frente a todo sujeto de Derecho, ya sea un gobernado o bien alguna autoridad; esta característica resulta de suma importancia, puesto que

de ella depende la principal diferencia entre el derecho humano y las garantías individuales.

“Los derechos humanos necesitan de protección para que el hombre pueda ejercerlos plenamente y sin que la autoridad estatal decida, arbitraria y casuísticamente, cuando los respeta o en qué casos deja de lado la observancia de ellos.”<sup>2</sup> Es menester señalar que los derechos humanos son derechos, que de conformidad con la definición ya establecida, son anteriores al Estado, y la función de éste ha sido la de *reconocer* dichos derechos; y *protegerlos* mediante diversas instituciones, pero siempre para favorecer a dichos titular frente al mundo; situación que sólo se logra a través de las Garantías Individuales.

Derechos de segunda generación.- La constituyen los derechos económicos, sociales y culturales, debidos a los cuales, el Estado de Derecho pasa a una etapa superior, es decir, a un Estado Social de Derecho.

De ahí el surgimiento del constitucionalismo social que enfrenta la exigencia de que los derechos sociales y económicos, descritos en las normas constitucionales, sean realmente accesibles y disfrutables. Se demanda un Estado de Bienestar que implemente acciones, programas y estrategias, a fin de lograr que las personas los gocen de manera efectiva, y son:

- Toda persona tiene derecho a la seguridad social y a obtener la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales.
- Toda persona tiene derecho al trabajo en condiciones equitativas y satisfactorias.
- Toda persona tiene derecho a formar sindicatos para la defensa de sus intereses.

---

<sup>2</sup> Ibídem, p 17.



- Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure a ella y a su familia la salud, alimentación, vestido, vivienda, asistencia médica y los servicios sociales necesarios.

- Toda persona tiene derecho a la salud física y mental.

- Durante la maternidad y la infancia toda persona tiene derecho a cuidados y asistencia especiales.

- Toda persona tiene derecho a la educación en sus diversas modalidades.

- La educación primaria y secundaria es obligatoria y gratuita.

Derechos de tercera generación.- Este grupo fue promovido a partir de la década de los setenta para incentivar el progreso social y elevar el nivel de vida de todos los pueblos, en un marco de respeto y colaboración mutua entre las distintas naciones de la comunidad internacional. Entre otros, destacan los relacionados con:

- La autodeterminación.

- La independencia económica y política.

- La identidad nacional y cultural.

- La paz.

- La coexistencia pacífica.

- El entendimiento y confianza.

- La cooperación internacional y regional.

- La justicia internacional.

- El uso de los avances de las ciencias y la tecnología.

- La solución de los problemas alimenticios, demográficos, educativos y ecológicos.

- El medio ambiente.

- El patrimonio común de la humanidad.

- El desarrollo que permita una vida digna.

### **1.1.1. Sujetos de derechos humanos.**

Los sujetos de una relación jurídica son aquellas personas físicas o jurídicas, que pueden adquirir derechos y contraer obligaciones. En la relación jurídica, que vincula a dos sujetos, uno es el titular del derecho o “sujeto activo” y el otro, el denominado “sujeto pasivo”, con obligaciones correlativas a ese derecho.

El sujeto activo de derechos humanos es la persona o grupos de personas que gozan de la titularidad de un derecho respecto del cual se reclama la tutela y garantía; mientras que el sujeto pasivo es a quien se reclama el reconocimiento y garantía del derecho concreto de que se trate. Es el sujeto obligado a respetar, proteger o garantizar el derecho en cuestión. Por lo tanto, todo Estado y sus instituciones (organismos de gobierno, cuerpos de seguridad, fuerzas armadas, organismos penitenciarios, etc.) son sujetos pasivos de derechos humanos, en tanto tienen el deber de reconocerlos y tutelarlos.

“La Convención Americana de Derechos Humanos establece en su Artículo 1 que los Estados Parte se comprometen a respetar los derechos y libertades en ella reconocidos, y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona sujeta a su jurisdicción sin discriminación alguna. El alcance de esta responsabilidad ha quedado establecido por la jurisprudencia de la Corte Interamericana quien ha dicho que el deber de respeto y garantía implica la obligación para los Estados de organizar todo el aparato gubernamental, y, en general, todas las estructuras a través de las cuales se manifiesta el ejercicio del poder público de manera tal que sean capaces de asegurar jurídicamente el libre y pleno ejercicio de los derechos humanos. Asimismo, este deber implica para los Estados la adopción de medidas legislativas que garanticen el ejercicio efectivo de los derechos humanos.”<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> Corte IDH, Caso Velásquez Rodríguez c/Honduras, sentencia del 29 de julio de 1988 Ser. C N° 4, 1988, párrafo 175.

## 1.2 CARRANZA Y LA CONSTITUCIÓN

Previo adentrarnos a la definición y clasificación de las garantías individuales, analizaremos el pensamiento de Venustiano Carranza en el proyecto Constitucional de 1917, mismo que resulta relevante para la presente investigación en el entendido de que previo a la reforma constitucional en materia de derechos humanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación del 10 de junio de 2011, el término utilizado en nuestra Carta Magna era precisamente el de Garantía Individual; de esta manera tenemos que después de dicha reforma nuestro sistema Constitucional realizó una transición de Garantías Individuales a Derechos Humanos.

La labor constitucional de Carranza tuvo sus inicios desde 1914, cuando poseía el cargo de Primer Jefe del Ejército Constitucionalista y encargado del Poder Ejecutivo de la Unión, cuando expidió una serie de leyes de carácter orgánico y trascendencia nacional, tales como la Ley del Municipio Libre (25 de diciembre de 1914), la Ley Agraria del 6 de enero de 1915, con sostén en las adiciones al Plan de Guadalupe del 12 de diciembre de 1914. La parte substancial del trabajo de Carranza, tuvo su auge en el mensaje del 1° de diciembre de 1916 que fue presentado con motivo del proyecto de Constitución; el cual en términos generales y para una mejor comprensión, ha sido dividido de la siguiente manera: I. Introducción, II. Los artículos sobre garantías individuales, III. La cuestión electoral, IV. El municipio, V. Los poderes federales (el parlamentarismo) y VI. La exhortación final. Ahora bien y para los efectos de este apartado, únicamente nos abocaremos a lo concerniente a los artículos sobre garantías individuales.

Venustiano Carranza, enaltece el trabajo plasmado en la Constitución de 1857, sin embargo sostiene que sus creadores sólo lograron principios generales, formulas abstracta con ninguna utilidad positiva; en resumen Carranza reiteraba la queja de siempre, que el sistema federal implantado por la Constitución de 1824 y repetido en la de 1857, se había tornado ilusorio y no aplicable. Bajo esta

tesitura, sostiene en su mensaje del 1° de diciembre de 1916 presentado al Constituyente, que el deber primordial del gobierno será el facilitar las condiciones necesarias para la organización del derecho, manteniendo intactas todas las manifestaciones de libertad individual para la continuación del fin común: la felicidad.

En virtud de lo anterior, sostiene que el primer paso que deberá dar la Constitución Política de un pueblo es la de garantizar de la manera más amplia y completa la libertad humana; así tenemos que la Constitución del 57 acepto las libertades humanas, no obstante de la disputa entre iusnaturalistas y positivistas, es decir según vinieren por nacimiento o por disposición legal; lo realmente importante es que dichas libertades le pertenecían al hombre de una manera indisoluble.

Con este argumento, el constituyente de 17 determino dar un paso más allá, señalando como garante de dichas libertades, al Estado, quien tendrá la tarea de hacerlas efectivas fungiendo como el verdadero obligado. Esta fue la forma mediante la cual se dio solución a la declaración romántica que sustentaba al artículo 1° de la Constitución de 1857, sino que ahora al hablar de garantías individuales, estará presente el sujeto responsable de hacer efectiva la relación, quien realmente cuenta con los elementos jurídicos y materiales para hacer reales y auténticas las libertades individuales.

De lo anterior, podemos concluir que es con el pensamiento de Venustiano Carranza que las garantías individuales cobran vida en la Constitución de 1917, asimismo es en ésta donde dicho concepto encuentra su existencia en la realización efectiva de las libertades humanas. Siendo desde estos años que nuestro constituyente ya tenía en claro la existencia de derechos inherentes al hombre (libertades humanas) que a fin de ser plenamente eficaces requerían de la intervención del Estado que garantizara su cumplimiento; situación que cobra fuerza con la publicación del 10 de junio de 2011 en el Diario Oficial de la

Federación de la reforma constitucional en materia de derechos humanos; expresión que resulta ser mucho más moderna que la de garantías individuales y es la que se suele ser utilizada en el ámbito del derecho internacional.

### 1.3 GARANTÍAS INDIVIDUALES

Hechas las aclaraciones pertinentes en el apartado que antecede, podemos establecer, que tanto los derechos humanos, como las garantías individuales se encuentran establecidas en nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que como ya es bien sabido por todos aquellos que en poca o gran medida se encuentran relacionados con la disciplina del Derecho, representa “la norma suprema que organiza los poderes del Estado y protege los derechos fundamentales de las personas”<sup>4</sup>, misma que para efectos didácticos ha sido dividida en dos partes: la dogmática y la orgánica. Aunque existe una nueva corriente doctrinaria que la divide en 5 partes, a saber: Dogmática, Orgánica, Programática, de Derechos Sociales y de Prevenciones Generales, que van de los artículos 1 al 29 la primera, 49 al 122 la segunda, 39 al 41 la tercera, 4, 27 y 123 la cuarta, y diseminados a lo largo de toda la Constitución la quinta en virtud de que comprende un cúmulo extenso de materias de diferente índole, como ciudadanía, extranjería, supremacía, reformas y permanencia Constitucional, entre otras.

La parte dogmática se encuentra integrada por los primeros 28 artículos de la Carta Magna, artículos que en su gran mayoría constituyen los derechos que deben de ser respetados por las autoridades del Estado. La palabra dogma, tal y como lo refiere el Diccionario de la Real Academia Española, deviene del latín *dogma*, que se refiere a la “proposición que se asienta por firme y cierta y como principio innegable de una ciencia”, luego entonces “lo dogmático será lo relativo a los dogmas, a las verdades que no requieren ninguna comprobación. En el caso de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos la primera de sus

---

<sup>4</sup> Poder Judicial de la Federación Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Las garantías individuales, parte general*, México, Colección Garantías Individuales I, 2004, p.47.

partes o secciones se llama 'dogmática', porque en ella está contenida una serie de verdades que se reputan validas sin necesidad de ser demostradas".<sup>5</sup>

Por lo que respecta a la segunda de las subdivisiones en que se estructura nuestra Constitución, se denomina orgánica, que de conformidad con el Diccionario de la Real Academia Española, deviene del latín *organicus*, que se refiere entre otras cosas "a la constitución de corporaciones o entidades colectivas o a sus funciones o ejercicios". Así tenemos que la parte orgánica de nuestra Constitución "es aquella que establece la organización, la integración y el funcionamiento de los poderes públicos, en el ámbito tanto federal como local, y que define el alcance de la esfera de competencia que cada uno de esos poderes tiene atribuidos."<sup>6</sup>

El artículo 1° de nuestra Carta Magna, establece de manera textual lo siguiente:

**“Artículo 1o.** 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...”

De la transcripción que antecede, se advierte con plena claridad que nuestra Constitución Política reconoce derechos estableciendo a las garantías como los mecanismos inherentes para su protección; es decir, “las garantías son realmente una invención nacida de la naturaleza de la Constitución, en tanto que los derechos protegidos por esas garantías son los derechos del hombre, que no provienen de ley alguna, si no directamente de la calidad y los atributos naturales

---

<sup>5</sup> *Ibíd*em, p. 48.

<sup>6</sup> *Ibíd*em, p. 49.

del ser humano.”<sup>7</sup> De este modo podemos afirmar que las garantías serán los compromisos que el Estado adquiere de respetar los derechos inherentes al hombre.

Pero, ¿Qué importancia tiene el que el Estado reconozca dichos derechos?; pues bien si el Estado no reconoce ningún derecho, estos sólo constituirían meras concepciones teóricas, de ahí que resulte importante establecerlos mediante una norma de derecho positivo e incrustarlos en la norma fundamental. Ahora bien atendiendo a la naturaleza intrínseca de los derechos humanos tenemos que “el hombre es un ser consciente, autónomo y racional, dotado de voluntad, de criterio y libre albedrío, que vive y actúa en un clima social y político, animado de la constante tendencia de lograr su subsistencia y la de quienes dependen de él, así como la de procurar el mejoramiento de su situación personal y familiar.”<sup>8</sup> Es esa misma naturaleza, la que ha dotado al hombre de un cuerpo que le permite desarrollarse de una manera multifactorial, es decir, puede utilizar sus piernas, sus brazos, su mente, su habla y su esfuerzo entre otras, para desarrollarse; en términos generales, esos medios consisten en su vida, la libertad, la igualdad, la educación, la salud, las creencias religiosas, la propiedad, la posesión, el arte, la industria y el trabajo entre otras; por consiguiente, la mera existencia humana conduce a reconocer que los hombres tienen de por sí, de acuerdo con su organización psicofisiológica, derecho a la vida, a la libertad (en sus múltiples aspectos), a la igualdad, al trabajo entre otros; mediante cuyo ejercicio alcanza su progreso y su destino. Bajo este orden de ideas, y en virtud de que el hombre se desenvuelve en un ámbito social, es de suma importancia que dichos derechos le sean reconocidos, tanto por el Estado como por los demás individuos que componen su entorno social.

En un principio, se pensaba que los derechos del hombre eran meras instituciones de Derecho Natural, postulando tanto juristas y filósofos que ésa era

---

<sup>7</sup> Bazdrech, Luis, *Garantías Individuales, Curso Introductorio*, 5° edición, México, Editorial Trillas, 1998, p. 12

<sup>8</sup> Ídem.

la razón por la cual los mismos debían ser respetados, aun cuando en particular no existiera su disposición en ninguna ley escrita; conforme evoluciona el Derecho Positivo, se reclama que sólo serán reconocidos los derechos concretamente especificados en la Ley; y para finales del siglo XVIII gracias al triunfo de las ideas liberales de las instituciones políticas, los ordenamientos fundamentales y gubernamentales generalmente admiten y reconocen la existencia y el carácter obligatorio de esos derechos y establecen las garantías de su ejercicio.

De esta manera podemos concluir que en términos del Derecho Natural los seres humanos “son dignos de respeto para su persona y para sus actividades honestas, que sean adecuadas para la satisfacción de sus necesidades naturales y la realización de su destino, por tanto, tienen derechos inmanentes a la vida, a la libertad, a la igualdad, a la propiedad, a la actividad, a la translación, etc., que son los derechos básicos indispensables para el desenvolvimiento o desarrollo, la prosperidad y felicidad de los humanos en el ambiente en que les toque vivir; pero esos derechos del hombre cobran importancia sólo cuando los hombres viven y desarrollan su actividad en un medio social, y el ejercicio de dichos derechos alcanza protección contra los abusos o errores de las autoridades gubernativas únicamente cuando las instituciones políticas y el sistema legal establecido los tiene reconocidos y garantizados”.<sup>9</sup>

Bajo este orden de ideas tenemos que las garantías que se hacen valer frente al Estado y sus autoridades consisten “en medios jurídicos de protección de derechos humanos, representadas simplemente como disposiciones normativas inscritas en las leyes, que hacen ver al gobernado en qué casos pueden actuar ellos, así como en qué condiciones puede actuar la autoridad pública en detrimento de su patrimonio; por lo tanto la garantía individual o del gobernado es el compromiso que adquiere la autoridad de no actuar déspota ni arbitrariamente frente al gobernado, sino siempre con sujeción a las reglas del Derecho, con lo

---

<sup>9</sup> Bazdrech, Luis, *op.cit.*, nota 7, p. 16.



que se asegura el imperio de la ley y la sujeción de la autoridad al orden jurídico.”<sup>10</sup>

Así tenemos que el Estado a través de sus órganos gubernativos, reconoce la existencia de los derechos humanos, comprometiéndose a que las autoridades estatales los respeten, reconociendo así las garantías individuales, que se consagran tanto en nuestra Constitución Política como en los diferentes cuerpos normativos.

Podemos concluir que “entre la garantía individual o del gobernado y los derechos humanos, existe un vínculo, más no una identidad de términos; las garantías son medios jurídicos (creados por la Ley humana o de la tierra) que protegen a los derechos humanos (que son reconocidos por el Estado, al ser anteriores a él) en tanto que estos son por esa causa, el objeto de protección de tales garantías.”<sup>11</sup>

Una vez definida a la garantía individual, es preciso hacer mención de sus elementos, es decir las partes que intervienen en la garantía, a saber: sujetos, es decir los entes jurídicos que están relacionados con motivo de las garantías, titular y obligado; objeto, que se refiere a la protección de los derechos del hombre; finalidad, que está relacionada con la consagración de la garantía y fuente, es decir la ley en que se encuentran reconocidas; ya sea primaria, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; o bien secundaria, es decir cualquier otro cuerpo normativo.

### **1.3.1 Naturaleza de las garantías individuales**

La naturaleza de las garantías individuales, sin duda alguna reside en la libertad, puesto que constituye “la esencia profunda, la motivación individual y social, que en su hondura permite la creación de normas jurídicas, en un

---

<sup>10</sup> Del Castillo del Valle, Alberto, *op.cit.*, nota 1, p. 19.

<sup>11</sup> *Ibidem*, p.21.

documento fundamental del mismo orden, y para cuyo reconocimiento los pueblos luchan tanto, y los pensadores agudizan su análisis para plasmar –en acción y en pensamiento–, una normatividad que, como ya se ha visto, muchas constituciones sostienen es la base de las instituciones sociales y de los regímenes democráticos.”<sup>12</sup> Ahora bien, si pudiéramos realizar un estudio cuidadoso de las normas fundamentales, podríamos reconocer la libertad en todas sus manifestaciones, así como los procedimientos que permiten su respeto; lo que nos lleva a concluir que el Derecho parte del supuesto del hombre libre, por lo que nos da la pauta a sancionar los actos humanos que contradicen a las normas jurídicas, porque sin libertad, no hay responsabilidad, y sin ésta no se justifica la coacción pública que sanciona el incumplimiento de la norma.

La libertad bajo la cual adquiere su naturaleza las garantías individuales, es la libertad de actuar, y no así el libre albedrío, no porque éste no le resulte importante, sino porque sobre este tipo de libertad es imposible fundamentar una responsabilidad y por lo tanto para sancionar las conductas humanas que no se adecuan a los mandatos obligatorios de la norma jurídica. Bajo este orden de ideas, tenemos que la libertad de actuar, que se refiere a la exteriorización de un pensamiento, de una idea proveniente de un individuo y que pueda lesionar a otros individuos, a los derechos de éstos, o a las propiedades o posesiones de los mismos. Bajo la perspectiva sostenida por Juventino V. Castro, “la libertad de actuar es el estar exento de toda coacción exterior, y la principal coacción que nos toca examinar es la que se deriva de una norma jurídica promulgada, que la autoridad pública tiene como obligación principal el de hacer que se cumpla y – en algunos casos–, inclusive forzar su cumplimiento.”<sup>13</sup>

---

<sup>12</sup> Castro, Juventino V, *Garantías y amparo*, 14ta ed., México, Porrúa, 2006, p. 17.

<sup>13</sup> *Ibíd.*, p.19.

### **1.3.2 Principios de las garantías individuales**

Como ya ha quedado establecido con anterioridad, las garantías constituyen un medio jurídico de protección de un derecho, el cual se encuentra previsto en la Constitución Federal (regularmente) o bien el cualquier otro cuerpo normativo (en manera de excepción); por lo que gozarán de ciertos principios, a saber:

*Principio de Supremacía Constitucional.-* Este principio se encuentra establecido en el artículo 133 de nuestra Constitución Política, principio que establece que tanto la Ley fundamental, así como las leyes que emanen de ella y los Tratados Internacionales celebrados por el Estado Mexicano conforme a aquella, constituirán la Ley Suprema de la Unión; así tenemos que al encontrarse establecidos dichos derechos en nuestra Constitución, diremos que son derechos supremos que se encuentran por encima de cualquier norma.

*Principio de rigidez.-* Este principio encuentra su fundamento en lo establecido por el artículo 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, precepto legal que contempla el procedimiento que debe de ser substanciado a efecto de que dicha ley pueda ser modificada o reformada, del cual se desprende que las garantías individuales únicamente serán alterados una vez que se hayan satisfecho los requisitos que establece el ordenamiento legal de referencia.

### **1.4 DERECHO AL TRABAJO**

De conformidad con la clasificación dada en el apartado que antecede, tenemos que el derecho al trabajo constituye uno de los Derechos Humanos, que encuentran su fundamento en lo establecido en el artículo 123 Constitucional, en nuestra opinión uno de los derechos sociales más importantes.

El Derecho al trabajo, representa el valor supremo de los atributos de la especie humana, el trabajo es la cristalización del talento y de la capacidad física de individuo. Es por ello que durante largo tiempo los defensores de la dignidad del hombre que trabajan lucharon para que se reglamentara el mismo; para protegerlo, pues nada fácil ha sido sobrellevar los problemas que se presentaron en las distintas épocas.

La Constitución mexicana promulgada el 5 de febrero de 1917, es la expresión de la lucha armada iniciada en 1910, voluntad de la nación de hacer justicia a la clase trabajadora; es por ello que por primera vez en la historia de las Constituciones del mundo, afirma los puntos básicos de la reglamentación de los derechos de los trabajadores.

Este orgullo nacional ha llevado a varios autores a manifestar que los derechos sociales aprobados en Querétaro dieron origen a una infinidad de cambios en materia laboral, tales como el contenido al Tratado de Paz de Versalles de 25 de junio de 1919, a la Declaración Rusa de 16 de enero de 1918 y a su Constitución de julio de ese mismo año, así como a la Constitución Alemana de Weimar de 31 de julio de 1919.

Bajo esta tesitura, tenemos que “la importancia del artículo 123 encuentra su máxima expresión en boca de Jorge Carpizo, cuando señala: Nuestro artículo quiere y promete justicia; justicia a los oprimidos, justicia a las grandes clases sociales que han sufrido, justicia para hacer hombres libres. Y únicamente de hombres libres están constituidos los grandes pueblos.”<sup>14</sup>

Como ya ha quedado señalado con anterioridad, la incursión de los derechos sociales en la Constitución de 1917, es una de las situaciones que hacen que nuestro país adquiera reconocimiento a nivel internacional; sin

---

<sup>14</sup> Dávalos, José, *Un nuevo artículo 123, sin apartados*, 3a. ed., México, Porrúa, 1998, p. 25.

embargo es preciso señalar que con el transcurso del tiempo han ido apareciendo diversos fenómenos del trabajo que han dado lugar a que la realidad social rebasa la visión contemplada por el constituyente de esos años.

El artículo 123 Constitucional, establecía por principio de cuentas una protección para cierto grupo de trabajadores, tales como jornaleros, empleados domésticos, artesanos y de una manera general todo contrato de trabajo, dicho precepto constituyó “el punto de arranque de lucha de los trabajadores para alcanzar una serie de beneficios en la contratación individual, en la contratación colectiva y en el contrato-ley, con base en los derechos de sindicalización y de huelga. Es el amparo jurídico de los trabajadores para luchar como clase, frente y contra los patrones.”<sup>15</sup>

De conformidad con dicho precepto se advierte que el Constituyente pretendía regular de manera uniforme y sin distinción a todos los trabajadores, puesto que conformaban un universo. Siendo el artículo de referencia por muchos años, la avanzada brillante de los derechos de los trabajadores en el ámbito Constitucional, la estructura bajo la cual fue concebido le permitió soportar el paso del tiempo; sin embargo era sumamente complicado que el Constituyente previera todas y cada una de las modalidades que la prestación del trabajo podría adquirir con el paso de los años, no obstante ello, las reformas que ha sufrido han obedecido a las exigencias sociales; por lo que no pasa desapercibido para la sociedad en general que con los pasos de los años, el artículo 123 ha perdido actualización; algunas de sus instituciones o figuras ya no tienen vigor, otras ya son obsoletas, lo que deja en el desamparo a una serie de trabajadores, bajo esa perspectiva se forma parte de una clase trabajadora de segunda o hasta tercera.

“Tal vez el Estado Mexicano no esté en este momento, en posibilidad de garantizar a los trabajadores todas las condiciones necesarias para hacer frente a

---

<sup>15</sup> Dávalos, José, *El artículo 123 Constitucional debe de proteger a los trabajadores al servicio de los gobiernos de los Estados y Municipios*, en libro Homenaje a Mario de la Cueva, México, UNAM, 1981, p.86.

las repercusiones que en su vida diaria tiene el actual problema económico; lo que si puede asegurar a los trabajadores ahora, y no como un medida compensatoria, si no de franca justicia, es igualdad de trato a toda la clase trabajadora en los ordenamientos el trabajo, a partir de la Constitución.”<sup>16</sup>

Es menester recordar que la creación del artículo 123, obedeció a una serie de demandas sociales que se situaban en aquel movimiento histórico, y que bajo este orden de ideas tanto los derechos laborales como las reformas en materia agraria son las principales respuestas que las clases desposeídas obtuvieron tantas y tantas privaciones. Los Constituyentes de Querétaro, pese a su profundo espíritu visionario, no contemplaron (ni tenían obligación de ello) todas las relaciones laborales por existir. La grandeza del artículo 123, además de la justicia que proclamaba, fue la de demostrar la unidad de la clase trabajadora; razón por la cual no se reguló de manera específica de los servicios del Estado, tampoco sobre los servicios de los trabajadores al servicio de los organismos descentralizados, ni de los trabajadores de las Universidades entre otros.

Los Constituyentes crearon un artículo 123 sin apartados, un régimen aplicable a todos los trabajadores; sin embargo el régimen estipulado en el apartado A se le denominaba trabajo en general. De la redacción que contempla dicho artículo, se aprecia una naturaleza tutelar, al proteger a un clase determinada; la imperatividad, por que se imponen a la voluntad de las partes en la relación laboral; e irrenunciabilidad porque ni siquiera los propios beneficiarios de dichas normas puede renunciar a su aplicación.

El Constituyente de Querétaro, no incluyo en el texto original del artículo 123 a los trabajadores del Estado. Tal y como hemos visto en apartados anteriores, entre los años de 1917 y 1929, las Legislaturas de los Estados expidieron leyes en materia del trabajo, obedeciendo con ello a las facultades que les fueron otorgadas; razón por la cual la legislaciones de algunos Estados se

---

<sup>16</sup> Ibídem, p. 37.

ocuparon de regular la relación laboral de esa clase de trabajadores y otras no. Así por ejemplo, la legislación laboral del Estado de Veracruz, de 1918 considerada la más antigua en América Latina, no contemplo dicha relación; por el contrario, Estados como Aguascalientes, Chiapas y Chihuahua, en los años 1928, 1927 y 1922, respectivamente; sí previno dicha situación laboral.

Dada esa situación y previendo posteriores conflictos el 18 de agosto de 1931 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la primera Ley Federal de Trabajo, ley que si bien es cierto no regulo dichas relaciones de forma directa, estableció la pauta para su regulación vía indirecta, toda vez que a través de su artículo 2° señaló “que las relaciones entre el Estado y sus servidores se regirá por las leyes del servicio civil que se expidan”. El intento por regularizar la relación laboral de los trabajadores del Estado, trajo consigo una gran polémica respecto a que si los trabajadores al servicio del Estado deberían de gozar de los beneficios otorgados por dicho precepto legal; situación que fue resuelta por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al sostener, tal y como lo señala Serra Rojas en su libro Derecho Administrativo, Tomo I “ los trabajadores al servicio del Estado no gozan de las prerrogativas que para los trabajadores consigné el artículo 123 de la Constitución ya que este tendió a buscar un equilibrio entre el capital y el trabajo como factores de la producción, circunstancias que no concurren en las relaciones que median entre el poder público y de los empleados que de él dependen.”<sup>17</sup> La determinación no fue nada eficiente, puesto que “las leyes de servicio civil no se expidieron; lo que dio lugar a que los trabajadores del servicio público desarrollaban sus labores dentro del marco de la inestabilidad e inseguridad jurídica, sujetos siempre a los avatares de la vida política, puesto que cada cambio de funcionarios, aun los de modesta categorías, eran cesados docenas, cientos o miles de empleados, a efecto de que fueran nombrados en aquellos puestos los amigos del nuevo titular.”<sup>18</sup> Bajo este orden de ideas tenemos que los

---

<sup>17</sup> *Ibidem*, p. 46.

<sup>18</sup> *Ídem*.

servicios prestados por esta clase de trabajadores, se encuentra subordinada a aspectos meramente subjetivos.

Con el propósito de contrarrestar la inestabilidad en el trabajo derivada de las relaciones del Estado y sus trabajadores, así como para equilibrar el ámbito de favoritismo que se suscitaba entre esta clase de trabajadores, el Presidente Abelardo L. Rodríguez, expidió el día 12 de abril del 1934 un Acuerdo Administrativo sobre Organización y Funcionamiento del Servicio Civil, que a grandes rasgos aportaron dos puntos relevantes a la regularización de este tipo de relaciones laborales: Por un parte, establecían una serie de normas a las cuales tendrían que dar observancia los funcionarios de manera previa a otorgar cualquier tipo de nombramiento; y por la otra, establecía que la separación de un trabajador sólo podría darse de suscitarse una causa justificada. Sin embargo dicho acuerdo, sólo se aplicó a los trabajadores del Poder Ejecutivo; y su vigencia fue relativamente corta, puesto que fue acusado de inconstitucional y transgredir lo establecido por el artículo 89 de la Constitución; ya que las relaciones laborales de los trabajadores al servicio del Estado, tendrían que ser reguladas mediante una ley y no un acuerdo, con ello dejó de tener vigencia el 30 de noviembre de 1934.

Otro intento por regular las relaciones laborales entre el Estado y sus trabajadores, fue impulsado por el Partido Nacional Revolucionario en 1935, quien presentó al Senado de la República el Proyecto de Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio del Poder Ejecutivo Federal, fue tan grande el entusiasmo por ese proyecto se extendió a favor de los trabajadores al servicio de los Poderes de la Unión; puesto que se trataba del reconocimiento de derechos que legítimamente le correspondían a esa clase “especial” de trabajadores.

Durante los debates suscitados por la aprobación del Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, el Senador Gonzalo Bautista apoyo el dictamen, señalando, tal y como lo establece Diario de los Debates de la Cámara de Senadores, en la sesión celebrada el día 21 de diciembre de 1937,



página 30, que: “tan trabajador era el empleado público como el de cualquier empresa particular y debía gozar de igual derecho y de las mismas garantías que otorgaba el precepto constitucional, ya que estas son de carácter universal. La Constitución de la República no establece diferencia entre los hombres que trabajan; basta que un hombre aporte su esfuerzo para la creación o para la conservación de la riqueza, para que se considere colocado dentro de las prerrogativas que conquistaron los hombres de la Revolución en los campos de batalla y que se inscribieron en el artículo 123.”<sup>19</sup>

Una vez agotados todos los requisitos de ley, con fecha 5 de noviembre de 1938, fue aprobado por el Poder Legislativo Federal, el Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, con este Estatuto se protegió a la clase trabajadora al servicio del Estado; con fecha 17 de abril de 1941 el Presidente Manuel Ávila Camacho promulgó un nuevo Estatuto que abrogó el Estatuto anterior.

Para cuando Adolfo López Mateos, se desempeñaba como Titular del Poder Ejecutivo Federal, ya conocía todas las demandas de la clase trabajadora, puesto que en el gobierno pasado había desempeñado el cargo de Secretario del Trabajo y Previsión Social; lo cual sumado con las presiones ejercidas por la clase burócrata, propicio que el Presidente de la República presentara una iniciativa, de adiciones al artículo 123 Constitucional, mediante la cual el argumento primordial era el que los trabajadores al servicio del Estado no habían disfrutado de todos y cada una de las garantías consagradas en el artículo de referencia. Bajo esta tesitura es cómo surge un régimen especial de excepción, por lo que en 1960 el artículo 123 Constitucional quedó integrado por dos apartados el “A”, compuesto por el texto de las fracciones existentes previas a la reforma, y el apartado “B” integrado por las reformas que fueron objeto de la adición (aquellas que regulaban la relación del Estado y los trabajadores a su servicio).

---

<sup>19</sup> Dávalos, José, *op.cit.*, nota 15, p.49.

“La importancia de que la protección para los servidores públicos se estableciera a nivel constitucional, radicaba en ser un factor indispensable para dar consistencia y viabilidad a los derechos otorgados; así se evitaba que corrientes contrarias a los ideales que dieron nacimiento a esa Declaración de Derechos Sociales, pudieran ser echar por tierra. Además, la reglamentación de la protección jurídica a estos trabajadores debía hacerse respetando las garantías mínimas otorgadas por el mandato constitucional.”<sup>20</sup>

Como se ha podido observar, la lucha por consagrar los derechos laborales ha obedecido a cuestiones sociales, mismas que en un principio siguieron un ideal cimentado en las necesidades del pueblo, (regular la jornada de trabajo de jornaleros, obreros, artesanos, empleados domésticos); necesidades que más tarde trajeron consigo la necesidad de regular la relación de los trabajadores al Servicio del Estado; y son esas relaciones laborales en las cuales nos enfocaremos.

### **1.5 ESTABILIDAD EN EL EMPLEO**

La estabilidad en el empleo es un principio que garantiza al trabajador el derecho a la permanencia en su función; siempre y cuando no sobrevenga alguna causal que dé término a la relación laboral; es decir, se “presupone la firme convicción de los patrones de reconocer el derecho que tienen los trabajadores de sentirse estables en su trabajo, así como también la firme convicción de los trabajadores de entregarse a un trabajo responsable y productivo.”<sup>21</sup> De esta manera tenemos que el derecho al trabajo y a la estabilidad del mismo, son dos prerrogativas inherentes a la persona humana y a su dignidad; sin embargo esta última depende tanto del patrón como del trabajador, en virtud de que ambos son sujetos de derechos y de obligaciones.

---

<sup>20</sup> *Ibidem*, p.51.

<sup>21</sup> García, Pérez Salvador, *El Derecho a la Estabilidad en el Trabajo*, Debate ITESO, Tlaquepaque, Jalisco, N°11, 29 de octubre de 2004 a 24 de abril de 2006, <http://debate.iteso.mx/numero11/Articula/Estabilidad.htm>. Consultado 15 de enero de 2012.

Es importante señalar que de conformidad con lo establecido por el artículo 3 de la Ley Federal del Trabajo, éste es un derecho y un deber social. No es artículo de comercio, exige respeto para las libertades y dignidad de quien lo presta y debe efectuarse en condiciones que aseguren la vida, la salud y un nivel económico decoroso para el trabajador y su familia. Bajo este orden de ideas es importante resaltar que la estabilidad laboral reside precisamente en el derecho a la permanencia en el trabajo, sin que ésta deba de ser confundida con la idea errónea de contratos eternos, sino, que más bien se encuentra relacionada con la idea de que el trabajador permanezca indefinidamente en su trabajo, por regla general. La idea anterior, se encuentra respaldada por la llamada doctrina social de la iglesia católica, misma que connota que el trabajo humano no puede ser equiparable a una mercancía y en consecuencia su estabilidad constituye un derecho inherente a la persona humana y a su dignidad, por lo que el patrón no puede despedir a un trabajador de forma arbitraria y caprichosa.

Por su parte, Mario de la Cueva, en su libro *El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo*, señala que la idea de estabilidad en el trabajo es una creación en la Asamblea Constituyente de Querétaro de 1917, quien lo define como un principio que dota de carácter permanente a la relación laboral, resaltando que su disolución depende únicamente de la voluntad del trabajador y de manera excepcional de la voluntad del patrón o del grave incumplimiento de las obligaciones del trabajador. La estabilidad laboral puede ser explicada, mediante cuatro directrices a saber, de conformidad con el análisis realizado en la Revista Chilena de la Fundación Pro humana,<sup>22</sup> a) Como un Derecho, por parte del trabajador a conservar su puesto de trabajo, de no incurrir en faltas previamente determinadas; b) como una garantía de los ingresos del trabajador en forma directa, lo que permite satisfacer las necesidades del núcleo familiar, a su vez quedan garantizados los ingresos de la empresa, puesto que los trabajadores

---

<sup>22</sup> *Concepto de Estabilidad Laboral*, Tema y Caso, Fundación Pro Humana, Chile, [http://www.prohumana.cl/index.php?option=com\\_content&task=view&id=2872&Itemid=90](http://www.prohumana.cl/index.php?option=com_content&task=view&id=2872&Itemid=90). Consultado 15 de enero de 2012.

expertos integrados a la empresa, brindarán índices satisfactorios de producción y productividad, lo que repercute no solo en beneficio del trabajador y del patrón, sino en el desarrollo orgánico-económico-social; c) como protección, al trabajador de los despidos arbitrarios que provoquen inseguridades y problemas, puesto que es su única fuente de ingresos; d) la de otorgar un carácter permanente a la relación de trabajo, donde la disolución del vínculo laboral dependa únicamente del trabajador y por excepción del patrón.

No obstante lo anterior, resulta incompleto suponer que la estabilidad laboral depende de manera exclusiva de la responsabilidad que tienen los empresarios de asegurarse que el despido se realice únicamente en circunstancias justificadas; por lo que consideramos que la estabilidad laboral debería de ser entendida como “la responsabilidad compartida que posee tanto el patrón como el empleado o trabajador de asegurar su participación efectiva en el ambiente laboral mientras ambas partes garanticen la adición de valor a los procesos, productos o servicios que ofrezcan o generen.”<sup>23</sup>

No podemos pasar por desapercibido, lo consagrado en la Carta de la Organización de Estados Americanos<sup>24</sup>, en su artículo 45, al referir que el trabajo es un derecho y un deber social, que otorga dignidad a quien lo realiza y debe prestarse en condiciones que, incluyendo un régimen de salarios justos, aseguren la vida, la salud y un nivel económico decoroso para el trabajador y su familia, tanto en sus años de trabajo como en su vejez, o cuando cualquier circunstancia lo prive de la posibilidad de trabajar; de lo que se desprende con plena claridad que la preocupación principal reside en la dignificación del hombre mediante el desarrollo de su trabajo.

---

<sup>23</sup> Socorro, Félix, *Estabilidad Laboral: otro paradigma que cambia*, Clima Laboral, GestiPolis.com, Bogotá, Colombia junio de 2004, <http://www.gestiopolis.com/canales2/rrhh/1/estlabfelix.htm>. Consultado 15 de enero de 2012.

<sup>24</sup> Suscrita en Bogotá en 1948 y reformada por el Protocolo de Buenos Aires en 1967, por el Protocolo de Cartagena de Indias en 1985, por el Protocolo de Washington en 1992, y por el Protocolo de Managua en 1993. Firmada por México el treinta de abril de 1948, ratificada, aceptada y hecha su adhesión el veintitrés de noviembre de 1948.

## **1.6 NATURALEZA ADMINISTRATIVA DE LA RELACIÓN JURIDICA DE LOS POLICIAS AL SERVICIO DEL ESTADO**

La relación Estado-empleado fue, en principio de naturaleza administrativa, pero en derecho positivo mexicano, en beneficio y protección de los empleados, ha transformado la naturaleza de dicha relación equiparándola a una de carácter laboral y ha considerado al Estado como un patrón sui generis. Sin embargo, de dicho tratamiento general se encuentran excluidos cuatro grupos a saber: los militares, los marinos, los cuerpos de seguridad pública y el personal del servicio exterior, para los cuales la relación sigue siendo de orden administrativo y, el Estado, autoridad. Por tanto, si los miembros de la policía municipal o judicial del Estado de México, constituyen un cuerpo de seguridad pública, están excluidos por la fracción XIII Apartado B del artículo 123, en relación con los artículos 115, fracción VIII, segundo párrafo y 116, fracción V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de la determinación jurídica que considera la relación del servicio asimilada a la de trabajo y al Estado equiparado a un patrón, de donde se concluye que la relación que guardan con el gobierno del Estado o del Municipio, es de naturaleza administrativa y se rige por las normas también administrativas de la ley y reglamentos que les correspondan y que, por lo tanto, las determinaciones que dichas entidades tomen en torno a ésta no constituyen actos de particulares, sino de una autoridad, que en el caso particular referente a la orden de baja del servicio, hace procedente el juicio de nulidad ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. Lo anterior queda sustentado con la jurisprudencia 2a. /J. 129/2002, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, TXVI, diciembre 2002, p.246, cuyo tenor literal es el siguiente:

**POLICÍAS JUDICIALES FEDERALES. EN CONTRA DE LA DETERMINACIÓN QUE DECRETE SU REMOCIÓN POR RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA PROCEDE EL JUICIO DE NULIDAD ANTE EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA.**

La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al emitir la tesis 2a. CLXI/98, publicada en el *Semanario Judicial de la*

Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo VIII, diciembre de 1998, página 429, de rubro: "COMPETENCIA PARA CONOCER DE LOS ASUNTOS DERIVADOS DE LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS DE LOS AGENTES DE LA POLICÍA JUDICIAL FEDERAL. CORRESPONDE, POR AFINIDAD, AL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN.", así como en las consideraciones en que sustentó dicho criterio, determinó que la relación existente entre los elementos de los cuerpos de seguridad pública y el Estado es de naturaleza administrativa, y que compete, por afinidad, al Tribunal Fiscal de la Federación (actualmente Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa) conocer de los conflictos derivados de la prestación de servicios de los agentes de la Policía Judicial Federal que se encuentran adscritos a la Procuraduría General de la República, a través del juicio de nulidad, independientemente del origen de la controversia, es decir, ya sea con motivo de las prestaciones que les asisten en razón de ese vínculo o por cuestiones de responsabilidad administrativa. En congruencia con lo antes expuesto, en contra de la resolución que determina la responsabilidad administrativa de un agente de la Policía Judicial Federal y decreta su remoción, cualquiera que sea la causa de ésta, procede el juicio de nulidad ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, que es el órgano competente para resolver esa clase de conflictos, por lo que en términos de lo previsto en la fracción XV del artículo 73 de la Ley de Amparo, dicho medio ordinario de defensa debe agotarse antes de acudir al juicio de garantías, salvo que se actualice alguna excepción al principio de definitividad.

Contradicción de tesis 87/2002-SS. Entre las sustentadas por el Primer y Noveno Tribunales Colegiados en Materia Administrativa del Primer Circuito. 30 de octubre de 2002. Cinco votos. Ponente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Secretario: Alberto Díaz Díaz.

Tesis de jurisprudencia 129/2002. Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del trece de noviembre de dos mil dos.

Sin embargo y no obstante lo anterior, cabe puntualizar que la presente investigación va encaminada al estudio de la inestabilidad en el trabajo, de los policías desde la Constitución, analizando este concepto en forma general, es decir, partiendo desde el derecho que como individuo se tiene al trabajo; por lo que no deberá de ser confundido el mismo con las relaciones laborales contempladas en la Ley Federal del Trabajo.

## 1.7 SEGURIDAD PÚBLICA

La palabra *seguridad* tiene su raíz en la palabra latina *securitas*, que hace referencia a encontrarse libre de preocupaciones o problemas, implica una condición de control sobre cualquier riesgo, amenaza o vulnerabilidad, así como a la capacidad de prevenirlos y enfrentarlos; si aplicamos este concepto a la Seguridad de un Estado, podríamos decir que es “la condición libre de riesgos, amenazas y vulnerabilidades a las que aspira un Estado y sus componentes desde el punto de vista más general: su territorio, su población y sus instituciones.”<sup>25</sup>

Cada estructura social ha imaginado y creado su sistema de seguridad de conformidad con las condiciones que ha tenido que vivir, por lo que el concepto de seguridad ha evolucionado a lo largo de la historia de la humanidad, y refleja cómo han percibido los individuos y sus comunidades las incertidumbres y riesgos para su supervivencia; de esta manera cada época histórica ha tenido expresiones diferentes en cuanto a los modelos y estructuras que han brindado protección a sus sociedades, y estos sistemas a su vez son producto del desarrollo de las sociedades.

Bajo este orden de ideas, tenemos que el concepto de seguridad tiene dos dimensiones, la subjetiva, que hace referencia al nivel de riesgo que se identifica, “en este aspecto podemos destacar el valor subjetivo que existe en la percepción de la población con relación a la incertidumbre. Ello explica por qué los modelos de vida que existen están determinados por las expectativas en torno a la supervivencia, dentro de los cuales tiene un valor fundamental la condición de seguridad.”<sup>26</sup> Y su aspecto objetivo, que se relaciona con el conjunto de problemáticas encontradas a través de un diagnóstico integral. En otras palabras, se refiere a “la capacidad que pueda tener un Estado para enfrentar las

---

<sup>25</sup> González, Patricia, *Política de Seguridad*, Guatemala, FLACSO, Colección cuadernos de seguridad y defensa 1, 2003, p. 9

<sup>26</sup> *Ibíd.*, p.10.

problemáticas de seguridad, entendiéndola como la serie de riesgos que afectan a la sociedad y a sus instituciones y la disponibilidad de medios para enfrentarlos. En este sentido, el Estado se convierte en eje regulador de las directrices que en materias de seguridad debe de establecer, convirtiéndolas en marcos de referencia a partir de los cuales se formulan las políticas respectivas y generen a su vez cuerpos doctrinarios.”<sup>27</sup>

Ahora bien el concepto de seguridad pública encuentra su naturaleza jurídica en lo establecido por el artículo 21 Constitucional, precepto legal que en su parte conducente refiere de forma textual lo siguiente:

**“Artículo 21...**

... 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.

Las instituciones de seguridad pública serán de carácter civil, disciplinado y profesional. El Ministerio Público y las instituciones policiales de los tres órdenes de gobierno deberán coordinarse entre sí para cumplir los objetivos de la seguridad pública y conformarán el Sistema Nacional de Seguridad Pública, que estará sujeto a las siguientes bases mínimas:

- a)** 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.
- b)** El establecimiento de las bases de datos criminalísticos y de personal para las instituciones de seguridad pública. Ninguna

---

<sup>27</sup> Ídem.



persona podrá ingresar a las instituciones de seguridad pública si no ha sido debidamente certificado y registrado en el sistema.

**c)** La formulación de políticas públicas tendientes a prevenir la comisión de delitos.

**d)** 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.

**e)** 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.

De la transcripción que antecede, se advierte con plena claridad que la seguridad pública, “es una función del gobierno del Estado que tiende a mantener viva la paz y el orden público, a combatir la delincuencia, asegurando a la sociedad toda, que se ha de prevenir la comisión de delitos y, en caso de que éstos se actualicen, que se ha de perseguir a quien incurrió en ellos, procurando que se les sancione por esa conducta ilícita y antisocial, teniendo el gobierno la obligación de sancionar al delincuente o infractor de la ley, procediendo posteriormente a su readaptación social, para hacerlo un ser productivo, que se desenvuelva en sociedad dentro de los cánones del Derecho”.<sup>28</sup>

Los principios que rigen a las Instituciones de Seguridad Pública, podemos entenderlos de la siguiente manera: *a) la legalidad*, apego a la ley para hacer únicamente lo que esta permite, limitando los actos de autoridad; *b) la objetividad*, acción de manera neutral, imparcial e impersonalmente en el desarrollo de su conducta; *c) eficiencia*, se relaciona con la calidad en el cumplimiento de las obligaciones públicas, al desarrollo de éstas, en el momento en que sea necesario; *d) profesionalismo*, la prestación del servicio encomendado, con estricto apego a las reglas de la actividad; y *e) honradez*, que no es más que conducir su conducta dentro de las reglas de la ética. El artículo 21

---

<sup>28</sup> Del Castillo del Valle, Alberto, *Garantías del Gobierno*, 2da ed., México, Ediciones Jurídicas Alma, 2005, p.739.

Constitucional consagra la obligación del Estado respecto de la prevención de los delitos, su investigación y persecución, hasta ser efectiva la sanción e infracción administrativa que contempla la ley; por lo que se hace visible una garantía, al presumirse que los gobernados no están a expensa de la delincuencia y que en ese entendido se protege a su patrimonio; de igual forma se asegura la existencia de cuerpos policiales públicos, quienes permitirán que la vida social se desenvuelva dentro de los lineamientos del orden público. Bajo esta tesitura resulta innecesario la existencia expresa de una garantía a favor del gobernado, ya que de lo anterior se deduce la misma.

### **1.8 SEGURIDAD CIUDADANA**

De conformidad con la autora Patricia González, el concepto de seguridad ciudadana se encuentra íntimamente conexas con el “conjunto de temas relacionados con la forma en que las sociedades perciben y enfrentan los riesgos y amenazas en su entorno más inmediato.”<sup>29</sup> Asimismo hace narración a dos características específicas, la primera que hace referencia a la seguridad en un espacio local, es decir a la seguridad interna de un país; mientras que la segunda, tiene que ver con el sistema de seguridad del Estado, o sea, aun subsistema del mismo, que se rige sobre la base de los principios que sustenta dicho sistema en su conjunto. De esta forma tenemos que la seguridad ciudadana es una política sectorial que responde al régimen político donde surge y se desarrolla.

La seguridad ciudadana constituye una necesidad primordial al formar una de las demandas principales de las comunidades tanto urbanas como rurales y en la medida en que esta sea satisfecha tendrá relevancia en la discusión política de los distintos sectores que conforman la sociedad. Es importante resaltar que existen dos campos de estudio: las causas de los problemas de la seguridad ciudadana, donde los especialistas han tenido que explorar tanto aspectos

---

<sup>29</sup> González, Patricia, *Política de Seguridad*, op.cit., nota 25, p. 9

históricos, antropológicos, económicos, psicológicos y políticos, a fin de identificar algunos parámetros que permitan tener una comprensión más objetiva del fenómeno y de esta manera estar en posibilidades de darles solución. Por la otra, las estructuras que previenen, controlan y enfrentan dichas causas; donde los contenidos se centran en los sistemas policiales, jurídicos y penitenciarios.

El problema de la seguridad social siempre ha existido, su relevancia radica en el complejo y dinámico desarrollo de los procesos sociales, en que los fenómenos que modifican y cambian la percepción sobre éstos radican en la creciente urbanización, en el aumento de los flujos migratorios en las zonas geográficas, en la globalización, en el incremento del crimen organizado, en el acelerado desarrollo tecnológico y por supuesto, en los procesos de transición de regímenes políticos. El origen de las discusiones filosóficas, políticas e ideológicas en torno al tema de la seguridad ciudadana, se da a partir del cambio del sistema político del Estado. El debate surge precisamente con el cambio del contexto sociopolítico pues, al modificarse éste, cambia desde el fondo el sustento teórico sobre el cual se basa el sistema de seguridad del Estado. Y al modificarse éste, inevitablemente debe de transformarse todo lo que depende de él. Sin embargo, la evolución conceptual y su aplicación en los hechos prácticos no se presentan de forma continua y lineal, sino que están sujetas y abiertas a diferentes ritmos y direcciones, que para el tema de la seguridad ciudadana aún no están del todo resueltos.

Tal y como ha quedado establecido con anterioridad, la seguridad debe de ser entendida como la capacidad de dar respuesta efectiva a toda clase de riesgos, amenazas y vulnerabilidades, incluyendo la preparación necesaria para prevenirlos y enfrentarlos adecuadamente. De manera que la seguridad se identifica con el conjunto de acciones orientadas a lograr una situación de ausencia o disminución de riesgos y amenazas. "En el mismo sentido, la seguridad ciudadana se define como el derecho de los integrantes de la sociedad de desenvolverse cotidianamente con el menor nivel posible de amenazas a su

integridad personal, sus derechos y el goce de sus bienes. Se asientan en la obligación del Estado de satisfacer las necesidades del ciudadano, a cambio de la delegación de poder que éste ha hecho en los responsables de conducir el aparato estatal.”<sup>30</sup>

### **1.9 REFORMA A LA FRACCIÓN XIII DEL APARTADO B) DEL ARTÍCULO 123 CONSTITUCIONAL DEL 18 DE JUNIO DEL 2008**

Ya hemos señalado que el derecho al trabajo, es uno de los derechos fundamentales del hombre, puesto que es mediante el ejercicio de éste, que los individuos logran dignificarse ante ellos mismos y ante los demás, así como la materialización y ejercicio de otros derechos que le son reconocidos. Sin embargo, la realidad que envuelve a nuestro país en materia de desempleo ha suscitado una serie de conflictos tanto en el ámbito social, cultural, económico y por supuesto jurídico, situación que hace eco en las encuestas citadas en el Programa Nacional de Seguridad Pública 2008-2012 de la Secretaría de Seguridad Pública, donde se cristalizan los resultados obtenidos en la encuesta Global Opinión Trends 2002-2007<sup>31</sup>, realizada a 47 países, reflejando que México ocupa el lugar 17 en *delincuencia* considerándolo como un problema *muy grave*. Ahora bien, según datos de la firma Consulta Mitofsky, actualmente *delincuencia e inseguridad* se ubican en segundo sitio como *principal problema del país* (17.7%), detrás de los problemas económicos (31.1%) con un considerable margen de diferencia entre unos y otros<sup>32</sup>; lo que claramente demuestra que delincuencia, inseguridad y economía son rubros que se encuentran íntimamente ligados con la falta de trabajo, y que el declive de éste es directamente proporcional al deterioro de los otros. Sin embargo resulta evidente que existe un tercer factor de suma relevancia: la *corrupción*, y es que Transparencia Internacional ha llamado la atención sobre el vínculo de la corrupción con la

---

<sup>30</sup> Ibídem, p.16.

<sup>31</sup> The Pew Global Acctitude Project, *Global opinion trends, 2002-2007*, The research Center Protecj Washington, D.C., USA, 2007.

<sup>32</sup> Consulta Mitofsky, *Evaluación final de gobierno, Presidente Vicente Fox*, en Encuesta Nacional de Viviendas, noviembre 2006, p.

ineficacia institucional en el cumplimiento de sus funciones, la debilidad de los mecanismos de control, el soborno y la pobreza; factores que obstaculizan importantes procesos de reforma, modernización y transparencia institucional.

Bajo esta perspectiva es que han sido implementadas un conjunto de cambios relacionados con la fracción XIII del apartado B) del artículo 123 Constitucional, y es que el reforzamiento de las Instituciones de Seguridad Pública es fundamental para combatir la delincuencia, inseguridad y corrupción.

En este orden de ideas, tenemos que con fecha dieciocho de junio del dos mil ocho, mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación, fue reformada toda la fracción XIII del artículo 123 Constitucional, para quedar de la siguiente manera:

**“Artículo 123.** Toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil; al efecto, se promoverán la creación de empleos y la organización social de trabajo, conforme a la ley.

El Congreso de la Unión, sin contravenir a las bases siguientes deberá expedir leyes sobre el trabajo, las cuales regirán:

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

**I...**

**XIII.** Los militares, marinos, personal del servicio exterior, agente del Ministerio Público, perito 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.

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...”

De la transcripción que antecede, se desprende que como medio de control a los problemas de delincuencia, corrupción e inseguridad que lacera a nuestro país, se ha establecido que los miembros de las diferentes Instituciones Policiales, tanto de la Federación como de los Estados Municipios y Distrito Federal, así como los Agentes del Ministerio Público y Peritos; puedan ser separados de su cargo, siempre y cuando se haya acreditado que los mismos no cumplen con los requisitos que establecen sus leyes vigentes; y que si éstos llegarán a ser removidos por incurrir en responsabilidad en el desempeño de sus funciones, el Estado únicamente se encuentra obligado a pagar la indemnización Constitucional y demás prestaciones a las que tenga derecho; por lo que si la autoridad jurisdiccional resolviere que la separación, remoción baja o cese fue injustificada, no procederá la reincorporación al servicio, y es justamente en este punto en donde nos detendremos a analizar el acierto o desacierto de la reforma de referencia; toda vez que no debe de pasar por desapercibido que es precisamente la realidad económica en la que se encuentra nuestro país, la que ha conllevado no solo al desempleo y que éste sea traducido en delincuencia, sino también a que las diferentes Instituciones Policiacas presenten deficiencia en el

cumplimiento de sus funciones siendo blanco de la corrupción, y con ello venga aparejada la inseguridad.

No es desconocido que la Seguridad Pública juega un papel primordial en la conjugación delincuencia, corrupción, inseguridad y desempleo, sin embargo es prioritario establecer bajo qué perspectiva se analiza dicho rol, puesto que si bien es cierto es ésta Secretaría la encargada de mantener el orden público en este rubro, también es cierto que la misma ha sido afectada por la realidad social, económica y cultural que nos envuelve; por lo que será necesario analizar el papel de las Instituciones Policiacas no solo como medio de combate, sino como elemento del problema y aun más allá, como causa del problema.

La Secretaria de Seguridad Pública a través del Programa Nacional de Seguridad Pública 2008-2012, bajo el Principio de *“Proteger y Servir”* articula los esfuerzos de las dependencias e instituciones de seguridad pública de los tres órdenes de gobierno regulados por el Sistema Nacional de Seguridad Pública; pretendiendo contrarrestar los índices de inseguridad y delincuencia; por lo que en nuestros capítulos subsecuentes será preciso analizar la relación existente entre desempleo y corrupción, así como su relación directa con los factores ya antes señalados, y el efecto de la reforma realizada en el dos mil ocho, como medio de solución o garantía de seguridad, conociendo de una forma más precisa aquellas instituciones responsables de la seguridad, su evolución histórica, su naturaleza jurídica y sus atribuciones.

## **CAPÍTULO II DE LOS RESPONSABLES DE LA SEGURIDAD.**

### **2.1 LA SEGURIDAD NACIONAL**

La Seguridad Nacional es un término que ha adquirido una mayor relevancia no sólo en el discurso político, sino en charlas que entabla la gente común y corriente, sin embargo, la importancia del uso de este concepto, no se encuentra relacionada únicamente con la seguridad sino con la inseguridad en que nuestra sociedad vive y se desarrolla.

El investigador Jhon Sexe-Fernández y Sergio Aguayo, son considerados los estudiosos centrales de la materia, quienes refieren que hablar de Seguridad Nacional implica varios aspectos como el narcotráfico y su combate; la democracia y su fortalecimiento; el orden interno y su mantenimiento, la política exterior y su despliegue, la política militar y su conducción; temas que se encuentran unidos a otro concepto, la Soberanía Nacional. Así tenemos que la Seguridad Nacional sufre la misma suerte que la Soberanía, si ésta se engrandece o se ve vulnerada, la Seguridad Nacional se fortalece o se vuelve vulnerable; es decir se encuentran relacionadas de manera directamente proporcional.

Bajo esta tesitura diremos que la Seguridad Nacional será entendida como una serie de programas y medidas que un Estado debe de adoptar para proteger y defender a sus órganos supremos, respecto de cualquier situación violenta, ya sea interna o externa, que puede ponerlos en peligro; por lo cual los tópicos de seguridad, corrupción y Estado de Derecho, encuentran gran relevancia en el discurso político.

El Plan Nacional de Desarrollo de 1983-1988 definió a la Seguridad Nacional “Como el desarrollo Integral de la Nación, la herramienta para mantener



la condición de libertad, paz y justicia social, dentro del marco constitucional”<sup>33</sup>; el Plan de 1989-1994 conservo esa idea, identificando como principal amenaza para la seguridad: el narcotráfico; por su parte Luis Herrera-Lasso y Guadalupe Gonzales, definen a la Seguridad Nacional como “el conjunto de condiciones-políticas, económicas, militares, sociales y culturales necesarias para garantizar la soberanía, la independencia y la promoción del interés de la nación, fortaleciendo los componentes del proyecto nacional y reduciendo al mínimo las debilidades en consistencias que pueden traducirse en ventanas de vulnerabilidad al exterior.”<sup>34</sup>

De esta forma tenemos que la función de la Seguridad Nacional es llegar aún fortalecimiento interno en todas sus ramas, para que teniendo bases internas firmes, nada externo pueda llegar a tambalearlo; ya sea porque las instituciones políticas aun con sus discursos de grandes proyectos, se quedan en promesas sin cumplir, o bien porque las instituciones económicas refieren una serie de números fríos que no corresponden a la realidad que tiene del desempleo y el bajo poder adquisitivo; o las jurídicas contaminadas del virus de la corrupción; o las culturales con un pueblo inmerso y hundido en ignorancia; o las sociales con la cedula de la familia disgregada en virtud de la crisis de valores por la que pasa ante el embate de la modernidad y creciendo irracionalmente problema que parecieran imposibles de frenar. Si ninguna de estas se encuentra firme, la seguridad nacional no estaría funcionando, el país estaría atravesando por una crisis, por una falta de seguridad (inseguridad) en la cual el único perjudicado es la nación y el único responsable es el gobierno, por no cumplir con una de sus funciones esenciales e inherentes, adquirida desde su propio origen al celebrar el Pacto Federal<sup>35</sup> con el Pueblo, la

---

<sup>33</sup> Acosta, Romero Miguel, *Derecho Administrativo Especial*, 4ta ed., México, Porrúa, 2000. p. 944

<sup>34</sup> *Ibidem*, p. 945

<sup>35</sup> El Pacto Federal será entendido como un acuerdo de unidad entre varios Estados que son Libres y Soberanos, pero que necesitan de un núcleo y una representatividad en donde se depositen poderes que coordinen las actividades de todos; mismo que se encuentra contenido en el artículo 40 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que dice: “... Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta por estados libres y soberanos en todo lo

función de otorgar seguridad a cambio de la cesión de Soberanía que hace el pueblo para que el gobierno cree el Poder Público necesario para garantizar la seguridad y la felicidad del pueblo.

En México, la Seguridad Nacionalidad se funda en 1917 con la entrada en vigor de la Constitución y a cargo de la Secretaría de Gobernación siguiendo una influencia de los Estados Unidos y con el fin protector interno y externo del mismo Estado.

Por lo que respecta al Estado constitucional, el Estado mexicano sigue la corriente en la formación de los Estados Modernos, asegurándose para sí el monopolio del control y organización de la Fuerza Armadas, confiando a éstas la tarea de la Seguridad Nacional por regla general, de conformidad con el artículo 89 Constitucional fracciones de la IV- VIII. Dicha facultad se concentra en el Ejecutivo, ya que es el Presidente el jefe supremo de las Fuerzas Armadas por

---

concerniente a su régimen interior, pero unidos en una Federación, establecida según los principios de esta ley fundamental...”.

México se rige hoy por la Constitución promulgada en 1917, en la que se asentaron las reivindicaciones nacionales y populares de la Revolución Mexicana, que al transcurso de los años ha sufrido modificaciones, unas, con claro sentido democrático para abrir nuevas perspectivas de progreso a los sectores mayoritarios de la población, otras, para dar marcha atrás y adecuar la ley suprema al privilegio de grupos minoritarios y de intereses ajenos a la nación, con el resultado, actualmente, de una Constitución desarticulada y desnaturalizada, que no establece un marco institucional que permita atender satisfactoriamente las necesidades y hacer realidad las aspiraciones que los mexicanos tienen en mayoría.

La Constitución cumple ahora 95 años de vigencia, en los cuales ha sido sujeta a más de medio millar de modificaciones, que en no pocos casos se contradicen entre si y contradicen asimismo el espíritu tanto del Constituyente como el de las luchas libertarias de la nación, lo que trae consigo que el marco constitucional actual resulte limitativo para impulsar el desarrollo del país, la expansión de la economía y la satisfacción de las necesidades básicas de la población, a lo que debe agregarse la suscripción de convenios internacionales en el terreno comercial mal negociados por la parte mexicana y en cuestiones básicas contrarios a los intereses nacionales, que inhiben también las capacidades de desarrollo; lo que nos lleva a poner en la mesa el tema de una reestructuración del Pacto Federal.

mandato constitucional. Ya es costumbre en México las prácticas meta-constitucionales del Ejecutivo en el uso y abuso del poder y con ello en el uso y abuso del ejército mexicano generando con ello una errónea concepción de Seguridad Nacional, confundiéndola con Seguridad del Estado<sup>36</sup>, conceptos que aunque están ligados, son distintos.

En México existe una crisis de seguridad en cualquiera de los términos antes expresados y analizados, hay una falta de confianza ante las autoridades y órganos del estado que provocan una enorme inseguridad. Otro factor importante es la pobreza de nuestro pueblo que gracias al modelo económico actual (neoliberalismo) cada vez aumenta más, ya que no existe satisfacción a ninguna de sus necesidades básicas lo cual provoca levantamientos armados como el que vivimos en Chiapas y Guerrero, que actualmente están provocando gran inseguridad en el país y que desde 1994 es un problema que no se resuelve, sin embargo esta gente también fue presa de la inseguridad y es por eso que han llegado hasta esos puntos, la misma inseguridad es la causa de lo que hoy provoca inseguridad, algo está fallando, los programas elaborados no son suficientes, falta su aplicación.

## **2.2 SISTEMA NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA**

La seguridad nacional nace como una necesidad del ser humano de desarrollar diversas facetas de la vida social: económica, educativa, cultural, familiar, laboral, científica, entre otras, libre de todo peligro, daño o riesgo; en consecuencia, la seguridad es el conjunto de acciones hechas por los integrantes de un Estado para obtener y conservar las circunstancias propicias para la obtención de su proyecto nacional. Es menester recordar que el fin del Estado y en consecuencia de su sociedad, es el bien común, el cual se sustenta sobre dos

---

<sup>36</sup> Serie de programas, medidas que un Estado debe de adoptar para proteger el sosiego de la Población, en contra de los actos que actúen sin el propósito de hacer desaparecer el Estado, afectar su integridad territorial o modificar su estructura Institucional.

pilares: el bienestar general y la seguridad integral; la ausencia de cualquiera de estos dos dará como resultado que el bien común no se pueda alcanzar.

Bajo esta tesitura, tenemos que el sistema de seguridad en su conjunto es asumido por las estructuras que se enmarcan en la concepción del Estado al que pertenecen y sirven, en un régimen político autoritario, cuya concepción es estatocéntrica, el responsable de atender la seguridad son las fuerzas armadas. Por otra parte, en uno democrático, las ideas cambian profundamente y se dividirán las funciones entre la seguridad pública o ciudadana. Es decir, que existe una total relación entre la concepción del Estado y el carácter de las estructuras que atienden la seguridad. “La expresión de la seguridad como un bien o una aspiración, una condición a alcanzar en el marco analítico que ahora lo utilizamos, es el producto del desarrollo de los Estados- nación que surgieron con la era moderna. Su evolución trajo consigo la necesidad de crear las instancias necesarias que asumieran la responsabilidad de la seguridad de los principales componentes del Estado: territorio, población y gobierno. Minimizar o tener bajo control los estados de incertidumbre, se convirtieron en uno de los aspectos centrales no sólo del desarrollo del Estado, sino del propio sistema político.”<sup>37</sup>

Para el desarrollo de las funciones encomendadas a la Seguridad Pública, ha sido necesaria la creación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, órgano encomendado a cumplir con los fines de ésta, de conformidad con la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, Ley reglamentaria al artículo 21 Constitucional y que refiere en sus artículos 1° y 2° lo siguiente:

**“Artículo 1.-** La presente Ley es reglamentaria del artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de Seguridad Pública y tiene por objeto 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 esta materia.

---

<sup>37</sup> González, Patricia, *Política de Seguridad, op.cit.*, nota 25, p. 12.

Sus disposiciones son de orden público e interés social y de observancia general en todo el territorio nacional.”

**“Artículo 2.-** La seguridad pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, que tiene como fines salvaguardar la integridad y derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos y comprende la prevención especial y general de los delitos, la investigación para hacerla efectiva, la sanción de las infracciones administrativas, 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 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos...”

Del precepto anterior, se desprende que los fines de la seguridad pública serán salvaguardar la *integridad y derechos de las personas*, así como *preservar las libertades*; de lo que se desprende de nueva cuenta el compromiso que adquiere el Estado para avalar los derechos de los individuos, a través de las garantías que establecen las leyes correspondientes.

Bajo esta tesitura, tenemos que la seguridad pública comprenderá los siguientes rubros: a) Prevención del delito, es decir evitar la comisión de conductas ilícitas; b) Persecución del delito, que se refiere al inicio, substanciación y finalización de los procedimientos seguidos ante el Ministerio Público, para imponer la pena correspondiente a quien se encuentre responsable de un delito; c) Sanción al delincuente, de conformidad con el artículo 21 Constitucional, ésta constituye tarea primordial de los Tribunales; d) Readaptación social del delincuente, lo cual se organizará sobre la base del trabajo, la capacitación para el mismo, la educación, la salud y el deporte como medios para lograr la reinserción del sentenciado a la sociedad y procurar que no vuelva a delinquir; tal y como lo prevé el artículo 18 Constitucional.

Otro punto importante a destacar, son las autoridades que deberán de intervenir en la función encomendada a la seguridad pública, supuesto que se encuentra previsto en el artículo 3° de la Ley reglamentaria al artículo 21 Constitucional y que de manera textual, refiere:

**“Artículo 3.-** La función de Seguridad Pública se realizará en los diversos ámbitos de competencia 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 esta Ley.”

En este orden de ideas es importante señalar que el Sistema Nacional de Seguridad Pública, es un organismo que de conformidad con sus atribuciones contribuye de manera directa con el objeto de la Ley de referencia, Sistema que se encuentra integrado por un Consejo Nacional de Seguridad Pública, que será la instancia superior de coordinación y definición de políticas públicas; la Conferencia Nacional de Procuración de Justicia; la Conferencia Nacional de Secretarios de Seguridad Pública o sus equivalentes; la Conferencia Nacional del Sistema Penitenciario; la Conferencia Nacional de Seguridad Pública Municipal; los Consejos Locales e Instancias Regionales, y el Secretariado Ejecutivo del Sistema.

Cabe señalar 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.

Como hemos observado durante el desarrollo del presente apartado, en el cumplimiento de las actividades públicas intervienen diferentes órganos de gobierno, por lo que los servidores públicos que integran o prestan sus servicios en los mismos, se encuentran obligados a cumplir con los principios que rigen a la seguridad pública; cabe señalar que los deberes de dichos servidores públicos, no se limitan únicamente a cumplir con los principios establecidos en el artículo 21 Constitucional; si no que su ley reglamentaria, Ley del Sistema Nacional de Seguridad Pública, prevé de manera más exacta dichas obligaciones, específicamente en su artículo 40, de donde se advierte que con el objeto de

garantizar el cumplimiento de los principios constitucionales de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos, los integrantes de las Instituciones de Seguridad Pública se sujetarán a ciertas obligaciones, tales como conducirse siempre con dedicación y disciplina, así como con apego al orden jurídico y respeto a las garantías individuales y derechos humanos reconocidos en la Constitución, prestando auxilio a las personas amenazadas por algún peligro o que hayan sido víctimas u ofendidos de algún delito, así como brindar protección a sus bienes y derechos. Su actuación deberá de ser congruente, oportuna y proporcional al hecho. Asimismo tendrán que desempeñar su misión sin solicitar ni aceptar compensaciones, pagos o gratificaciones distintas a las previstas legalmente. En particular se opondrán a cualquier acto de corrupción y, en caso de tener conocimiento de alguno, deberán denunciarlo; abstenerse de ordenar o realizar la detención de persona alguna sin cumplir con los requisitos previstos en los ordenamientos constitucionales y legales aplicables; deberán de 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. Por cuanto hace a su formación, deberán de someterse a evaluaciones periódicas para acreditar el cumplimiento de sus requisitos de permanencia, así como obtener y mantener vigente la certificación respectiva, fomentando la disciplina, responsabilidad, decisión, integridad, espíritu de cuerpo y profesionalismo, en sí mismo y en el personal bajo su mando; entre otras.

Con los deberes otorgados a los servidores públicos encargados del desarrollo de Seguridad Pública, también se otorgan a favor del gobernado una serie de garantías, mediante las cuales se pretende asegurar su patrimonio, “cabe recordar que una garantía individual o del gobernado es un medio jurídico de protección de los derechos humanos oponible frente a las autoridades estatales y que otorga en forma primaria la Constitución, aun cuando cualquier cuerpo normativo (aunque sea secundario) lo puede consagrar. Lo importante, para

efectos de que haya una garantía individual o del gobernador, es que en una ley (por ello es un medio jurídico), se tutele o proteja un derecho del gobernado (inicialmente derecho humano) ante las autoridades estatales, lo que hace que estas sean los sujetos obligados por esos medios jurídicos de protección de los derechos humanos (las garantías).”<sup>38</sup>

### **2.3 SECRETARIA DE SEGURIDAD PÚBLICA**

Con el triunfo de Vicente Fox en las pasadas elecciones del 2000 se vio por fin materializada después de 70 años la alternancia en el Poder Ejecutivo de la federación; uno de los más grandes cambios se advirtió en materia de Seguridad Pública, no obstante que la transformación institucional del Estado mexicano había sido ya una constante en años recientes, con Ernesto Zedillo, quien publicó la ley de la Policía Federal Preventiva, el cuatro de enero de 1999, con la cual se unificó el mando de cuerpos policiacos que antes dependían de diferentes aristas del Poder Ejecutivo: a) los encargados de la prevención y tratamiento de menores, b) de la prevención y readaptación social, y c) de la seguridad privada, que anteriormente dependían de la Subsecretaría de Seguridad Pública de la Secretaría de Gobernación (SEGOB); así como la Policía Federal de Caminos, que previamente estaba a cargo de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT). Con lo que se demuestra que desde sexenios pasados se empezaron a materializar los esfuerzos de una unificación policial. Cabe destacar que como excepción a lo anterior, tenemos a la Policía de Migración que se mantuvo a cargo de la SEGOB y a la Policía Fiscal, a cargo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Posteriormente, el equipo de transición de Vicente Fox propuso la creación de una nueva dependencia, la Secretaría de Seguridad y Servicios de Justicia, que requería fusionar parte de las funciones de la SEGOB y de la Procuraduría General de la República (PGR); es decir, que no solamente conociera de trabajos de prevención sino también de los de investigación, persecución, defensoría de

---

<sup>38</sup> Del Castillo del Valle, Alberto, *Garantías del Gobernado*, *op.cit.*, nota 28, p. 747.



oficio y sanción. Dicho proyecto fue corregido, por ejemplo, no se incluyeron las labores de investigación y persecución que realizaba la PGR, dando paso a lo que conocimos como Secretaria de Seguridad Pública federal (SSP), la cual fue creada mediante decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, por la que se adicionó el artículo 30 bis de dicho ordenamiento legal, para encomendarle atribuciones que con antelación estaban asignadas principalmente a la Secretaría de Gobernación, de esta manera asumió la responsabilidad de la Policía Federal Preventiva y del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública; también adquirió la facultad de regular y autorizar la portación de armas para empleados federales. De igual forma asumió la Presidencia del Consejo Nacional de Seguridad Pública; con lo que quedaba claro que la nueva Secretaria de Seguridad Pública haría lo mismo que antes hacía la SEGOB, pero desde otra trinchera.

De esta manera el inicio de la administración de Felipe Calderón estuvo marcado por el tema de la inseguridad, por lo que se intento reestructurar a dicha Secretaría; para tal efecto, la Policía Federal preventiva se convirtió en Policía Federal, la cual se concibió como un cuerpo profesionalizado respaldado por un Servicio Civil de Carrera Policial más funcional, donde aparentemente para ingresar y ascender, los policías son evaluados y capacitados. La Ley que creó este nuevo cuerpo fue publicada el primero de junio de 2009.

Con la finalidad de fortalecer al personal policiaco, se crearon mecanismos de tecnológicos como “Plataforma México”, que es un sistema encargado de conectar instituciones relacionadas con la seguridad pública en los tres niveles de gobierno con el objetivo de facilitar la comunicación entre ellas, así como el de consolidar la información que generan; su propósito de brindar elementos a las personas encargadas de la prevención y combate al delito. Y aunque se hicieron esfuerzos por que la Secretaria de Seguridad Pública Federal estuviera perfectamente vinculada y coordinada con sus homologas locales, ésta perdió el

control y tal fue su frustración que mediante decreto de fecha dos de enero de 2013 el ejecutivo federal reformo, adiciono y derogo diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, transfiriendo de nueva cuenta a la SEGOB todas las facultades que le fueron inherentes , de esta manera la Secretaría de Gobernación, queda a cargo de la Policía Federal y de la estrategia de Seguridad. La reforma de Peña Nieto a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, dotó a la Secretaría de Gobernación de las facultades de seguridad pública que se tenía en los gobiernos priístas, creando así una “súper-secretaria”.

## **2.4 MODELO TIPO DEL PROCEDIMIENTO DISCIPLINARIO EN LA POLICIA FEDERAL.**

Por régimen disciplinario, debemos de entender aquellas líneas de conducta, planes de acción, reglas o sistemas normativos bajo las cuales se sujeta una actuación; por lo que al ser la Policía Federal un órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Seguridad Pública, (cabe señalar que hasta el día de hoy la Ley de la Policía Federal, sigue contemplando a la Secretaria de Seguridad Pública, así como a su Secretario) de conformidad con el artículo 2° de la Ley de la Policía Federal vigente, que tiene como objetivos la salvaguarda de la vida, la integridad, la seguridad y los derechos de las personas, así como preservarlas libertades, el orden y la paz públicos, para la cual deberán de aplicar y operar la política de seguridad pública en materia de prevención y combate de delitos; prevenir los mismos e investigar la comisión de éstos, bajo la conducción y mando del Ministerio Público de la Federación, en términos de las disposiciones aplicables.

La Policía Federal se encuentra obligada a cumplir con los principios de *legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto* a las garantías individuales y los derechos humanos que reconoce la Constitución Política.

## **2.4.1 Estructura, obligaciones y atribuciones de la Policía Federal.**

El Comisionado General es el cargo de más alto rango dentro de la Policía Federal, el cual ejercerá atribuciones de mando, dirección y disciplina; dicho servidor, será nombrado y removido libremente por el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, a propuesta del Secretario de Seguridad Pública, es importante puntualizar que hasta el día de hoy la Ley de la Policía Federal, sigue contemplando la Secretaria de Seguridad Pública, y por consiguiente a su Secretario, de conformidad con el artículo 5 del Reglamento de la Ley de la Policía Federal, dicha institución contará con las siguientes unidades:

- I.** COMISIONADO GENERAL;
- II.** DIVISIONES DE:
  - a)** Inteligencia;
  - b)** Investigación;
  - c)** Seguridad Regional;
  - d)** Científica;
  - e)** Antidrogas, y
  - f)** Fuerzas Federales.
- III.** SECRETARÍA GENERAL;
- IV.** ASUNTOS INTERNOS;
- V.** COORDINACIONES:
  - a)** Servicios Técnicos;
  - b)** Operaciones Encubiertas;
  - c)** Análisis y Enlace Internacional;
  - d)** Investigación de Gabinete;
  - e)** Investigación de Campo;
  - f)** Investigación Técnica y Operación;
  - g)** Para la Prevención de Delitos Electrónicos;
  - h)** Innovación Tecnológica;
  - i)** Criminalística;
  - j)** Investigación de Gabinete Antidrogas;
  - k)** Investigación de Campo y Técnica Antidrogas;
  - l)** Investigación de Recursos de Procedencia Ilícita;
  - m)** Restablecimiento del Orden Público;
  - n)** Reacción y Alerta Inmediata;
  - o)** Operaciones Especiales;
  - p)** Servicios Generales;
  - q)** Operaciones Aéreas;
  - r)** Soporte Técnico, y

- VI.** s) Sistema de Desarrollo Policial.  
COORDINACIONES ESTATALES;
- VII.** DIRECCIONES GENERALES:
- 1) Asuntos Jurídicos;
  - 2) Enlace;
  - 3) Comunicación Social;
  - 4) Centro de Monitoreo Técnico;
  - 5) Centro de Alertas y Atención de Riesgos;
  - 6) Desarrollo y Operación de Coberturas;
  - 7) Operaciones e Infiltración;
  - 8) Reclutamiento y Manejo de Fuentes de Información;
  - 9) Supervisión y Vigilancia;
  - 10) Análisis y Estadística;
  - 11) Asuntos Policiales Internacionales;
  - 12) Indicadores de Integración de la Información;
  - 13) Análisis Táctico;
  - 14) Fichas y Registros Delictivos;
  - 15) Manejo de Crisis y Negociación;
  - 16) Investigación de Delitos contra la Seguridad e Integridad de las Personas;
  - 17) Investigación de Delitos de Alto Impacto;
  - 18) Investigación de Delitos Federales;
  - 19) Operaciones Técnicas;
  - 20) Inteligencia Operativa;
  - 21) Apoyo Táctico;
  - 22) Prevención de Delitos Cibernéticos;
  - 23) Centro Especializado en Respuesta Tecnológica;
  - 24) Laboratorios en Investigación Electrónica y Forense;
  - 25) Tecnologías de Información Emergentes;
  - 26) Infraestructura e Implementación de Procesos Tecnológicos;
  - 27) Innovación y Desarrollo;
  - 28) Criminalística de Campo;
  - 29) Laboratorios;
  - 30) Especialidades;
  - 31) Análisis Táctico Antidrogas;
  - 32) Fichas y Registro de Narcotráfico y Delitos Conexos;
  - 33) Enlace y Cooperación Interinstitucional;
  - 34) Operación Técnica Antidrogas;
  - 35) Inteligencia Operativa Antidrogas;
  - 36) Apoyo Táctico contra Narcotráfico y Delitos Conexos;
  - 37) Análisis Táctico de Delitos contra el Sistema Financiero;
  - 38) Inteligencia Financiera para la Prevención;
  - 39) Prevención de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita;
  - 40) Fuerzas de Protección;
  - 41) Rescate y Apoyo a la Protección Civil;

- 42) Traslados y Apoyo Penitenciario;
- 43) Seguridad Física;
- 44) Reacción y Operación;
- 45) Unidad Canina;
- 46) Intervención;
- 47) Explosivos;
- 48) Equipos Especiales;
- 49) Recursos Humanos;
- 50) Recursos Financieros;
- 51) Recursos Materiales;
- 52) Operaciones;
- 53) Mantenimiento;
- 54) Supervisión y Seguridad Aérea;
- 55) Informática;
- 56) Telecomunicaciones;
- 57) Instalaciones Técnicas y Mantenimiento;
- 58) Control de Confianza;
- 59) Servicio Profesional de Carrera y Régimen Disciplinario;
- 60) Formación y Profesionalización;
- 61) Vigilancia y Supervisión Interna;
- 62) Investigación Interna, y
- 63) Responsabilidades.

ÁREAS DE INVESTIGACIÓN Y SERVICIOS TÉCNICOS ESPECIALIZADOS:

- a) Inteligencia;
- b) Investigación;
- c) Antidrogas, y
- d) Científica.

ÓRGANO INTERNO DE CONTROL

Para el buen despacho de los asuntos de seguridad pública, han sido creadas una serie de unidades que tienen por objetivo ver materializado los fines de salvaguardar la integridad y derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos. Es importante puntualizar que la relación entre la Policía Federal y su personal se regulará por lo dispuesto en el apartado B, del artículo 123 Constitucional, es decir, que los integrantes podrán ser separados de su cargo si no cumplen con los requisitos que establece la ley de la materia para el efecto de permanecer en la institución; o bien, que podrán ser removidos por incurrir en responsabilidad en el desempeño de sus funciones, sin que proceda su reinstalación o restitución, cualquiera que sea el juicio o medio de

defensa para combatir la separación o la remoción. Ahora bien, si la autoridad jurisdiccional resuelve que la separación, remoción, baja, cese o cualquier otra forma de terminación del servicio fue injustificada, la Secretaría sólo estará obligada a pagar la indemnización y demás prestaciones señaladas en la resolución respectiva, sin que en ningún caso proceda su reincorporación o reinstalación a la Policía Federal.

El artículo 8 de la Ley de la Policía Federal, refiere como parte de las atribuciones y obligaciones de dicha institución el prevenir la comisión de delitos y las faltas administrativas que determinen las leyes federales, a fin de salvaguardar la integridad de las personas, garantizando y restableciendo el orden y la paz públicos, así como prevenir la comisión de delitos en zonas fronterizas y en la tierra firme de los litorales, la parte perteneciente al país de los pasos y puentes limítrofes, las aduanas, recintos fiscales, secciones aduaneras, garitas, puntos de revisión aduaneros, los centros de supervisión y control migratorio, las carreteras federales, las vías férreas, los aeropuertos, los puertos marítimos autorizados para el tráfico internacional, el espacio aéreo y los medios de transporte que operen en las vías generales de comunicación, así como sus servicios auxiliares.

La Policía Federal tendrá la obligación de realizar bajo la conducción y mando del Ministerio Público las investigaciones de los delitos cometidos, así como las actuaciones que le instruya éste o la autoridad jurisdiccional conforme a las normas aplicables; asimismo recibirá las denuncias sobre hechos que puedan ser constitutivos de delitos, en términos de lo dispuesto por el artículo 3 del Código Federal de Procedimientos Penales y las demás disposiciones aplicables, participando en la investigación ministerial, en la detención de personas y en el aseguramiento de bienes que el Ministerio Público considere se encuentren relacionados con los hechos delictivos, también deberá practicar las diligencias necesarias que permitan el esclarecimiento de los delitos y la identidad de los probables responsables, en cumplimiento de los mandatos del Ministerio Público, proporcionando atención a víctimas, ofendidos o testigos del delito; una vez

reunida la información que pueda ser útil al Ministerio Público que conozca del asunto, para acreditar el cuerpo del delito y la probable responsabilidad<sup>39</sup> del imputado, conforme a las instrucciones de aquél Incorporará las bases de datos criminalísticas y de personal de la Secretaría y del Sistema Nacional de Información de Seguridad Pública, la información que pueda ser útil en la investigación de los delitos, y utilizar su contenido para el desempeño de sus atribuciones, sin afectar el derecho de las personas sobre sus datos personales.

La Policía Federal, también deberá participar en operativos conjuntos con otras autoridades federales, locales o municipales, que se lleven a cabo conforme a lo dispuesto en la legislación relativa al Sistema Nacional de Seguridad Pública, obteniendo, analizando y procesando la información obtenida, de igual manera realizará las acciones que, conforme a las disposiciones aplicables, resulten necesarias para la prevención de delitos, sea directamente o mediante los sistemas de coordinación previstos en otras leyes federales. Como parte de sus obligaciones esta el estudiar, planificar y ejecutar los métodos y técnicas de combate a la delincuencia, colaborando y prestando auxilio a las policías de otros países, en el ámbito de su competencia.

De lo anterior, podemos concluir que, si bien es cierto, la Policía Federal, cuenta con una gama de obligaciones y atribuciones, también es cierto que todas y cada una de ellas se encuentran destinadas a la realización del objeto de los Principios base de la Seguridad Pública, es decir, la salvaguarda de la vida, la integridad, la seguridad y los derechos de las personas, así como preservarlas libertades, el orden y la paz públicos. Es una función del gobierno del Estado mantener viva la paz y el orden público, combatir la delincuencia, asegurando a la

---

<sup>39</sup> El cuerpo del delito y la probable responsabilidad han servido de base para el inicio del procedimiento penal en México. Sin embargo, y pese a que dichas figuras gozaban de una tradición milenaria, con la Reforma del 18 de junio del 2008, desaparecen del texto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, miasmas que dejarán de analizarse una vez entrado en vigor el Código Nacional de Procedimientos Penales.

sociedad que se ha de prevenir la comisión de delitos y, en caso de que éstos se actualicen, que ha de perseguir a quien incurrió en ellos, procurando que se les sancione por esa conducta ilícita y antisocial, teniendo el gobierno la obligación de sancionar al delincuente o infractor de la ley, procediendo posteriormente a su reinserción social<sup>40</sup>, para hacerlo un ser productivo, que se desenvuelva en sociedad dentro de los cánones del Derecho.

#### **2.4.2 Deberes de los integrantes de la Policía Federal**

La disciplina es la base del funcionamiento y organización de la Policía Federal, por lo que sus integrantes se preocuparon en 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. El régimen disciplinario se ajustará a los principios establecidos en la Constitución, a la Ley de la materia y los ordenamientos legales aplicables y comprenderá las correcciones disciplinarias y sanciones establecidas en la misma y su correspondiente Reglamento.

Bajo esta perspectiva, el artículo 19 de la Ley de la Policía Federal, establece como algunos de los deberes de los integrantes de la Policía Federal, el conducirse siempre con dedicación y disciplina, así como con apego al orden jurídico y respeto a las garantías individuales y derechos humanos reconocidos en la Constitución; prestar auxilio a las personas amenazadas por algún peligro o que hayan sido víctimas u ofendidos de algún delito, así como brindar protección a sus bienes y derechos. Su actuación deberá ser congruente, oportuna y proporcional al hecho; los elementos de la Policía Federal deberán de abstenerse en todo

---

<sup>40</sup> De conformidad con lo establecido en la página 70 del Libro Digital que forma parte de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM desde el año 2012, denominado "Reinserción Social y Función de la Pena, de Jorge Ojeda Velázquez y que se encuentra visible en <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/7/3169/7.pdf>; tenemos que el concepto de reinserción social, fue incorporado al artículo 18 Constitucional a través de la reforma del pasado 18 de junio del 2008, eliminando el concepto de readaptación social. Es importante resaltar que la reinserción social, significa volver a encausar al hombre delincuente dentro de la sociedad que lo vio cometer un delito; de esta manera tenemos, que dicho concepto se encuentra íntimamente ligado con la libertad de elegir entre el bien y el mal, y se espera que al obtener su libertad el reo haya introyectado el efecto intimidatorio de la pena sufrida en prisión y sepa escoger en volver a ella o seguir gozando de su libertad.



momento de infligir o tolerar actos de tortura, tratos crueles, inhumanos o degradantes, aun cuando se trate de una orden superior o se argumenten circunstancias especiales, tales como amenaza a la Seguridad Pública, urgencia de las investigaciones o cualquier otra; al conocimiento de ello, deberán denunciarlo inmediatamente ante la autoridad competente; bajo este orden de ideas deberán de abstenerse de ordenar o realizar la detención de persona alguna sin cumplir con los requisitos previstos en los ordenamientos constitucionales y legales aplicables, velando en todo momento por la vida e integridad física de las personas detenidas.

No obstante lo anterior, los deberes consagrados a dicha institución, van más allá de un buen comportamiento, toda vez que dichos elementos también deberán de actualizarse en el empleo de métodos de investigación que garanticen la recopilación técnica y científica de evidencias; fomentando la disciplina, responsabilidad, decisión, integridad, espíritu de cuerpo y profesionalismo, en sí mismo y en el personal bajo su mando; deberán de atender con diligencia la solicitud de informe, queja o auxilio de la ciudadanía, haciendo uso de la fuerza de manera racional y proporcional, con pleno respeto a los derechos humanos, manteniéndose dentro de los límites y alcances que se marcan en las disposiciones legales aplicables y los procedimientos previamente establecidos; cuando la petición rebase su competencia, deberá turnarlo al área que corresponda.

Por su parte, el Reglamento de la Ley de la Policía Federal, en su artículo 185 contempla como deberes de la Policía Federal el conocer la escala jerárquica de la Institución, debiendo guardar a los superiores, subordinados o iguales el respeto y la consideración debidos; portar su identificación oficial, así como los uniformes, insignias y equipo reglamentario que le ministre la Institución, mientras se encuentre en servicio; manteniendo en buen estado el armamento, material, municiones y equipo que se le asigne con motivo de sus funciones, haciendo uso

racional de ellos sólo en el desempeño del servicio. La portación y uso de las armas se reservará exclusivamente para actos del servicio que así lo demanden.

Tanto la Ley de la Policía Federal como su respectivo Reglamento, se han preocupado por establecer una serie de lineamientos de conducta que rijan a sus elementos, coadyuvando de esta manera con el desarrollo y cumplimiento de los Principios de Seguridad Pública, establecidos en nuestra Constitución Política.

### **2.4.3 Consejo Federal de Desarrollo Policial.**

De conformidad con el artículo 197 del Reglamento de la Ley Federal de Policía el Consejo Federal es el órgano superior colegiado encargado de normar, conocer y resolver toda controversia suscitada con los procedimientos relativos a la Carrera Policial, la profesionalización y el Régimen Disciplinario; dicho consejo se integrará por un Presidente, que será el Comisionado General; un Secretario General, que será el titular de la Secretaría General de la Institución y nueve Consejeros que serán los titulares del Órgano Interno de Control, la Unidad Jurídica de la Secretaría; de la División de Seguridad Regional; de la División de Inteligencia; de la División de Investigación; de la División Científica; de la División Antidrogas; de la División de Fuerzas Federales, y de la Dirección General de Asuntos Jurídicos.

Los integrantes del Consejo Federal serán de carácter permanente y se podrá designar un suplente permanente que deberá tener, al menos, el cargo de Director General Adjunto y el grado de Inspector General. El Consejo Federal contará para el desempeño de sus funciones, con los secretarios de acuerdos, secretarios de estudio y cuenta, actuarios, auxiliares administrativos y demás personal necesario, conforme a las disponibilidades presupuestales de cada División representada o la Secretaría General.

En las regiones y Entidades Federativas, el Consejo Federal contará con las comisiones o comités en las materias de carrera profesional,

profesionalización, régimen disciplinario, estímulos y las que resulten necesarias para auxiliar el despacho de los asuntos que, conforme a la delegación de facultades, sean de su competencia.

Es obligación del Consejo Federal llevar un registro de datos de los integrantes, el cual se proporcionará a las bases de datos criminalísticas y de personal de la Secretaría y del Sistema Nacional de Información de Seguridad Pública; dentro de las atribuciones del órgano colegiado descrito con anterioridad, destacan las siguientes:

- I.** Emitir normas relativas al ingreso, selección, permanencia, estímulos, promoción y reconocimiento de los integrantes;
- II.** Establecer los lineamientos para los procedimientos de Servicio Profesional;
- III.** Formular normas en materia de previsión social;
- IV.** Elaborar los planes y programas de Profesionalización que contendrá los aspectos de formación, capacitación, adiestramiento y actualización;
- V.** Establecer los procedimientos aplicables a la Profesionalización;
- VI.** Celebrar los convenios necesarios para la instrumentación de la Profesionalización;
- VII.** Instruir el desarrollo de los programas de investigación académica en materia policial;
- VIII.** Establecer los lineamientos para los procedimientos aplicables al Régimen Disciplinario;
- IX.** Emitir Acuerdos de observancia general y obligatoria en materia de desarrollo policial para la exacta aplicación del Servicio Profesional;
- X.** Aplicar y resolver los procedimientos relativos al ingreso, selección, permanencia, promoción y reconocimiento de los integrantes;
- XI.** Verificar el cumplimiento de los requisitos de permanencia de los integrantes;
- XII.** Analizar la formación, capacitación, adiestramiento, desarrollo, actualización, las sanciones aplicadas y los méritos de los integrantes a fin de determinar quiénes cumplen con los requisitos para ser promovidos;
- XIII.** Resolver, de acuerdo a las necesidades del servicio, la reubicación de los integrantes de un área operativa a otra;
- XIV.** Sustanciar los procedimientos disciplinarios por incumplimiento a los deberes u obligaciones de los integrantes, preservando el derecho a la garantía de audiencia;

- XV.** Conocer y resolver sobre el otorgamiento de constancias de grado y estímulos a los integrantes, conforme al procedimiento establecido en el Reglamento de la Ley de la Policía Federal;
- XVI.** Establecer el régimen homólogo de grados para el personal de servicios, conforme a las instrucciones del Comisionado General;
- XVII.** Crear las comisiones, comités y grupos de trabajo del Servicio Profesional, Régimen Disciplinario y demás que resulten necesarias, de acuerdo al tema o actividad a desarrollar, supervisando su actuación;
- XVIII.** Sancionar a los integrantes por incumplimiento a los deberes previstos en la presente Ley y disposiciones aplicables que deriven de ésta;
- XIX.** Resolver los recursos de revisión promovidos contra las sanciones impuestas por violación al Régimen Disciplinario;
- XX.** Resolver los recursos de reclamación promovidos contra los acuerdos respecto a la no procedencia del inicio del procedimiento;
- XXI.** Dictar las medidas necesarias para el despacho pronto y expedito de los asuntos de su competencia; entre otras.

De conformidad con la fracción XIV anteriormente señalada, se aprecia con plena claridad que este órgano colegiado es el encargado de sustanciar los procedimientos disciplinarios por el incumplimiento a los deberes u obligaciones de los integrantes de la Policía Federal; el cual sustanciará atendiendo a los lineamientos mínimos, donde las sesiones serán ordinarias o extraordinarias, a juicio del Pleno, deberá de instaurarse un quórum con la mitad más uno de sus miembros, siempre y cuando se encuentre el Presidente o su suplente. Los miembros del Consejo Federal contarán con voz y voto y sus resoluciones serán tomadas por mayoría simple de los miembros presentes. El funcionamiento de las sesiones se establecerá en el manual respectivo que al efecto emita el Consejo Federal. El Consejero que no asista a las sesiones, lo haga con reiterado retraso, no presente sus proyectos en la fecha correspondiente, los retire sin justificación o altere el orden en las sesiones, se hará acreedor a una sanción. Las actas en que se haga constar las resoluciones tomadas en la sesión se firmarán por todos los integrantes del Consejo Federal; las resoluciones serán firmadas y rubricadas por el Presidente, el Secretario General y el Consejero Ponente.

Podrá instaurarse sesión extraordinaria y solemne en el lugar, fecha y hora que fije el Presidente, en la cual rendirá ante el Pleno, su informe anual de labores, quien podrá acompañarse en el acto de funcionarios invitados a quienes en su caso podrá concedérseles el uso de la palabra; dónde el Consejo Federal informará sobre el desarrollo de sus funciones al Consejo Ciudadano de Seguridad Pública de la Secretaría, en los términos que establezca el Presidente de aquél.

El Consejo Federal, será también el encargado de supervisar la ejecución de las sanciones impuestas a los Integrantes, conforme a los lineamientos establecidos.

#### **2.4 PROCEDIMIENTO DISCIPLINARIO**

El procedimiento que se instaure a los integrantes por incumplimiento a los requisitos de permanencia o por infracción al régimen disciplinario ante el Consejo Federal, será substanciado de la siguiente manera:

a) Podrá iniciar por solicitud del responsable de la Unidad de Asuntos Internos que corresponda, dirigida al Presidente del Consejo Federal y remitiendo para tal efecto el expediente del presunto infractor.

El presidente resolverá si ha lugar a iniciar procedimiento contra el presunto infractor, en caso de no ser procedente devolverá el expediente a la unidad remitente. En caso procedente, resolverá si el asunto se instruirá por el Pleno, alguna comisión o comité del propio Consejo Federal. Cabe señalar que si bien es cierto el responsable de la Unidad de Asuntos Internos será nombrado por el Presidente de la República; también es cierto que contará con autonomía de gestión y tendrá, además de la atribución de supervisión de las operaciones a que se refiere la fracción VII del artículo 8 de la Ley de la materia, las que el Reglamento le otorgue.

b) El presidente del Consejo Federal, emitirá el acuerdo correspondiente, ya sea de Inicio de Procedimiento Disciplinario, o bien acuerdo de No Inicio, el cual podrá ser impugnado por la unidad solicitante mediante el *recurso de reclamación* ante el mismo Consejo, dentro del término de cinco días contados a partir de la notificación y recepción del expediente respectivo. Ahora bien, en el escrito de reclamación, la unidad sustentante expresará los razonamientos sobre la procedencia del procedimiento y aportará las pruebas que considere necesarias. El Pleno del Consejo Federal resolverá sobre la misma en un término no mayor a cinco días a partir de la vista del asunto.

c) Una vez resuelto el inicio del procedimiento, el Secretario General convocará a los miembros de la instancia y citará al presunto infractor a una audiencia haciéndole saber la infracción que se le imputa, el lugar, el día y la hora en que tendrá verificativo dicha audiencia y su derecho a ofrecer pruebas y formular alegatos, por sí o asistido de un defensor.

El presidente del Consejo Federal podrá determinar la suspensión temporal del empleo, cargo o comisión del presunto infractor, previo o posteriormente a la notificación del inicio del procedimiento, si a su juicio es conveniente para la continuación del procedimiento o de las investigaciones. Esta medida no prejuzga sobre la responsabilidad que se impute, debiéndose asentar expresamente esta salvedad. El presunto infractor suspendido podrá impugnar esta determinación en reclamación ante el Pleno del Consejo.

La audiencia se celebrará dentro de un plazo no menor de cinco ni mayor de veinte días naturales posteriores a la recepción del expediente por el presidente, plazo en el que presunto infractor podrá imponerse de los autos del expediente.

a) La notificación del citatorio se realizará en el domicilio oficial de la adscripción del presunto infractor, en el último que hubiera reportado, o en el lugar

en que se encuentre físicamente y se le hará saber el lugar donde quedará a disposición en tanto se dicte la resolución definitiva respectiva.

Asimismo, el infractor deberá señalar domicilio para oír y recibir notificaciones dentro del lugar de residencia del Consejo Federal que conozca del asunto, apercibiéndolo que en caso de no hacerlo las subsecuentes notificaciones se realizarán en un lugar visible al público dentro de las instalaciones que ocupe el propio Consejo; del mismo modo, en caso de no ofrecer pruebas y defensas, la imputación se tendrá por consentida y aceptada.

b) El día y hora señalados para la comparecencia del presunto infractor, el presidente de la instancia declarará formalmente abierta la audiencia y enseguida el Secretario tomará los generales de aquél y de su defensor, a quien protestará en el cargo y apercibirá al primero para conducirse con verdad. Acto seguido procederá a dar lectura a las constancias relativas a la imputación y datos de cargo, con la finalidad de hacer saber al presunto infractor los hechos que se le atribuyen.

El Secretario de la instancia concederá el uso de la palabra al presunto infractor y a su defensor, los que expondrán en forma concreta y específica lo que a su derecho convenga.

c) Los integrantes de la instancia podrán formular preguntas al presunto infractor, solicitar informes u otros elementos de prueba, por conducto del Secretario de la misma, con la finalidad de allegarse los datos necesarios para el conocimiento del asunto. Las pruebas que sean presentadas por las partes, deberán de ser debidamente analizadas y ponderadas, resolviendo cuáles se admiten y cuáles son desechadas dentro de la misma audiencia.

Son admisibles como medio de prueba:

I. Los documentos públicos;

- II. Los documentos privados;
- III. Los testigos;
- IV. Las fotografías, escritos y notas taquigráficas y, en general, todos aquellos elementos aportados por los descubrimientos de la ciencia,
- V. Las presunciones, y
- VI. Todas aquellas que sean permitidas por la ley.

No es admisible la confesional a cargo de la autoridad. Las pruebas se admitirán siempre que guarden relación inmediata con los hechos materia de la litis y sólo en cuanto fueren conducentes para el eficaz esclarecimiento de los hechos y se encuentren ofrecidas conforme a derecho. Sólo los hechos están sujetos a prueba.

Si la prueba ofrecida por el integrante es la testimonial, quedará a su cargo la presentación de los testigos.

Si el oferente no puede presentar a los testigos, deberá señalar su domicilio y solicitara a la instancia que los cite, ésta los citará por una sola ocasión, en caso de incomparecencia declarará desierta la prueba. Si el Secretario de la instancia lo considera necesario, por lo extenso o particular de las pruebas presentadas, cerrará la audiencia, levantando el acta correspondiente, y establecerá un término probatorio de diez días para su desahogo.

En caso contrario, se procederá a la formulación de alegatos y posteriormente al cierre de instrucción del procedimiento.

d) Una vez desahogadas todas las pruebas y presentados los alegatos, el Presidente de la instancia cerrará la instrucción.

e) El Consejo Federal deberá emitir la resolución que conforme a derecho corresponda, dentro del término de veinte días hábiles contados a partir del cierre de la instrucción.



f) La resolución se notificará personalmente al interesado por conducto del personal que designe el Consejo Federal, de la comisión o comité, según corresponda. Contra la resolución del procedimiento disciplinario procederá el recurso de revisión que deberá interponerse en término de cinco días contados a partir de la notificación de la resolución.

Es menester señalar que la resolución que dicte el Pleno del Consejo Federal deberá estar debidamente fundada y motivada, contener una relación sucinta de los hechos y una valoración de todas y cada una de las pruebas aportadas; ahora bien, los acuerdos dictados durante el procedimiento, serán firmados por el Presidente del Consejo Federal y autenticados por el Secretario General. Se aplicará de manera supletoria al presente procedimiento, lo dispuesto por el Código Federal de Procedimientos Civiles, de conformidad con el artículo 42 de la Ley de la Policía Federal.

### **2.5.1 Sanciones**

De conformidad con lo señalado por el artículo 20 de la Ley de la Policía Federal, las sanciones que aplique el Consejo Federal por infracciones cometidas por los integrantes irán desde la amonestación, hasta la remoción, pudiendo pasar por una suspensión. Sin embargo, la aplicación de dichas sanciones no será efectuada de manera arbitraria, toda vez que el Consejo Federal deberá de imponerlas considerando los factores siguientes:

- I.** Gravedad de la infracción;
- II.** Daños causados a la Institución;
- III.** Daños infligidos a la ciudadanía;
- IV.** Condiciones socioeconómicas del infractor;
- V.** Cargo, comisión, categoría jerárquica y antigüedad;
- VI.** Conducta observada con anterioridad al hecho;

**VII.** Circunstancias de ejecución;

**VIII.** Intencionalidad o negligencia;

Las sanciones de *amonestación*, *suspensión* y *remoción* serán impuestas mediante resolución formal del Consejo Federal, por infracciones o faltas a las obligaciones y los deberes establecidos en la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, la Ley de la Policía Federal y Reglamento de la misma. La aplicación de sanciones que en su caso realice el Consejo Federal se realizará sin perjuicio de las que corresponda aplicar por responsabilidad administrativa, civil o penal. En todo caso, la sanción deberá registrarse en las bases de datos criminalísticas y de personal de la Institución, así como del sistema de información de la Secretaría.

Ahora bien, la *amonestación* es el acto por el cual se advierte al Integrante sobre la acción u omisión indebida que cometió en el desempeño de sus funciones. Mediante ella se informa al Integrante las consecuencias de su infracción y se le exhorta a que enmiende su conducta para no incurrir en una nueva infracción, apercibido de que, en caso contrario, se hará acreedor a una sanción mayor. La aplicación de esta sanción se hará, en público o en privado.

Dependerá de la naturaleza de la falta aplicar la forma de amonestación, pero, en todo caso, procederá la amonestación pública cuando el infractor se niegue a recibir la notificación de la resolución. La amonestación pública se hará frente a Integrantes de la unidad a la que se encuentre adscrito el infractor, quienes deberán ostentar el mismo o mayor grado, cargo o comisión que el sancionado. *Nunca se amonestará a un infractor en presencia de subordinados en categoría jerárquica, cargo o comisión.*

La *suspensión* es la interrupción temporal de la relación administrativa existente entre el infractor y la Institución, la cual podrá ser de quince hasta ciento ochenta días. El infractor no deberá prestar sus servicios y, en consecuencia, la Institución no le cubrirá sus percepciones, en virtud de lo cual el infractor deberá

entregar su identificación, municiones, armamento, equipo, documentación y demás bienes de la Institución que se le hubieren ministrado bajo su resguardo para el cumplimiento de sus funciones. Es importante resaltar que esta sanción es distinta a la suspensión temporal como medida precautoria que, en su caso ordene el Presidente del Consejo Federal, dentro de la substanciación del procedimiento disciplinario.

Una vez concluida la suspensión el Integrante se presentará en su unidad de adscripción, informando por escrito su reincorporación al servicio.

La *remoción* es la terminación de la relación administrativa entre la Institución y el infractor, sin responsabilidad para aquélla, por incurrir en responsabilidad en el desempeño de sus funciones o incumplimiento de sus deberes, de conformidad con las disposiciones relativas al régimen disciplinario.

El Consejo Federal remitirá copia certificada de la resolución al Secretario General, al sistema de información de la Secretaría y al superior jerárquico.

### **2.5.2 Correcciones disciplinarias**

No obstante las sanciones descritas con anterioridad, existe la figura de *correcciones disciplinarias, los extrañamientos y arrestos* que se imponen a los Integrantes, cuando sus actos u omisiones solo constituyan faltas menores en el cumplimiento de la disciplina.

Los arrestos pueden ser:

I. Sin perjuicio del servicio, que consiste en realizar normalmente sus actividades dentro o fuera de las instalaciones según corresponda, cumpliendo con los horarios establecidos, al término de los cuales, si no ha concluido con dicho correctivo disciplinario, se concentrará en su unidad para concluirlo.

II. Con perjuicio del servicio, en cuyo caso, el Integrante desempeñará sus actividades exclusivamente dentro de las instalaciones y no se le nombrará servicio alguno.

La imposición de las correcciones disciplinarias se efectuará considerando los factores de graduación ya antes descritos.

Los arrestos serán aplicados en la siguiente forma:

- I. A las categorías de Comisarios e Inspectores hasta por doce horas;
- II. A la categoría de Oficiales, hasta por veinticuatro horas, y
- III. A la categoría de Escala Básica, hasta por treinta y seis horas.

Los arrestos serán impuestos a los Integrantes de la Institución por el superior jerárquico por cargo, orden o comisión, al que se encuentren subordinados, o por el superior jerárquico en grado cuando se encuentren en actos de servicio, respetando la linealidad del mando, y serán graduados por los mismos.

Cabe señalar que el Integrante que se inconforme con la corrección disciplinaria impuesta, una vez cumplido el correctivo disciplinario, será oído en audiencia dentro del término de un día hábil, por el superior de quien se lo impuso. Sin mayor trámite se resolverá la inconformidad en un término de tres días hábiles, señalando los motivos y fundamentos sobre la imposición de la corrección disciplinaria. Contra dicha resolución no procederá recurso alguno. Si la resolución es favorable, su efecto será que el antecedente de la misma no se integre al expediente del inconforme; sin embargo el elemento policial, ya habrá tenido que cumplir con la corrección disciplinaria.

Cuando no exista inconformidad en el término señalado o si la resolución confirma la corrección disciplinaria, será remitida copia de la misma al Secretario

General para su registro. Toda corrección disciplinaria deberá darse por escrito, salvo cuando el superior se vea precisado a comunicarlo verbalmente, en cuyo caso lo ratificará por escrito dentro de las veinticuatro horas siguientes, anotando el motivo y la hora de la orden dada. Dicha corrección deberá ejecutarse de manera inmediata, haciéndolo saber a quién deba cumplirlo.

### **2.5.3 Otras formas de concluir el servicio activo de la Policía Federal.**

La conclusión del servicio de un integrante se refiere a la terminación de su nombramiento o la cesación de sus efectos legales, lo cual puede suceder, de surtir a la especie las siguientes causas:

I. Separación, por incumplimiento a cualquiera de los requisitos de permanencia, o cuando en los procesos de promoción concurren las siguientes circunstancias:

a) Si hubiere sido convocado a tres procesos consecutivos de promoción sin que haya participado en los mismos, o que habiendo participado en dichos procesos no hubiese obtenido el grado inmediato superior que le correspondería por causas imputables a él.

b) Que haya alcanzado la edad máxima correspondiente a su jerarquía, de acuerdo con lo establecido en las disposiciones aplicables.

c) Que del expediente del integrante no se desprendan méritos suficientes a juicio del Consejo Federal para conservar permanencia.

II. Remoción, por incurrir en responsabilidad en el desempeño de sus funciones o incumplimiento de sus deberes, de conformidad con las disposiciones relativas al régimen disciplinario.

**III. Baja, por:**

- a) Renuncia.**
- b) Muerte, o incapacidad permanente.**
- c) Jubilación o retiro.**

Al concluir el servicio el integrante deberá entregar al funcionario designado para tal efecto, toda la información, documentación, equipo, materiales, identificaciones, valores u otros recursos que hayan sido puestos bajo su responsabilidad o custodia mediante acta de entrega recepción correspondiente.

Los integrantes que hayan alcanzado las edades límite para la permanencia, previstas en las disposiciones que los rijan, podrán ser reubicados, a consideración del Consejo Federal, en otras áreas de los servicios de la propia institución.

Pues bien, como se ha podido observar a lo largo del desarrollo del presente capítulo, tenemos que la Seguridad Pública es una función del gobierno Estatal, que se encuentra consagrada en nuestro máximo ordenamiento legal y que tiene por finalidad el orden público y paz social, combatiendo a la delincuencia para así asegurar nuestro patrimonio; también hemos observado que existen una gran variedad de organismos que son los encargados de desarrollar lo anterior; por lo que la actuación de los servidores públicos debe de ser realizada con apego a los Principios bajo los cuales se sustenta la Seguridad Pública, y para ello ha sido necesario prever ciertas normas de conducta a seguir (régimen disciplinario).

Así mismo, hemos descrito que cuando dichas conductas no son acordes con los lineamientos establecidos por la normatividad aplicable, el sujeto que haya incurrido en dicha falta deberá de substanciar un Procedimiento Disciplinario, ante el Consejo Federal de Desarrollo Policial, mismo que se desahogara conforme a las leyes aplicables y con plena observancia a la garantía de legalidad y audiencia. La amonestación, suspensión y remoción serán las sanciones con las

cuales podrá ser resuelto el procedimiento de referencia, siempre y cuando se haya comprobado que el servidor público incumplió en su deber; o bien, de tratarse de una falta menor, el órgano competente podrá realizar correcciones disciplinarias, que considere procedentes.

Es importante puntualizar, que los diferentes ordenamientos legales, han puesto a disposición de los servidores públicos una serie de medios de impugnación que pueden ejercitar de no estar conforme con la resolución emitida dentro del Procedimiento Disciplinario, ya sea por transgredir cuestiones de legalidad o por no haber sido responsable de la falta que se le atribuye.

## **2.6 CÓDIGO DE ÉTICA DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL.**

Con fecha 31 de julio del 2002, fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el Código de Ética de los Servidores Públicos de la Administración Pública Federal, por la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (hoy Secretaría de la Función Pública), mediante el cual se prevé garantizar el adecuado cumplimiento de los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que rigen el servicio público; adquiriendo su naturaleza jurídica partiendo de una de las estrategias establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 (aunque este plan ya fue ejecutado, es con el cual se crean las bases para la elaboración del Código de Ética en cita), así como en lo dispuesto por los artículos 37 fracción XXV de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, artículo 49 y octavo transitorio de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, y 5 fracción I del Reglamento Interior de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, todas vigentes en el 2002. Ello en muestra de los innumerables esfuerzos que se han realizado tratando de prevenir y abatir las prácticas de corrupción e impunidad e impulsar la mejora de la calidad en gestión pública; es importante puntualizar, que la expedición del código de referencia tenía el

propósito de asegurar a la ciudadanía certidumbre en cuanto a las actividades de las instituciones de gobierno y el cambio de actitud del servidor público, garantizando su profesionalismo y honestidad.

El ordenamiento de referencia apuesta en gran medida a favor del concepto de integridad y respeto, definiéndolos como la actuación con honestidad, atendiendo siempre a la verdad y el trato digno, cortés, cordial y tolerante; respectivamente, lo que bajo sus consideraciones fomentará la credibilidad de la sociedad en las instituciones públicas y contribuirá a general una cultura de confianza y apego a la verdad. Sin embargo y no obstante lo anterior, el Código en cita no ha cumplido con dicho propósito, puesto que la abolición de las prácticas de corrupción va más allá de la implementación de criterios de buena conducta, y es que el gobierno del Presidente Calderón se ha enfrentado a graves problemas de corrupción e inseguridad, proveniente de la falta de corporaciones policiacas profesionales eficaces y honestas.

Bajo esta tesitura, tenemos que nuestras autoridades, conscientes de la necesidad de depuración de los elementos corruptos han presentado una serie de iniciativas, que tal y como hemos visto, van desde ordenamientos éticos, hasta reformas en materia constitucional, por lo que el gasto público en seguridad pública ha presentado un aumento del 172%<sup>41</sup> en términos reales, en comparación con los primeros tres años de gobierno del ex presidente Vicente Fox. Es así como el despedir a los policías coludidos con los delincuentes, se presenta como un paso elemental para la abolición de la inseguridad y corrupción, por lo que el Gobierno Federal ha puesto en marcha desde 1997 estrategias de depuración policiacas implantadas desde la Constitución.

---

<sup>41</sup> Gasto Programable en Seguridad Pública 2001-2009, México, H. Congreso de la Unión. LXI Legislatura. Centro de Estudios de las Finanzas Publicas, octubre de 2009, <http://www.cefp.gob.mx/intr/edocumentos/pdf/cefp/2009/cefp0742009.pdf>. Consultado 12 de mayo de 2012.



## **CAPÍTULO III**

### **ESTRATEGIA DE DEPURACIÓN DE LAS CORPORACIONES POLICÍACAS**

#### **3.1 MÉXICO Y SU ESTRATEGIA DE DEPURACIÓN DE LAS CORPORACIONES POLICÍACAS.**

La corrupción ha sido considerada como el eje fundamental sobre el que descansan todas las formas de criminalidad organizada, tanto en el ámbito nacional como en el transnacional. Corrupción significa: cambiar la naturaleza de una cosa, volviéndola degradada o mala; esta palabra, en las definiciones ético-morales, se encuentra vinculada a la idea de que la naturaleza existente es cambiada o degenera. Ahora bien, si habláramos de la corrupción en las instituciones públicas, de conformidad con el Diccionario de la Lengua Española, sería definida como la práctica consistente en la utilización de las funciones y medios de aquellas, en provecho económico o de otra índole, de sus gestores.

La corrupción un mal que aqueja a innumerables naciones en el mundo, su nivel de tolerancia o de combate evidencia la madurez política de cada país, por esta razón se han creado entidades nacionales e internacionales, oficiales y privadas, que tienen la misión de supervisar el nivel de corrupción administrativa internacional, como es el caso de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), la Organización de los Estados Americanos (OEA) y Transparencia Internacional. Sin embargo, en los países latinoamericanos como el nuestro, este fenómeno es una constante que se percibe tristemente desde los niveles más bajos de gobierno, hasta los más altos escaños del poder.

Ahora bien el factor de la corrupción como la inseguridad ciudadana constituyen unos de los problemas que aquejan y preocupan de manera grave a nuestra sociedad<sup>42</sup>, si bien es cierto la operación de la justicia penal, constituye un

---

<sup>42</sup> Consulta Mitofsky, *Décima Encuesta Nacional de Percepción de seguridad Ciudadana en México*, México, Marzo 2012.

problema serio, también es cierto que el problema central tiene sus bases en las instituciones de seguridad pública y la procuración de justicia, es decir, nuestros policías y ministerios públicos resultan ser deficientes.

El Gobierno Federal, ha realizado innumerables esfuerzos para profesionalizar los cuerpos policiacos, todos ellos requieren como primer paso obtener la capacidad política y jurídica que permita realizar una limpieza interna de dichas corporaciones; es decir, se requiere contar con la voluntad política para despedir policías. Ahora bien y atendiendo a lo anterior, es menester señalar que nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es el ordenamiento legal que regula el despido a policías, lo que se traduce en que es el Poder Judicial mediante los Tribunales Federales los que tienen la última palabra al respecto; lo que sin duda alguna ha creado un punto de choque entre las intenciones del Poder Ejecutivo de depurar dichas organizaciones y el Poder Judicial de dar cumplimiento al Principio de Legalidad que le ha sido consagrado en nuestra Constitución.

### **3.1.1 Reforma Constitucional del Presidente Ernesto Zedillo 1997**

Con fecha diez de diciembre del 1997 el Poder Ejecutivo representando en ese entonces por el Presidente Ernesto Zedillo, presentó ante la Cámara de senadores (quien fungió como la Cámara de Origen) una iniciativa de Decreto, mediante la cual se reformaría la Fracción XIII del apartado B del artículo 123 Constitucional; ello sustentado en el compromiso sustancial del mejoramiento del sistema de justicia; manifestando de manera textual lo siguiente:

---

*<http://consulta.mx/web/images/mexicoopinapdf/Decima%20Encuesta%20Nacional%20sobre%20Percepcion%20de%20Inseguridad%20Ciudadana.pdf>. Consultado 12 de mayo 2012.*

“...La delincuencia ha venido aumentando a índices alarmantes. Las causas del fenómeno delictivo son diversas: el desempleo o subempleo derivado del periodo de crisis y austeridad económicas, el crecimiento de la población, la corrupción de los elementos que integran los cuerpos de seguridad pública, la impunidad de quienes delinquen y el rezago de un marco jurídico que no ha evolucionado en la misma proporción que la delincuencia, entre otras...”<sup>43</sup>

Asimismo sostuvo que la legislación actual, como las instancias procuradoras de justicia se encontraban con serios obstáculos para hacer frente a dichos problemas, y que el sentimiento social se basaba en una profunda inseguridad, lo que traía como consecuencia la percepción de que las autoridades no actúan para combatir dicha situación, provocado desconfianza en las instituciones.

La exposición de Motivos de referencia, hace hincapié en que el objetivo de la seguridad pública no se ha cumplido cabalmente, entendida esta salvaguarda de la integridad y derechos de las personas, así como la preservación de las libertades, el orden y la paz públicos; recalcando el rechazo por parte de la sociedad y gobierno hacia la actuación de los malos elementos de los cuerpos de seguridad pública, quienes lejos de proteger y brindar seguridad a la ciudadanía, han aprovechado sus cargos para ofenderla, ya sea propiciando la impunidad o bien cometiendo ilícitos.

“... Además, esos malos elementos han deteriorado gravemente la confianza de la población en estas instituciones, perjudicando con ello el buen nombre y actuación de aquellos elementos que, por el contrario, observan una conducta íntegra, cumplen con

---

<sup>43</sup> Exposición de Motivos de la Iniciativa del Ejecutivo para reformar el Artículo 123 Constitucional, México, 10 de diciembre de 1997.

<http://www2.scjn.gob.mx/leyes/UnProcLeg.asp?nIdLey=130&nIdRef=154&nIdPL=1&cTitulo=CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS&cFechaPub=08/03/1999&cCateg=DECRETO&cDescPL=EXPOSICION DE MOTIVOS>.

profesionalismo sus funciones e inclusive sacrifican su vida en el desempeño de sus deberes...”<sup>44</sup>

Por otra parte se hace hincapié a que el apartado B, fracción XIII, del artículo 123 constitucional, establece dos cuestiones importantes de resaltar: uno, que se realiza una exención de los derechos constitucionales a los Trabajadores al Servicio del Estado, por lo que los miembros de los cuerpos de seguridad pública no tienen los derechos laborales consagrados en el resto del citado artículo constitucional y solo gozan de los beneficios que sus leyes respectivas les confieren; y dos, que como resultado de lo anterior, algunas de esas leyes reconocieron a los miembros de instituciones encargadas de la seguridad pública, diversos beneficios como la permanencia en el cargo, estableciendo un complejo sistema para la separación del mismo.<sup>45</sup>

En este contexto, la iniciativa propuso establecer un marco constitucional que permitiría, por una parte, cumplir con el objeto de los sistemas de carrera de las instituciones de seguridad pública y, por la otra, contar con los mecanismos necesarios para remover libremente a aquellos servidores públicos que no cumplan con los requisitos de permanencia que las leyes vigentes en el momento de la remoción señalen para permanecer en el cargo. De esta manera, en la legislación secundaria habrán de mantenerse, por una parte, las ventajas que ofrecen los sistemas de carrera en lo relativo a la selección, ingreso, formación, capacitación, profesionalización, desarrollo, actualización, promoción, reconocimiento y separación de los miembros de las instituciones de seguridad pública y policiales y, por la otra, se regularía la libre remoción de quienes hubieran dejado de cumplir con requisitos de permanencia.

Bajo esta tesitura, tenemos que la iniciativa de 1997, establecía dos propuestas de reforma, consistentes substancialmente en:

---

<sup>44</sup> Ídem.

<sup>45</sup> Procedimiento que ya fue estudiado en el Capítulo II de la presente investigación.

a) Modificar el párrafo primero de la fracción XIII, únicamente para precisar que los miembros del ministerio público y los de la policía que lo auxilia, son parte de las instituciones de seguridad pública y se rigen por sus propias leyes.

b) Adicionar a la fracción XIII un último párrafo que permitiera la libre remoción del cargo de aquellos miembros de las instituciones de seguridad pública e instituciones policiales que no cumplan con los requisitos que las leyes, vigentes en el momento de la remoción, sin que, en ningún caso, proceda reinstalación o restitución de la plaza, cargo o comisión, cualquiera que sea el juicio o medio de defensa utilizado para combatir el acto.

Cabe resaltar que el Ejecutivo, en la iniciativa de referencia, reitera que no se trata de eliminar los beneficios de la carrera judicial, por lo que los buenos elementos de las instituciones policiales y de seguridad pública contarán con sistemas que les permitan hacer una carrera profesional, digna y reconocida por la sociedad. Sin embargo estos sistemas deben también permitir a las autoridades separar oportunamente a los elementos que abusen de su posición y, corrompan las instituciones. Ahora bien y a efecto de propiciar la efectividad de la reforma se propone señalar, en el artículo tercero transitorio, que las disposiciones expedidas con anterioridad a la entrada en vigor del Decreto no conceden derecho a los miembros de las instituciones de seguridad pública e instituciones policiales a la permanencia en el cargo, y así estar en posibilidad de remover libremente y sin posibilidad de reinstalación, a aquéllos servidores públicos que no cumplan con los requisitos de permanencia necesarios para el óptimo desempeño de sus funciones. Los procesos de depuración en las corporaciones policiacas, requieren eliminar o modificar los derechos de ascenso y permanencia en el empleo que tengan los policías durante la depuración. Ya hecha ésta, se requiere cierta estabilidad para dar certidumbre y sentido de pertenencia institucional a los buenos elementos.

“...La iniciativa de Zedillo buscaba resolver el problema de la depuración de los cuerpos policiacos a través de dos vías. En primer término, permitiendo que se establecieran nuevas leyes en la materia que pudieran afectar los “derechos adquiridos” por los policías, sin que éstas se pudiesen considerar retroactivas y por lo tanto inconstitucionales. El texto constitucional, al permitir la remoción con los “requisitos de las leyes vigentes”, estaba generando la oportunidad para que los legisladores locales y federales volvieran a definir los requisitos de permanencia de los policías a la luz del nuevo contexto criminal e institucional del país. Ello, según lo entendemos, permitiría afectar el beneficio de permanencia que habían adquirido los policías a través de las leyes previas a 1997. Para evitar posibles litigios que argumentaran la retroactividad de las nuevas regulaciones, el artículo tercero transitorio de la iniciativa expresamente establecía que las normas expedidas con anterioridad a la reforma constitucional no podían ser aplicables cuando se tratara del derecho de los miembros de las instituciones policiales a permanecer en su cargo.

En segundo término, la estrategia de Zedillo claramente pretendía eliminar toda posibilidad de restitución o reinstalación de un policía a través de cualquier medio de defensa, incluido, obviamente, el amparo. De hecho, también el artículo tercero transitorio del proyecto que presentó Zedillo establecía que las resoluciones de procedimientos judiciales en trámite, al momento de ser aprobada la iniciativa, no podrían tener como efecto la restitución o reinstalación del policía en cuestión...”<sup>46</sup>

En la iniciativa que presentó el Ejecutivo, entre la carrera policial y la depuración, se optaba por esta última; sin embargo, la Cámara de Origen aprobó un equilibrio distinto entre ambos objetivos, matizando algunos de los aspectos de la iniciativa en relación a la depuración.

---

<sup>46</sup> Mayer-Serra, Elizondo Carlos y Magaloni, Kerper Ana Laura, *La depuración de las corporaciones policiacas y el Juicio de Amparo*, Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, pág. 1088. <http://www.ejournal.unam.mx/bmd/bolmex129/BMD000012903.pdf>. Consultado 21 de mayo 2012.

### **3.1.2 Dictamen de la Cámara de Senadores (Cámara de Origen) reforma 1997.**

Con fecha dieciocho de octubre de 1998, la Cámara de Senadores (Cámara de Origen), emitió el Dictamen correspondiente a la Iniciativa del Ejecutivo presentada en fecha diez de octubre de 1997, cambios que se realizaron en los siguientes términos:

a) Reconoce la urgencia del combate a la delincuencia: resaltando que la solución de los problemas de seguridad pública, de procuración y de administración de justicia no pueden esperar más; puesto que la sociedad exige y demanda respuestas eficaces, ya que a pesar de los esfuerzos recientes, la delincuencia ha crecido desmesuradamente.

b) Establece que la violencia y la inseguridad no son fortuitas, existiendo factores sociales perfectamente identificables que las alientan: la impunidad, la corrupción y la ineficiencia.

c) Destaca que la corrupción, tiene sus raíces más profundas en el resquebrajamiento de la cultura de la legalidad y en la falta de incentivos institucionales, financieros y honoríficos para quienes dedican su vida a hacer cumplir la ley.

d) Justifica la exposición de la iniciativa, ya que en diversas ocasiones la sociedad y el gobierno han manifestado su rechazo hacia la actuación de los malos elementos de los cuerpos de seguridad pública, quienes lejos de proteger y brindar seguridad a la ciudadanía, han aprovechado sus cargos para ofenderla, ya sea propiciando la impunidad o bien cometiendo ilícitos. Por otra parte, esos malos elementos han deteriorado gravemente la confianza de la población en estas instituciones, perjudicando con ello el buen nombre y actuación de aquellos elementos que, por el contrario, observan una conducta íntegra, cumpliendo con

profesionalismo sus funciones e inclusive arriesgan su vida en el desempeño de sus deberes.

Ahora bien, por cuanto hace a las propuestas del Ejecutivo para reformar el artículo 123 apartado B fracción XIII del ordenamiento legal multicitado, la Cámara de Origen determino que "... aunque los propósitos de la propuesta están claramente razonados en la Exposición de Motivos de la iniciativa que hoy se dictamina, estas Comisiones Unidas consideran que la redacción del texto no es muy afortunada en alcanzar esos propósitos.<sup>47</sup>" Asimismo postula que "...el tema central de discusión ha sido sí pueden establecer causas específicas de remoción para los miembros de las instituciones policiales y si se puede limitar su derecho a utilizar ciertos recursos. Esta polémica ha sido avivada por la jurisprudencia sentada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el sentido de que los trabajadores de los cuerpos de seguridad pública no son trabajadores de confianza, sino están sujetos a una relación administrativa que hace que, en este caso específico, su empleador, es decir el Estado, actúe como autoridad y no como patrón.<sup>48</sup>"

Bajo este orden de ideas, la Cámara de Origen considero procedente realizar una serie de modificaciones a la Propuesta de Reforma presentada por el Ejecutivo, consistentes básicamente en:

a) El texto de la iniciativa de reformas señala que los miembros de las instituciones de seguridad pública, los del Ministerio Público y los de la policía que lo auxilia, se regirán por sus propias leyes; la Cámara de origen determina más apropiado hacer referencia a los Agentes del Ministerio Público y a los "miembros

---

<sup>47</sup> Dictamen de la Cámara de Senadores, México, 1o. de octubre de 1998 (fecha de publicación: 8 de marzo de 1999). <http://www2.scjn.gob.mx/leyes/UnProcLeg.asp?nIdLey=130&nIdRef=154&nIdPL=2&cTitulo=CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS&cFechaPub=08/03/1999&cCateg=DECRETO&cDescPL=DICTAMEN/ORIG EN>.

<sup>48</sup> Ídem.



de las instituciones Policiales”, en lugar de “la policía que lo auxilia”, toda vez que sostienen que de conformidad con lo establecido por el artículo 21 Constitucional el término “instituciones Policiales” resulta más amplio; ya que “... al aludir expresamente el texto constitucional a los agentes del Ministerio Público y los miembros de las instituciones policiales, resulta innecesario hacer referencia a los miembros de la policía que auxilia al Ministerio Público, toda vez que quedan comprendidos en el concepto genérico de miembros de las instituciones policiales y, por lo tanto, deben entenderse incluidos los agentes de la policía judicial en los ámbitos Federal, del Distrito Federal y estatal.”<sup>49</sup>

b) Remplazan la expresión “en ningún caso” podrá proceder “la reinstalación o restitución de la plaza, cargo o comisión”, por la expresión “sin que proceda su reinstalación o restitución”. Lo anterior sustentado en la naturaleza jurídico-administrativa del puesto que es propia de las leyes o reglamentos administrativos, por lo que la puntualización que hace la iniciativa pareciera innecesaria e impropia del texto constitucional.

En segundo término, los senadores eliminaron la expresión “remover libremente”, para dejar “podrán ser removidos”; es importante destacar, que es precisamente esta modificación la que género que los Jueces Federales realizaran distintas interpretaciones sobre el sentido del texto constitucional.

Bajo este orden de ideas, la Cámara de Origen propone suprimir el artículo tercero transitorio, conscientes de que si bien el proceso de depuración tardará un poco más, en él no habrá injusticia ni arbitrariedades; ya que de aprobarse el mismo, el proceso de depuración de las policías sería más expedito, puesto que se evitaran enfrentamientos entre los poderes judicial y ejecutivo, al tener que desobedecer éste último, una disposición expresa del poder judicial. Sin embargo, el resultado de suprimir el artículo transitorio en cuestión, abrió la posibilidad para

---

<sup>49</sup> Ídem.

que algunos jueces y magistrado federales ponderaran en las resoluciones de amparo con mayor peso la carrera policial, que la necesidad de depurar las organizaciones policiacas.

La reforma fue aprobada por el Constituyente Permanente con los cambios que introdujo la Cámara de Senadores, con una votación a favor de 98 Senadores, 289 Diputados Federales y 22 Congresos Estatales. La aprobación trajo aparejada un nuevo conflicto, la interpretación que otorgarían los Jueces Federales de la misma.

### **3.1.3 Interpretación de la Suprema Corte de Justicia reforma 1997.**

El texto del apartado B, fracción XIII, del artículo 123, aprobado por el Constituyente Permanente, quedó de la siguiente manera:

**“Artículo 123.-...**

...

**A...**

**I. a XXXI. ...**

**B...**

**I. a XII. ...**

**XIII.** Los militares, marinos, personal del servicio exterior, agentes del Ministerio Público y los miembros de las instituciones policiales, se regirán por sus propias leyes.

...

Los miembros de las instituciones policiales de los municipios, entidades federativas, del Distrito Federal, así como de la Federación, podrán ser removidos de su cargo si no cumplen con los requisitos que las leyes vigentes en el momento de la remoción señalen para permanecer en dichas instituciones, sin que proceda su reinstalación o restitución, cualquiera que sea el juicio o medio de defensa para combatir la remoción y, en su caso, sólo procederá la indemnización. La remoción de los demás servidores públicos a que se refiere la presente fracción, se regirá por lo que dispongan los preceptos legales aplicables.

**XIII bis y XIV. ...”**

Bajo esta tesis, tenemos que el texto de la reforma de 1997 fue interpretado de diversas formas: por una parte se determinó que con la disposición en cita se impedía que el juicio de amparo pudiese lograr la reinstalación en casos de despidos injustificados. La segunda interpretación, se encontraba relacionada con la idea de que sí procedía la reinstalación, siempre y cuando se demuestre que el policía despedido cumple con todos y cada uno de los requisitos vigentes; o bien cuando se acredite que la autoridad no respetó las formalidades constitucionales establecidas en todo procedimiento, consagradas en los artículos 14 y 16 Constitucionales.

Al respecto la Suprema Corte de Justicia emitió las siguientes Jurisprudencias:

**Localización: 192 281**

**Época: 9a.**

**Sala: 2a.**

**Publicación: S.J.F. y su Gaceta XI**

**Fecha: Marzo de 2000**

**Pág. 339**

**SEGURIDAD PÚBLICA. LA ADICIÓN DEL PÁRRAFO TERCERO DE LA FRACCIÓN XIII, APARTADO B, DEL ARTÍCULO 123 CONSTITUCIONAL, PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN DE OCHO DE MARZO DE MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y NUEVE, NO IMPIDE LA PROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO CONTRA LA ORDEN DE REMOCIÓN DE SUS ELEMENTOS.**

Es inexacto que el artículo 73, fracción XVIII, en relación con el 80 de la Ley de Amparo y 123, apartado B, fracción XIII, párrafo tercero constitucional adicionado por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de ocho de marzo de mil novecientos noventa y nueve, establezca la improcedencia del amparo contra la orden de remoción de un elemento de los cuerpos de seguridad pública, cuando no cumplan la normatividad vigente en la fecha de la remoción para permanecer en el cargo, pues del desarrollo del proceso legislativo que motivó la reforma no se infiere que haya sido intención del Constituyente Permanente proscribir el juicio de garantías contra la remoción de un elemento de los cuerpos de seguridad pública de cualquier nivel de gobierno. Además, **el texto constitucional en la**

**forma como en definitiva quedó redactado, no prohíbe la procedencia del amparo, pues de haber sido así, no hubiera señalado la posibilidad de atacar esa determinación a través de juicio o medio de defensa, como expresamente señala; de modo que como tal determinación constituye un acto de autoridad, es evidente que puede, válidamente, ser combatido a través del amparo y del hecho de que la única prerrogativa que, en su caso, les conceda la Carta Fundamental a esos servidores públicos sea la indemnización, no les impide someter al juicio de amparo la determinación de la constitucionalidad de la remoción, pues precisamente de ello dependerá el esclarecimiento de ese derecho. Por lo tanto, si la improcedencia del juicio de garantías constituye un obstáculo que impide al juzgador resolver sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de los actos reclamados, ha de concluirse que el derecho a la indemnización en vez del derecho a la reinstalación de un elemento de los cuerpos de seguridad pública, no produce la improcedencia del amparo.**

Contradicción de tesis 36/99. Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Quinto y Séptimo en Materia Administrativa del Primer Circuito. 18 de febrero del año 2000. Cinco votos. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretaria: Sofía Verónica Ávalos Díaz.

Tesis de jurisprudencia 25/2000. Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del veinticinco de febrero del año dos mil.

(El resaltado es nuestro).

De la lectura anterior, podemos dilucidar, que uno de los criterios adoptados por la Suprema Corte de Justicia, sobre la procedencia del amparo en contra de la remoción de los elementos de los cuerpos de seguridad pública, encuentra su sustento en 3 puntos a saber:

1.- De la propia redacción del texto constitucional, se desglosa la posibilidad de atacar dicha determinación mediante juicio o medio de defensa correspondiente.

2.- Al tratarse de un acto de autoridad, es válidamente combatido a través del amparo.

3.- El derecho de indemnización que concede la Constitución, no impide someter a juicio de amparo la determinación de la Constitucionalidad de la remoción.

El siguiente criterio vertido por nuestro máximo Tribunal de Justicia, estableció una línea contraria a la anterior, respaldando la idea de que la reinstalación en el cargo de los cuerpos de seguridad pública, no debe entenderse de manera absoluta, sino que abarca la posibilidad de la reinstalación, siempre y cuando se satisfagan una condición: cumplir con los requisitos de permanencia exigidos por las leyes vigentes; bajo esta tesitura, la tesis jurisprudencial quedó redactada de la siguiente manera:

**Localización: 186 427**

**Época: 9a.**

**Sala: 2a.**

**Publicación: S.J.F. y su Gaceta XVI**

**Fecha: Julio de 2002**

**Pág. 356**

**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.**

Del análisis del proceso legislativo que culminó con la adición de un tercer párrafo a la fracción XIII del apartado B del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se concluye que **el propósito de la reforma fue agilizar la depuración y profesionalización de los cuerpos policiacos, mediante un procedimiento consistente en la remoción de quienes no**

**satisfagan los requisitos de permanencia exigidos por las leyes vigentes, sin derecho a ser reinstalados sino sólo a recibir una indemnización,** pues de esta manera se garantiza que únicamente permanezcan en las corporaciones quienes cubran el nuevo perfil del policía requerido por la ley secundaria, anteponiendo así la norma constitucional el interés de la sociedad de contar con mejores elementos que coadyuven con ésta en el combate a la delincuencia, al interés particular de un grupo de gobernados de continuar en el cargo. **Sin embargo, 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.**

Contradicción de tesis 28/2001-PL. Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Primero y Segundo en Materia Administrativa del Segundo Circuito. 21 de junio de 2002. Cinco votos. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretaria: Martha Elba Hurtado Ferrer.

Tesis de jurisprudencia 79/2002. Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del veintiocho de junio de dos mil dos.

(El resaltado es nuestro).

En este sentido, "...según los ministros, todo proceso de despido de policías debía satisfacer cuatro elementos: 1) que previamente a la emisión del acto se hubiese escuchado al afectado en defensa de sus intereses; 2) que el acto consta se por escrito; 3) que proviniera de una autoridad competente y 4) que es tuviese fundada y motivada la causa legal del despido. Si el acto de despido no cumplía con estos requisitos, el derecho de los quejosos a exigir su reinstalación debía quedar intacto.<sup>50</sup>"

Este criterio trajo una infinidad de inconvenientes, ya que por una parte centraba la atención en el estudio de las formalidades del procedimiento (artículo 14 y 16 Constitucionales), dejando de lado con ello los aspectos materiales del

---

<sup>50</sup> Mayer-Serra, Elizondo Carlos y Magaloni, Kerper Ana Laura, *op.cit.*, nota 46, p. 1092.

despido; lo anterior traía como consecuencia la utilización del Amparo para ser restituidos en su empleo, cargo o comisión, dejando insubsistente el objeto que motivó la reforma constitucional estudiada. Es importante puntualizar, que bajo este orden de ideas no podemos hablar de inestabilidad en el empleo derivado de la reforma Constitucional de 1997, toda vez que tal y como ha quedado establecido, los criterios sostenidos por la Suprema Corte de Justicia, permitieron que el Juicio de Amparo constituyese un medio legal para lograr la restitución del empleo.

### **3.1.4 Reforma constitucional del Presidente Felipe Calderón 2007.**

Con fecha nueve de marzo del 2007, el Ejecutivo Federal, presentó iniciativa de Decreto por el que se reforman diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, esta iniciativa de ley se expuso con una serie de propuestas que tenían por finalidad la reforma a la justicia penal en México; razón por la cual la exposición de motivos que la acompaña hace hincapié en las constantes críticas y llamados a su modernización que ha recibido tanto por la sociedad en general como por organismos públicos y privados nacionales e internacionales; por lo cual, el ejecutivo sostuvo que:

“... A medida de que un estado democrático de Derecho avanza en su desarrollo Político y económico, algunas variables se ven afectadas de modos diversos. Tal es el caso de la ‘incidencia delictiva’. Es por eso que en el mundo se reconoce que deben de adecuarse las estructuras constitucionales y legales para dar respuesta a este fenómeno social con mayor efectividad pero con absoluto respeto a la legalidad...”<sup>51</sup>

De este modo era necesario para el gobierno federal revertir los índices de inseguridad pública a fin de que la sociedad recupere la confianza en sus

---

<sup>51</sup> Iniciativa presentada por el Ejecutivo Federal el 9 de marzo del 2007 (fecha de publicación: 13 de marzo del 2007), Proceso Legislativo de la reforma publicada el 18 de Junio del 2008. [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum\\_crono.htm](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum_crono.htm).

instituciones, lo que significó una causa fundamental para dar paso a la realización de la reforma de justicia penal de referencia, por lo que su reestructuración se sustentó en la experiencia internacional y esfuerzos realizados en diversas entidades federativas que han pretendido abordar la problemática con responsabilidad y sensatez tales como Chihuahua, Estado de México, Nuevo León y Oaxaca, en las que ya se habían concretado reformas legislativas para agilizar los procedimientos penales y facilitar la restitución de los derechos de víctimas y ofendidos. Y es que es preciso mencionar que la unificación penal ha sido una tendencia cada vez más fuerte de las repúblicas que han elegido como modelo de organización el sistema federal; por lo que es menester reconocer la necesidad de articular el modelo de justicia con los instrumentos internacionales de los que México es parte.

Ahora bien, y tal y como ha quedado precisado en líneas anteriores, la iniciativa de referencia parte de un tratamiento de reforma a la justicia penal en México, razón por la cual artículos como el 16, 17, 18, 20, 21, 22, 73, 122, y 123 apartado B fracción XIII de nuestra Constitución, forman la base de dicha reforma; sin embargo y para los efectos del presente trabajo de investigación, únicamente nos avocaremos a este último.

El Decreto del nueve de marzo del 2007, establece una propuesta de reforma al apartado B Fracción XIII del artículo 123 Constitucional, bajo la idea firme de “redefinir” a la policía como un órgano corresponsable de la investigación penal, devolviéndole las facultades que poco a poco fue perdiendo en la práctica y en las legislaciones secundarias. Sustenta el objetivo de la fortaleza de profesionalización policial, para que ésta pueda recibir denuncias, recabar evidencias físicas y datos relacionados con los hechos posiblemente delictuosos, sin la subordinación jerárquica y operativa del Ministerio Público, sino únicamente contando con su conducción jurídica para construir los elementos probatorios que permitieran llevar los asuntos ante los tribunales.



Bajo esta tesis, y bajo el argumento de que el principal problema que aflige a la sociedad mexicana es el de la inseguridad y que ésta ha mermado la calidad de vida de los ciudadanos así como sus relaciones familiares, laborales y comunitarias; el Ejecutivo Federal determinó el procedimiento que la fracción XIII del apartado B del artículo 123 Constitucional previera lo siguiente:

**“Artículo 123.-...**

...

**A.** ...

**B.** ...

**XIII....**

Los agentes del Ministerio Público y los miembros de las instituciones policiales de los municipios, de las entidades federativas, del Distrito Federal y de la Federación, serán removidos libremente de sus cargos, en los términos que señalen las leyes, sin que proceda su reinstalación o restitución y, en su caso, el Estado sólo estará obligado a pagar una indemnización. La separación de los demás servidores a los que se refiere la presente fracción, se regirá por lo que dispongan los preceptos legales aplicables...”<sup>52</sup>

De lo anterior se advierte con plena claridad la importancia que era para el Ejecutivo Federal, establecer de manera tajante y enérgica la imposibilidad de reinstalación o restitución de los miembros de las instituciones policíacas entre otras, cerrando la puerta a la interpretación de los jueces federales que permitieran lo anterior, tal y como había sucedido con la reforma del Presidente Ernesto Zedillo.

Ahora bien, con fecha doce de diciembre de 2007, la Cámara de Diputados, emitió Dictamen con proyecto de decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, mediante el cual resalta los principios de legalidad, honradez lealtad, imparcialidad y eficiencia, como pilares de la conducta de todo servidor público, particularmente tratándose de los miembros de las instituciones policiales, de la

---

<sup>52</sup> Ídem.

procuración de la justicia y la investigación de los delitos. Razones por las cuales resolvieron procederte realizar modificaciones al proyecto de reforma presentado por el Ejecutivo Federal, destacando "...la intención de contar con agentes ministeriales y policías eficientes, honestos y confiables, que puedan combatir de forma profesional, ética y efectiva la delincuencia..."<sup>53</sup>, como una preocupación que dio origen a la reforma al artículo 123 constitucional en 1997; por lo que en esa ocasión el constituyente pretendió incorporar mecanismos más eficientes para separar de la función a los elementos que, por cualquier circunstancia, se apartaran de los principios rectores de la carrera policial, por lo que esta reforma constitucional fue resultado directo de la lucha en contra de la corrupción emprendida por nuestro país a través de sus diversos sectores de gobierno; creemos que se trata de una medida bien intencionada en su origen, por lo que los motivos que se esgrimieron para realizar esta reforma constitucional son de suma trascendencia para entender el problema que se aborda y que básicamente consisten en los siguientes:

1.- Reconocer por principio de cuenta que el objetivo de la seguridad pública no se ha cumplido cabalmente, ya que tanto sociedad como gobierno han manifestado su rechazo hacia la actuación de los malos elementos de los cuerpos de seguridad pública, quienes lejos de proteger y brindar seguridad a la ciudadanía, han aprovechado sus cargos para cometer ilícitos propiciando la impunidad.

2.- Que los malos elementos han deteriorado la confianza de la población en esas instituciones, perjudicando con ello el buen nombre y actuación de aquellos elementos que, por el contrario, observan una conducta íntegra, cumplen con profesionalismo sus funciones e inclusive sacrifican su vida en el desempeño de sus deberes.

---

<sup>53</sup> Dictamen emitido por la Cámara de Senadores fecha de publicación: 12 de diciembre del 2007, Proceso Legislativo de la reforma publicada el 18 de Junio del 2008. [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum\\_crono.htm](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum_crono.htm).

3.- La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que los miembros de los cuerpos de seguridad pública, al igual que los militares, marinos y personal del servicio exterior, se rigen por sus propias leyes y que mantienen una relación de carácter administrativo con el Estado y no así de naturaleza laboral, como la del resto de los servidores públicos. En tal virtud, los miembros de los cuerpos de seguridad pública no tienen los mismos derechos laborales consagrados en el resto del citado artículo constitucional y solo gozan de los beneficios que diversas leyes administrativas les confieren.

4.- Algunas de estas leyes administrativas otorgaron a los miembros de instituciones encargadas de la seguridad pública, diversos beneficios como la permanencia en el cargo y establecieron un complejo sistema para la separación del mismo. Ello es aplicable aún y cuando no se satisfacen las mínimas aptitudes para realizar las importantes funciones que tienen asignadas, en detrimento de los principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez que debe regir su actuación.

5.- Se propuso establecer un marco constitucional que permitiera, por una parte, cumplir con el objeto de los sistemas de carrera de las instituciones de seguridad pública y, por la otra, contar con los mecanismos necesarios para remover libremente a aquellos servidores públicos que no cumplan con los requisitos de permanencia que las leyes vigentes en el momento de la remoción señalen para permanecer en el cargo.

6.- Con la intención de contar con agentes ministeriales y policías eficientes, honestos y confiables, que pudiesen combatir de forma profesional, ética y efectiva a la delincuencia, fue realizada la reforma presentada por Ernesto Zedillo, mediante la cual se buscaba claramente remover de las instituciones de seguridad pública y de procuración de justicia a los malos elementos, sin que procediese su reinstalación, cualquiera que hubiera sido el sentido de la resolución jurisdiccional respecto del juicio o medio de defensa promovido y, en caso de que aquella

resultara favorable para los quejosos, sólo tendrían derecho a una indemnización. Sin embargo, contrario a las razones anteriormente señaladas, diversos criterios judiciales permitieron, de hecho, la reinstalación de dichos elementos a sus cargos.

7.- La intención de la presente reforma a la fracción XIII del Apartado B del artículo 123, fue determinar que en caso de incumplir con las leyes que establezcan las reglas de permanencia o al incurrir en responsabilidad en el desempeño de sus funciones, 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 serán separados o removidos de su cargo **sin que proceda, bajo ningún supuesto, la reinstalación o restitución en sus cargos.** Esto es, que aún y cuando el servidor público interponga un medio de defensa en contra de su remoción, cese o separación, y lograra obtener una sentencia favorable, tanto por vicios en el procedimiento que propicien la reposición del procedimiento como por una resolución de fondo, el Estado no podrá reinstalarlo. Esta idea es la parte fundamental de la exposición de motivos, pues ella refleja la intención primigenia de la reforma, mediante la cual se desprende la firme convicción de depurar a los elementos policiacos de nuestra nación, siendo una clara medida en contra de la corrupción en diversas instituciones del país.

Bajo este orden de ideas el artículo 123 apartado B fracción XIII Constitucional, quedó dictaminado de la siguiente manera:

**“Artículo 123. ...**

- A. ...
- B. ...

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.**

**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...”**

El dictamen de la Cámara de Diputados, sostuvo firmemente la importancia de incluir a los agentes del ministerio público y peritos en esta previsión constitucional, puesto que son elementos fundamentales en el proceso de procuración de justicia e investigación y se requiere mantener su desempeño en los principios de profesionalismo, la ética y eficiencia plena en sus ámbitos laborales. Asimismo refieren que la confiabilidad de los dictámenes periciales constituye un elemento trascendental para las resoluciones del órgano jurisdiccional en su ámbito de competencia, permitiéndole a la autoridad ministerial perfeccionar la integración de las indagatorias para una mejor persecución de delitos.

La Cámara de Diputados refiere que dichas modificaciones son necesarias como medida de combate a la corrupción en las instituciones policiales y procuración de justicia, al señalar que los elementos que han incurrido en

incumplimiento o falta grave prevista en sus ordenamientos disciplinarios o laborales, no podrán ser restituidos en sus cargos por significar una falta a los valores institucionales de rectitud y alto valor ético que se requiere en el sistema de seguridad pública e impartición de justicia.

Como hemos podido observar a lo largo del desarrollo del presente capítulo, la reforma buscaba sano equilibrio entre la necesidad de mantener un servicio de carrera (necesario para motivar al personal a tener una expectativa de profesionalización y crecimiento) y el imperativo de contar con mecanismos eficientes de depuración de los elementos que se apartan de los principios de ética que deshonran y dañan a las instituciones.

La reforma en cita, tomaba como prioridad elevar el nivel de calidad de vida de los agentes del ministerio público, miembros de corporaciones policiales y peritos, así como de sus familias y dependientes, mediante sistemas complementarios de seguridad social que pudieran establecer las autoridades del gobierno federal, de las entidades federativas y de los municipios a favor de ellos; situación que aún se encuentra lejana en la realidad, tal y como lo explicaremos en las consideraciones que serán vertidas con posterioridad.

En razón de lo esgrimido a lo largo del presente trabajo, la reforma resulta contundente al señalar que elementos que han incurrido en incumplimiento o falta grave prevista en sus ordenamientos disciplinarios o laborales, **no podrán ser restituidos en sus cargos** por significar una falta a los valores institucionales de rectitud y alto valor ético que se requiere en el sistema de seguridad pública e impartición de justicia, que es pieza fundamental en el espíritu de la reforma.

Pese a lo anterior hay ocasiones en que una medida como la que analizamos, bien intencionada, y que fue emitida en aras de un beneficio directo a la sociedad mexicana, puede traer de manera colateral efectos no deseados y que hasta parecieran chocar con el fin último perseguido, que es el combate a la corrupción.

### **3.1.5 Análisis a casos concretos de aplicación de la reforma 2008, por la Magistrada Laura Emilia Aceves Gutiérrez de la Sala Superior del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.**

Es importante puntualizar, que si bien es cierto en el presente trabajo de investigación, estamos enfocados al estudio de la inestabilidad en el trabajo de los policías federales, no menos cierto es que la reforma a la fracción XIII del apartado B del artículo 123 Constitucional del 2008, afecta en todos sus niveles a los cuerpos policiacos y en virtud a que la base de dicha inestabilidad deviene de la propia Constitución, resulta importante analizar de manera concreta la aplicación de la reforma del 2008 en casos específicos, no obstante que los mismos hayan sido substanciados ante un tribunal local, como lo es el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

Con la finalidad de exponer los avatares de dicha reforma, retomaremos los ejemplos proporcionados por la Magistrada de la Sala Superior del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, Lic. Laura Emilia Aceves Gutiérrez en su ensayo denominado *“El orden jurídico mexicano en la lucha contra la corrupción en los cuerpos de seguridad pública del Distrito Federal”*, presentado en el Tercer Congreso Iberoamericano y Cuarto Mexicano de Derecho Administrativo en el dos mil once realizado por la UNAM; por medio del cual hace referencia a tres supuestos donde se ve involucrada la aplicación de la reforma en cita, un problema real con el que actualmente se lidia en los tribunales administrativos del país.

a) Ejemplo 1. Un policía miembro de la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal, al que se le inicia un procedimiento administrativo disciplinario ante el Consejo de Honor y Justicia de la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal *“...por haber solicitado \$5,000.00 al conductor de un automóvil*

*que chocó en contra de un poste de luz, para efecto de dejarlo ir del lugar del accidente...*<sup>54</sup>

Substanciado el procedimiento administrativo disciplinario, el 1 de marzo de 2009, ya estando vigente la reforma constitucional de referencia, fue emitida la resolución definitiva en la que, después de acreditarse de manera fehaciente la conducta infractora, se concluye que dicho elemento sí incurrió en responsabilidad administrativa, por lo cual, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 52 fracciones III y IV de la Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal, se hace acreedor a una sanción consistente en la **destitución**, precepto legal que a su letra refiere:

**“ARTÍCULO 52.-** Los elementos de los Cuerpos de Seguridad Pública podrán ser destituidos por las siguientes causas:

I...

...III.- Por falta grave a los principios de actuación previstos en los artículos 16 y 17 de la presente Ley, y a las normas de disciplina que se establezcan en cada uno de los Cuerpos de Seguridad Pública;

...IV.- Por incurrir en faltas de probidad y honradez durante el servicio;

...”

Una vez emitida la resolución de destitución, el policía destituido promueve demanda de nulidad ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, señalando como actos impugnados tanto el acuerdo de inicio del procedimiento administrativo disciplinario como la resolución sancionadora.

Cabe señalar que en uno de sus conceptos de anulación, hace valer la ilegalidad del acuerdo de inicio del procedimiento administrativo disciplinario, aduciendo que éste fue emitido solamente por el Secretario del Consejo de Honor y Justicia de la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal, lo cual lo

---

<sup>54</sup> Aceves Gutiérrez, Laura Emilia, *El orden jurídico mexicano en la lucha contra la corrupción en los cuerpos de Seguridad Pública del Distrito Federal*, p. 9. <http://derecho.posgrado.unam.mx/congresos/ConIbeConMexDA/ponyprog/LauraEAceves.pdf>. Consultado 30 de julio de 2012.



torna ilegal, al contravenir lo establecido por los artículos 53 y 54 de la Ley de Seguridad Pública, así como todos los actos subsecuentes, incluida, por supuesto, la resolución definitiva impugnada.<sup>55</sup>

Además de lo anterior, fue invocada la jurisprudencia número 54, correspondiente a la Tercera Época, emitida por la Sala Superior del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal que a su letra refiere:

**Época: Tercera**  
**Instancia: Sala Superior, TCADF**  
**Tesis: S.S./J. 54**

**CONSEJO DE HONOR Y JUSTICIA DE LA SECRETARÍA DE SEGURIDAD PÚBLICA DEL DISTRITO FEDERAL, SUS ACTOS Y RESOLUCIONES DEBEN SER EMITIDOS EN FORMA COLEGIADA Y NO POR UNO O ALGUNOS DE SUS INTEGRANTES.-** El artículo 53 de la Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal, establece que es el Consejo de Honor y Justicia la autoridad competente para conocer y resolver sobre las faltas graves en que incurran los elementos policiales; por su parte, el artículo 54 del mismo ordenamiento legal prevé que dicho Consejo será un Órgano Colegiado, integrado por un Presidente, un Secretario y tres Vocales, y los Suplentes legalmente designados para cada uno de esos cargos; consecuentemente, se debe entender que cualquier proveído dictado dentro del procedimiento administrativo disciplinario, así como la resolución correspondiente deberán pronunciarse en forma colegiada por dicho Consejo y no en forma unitaria o por algunos de sus miembros, para no contravenir los principios de legalidad y seguridad jurídica que se contienen en los artículos 14 y 16 constitucionales, en relación con el 53 y 54 de la Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal.

De la transcripción que antecede podemos deducir con plena claridad que quién conocerá y resolverá sobre las faltas graves en que incurran los elementos

---

<sup>55</sup> Lo que constituye, hasta hace poco muy común, un error de forma dentro de la tramitación del procedimiento disciplinario, puesto que atento a lo dispuesto por los artículos 53 y 54 de la Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal, cada una de las actuaciones debe de ser emitida de manera colegiada y no así por uno sólo de los integrantes del Consejo de Honor y Justicia de la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal.

policiales será el Consejo de Honor y Justicia de la Secretaría de Seguridad Pública, el cual constituirá un Órgano Colegiado integrado por un Presidente, un Secretario, tres Vocales y los Suplentes legalmente designados para cada uno de esos cargos; ahora bien después del análisis del acuerdo de inicio, la Sala del conocimiento concluye que efectivamente, dicho proveído es ilegal al haber sido emitido solamente por uno de los integrantes del Consejo de Honor y Justicia de la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal, por lo que declara la nulidad de los actos impugnados.

Al establecerse la forma en que se debe restituir al policía actor en el derecho que indebidamente le fue afectado, se determinó lo siguiente:

“... se dejan sin efectos los actos combatidos, quedando obligada la autoridad enjuiciada CONSEJO DE HONOR Y JUSTICIA DE LA SECRETARÍA DE SEGURIDAD PÚBLICA DEL DISTRITO FEDERAL, a restituir al actor en el derecho que indebidamente le fue afectado de la siguiente manera: pagando al actor la indemnización que conforme a derecho le corresponda, así como los salarios que dejó de percibir desde el día en que fue suspendido en sus funciones a fin de que se tramitara el procedimiento administrativo disciplinario que culminó con la resolución impugnada, hasta el día en que se cumplimente este fallo, **pero sin que proceda la reinstalación del actor a su antiguo puesto, en tanto que existe prohibición constitucional al respecto, concretamente en el artículo 123 apartado B, fracción XIII de nuestra Carta Magna...**”

En el presente ejemplo, la Magistrada Laura Emilia Aceves Gutiérrez, destaca el cumplimiento cabal del objetivo de la reforma constitucional que hemos venido analizando, toda vez que refiere que “...estamos en presencia de un policía corrupto, cuya conducta ha sido plenamente acreditada tanto en el propio Consejo de Honor y Justicia de la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal, como ante los ojos del Tribunal, pero que por errores técnicos y hasta de descuido de la autoridad administrativa, se ha incurrido en ilegalidad y se ha tenido que declarar la nulidad de la resolución sancionadora...”<sup>56</sup>

---

<sup>56</sup> Aceves Gutiérrez, Laura Emilia, *op.cit.*, nota 54, p. 11.

Es de suma importancia resaltar que en el presente ejemplo la reforma analizada cumple con su objetivo, sin importar las ilegalidades en las que haya incurrido la autoridad administrativa al substanciar el procedimiento disciplinario; haciendo evidente que no obstante la falta de formalidades con que éste sea realizado, el servidor público involucrado no podrá ser restituido en el ejercicio de sus labores, a pesar de que el Tribunal competente haya declarado la nulidad de la resolución que lo sanciona, por indudable transgresión a la garantía de legalidad consagrada en nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

b) Ejemplo 2. El caso de un policía miembro de la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal, al que se le inicia un procedimiento administrativo disciplinario ante el Consejo de Honor y Justicia de la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal *“...por haber faltado a sus labores por más de tres ocasiones en un periodo de treinta días naturales sin permiso o causa justificada...”*<sup>57</sup>

Una vez tramitado el procedimiento administrativo disciplinario, el 1° de marzo de 2009, se emite la resolución definitiva en la que se concluye que dicho elemento sí incurrió en responsabilidad administrativa, por lo cual, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 52 fracción I de la Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal, se hace acreedor a una sanción consistente en la **destitución**, precepto legal que a su letra refiere:

**“ARTÍCULO 52.-** Los elementos de los Cuerpos de Seguridad Pública podrán ser destituidos por las siguientes causas:  
I.- Faltar a sus labores por más de tres ocasiones en un periodo de treinta días naturales sin permiso o causa justificada;  
...”

Una vez obtenida la resolución administrativa, el policía destituido promueve demanda de nulidad ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo

---

<sup>57</sup> *Ibidem*, p.12

del Distrito Federal señalando a grandes rasgos dentro de sus conceptos de anulación "...Que es ilegal la resolución impugnada puesto que si bien es cierto faltó cuatro días a sus labores, ello fue a consecuencia de que sufrió un accidente de tránsito que le provocó lesiones que fueron atendidas en un hospital del ISSSTE, y que fue un médico de dicha institución oficial quien lo atendió y le expidió un justificante médico precisamente por cuatro días. Además, se hace notar que tanto las recetas médicas, el historial médico y el propio justificante médico fueron exhibidas en tiempo y forma ante la corporación policiaca a la que pertenece pues inclusive exhibe como prueba ante el Tribunal el acuse de recibido de dichos documentos..."<sup>58</sup>

Después del análisis del expediente de nulidad, la Sala del conocimiento concluye que efectivamente, el actor acreditó los extremos de su acción, puesto que exhibió como prueba el acuse de recibido de la receta médica y del justificante médico, expedido por un médico del ISSSTE, en donde se establece que el actor no podría acudir a sus labores por un período de cuatro días, a consecuencia de las lesiones en la espalda provocadas por un accidente de tránsito que había sufrido, invocando además un criterio de la siguiente jurisprudencia:

**Localización: 190 787**

**Época: 9a.**

**Noveno Tribunal Colegiado en materia Administrativa del Primer Circuito.**

**Publicación: S.J.F. y su Gaceta XII**

**Fecha: Diciembre de 2000**

**Pág. 1433**

**SERVIDORES PÚBLICOS ADSCRITOS A LA SECRETARÍA DE SEGURIDAD PÚBLICA DEL DISTRITO FEDERAL. RECETAS MÉDICAS. MEDIO IDÓNEO PARA JUSTIFICAR INASISTENCIAS.-**

El artículo 52 de la Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal (ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 19 de julio de 1993) establece que: "Los elementos de los cuerpos de seguridad pública podrán ser destituidos por las siguientes causas: I. Faltar a sus labores por más de tres ocasiones en un periodo de treinta días naturales sin permiso o causa justificada; ...", y las Reglas para la

---

<sup>58</sup> Ídem.

aplicación de correctivos disciplinarios en la Policía del Distrito Federal en su numeral décimo cuarto dispone: "Serán sancionados con arresto de 24 horas aquellos policías que incurran en cualquiera de las siguientes faltas considerables: ... XXII. No presentar la licencia médica que ampare una incapacidad dentro de las 72 horas siguientes a su expedición. ... ". Luego, no se advierte que tales dispositivos establezcan que la única forma de justificar las faltas al trabajo sea por medio de licencia o incapacidad expedida por el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, pues basta que se exhiba la receta médica elaborada por perito en la materia (médico), para que justifique la falta de asistencia por motivos de salud, y si el quejoso dentro del procedimiento seguido en forma de juicio que se le instauró en su contra exhibió una receta médica firmada por profesional de la materia, administrada con otros medios de prueba, como la ratificación de quien la realizó, número de cédula profesional, registro de salud, sumado a su historial médico, se puede concluir que la documental es prueba idónea y suficiente para con cederle valor probatorio pleno y con ello justificar la falta de asistencia del agraviado a su centro de trabajo.

NOVENO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Amparo en revisión 169/2000.-Secretario de Seguridad Pública del Distrito Federal y otras.-10 de mayo de 2000.-Unanimidad de votos.- Ponente: Jaime C. Ramos Carreón.-Secretaria: Ma. Ernestina Delgadillo Villegas.

La Magistrada Aceves, nos comenta que en este supuesto específico, una vez que la Sala Juzgadora declarara la nulidad de la resolución impugnada, se vería obligada a establecer la forma en que se debe restituir al policía actor en el derecho que indebidamente le fue afectado, de manera similar a la del primer ejemplo, teniendo en cuenta la prohibición constitucional en cuanto a la reinstalación del policía; texto que estableció lo siguiente:

"... se deja sin efectos la resolución combatida, quedando obligada la autoridad enjuiciada CONSEJO DE HONOR Y JUSTICIA DE LA SECRETARÍA DE SEGURIDAD PÚBLICA DEL DISTRITO FEDERAL, a restituir al actor en el derecho que indebidamente le fue afectado de la siguiente manera: pagando al actor la indemnización que conforme a derecho le corresponda, así como los salarios que dejó de percibir desde el día en que fue suspendido en sus funciones a fin de que se tramitara el procedimiento administrativo disciplinario que culminó con la resolución impugnada, hasta el día en que se

**cumplimente este fallo, pero sin que proceda la reinstalación del actor a su antiguo puesto, en tanto que existe prohibición constitucional al respecto, concretamente en el artículo 123 apartado B, fracción XIII de nuestra Carta Magna...<sup>59</sup>**

Ahora bien, contrario al primer ejemplo, en el presente caso estamos en presencia de un caso en donde la reforma constitucional de la que hemos hablado, lejos de cumplir con su objetivo, ha dado lugar a una situación injusta, pues en el caso concreto estamos en presencia de un policía que no cometió la falta que se le imputa y que negligentemente fue destituido. Ante esto, el elemento policial se ve totalmente indefenso en contra del acto que implica negarle la reincorporación al cargo que desempeñaba en determinada corporación policial, pues la prohibición constitucional es por demás clara e irrefutable jurídicamente.

Es importante hacer notar de nueva cuenta la falta de cumplimiento en las formalidades esenciales del procedimiento por parte de la autoridad encargada de substanciar los procedimientos disciplinarios, sin que ello trascienda en el resultado de la aplicación de la norma, toda vez que el servidor público involucrado, que ejercite la función jurisdiccional ante el Tribunal competente, únicamente tendrá acceso al pago de la indemnización que conforme a derecho le corresponda.

c) Ejemplo 3. Ahora veremos otro caso en el que a un policía miembro de la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal se le inicia con fecha 10 de febrero del año 2004, un procedimiento administrativo disciplinario ante el Consejo de Honor y Justicia de la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal, por *“...haber disparado su arma de cargo al aire en repetidas ocasiones en un día que no se encontraba de servicio...”*<sup>60</sup>, o por cualquier otra causa legítima que podamos imaginar.

---

<sup>59</sup> *Ibidem*, p. 14

<sup>60</sup> *Ibidem*, p. 15

Una vez que se inicia el procedimiento, como es normal, se suspende inmediatamente al elemento de sus funciones, hasta en tanto no se resuelva el asunto determinando o no la responsabilidad administrativa respectiva.

Sin embargo, pasa el tiempo sin que el Consejo de Honor y Justicia de la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal emita la resolución correspondiente, hasta que el 1° de marzo de 2009, es decir, ya estando vigente la reforma constitucional tantas veces referida, dicho órgano colegiado, *motu proprio*, y después de todo ese tiempo, emite una resolución en la que señala “...*Que el policía no forma parte del Agrupamiento Zorros de la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal desde el día 10 de febrero de 2004, en virtud de que con esa fecha fue suspendido al habersele iniciado un procedimiento administrativo disciplinario; pero que toda vez que ha transcurrido en exceso el término de tres años establecidos en la fracción II del artículo 78 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, de aplicación supletoria a la Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal, las facultades sancionadoras del Consejo han prescrito, por lo que no se le sanciona...*”<sup>61</sup>

La parte actora hace valer una serie de conceptos de anulación en contra de la resolución de referencia, obtiene finalmente una sentencia de nulidad, en la que se obliga a la autoridad señalada como demandada a restituir al actor en el derecho indebidamente afectado; sobre el particular, cabe señalar que la Sala del Conocimiento tomo en cuenta lo siguiente:

- a) No existe una resolución en la que se haya sancionado al policía actor.
- b) Consecuentemente nunca se le ha determinado una destitución.

“...Así pues, no obstante que la Sala Juzgadora tuviese conocimiento de la conducta infractora del policía actor, por más grave que esta fuera, el Tribunal Administrativo estaría en imposibilidad de aplicar la prohibición constitucional de reinstalación, por más merecida que se tuviera, puesto que precisamente por un

---

<sup>61</sup> Ídem.

error del Consejo de Honor y Justicia de la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal, nunca se emitió la resolución sancionadora de destitución, requisito indispensable para que aquélla prohibición constitucional se aplique...”<sup>62</sup>

En conclusión y una vez analizados los tres ejemplos anteriores, podemos señalar que si bien es cierto la reforma Constitucional del 2008 al 123 apartado B fracción XIII, tiene por objeto combatir la corrupción, también lo es que, al ser tan tajante, de manera colateral puede ocasionar diversas injusticias cuando se aplica de manera discrecional.

Bajo este orden de ideas y del análisis previsto por la Magistrada Aceves, es necesario cuestionarse la forma como podría realizarse una correcta depuración de los miembros de nuestro sistema de Seguridad Pública, en donde no se vean involucrados términos como “justicia”, haciendo de esta técnica algo más eficaz y menos costoso para nuestro país, toda vez que bajo la lógica deducida la propia reforma del 2008, tenemos que todos y cada uno de los miembros policiacos que sean partícipes de algún procedimiento disciplinario solo quien no sea culpable, tendrán derecho a la indemnización que conforme a derecho corresponda; por lo que resulta interesante analizar la manera como otros países en similares o hasta peores condiciones que las nuestras, efectuaron la depuración de sus elementos policiacos, obteniendo mejores resultados que los derivados de nuestra reforma.

### **3.2 COLOMBIA Y SU ESTRATEGIA DE DEPURACIÓN DE LAS CORPORACIONES POLICIACAS.**

De la información vertida en los puntos anteriores, podemos elucidar que si bien es cierto se han realizado esfuerzos por fijar estrategias de depuración de las corporaciones policiacas, también es cierto que hasta el día de hoy las mismas no han sido del todo eficaces. Bajo este orden de ideas y en un estudio de derecho

---

<sup>62</sup> *Ibidem*, p. 16



comparado, analizaremos cómo es que Colombia, logro realizar la depuración de sus fuerzas policiacas, de una manera más sencilla y menos costosa, en comparación con los esfuerzos realizados en nuestro país.

Como ya ha quedado establecido en líneas anteriores, México ha intentado realizar una limpieza a sus corporaciones policiacas basado en un sistema de despidos; lo que ha dejado abierta la puerta para que los Policías que se encuentren inmiscuidos dentro de un proceso disciplinario, puedan impugnar dichos despidos por medios jurisdiccionales, trayendo como consecuencia que los Jueces ordenen su reinstalación (tal como sucedió con la reforma de Ernesto Zedillo); situación que ha limitado la capacidad del Poder Ejecutivo para deshacerse de los malos policías. Es menester señalar que cuando hablamos de proceso de despido, nos referimos básicamente a dos situaciones en particular que la autoridad deberá de demostrar:

- a) Causa justificada del despido.
- b) Cumplimiento de las formalidades del procedimiento.

Bajo esta tesitura, si el acto de despido no cumple con lo establecido por los artículos 14 y 16 Constitucionales, el Tribunal que conozca del asunto deberá ordenar la reinstalación del mismo.

Por lo que hace a la reforma presentada por Felipe Calderón, tenemos que si bien es cierto ésta ha eliminado la oportunidad que brindaba el Poder Judicial de ser reinstalados mediante medios jurisdiccionales; también es cierto que a lo largo la aplicación de la misma, han surgido una serie de daños colaterales entre los que se destacan la eficacia de su aplicación y el costo que ella ha generado para el Estado, puesto que por una parte existen circunstancias en las que no es comprobable el mal actuar de la policía, haciendo irremediable su reinstalación; y por la otra, la obligación constitucional de indemnizar a todos y cada uno de los elementos que sean removidos. Sin que pase por desapercibido, que aun es

obligación de la autoridad de Seguridad Pública instaurar los procedimientos disciplinarios y en muchas de las ocasiones (sino es que en casi todas) substanciar el procedimiento jurisdiccional correspondiente, situación que no sólo genera un gasto económico para el Estado, sino también para el elemento removido que debe pagar los servicios de un abogado.

Bajo este orden de ideas, tenemos que Colombia enfrento su proceso de depuración policiaca de una manera muy diferente; es menester establecer previamente de manera somera las circunstancias sociopolíticas bajo las cuales atravesaba dicho país, ello con la finalidad de entender las necesidades que requería. Su nivel de inseguridad era ciertamente más crítico que el que enfrenta nuestro país, ya que "...no sólo la tasa de homicidios era aún mayor a la nuestra, si no que se dio en medio de un ataque frontal del crimen organizado contra la autoridad, incluido el asesinato de candidatos a la presidencia, entre otros muchos políticos."<sup>63</sup> Colombia a diferencia de México es un país unitario, una sola policía y un solo Poder Judicial, lo que facilitaría la implementación de su estrategia.

Previo al proceso de depuración policiaca Colombia como México sostenía sólo dos supuestos bajo los cuales podía ser retirado un policía: ya fuese por haber cumplido con quince años de servicio, o bien por la existencia de alguna investigación fallada en su contra, por lo que se vio obligado a implementar una iniciativa que resolviera su problema de inseguridad; para 1993 con el régimen del Presidente Gaviria, bajo el programa denominado "Transformación Cultural y Mejoramiento Institucional" conformado de seis ejes, el Ministro de Defensa (delegado de la reforma policial) conformo dos grandes comisiones consultivas, una interna y otra externa las que fueron encargadas de realizar una serie de recomendaciones a efecto de mejorar la seguridad de dicho país, siendo necesaria la aprobación de una Ley y cinco decretos para implementar las mismas.

---

<sup>63</sup> Mayer-Serra, Elizondo Carlos y Magaloni, Kerper Ana Laura, *op.cit.*, nota 46, p. 1095.

El Plan de Transparencia en el proceso de depuración interna (uno de los seis ejes que conforma el programa de “Transformación Cultural y Mejoramiento Institucional”), radicó en la utilización de facultades especiales que le otorgaban dos decretos presidenciales al Director General de la Policía, dichos decretos implantaban la denominada “facultad discrecional”<sup>64</sup>, mediante la cual podría destituir a cualquier miembro de la corporación sin importar el rango, sin la necesidad de llevar a cabo un proceso disciplinario y sin justificar la causa que origina la destitución. El único requisito que debía cumplirse era que alguno de los dos Comités (de Evaluación de Oficiales Superiores y de Evaluación de Oficiales Subalternos) emitiría dicha recomendación; es importante señalar que los comités de referencia fueron creados exclusivamente con ese propósito y que los mismos se encontraban integrados por tres oficiales de la institución, de la más alta jerarquía y de toda la confianza del Director General de la Policía.

“La reforma de 1993 no logró implementarse cabalmente. Sin embargo, sí abrió un espacio para que se diera inicio, durante el periodo de 1995 a 2001, a un amplio proceso de depuración de las corporaciones policiales.”<sup>65</sup> Lo importante a resaltar es que la estrategia de depuración fue implementada y vista como una “medida de emergencia”, por lo que para ser llevada a cabo se requerían facultades excepcionales. “A través de este proceso de depuración fueron removidos un alto número de oficiales, suboficiales y agentes de la policía nacional colombiana. Según María Victoria Llorente, de 1995 al 2001 se despidieron cerca de 8,500 uniformados de distintos rangos, lo que equivalía aproximadamente a 12% de los miembros de la corporación. Según Pablo Casas Du puy, ‘el impacto de dicha depuración fue muy alto al interior de la institución y se podría decir que como una medida coyuntural, ésta fue muy eficaz para restituir

---

<sup>64</sup> Considera Miguel Ángel Bercaitz que las facultades discrecionales reconocidas en la Constitución, presentan como primer fundamento el administrativo ya que deben de estar normadas por la Constitución, así como por sus leyes orgánicas y estatutos públicos. Lo que resulta fundamental en la facultad discrecional es su regulación precisa y concreta en la norma Fundamental, ya que dicha autorización es esencial en el señalamiento de la autoridad competente. Se trata de la facultad de poder decidir o no frente a un caso concreto.

<sup>65</sup> *Ibidem*, p. 1096.

la imagen de la Policía con la ciudadanía y para inculcar internamente el principio de rechazo a la corrupción”<sup>66</sup>

Cabe puntualizar que, tratándose de una estrategia de depuración, no se habla de “despidos”, sino de “retiros”; lo que hace que la autoridad no tenga que acreditar las causas que originan al despido, ni las formalidades esenciales que conlleva todo proceso. Es decir, cuando se tratan de estrategias de depuración la autoridad no se encuentra sujeta a lo dispuesto por la legislación que regula los despidos; ya que la figura del “retiro” trae consigo la decisión discrecional de la autoridad de poner fin a una relación laboral sin que se justifique sus razones.

Lo anterior en atención a que se pondera a favor de la necesidad de una limpieza profunda y rápida de las corporaciones policíacas, por encima de la salvaguarda de los derechos y garantías laborales de estos. Además de que al hablar de “retiros” se elimina la posibilidad de establecer litis alguna en materia laboral extinguiendo la obligatoriedad de demostrar o justificar causa alguna.

El siguiente cuadro nos muestra de manera clara las diferencias existentes entre la depuración realizada por Colombia y México.

<b>México</b>	<b>Colombia</b>
1.- Adopta una estrategia de despidos	1.- Adopta una estrategia atípica de emergencia.
2.- Debe de acreditar las formalidades del proceso.	2.- Las formalidades del proceso son mínimas.
3.- Se habla de despidos	3.- Se habla de retiros
4.- Debe substanciarse un Proceso Disciplinario	4.- Se realiza mediante recomendaciones hechas por los Comités.

---

<sup>66</sup> *Ibidem*, p. 1097.

5.- Las resoluciones pueden ser impugnadas, por encontrar su naturaleza en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	5.- Las determinaciones de retiro no pueden ser impugnadas ante ningún órgano jurisdiccional, por encontrar su naturaleza en Decretos emitidos por el Ejecutivo.
6.- Debe de ser indemnizado, en términos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	6.- Se pierde todo derecho laboral, incluida la pensión.

De lo anterior, podemos dilucidar de manera clara que existieron grandes diferencias entre la depuración policial realizada en nuestro país y Colombia, por consiguiente existieron también grandes diferencias en sus resultados; por una parte tenemos que el Plan de Transparencia en el proceso de depuración “Transformación Cultural y Mejoramiento Institucional” de 1993 al adoptar una estrategia atípica de emergencia, produjo un gran impacto en el interior de la institución policiaca traduciéndose en un rechazo a la corrupción. Por su parte la reforma de 2008, al tener su base en un sistema de despidos agotando las formalidades de un proceso, se convirtió en un camino lleno de vicisitudes para llegar a la depuración policiaca. Sea cual sea el camino que se elija para reformar o reestructurar un cuerpo policial no será tarea fácil. Históricamente, las reformas policiales sólo son asumidas por un gobierno cuando la situación de corrupción, incompetencia e incapacidad por parte de una policía para controlar la criminalidad y atender adecuadamente las necesidades de la ciudadanía en esas materias, ha llegado a un estado de crisis.

## **CAPÍTULO IV LA PONDERACIÓN, UNA ALTERNATIVA**

### **4.1 REGLAS Y PRINCIPIOS**

Una antinomia normativa, también conocida como colisión o contradicción entre normas jurídicas, tiene lugar cuando dentro de un mismo sistema jurídico se imputan consecuencias incompatibles a las mismas condiciones fácticas, es decir, cuando un mismo presupuesto de hecho soporta orientaciones incompatibles que no pueden lograrse simultáneamente. Por ejemplo, una norma prohíbe lo que otra manda, o permite no hacer lo que otra ordena, etc.

La cuestión es que los destinatarios de las normas jurídicas incompatibles no pueden cumplir a la vez las respectivas prescripciones de aquellas, pues fácticamente resultaría imposible. Puesto que, si se cumple la obligación impuesta por una norma, se estaría vulnerando la prohibición señalada en la norma contrapuesta; o, si se ejerce un derecho establecido en otra norma, se incurriría en un ilícito tipificado por la norma que le es antinómica.

Dentro de la gran lista de clasificación de antinomias normativas, merece resaltarse unas muy importantes para nuestro propósito, aquellas que dividen a las antinomias en abstracto de las antinomias en concreto. Abstractas, son aquellas que se presentan respecto de las normas cuyos presupuestos de hecho se contraponen conceptualmente, ocasionando por tanto incompatibilidad segura en cualquier caso de concurrencia. Este tipo de colisión es la que se puede advertir, por ejemplo, en la existencia de una norma que prohíba las penas crueles y de otra que autorice la tortura en comunidades que ancestralmente están acostumbradas a dicha forma de “justicia”. En este tipo de conflictos antinómicos, sin necesidad de que se presente un caso concreto, se puede tener la certeza de que una de las leyes contradictorias, o es inválida, o constituye una regla general que siempre debe ceder ante la presentación de la circunstancia de excepción. En el ejemplo dado, la norma que permitiese la tortura sería siempre inválida por

contrariar la prohibición de penas crueles. Este tipo de antinomias suelen presentarse con mayor frecuencia en las normas jurídicas categorizadas como reglas, dada la configuración cerrada y completa de los supuestos de hecho de los que están compuestas, característica que permite definir agotadoramente los casos de confrontación. En las reglas, se establecen supuestos de hecho y consecuencias jurídicas, donde la colisión con otras reglas se resuelve, mediante la premisa de la norma posterior y la norma especial. Se establecen dentro del marco de lo fáctico y realizable; no requiere de mayor esfuerzo argumentativo, toda vez que poseen un alto grado de precisión, por lo que se limitan a exigir un comportamiento concreto y determinado.

Las antinomias en abstracto normalmente son resueltas por los operadores jurídicos mediante los clásicos criterios para solución de contradicciones normativas. Sin embargo, los criterios jerárquico (ley superior deroga ley inferior) y cronológico (ley posterior deroga ley anterior) no tienen utilidad alguna cuando la colisión se advierte en normas que se extraen de un mismo documento legislativo, dado que aquellas detentan el mismo rango de jerarquía y el mismo tiempo de permanencia en el ordenamiento; ante esta circunstancia, es al criterio de especialidad (ley especial deroga ley general) al que debe acudir, siempre que de los presupuestos de hecho normativos se pueda inferir una relación de generalidad y excepcionalidad entre las disposiciones en choque.

Las antinomias en concreto, también llamadas externas, o propias del discurso de aplicación, son las que por el contrario no reflejan abstractamente ninguna incompatibilidad, ni permiten conocer por adelantado los presupuestos de aplicación, imposibilitando en consecuencia la detección de una regla segura para su solución. Por ejemplo, la coexistencia de una ley que imponga la obligación de cumplir con las promesas y de otra ley que prescriba ayudar al prójimo en caso de necesidad. Ambas leyes son válidas y coherentes, pero aunque eventualmente puedan entrar en conflicto, no es posible determinar exhaustivamente los

supuestos de colisión, ni tampoco establecer criterios firmes para otorgar el triunfo a una u otra.

Estas antinomias, por su parte, resultan propias de las normas jurídicas que pertenecen a la categoría de principios, en razón de la ausencia de condición de aplicación (presupuesto de hecho) o de la configuración abierta o fragmentaria del mismo; y muy particularmente de los derechos fundamentales plasmados en la Constitución. Los principios, por su parte, contienen mandatos de optimización, es decir, dichas normas no determinan lo que debe hacerse sino obligan a que algo sea realizado en la mayor medida posible, dentro de las posibilidades jurídicas y reales existentes, es decir, toda persona es sujeta de derecho; se caracteriza por niveles elevados de imprecisión terminológica, por lo que son interpretados sistemáticamente. Los principios, desde el punto de vista doctrinal, deben cumplir con un papel primordial, puesto que sirven de base y fundamento de todo el ordenamiento jurídico, actúan como directriz hermenéutica para la aplicación de las reglas jurídicas, por lo que en caso de falta de norma concreta y específica, se emplean como fuente integradora del derecho. En este orden de ideas tenemos que los principios cumplen con una triple función, cómo fundamento, interpretación e integración del orden jurídico.

Si admitimos entonces que son mayoritariamente los principios constitucionales los que protagonizan este tipo de antinomias, tenemos que ni el criterio jerárquico ni el cronológico sirven para resolver el conflicto normativo en concreto, dado el matiz coetáneo y el rango igualitario de éstos. Ni tampoco es eficaz el criterio de especialidad, puesto que los principios en sentido estricto carecen de condición de aplicación o, si la tuvieren, su configuración es tan abierta o fragmentada que no es posible determinar una regla de excepción permanente que pueda conciliarse en una relación de especialidad. Ahora bien, no existiendo por tanto ninguna orientación para decidir por debajo de qué umbral de satisfacción hemos de considerar vulnerados dichos mandatos constitucionales y toda vez que el resultado que se espera no admite la elaboración de una regla de



excepcionalidad constante ni mucho menos de una declaración de invalidez de uno de los principios en conflicto. En consecuencia, es necesario recurrir a un criterio metodológico distinto, que no es otro que la ponderación, a fin de que esta sea debidamente resuelta.

#### **4.1.1 Teoría de la Ponderación**

De conformidad con la Teoría de la Ponderación de Derechos los ordenamientos jurídicos no están solo compuestos por normas, entendidas como reglas, sino también por principios. En estos últimos es en los que se funda la presente teoría, ya que a través de la misma se pretende resolver los conflictos que pudieran presentarse entre ellos; comúnmente suele llamárseles a estos conflictos colisiones entre principios.

Precisado lo anterior, es necesario determinar el concepto de ponderación, que deviene del latín *pondos* que significa peso, dicho significado es de suma importancia, porque cuando un juez pondera, su función consiste en pesar o sopesar los principios que concurren al caso concreto, y poder así resolver la controversia suscitada. “El método de ponderación es una aplicación del conocido método que en la década del '30 dentro del ámbito de la ética formuló David Ross manifestando que existiendo más de un valor estos podrían entrar en conflicto y por lo tanto en los casos particulares debería preponderarse cuál valor ponderar. Ross consideraba que las obligaciones morales no eran obligaciones absolutas, por cuanto podían entrar en conflicto con otras obligaciones morales, sino que eran obligaciones prima facie; recién en el caso concreto podía establecerse si una obligación prima facie era o no una obligación moral absoluta desplazando en ese caso a otras obligaciones prima facie que podían entrar en conflicto con ellas. Nadie ha dicho nada nuevo acerca de este tema a partir de David Ross, de manera que la aplicación al ámbito jurídico, es algo que David Ross –hace 80

años- descubrió para el ámbito moral, es decir, proporcionar un método decisorio para elegir las obligaciones prima facie".<sup>67</sup>

Pero ¿Cuándo es viable utilizar esta forma resolver conflictos entre principios? Generalmente es posible utilizar esta fórmula cuando en un caso concreto, son relevantes dos o más disposiciones jurídicas, que fundamentan prima facie dos normas incompatibles entre sí y que pueden ser propuestas como soluciones para el caso. Es decir, que para resolver un conflicto en específico, las posibles soluciones son disposiciones incompatibles entre sí y la tarea del juzgador o en general del especialista jurídico, consiste en determinar cual aplicar, basándose en el mayor beneficio que genere para ese caso determinado.

En el párrafo anterior hago referencia a que esta tarea puede ser llevada a cabo por el operador jurídico, en forma genérica, la razón por la cual hago dicha aseveración, es porque desde mi punto de vista no solo es tarea del juez constitucional, ya que como bien señala Jaime Cárdenas los principios no solo podemos encontrarlos en la norma suprema, sino en todo el sistema jurídico, por lo tanto, si dichos principios no solo es posible encontrarlos en la constitución, no tiene por que limitarse o restringirse esta tarea a los jueces con determinadas características. A pesar de ello, existen autores que se oponen rotundamente a la anterior idea, y colocan a la ponderación en una situación de rehén, donde los únicos acreditados para hacer uso de ella son los Jueces Constitucionales.

En otro orden de ideas, como la forma de concebir el sistema jurídico ha cambiado del estado de derecho a un estado constitucional, hoy en día esta forma de resolver conflictos se encuentra muy en boga, dejando cada vez más atrás la simple subsunción. A pesar de ello, la ponderación aun no es totalmente aceptada

---

<sup>67</sup> Gorra, Daniel G, *Teoría de la Argumentación Jurídica de Robert Alex: Sistema de Ponderación de Principios*, [http://www.miguelcarbonell.com/artman/uploads/1/teoria\\_de\\_la\\_argumentacion\\_juridica\\_al\\_exy.pdf](http://www.miguelcarbonell.com/artman/uploads/1/teoria_de_la_argumentacion_juridica_al_exy.pdf), pág. 2, Consultado 28 de abril 2014.

entre toda la comunidad jurídica, por miedo a caer en el ámbito de la arbitrariedad disfrazada de racionalidad en cuanto a la aplicación de la norma. En este aspecto, es muy cierto que los jueces pueden caer en esos extremos, cuando su juicio se vea nublado por la parcialidad, sin embargo no por ello se debe tener miedo al cambio, que en mi opinión siempre es muy benéfico.

Ahora, una duda que me surge es ¿acaso será posible que la ponderación tenga límites? Mi respuesta está encaminada hacia dos vertientes, la primera es para el caso de que en una situación determinada ya se hubiere hecho ese equilibrio entre los principios y posteriormente se presentara un caso muy semejante en el que estuvieran en juego los mismos principios, ahí considero que podría entrar la subsunción, ya que de cierta forma se establecieron las pautas generales para resolverla y por lo tanto un primer límite; El cual no podrá ser eterno y dogmático, porque considero que sería viable nuevamente tiempo después y bajo circunstancias diferentes, tratar de encontrar ese equilibrio entre los principios en juego.

#### **4.1.2 Estructura y límites**

La ponderación es la manera de aplicar los principios y de resolver los encuentros que puedan presentarse entre ellos, así como, los principios o razones que jueguen en sentidos contrarios. La ponderación es una estructura, la cual forma el principio de colisión, donde sus elementos son: a) La ley de la ponderación, que se refiere a “cuanto mayor es el grado de la no satisfacción o de afectación de uno de los principios, tanto mayor debe ser la importancia de la satisfacción del otro”. El grado de afectación de los principios puede determinarse mediante el uso de las tres intensidades leve, medio e intenso. b) La fórmula del peso, se mide de manera abstracta el peso de cada uno de los principios y luego con las particularidades del caso concreto, es decir se funda en el reconocimiento de que, a pesar de que a veces los principios que entran en colisión tengan la misma jerarquía en razón de la fuente del derecho en que aparecen, en ocasiones

uno de ellos puede tener una mayor importancia en abstracto, de acuerdo a la concepción de los valores predominante en la sociedad. c) Las cargas de argumentación, que cobran vida cuando existe un empate entre los valores de la aplicación de la fórmula del peso, es decir, cuando los pesos de los principios son idénticos. Robert Alexy, tiene dos argumentos al respecto: 1.- Defiende la existencia de una carga argumentativa a favor de la libertad jurídica y la igualdad jurídica, es decir, ningún principio opuesto a los antes mencionados, podrían prevalecer sobre ellas, por lo que si una medida afectara a la libertad o a la igualdad jurídica y los principios que respaldan no tuviesen un mayor peso, entonces es desproporcionada, la medida o si se tratase de una ley, se declararía inconstitucional. 2.- En los casos de empate, sostiene, que no es desproporcionada y por lo tanto es constitucional, es decir los empates no jugarían a favor de la libertad y la igualdad jurídica, sino a favor del legislador y del principio democrático.

De esta manera tenemos que estas tres etapas implicarían “juicios racionales”: primero la intensidad, luego la importancia de las razones que justifican la interferencia y tercero la relación entre ambas. Lo que se trata de demostrar con esta teoría es la posibilidad de efectuar juicios racionales donde el Juez pueda determinar el grado de importancia del derecho fundamental que debe optimizarse.

No existe un criterio objetivo para determinar los factores determinantes del peso que tienen los principios en la ley de la ponderación, la ponderación depara un margen de acción al intérprete, cuando existen dudas sobre si un caso es fácil o difícil, en cuanto a la graduación de la afectación de los principios. La fijación del peso abstracto también tiene ciertos límites de racionalidad, que asimismo deparan un espacio a la subjetividad del intérprete. Es difícil establecer una completa graduación preestablecida de pesos abstractos. Además de que no hay una escala de graduación establecida que le diga al juez que principio vale más que el otro, por lo que entra de nuevo el criterio del juez, así los límites de la

racionalidad en las cargas de argumentación, un juez que quiera dar prevalencia al principio democrático, operará siempre con el in dubio pro legislatore y un juez liberar se servirá en todo caso por el in dubio pro libertate a favor de la igualdad y libertad jurídica. Finalmente, es posible que el juez defienda soluciones matizadas que combinen la aplicación de una u otra carga argumentativa o que sea el resultado de una ponderación entre ellas.

Todo lo anterior muestra que la ponderación no es un procedimiento algorítmico que por sí mismo garantice la obtención de una única respuesta correcta en todos los casos. Por el contrario, tiene diversos límites de racionalidad que deparan al intérprete un irreducible margen de acción, en el que puede hacer valer su ideología y sus propias valoraciones. Sin embargo, el hecho de que la racionalidad que ofrece la ponderación tenga límites, no le enajena su valor metodológico, así como la circunstancia de que el silogismo no garantice la verdad de las premisas mayor y menor, tampoco le resta por completo su utilidad. La ponderación representa un procedimiento claro, incluso respecto de sus propios límites. De esta manera podemos concluir que existen dos formas básicas para aplicar normas: la ponderación y la subsunción. Las reglas se aplican mediante la subsunción, al paso que la ponderación es la manera de aplicar los principios. “Es por ello que la ponderación se ha convertido en un criterio metodológico indispensable para el ejercicio de la función jurisdiccional, especialmente la que se desarrolla en los Tribunales Constitucionales, que se encargan de la aplicación de normas que, como los derechos fundamentales tienen la estructura de principios.”<sup>68</sup>

---

<sup>68</sup> Bernal, Pulido Carlos, *Estructura y límites de la ponderación*, Cuaderno de Filosofía del Derecho, <http://publicaciones.ua.es/filespubli/pdf/02148676RD49949854.pdf>, pág. 5, Consultado 12 de mayo 2014.

## **4.2 LA REINSTALACIÓN DE LOS POLICIAS COMO DERECHO HUMANO.**

Tal y como hemos venido observando a lo largo del presente trabajo, la trascendencia de las funciones de seguridad pública trajo consigo la necesidad de establecer su propio régimen, con el objetivo de que se cumplieran los principios en que dicha función se sustentaba, lo que derivó en la naturaleza administrativa de la relación que une a los encargados de prestar dichas funciones con el Estado, careciendo por tanto de relación laboral, y en consecuencia, estar sometidos a las normas administrativas que regulan sus prestaciones. La prohibición de los elementos policiales para reintegrarse a las filas de la institución pese a declararse injustificada la razón de su cese, constituye un tema de debate que podría encontrar una nueva solución en base a las reformas constitucionales en materia de derechos humanos publicadas el diez de junio de dos mil once, lo cual llevaría a replantearse la convencionalidad de la norma que establece la prohibición y la aplicabilidad de los criterios jurisprudenciales al respecto.

Como hemos analizado, el carácter administrativo de los cuerpos de seguridad pública dota a los mismos de un régimen distinto de las relaciones laborales, por lo que cuenta con características propias que se han establecido en los diversos cuerpos legales con la intención de cumplir con sus finalidades. Entre las particularidades que han sido en mayor medida objeto de estudio se encuentra la prohibición de reinstalar a un elemento operativo una vez cesado o destituido de su cargo. El artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ha sido pilar de regulación en materia de seguridad pública, mediante el cual se establece como principios institucionales de esa función los de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo y honradez; queda claro que la importancia de la función que se desarrolla, conlleva el establecimiento de normas específicas para la observancia de dichos principios, de las cuales ha derivado la prohibición en cita.

Fue a partir de la reforma al apartado B del artículo 123 Constitucional, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 18 de junio de 2008 actualmente vigente, en la que se estableció la prohibición de reinstalación o restitución a los miembros de instituciones policiales, incorporándose el concepto de la indemnización como medio resarcitorio. Por su parte, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, concluyó en diversos criterios, que la prohibición de reinstalación a que se refirió la reforma constitucional descrita en líneas anteriores es absoluta, partiendo de la idea de que con ello se permitiría a las instituciones policiales, remover a los malos elementos que hayan incumplido con los principios constitucionales y legales a que está sujeto su actuar como servidor público. Lo que se aprecia en las tesis emitidas por el máximo Tribunal del país, con número Tesis: 1a./J. 106/2010, Novena Época, Registro: 163,054, y 2a./J. 103/2010, Novena Época, Registro: 164,225, respectivamente, las cuales señalan que: “POLICÍA FEDERAL MINISTERIAL. SUS AGENTES PERTENECEN CONSTITUCIONALMENTE A UN RÉGIMEN ESPECIAL DONDE NO PUEDE RECLAMARSE LA POSIBLE AFECTACIÓN A DERECHOS LABORALES COMO EL DE ESTABILIDAD EN EL EMPLEO O CARGO O INMUTABILIDAD DE LAS CONDICIONES DE PERMANENCIA. Los agentes de la policía federal ministerial son empleados públicos nombrados mediante actos condición, que por virtud del artículo 123, apartado B, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos fueron excluidos de los derechos laborales de los trabajadores del Estado, pero particularmente carecen del derecho a la estabilidad en el empleo y de la inmutabilidad de toda condición de ingreso o permanencia en el cargo, medida constitucional que se adoptó en congruencia con los principios del derecho internacional en la materia, particularmente en los artículos 9, punto 1, del Convenio 87 sobre la Libertad Sindical y la Protección del Derecho de Sindicación, aprobado el 17 de junio de 1948; y 1, puntos 2 y 3, del Convenio 151 sobre la Protección del Derecho de Sindicación y los Procedimientos para Determinar las Condiciones de Empleo en la Administración Pública aprobado el 27 de junio de 1978, ambos de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), en los que se recomendó la no inclusión como trabajadores estatales de militares, marinos,

cuerpos de seguridad pública en los derechos laborales, como también se les excluyó de los derechos de estabilidad por las características peculiares de sus servicios públicos cuyo objeto es el establecimiento del orden, la estabilidad y defensa de la nación, o para su imagen interna, cuyo control requiere de una rígida disciplina jerárquica de carácter administrativo, una constante vigilancia y una movilidad de los cargos y servidores públicos en razón de las necesidades que se susciten para el Estado y que representa una medida de orden constitucional a la fecha y que reconoce la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la jurisprudencia del Tribunal en Pleno P./J. 24/95, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo II, septiembre de 1995, página 43, 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.". De todo lo anterior se sigue que la relación jurídica entre el Estado y un agente del servicio público de seguridad no es de trabajo, ni siquiera la que corresponde a un empleado de confianza como lo establece la jurisprudencia de la Segunda Sala del alto tribunal 2a./J. 14/98, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo VII, marzo de 1998, página 352, de rubro: "POLICÍA JUDICIAL FEDERAL. LOS ARTÍCULOS 65 Y 66 DE LA LEY ORGÁNICA DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, EN LOS QUE SE LES CONSIDERA TRABAJADORES DE CONFIANZA, SON INCONSTITUCIONALES DE ACUERDO CON LA JURISPRUDENCIA TEMÁTICA RELATIVA.", por lo cual no pueden reclamar la posible afectación a derechos de estabilidad laboral ni la inmutabilidad de las condiciones de subsistencia de su nombramiento."

"SEGURIDAD PÚBLICA. LA PROHIBICIÓN DE REINSTALAR EN SU CARGO A LOS MIEMBROS DE LAS INSTITUCIONES POLICIALES, PREVISTA POR EL ARTÍCULO 123, APARTADO B, FRACCIÓN XIII, DE LA CONSTITUCIÓN GENERAL DE LA REPÚBLICA, REFORMADO MEDIANTE DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 18 DE



JUNIO DE 2008, ES APLICABLE EN TODOS LOS CASOS, INDEPENDIENTEMENTE DE LA RAZÓN QUE MOTIVÓ EL CESE. Del citado precepto constitucional se advierte que los miembros de las instituciones policiales podrán ser separados de sus cargos si no cumplen con los requisitos de permanencia o si incurren en responsabilidad, con la expresa previsión de que si la autoridad resolviere que la separación, remoción, baja, cese o cualquier otra forma de terminación del servicio fue injustificada, el Estado sólo está obligado a pagar la indemnización y demás prestaciones a que tengan derecho, sin que en ningún caso proceda su reincorporación, cualquiera que sea el resultado del juicio o medio de defensa que se hubiere promovido. De lo anterior se sigue que a partir de la aludida reforma la prohibición de reincorporación es absoluta, lo que se corrobora con el análisis del proceso relativo del que deriva que el Constituyente Permanente privilegió el interés general por el combate a la corrupción y la seguridad por encima de la afectación que pudiere sufrir el agraviado la que, en su caso, se compensaría con el pago de la indemnización respectiva, por lo que independientemente de la razón del cese tiene preferencia la decisión del Constituyente de impedir que los miembros de las corporaciones policiacas que hubiesen causado baja se reincorporen al servicio.” Bajo este orden de ideas, tenemos que la Suprema Corte de Justicia ha determinado que los elementos de seguridad pública nombrados mediante actos condición, fueron excluidos de los derechos laborales de los trabajadores del Estado por virtud del artículo 123, apartado B, fracción XIII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pero particularmente carecen del derecho a la *estabilidad en el empleo* y de la *inmutabilidad* de toda condición de ingreso o permanencia en el cargo, por lo que podrán ser separados de sus cargos si no cumplen con los requisitos que la normatividad aplicable señale, y en caso de que la autoridad determine que el motivo del cese en el servicio no se encuentra justificado, el Estado sólo está obligado a pagar la indemnización y demás prestaciones a que tengan derecho, sin que en ningún caso proceda su reincorporación, cualquiera que sea el resultado del juicio o medio de defensa que se hubiere promovido.

De esta forma el Estado adquiere la responsabilidad administrativa de resarcir al afectado independientemente de la declaratoria que al efecto emita la autoridad que deba conocer de los daños originados por la prohibición de seguir prestando sus servicios en la institución; y por tanto, la indemnización prevista por la norma constitucional se da con el objetivo de cubrir precisamente el daño provocado por la remoción injustificada, y las prestaciones a que tenga derecho<sup>69</sup>, se dan para satisfacer los perjuicios ocasionados por el acto.

#### **4.2.1 Reforma Constitucional en materia de derechos humanos del 10 de junio de 2011.**

Es importante aclarar que los criterios sustentados por el máximo Tribunal citados con antelación fueron emitidos con anterioridad a la entrada en vigor de las reformas constitucionales en materia de derechos humanos, y como veremos más adelante, la prohibición absoluta de reinstalar a un elemento policial en su cargo, deberá de ser ahora debidamente valorada, tomando en consideración lo estipulado en dichas reformas. Pues bien, el pasado diez de junio de dos mil once se publicó en el Diario Oficial de la Federación la modificación al Capítulo I, del Título Primero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,

---

<sup>69</sup> Respecto de este término, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido mediante tesis Tesis: 2a. LX/2011, Registro: 161,758, Tomo XXXIII, Junio de 2011, página: 428; que por la naturaleza administrativa de la relación entre los cuerpos de seguridad pública y el Estado, no puede acudir ni aun supletoriamente a la Ley Federal del Trabajo para determinar cuáles son las prestaciones a que se refiere la expresión constitucional, precisando que estas comprenden en realidad la remuneración diaria ordinaria, así como beneficios, recompensas, estipendios, asignaciones, gratificaciones, premios, retribuciones, subvenciones, haberes, dietas, compensaciones, o cualquier otro concepto que percibía el elemento removido por la prestación de sus servicios, desde el momento en que esta ocurrió y hasta su pago. Lo anterior es así, si bien es cierto que la reforma constitucional privilegió el interés general de la seguridad pública sobre el interés particular, debido a que a la sociedad le interesa contar con instituciones policiales honestas, profesionales, competentes, eficientes y eficaces, también lo es que la prosecución de ese fin constitucional no debe estar secundada por violación a los derechos de las personas, ni debe llevarse al extremo de permitir que las entidades policiales cometan actos ilegales en perjuicio de los derechos de los servidores públicos, sin la correspondiente responsabilidad administrativa del Estado.

denominándolo “De los Derechos Humanos y de sus Garantías”, estableciendo en el artículo 1º lo siguiente:

**“Artículo 1o.** 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.

Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley...”

De la transcripción que antecede, se advierte que con dicha reforma se obliga a todas las autoridades del Estado mexicano a garantizar el respeto y protección de los derechos humanos reconocidos en la Constitución Federal y los Tratados Internacionales de los que sea parte, con lo cual, los órganos jurisdiccionales del país se encuentran facultadas y obligadas en el ámbito de sus respectivas competencias a la observancia de lo anterior, es decir, la facultad de ejercer el control de la constitucionalidad deja de ser facultad exclusiva del Poder Judicial de la Federación. Así tenemos que “los derechos humanos tendrán que ser interpretados de conformidad con la propia Constitución y con los tratados internacionales, de forma tal que se favorezca de la manera más amplia a las personas lo cual se traduce en la obligación de analizar el contenido y alcance de tales derechos a desde el punto de vista sistemático y el que beneficie a la persona (pro persona)”;<sup>70</sup> que es un criterio hermenéutico que informa todo el

---

<sup>70</sup> Tesis P. I/2011, con número de Registro 2000008, Instancia: Pleno, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro III, Diciembre de 2011, Tomo 1, Página: 549.

Derecho Internacional de los Derechos Humanos, en virtud del cual debe acudirse a la norma más amplia, o a la interpretación más extensiva cuando se trata de reconocer derechos protegidos, e inversamente, a la norma o a la interpretación más restringida cuando se trata de establecer restricciones permanentes al ejercicio de los derechos o de su suspensión extraordinaria, es decir, dicho principio permite, por un lado, definir la plataforma de interpretación de los derechos humanos y, por otro, otorga un sentido protector a favor de la persona humana, pues ante la existencia de varias posibilidades de solución a un mismo problema obliga a optar por la que protege en términos más amplios. Aquí conviene citar a Jorge Carpizo, que aduce “que la base de los derechos humanos se encuentra en la dignidad de la persona, como un principio superior que ningún ordenamiento puede desconocer.”<sup>71</sup>

Bajo este orden de ideas no queda claro en qué medida las reformas en materia de derechos humanos deberán de trascender en la resolución de una controversia jurisdiccional relativa a la remoción en el servicio de un elemento policial, puesto que si bien es cierto en el primer hipotético en que se logra acreditar la falta que dio origen a la sanción, no podría considerarse como violatoria de derechos humanos; en cambio, el verdadero problema radica en el segundo supuesto en el que se haya declarado la nulidad de la resolución impuesta y aun así se impida el reingreso al servicio por parte del elemento injustamente removido. Situación que ya ha sido analizada en diversos ensayos jurídicos, tal es el caso del denominado *El orden jurídico mexicano en la lucha contra la corrupción en los cuerpos de seguridad pública del Distrito Federal*, presentado por la Magistrada de la Sala Superior del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, Lic. Laura Emilia Aceves en el Tercer Congreso Iberoamericano y Cuarto Mexicano de Derecho Administrativo en el dos mil once realizado por la UNAM, mismo que ya fue abordado en la presente investigación, y del cual se desprenden diversos ejemplos en los cuales se ha declarado la nulidad

---

<sup>71</sup> Carpizo Jorge, *Los Derechos Humanos: Naturaleza, Denominación y Características*, Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Págs. 4 y 5.

de la resolución impuesta y aun así se impida el reingreso al servicio por parte del elemento injustamente removido.

En el presente capítulo, nos avocaremos a la resolución de controversias jurisdiccionales relativas a la remoción en el servicio de un elemento policial, sustentado en la declaratoria de nulidad emitida por el órgano jurisdiccional competente.

#### **4.2.2 Criterio sustentado por el Primer Tribunal Colegiado del Trigésimo Circuito con sede en el Estado de Aguascalientes en Amparo Directo 316/2012.**

Como ya hemos analizado con anterioridad, las recientes reformas publicadas en el Diario Oficial de la Federación en fecha diez de junio de dos mil once mediante las cuales se modificó el Capítulo I, del Título Primero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, denominándolo “De los Derechos Humanos y de sus garantías”, han abierto la posibilidad de aplicar la Teoría de la Ponderación de Derechos en la resolución de diversos conflictos, por lo que resulta pertinente analizar el criterio sostenido en el Amparo Directo 316/2012 emitido por el Primer Tribunal Colegiado del Trigésimo Circuito, con sede en el Estado de Aguascalientes, mediante el cual se dio paso al procedimiento a seguir para determinar la posible inaplicabilidad de la prohibición de reinstalación en base a las reformas constitucionales; criterio que constituye una guía bastante ilustrativa para la interpretación de los derechos humanos en el ámbito jurisdiccional administrativo local. Es importante resaltar que dicho amparo no llegó a cumplimentarse, en virtud de que con fecha doce de septiembre del dos mil doce fue revocado en Amparo Directo Revisión número 1996/2012 emitido por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; no obstante lo anterior, es innegable el valor metodológico que ofrece como antecedente de estudio a la reforma de la fracción XIII del apartado B del artículo 123 Constitucional, en perfecta armonía con la reforma Constitucional en materia de

derechos humanos del 10 de junio de 2011 y que en el presente capítulo procederemos analizar, en los siguientes términos:

**PRIMERO.-** En dicha resolución, el órgano colegiado abordó un caso en el cual el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Aguascalientes, declaró la nulidad lisa y llana de la resolución por la cual se removió de su cargo a un elemento de seguridad pública, ordenando a la autoridad demandada en esa instancia, el pago de las indemnizaciones y demás prestaciones en los términos de la fracción XIII del apartado B del artículo 123 Constitucional, y el artículo 46 de la Ley del Sistema Estatal de Seguridad Pública de Aguascalientes. Sin embargo, en esa instancia el elemento policial no hizo valer argumentos relativos a la posible violación de derechos humanos de los preceptos legales aludidos, sino hasta su demanda de amparo directo, donde se realizó el estudio en ese sentido, en atención a que el quejo se dolió principalmente de la transgresión de los derechos humanos de igualdad, dignidad humana, libertad de trabajo y ejercicio profesional contenidos en los preceptos 1, 4, 5, 29, 123 apartado B fracción XIII y 133 Constitucional. Asimismo manifiesta que párrafo segundo de la fracción XIII apartado B del artículo 123 Constitucional, se contrapone al principio de igualdad ante la ley y no discriminación previstos en el artículo 24 de la Convención Americana de Derechos Humanos, al prever que los Agentes del Ministerio Público, los peritos y los miembros de las instituciones policiales no tienen derecho a la seguridad jurídica y estabilidad en el empleo como todos los demás hombres y mujeres. El quejoso sostuvo que de una interpretación del principio pro persona se concluye que los citados preceptos son discriminatorios, al impedirle ser reincorporado al servicio a pesar de que se declaró ilegal su destitución como elemento de seguridad estatal (policía) y ese trato no se les otorga a personas que ejercen otro tipo de actividades.

**SEGUNDO.-** De conformidad con el estudio sustentado por el Órgano Colegiado en cita, los conceptos de violación hechos valer por el quejoso resultaron fundados al concluir que la restricción a que hace referencia el artículo

123, apartado B, fracción XIII, de la Constitución Federal y que se reglamenta en el artículo 46 de la Ley del Sistema Estatal de Seguridad Pública de Aguascalientes es convencionalmente válida, no obstante la distinción que hace al prohibir la reincorporación al servicio de los miembros de instituciones policiales en caso de que la autoridad jurisdiccional resuelva que la separación del servicio fue injustificada, pero siempre y cuando sea atendido bajo condiciones dignas y justas y no para establecer límites que en su aplicación equivalgan en la realidad a una nueva cancelación del contenido esencial del derecho a la no discriminación a que se refiere el número 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y su interpretación por parte de la Corte Interamericana. Ahora bien, para efecto de lo anterior, deberán de ser analizados los siguientes elementos:

1.- La Reforma constitucional al artículo 1º de fecha diez de junio de dos mil once, mediante la cual se impone la obligación de las diversas autoridades del país, incluidas por supuesto las jurisdiccionales, de garantizar la protección de los derechos humanos mediante la interpretación de aquellos contenidos en la Constitución y en los Tratados Internacionales.

2.- La Interpretación pro persona, que de acuerdo a los criterios emitidos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación postula que debe aplicarse la norma que mayor beneficio traiga a la persona. Ahora bien, en el acaso en concreto que nos ocupa, la prohibición de reincorporación al servicio de los miembros de instituciones policiales a que se refiere el numeral 123, apartado B fracción XIII del citado ordenamiento y el numeral 46 de la Ley del Sistema Estatal de Seguridad Pública de Aguascalientes, deberá de ser entendida para los casos en que los órganos jurisdiccionales analice y resuelva que la separación del servicio fue injustificada por un aspecto formal o procedimental, ajena al fondo en que se sustenta la sanción administrativa.

Lo anterior, bajo la consideración de que en tales supuestos, por no resolverse el punto medular de la controversia, entiende que se continua

cuestionando circunstancias que rodean los hechos que se imputan al servidor público, esto es, se desconoce si el comportamiento del elemento de seguridad se ajustó a los principios que rigen su actuación, y por lo tanto, al existir duda (por no resolverse sobre el fondo de la causa que determinó su separación), es claro que no puede ser reincorporado al servicio público, por prevalecer el interés general de que las instituciones policiales se compongan por elementos honestos, profesionales, competentes, eficientes y eficaces.

3.- La Obligación de respetar, garantizar y hacer efectivos los derechos humanos en la teoría de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y la Corte Interamericana de Derechos Humanos; es decir, los órganos jurisdiccionales deberán acudir en primera instancia a los derechos humanos reconocidos nacionalmente (Constitución y Tratados Internacionales, criterios de Tribunales Federales) y posteriormente acudir a los criterios interpretativos de la Corte Interamericana para evaluar si existe alguno que resulte más favorecedor, de lo cual se desprende que el constituyente dotó de rango constitucional a las normas. Lo que se traduce en lo siguiente: el tribunal del conocimiento considero que la prosecución de este fin constitucional no debe de estar secundado por violación a los derechos humanos del servidor público cuando habiendo sido destituido como elemento de la policía se declara la nulidad por el órgano jurisdiccional por no configurarse los elementos constitutivos de la conducta que se le reprocha, porque los hechos en que se sustenta no se realizaron, se apreciaron en forma equivocada o se dictó en contraposición a la norma que prevé el tipo sancionador, pues en este caso, el desaparecer por completo la conducta reprochable en la actuación del servidor público ya no debe poner en duda su honestidad, integridad, profesionalismo o eficiencia.

4.- La hipótesis que pueden suscitarse en la aplicación del control de convencionalidad; al respecto, existirán tres supuestos: el primero, que la inconvencionalidad de la norma sea alegada de manera expresa por las partes, ante lo cual el órgano resolutor deberá necesariamente pronunciarse al respecto;



el segundo caso será, cuando el órgano judicial actúe de oficio resolviendo la cuestión, aun sin existir planteamiento al respecto, en ejercicio de las facultades concedidas por el artículo 1º constitucional; y el tercer supuesto, en caso de que las partes no manifiesten nada al respecto, y el órgano de primera instancia no aborde la cuestión oficiosamente, se entenderá que éste realizó el estudio implícitamente, determinando que no existía inconveniencia de la norma.

5.- El Carácter fundamental del principio de igualdad y no discriminación; debe partirse del análisis de dichos principios para determinar si la distinción preceptuada por la norma considerada inconveniente, se trata de una norma discriminatoria. Bajo esta tesitura, el órgano colegiado del conocimiento concluyó que con la finalidad de conciliar el contenido normativo del artículo 123, apartado B, fracción XIII de la Constitución federal y el numeral 46 de la Ley del Sistema Estatal de Seguridad Pública de Aguascalientes con los derechos humanos a la dignidad humana y a la no discriminación previstos en el numeral 24 de la Convención Americana Sobre Derechos Humanos, era inadmisibles que habiéndose declarado la nulidad absoluta de la destitución, de manera que desapareciera la única causa que hacía dudar de su comportamiento, se privara al servidor público del derecho a ser reintegrado como elemento de la policía.

6.- Las reformas del artículo 123, apartado B, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; la cuestión radica en develar si el apartado señalado contraviene los derechos humanos, y por ello, el órgano jurisdiccional al que se le plantee la controversia, deberá efectuar un análisis de dicho apartado, a fin de tener una visión amplia al determinar si se está ante una norma violatoria de derechos humanos.

7.- La interpretación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de dicha reforma; indudablemente será necesario estudiar los criterios emitidos por el máximo tribunal para ampliar la visión respecto del apartado cuya inconveniencia se plantee.

8.- Restricciones a los derechos humanos. Se deberá analizar el alcance de las restricciones a los derechos humanos acorde a los criterios sustentados por la Corte Interamericana de derechos Humanos, y la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en atención a la validez o invalidez de dichas restricciones.

9. Interpretación conforme. Donde se determinará si la prohibición de reinstalar es válida de acuerdo a las restricciones permitidas a los derechos humanos, partiendo del hecho de que al existir diversas interpretaciones jurídicamente válidas, debe preferirse aquella que armonice los derechos humanos contenidos en la constitución y los tratados internacionales, así como la jurisprudencia internacional y local, para una mayor eficacia y protección. En otras palabras, el Tribunal Colegiado estimó que de no permitir la reincorporación del servidor público, la distinción se tornaría desmedida con el fin que se busca evitar, pues sería mayor el daño que se causa a la dignidad de la persona, al verse afectado en su honor e imagen pública, lo que deparará en la dificultad de incorporarse nuevamente al ámbito laboral lícito y esta condición es particularmente grave en un Estado como el mexicano donde es un hecho notorio que los miembros de los cuerpos de seguridad pretenden ser captados por las bandas del crimen organizado por su dominio en el manejo de las armas y en las situaciones de peligro.

10.- Control de convencionalidad ex officio, con base en las anteriores consideraciones, el órgano jurisdiccional se encontrará en aptitud de determinar si la prohibición de reinstalar a un elemento de seguridad pública después de haber sido cesado, es convencionalmente válida o no, y en uno y otro caso, armonizar el sentido de su determinación con los derechos humanos en base al principio pro persona, para desentrañar en cada caso concreto las notas características que llevarán a una solución o a otra. Es decir, dados los argumentos esgrimidos con antelación, en el caso en concreto que nos ocupa, el Tribunal Colegiado destacó que si bien la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que la

prohibición contenida en el artículo 123, apartado B, fracción XIII, de la Constitución es absoluta y categórica, en los criterios jurisprudenciales 1ª./J. 106/2010<sup>72</sup> Y 2ª./J. 103/2010<sup>73</sup> ; lo cierto era que tales criterios fueron anteriores a la reforma constitucional en materia de derechos humanos. Por eso, atento a la exigencia que deriva del control de convencionalidad ex officio, concluyó que esa debe ser la interpretación armónica del precepto legal a fin de consolidar el respeto de los derechos humanos del quejoso.

Una vez establecido lo anterior, cabe señalar que en el caso en concreto que nos ocupa, es decir la resolución de la cual se tomaron los elementos de estudio antes señalados, se resolvió que si bien es cierto la prohibición de reinstalar prevista por la fracción XIII del apartado B del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es en principio necesaria porque atiende a un fin legítimo y se trata de una medida por la cual el Estado privilegió el interés general de la seguridad pública sobre el interés particular, de contar con instituciones policiales honestas, profesionales, competentes, eficientes y eficaces, además de que la norma crea un sistema de seguridad al referirse a las indemnizaciones; también es cierto que en base al principio pro persona, se valoró que la prohibición debe entenderse de la siguiente manera: para los casos en que la separación del servicio fuera injustificada por un aspecto formal o

---

<sup>72</sup> Ese criterio se contiene en la citada jurisprudencia 1ª./J. 106/2010, Novena Época, Registro 163,054, Primera Sala, Fuente: Seminario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXXIII, Enero de 2011, página 372, de rubro: "POLICÍA FEDERAL MINISTERIAL. SUS AGENTES PERTENECEN CONSTITUCIONALMENTE A UN RÉGIMEN ESPECIAL DONDE NO PUEDEN RECLAMARSE LA POSIBLE AFECTACIÓN A DERECHOS LABORALES COMO EL DE ESTABILIDAD EN EL EMPLEO O CARGO O INMUTABILIDAD DE LAS CONDICIONES DE PERMANENCIA".

<sup>73</sup> Véase la jurisprudencia 2ª./J. 103/2010, Segunda Sala, Novena Época, registro 164,225, Fuente: Seminario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXXII, Julio de 2010, página 310, de rubro: "SEGURIDAD PÚBLICA LA PROHIBICIÓN DE REINSTALAR EN SU CARGO A LOS MIEMBROS DE LAS INSTITUCIONES POLICIALES, PREVISTAS POR EL ARTÍCULO 123, APARTADO B, FRACCIÓN XIII, DE LA CONSTITUCIÓN GENERAL DE LA REPUBLICA, REFORMADO MEDIANTE DERETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 18 DE JUNIO DE 2008, ES APLICABLE EN TODOS LOS CASOS, INDEPENDIENTEMENTE DE LA RAZON QUE MOTIVÓ EL CESE."

procedimental y no por el tema de fondo, al desconocerse si el actuar del elemento se ajustó al actuar que le obliga la legislación, deberá prevalecer el interés general de que las instituciones policiales se compongan por elementos honestos, profesionales, competentes, eficientes y eficaces. Ahora bien, para el supuesto de que al resolverse las cuestiones de fondo se determine que la remoción del elemento policial fue injustificada por no configurarse los elementos constitutivos de la conducta sancionada, entonces no es factible permitir que se violen sus derechos humanos, si se declaró la nulidad absoluta de la sanción impuesta, pues en ese sentido, el interés de la sociedad no resulta afectado, precisamente porque no se pone en duda la confiabilidad del elemento del cuerpo de seguridad pública.

A simple vista pudiera concluirse que la aplicación de la Teoría de la Ponderación de Derechos, apoyada por el Primer Tribunal Colegiado del Trigésimo Circuito, con sede en el Estado de Aguascalientes, lograría ser una solución alternativa en la resolución de controversias jurisdiccionales relativas a la remoción en el servicio de un elemento policial, sustentado en la declaratoria de nulidad emitida por el órgano jurisdiccional competente, apoyado en el Principio de Igualdad ante la Ley y no discriminación previstos en el artículo 24 de la Convención Americana de Derechos Humanos<sup>74</sup>, así como el Principio pro persona. Sin embargo, y no obstante todos y cada uno de los elementos analizados en líneas anteriores, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió absolutamente lo contrario, emitiendo un nuevo criterio a través del Amparo Directo en Revisión 1996/2012.

---

<sup>74</sup> Artículo 24. Igualdad ante la Ley. Todas las personas son iguales ante la ley. En consecuencia, tienen derecho, sin discriminación, a igual protección de la ley.

#### **4.2.3 Resolución de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en Amparo Directo en Revisión 1996/2012.**

Como ya hemos podido analizar con antelación, el Primer Tribunal Colegiado del Trigésimo Circuito con sede en el Estado de Aguascalientes emitió Sentencia en Amparo Directo número 316/2012 mediante el cual sentó las bases y mecanismos a través de los cuales pudiera darse una solución, al conflicto celebrado entre dos reformas constitucionales; la celebrada el pasado dieciocho de junio del dos mil ocho a la fracción XIII del apartado B del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de seguridad pública, y la realizada el diez de junio del dos mil once, en materia de derechos humanos. Pues bien, bajo este orden de ideas, todo parecía indicar que el secreto para obtener una certeza en el procedimiento legal de la remoción de los elementos de seguridad pública en la reforma constitucional, sería satisfecha al poderse determinar si la resolución de nulidad emitida por la autoridad correspondiente, tiene sus bases en el estudio del fondo del asunto o bien si este se encuentra sustentado en un aspecto de forma o legal; todo lo anterior a través de un modelo metodológico con el que se daría paso a la Teoría de Ponderación de Derechos.

La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó en Amparo Directo en Revisión 1996/2012 que un importante elemento de análisis para determinar la aplicación de las reformas constitucionales en materia de derechos humanos, así como para determinar la convencionalidad de la norma que prohíbe a los elementos de los cuerpos de seguridad pública reintegrarse a sus filas cuando se ha declarado injustificada su separación, sustentado en la declaratoria de nulidad emitida por el órgano jurisdiccional competente; lo es el Principio de Supremacía Constitucional preceptuado en el artículo 133 de nuestra Constitución Política, y que nada que le sea contrario puede subsistir o ser válido.

Lo anterior es así, pues el propio texto constitucional señala de manera textual lo siguiente:

**“ARTÍCULO 133.** 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...”

De la transcripción que antecede se desprende de manera clara que para que los Tratados Internacionales se integren o formen parte del orden jurídico superior, de carácter nacional deberán de estar de acuerdo con la propia Constitución, pues de lo contrario, prevalecerá nuestra Constitución. Bajo este orden de ideas, tenemos que la reforma al artículo 1° Constitucional, en cuanto hace a los Tratados Internacionales de Derechos Humanos, no modificó la posición jerárquica de dichos pactos internacionales en el ordenamiento jurídico nacional. Ello en virtud a que de la literalidad del artículo 1° Constitucional, primer párrafo, se advierte que las personas gozarán de los derechos reconocidos en la Constitución Federal y en los Tratados Internacionales de los que el Estado mexicano sea parte, también ordena con claridad que su ejercicio no puede restringirse ni suspenderse, “... salvo en los casos y condiciones en que la propia Constitución establece...” , lo que expresa que ésta mantiene su condición jerárquica superior respecto de cualquier Tratado Internacional, inclusive cuando su materia sea en Derechos Humanos.

Es importante resaltar que la Constitución Federal establece en su artículo 133, que los Tratados celebrados por el Presidente de la República con aprobación de del Senado “...siempre que estén de acuerdo con la Constitución...”, serán parte de la Ley Suprema de la Unión, lo que infiere una condición fundamental de validez de los tratados que es la de su necesaria conformidad con la Constitución General de la República. A mayor abundamiento,

el artículo 46 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, prevé que la aplicación de un tratado podrá ser nula cuando se afecte una norma de importancia fundamental en el derecho interno de las partes; destacando que los Tratados Internacionales encuentran su origen y validez, precisamente en nuestra Constitución.

No obstante lo anterior, es menester resaltar que aunado a los argumentos esgrimidos con anterioridad, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la nación, recarca que en ninguna parte de los artículos 103 y 107 constitucionales se establece que el juicio de amparo pueda operar como medio de control de la Constitución misma, que es la Ley Suprema que le da fundamento normativo al propio juicio de amparo. Lo anterior se robustece con el hecho de que los artículos 105 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como el artículo 114 de la Ley de Amparo, no han sido modificados por virtud de la reforma del pasado 10 de junio de dos mil once, al artículo 1° Constitucional, lo cual demuestra que sigue vigente la posibilidad de que los Tratados Internacionales sean impugnados ya sea mediante el juicio de amparo o a través de las acciones de inconstitucionalidad; lo que se traduce a que los Tratados Internacionales siguen estando bajo la férula y tutela de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Otro elemento a tener en consideración para determinar la aplicación de las reformas constitucionales tanto en materia de seguridad pública como de derechos humanos es el Principio pro persona, que tiene como fin acudir a la norma más protectora y preferir la interpretación de mayor alcance de ésta al reconocer o garantizar el ejercicio de un derecho fundamental o bien, en sentido complementario, aplicar la norma a su interpretación más restringida al establecer limitaciones al ejercicio de los Derechos Humanos; de ninguna manera implica que dicha interpretación involucre desconocer a la Ley en cada caso hasta lograr su mayor beneficio. Por lo que trasladando esta idea al caso de que se trata, se estima que los conceptos de violación planteados por la parte quejosa en el

presente caso de estudio, plantea que el artículo 123, apartado B, fracción XIII de la Constitución Federal, transgrede el derecho a la estabilidad en el empleo, previsto en los Tratados Internacionales, que deberá de entenderse como una solicitud para que el referido precepto constitucional sea interpretado buscando el mayor beneficio para el quejoso.

Bajo este orden de ideas, si bien es cierto la parte quejosa señala que se transgreden en su perjuicio las garantías de igualdad, seguridad, audiencia y trabajo que consagran los tratados internacionales, en realidad se duele del hecho de que el artículo 123, apartado B, fracción XIII de nuestra Constitución Política, tiene sometidos a los miembros de las instituciones policiales a un sistema de excepción que los condena a la precariedad laboral, ya que deja de consagrar a su favor la permanencia en el cargo al no tener derecho a la reinstalación, aun cuando, como sucedió en el presente caso, la autoridad jurisdiccional ya resolvió que resulto injustificada la separación en el cargo que veía desempeñando, cuando de conformidad con los Tratados Internacionales de los que México es parte, el quejoso tiene derecho al trabajo como a la estabilidad en el empleo. También es cierto que el precepto constitucional en cita, no solamente establece la prohibición de reinstalar a los miembros de la seguridad pública estatal aun de resultar injustificado se cese o baja, sino que también impone la obligación del Estado de pagar la indemnización y de más prestaciones a que se tenga derecho, tal y como se advierte en la transcripción de la parte relativa del artículo en comento, el cual señala: "... 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 hubiera promovido..."

De esta manera tenemos que la referida prohibición constitucional, a petición de la parte quejosa, deberá de ser interpretada atendiendo a lo dispuesto



en los instrumentos internacionales, en específico al artículo 1° de la Convención Americana de los Derechos Humanos, que refiere de manera textual lo siguiente:

**“Artículo 1. Obligación de Respetar los Derechos**

1. Los Estados Partes en esta Convención 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.

2. Para los efectos de esta Convención, persona es todo ser humano...”

De lo anterior, se desprende con absoluta claridad que en ninguna parte del ordenamiento de referencia se prevé el contenido expreso del derecho a la estabilidad en el empleo; sin embargo, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 79 de la Ley de Amparo y atendiendo a que dentro de los ordenamientos internacionales sobre Derechos Humanos, de los que forma parte el Estado mexicano, se advierte que aquel que establece el derecho a la estabilidad en el empleo, es el artículo 7 inciso d) del Protocolo de San Salvador <sup>75</sup>, que a su letra establece:

**“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 ...**

**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 cualquier otra prestación prevista por la legislación nacional...”

El resaltado es nuestro.

---

<sup>75</sup> Complemento de la Convención Americana de Derechos Humanos en 1988.

Como puede observarse de la transcripción que antecede, se desprende el derecho a la estabilidad en el empleo y a su vez, señala que en caso de despido injustificado, el trabajador tendrá derecho a una indemnización o a la readmisión en el empleo o cualquiera otra prestación prevista por la legislación nacional. Como podemos observar, la norma prevé hipótesis unidas por una disyunción “o” lo que denota diferencia, separación o alternativa entre dos o más cosas, por lo que basta que se reconozca alguna de ellas, sin que sea necesario que concurren todas; es decir, que el uso de la disyunción “o” implica que se deja abierta la posibilidad de que para efectos de considerar que los Estados Parte respetan el derecho a la estabilidad en el empleo ante el supuesto de un despido injustificado, basta con que se otorgue a la persona ya sea el pago de una indemnización, o bien, la reinstalación en el empleo. Así tenemos que de conformidad con los criterios sustentados por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el tercer elemento a consideración lo conforma indemnización; figura que se ve inmiscuida en una elección y no una obligación de los Estados en prever en sus legislaciones la posibilidad de reinstalar o de pagar una indemnización en caso de un despido injustificado.

En este orden de ideas, si la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, específicamente en su fracción XIII, apartado B, del artículo 123 prevé la obligación del Estado mexicano de pagar la indemnización y demás prestaciones a que tenga derecho en caso de que se resuelva por autoridad jurisdiccional que el despido sea injustificado, cuando se trate de militares, marinos, personal de servicio exterior, agentes del Ministerio Público, peritos y miembros de las instituciones policiales, aun cuando expresamente prohíba la reinstalación en el empleo; se desprende que luego entonces el precepto constitucional se encuentra en perfecta armonía con lo dispuesto en el propio Protocolo de San Salvador, el cual, en su artículo 7, inciso d, al establecer el derecho a la estabilidad en el empleo, que ordena que en caso de despido injustificado, es suficiente que se otorgue a la persona ya sea el pago de una indemnización o bien la reinstalación en el empleo. No debe de pasar por

desapercibido en la presente investigación que de la foja 24 que conforma la resolución del Amparo Directo en Revisión 1996/2012 emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, específicamente en el punto marcado como 34 y 35, se establece que el ejercicio de control de convencionalidad, utilizado por el Primer Tribunal Colegiado del Trigésimo Circuito con sede en el Estado de Aguascalientes en Amparo Directo 316/2012, no está permitido en la Constitución General de la República, siguiendo con la línea argumentativa adoptada por la misma Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver Amparo Directo en sesión de fecha veintidós de agosto de dos mil doce, por unanimidad de cuatro votos.

De esta manera podemos concluir que de conformidad con el análisis realizado por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en Amparo Directo en Revisión 1996/2012 no existe incongruencia ni confrontación alguna entre las reformas Constitucionales emitidas en materia de seguridad pública y de Derechos Humanos.

#### **4.3 REVALORACIÓN DE DAÑOS COMO SOLUCIÓN.**

Como hemos podido observar en líneas anteriores, la nueva reforma en materia de derechos humanos publicada el pasado 10 de junio de 2011, parecía abrir la puerta a la reinstalación de Policías como parte de un derecho humano; sin embargo, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha desestimado ya los argumentos esgrimidos para ello, demostrando de manera fehaciente que la reforma constitucional en materia de seguridad pública, se encuentra en perfecta armonía con la reforma en materia de Derechos Humanos y los Tratados Internacionales.

Es importante manifestar que si bien es cierto la reforma a la fracción XIII, apartado B, del artículo 123 Constitucional, obedece a los esfuerzos realizados por el Gobierno Federal para combatir la delincuencia; también es cierto que de las circunstancias de hecho que se han desprendido de la aplicación de ésta, nos deja

de nueva cuenta con esta sensación de insatisfechos, ya que la relación estrecha que existente entre inseguridad, corrupción y elementos policiacos, es indiscutible, la necesidad de depurarlos mismos, también. Sin embargo la estrategia de “despidos” adoptada para ello ha dado pauta a que un sin fin de elementos policiacos sean destituidos o removidos del desempeños de sus funciones con fundamento en un procedimiento administrativo disciplinario viciado y motivado por faltas de índole administrativas; que no se encuentra relacionadas con el proceder de alguna conducta delictiva o ilícita, situación que claramente se encuentra alejada de los objetivos de la reforma de seguridad pública del 2008, deshacerse de los elementos corruptos.

Esto es así, tal y como se ha venido señalando con anterioridad, un porcentaje alto de los juicios de nulidad sustanciados ante las diferentes autoridades jurisdiccionales, que resuelve la legalidad o ilegalidad de un acto administrativo por el cual es removido un elemento de seguridad pública, son resueltos en base a situaciones de forma, es decir, que la separación del servicio fue declarada injustificada por un aspecto formal o procedimental; mientras que en situaciones menores realmente se logra constar que el servidor público ha realizado una conducta delictiva o relacionada con algún ilícito; situación que constituye un grave obstáculo para la depuración eficiente de los elementos corruptos; toda vez que pone en tela de juicio la confiabilidad del elemento del cuerpo de seguridad pública, al desconocerse si el actuar del elemento se ajustó al actuar que le obliga la legislación. A simple vista pareciere que dicha determinación resuelve de manera ingeniosa el conflicto de determinar qué policía es corrupto y cual no, puesto que por disposición Constitucional, sin importar que la autoridad jurisdicción determine como justificada o injustificada la remoción del empleo cargo o comisión que este venía desempeñando, simplemente no podrá ser reinstalado; sin embargo, la incógnita surge, para ese grupo de Policías que en todo momento han actuado con un servicio de lealtad, honradez, responsabilidad, eficiencia y confiabilidad en el desempeño de sus funciones, y que por alguna determinada circunstancia, han sido sancionados con la remoción de su cargo, sustentada en meras faltas administrativas que no comprometen su conducta de

manera trascendente con el concepto de “confianza” que se ha venido reiterando en el presente apartado.

La individualización de la sanción, junto a la apreciación de la prueba y a la aplicación del precepto jurídico a los hechos probados, constituye la tercera función autónoma del juzgador y representa la cima de su actividad resolutoria. Dicha actividad judicial es constituye la más importante y la más difícil del juzgador, pues las leyes le dejan casi completamente, la elección para fijar la cantidad de la sanción determinada. Es importante resaltar, que al sancionado no le interesa por qué es sancionado; pero sí por qué recibe una determinada pena y no cualquier otra. Ello pone de manifiesto la necesidad de establecer unos puntos de apoyo que permitan al juzgador la adaptación de la medida de la sanción al autor y al hecho cometido pues éste es el verdadero sentido de la individualización judicial que contrasta con el recurso a patrones o módulos de carácter general no vinculados al hecho concreto que no constituyen sino un refugio para favorecer una absoluta falta de individualización de la sanción.

La fijación de la sanción por el juzgador, se ha considerado a menudo como un acto de discrecionalidad vinculada; en consecuencia, deben seleccionarse los principios o criterios de orden valorativo que deban regir la función judicial de individualización de la sanción que permitan en lo posible la evitación de decisiones arbitrarias o desiguales. La exigencia constitucional de motivación de las circunstancias determinantes de la medición de la sanción, en una perspectiva combinadora como la que se viene sosteniendo a lo largo de este trabajo, puede establecerse como punto de partida que la medida de la sanción debe garantizar su función de castigar una conducta ilícita o delictiva y debe permitir el cumplimiento de los objetivos de la prevención especial para con el sancionado.

Las operaciones intelectuales que presiden la individualización penal discurren en varios niveles, es en atención a ello que en el presente trabajo de investigación hemos retomado el procedimiento disciplinario por el cual son sancionados en primer plano los elementos policiacos, específicamente los

factores que deberán de ser tomados en consideración para la imposición de las sanciones; las cuales tienen su fundamento en el artículo 21 de la Ley de la Policía Federal, que de manera expresa refiere:

**Artículo 21.** La aplicación de dichas sanciones por el Consejo Federal se realizará considerando los factores siguientes:

- I. Gravedad de la infracción;
- II. Daños causados a la Institución;
- III. Daños infligidos a la ciudadanía;
- IV. Condiciones socioeconómicas del infractor;
- V. Cargo, comisión, categoría jerárquica y antigüedad;
- VI. Conducta observada con anterioridad al hecho;
- VII. Circunstancias de ejecución;
- VIII. Intencionalidad o negligencia;
- IX. Perjuicios originados al servicio;
- X. Daños producidos a otros integrantes;
- XI. Daños causados al material y equipo, y
- XII. Grado de instrucción del presunto infractor.

Del artículo que antecede, se advierte que si bien es cierto existen una serie de factores (elementos de individualización de la pena) que han sido contemplados para ser valorados en el momento de aplicar alguna de las sanciones establecidas en el artículo 20 de la Ley de la Policía Federal, consistente en amonestación, suspensión y remoción; bajo nuestras consideraciones los elementos clave para poder cumplimentar los objetivos que le fueron encomendados a la reforma de seguridad pública del 2008, son los contenidos en las fracciones II y III del artículo descrito con antelación, consistente

en los daños causados a la institución, y los daños infringidos a la ciudadanía, lo anterior en atención a las siguientes consideraciones:

Previo al análisis de los factores de daño, es importante manifestar que el hecho de que en esta investigación destaquemos la importancia de la revaloración de los mismos, no significa que el resto de los elementos a considerar carezcan de importancia o relevancia al momento de imponer la sanción administrativa correspondiente; sino que más bien tiene lugar a que del cuerpo de la investigación realizada, se desprende la relevancia que adquiere el concepto de confianza en el cumplimiento de los objetivos impuestos a través de la reforma de seguridad pública del 2008: limpiar la imagen de nuestra Policía Federal (mediante la depuración) y el combate de la delincuencia y corrupción.

**Daños causados a la institución.** Como hemos venido manifestando a lo largo del presente trabajo, la institución de la Policía Federal, representa el eje primordial sobre el cual deberá descansar la seguridad pública, por lo cual tiene como labor la prevención del delito y combate a la delincuencia, preservando la integridad y el patrimonio de las personas, la paz y el orden público, así como el Estado de Derecho, cuya actuación deberá de estar apegada a los principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez, siempre con pleno apego a los derechos humanos, reafirmando así su compromiso con la sociedad. Bajo este orden de ideas, y en atención a que precisamente dentro de los objetivos primordiales se encuentra la prevención del delito y combate a la delincuencia, es que la conducta ilícita realizado por cualquiera de sus elementos transgrede de manera directa la confianza que los gobernados depositan en ella, quebrantando los conceptos de respeto, fortaleza, honradez y amabilidad que la sustentan. La reforma del dos mil ocho, tiene por fin recuperar la confianza de la sociedad a través de mejores resultados derivados, tanto de una estrategia integral en materias de seguridad pública honesta y eficiente. Salvaguardar la integridad y los derechos de los ciudadanos, así como preservar el orden y las libertades, son objetivos fundamentales de las políticas, estrategias, planes, programas y acciones de las instituciones responsables de la seguridad pública en el país. De

esta manera tenemos que el diseño y construcción de instituciones de seguridad eficientes y honestas representa, al mismo tiempo, un reto para detener y revertir el deterioro al que por décadas han estado expuestas, y también una oportunidad histórica para contribuir al mejoramiento de la calidad de vida de los mexicanos y reforzar la viabilidad del desarrollo humano sustentable en nuestro país; razón por la cual el daño causado a la institución deberá de tomar peso al momento de determinar la sanción para el elemento de seguridad pública que sea sujeto de procedimiento disciplinario, es decir, deberá de ser analizada de manera minuciosa de qué manera la conducta desplegada por el miembro policiaco, repercute causando un daño en el honor, confianza y credibilidad de la institución.

**Daños infligidos a la ciudadanía.-** Este concepto, se encuentra profundamente relacionado con el concepto que antecede, y es precisamente en esa íntima relación que cobra importancia la valoración del mismo al momento de imponer la sanción al elemento de seguridad pública que cometa alguna conducta ilícita. Superar la limitada confianza de la ciudadanía en las organizaciones policiales es uno de los principales retos a los cuales deberá de hacer frente la reforma de seguridad pública del dos mil ocho; lo cual posibilitará una mayor y mejor participación social en la prevención y combate a la delincuencia. Ahora bien, para generar los mecanismos que permitan a las instituciones de seguridad pública cumplir con la tarea de proteger y servir, es indispensable que la sociedad las reconozca como confiables, profesionales y éticas.

La desconfianza en todo el sistema favorece que los particulares busquen soluciones individuales a sus problemas, buscando la solución más expedita y menos problemática, que muy a menudo se halla al margen de la ley. Con mucha frecuencia, la policía participa en los actos de corrupción por propia iniciativa; pero también es cierto que no se puede exculpar a la sociedad de su parte de responsabilidad, sobre todo cuando en ocasiones de ella parte la iniciativa para que la policía incumpla con la ley. La ignorancia del derecho, de las reglas de los procedimientos formales relacionados con las funciones policiales es, sin duda, un factor que favorece que la corrupción se haga "costumbre" y sustituya a la ley.



Pero también es cierto que, al menos, una buena parte de la sociedad acepta las irregularidades como algo normal, como parte del "sistema", produciéndose a continuación una adaptación de los individuos a ese sistema; es decir, se aprende a vivir dentro de la corrupción y a manejarse dentro de ella, reduciendo los riesgos innecesarios.

Bajo este orden de ideas, la conducta por la cual sea sujeto un elemento de seguridad pública a un procedimiento disciplinario, deberá de ser analizada con rigor, desde la perspectiva del daño causado a la sociedad, con la finalidad de imponer una sanción congruente con los daños efectuados. De esta forma tenemos que si revaloramos los daños que pueden ser efectuados por las conductas de nuestros elementos policiacos tanto a la propia Institución de Seguridad Pública como a la ciudadanía, estaremos acercados a pasos agigantados a cumplir con los objetivos planteados desde el inicio de la reforma en materia de seguridad pública del dos mil ocho. No obstante lo anterior, no debemos de pasar por desapercibido que el problema de seguridad pública, cuenta con muchas aristas, y que si bien es cierto, las formas habituales de proceder que tienen los diferentes cuerpos policiacos de México no son, desde luego, ni modernos, ni legalistas, ni se apegan a derecho. Y son varias, y de diversa naturaleza, las causas que puedan explicarlo. Salarios muy bajos, falta de espíritu público y una noción muy vaga de separación entre el interés público y el interés privado, estructura organizativa basada en la lealtad, mala preparación, entre otras; también es cierto que estamos en presencia de una sociedad que participa en la corrupción y la impunidad.

#### **4.4 CONCLUSIONES.**

**PRIMERA.-** Podemos entender a los derechos humanos como un conjunto de prerrogativas y principios, de aceptación universal, jurídicamente reconocidos y garantizados, que aseguran al ser humano su dignidad, y que las personas tienen frente al Estado y a sus instituciones para impedir que este interfiera, limite, y/o

viole el ejercicio de sus derechos; donde la función del Estado es *reconocer* dichos derechos; y *protegerlos* mediante diversas instituciones, pero siempre para favorecer a dichos titular frente al mundo; situación que sólo se logra a través de las Garantías Individuales.

El derecho al trabajo y su estabilidad, son parte de la Segunda generación de derechos humanos, que desde nuestra Constitución de 19917, encuentran su fundamento en el artículo 123 dónde se otorga protección para cierto grupo de trabajadores, tales como jornaleros, empleados domésticos, artesanos y de una manera general todo contrato de trabajo. Para las reformas de 1960, cómo un régimen especial de excepción, el artículo 123 Constitucional quedo integrado por dos apartados el “A”, compuesto por el texto de las fracciones existentes previas a la reforma, y el apartado “B” integrado por las reformas que fueron objeto de la adición (aquellas que regulaban la relación del Estado y los trabajadores a su servicio). No obstante lo anterior, no debe de pasar por desapercibido que en términos de la fracción XIII Apartado B del artículo 123, en relación con los artículos 115, fracción VIII, segundo párrafo y 116, fracción V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la relación Estado-empleado de los militares, los marinos, los cuerpos de seguridad pública y el personal del servicio exterior, es de naturaleza administrativa y se rige por las normas también administrativas de la ley y reglamentos que les correspondan y que, por lo tanto, las determinaciones que dichas entidades tomen en torno a ésta no constituyen actos de particulares.

**SEGUNDA.-** La reforma del 18 de junio del 2008 a la fracción XIII del artículo 123 Constitucional, tiene su base en los problemas de delincuencia, corrupción e inseguridad que enfrenta nuestro país, razón por la que se estableció que los miembros de las diferentes Instituciones Policiales, tanto de la Federación como de los Estados Municipios y Distrito Federal, así como los Agentes del Ministerio Público y Peritos, pueden ser separados de su cargo, siempre y cuando se haya acreditado que los mismos no cumplen con los requisitos que establecen sus leyes vigentes; y que si éstos llegarán a ser removidos por incurrir

en responsabilidad en el desempeño de sus funciones, el Estado únicamente se encuentra obligado a pagar la indemnización Constitucional y demás prestaciones a las que tenga derecho; por lo que si la autoridad jurisdiccional resolviere que la separación, remoción baja o cese fue injustificada, no procederá la reincorporación al servicio.

Desde el sexenio de con Ernesto Zedillo se advirtieron grandes cambios en materia de seguridad pública, al emitirse la Ley de la Policía Federal Preventiva, el cuatro de enero de 1999, unificando con ello el mando de cuerpos policiacos que antes dependían de diferentes aristas del Poder Ejecutivo: a) los encargados de la prevención y tratamiento de menores, b) de la prevención y readaptación social, y c) de la seguridad privada, que anteriormente dependían de la Subsecretaría de Seguridad Pública de la Secretaría de Gobernación (SEGOB); así como la Policía Federal de Caminos, que previamente estaba a cargo de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT); como excepción a lo anterior, tenemos a la Policía de Migración que se mantuvo a cargo de la SEGOB y a la Policía Fiscal, a cargo de la Secretaría de hacienda y Crédito Público. En el sexenio de Vicente Fox (2000-2006) se propuso la creación de una nueva dependencia, la Secretaría de Seguridad y Servicios de Justicia, que requería fusionar parte de las funciones de la SEGOB y de la Procuraduría General de la Republica (PGR); es decir, que no solamente conociera de trabajos de prevención sino también de los de investigación, persecución, defensoría de oficio y sanción. Dicho proyecto fue corregido, por ejemplo, no se incluyeron las labores de investigación y persecución que realizaba la PGR, dando paso a lo que conocimos como Secretaria de Seguridad Publica Federal (SSP), la cual fue creada mediante decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, adicionando el artículo 30 bis de dicho ordenamiento legal, para encomendarle atribuciones que con antelación estaban asignadas principalmente a la Secretaría de Gobernación. Finalmente, en la administración de Felipe Calderón se intento reestructurar a la Secretaría de Seguridad Pública Federal, por lo que la Policía Federal Preventiva se convirtió en Policía Federal, la cual se concibió como un cuerpo profesionalizado respaldado

por un Servicio Civil de Carrera Policial más funcional, donde aparentemente para ingresar y ascender, los policías eran evaluados y capacitados. La Ley que creó este nuevo cuerpo fue publicada el primero de junio de 2009. La Policía Federal se encuentra obligada a cumplir con los principios de *legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto* a las garantías individuales y los derechos humanos que reconoce la Constitución Política de nuestro país.

**TERCERA.-** La inseguridad y la corrupción tienen sus bases en las instituciones de seguridad pública y la procuración de justicia, es decir, policías y ministerios públicos. Es por ello que el Gobierno Federal, ha realizado innumerables esfuerzos para profesionalizar los cuerpos policiacos, requiriendo como primer paso obtener la capacidad política y jurídica que permita realizar una limpieza interna de dichas corporaciones. Desde el año de 1997 con el Presidente Ernesto Zedillo, se sentaron las bases para la reforma del artículo 123 Fracción XIII del apartado B Constitucional, donde ya se vislumbraba eliminar toda posibilidad de restitución o reinstalación de un policía a través de cualquier medio de defensa; sin embargo después del análisis efectuado por la Cámara de Senadores, la propuesta original de Zedillo dejó la puerta abierta para que el Poder Judicial interpretara la misma dando pauta a la posible reinstalación.

Con fecha 09 de marzo del 2007, el Presidente Felipe Calderón, presentó la propuesta de Decreto para reformar al apartado B Fracción XIII del artículo 123 Constitucional, bajo la idea firme de “redefinir” a la policía como un órgano corresponsable de la investigación penal, devolviéndole las facultades que poco a poco fue perdiendo en la práctica y en las legislaciones secundarias. Para el Ejecutivo Federal era de suma importancia establecer de manera tajante y enérgica la imposibilidad de reinstalación o restitución de los miembros de las instituciones policiacas entre otras, cerrando la puerta a la interpretación de los jueces federales que permitieran lo anterior, tal y como había sucedido con la reforma del Presidente Ernesto Zedillo. Es así como la reforma de 2008, logra materializar la imposibilidad de reinstalación o restitución de los elementos policiacos, sin importar que la autoridad jurisdiccional resolviera que la separación

fuera injustificada, obligando al Estado únicamente al pago de la indemnización correspondiente. Cabe resaltar que no obstante lo anterior, dicha reforma tiene su base en un sistema de despidos y que al obligarnos a agotar las formalidades de un proceso, se convirtió en un camino lleno de vicisitudes para llegar a la depuración policiaca; es importante destacar que históricamente, las reformas policiales sólo son asumidas por un gobierno cuando la situación de corrupción, incompetencia e incapacidad por parte de una policía para controlar la criminalidad y atender adecuadamente las necesidades de la ciudadanía en esas materias, ha llegado a un estado de crisis; hipótesis que surte a la especie en nuestro país desde hace ya más de una década y que día a día continua en detrimento.

**CUARTA.-** Con la publicación de las reformas constitucionales en materia de derechos humanos de fecha 10 de junio de 2011, se apertura a discusión, de nueva cuenta, la posibilidad de ser reinstalados los miembros de seguridad pública a su empleo, cargo o comisión como un derecho humano; dicha posibilidad parecía abrirse paso sustentada en la Teoría de la Ponderación de Derechos analizada por algunos Tribunales Colegiados, sin embargo, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en fechas recientes se ha pronunciado ya al respecto; descartando cualquier posible transgresión de derechos humanos; concluyendo que la reforma constitucional mediante la cual se reformo el artículo 123, apartado B, fracción XIII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en fecha 18 de junio del 2008, se encuentra en plena armonía no solo con la reforma en materia de Derechos Humanos, sino también con lo consagrado en los Tratados Internacionales.

No podemos pasar por desapercibido, que si bien es cierto la reforma constitucional en materia de seguridad pública tiene como objetivo el combate de la delincuencia y corrupción mediante la depuración policiaca, implantando en el cuerpo de su texto la prohibición tajante de su reincorporación, sin importar que autoridad jurisdiccional determine si es justificada o injustificada su remoción; también es cierto que de la aplicación de dicha reforma a lo largo de estos seis años, no ha logrado consolidar los objetivos de la misma. Lo anterior en virtud de

que un porcentaje considerable, de las remociones, no logran acreditar que el elemento de la policía haya efectuado una conducta ilícita, dando pie a que por una parte el procedimiento disciplinario tenga su origen en una falta de carácter administrativa, y dos, que el órgano jurisdiccional únicamente se enfoque al estudio de los elementos de forma; sin que con ello se logre de manera eficaz deshacerse de los malos elementos. Ahora bien, y en virtud de que constitucionalmente nos encontramos impedidos para resarcir la remoción injustificada de un elemento que aún y logrando acreditar que no realizó la conducta delictiva, pueda ser reinstalado en su empleo cargo o comisión; del resultado de la presente investigación, podemos concluir que la respuesta, para acercarnos a cumplir los objetivos planteados desde el año 2008 en la reforma de seguridad pública, encuentra su base en el procedimiento disciplinario al brindar una mayor valoración a los daños que la conducta del posible infractor, haya efectuado tanto en la propia institución de seguridad pública, como en la ciudadanía, toda vez que es precisamente dicho daño es el que merma el concepto de “confianza” bajo el cual debe de estar sustentado nuestra seguridad pública.

## BIBLIOGRAFÍA

1. ABRAMOVICH, Víctor y Curtis Christian, *Los derechos sociales como derechos exigibles*, 2da. ed., Madrid, Trotta, 2004, Colección Estructuras y Procesos, Serie Derecho.
2. -----, *Derechos sociales*, México, Editorial Doctrina Jurídica Contemporánea, 2003.
3. ACOSTA ROMERO, Miguel, *Derecho Administrativo Especial*, 4ta ed., México, Porrúa, 2000.
4. BAZDRECH, Luis, *Garantías Individuales, Curso Introductorio*, 5ta ed., México, Trillas, 1998.
5. BURGOA ORIHUELA, Ignacio, *Las garantías individuales*, 35ta ed., México, Porrúa, 2002.
6. ARANGO, Rodolfo, *El concepto de derechos sociales fundamentales*, Bogotá, Colombia, Legis, 2005.
7. CARRANCÁ, Y RIVAS Raúl, *Reforma Constitucional de 2008 en materia de justicia penal y seguridad pública*, México, Porrúa, 2010.
8. DEL CASTILLO DEL VALLE, Alberto, *Derechos humanos, garantías y amparo*, México, Ediciones Jurídicas Alma, 2008.
9. -----, *Garantías del Gobernado*, 2da ed., México, Ediciones Jurídicas Alma, 2005.
10. -----, *Versión esquemática y diccionario de garantías individuales*, México, Ediciones Jurídicas Alma, 2006.
11. CASTRO, Juventino V, *Garantías y amparo*, 14ta ed., México, Porrúa, 2006.
12. DAVALOS, José, *Un nuevo artículo 123, sin apartados*, 3°. edición., México, Porrúa, 1998.
13. GONZALEZ, Patricia, *Política de Seguridad*, Guatemala, FLACSO, Colección cuadernos de seguridad y defensa 1, 2003.
14. -----, *Seguridad Ciudadana*, Guatemala, FLACSO, Colección cuadernos de seguridad y defensa 2, 2003.
15. FAYA VIESCA, Jacinto, *Teoría Constitucional*, México, Porrúa, 2002.
16. FERNANDEZ, RUIZ Jorge, *Derecho Administrativo y Administración Pública*, México, Porrúa- Universidad Nacional Autónoma de México, 2006.
17. PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, *Las garantías individuales, parte general*, México, 2004, Colección Garantías Individuales I.
18. Programa Nacional de Seguridad Pública 2008-2012. Secretaría de Seguridad Pública.

19. VELA, Manolo y Lazo, Aracely, *Seguridad, defensa y política de defensa: alcances, límites y relaciones*, FLACSO, Colección cuadernos de seguridad y defensa 4, 2003.

## MULTIMEDIA

20. ACEVES GUTIÉRREZ, Laura Emilia, *El orden jurídico mexicano en la lucha contra la corrupción en los cuerpos de Seguridad Pública del Distrito Federal*, 2010.  
<http://derecho.posgrado.unam.mx/congresos/ConlbeConMexDA/ponypr og/LauraEAceves.pdf>. Consultado 30 de julio de 2012.
21. BAQUERIZO MINUCHE, Jorge, *Colisión de derechos fundamentales y juicio de ponderación*, Guayaquil, 2009.  
[http://www.alfonsozambrano.com/corte\\_constitucional\\_ec/doctrina/0803 11/dpc-colision\\_derechos\\_fundamentales.pdf](http://www.alfonsozambrano.com/corte_constitucional_ec/doctrina/0803 11/dpc-colision_derechos_fundamentales.pdf). Consultado 04 de noviembre de 2013.
22. Comisión Nacional de Derechos Humanos, México, noviembre 2013.  
[http://www.cndh.org.mx/Que\\_Son\\_Derechos\\_Humanos](http://www.cndh.org.mx/Que_Son_Derechos_Humanos). Consultado 4 de noviembre 2013.
23. Concepto de Estabilidad Laboral, Tema y Caso, Fundación Pro Humana, Chile, [http://www.prohumana.cl/index.php?option=com\\_content&task=view&id=2872&Itemid=90](http://www.prohumana.cl/index.php?option=com_content&task=view&id=2872&Itemid=90). Consultado 15 de enero de 2012.
24. Consulta Mitofsky, *Evaluación final de gobierno, Presidente Vicente Fox*, en Encuesta Nacional de Viviendas, noviembre 2006, p.
25. Consulta Mitofsky, *Décima Encuesta Nacional de Percepción de seguridad Ciudadana en México*, México, Marzo 2012.  
<http://consulta.mx/web/images/mexicoopinapdf/Decima%20Encuesta %20Nacional%20sobre%20Percepcion%20de%20Inseguridad %20Ciudadana.pdf>. Consultado 12 de mayo 2012.
26. Clasificación de los Derechos Humanos, La Guía, México, 10 de junio de 2008. <http://derecho.laguia2000.com/parte-general/clasificacion-de-los-derechos-humanos>. Consultado 4 de noviembre 2013.
27. Dictamen emitido por la Cámara de Senadores fecha de publicación: 12 de diciembre del 2007, Proceso Legislativo de la reforma publicada el 18 de Junio del 2008.  
[http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum\\_crono.htm](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum_crono.htm). Consultado 16 de Junio de 2012.
28. Exposición de Motivos de la Iniciativa del Ejecutivo para reformar el Artículo 123 Constitucional, México, 10 de diciembre de 1997.  
<http://www2.scjn.gob.mx/leyes/UnProcLeg.asp?nIdLey=130&nIdRef=154&nIdPL=1&cTitulo=CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS>



MEXICANOS&cFechaPub=08/03/1999&cCateg=DECRETO&cDescPL=EXPOSICION DE MOTIVOS.

29. GARCÍA, PÉREZ Salvador, *El Derecho a la Estabilidad en el Trabajo*, Debate ITESO, Tlaquepaque, Jalisco, N°11, 29 de octubre de 2004 a 24 de abril de 2006.  
<http://debate.iteso.mx/numero11/Articula/Estabilidad.htm>. Consultado 15 de enero de 2012.
30. Gasto Programable en Seguridad Pública 2001-2009, México, H. Congreso de la Unión. LXI Legislatura. Centro de Estudios de las Finanzas Publicas, octubre de 2009.  
<http://www.cefp.gob.mx/intr/edocumentos/pdf/cefp/2009/cefp0742009.pdf>. Consultado 12 de mayo de 2012.
31. Gorra, Daniel G, *Teoría de la Argumentación Jurídica de Robert Alex: Sistema de Ponderación de Principios*, [http://www.miguelcarbonell.com/artman/uploads/1/teoria\\_de\\_la\\_argumentacion\\_juridica\\_alex.pdf](http://www.miguelcarbonell.com/artman/uploads/1/teoria_de_la_argumentacion_juridica_alex.pdf), pág 2, Consultado 28 de abril 2014.
32. Iniciativa presentada por el Ejecutivo Federal el 9 de marzo del 2007 (fecha de publicación: 13 de marzo del 2007), Proceso Legislativo de la reforma publicada el 18 de Junio del 2008.  
[http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum\\_crono.htm](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum_crono.htm). Consultado 16 de junio 2012.
33. MAYER-SERRA, Elizondo Carlos y Magaloni, Kerper Ana Laura, *La depuración de las corporaciones policiacas y el Juicio de Amparo*, Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2010.  
<http://www.ejournal.unam.mx/bmd/bolmex129/BMD000012903.pdf>. Consultado 21 de mayo 2012.
34. OJEDA VELÁZQUEZ, Jorge, *Reinserción social y función de la pena*, Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2012. <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/7/3169/7.pdf>, pág.70. Consultado 09 abril del 2015.
35. SOCORRO, Felix, *Estabilidad Laboral: otro paradigma que cambia*, Clima Laboral, GestiPolis.com, Bogotá, Colombia junio de 2004, <http://www.gestiopolis.com/canales2/rrhh/1/estlabfelix.htm>. Consultado 15 de enero de 2012.
36. The Pew Global Acctitude Project, *Global opinion trends, 2002-2007*, The research Center Protecj Washington, D.C., USA, 2007.

## LEGISLACIÓN

37. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
38. Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública.
39. Ley de la Policía Federal vigente
40. Reglamento de la Ley de la Policía Federal.

41. Reglamento Interior de la Secretaría de Seguridad Pública.
42. Código de Ética de los Servidores Públicos de la Administración Pública Federal.

### **SENTENCIAS**

43. Primer Tribunal Colegiado del Trigésimo Circuito con sede en el Estado de Aguascalientes en Amparo Directo expediente 316/2012. Obtenidas mediante respuesta al Sistema de Acceso a la Información Mexiquense de fecha 05 de junio de 2014, con numero de folio 00282214.
44. Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en Amparo Directo en Revisión expediente 1996/2012. Sistema de Acceso a la Información Mexiquense de fecha 05 de junio de 2014, con número de folio 00282214.