



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE SAN LUIS POTOSÍ

**Facultad de Derecho
Facultad de Psicología
Facultad de Ciencias Sociales y Humanidades**

**“VIOLACIONES A DERECHOS HUMANOS DENTRO DE LOS
PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS DE BAJA DE LOS
POLICÍAS EN MÉXICO”**

TESIS

para obtener el grado de

MAESTRO EN DERECHOS HUMANOS

presenta

José Rubén González Ramos

Director de tesis

Mtro. Laurencio Faz Arredondo



Generación 2015-2017

San Luis Potosí, S.L.P., a noviembre de 2017

A todas las personas que contribuyeron a la elaboración del presente trabajo. En especial a las que me impulsaron a lograr la meta, que confiaron en que la cumpliría, que me animaron a seguir adelante. Mi eterno agradecimiento.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN.....	1
CAPÍTULO PRIMERO	
CONTEXTO HISTÓRICO Y JURÍDICO DEL POLICÍA	
1.1. Antecedentes del concepto de seguridad pública.....	5
1.2. Antecedentes del concepto de policía.....	6
1.2.1. Etimología de la palabra policía.....	6
1.2.2. Evolución de la palabra policía.....	6
1.3. Antecedentes históricos de la seguridad pública y el policía en México.....	8
1.4. Percepción del policía en la sociedad mexicana.....	10
1.5. Policía como grupo vulnerable.....	18
CAPÍTULO SEGUNDO	
PANORAMA JURÍDICO Y PROCEDIMIENTO DE BAJA DEL POLICÍA	
2.1. Panorama jurídico del policía.....	31
2.1.1. Panorama constitucional.....	31
2.1.2. Panorama federal.....	34
2.1.3. Panorama estatal.....	35
2.1.4. Panorama municipal.....	38
2.2. Relación jurídica entre el Estado y el policía.....	38
2.3. Procedimiento administrativo de baja de las corporaciones de seguridad pública.....	41
2.3.1. Causas de baja de los policías.....	44
2.4. Evaluaciones de control de confianza.....	47
2.4.1. Etapa socioeconómica.....	56
2.4.2. Etapa psicológica.....	58
2.4.3. Etapa médica.....	65
2.4.4. Etapa toxicológica.....	66
2.4.5. Etapa poligráfica.....	68
CAPÍTULO TERCERO	
DERECHOS HUMANOS VIOLADOS DURANTE LOS PROCEDIMIENTOS DE BAJA Y PONDERACIÓN	
3.1. Derecho a la estabilidad laboral.....	72
3.2. Derecho a la impartición de justicia de forma imparcial e independiente.....	83
3.3. Derechos a la legalidad y seguridad jurídica.....	103
3.4. Derecho a la suplencia de la queja en favor del trabajador.....	110
3.5. Derecho a la presunción de inocencia.....	115
3.6. Derecho a la no discriminación (igualdad).....	128
3.7. Derecho a la salud.....	131
3.8. Ejercicio de ponderación entre los derechos humanos afectados y el derecho a la seguridad pública de la sociedad.....	136
3.8.1. Paradigma constitucional utilizado por el Estado Mexicano.....	136
3.8.2. Justificación del ejecutivo y el legislador de la reforma constitucional del artículo 123, apartado B, fracción XIII.....	144
3.8.3. Fórmula del peso de Robert Alexy.....	151
3.8.3.1. Reglas y principios.....	151
3.8.3.2. Los subprincipios en la proporcionalidad.....	153

3.8.3.3. La escala y la fórmula del peso	154
3.8.3.4. Aplicación de la fórmula del peso al caso concreto.....	156
A. Ponderación entre estabilidad laboral y seguridad pública.....	158
B. Ponderación entre impartición de justicia de forma imparcial e independiente y seguridad pública	167
C. Ponderación entre legalidad y a la seguridad jurídica y seguridad pública	172
D. Ponderación entre la suplencia de la queja en favor del trabajador y seguridad pública. 177	
E. Ponderación entre la presunción de inocencia y seguridad pública.....	180
F. Ponderación entre la no discriminación (igualdad) y la seguridad pública	185
G. Ponderación entre la salud y la seguridad pública	188
CONCLUSIÓN	191
FUENTES	195

INTRODUCCIÓN

Al referirnos a la policía mexicana, casi inmediatamente se viene a la mente la pésima reputación del gremio policial. Percepción que ha sido adquirida a lo largo de la historia, principalmente como consecuencia de la corrupción y la delincuencia en la se encuentra inmersa la sociedad del país.

Los cuerpos policiales son los responsables de la seguridad en nuestra comunidad. Sin embargo, son comunes los comentarios que revelan que gran parte de la ciudadanía tiene la percepción de que los policías son personas corruptas, desleales, con poca preparación, transgresores de derechos humanos, torturadores, inclusive se les relaciona con la delincuencia organizada y la corrupción.

Una parte importante de la sociedad pocas veces se percata de que los policías también son humanos, regularmente menospreciados, trabajadores con familia, que cumplen con jornadas laborales excesivas y sin retribución alguna por horas extra, con actividades de alto riesgo, sueldos raquíticos, sin seguridad social eficaz, ni estabilidad en el empleo.

Existe escaso interés en la situación por la que atraviesan los policías en el país. A pesar de la importante función que realizan, la sociedad los mira de forma despectiva, sin observar que están siendo víctimas de violaciones a derechos humanos por parte del Estado, sin recibir apoyo de ninguna índole. Lo que los convierte en un grupo social con una problemática invisible por la mayoría de la población.

Por lo anterior, se busca determinar y visualizar el panorama jurídico violatorio de derechos humanos en el que se encuentran inmersos los policías, especialmente al momento de ser despedidos mediante procedimientos administrativos de baja con apoyo en la reforma constitucional en materia de seguridad pública del gobierno calderonista en 2008. Se busca determinar los problemas de restricción en el disfrute de sus derechos y la responsabilidad del Estado de dar un giro a tales transgresiones con la finalidad de respetar estos derechos fundamentales en favor de los policías.

Lo que antecede se pretende lograr mediante una contraposición entre los derechos humanos de los elementos de seguridad pública que se consideran violentados, con la normatividad en materia de seguridad pública tanto constitucional como secundaria, así como con las prácticas efectuadas dentro de los procedimientos de baja señalados, las sentencias que derivan de los mismos y los criterios judiciales que han sido emitidos sobre este tema.

Dentro de los procedimientos de baja, los elementos policiacos son víctimas de violaciones a los derechos humanos a la estabilidad laboral, a la impartición de justicia de forma imparcial e independiente, a la legalidad y a la seguridad jurídica, a la suplencia de la queja en favor del trabajador, a la presunción de inocencia, a la no discriminación (igualdad) y a la salud. Dichas violaciones a derechos humanos se materializan desde en el contenido de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las leyes secundarias en la materia, las prácticas dentro en los procedimientos administrativos de baja, y los criterios adoptados por los tribunales judiciales que han revisado referidos procedimientos. Lo que ha permitido la subsistencia de actos de autoridad que transgreden derechos humanos en perjuicio de los policías.

La problemática de las violaciones a los derechos humanos en perjuicio de los policías en los procedimientos de baja comienza en la relación que actualmente tienen los elementos policiacos con el Estado Mexicano, misma que será analizada en el presente trabajo.

Las violaciones a derechos humanos de los policías emergen principalmente del contenido del artículo 123, apartado B, fracción XIII, segundo párrafo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Del que a primera vista se desprende que al policía se le transgreden derechos humanos en materia laboral, específicamente el relativo a la estabilidad en el empleo. En virtud de que, si se decreta la destitución de un elemento policiaco, a pesar de que mediante un medio de defensa posterior se determine la ilegalidad de esa baja, de cualquier manera queda prohibida su reinstalación.

Otra arista de la problemática abordada, es la forma en que se encuentra regulado en las leyes secundarias lo inherente al procedimiento administrativo de baja de los elementos policiales. En la redacción de las diversas legislaciones que regulan el sistema de seguridad pública nos encontraremos con violaciones a derechos humanos en perjuicio de los policías. Precisamente otra de las génesis de las violaciones a derechos humanos de los policías que se analiza en el trabajo es la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Debido a que, de la redacción del dispositivo legal en comento, se desprende la violación al derecho humano a la impartición de justicia imparcial e independiente como se demuestra en el presente trabajo.

Otro de los abordajes que se realiza es la transgresión a derechos humanos de los policías durante el desarrollo del procedimiento administrativo de baja de las instituciones de seguridad pública. Dentro de estos procedimientos se efectúan una serie de prácticas violatorias de derechos humanos, principalmente vinculados con la impartición de justicia respetando las debidas garantías judiciales a la legalidad, la seguridad jurídica, la garantía de audiencia, entre otras.

También se analiza la problemática de los criterios de las autoridades jurisdiccionales encargadas de estudiar el tema, pues se afirma que las mismas han permitido la violación sistemática de los derechos humanos en perjuicio de los policías. Para lo cual fueron apreciadas algunas sentencias, así como diversos criterios aislados y jurisprudenciales emitidos por el Poder Judicial de la Federación.

Finalmente se trabajó con la legislación en materia de seguridad pública existente en los tres niveles de gobierno, así como con derechos humanos de primera y segunda generación, es decir civiles y políticos, sociales y culturales.

Este trabajo también se pretende establecer que jamás se debe perder de vista la naturaleza humana de los elementos policiales. Por lo que se identifican los motivos por los cuales la policía tiene una imagen generalmente negativa en la sociedad, misma que derivó en que se omite observar las violaciones a sus derechos humanos, incluso se haya permitido la institucionalización de las mismas, sin reacción alguna de la sociedad en general.

Finalmente se lleva a cabo una confrontación entre los derechos humanos del policía que se consideran transgredidos, con el derecho a la seguridad pública. Esto se hace mediante un ejercicio de ponderación de derechos humanos propuesto por el garantista Robert Alexy. Lo que se pretende poner en la balanza la seguridad pública que se pretende salvaguardar con la reforma constitucional de 2008, en coalición con los derechos humanos de los que son titulares los propios policías.

Lo anterior para efecto de detectar si existe alguna justificación que legitime la prohibición constitucional de reinstalación de los policías. Es decir, si tal precepto constitucional parte del hecho de haber realizado una adecuada ponderación de los contenidos esenciales de los derechos colisionados, pues el principio de la proporcionalidad exige que los medios de los cuales se hace uso para alcanzar una finalidad determinada sean los apropiados.¹

¹ Véase José Gregorio Nava García, “Doctrina y Filosofía de los Derechos Humanos: Definición, Principios, Características y Clasificaciones”, *Razón y Palabra*, 2012, vol. 17, núm. 81, Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, p. 12.

CAPÍTULO PRIMERO

CONTEXTO HISTÓRICO Y JURÍDICO DEL POLICÍA

1.1. Antecedentes del concepto de seguridad pública

Antes de adentrarnos en el plano de antecedentes y evolución del concepto *policía*, es necesario establecer lo que debemos entender por seguridad pública en el contexto mexicano. México es un país que sufrió un proceso de colonización española que derivó en que sus instituciones públicas y conceptos de Estado fueran fuertemente influenciados por los ideales de la modernidad europea.

Entre los conceptos arraigados en el modelo de Estado moderno, unos de los más sobresalientes es el de la división de poderes, así como el clásico concepto de limitar el poder del Estado con las libertades que le corresponden al ciudadano. Lo anterior con las evidentes limitantes y deficiencias de la modernidad consistentes en la exclusión y discriminación por distintas razones, como la raza o el género. Empero esta concepción es útil para introducirnos en el concepto de la seguridad pública.

Las promesas de la modernidad efectuadas en la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, establecen que uno de los derechos naturales e imprescriptibles del hombre es la seguridad. “[...] La garantía de los derechos del hombre y del ciudadano necesita una fuerza pública; esta fuerza es instituida para el beneficio de todos y no para la utilidad particular de aquellos a quienes está confiada.”² Rousseau señala que pactar la creación de esa fuerza pública “[...] es un acto de soberanía de la voluntad general, soberanía que garantiza la solidez de esa fuerza pública o gobierno instituido para el bien público.”³

Podemos apreciar que, en la modernidad, la seguridad era considerada tanto un derecho de la población, como una obligación del Estado en el sentido de que

² Samuel González Ruiz *et al.* *Seguridad pública en México: problemas, perspectivas y propuestas*, México, UNAM, 1994, p. 31.

³ *Loc. cit.*

este se encontraba obligado a proporcionarla. De dicha seguridad depende el ejercicio de las libertades prometidas en documentos como la aludida Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano.

Cabe señalar que el concepto de seguridad continuó con una constante evolución, porque es evidente que lo plasmado hasta este momento contraviene de forma clara el concepto burgués moderno consistente en “[...] el espíritu liberal que supone la no intervención estatal en la vida privada de los ciudadanos.”⁴

Es entonces que el concepto de seguridad pública toma un giro que implica cada vez un estado menos intervencionista en las relaciones entre individuos, que pasó al gobierno a realizar simples funciones de vigilancia. El Estado gendarme, limitado a proporcionar seguridad como es su obligación, pero sin caer en el intervencionismo, mucho menos en el uso discrecional de la fuerza pública.

1.2. Antecedentes del concepto de policía

1.2.1. Etimología de la palabra policía

La “[...] palabra “policía” proviene del griego *politeía*, y significa *gobierno, estado o ciudadanía* [...]”⁵ La etimología de la palabra refiere a todo lo tendiente a temas públicos. Posteriormente evolucionó al latín “*politia*”⁶ y también se utilizó para referir al gobierno o al Estado. Tiempo después se utilizó para describir la administración pública gubernamental.

1.2.2. Evolución de la palabra policía

⁴ *Ibid.*, p. 32.

⁵ Jorge Vargas Morgado, *La Policía, Condición Jurídica*, México, Liber Iuris Novum, 2011, p. 5.

⁶ *Loc. cit.*

La palabra “policía” ha pasado por un proceso evolutivo hasta llegar a lo que actualmente significa. Desde que en el medievo, en los modelos de Estado absolutistas se entendía que el soberano podía intervenir mediante la fuerza para el bienestar de la sociedad. “[...] Estas condiciones sociales y políticas crean [...] la ciencia de la policía [...] y su figura jurídica el *Ius Politiae* (que en sentido genérico actual significa la ciencia de la administración pública).”⁷

En un inicio el concepto de policía era mucho más amplio, se refería al buen gobernar, a la pericia de la administración pública. La seguridad pública únicamente era una parte de lo que trataba la *politia*, que implicaba la administración o gobierno completo de una ciudad.

Con el paso del tiempo, el concepto de policía fue evolucionando “[...] y el concepto de policía como el arte de gobernar desapareció para ceder el paso al concepto que tendría la función ideológica de [...] encargada de la seguridad pública [...]”⁸. La policía fue neutralizada políticamente y se limitó a la seguridad de la población dejando de lado el concepto amplio que solía tener.

De forma posterior a despolitizar el concepto de *policía*, ahora el capitalismo dio otro paso evolutivo conceptual, el dominio del concepto del libre mercado limitó aún más el campo conceptual de la palabra multicitada, pues trasladó el concepto únicamente a campo del Estado gendarme. “[...] Llevó paulatinamente a la policía a ocuparse de la protección de la propiedad privada, en tanto derecho consagrado [...] y protegido por la fuerza pública, especializándose en la prevención y persecución de los transgresores de esa propiedad.”⁹

Existe poca relación entre la etimología de la palabra con la connotación que le damos en la actualidad. El motivo es la evolución etimológica al utilizar la misma, empero la palabra siempre ha tenido implícita relación a las actividades del sector gubernamental. Actualmente se utiliza de forma específica para referirse a la actividad que implica brindar seguridad la población.

⁷ S. González Ruiz, *op.cit.*, pp. 25 s.

⁸ *Ibid.*, p. 30.

⁹ *Ibid.*, p. 35.

1.3. Antecedentes históricos de la seguridad pública y el policía en México

Ahora se precisan los antecedentes de seguridad pública y de la policía en México. Inicialmente tenemos el derecho penal indígena prehispánico, que era severo y hasta cierto punto los colonizadores lo llegaron a considerar violento por la poca comprensión que tenían de la cosmogonía de los pobladores de América. Sin embargo, es importante destacar que pocas veces se llegaba a cristalizar un delito y la ejecución de una pena en la época prehispánica, debido a la referida cosmovisión del indígena, que rara vez estaba dispuesto a cometer un ilícito.¹⁰

Los aztecas, una de las culturas indígenas más importantes en la época prehispánica, en materia de seguridad, constituyeron una especie de Estado Mayor conformado por el *Tlatoani*, así como el sacerdote más importante, y cuatro consejeros, que se encargaban de nombrar un jefe de seguridad para cada uno de los *calpullis*.¹¹ y a cada uno de los auxiliares de dichos jefes de seguridad. Cabe señalar que aludidos funcionarios pertenecían a la llamada nobleza o clase alta mexicana. Otro punto a destacar de esta sociedad era la existencia de una clasificación de policías, los que perseguían delitos, los “[...] de tránsito por donde pasaban las canoas, o los vigilantes que calificaban la calidad de los tributos.”¹²

Durante el virreinato los encargados de la seguridad pública fueron los cabildos, sin llegar a desarrollar una policía estructuralmente sólida. De forma posterior a la independencia, específicamente en 1825, el Congreso Federal creó el cuerpo de “Celadores Públicos”,¹³ que es considerado como el primer antecedente de la policía preventiva como institución en México.

¹⁰ Véase Guillermo Floris Margadant, *Introducción a la Historia del Derecho*, México, Esfinge, 2006, p. 31.

¹¹ El *calpulli* era la organización territorial, social y económica de los mexicanos. Véase Roberto Redfield, “El calpulli-barrio en un pueblo mexicano actual”, *Nueva Antropología. Revista de Ciencias Sociales*, tomo 18, 1982, pp. 85-98.

¹² Jesús Martínez Garnelo, *Seguridad Pública Nacional*, México, Porrúa, 1999, p. 30.

¹³ J. Vargas Morgado, *op.cit.*, p. 16.

Desde un punto de vista constitucionalista, nos remontamos a la Constitución de Cádiz, de origen español, pero vigente en México en los primeros años de independencia, la cual estipulaba que “[...] quedaba a cargo de los ayuntamientos la policía, la seguridad de las personas y bienes de los vecinos, así como la conservación del orden público.”¹⁴ En cambio, en la Constitución de 1824 se omitió establecer como obligación del Estado “[...] velar y preservar la seguridad pública, como si estuviera dada por sentada, y no fuera necesario hacer mención de tal circunstancia.”¹⁵

La Constitución de 1857 delegó la seguridad pública, de una forma muy general, a las entidades federativas. Pero la obligación del Estado de otorgar seguridad pública a sus gobernados seguía dándose por sentada, continuaba sin aparecer de forma expresa en la norma fundamental.¹⁶ Sin embargo, lo que sí se consolidó fue la estructura estatal que establece que el “[...] poder judicial se encargará de imponer sanciones penales, y la autoridad administrativa de imponer infracciones.”¹⁷

En cuanto a la Constitución vigente, es decir la de 1917, debemos advertir que una de las cuestiones más importantes que aportó a la seguridad pública fue el hecho de establecer que “[...] las penas son propias de los tribunales y las sanciones administrativas son propias de las autoridades de esa misma índole.”¹⁸

Ahora bien, dejando de lado la constitución, pasemos a la legislación secundaria, en la que en materia federal tenemos lo siguiente:

[...] el 6 de mayo de 1968, se estableció la policía rural para la seguridad de los caminos. En 1968, se promulga el reglamento estableciendo la policía de los cuarteles, antecedente de la policía militar. En 1979, en la memoria de la Secretaría de Hacienda, se anuncia la creación de un

¹⁴ Juan Ramírez Marín, *Seguridad Pública y Constitución*, México, Porrúa, 2003, p. 240.

¹⁵ *Ibid.*, p. 246.

¹⁶ *Ibid.*, p. 254.

¹⁷ Véase J. Vargas Morgado, *op.cit.*, pp. 20 s.

¹⁸ *Ibid.*, p. 20.

cuerpo especial de policía fiscal. En 1900, se establece la compañía de guardias de la presidencia, y hasta el año de 1922, se promulga el reglamento de la policía de puertos. En el año de 1935 se instala la Policía Federal de Obras Hidráulicas, luego en 1944 se establece la policía forestal federal, posteriormente en 1951, se crea la policía fiscal del Distrito Federal, y por último, en el año de 1953, se instaura la policía Federal de Caminos.¹⁹

1.4. Percepción del policía en la sociedad mexicana

Las corporaciones de policía en México, a través de la historia, por antonomasia han sido el medio por el cual los líderes del Estado han hecho valer de manera coercible sus determinaciones. En ocasiones justas y apegadas a la ley, en otras, injustas e ilegales. Recordemos la matanza de estudiantes de 1968, o la más reciente matanza estudiantil en Ayotzinapa.²⁰ Estos eventos en gran medida explican a nivel general la imagen negativa que la mayoría de la población mexicana tiene de la policía. Estos acontecimientos y otras prácticas cotidianas como la corrupción, aunadas a las inverosímiles condiciones laborales de los cuerpos policiacos, acarrearán un aspecto superlativamente negativo del policía ante la sociedad, que desemboca en que las transgresiones a derechos fundamentales de los elementos policiales sean invisibilizadas.

Incluso los mismos policías tienen una imagen negativa de su profesión, tal y como fue evidenciado en el trabajo realizado por la antropóloga Azaola Garrido, en el que los elementos policiacos utilizan términos peyorativos para autodescribirse, ellos

¹⁹ Ricardo Flores Banda, *La violación a los derechos humanos del ex integrante de las instituciones de seguridad pública dado de baja sin causa justificada*, tesis, San Luis Potosí, UASLP, 2014, p. 15.

²⁰ Excélsior, "Excélsior", 9 de octubre de 2014, <http://www.excelsior.com.mx/nacional/2014/10/09/985956>, consultado el 5 de octubre de 2015.

mismos se consideran “[...] rateros, abusivos, prepotentes, ignorantes, sucios, alcohólicos, corruptos, rudos, drogadictos y agresivos.”²¹

Existen infinidad de documentos que ponen en evidencia esta situación, como la Evaluación Social del Proyecto Mejoramiento de la Acción de la Policía Municipal de Tuxtla Gutiérrez, en el Estado de Chiapas, visible en la página de internet de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe de la UNO. Este estudio señala que las fuerzas de seguridad pública municipal de dicho municipio reciben su sueldo, además de “[...] ingresos adicionales por acciones deshonestas o por no hacer su trabajo [...]”.²² Esto esclarece actos de corrupción que dejan una indudable mala fama que deriva en la percepción negativa de gran parte de la población respecto a sus cuerpos policiacos.

En ese contexto resulta complicado apreciar al elemento de policía como víctima y no como victimario. La mayoría de la sociedad considera que casi todos los policías “[...] violan habitualmente derechos civiles y políticos de los ciudadanos, cometiendo irregularidades, abusos de poder y actos de maltrato [...]”²³ en perjuicio de la población mexicana. Violaciones a derechos humanos que particularmente “[...] conciernen a la detención arbitraria; la discriminación; la inculpación ilegal; la violación al derecho a la integridad física, la dignidad, el honor y la libertad personal; el trato cruel, degradante e inhumano; y las injerencias arbitrarias en el interés superior del niño.”²⁴

²¹ Elena Azaola, “Imagen y autoimagen de la policía en la Ciudad de México”, *Revista Veredas*, 2006, p. 330.

²² Comisión Económica para América Latina y el Caribe de la UNO, “Comisión Económica para América Latina y el Caribe”, <http://www.cepal.org/ilpes/noticias/paginas/1/52961/Doc-37.pdf>, consultada el 14 de noviembre de 2016.

²³ Elena Azaola Garrido y Miguel Ángel Ruiz Torres, *Investigadores de papel. Poder y derechos humanos entre la Policía Judicial de la Ciudad de México*, México, s.e., 2006, p. 5, (en adelante, *Investigadores de papel*).

²⁴ Elena Azaola Garrido y Miguel Ángel Ruiz Torres, “Papeles policiales: abuso de poder y eufemismo punitivo en la Policía Judicial de la ciudad de México”, *Desacatos*, núm. 33, mayo-agosto 2010, p. 97, (en adelante, *Papeles policiales*).

Es mediante este tipo de prácticas transgresoras a derechos humanos que los policías mexicanos han perdido la confianza de la mayoría de los miembros de la sociedad, pues “[...] la detención arbitraria o ilegal, la coacción, la extorsión, la privación ilegal de la libertad, la tortura y todas aquellas calificadas como violaciones a la integridad personal y al derecho al debido proceso judicial [...]”²⁵ son modos de actuar de autoridad policial altamente reprobables en cualquier sistema de convivencia.

La percepción negativa y de desconfianza que se tiene de la policía deriva entonces de la corrupción y el abuso de poder, pues “[...] existen amplios espacios para la actuación discrecional, la arbitrariedad, el uso excesivo de la fuerza y el abuso policial [...]”,²⁶ situación que deja en descontento a un sector amplio de la población. Lo que permite dispositivos legales violatorios de derechos humanos de los policías, incluso constitucionales, como en el caso mexicano.

Los elementos policiales “[...] realizan reportes de investigaciones nunca llevadas a cabo y basan la apariencia de eficiencia en la presentación de informes inventados [...]”,²⁷ es decir, se escudan en un lenguaje legal para efectuar un ejercicio de poder arbitrario en perjuicio de la sociedad. Lo que deriva en la poca estima e identificación que se tiene con el policía.

En ese contexto debemos señalar que en el sistema penal inquisitivo, del que aún quedan algunos rezagos por la reciente reforma que cambió al sistema penal acusatorio, ha permitido el incremento de la percepción negativa que se tiene de los cuerpos policiacos mexicanos porque era un sistema basado en la “[...] averiguación previa, el cual permite recabar datos que puedan tener valor probatorio en el juicio,

²⁵ Elena Azaola Garrido y Miguel Ángel Ruiz Torres, “El rol de la corrupción en la reproducción institucional de la Policía Judicial de la ciudad de México”, en Sergio Aguayo Quezada y Raúl Benítez Manaut (eds.), *Atlas de la seguridad y la defensa de México 2012*, México, Atril excelencia editorial, p. 119, (en adelante *El rol de la corrupción*).

²⁶ Arturo Alvarado Mendoza y Carlos Silva Forné, “Relaciones de autoridad y abuso policial en la Ciudad de México”, *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 73, núm. 3, 2011, p. 470.

²⁷ *El rol de la corrupción*, p. 125.

anima a la policía [...] a fabricar pruebas para conseguir que se dicte la sentencia condenatoria [...]"²⁸

Esta situación incrementa la desconfianza que la mayoría de la población mexicana tiene en sus policías. Las actuaciones dentro del antiguo sistema penal eran altamente conocidas, se prestaban a detenciones arbitrarias y violaciones a los derechos mencionados anteriormente. "La validez de la confesión como prueba autoincriminatoria, aunada a la facultad de "custodiar" al detenido durante horas, hace que la coacción física, psicológica y/o moral, y la tortura, a pesar de no ser reconocidas por los policías, sean de hecho practicadas regularmente."²⁹

En términos generales podemos señalar que la desgastada percepción que tiene un importante sector de la sociedad respecto de los policías ha llegado a tal grado que el policía se vuelve temido y aborrecido por ciertos sectores sociales, desagrado que queda evidenciado con el propio actuar de los elementos de seguridad pública y la percepción violenta que tienen de su labor.

El uso de la violencia contra los individuos criminalizables es justificado por los policías como una necesidad de la labor policial, en un mundo moral maniqueo dividido entre ellos y los enemigos (el resto de la sociedad): "estamos trabajando en la calle y eso significa que *tenemos que golpear gente* porque así es la calle, la gente es mala" [...].³⁰

Lo que antecede es posible debido a que contamos con normatividad que se presta para efectuar detenciones arbitrarias por el plazo de 48 horas hasta que se resuelva la situación jurídica del detenido. Lo que implica que la población vea a los elementos policiacos con cierto temor. Situación que revela la carencia de importancia por parte de un amplio sector social ante la situación de transgresión de derechos humanos en la que están inmersos los policías.

Este tipo de actuaciones por parte de los elementos policiales desató la construcción de un nuevo lenguaje para encubrir las malas actuaciones en el

²⁸ *Papeles policiales*, p. 98 s.

²⁹ *Ibid.*, p. 99.

³⁰ *Ibid.*, p. 100.

ejercicio de las funciones policiales. La “[...] “puesta a disposición” y no de [nombrarlo como] lo que realmente suele ser, un *secuestro legal* [...]”.³¹

[...] una “consignación”, en este discurso, contiene latente la violencia del arresto arbitrario en la vía pública sin existencia de flagrancia e incluso en domicilios particulares sin orden judicial. Por su parte, una “averiguación previa” aquí aparece con una fuerte carga peyorativa, capaz de estigmatizar a los policías, la cual es aplicada como represalia por una causa de orden interno, probablemente ajena a la acusación formal. Por último, una “irregularidad” es un eufemismo más amplio, que puede involucrar cualquier acto de corrupción y abuso de poder cometido por un servidor público.³²

Esta carga discursiva que suaviza el actuar de los elementos policiales de las últimas décadas, poco a poco ha sido percibida por la mayor parte de los sectores de la población que, al entender el lenguaje policial, hace que el temor y la percepción negativa hacia los elementos de seguridad aumente.

Esta percepción negativa del policía también se desprende de su formación académica y carrera policial dentro de las respectivas corporaciones. Hay un dicho popular latinoamericano que es consigna de eventos masivos y manifestaciones que versa “¡hay que estudiar, hay que estudiar, el que no estudia a policía va a llegar!”³³

Esta situación queda evidenciada debido a que, 14 de las entidades federativas del país, es decir casi la mitad, no cuentan con instalaciones adecuadas para formar policías. Además el 45% de los instructores carece de certificación o soporte pedagógico, existe una capacitación desigual,³⁴ lo que arroja como resultado poca

³¹ *El rol de la corrupción*, p. 122.

³² *Loc. cit.*

³³ Christophe83unam, “YouTube”, <https://www.youtube.com/watch?v=9cVQ4Ux6-eM>, consultada el 8 de febrero de 2016.

³⁴ Causa en Común A.C., “Causa en Común”, 19 de enero de 2016, <http://causaencomun.org.mx/wp-content/uploads/2015/08/Presentacion-DesarrolloPolicial.pdf>, consultada el 5 de agosto de 2016.

capacidad para atender a la población, lo que deviene en un deficiente desempeño policial que la mayoría de la sociedad percibe de forma negativa.

Otros datos que denotan la carente o deficiente formación policial derivan del hecho de que dos de cada diez policías tienen solamente secundaria, cuatro de cada diez se sienten regularmente preparados para recibir una denuncia, y tres de cada diez policías se sienten poco preparados para dar primeros auxilios.³⁵

Lo anterior aunado a que, por generaciones, los policías mexicanos han sido capacitados únicamente para recibir órdenes. Nunca se les ha proporcionado capacitación para tomar decisiones, hasta hace poco se ha tratado de implementar más libertad en su actuar policial pero sin grandes resultados. Lo que permite que el Estado siga utilizando a los elementos de seguridad pública para ejecutar transgresiones a derechos humanos sin que los propios policías cuestionen dichas determinaciones. Lo que pone en evidenciada una de las causas por las cuales un gran sector de la población tiene la percepción negativa del ámbito policial.

El contacto más frecuente que tiene la sociedad mexicana con los elementos de seguridad pública es con los policías municipales, quienes son los encargados de vigilar que no se cometan las siguientes actividades.

- Alterar el tránsito vehicular y peatonal;
- Ofender y agredir a cualquier miembro de la comunidad;
- La práctica de vandalismo que altere las instalaciones y le buen funcionamiento de los servicios públicos municipales;
- Alterar el medio ambiente del municipio en cualquier forma, ya sea produciendo ruidos que provoquen molestias o alteren la tranquilidad de las personas, así como arrojar basura en la vía pública, etc.;
- Utilizar la vía pública para la venta de productos en lugares y fechas no autorizadas;

³⁵ Causa en Común A.C., “Causa en Común”, 19 de enero de 2016, <http://causaencomun.org.mx/wp-content/uploads/2015/08/Presentacion-DesarrolloPolicial.pdf>, consultada el 5 de agosto de 2016.

- Maltratar, ensuciar, pintar, instalar letreros o símbolos, o alterar de cualquier otra forma las fachadas de los edificios, esculturas, bardas o cualquier otro bien con fines no autorizados;
- Escandalizar en la vía pública;
- Ingerir en la vía pública o a bordo de cualquier vehículo bebidas alcohólicas.³⁶

Este constante contacto que pone limitantes al comportamiento y a la convivencia de la población por parte de los cuerpos policiacos municipales, específicamente en las actividades enunciadas, deja entrever otro de los motivos por los cuales la mayoría de la población tiene una percepción negativa del policía mexicano. Existen constantes experiencias negativas que tienen relación con las personas que, por alguna razón, han incurrido en el incumplimiento de las normas de convivencia aludidas, y que encuentran contactos poco gratos con la autoridad policial al ser sorprendidos cometiendo dichos actos.

Consulta Mitofsky en el año 2015, llevó a cabo una encuesta en México sobre la confiabilidad de la gente en las instituciones. En dicho estudio la policía mexicana obtuvo un nivel de confianza bajo, con una calificación de 5.3 de una escala del 1 al 10.³⁷ Resultado que nuevamente pone en evidencia la percepción de desconfianza de los mexicanos sobre sus instituciones de seguridad pública. Lo que conlleva a que carezca de importancia para gran parte de la ciudadanía si el Estado viola los derechos humanos de los elementos de seguridad pública.

Un diverso estudio revela que en el otrora Distrito Federal y el Estado de México existe “[...] un elevado nivel de desconfianza respecto a la policía local. Más del 62% -de la población encuestada- dijo tener poca o nula confianza en la policía

³⁶ José Arturo Yañez Romero, *Políticas pública y función policial para los municipios de México*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, s. a., p. 483.

³⁷ Consulta Mitofsky,” Consulta Mitofsky”, <http://consulta.mx/index.php/estudios-e-investigaciones/mexico-opina/item/575-confianza-en-instituciones>, consultada el 17 de marzo de 2016.

[...]”.³⁸ Contexto que sirve de apoyo para justificar el nulo interés de la población para pronunciarse respecto del artículo 123, apartado B, fracción XIII constitucional, que resulta violatorio de los derechos humanos de los elementos policiales mexicanos. Debido a que esta percepción negativa del policía genera un desinterés en su situación jurídica, económica, social, personal, etcétera.

Estrecha relación con lo anterior tiene el hecho de que un gran sector de la sociedad considera a las “[...] policías municipales, casi primitivas y con un alto nivel de corrupción y de penetración en la delincuencia [...]”.³⁹ Situación que desde luego, pone en evidencia el hecho de que la percepción negativa de la policía mexicana existe. Incluso los mismos policías se describen con esa percepción, lo que implica que haya poco apoyo a en la defensa de sus derechos humanos y permite al Estado establecer disposiciones constitucionales violatorias de los derechos de los elementos policiales.

Tenemos que hacer notar que, ante la situación actual del policía, hay una conexión entre poder autoritario, orden jurídico corrupto y represión, que

[...] Según los datos proporcionados por la Comisión de Defensa de los Derechos Humanos del Estado de Guerrero y el Centro de Derechos Humanos (CDH) de La Montaña Tlachinollan, el Ejército y la Policía Judicial están en el primer lugar como autoridades responsables de violar derechos humanos, seguidas por la Policía Preventiva Municipal y los Agentes del Ministerio Público.⁴⁰

En el contexto señalado la policía se encuentra totalmente desprestigiada, a tal grado que se han presentado diversos brotes de policías comunitarias, como en el caso de

³⁸ Marcelo Bergman y Hernán Flom, “Determinantes de la confianza en la policía: una comparación entre Argentina y México”, *Perfiles Latinoamericanos*, núm. 40, julio-diciembre, 2012, p. 105.

³⁹ Francisco Javier Salazar Soni, “Policía profesional o profesionista”, en *Ensayos sobre seguridad una perspectiva*, San Luis Potosí/Aguascalientes, UASLP y Centro de Estudios Jurídicos y Sociales Mispat A.C., 2011, p. 144.

⁴⁰ Giovanna Gasparello, “Policía Comunitaria de Guerrero, investigación y autonomía”, *Política y Cultura*, núm. 32, 2009, p. 63.

Guerrero. Lo que antecede da como resultado un desinterés en la situación jurídica de los elementos policiacos, que arroja como consecuencia una situación de vulnerabilidad en su perjuicio, que acarrea la violación sistemática de sus derechos humanos por parte del Estado. Sin que tal situación sea evidenciada porque a un gran sector de la población le provoca poco interés la misma, por el referido desprestigio y aspecto negativo que les genera la figura policial mexicana.

Es en este contexto social en el que se encuentran inmersos los policías, es importante es resaltar que esta situación los pone en una posición vulnerable. Debido a que la percepción negativa que tiene la mayoría de la sociedad respecto de los elementos policiales impide visibilizar y solidarizarse con los policías ante la transgresión de sus derechos por el propio Estado.

Otro punto que es importante tocar es el abordado por Fondevila, que afirma que “[...] la gente se siente mal protegida por la policía y tiene un miedo creciente al crimen.”⁴¹ Lo que agrega otro punto negativo a la percepción que se tiene del policía, porque, a pesar de que el policía trate de llevar a cabo sus funciones fuera de toda prepotencia y corrupción, de cualquier manera el ciudadano siente que el policía realiza mal su trabajo. Esto implica desconfianza en las corporaciones policiacas, así como desinterés en su situación social, laboral y jurídica.

Entonces, si la relación cotidiana que guardan los elementos de seguridad pública con la ciudadanía es esquemáticamente de corrupción y desconfianza, lo cierto es que la forma en la que una gran parte de la población ve a los policías es negativa. Lo anterior se aprecia incluso cuando las personas relatan que un policía actuó de buena forma, esto se cuenta como algo novedoso, como si hacer lo correcto fuera algo fuera del comportamiento normal del policía.

1.5. Policía como grupo vulnerable

⁴¹ Gustavo Fondevila, “Nuestra policía ideal”, *El Cotidiano*, núm. 153, enero-febrero, 2009, p. 56.

Hasta este punto ha quedado plasmada la percepción negativa de la mayoría de la sociedad en cuanto al policía se refiere, inclusive ha sido señalado el ámbito de corrupción de los policías hacia los pobladores como una de las situaciones que provoca este descontento colectivo con los elementos de seguridad.

Se han realizado diversos estudios sobre el policía que enfocan su atención en la corrupción que se produce de las relaciones cotidianas con la sociedad. Sin embargo, es importante poner en evidencia que existe otro tipo de corrupción interiorizada, “[...] la que se conoce como *corrupción administrativa*, se da durante la gestión de los recursos humanos y materiales al interior de la institución, es decir, forma parte de la cultura institucional [...]”⁴²

En esa tesitura podemos indicar que un elemento policial difícilmente encontrará una salida a su relación con los actos de corrupción en los que se encuentra inmersa su actividad laboral.

[...] La corrupción es omnipresente [...] sirve para regular aspectos como la presentación de exámenes en la academia de formación, el pase de lista, retardos, la asignación de zonas de trabajo y equipo, la realización de trámites internos, la elaboración de informes e incluso la protección de algunos delincuentes.⁴³

Es claro que la corrupción en la que son partícipes los pobladores de una región es la que más resalta, causa tal repercusión que disminuye ampliamente la confianza en el policía e incrementa la percepción de inseguridad que destaca la percepción negativa de la policía como institución. Pero es menester hacer notar que la corrupción “[...] intrainstitucional es considerada por los propios agentes, junto con la escasez de recursos, la principal causa de su falta de operatividad y de las conductas ilícitas en las que incurrir.”⁴⁴ Es decir, los policías mexicanos consideran que la corrupción al interior de las propias corporaciones los afecta a tal grado, que

⁴² *Papeles policiales*, p. 97.

⁴³ Edith Olivares Ferreto, “Condiciones sociolaborales de los cuerpos policiales y seguridad pública”, *Análisis Político*, diciembre 2010, p. 13.

⁴⁴ *Papeles policiales*, p. 97.

les impide realizar sus funciones de forma adecuada, de la forma que espera la sociedad.

Por otro lado, es importante hacer hincapié en el hecho de que los policías judiciales también sufren violaciones a los derechos humanos. La mayor parte de éstas es consecuencia de las condiciones precarias y deficientes en las que tienen que desempeñar su trabajo y la falta de respeto a su integridad, en especial a su honor y su salud psicofísica.⁴⁵

Parte de esta corrupción interna la encontramos en el hecho de que los elementos de policía tienen altos niveles de restricciones a su libertad de expresión. Dentro de la relación laboral-administrativa que guardan con el Estado, que por mucho tiempo los ha disciplinado de una manera en la que se deben obedecer órdenes sin solicitar explicaciones, sin cuestionar al mando, dejando así clara la situación vulnerable consistente en la “[...] falta de libertad de expresión y de la posibilidad de asociarse formalmente para plantear sus demandas laborales [...]”.⁴⁶

Esta falta de libertad de expresión tiene estrecha relación con la jerarquía institucional para la que fueron preparados los elementos de seguridad pública. Desde su entrada a la corporación, han sido formados esencialmente para recibir órdenes y ejecutarlas sin cuestionarlas, para obedecer sin aprender a tomar decisiones por sí mismos en el ejercicio de sus funciones. Hasta hace poco comenzó a cambiar esa perspectiva en la formación policial, pero al salir de la academia las prácticas siguen siendo de obediencia incuestionable, “[...] la jerarquía exige una obediencia ciega que es reivindicada por la mayoría de los mandos. Por ejemplo, un coordinador afirma: “el mando es el mando, yo ordeno a mis elementos y se acabó, no tiene por qué haber comunicación”.⁴⁷ Incluso en una encuesta realizada en el

⁴⁵ *Ibid.*, p. 98.

⁴⁶ *Ibid.*, p. 100.

⁴⁷ *El rol de la corrupción*, p. 121.

2015, fue indicado que seis de cada 10 policías consideran que su superior inmediato es algo autoritario y muy autoritario.⁴⁸

En la situación narrada en el párrafo que antecede, es importante destacar el trabajo antropológico de Sirimarco, en el que señala que, en la formación que se les proporciona a los cadetes, que posteriormente forman parte de las corporaciones policiacas, “[...] se entrena al cuerpo para que responda, se logra que el desempeño no se reflexione, sino que se actúe.”⁴⁹ Lo que implica que los mismos policías omitan hacer público el abuso por parte del Estado evidentemente violatorio de derechos humanos de los cuales son titulares.

Otra situación en la que se advierte el estado precario de las condiciones en las que laboran los elementos policiales mexicanos la advierte Azaola al citar un testimonio policial que destaca la falta de unión entre los propios elementos, sobre todo los de nuevo ingreso con las antiguas generaciones. Lo presenta al hablar de la situación precaria consistente en no contar con los instrumentos necesarios para el desempeño de sus labores, como son patrullas en buen estado. El elemento de seguridad pública indica que los policías miembros de la corporación se cooperan para pagar composturas de las unidades o para sacar mediante el depósito de una fianza a compañeros que se vieron involucrados en problemas de denuncias e indica: “*tenemos que hacer coperachas por accidentes o por caución que le piden a algún compañero. Cooperamos para arreglar las patrullas. Luego resulta que nos denuncian los elementos [de nuevo ingreso] por pedirles dinero para patrullar.*”⁵⁰

Una situación que también pone en contexto el complicado ambiente institucional en el que desempeñan sus labores los elementos de seguridad pública mexicanos, es la relación que tienen con los ministerios públicos o fiscales en los

⁴⁸ Causa en Común A.C., Informe Ejecutivo de Resultados Encuesta ¿Qué piensa la policía?, “Causa en Común”, <http://causaencomun.org.mx/wp-content/uploads/2015/08/Encuesta.pdf>, consultada el 5 de agosto de 2016, p. 9.

⁴⁹ Mariana Sirimarco, “El abordaje del campo policial. Algunas consideraciones en torno a la formación inicial: entre la praxis y las reformas”, *Jurídicas*, Vol. 6, Núm. 2, julio-diciembre, 2009, p. 135.

⁵⁰ *Papeles policiales.*, p. 101.

diversos niveles de gobierno. Se enfrasca en una lucha de ver quién obtiene el soborno, o quién sale impune de las malas actuaciones.⁵¹

Lo anterior aunado al hecho de que las jornadas de trabajo a las que son sometidos y el ambiente laboral altamente tenso en el que están envueltos los aleja de su familia. Tal y como lo expone la declaración de un elemento citada por Azaola en la que el policía sostiene: “emocionalmente nos sentimos más cerca de nuestra pareja [policía] que de nuestra familia”.⁵²

De ninguna forma debe pasar desapercibida la situación de vigilancia interna a la son sometidos los elementos policiales en las corporaciones de seguridad a las que pertenecen. Los policías son sometidos a un proceso interno que enseguida es decretado.

[...] Proceso de autocastigo institucional dirigido a una selección de policías que sirven de chivos expiatorios, normalmente agentes de baja gradación en situaciones de desamparo por parte de sus jefes y novatos [...] Se trata de una cacería de brujas simbólica que poco modifica las conductas de la mayoría de los policías; antes al contrario, parece exacerbar todavía más las prácticas de abuso de poder, dado que a estos policías tampoco se les respetan sus derechos como acusados en los procedimientos penales que enfrentan.⁵³

Estos procesos administrativos internos implican sanciones internas que van desde arrestos administrativos, suspensión temporal, terminación de la carrera policial. Estos son llevados a cabo claras transgresiones a los derechos humanos, inclusive el 51% de los policías entrevistados en un estudio realizado por la asociación civil

⁵¹ Véase Elena Azaola Garrido y Miguel Ángel Ruiz Torres, “El rol de la corrupción en la reproducción institucional de la Policía Judicial de la ciudad de México”, en Sergio Aguayo Quezada y Raúl Benítez Manaut (eds.), *Atlas de la seguridad y la defensa de México 2012*, México, Atril excelencia editorial, p. 120.

⁵² *El rol de la corrupción*, p. 121.

⁵³ *Ibid.*, p. 126.

Causa en Común considera que los procesos administrativos al interior de la corporación no son eficientes ni profesionales.⁵⁴

Una de las principales causas por las cuales da inicio un procedimiento interno administrativo de baja de un elemento policial, es el hecho de no aprobar las evaluaciones de control y confianza a las que son sometidos de forma esporádica. En lo relativo a esta situación, cabe resaltar que el elemento policiaco labora en un estado de incertidumbre laboral, porque pocas veces conoce el resultado de su evaluación, debido a la deficiente interpretación de la legislación de transparencia que indica que tal información es confidencial. Confidencialidad que de ninguna forma debería ser aplicada al elemento policial evaluado, pues la confidencialidad es hacia terceros no inmiscuidos en dicha evaluación. En ese sentido, es importante asentar que la encuesta previamente aludida indica que uno de cada 10 policías conoce el resultado de su evaluación en el Centro de Control de Confianza.⁵⁵

Lo cierto es que esta constante situación de corrupción hacia el interior de las corporaciones policiacas es pocas veces apreciada, “[...] poco se discute sobre el perfil y las condiciones laborales de quienes integran las instituciones policiales en el país [...]”.⁵⁶

De ninguna forma debe dejarse de mencionar el tema de la poca preparación académica de los elementos de seguridad pública, panorama que fue plasmado cuando se habló de la perspectiva negativa del policía ante la sociedad. Sin embargo, es importante retomarlo, porque esta falta de preparación implica una situación que evidentemente pone en estado de vulnerabilidad al policía.

⁵⁴ Causa en Común A.C., Informe Ejecutivo de Resultados Encuesta ¿Qué piensa la policía?, “Causa en Común”, <http://causaencomun.org.mx/wp-content/uploads/2015/08/Encuesta.pdf>, consultada el 5 de agosto de 2016, p. 9.

⁵⁵ Causa en Común A.C., Informe Ejecutivo de Resultados Encuesta ¿Qué piensa la policía?, “Causa en Común”, <http://causaencomun.org.mx/wp-content/uploads/2015/08/Encuesta.pdf>, consultada el 5 de agosto de 2016, p. 20.

⁵⁶ E. Olivares Ferreto., *op. cit.*, p. 5.

En ese sentido debemos señalar que, de la reforma constitucional en materia de seguridad de 2008, derivó una nueva legislación general de seguridad pública que estableció como nivel educativo policial la educación “[...] media básica para las áreas de reacción, enseñanza media superior para las áreas de prevención y estudios universitarios para las áreas de investigación.”⁵⁷ Sin embargo, esta situación dio pocos resultados hacia el interior de sus corporaciones, porque tanto en 2014 como en 2015, la escolaridad de las y los policías es de bachillerato en un 60%.⁵⁸

La poca preparación deja a los policías en una situación vulnerable, los coloca en clara desventaja con sus superiores y con la sociedad en general, se limitan a seguir las indicaciones del mando sin cuestionar. Permite que sean propensos a ejecutar órdenes por más erróneas e ilógicas que pudiesen ser. Impide que los policías defiendan sus derechos como elementos de seguridad pública en relación con el Estado.

Otra cuestión que es importante mencionar acerca de la situación institucional que guardan los elementos de policía en México es la relativa al salario, pues tanto las “[...] condiciones laborales como las retribuciones salariales de las y los policía en México, están lejos de ser los necesarios y suficientes para garantizar una vida digna para el trabajador y su familia.”⁵⁹

De acuerdo a datos proporcionados por el Sistema Nacional de Seguridad Pública, el salario promedio ponderado del personal de seguridad pública de las 32 entidades federativas, incluyendo los municipios (que sumaban a la fecha 372 mil 925 personas) se estimaba en \$6,229 pesos mensuales. Aun cuando las diferencias salariales entre entidades son abismales. Así, tenemos que mientras en Veracruz el

⁵⁷ *Ibid.*, p. 7.

⁵⁸ Causa en Común A.C., Informe Ejecutivo de Resultados Encuesta ¿Qué piensa la policía?, “Causa en Común”, <http://causaencomun.org.mx/wp-content/uploads/2015/08/Encuesta.pdf>, consultada el 5 de agosto de 2016, p. 5.

⁵⁹ E. Olivares Ferreto., *op. cit.*, p. 8.

salario ponderado promedio de una o un miembro de las corporaciones de seguridad pública es \$3,154 pesos, en Tamaulipas este salario es de \$11,906 pesos.⁶⁰

Situación que pone al trabajo de policía como una profesión poco deseada, a la que únicamente llega gente poco preparada, que no respeta ni hace adecuadamente su labor. Lo que arroja la percepción negativa de los elementos policiales aunada a su precaria condición laboral, social y jurídica. Esto desprende un desinterés de conocer la situación en la que se encuentran los policías del país por gran parte de la población, por ende, es más fácil para el Estado Mexicano implementar medidas legislativas, administrativas y judiciales que transgreden los derechos humanos de los policías, pues la población no se interesa en las violaciones a derechos humanos de las que puedan ser sujetos los elementos policiales, por el mismo desprestigio social del que son titulares.

Es evidente que la situación salarial de los policías de ninguna forma cubre las necesidades inherentes a tener una vida digna junto a su familia. Aunado al alto riesgo, desgaste y exigencia que implica su profesión, de ahí que se considera que el elemento de seguridad pública mexicano debe ser catalogado como un sector laboral y social con cierto nivel de vulnerabilidad. Esto con independencia de que los bajos salarios desde luego que propician conductas de corrupción que ponen nuevamente en evidencia la percepción negativa de gran sector de la población hacia la policía, se carece de interés ante la situación del elemento de seguridad.

De igual manera es importante aclarar que la situación salarial de las corporaciones policiacas federales es distinta. Ellos cuentan con sueldos competitivos que se encuentran alejados de la precariedad de los salarios de los elementos de seguridad pública municipal y estatal. Sin embargo, los elementos de la policía federal son solamente un pequeño porcentaje de los policías del país, empero “[...] las policías municipales y estatales agrupan a más de 90% del total de servidoras y servidores públicos de seguridad del país.”⁶¹ Sin que esto quiera decir que los

⁶⁰ *Ibid.*, p. 9.

⁶¹ *Ibid.*, p. 7.

policías federales no se encuentren inmersos en los demás puntos de la problemática planteada en este apartado.

Una diversa situación que es importante apreciar es la relativa a los horarios de trabajo de los elementos de policía, misma que generalmente es de jornadas de 24 horas de trabajo por 48 de descanso. Pero tales jornadas, en muchas de las ocasiones, no son respetadas, “[...] la hora de salida está sujeta a las necesidades institucionales, por lo que puede extenderse según la voluntad de los jefes”.⁶² Siete de cada 10 policías nunca o muy pocas veces salen de su trabajo a la hora que les corresponde y los elementos de seguridad pública manifiestan que las razones por las que se extiende su horario de trabajo son las necesidades del servicio, las exigencias del mando y las consignaciones, así como la mala organización.⁶³

Aunado a lo anterior, los elementos de seguridad pública carecen de la totalidad de los instrumentos necesarios para llevar a cabo sus labores, la mayoría de las ocasiones no se les proporciona todo el equipo necesario para efectuar sus funciones, tienen que conseguir la instrumentación faltante inclusive comprándola con su dinero. En ese sentido, en los resultados de la encuesta efectuada en el año 2015 por la Asociación Civil Causa en Común, tenemos que siete de cada 10 policías pagan de sus bolsillos el uso de tiempo aire de celular para cuestiones de trabajo, dos de cada 10 policías pagan de sus bolsillos sus uniformes y comentan que, para estar presentables y cómodos, tienen que hacer más gastos, dos de cada 10 policías pagan de sus bolsillos las reparaciones de patrulla, dos de cada 10 policías pagan atención médica, uno de cada 10 policías manifestó que compra de sus bolsillos "balas".⁶⁴

Este contexto deja clara la peligrosa situación en la que se encuentran los elementos de seguridad pública mexicanos, pues lo cierto es que para efecto de

⁶² *Ibid.*, p. 11.

⁶³ Causa en Común A.C., Informe Ejecutivo de Resultados Encuesta ¿Qué piensa la policía?, “Causa en Común”, <http://causaencomun.org.mx/wp-content/uploads/2015/08/Encuesta.pdf>, consultada el 5 de agosto de 2016, p. 8.

⁶⁴ *Ibid.*, p. 11.

realizar adecuadamente sus funciones, deben contar con la totalidad de la instrumentación indispensable para llevar a cabo su labor, por el riesgo que la misma implica. Es inverosímil imaginar a un policía en un tiroteo sin su chaleco o sin balas, o efectuando un arresto sin contar con esposas, incluso con una patrulla descompuesta en una persecución, inclusive resulta fuera de toda lógica que con el presupuesto que recibe el rubro de seguridad en nuestro país, los policías tengan que pagar sus propios uniformes. Lo que antecede aunado al alto nivel de peligro que implica la profesión policial, motivo por el cual de ninguna forma puede haber margen de justificación en cuanto a la falta de instrumentación policial, pues la misma *per se* pone en peligro la vida de los elementos policiacos.

Otro elemento de vulnerabilidad del sector policial mexicano es la salud. Esta se ve afectada derivado de las actividades desempeñadas como policía, consecuentemente es responsabilidad del propio Estado cuidar la salud de los elementos policiacos. Primero porque la condición saludable de los elementos de seguridad propicia que el Estado cumpla con su responsabilidad de brindar seguridad a la población, segundo, porque el derecho a la salud es un derecho humano al que los policías mexicanos necesariamente deben tener acceso. Ahora bien, según la aludida encuesta efectuada por Causa en Común A.C., seis de cada 10 policías afirmaron que la carga de trabajo afecta su salud, principalmente por cansancio, dolor de espalda, nuca u hombros, gastritis, entre otras.⁶⁵ Igualmente en 2008 se tuvo registro de que el “[...] 71% del personal de seguridad pública tenía algún padecimiento que afectaba su salud, en su mayoría se trataba de obesidad, diabetes, hipertensión o deficiencias visuales.”⁶⁶

Tiene estrecha relación con el tema de la salud de los elementos policiales el hecho de que los mismos tienen un escaso acondicionamiento físico en sus academias e instalaciones, lo que arroja como consecuencia que los policías sufran

⁶⁵ *Ibid.*, p. 10.

⁶⁶ E. Olivares Ferreto, *op. cit.*, p. 11.

de sobrepeso en diferentes grados.⁶⁷ Situación que deja una muy mala imagen de los elementos policiales, que concluye en una carencia de respeto de la población a los mismos porque en esas condiciones físicas carecen de capacidad para desempeñar de forma correcta sus funciones. Consecuentemente, una carente respuesta de la población a la situación de los policías que permite al Estado violar de forma institucional sus derechos humanos.

Conforme a lo señalado, podemos afirmar que los policías se encuentran en una difícil situación social y laboral. El ingreso a una academia de formación policial, en lugar de ser visto como un proyecto de vida, es apreciado como un trabajo al que te ves orillado a realizar al no tener oportunidades de empleos más atractivos. Pues las “[...] condiciones sociolaborales de las y los policías mexicanos, lejos de potenciar sus capacidades para cumplir las funciones de seguridad, implican un fuerte obstáculo.”⁶⁸

Otra de las cuestiones que debemos considerar es que los policías carecen del derecho a la huelga constitucionalmente, por lo cual, pocas veces se ven manifestaciones de los elementos de seguridad pública exigiendo sus derechos. En este panorama, nos encontramos ante una desinformación generalizada de la situación del policía, pues existe poca difusión de la situación vulnerable en la que se encuentra. En contraste, lo único que se difunde son hechos en los cuales ellos son los perpetradores de derechos humanos, lo que agudiza la mala imagen de la policía, por ende, las circunstancias se encuentran dadas para que el Estado cometa violaciones a los derechos humanos de los elementos policiales, incluso de forma constitucional.

Otra de las situaciones que desprestigia la labor policial, es la carente atención que se le da a su calidad de humano. Cuando los elementos policiales se encuentran

⁶⁷ Marcos Muedano, “El Universal”, 10 de abril de 2014, <http://archivo.eluniversal.com.mx/nacion-mexico/2014/padece-la-policia-federal-obesidad-1002277.html>, consultada el 16 de marzo de 2016.

⁶⁸E. Olivares Ferreto, *op. cit.*, p. 15.

efectuando su servicio, se les proporcionan alimentos de baja calidad.⁶⁹ Lo que nuevamente pone a esta actividad como una de las más despreciadas y desprestigiadas de la sociedad mexicana. Lo que implica un desinterés por la situación en la que se encuentren inmersos los policías y permite la violación a sus derechos humanos sin que la población se interese por tal escenario.

Las mencionadas condiciones resultan claramente vulnerables y pocas veces son visibilizadas. Por lo que la sociedad casi nunca apoya a los elementos policiales para dignificar sus funciones, lo que vuelve casi imposible mejorar las condiciones del policía en el desempeño de sus funciones, porque se encuentra inmerso en un sistema de formación de cadena de mando, que hace que no cuestiona las órdenes que le son encomendadas ni las condiciones en las que desempeña sus funciones.

Es debido todo lo narrado que los elementos de seguridad pública se encuentran indefensos ante las transgresiones a sus derechos humanos por parte del Estado. Mismas que son hechas de forma inclusive a tal grado que han llegado a ser plasmadas en el texto constitucional. Una violación a la estabilidad laboral de los elementos policíacos ha quedado plasmada en un precepto constitucional, bajo el discurso de que tal medida beneficia la seguridad pública.

Ha quedado evidenciado que existe un desinterés casi generalizado respecto de las violaciones a derechos humanos que se pudieran presentar en perjuicio de los elementos de seguridad pública. Lo que se debe principalmente a la percepción negativa y la desconfianza en los elementos policiales que tiene gran parte de la población mexicana, que incluso tiene de sí mismo el elemento de seguridad.

Se ha manejado a tal grado el discurso de que la reforma constitucional atiende a un beneficio a la seguridad pública, que en los medios de comunicación se señala a los policías como “no confiables”. Porque al reprobando una evaluación de control de confianza, que carece de certeza porque el Estado la lleva a cabo ocultando la mayor formación posible, concluye que los policías “[...] indebidamente

⁶⁹ Corina Rivera, “ETN Noticias”, 15 de marzo de 2016, <http://etnnoticias.com/2016/03/una-torta-y-un-frasco-de-agua-pintada-dan-de-comer-a-policias-que-cuidan-la-feria-irapuato/>, consultada el 16 de marzo de 2016.

continúan en las calles brindando seguridad a la población [...]”.⁷⁰ Lo que agudiza la falta de confianza, desprestigio con el cual se percibe al policía en un sector amplio de la población, lo que pone en evidencia el estado de vulnerabilidad en el que se encuentran.

Existe un porcentaje considerable de la población de México que percibe un alto grado de insatisfacción en sus corporaciones policiacas, lo que implica un desinterés en la precaria situación social, laboral y jurídica de los elementos policiales, lo que facilita al Estado Mexicano la posibilidad de violentar los derechos humanos de los policías de forma sistemática.

Son bastas las situaciones que se pueden mencionar por las cuales la carrera policial se encuentra en una evidente vulnerabilidad en los ámbitos social, laboral y jurídico. Ha quedado claro que las situaciones plasmadas ponen en evidencia el estado vulnerable en el que se encuentra inmersa la policía. En ese sentido son permitidas tácitamente las violaciones a derechos humanos en perjuicio de los policías.

⁷⁰ SDPnoticias, “SDPnoticias”, 10 de marzo de 2016, <http://www.sdpnoticias.com/nacional/2016/03/10/reprueban-examen-de-control-y-confianza-112-mil-policias>, consultada el 16 de marzo de 2016.

CAPÍTULO SEGUNDO

PANORAMA JURÍDICO Y PROCEDIMIENTO DE BAJA DEL POLICÍA

2.1. Panorama jurídico del policía

2.1.1. Panorama constitucional

En el año 2008, durante el mandato presidencial de Felipe Calderón, conocido por su política de seguridad encaminada a entablar una “lucha contra el narcotráfico”, bajo el argumento de que las instituciones policiales se encontraban coludidas con el crimen organizado, se materializó una reforma constitucional que contempla una serie de restricciones a derechos humanos de los trabajadores relacionados con la seguridad pública del país, entre ellos los policías.

El contenido del artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que en lo que nos ocupa establece lo siguiente.

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, las entidades federativas 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 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.

Es importante también señalar el contenido del artículo 123, apartado B, fracción XIII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo 123[...] 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, las entidades federativas 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 federales, de las entidades federativas y municipales, 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.

Ahora bien, se considera que el contenido constitucional transcrito es violatorio de derechos humanos, como más adelante será analizado. Por lo pronto, una forma de ilustrar a la perfección lo que representa la reforma en materia de seguridad del año 2008, es la intervención del Senador Ricardo Monreal Ávila en la discusión correspondiente, en la que desde entonces advertía las violaciones a los derechos humanos de los policías, siempre remando contra corriente por ser de un partido de oposición, manifestó lo siguiente.

[...]a cualquier [...] policía se le podrá despedir, se le podrá cesar, se le podrá remover, si este policía, [...] acude a los tribunales federales y ganan los juicios, y demuestra el trabajador que fue injustificado su despido y que el cese fue injustificado y fue falsa la argumentación que le esgrimieron para cesarlo y despedirlo, aún así el trabajador no tendrá derecho a que se le reinstale.

Un tratamiento especial, una categoría especial, a una élite o a un sector de la población de este país.

Por eso no puede tratarse diferente a ningún ciudadano y no puede establecerse en la Constitución una restricción de tal naturaleza.

Yo sé por qué es.

En la Procuraduría General de la República, en los últimos años, han despedido a agentes del AFI y agentes de la antigua Policía Judicial Federal, sin causa justificada, sólo por situaciones de carácter político. Los cesaron, interpusieron los recursos, acudieron al Tribunal, ganaron el juicio laboral y la autoridad laboral ordenó se reinstalaran a esos agentes cesados, todas las demandas que han interpuesto este tipo de trabajadores de órganos de procuración de justicia, casi todas las demandas las han ganado.

Y ahora a nivel de rango constitucional establecen la prohibición y la restricción para que a un trabajador que fue vejado, cesado, que fue injustamente despedido, se le pueda reinstalar y restituir en su honra y en su prestigio personal.

No puede establecerse eso en la Constitución, me parece delicado y me parece grave.

Por eso nos oponemos y por eso quisiéramos proponerle al Presidente de la Mesa Directiva de la Cámara que someta a la consideración de la Asamblea la supresión de esta disposición contenida en la fracción XIII del artículo 123.

Por su atención, poca, muchas gracias.”⁷¹

2.1.2. Panorama federal

En el ámbito legislativo federal, la seguridad pública del Estado Mexicano se encuentra regulada por la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, misma que da la pauta para el desarrollo de las diversas instituciones policiales del país.

La legislación en comento precisa temas como el hecho de que la función de seguridad pública se realizará en los diversos ámbitos de competencia por conducto de las instituciones policiales; la creación de instituciones de formación, capacitación y profesionalización policial; la carrera policial; define qué y cuáles son los cuerpos policiales del país; distribuye las funciones de desarrollo policial en el ámbito federal, estatal y municipal. En general, esta legislación es de la que emanan las diversas leyes estatales y reglamentos municipales del país en materia de seguridad pública, consecuentemente y atendiendo al organigrama kelseniano inmerso en la creación e interpretación de legislación mexicana, dichas leyes y reglamentos de ninguna

⁷¹ Cámara de Diputados, Proceso legislativo de 18 de junio de 2008, “Diputados”, <http://www.diputados.gob.mx/sedia/biblio/archivo/SAD-07-08.pdf>, consultado el 15 de mayo de 2016, p. 503.

manera pueden contradecir a la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, pues con la misma se busca una homologación en el actuar de los cuerpos policiales en México.

Es importante señalar que cada nivel de gobierno regula a los elementos policiacos que tiene a su cargo, en ese contexto cabe indicar que todas las legislaciones tienen un contenido normativo muy similar, y en cada una de ellas se regula lo concerniente a la figura de la Comisión de Honor y Justicia, en ocasiones con alguna pequeña variante en el nombre, pero que en esencia es la misma figura institucional que se encarga de impartir justicia. Tal institución tiene su origen en el artículo 58 de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública,⁷² que es la que dispone que cada institución de seguridad pública en el país deberá tener un procedimiento para dar de baja a sus elementos policiacos.

[...] es importante apuntar que la ley impone la obligación a los tres órdenes de gobierno de coordinarse, en lo relativo a la llamada carrera policial, en los temas de regulación de los procedimientos de selección, ingreso, formación, actualización, capacitación, permanencia, evaluación, reconocimiento, certificación y registro de los servidores públicos de las instituciones de seguridad pública; de los sistemas disciplinarios, así como de reconocimientos, estímulos y recompensas [...]⁷³

2.1.3. Panorama estatal

En este punto se precisa que se cuenta con una ley en materia de seguridad pública en cada una de las entidades federativas, muy similares entre sí debido a que no pueden contraponerse a lo establecido en la citada Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Esto en razón de que se ha pretendido, por parte del

⁷² Artículo 58.- La Federación y las entidades federativas establecerán en sus respectivas leyes los procedimientos de separación y remoción aplicables a los servidores públicos de las Instituciones de Procuración de Justicia, que cuando menos, comprenderán los aspectos previstos en el artículo siguiente.

⁷³ J. Vargas Morgado, *op. cit.*, p. 133.

gobierno, establecer una homologación de sus elementos e instituciones de seguridad.

En el caso particular de los policías estatales, es importante mencionar que se encuentran regulados administrativamente por cada una de las legislaciones de sus respectivos Estados, mismas que enseguida se enlistan.

Ley del Sistema Estatal de Seguridad Pública de Aguascalientes, “Congreso del Estado de Aguascalientes”;

Ley de Seguridad Pública del Estado de Baja California, “Congreso del Estado de Baja California”;

Ley del Sistema Estatal de Seguridad Pública de Baja California Sur, “Congreso del Estado de Baja California Sur”;

Ley de Seguridad Pública del Estado, “Congreso del Estado de Campeche”;

Ley del Sistema de Seguridad Pública del Estado de Coahuila de Zaragoza, “Congreso del Estado de Coahuila de Zaragoza”;

Ley del Sistema de Seguridad Pública para el Estado de Colima, “Congreso del Estado de Colima”;

Ley del Sistema Estatal de Seguridad Pública, “Congreso del Estado de Chiapas”;

Ley del Sistema Estatal de Seguridad Pública, “Congreso del Estado de Chihuahua”;

Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal, “Asamblea Legislativa de la Ciudad de México”;

Ley de Seguridad Pública para el Estado de Durango, “Congreso del Estado de Durango”;

Ley del Sistema de Seguridad Pública del Estado de Guanajuato, “Congreso del Estado de Guanajuato”;

Ley Número 281 de Seguridad Pública del Estado de Guerrero, “Gobierno del Estado de Guerrero”;

Ley de Seguridad Pública para el Estado de Hidalgo, “Congreso del Estado de Hidalgo”;

Ley del Sistema de Seguridad Pública para el Estado de Jalisco, “Congreso del Estado de Jalisco”;

Ley de Seguridad del Estado de México, “Poder Legislativo del Estado de México”;

Ley del Sistema Estatal de Seguridad Pública de Michoacán de Ocampo, “Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo”;

Ley del Sistema de Seguridad Pública del Estado de Morelos;

Ley del Sistema Estatal de Seguridad Pública, “Poder Legislativo Nayarit”;

Ley de Seguridad Pública para el Estado de Nuevo León, “Congreso del Estado de Nuevo León”;

Ley de Seguridad Pública para el Estado de Oaxaca., “Congreso del Estado de Oaxaca”;

Ley de Seguridad Pública del Estado de Puebla, “Congreso del Estado de Puebla”;

Ley de Seguridad para el Estado de Querétaro, “Poder Legislativo de Querétaro”;

Ley de Seguridad Pública del Estado de Quintana Roo, “Poder Legislativo del Estado de Quintana Roo”;

Ley del Sistema de Seguridad Pública del Estado de san Luis Potosí, “Honorable Congreso del Estado de San Luis Potosí”;

Ley de Seguridad Pública del Estado de Sinaloa, “Congreso del Estado de Sinaloa”;

Ley de Seguridad Pública Para el Estado de Sonora, “Congreso del Estado de Sonora”;

Ley del Sistema de Seguridad Pública del Estado de Tabasco, “Congreso del Estado de Tabasco”;

Ley de Seguridad Pública para el Estado de Tamaulipas, “Congreso del Estado de Tamaulipas”;

Ley de Seguridad Pública del Estado de Tlaxcala y sus Municipios, “Congreso del Estado de Tlaxcala”;

Ley del Sistema Estatal de Seguridad Pública Para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, “Congreso del Estado de Veracruz”;

Ley del Sistema Estatal de Seguridad Pública, “Poder Legislativo del Estado de Yucatán”;

Ley del Sistema Estatal de Seguridad Pública de Zacatecas, “Secretariado Ejecutivo del Estado de Zacatecas”.

Empero se reitera que la legislación en cada una de las entidades federativas es similar, debido que la homologación que pretende efectuarse por parte de la federación, impide que haya diferencias entre Estados que contravengan la legislación federal vigente, es decir, que contravengan el Sistema Nacional de Seguridad Pública.

2.1.4. Panorama municipal

La misma suerte corren los reglamentos municipales en materia de seguridad, resultan ser muy similares al regular la dinámica administrativa policial debido a que de ninguna forma deben contraponerse con lo establecido, ni por la legislación federal, ni por la estatal en la materia. En virtud de que, con la multicitada reforma en materia de seguridad pública, se tuvo como objetivo la homologación de la totalidad de las instituciones policiales.

Cabe destacar que la aludida homologación se torna difícil debido a que hay municipios con la infraestructura y los ingresos suficientes para llevar a cabo las acciones de homologación. Sin embargo, también existen municipios en un estado de precariedad que impiden que se lleve a cabo la misma, dejando en un estado aún más indefenso a los cuerpos policiales pertenecientes a los mismos.

2.2. Relación jurídica entre el Estado y el policía

El texto constitucional excluye a los elementos de las corporaciones de seguridad de una relación laboral con el Estado, los traslada a una relación de naturaleza

meramente administrativa, que impide que haya una estabilidad laboral. La relación que actualmente guardan los elementos policiacos con el Estado Mexicano también ha sido avalada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que ha considerado que es de naturaleza administrativa, apoyando tal determinación en el contenido del artículo 123, apartado B, fracción XIII, primer párrafo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,⁷⁴ que refiere lo siguiente “Artículo 123[...] 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[...].”

Cabe señalar que esta relación administrativa del policía con el Estado Mexicano encuentra sustento en una anacrónica doctrina que, aparentemente explica y justifica, “[...] en el hecho de que la normatividad pública administrativa obedece a un propósito de interés general para la sociedad, [...] significando que la relación se rige a partir de la aceptación del futuro trabajador de las reglas contenidas en la ley [...]”.⁷⁵ De ahí que, en el vocabulario manejado en este tipo de relaciones, se utilice la palabra nombramiento, que alude precisamente a esta situación ajena a un trabajador. Se encamina a una relación potestativa en la que el Estado nombra, y con esa misma potestad, puede remover o revocar dicho nombramiento.

Contrario a las conclusiones legalistas y positivistas de la Suprema Corte, lo cierto es que los policías mexicanos tienen la calidad de trabajadores. Para

⁷⁴ Jurisprudencia emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación bajo el rubro y datos de localización siguientes: POLICIAS MUNICIPALES Y JUDICIALES AL SERVICIO DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MEXICO Y DE SUS MUNICIPIOS. SU RELACION JURIDICA ES DE NATURALEZA ADMINISTRATIVA. Época: Novena Época; Registro: 200322; Instancia: Pleno; Tipo de Tesis: Jurisprudencia; Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; Tomo II, Septiembre de 1995; Materia(s): Administrativa; Tesis: P./J. 24/95; Página: 43. Página de internet del Semanario Judicial de la Federación, <http://200.38.163.178/sjfsist/Paginas/Tesis.aspx>, consultada el 1 de octubre de 2015.

⁷⁵ J. Vargas Morgado, *op. cit.*, p. 48.

comprender esta aseveración, en este punto debemos abordar el concepto de “trabajador” y de “trabajo”.

La Real Academia Española señala como una de las definiciones del verbo trabajar como “Tener una ocupación remunerada en una empresa, una institución, etc.”,⁷⁶ de forma similar el Diccionario del Español Jurídico de la Real Academia Española señala que trabajo es el “esfuerzo humano aplicado a la producción de riqueza, en contraposición a capital.”⁷⁷

Ese contexto, también es importante referir las definiciones que contempla la legislación mexicana en materia laboral. Entonces es menester referir el artículo 8º de la Ley Federal del Trabajo, mismo que dispone lo siguiente.

Artículo 8o.- Trabajador es la persona física que presta a otra, física o moral, un trabajo personal subordinado.

Para los efectos de esta disposición, se entiende por trabajo toda actividad humana, intelectual o material, independientemente del grado de preparación técnica requerido por cada profesión u oficio.”⁷⁸

Ahora pasemos a analizar si la actividad de un policía tiene las características contenidas en el concepto de trabajador contemplado en la legislación citada. En relación con el significado del verbo trabajar y de la palabra trabajo de la Real Academia Española señalados con antelación. Resulta indudable que el policía es una persona física que presta un servicio personal y subordinado al Estado Mexicano a cambio de un beneficio económico, por lo que es claro su carácter de trabajador. De igual manera, es innegable que la actividad que desempeña el policía es una actividad humana que encaja a la perfección en las definiciones plasmadas en la legislación y en los diccionarios de la Real Academia Española.

⁷⁶ Real Academia Española, “Diccionario de Lengua Española”, <http://dle.rae.es/?id=aBpHmn0>, consultado el 13 de febrero de 2017.

⁷⁷ Real Academia Española, “Diccionario del Español Jurídico”, <http://dej.rae.es/#/entry-id/E235270>, consultado el 13 de febrero de 2017.

Ahora pasemos a transcribir el numeral 20 de la legislación laboral federal en comento para poder señalar lo que se entiende por relación de trabajo.

Artículo 20.- Se entiende por relación de trabajo, cualquiera que sea el acto que le dé origen, la prestación de un trabajo personal subordinado a una persona, mediante el pago de un salario.

Contrato individual de trabajo, cualquiera que sea su forma o denominación, es aquel por virtud del cual una persona se obliga a prestar a otra un trabajo personal subordinado, mediante el pago de un salario.

La prestación de un trabajo a que se refiere el párrafo primero y el contrato celebrado producen los mismos efectos.”

Del dispositivo legal señalado emana el concepto de relación de trabajo, si atendemos a que los policías realizan un trabajo subordinado a cambio de una contraprestación en dinero llamada salario, entonces podemos concluir que los policías tienen una relación laboral con el Estado. Es precisamente la negación de la relación de naturaleza laboral del Estado con los policías de donde emergen una serie de violaciones a derechos humanos dentro de los procedimientos administrativos de baja de los elementos de policía que emanan desde el texto constitucional. Los policías se encuentran inmersos en una anacrónica doctrina en la cual el gobierno tiene la potestad de nombrarlos o quitarles el nombramiento, atendiendo a que la actividad que desempeñan es de interés público. Ahora bajo un procedimiento de baja que aparentemente atiende a garantizar su derecho a la defensa, sin embargo, esto no es del todo acertado como se verá más adelante.

2.3. Procedimiento administrativo de baja de las corporaciones de seguridad pública

Todas las legislaciones del país en materia de seguridad pública tienen un contenido similar, en cada una de ellas se regula lo concerniente a la institución que en la mayoría de las legislaciones es referida como la Comisión de Honor y Justicia. En ocasiones con alguna pequeña variante en el nombre, pero que en esencia, es la misma figura institucional que aparentemente se encarga de impartir justicia a los

policías que transgreden la legislación de seguridad pública o los propios reglamentos municipales. Es el ente encargado de la tramitación y la resolución de los procedimientos administrativos en contra de los elementos policiales, con la finalidad de imponerles a dichos policías las sanciones correspondientes, que pueden ser desde multas, arrestos, suspensiones, o bien, la baja definitiva de la carrera policial. En la página de internet de la Secretaría de Seguridad Pública de la Ciudad de México establece lo siguiente.

El Consejo de Honor y Justicia, tiene como principal objetivo el sustanciar y resolver los Procedimientos Administrativos Disciplinarios, con motivo de las faltas graves en que incurran los elementos policiales a los principios de actuación previstos en la Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal, así como en las normas disciplinarias de cada uno de los Cuerpos de Seguridad Pública del Distrito Federal.⁷⁹

Tal institución tiene su origen en el artículo 58 de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública,⁸⁰ que es la que dispone que cada institución de seguridad pública en México, deberá tener un procedimiento para dar de baja a sus elementos policiacos.

En relación con lo anterior, debemos señalar que el fundamento de los procedimientos administrativos disciplinarios llevados a cabo dentro de las instituciones policiales se encuentra en el precepto 104 de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública que enseguida es transcrito.

Artículo 104.- El procedimiento ante las autoridades previstas en las leyes de la materia, iniciará por solicitud fundada y motivada del titular de la unidad encargada de los asuntos, dirigida al titular o presidente de la

⁷⁹ Secretaría de Seguridad Pública de la Ciudad de México, "Secretaría de Seguridad Pública de la Ciudad de México", <http://data.ssp.cdmx.gob.mx/chj.html>, consultada el 5 de febrero de 2017.

⁸⁰ Artículo 58.- La Federación y las entidades federativas establecerán en sus respectivas leyes los procedimientos de separación y remoción aplicables a los servidores públicos de las Instituciones de Procuración de Justicia, que cuando menos, comprenderán los aspectos previstos en el artículo siguiente.

instancia correspondiente, remitiendo para tal efecto el expediente del presunto infractor.

Los procedimientos a que se refiere el párrafo anterior, deberán realizarse con estricto apego a las disposiciones legales aplicables y observará en todo momento las formalidades esenciales del procedimiento.

Establecida la genealogía legislativa de las Comisiones de Honor y Justicia, transcribiremos la definición de la Comisión de Honor y Justicia contemplada en el artículo 119 de la Ley del Sistema de Seguridad Pública del Estado de San Luis Potosí. Pero es importante resaltar que esta definición es análoga al resto de las definiciones establecidas en las legislaciones del país debido a la mencionada homologación de las instituciones policiacas.

ARTICULO 119. La Comisión de Honor y Justicia es un órgano colegiado de carácter permanente, encargado de conocer e imponer, en su caso, las sanciones correspondientes por infracciones o faltas previstas en la Ley, sus reglamentos, o a los ordenamientos jurídicos de la materia, cometidas por los integrantes de los cuerpos de seguridad.

Del dispositivo legal citado se desprende una definición de las Comisiones de Honor. Son los órganos encargados de llevar a cabo los procedimientos administrativos de baja de los policías, tal y como enseguida se hace notar con la transcripción en lo que interesa del precepto 126 de la Ley del Sistema de Seguridad Públicas del Estado de San Luis Potosí.

ARTICULO 126. En cualquier supuesto que amerite sanción, se deberá respetar en todo momento las garantías de, audiencia, debido proceso, y principio de presunción de inocencia.

En consecuencia, cualquier infracción, ya sea que se cometa por acción u omisión, que constituya responsabilidad en el desempeño de sus funciones o incumplimiento de sus deberes, de acuerdo a la presente Ley, sus reglamentos, o a los ordenamientos jurídicos de la materia, se someterá ante la Comisión de Honor y Justicia, conforme al siguiente procedimiento:[...]"

Podemos inferir que un procedimiento administrativo de baja o separación de la carrera policial, es un procedimiento formalmente administrativo pero materialmente judicial, tramitado ante un órgano interno de las mismas corporaciones policiacas denominado generalmente Comisión o Consejo de Honor y Justicia, que se encarga de determinar si el elemento de seguridad ha incurrido en alguna de las causales de sanción, suspensión, baja o separación del cargo señaladas por la ley.

2.3.1. Causas de baja de los policías

Las legislaciones de las diversas entidades federativas señalan las causas y las formas en las que termina el servicio profesional de carrera policial. Al atender el contenido de las mismas, en relación con el artículo 59 de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, podemos establecer que existen dos formas de terminar la carrera policial. Por un lado la ordinaria, que refiere a la terminación de la carrera policial por renuncia, incapacidad permanente y jubilación. Por otro lado, la forma extraordinaria de terminar con la carrera policial, por separación por el incumplimiento de los requisitos de ingreso y permanencia, o bien, por remoción por incurrir en causas de responsabilidad con motivo del encargo como policía.

Las formas de terminación de la carrera policial de manera extraordinaria, necesariamente tienen que ser determinadas mediante una resolución emitida a través de un procedimiento administrativo disciplinario, llevado a cabo por un Consejo o Comisión de Honor y Justicia. Este órgano es integrado por los altos directivos de cada una de las instituciones de seguridad pública a la que pertenecen los elementos policiales.

Para la comprensión de la terminación extraordinaria por incumplimiento de los requisitos de ingreso y permanencia en el encargo⁸¹ de los policías, debemos

⁸¹ Se reitera que este lenguaje es utilizado en la legislación bajo la idea de que la función policial no es un trabajo, sino un encargo del gobierno del cual en todo momento se puede remover, bajo el argumento de que se trata de una función de interés general, situación que saca a la función policial del ámbito laboral limitándolo únicamente a una relación administrativa que evidentemente limita sus derechos humanos.

señalar que estos requisitos se encuentran contemplados de forma similar en las legislaciones estatales, los reglamentos municipales y en el artículo 88 De la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública de la forma siguiente.

Artículo 88.- La permanencia es el resultado del cumplimiento constante de los requisitos establecidos en la presente Ley para continuar en el servicio activo de las Instituciones Policiales. Son requisitos de ingreso y permanencia en las Instituciones Policiales, los siguientes:

A. De Ingreso:

I. Ser ciudadano mexicano por nacimiento en pleno ejercicio de sus derechos políticos y civiles, sin tener otra nacionalidad;

II. Ser de notoria buena conducta, no haber sido condenado por sentencia irrevocable por delito doloso, ni estar sujeto a proceso penal;

III. En su caso, tener acreditado el Servicio Militar Nacional;

IV. Acreditar que ha concluido, al menos, los estudios siguientes:

a) En el caso de aspirantes a las áreas de investigación, enseñanza superior o equivalente;

b) Tratándose de aspirantes a las áreas de prevención, enseñanza media superior o equivalente;

c) En caso de aspirantes a las áreas de reacción, los estudios correspondientes a la enseñanza media básica;

V. Aprobar el concurso de ingreso y los cursos de formación;

VI. Contar con los requisitos de edad y el perfil físico, médico y de personalidad que exijan las disposiciones aplicables;

VII. Aprobar los procesos de evaluación de control de confianza;

VIII. Abstenerse de consumir sustancias psicotrópicas, estupefacientes u otras que produzcan efectos similares;

IX. No padecer alcoholismo;

X. Someterse a exámenes para comprobar la ausencia de alcoholismo o el no uso de sustancias psicotrópicas, estupefacientes u otras que

produzcan efectos similares; XI. No estar suspendido o inhabilitado, ni haber sido destituido por resolución firme como servidor público;

XII. Cumplir con los deberes establecidos en esta Ley, y demás disposiciones que deriven de la misma;

XIII. Los demás que establezcan otras disposiciones legales aplicables.

B. De Permanencia:

I. Ser de notoria buena conducta, no haber sido condenado por sentencia irrevocable por delito doloso;

II. Mantener actualizado su Certificado Único Policial;

III. No superar la edad máxima de retiro que establezcan las disposiciones aplicables;

IV. Acreditar que ha concluido, al menos, los estudios siguientes:

a) En el caso de integrantes de las áreas de investigación, enseñanza superior, equivalente u homologación por desempeño, a partir de bachillerato;

b) Tratándose de integrantes de las áreas de prevención, enseñanza media superior o equivalente;

c) En caso de integrantes de las áreas de reacción, los estudios correspondientes a la enseñanza media básica;

V. Aprobar los cursos de formación, capacitación y profesionalización;

VI. Aprobar los procesos de evaluación de control de confianza;

VII. Aprobar las evaluaciones del desempeño;

VIII. Participar en los procesos de promoción o ascenso que se convoquen, conforme a las disposiciones aplicables;

IX. Abstenerse de consumir sustancias psicotrópicas, estupefacientes u otras que produzcan efectos similares;

X. No padecer alcoholismo;

XI. Someterse a exámenes para comprobar la ausencia de alcoholismo;

XII. Someterse a exámenes para comprobar el no uso de sustancias psicotrópicas, estupefacientes u otras que produzcan efectos similares;

XIII. No estar suspendido o inhabilitado, ni haber sido destituido por resolución firme como servidor público;

XIV. No ausentarse del servicio sin causa justificada, por un periodo de tres días consecutivos o de cinco días dentro de un término de treinta días, y

XV. Las demás que establezcan las disposiciones legales aplicables.

2.4. Evaluaciones de control de confianza

Uno de los requisitos de permanencia e ingreso en la carrera policial, que resulta ser la principal causa de separación o terminación de la función policiaca, es precisamente obtener un resultado reprobatorio en las evaluaciones de control de confianza que les son practicadas a los policías.

Las corporaciones policiales y la legislación aplicable proporcionan definiciones imprecisas y superlativamente generalizadas de qué es o en qué consisten las evaluaciones de control de confianza. Por ejemplo, el Centro de Control de Confianza del Estado de México señala lo siguiente.

El examen de control de confianza se compone de cinco evaluaciones, las cuales contribuyen a verificar que el personal activo actúe dentro del marco de conducta que dicta la normatividad institucional, así como el personal de nuevo ingreso se apegue a los principios institucionales de acuerdo al perfil de puesto; derivado de ello en su caso se emite la certificación correspondiente.⁸²

Como se puede apreciar, la definición transcrita, lejos de despejar dudas sobre qué es o en qué consiste una evaluación de control de confianza, solamente abre más interrogantes. Jamás indica cuáles son las cinco evaluaciones que integran el proceso, señala que el proceso de evaluación de control de confianza contribuye a

⁸² Centro de Control de Confianza, "Centro de Control de Confianza de la Secretaría General de Gobierno del Gobierno de Estado de México", http://ccc.edomex.gob.mx/para_que%20sirven_evaluaciones_cc, consultado el 27 de febrero de 2017.

verificar que el personal activo o el de nuevo ingreso se apeguen a la normativa institucional. Es decir, dicha definición termina por no definir nada en realidad, solo se limita a señalar de forma muy general que se trata de una evaluación que consta de diversas etapas, que ni siquiera precisa.

De la misma manera el Centro de Evaluación y Control de Confianza del Estado de San Luis Potosí, al definir las evaluaciones de control de confianza lo hace de forma muy generalizada, sin precisión alguna que despeje en realidad dudas sobre de qué se trata dicho proceso. Específicamente dicho ente gubernamental señala lo que enseguida se plasma.

El proceso de Evaluación de Control de Confianza tiene como propósito fortalecer los márgenes de seguridad, confiabilidad, eficiencia y competencia del personal de las Instituciones de Seguridad Pública y forma parte del esquema de profesionalización del servicio, el cual está basado en principios y valores sólidos que dan sustento a una cultura institucional. “El Objetivo General del Proceso de Control y Confianza, es la identificación de personal confiable, calificado y competente, cuyos valores y principios deberán ser acordes a los requerimientos institucionales.”⁸³

Esta definición se limita a indicar con palabras elegantes un propósito y un objetivo de las evaluaciones de control de confianza. De forma general señala que los objetivos son fortalecer los márgenes de seguridad, confiabilidad, eficiencia y competencia de los policías. Se involucra con palabras rimbombantes como valores, confianza, institucional, que pueden significar mil cosas, o bien, pueden convertirse en simple demagogia carente de esencia y significado.

En ese contexto, cabe precisar que las definiciones dadas por las instituciones gubernamentales de ninguna manera son claras, lo que deja una carencia de certeza en los elementos policiacos respecto a qué evaluaciones o exámenes van a ser

⁸³ Centro de Evaluación y Control de Confianza del Estado de San Luis Potosí, “Centro de Evaluación y Control de Confianza del Estado de San Luis Potosí”, <http://www.cecceslp.gob.mx/>, consultado el 26 de febrero de 2017.

sometidos dentro de una evaluación de control de confianza. Tampoco se tiene claro el objetivo de dichas evaluaciones, en virtud de que se da vueltas a tal situación argumentando que es “para cumplir con la normatividad institucional” o que es para “fortalecer las instituciones”, lo que resulta ser retórica pura, que de nada sirve para esclarecer a un elemento de seguridad pública, mucho menos a la ciudadanía, cuál es la finalidad de una evaluación de esta naturaleza. Aunado a lo anterior, el Centro de Evaluación potosino también destaca lo siguiente.

Las Evaluaciones de Control y Confianza son uno de los elementos fundamentales para contribuir a recuperar la confianza ciudadana en las instituciones de seguridad pública de los tres órdenes de gobierno. Las mismas se enfocan en garantizar que el personal que se encuentra en la institución y el de nuevo ingreso cumpla cabalmente con los requisitos y el perfil adecuado, que le permita un desempeño más eficaz y eficiente de sus funciones, reflejando resultados en el incremento de calidad del servicio de la institución.⁸⁴

Lo señalado por el ente gubernamental muestra nuevamente la retórica con la que se maneja este tema por parte del Estado Mexicano. Solo se limita a indicar que las evaluaciones de control de confianza sirven para que la ciudadanía recupere la confianza en las corporaciones de seguridad pública. Porque al aprobar los policías las mismas, consecuentemente se incrementa la calidad del servicio que se brinda. Sin embargo, de ninguna forma señala cómo es que estas evaluaciones van a lograr esa calidad, mucho menos cómo es que se las mismas influyen en la confianza que se tiene en el elemento policial, que se ha señalado, es escasa a pesar de las reformas constitucionales en materia de seguridad pública de 2008.

Es importante señalar que el Centro de Evaluación y Control de Confianza del Estado de San Luis Potosí también indica en su página de internet que entre los

⁸⁴ Centro de Evaluación y Control de Confianza del Estado de San Luis Potosí, “Centro de Evaluación y Control de Confianza del Estado de San Luis Potosí”, <http://www.cecceslp.gob.mx/>, consultado el 26 de febrero de 2017.

objetivos de las evaluaciones de control de confianza se encuentra “[...] inhibir [...] actos de corrupción, impunidad y penetración del crimen organizado, que puedan dañar la imagen, el patrimonio y/o el cumplimiento de los objetivos Institucionales.”⁸⁵ Esta precisión del centro evaluador del Gobierno del Estado de San Luis Potosí deja un poco más claro lo que se ha manifestado respecto del hecho de que, todas estas políticas de seguridad pública emanan de la reforma constitucional impulsada en mandato ejecutivo de Felipe Calderón, consisten en combatir la delincuencia, el crimen organizado, es decir, enfocar la política a la seguridad pública sea cual sea el costo.

Uno de los principales motivos por los cuales las definiciones de los entes gubernamentales de una evaluación de control de confianza son imprecisas y retóricas, es la confidencialidad. El Modelo Nacional de Evaluación y Control de Confianza, según lo señalado por el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, ha sido clasificado como documento reservado, lo que impide que se tenga claridad plena de qué es y en qué consiste una evaluación de control de confianza. El propio Secretariado Ejecutivo señala lo siguiente respecto al documento en mención.

Cabe precisar que el documento de referencia, por sus características y contenidos ha sido clasificado como “reservado” en términos del artículo 13, fracción I de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental. Es conveniente mencionar que por tratarse de un documento federal, en su caso, no procede el aceptar solicitudes de información para hacer públicos dichos documentos con base en la Ley de Transparencia del Estado.⁸⁶

⁸⁵ Centro de Evaluación y Control de Confianza del Estado de San Luis Potosí, “Centro de Evaluación y Control de Confianza del Estado de San Luis Potosí”, <http://www.cecceslp.gob.mx/>, consultado el 26 de febrero de 2017.

⁸⁶ Centro Nacional de Certificación y Acreditación, “Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública”,

Es por esta situación que nos encontramos ante definiciones carentes de precisión cuando nos referimos a la evaluación de control de confianza, pues al considerar en qué consiste la misma como información confidencial por parte del Estado Mexicano, se limita considerablemente el acceso a las definiciones precisas que se buscan. Tal restricción de acceso a la información tiene su principal sustento en sobreponer la seguridad nacional, sin justificación alguna, por encima de cualquier otro derecho humano. Inclusive el de acceso a la información y los derechos humanos de cada uno de los elementos policiacos mexicanos, política que comenzó a tomar fuerza a partir de 2008 con la reforma constitucional multicitada.

El artículo 96 de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública define las evaluaciones de control y confianza, empero las refiere como una certificación, de la siguiente forma.

Artículo 96.- La certificación es el proceso mediante el cual los integrantes de las Instituciones Policiales se someten a las evaluaciones periódicas establecidas por el Centro de Control de Confianza correspondiente, para comprobar el cumplimiento de los perfiles de personalidad, éticos, socioeconómicos y médicos, en los procedimientos de ingreso, promoción y permanencia.

Las Instituciones Policiales contratarán únicamente al personal que cuente con el requisito de certificación expedido por su centro de control de confianza respectivo.

De la definición legislativa se desprenden elementos importantes, las evaluaciones de control de confianza a las que se someten los elementos de seguridad pública mexicanos tienen como objetivo probar el cumplimiento de los perfiles de personalidad, éticos, socioeconómicos y médicos, ya sea para ingresar, ascender y permanecer dentro de las instituciones de seguridad pública de los tres niveles de gobierno del Estado Mexicano.

http://www.secretariadoejecutivo.gob.mx/docs/pdfs/certifiacion_acreditacion/1%20LINEAMIENTOS/1%20LINEAMIENTOS_GENERALES_DE_OPERACION.pdf, consultado el 25 de febrero de 2017.

A pesar de la confidencialidad con la que se maneja el modelo nacional de las evaluaciones de control de confianza, el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública a través del Centro Nacional de Certificación y Acreditación precisa que “[...] se han determinado las fases del proceso de evaluación de control de confianza, considerando, inicialmente, cinco pruebas en un esquema básico: toxicología, psicología, poligrafía, investigación socioeconómica y médica.”⁸⁷

En el mismo orden de ideas, debemos señalar que las evaluaciones de control de confianza únicamente tienen dos resultados al final de las mismas, “aprobado” y “no aprobado”.⁸⁸ Esto es un señalamiento importante debido a que el elemento policial está obligado a aprobar la totalidad de las etapas o exámenes a los que es sometido, pues el salir mal en una de ellas es motivo suficiente para que al final se obtenga el resultado reprobatorio en el examen.

Entonces, ¿si se obtiene un resultado de no aprobado debido a que el elemento policial reprueba el examen o la etapa psicológica de la evaluación de control de confianza, lo que puede suceder por infinidad de circunstancias ajenas a la función policial, significa que el policía deja de ser confiable? ¿No es más bien una cuestión que debe ser analizada en cada caso concreto para apreciar los motivos por los cuales la situación psicológica del policía no es la adecuada y hacer, en la medida de lo posible, que el elemento de seguridad supere dicha situación para que pueda continuar en el desempeño de sus funciones de forma adecuada? Porque de ninguna forma se debe perder de vista el carácter humano del elemento policial, que por ende, tiene el carácter de titular del derecho humano a la salud, en estrecha relación con el de estabilidad laboral. Consecuentemente, el puro hecho de limitar los

⁸⁷ Centro Nacional de Certificación y Acreditación, “Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública”, http://www.secretariadoejecutivo.gob.mx/docs/pdfs/certificacion_acreditacion/1%20LINEAMIENTOS/1%20LINEAMIENTOS_GENERALES_DE_OPERACION.pdf, consultado el 25 de febrero de 2017.

⁸⁸ Centro de Evaluación y Control de Confianza del Estado de San Luis Potosí, “Centro de Evaluación y Control de Confianza del Estado de San Luis Potosí”, <http://www.cecceslp.gob.mx/>, consultado el 26 de febrero de 2017.

resultados al final de la evaluación de control de confianza a aprobado y reprobado *per se* acarrea situaciones en las que se puede apreciar que los policías quedan inmersos en transgresiones a derechos humanos bajo el pretexto de que las multitudes evaluaciones tiene como finalidad fortalecer la seguridad pública.

Misma suerte corre el elemento policial que reprueba la etapa médica y toxicológica, por infinidad de motivos, que pueden ser incluso diversos a que se le haya detectado alguna sustancia o droga prohibida dentro de su cuerpo. En ese caso ¿qué no se trata de una adicción, misma que debe ser considerada una enfermedad que debe ser tratada de manera profesional? ¿Entonces el resultado no tendría que encaminarse a que el elemento policial reciba un tratamiento para superar una adicción y en lugar de ser reprobado y depurado de la corporación policiaca, superar la misma para desempeñar sus funciones de forma adecuada? Se reitera que de ninguna manera se debe perder de vista que los elementos de policía mexicanos tienen un carácter humano, por lo que en teoría son titulares de los derechos humanos a la salud y a la estabilidad en el empleo. Lo anterior aunado a que se deja en la calle y sin empleo a una persona con una enfermedad de adicción, que indudablemente se podría pensar que esto aporte al beneficio de la seguridad pública.

De la misma manera se puede hablar de cada una de las etapas de la evaluación de control de confianza. Lo importante es señalar que, el hecho de limitar los resultados a aprobado y no aprobado, desde luego que acarrea una serie de situaciones que vulneran los derechos humanos de los elementos policiales. Debido a que cada caso se debe atender de forma particular, sin depurar de forma tajante e irracional a los elementos policiales de las corporaciones de seguridad pública, debido a que tal forma de actuar trae consigo transgresiones a derechos humanos de los policías.

Podemos afirmar que una evaluación de control de confianza es un proceso al cual es sometido cada policía perteneciente a una institución de seguridad pública del país, mediante el cual le son aplicados exámenes toxicológicos, psicológicos, poligráficos, socioeconómicos y médicos, para poder determinar si es una persona

con el perfil exigido por dichas instituciones para desempeñar el cargo policial sin incurrir en actos de delincuencia o corrupción, es decir, para determinar si es una persona confiable. Es importante precisar que dichas evaluaciones son para ingresar, permanecer o ascender de puesto dentro de las propias instituciones de seguridad pública.

Otra situación que es de importancia, es el hecho de que, conforme a la legislación federal, cada Centro de Evaluación de Control de Confianza en el país, para que sus evaluaciones sean válidas, tienen que contar con una certificación expedida por el Centro Nacional de Certificación y Acreditación. Es decir, conforme a lo dispuesto en el artículo 107 de la Ley General del Sistema de Seguridad Pública Nacional, los certificados que contengan los resultados de las evaluaciones de control de confianza que emitan los Centros de Evaluación y Control de Confianza de las Instituciones de Seguridad Pública o Instituciones Privadas, sólo tendrán validez si el Centro emisor cuenta con la acreditación vigente del Centro Nacional de Certificación y Acreditación, en cuanto a sus procesos y su personal. Lo que implica que, de no contar con la misma, las evaluaciones de dichos entes carecen de sustento para validar el ingreso, la permanencia o la baja de un elemento policial.

Esta situación acarrea transgresiones a derechos fundamentales de los policías debido a que, en diversas ocasiones se dieron casos en los que los centros evaluadores sin certificación emitida por el Centro Nacional de Certificación y Acreditación, reprobaban a los elementos de seguridad que eran sometidos a las mismas. Como consecuencia diversos elementos policiacos fueron dados de baja con apoyo en evaluaciones de control de confianza sin validez, es decir, sin cumplir con los requisitos de los derechos fundamentales contemplados en los preceptos 14 y 16 constitucionales. En el caso del estado de San Luis Potosí, su centro evaluador obtuvo su certificación por parte del Centro Nacional de Certificación y Acreditación hasta el 30 de octubre de 2014.⁸⁹ Por lo tanto, cualquier evaluación anterior a dicha

⁸⁹ Secretaría de Gobernación, "Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad", http://www.secretariadoejecutivo.gob.mx/docs/pdfs/certifiacion_acreditacion/ESTATUSDECCAL301014.pdf, consultado el 5 de marzo de 2017.

fecha con la cual se dio de baja a un elemento de policía, carecía totalmente de validez, lo que pone en evidencia las violaciones a derechos humanos en perjuicio de esos policías. Porque desde el año 2012 el Centro de Evaluación de Control y confianza del Estado de San Luis Potosí se encontraba efectuando evaluaciones carentes de validez transgrediendo derechos fundamentales de los policías potosinos.⁹⁰

Esta situación se agrava debido a que las certificaciones que emite cada centro evaluador el Centro Nacional de Certificación y Acreditación tienen una vigencia de dos años según lo estipulado por el artículo 14, fracción II del Reglamento del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Esto en relación con los datos de las páginas de internet del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad y del Centro de Evaluación y Control de Confianza del Estado de San Luis Potosí, que señalan que dicho centro estatal únicamente cuenta con la mencionada certificación del año 2014. Por lo que conforme a lo que antecede, a partir del mes de octubre de 2016, cualquier evaluación emitida por dicho centro estatal carece de cualquier validez para dar de baja a un elemento de seguridad pública, el hacerlo transgrede claramente sus derechos humanos.

Todo lo anterior bajo la supuesta finalidad de que se busca tener corporaciones de seguridad pública más sólidas, confiables y funcionales, pues se pretende a corto plazo depurar de malos elementos policiacos a las instituciones de seguridad pública, para después profesionalizar a nuevos elementos. Lo que desde luego que no ha resultado como se esperaba, tal y como se aprecia en el apartado de la percepción del policía ante la sociedad de esta investigación.

De la misma manera es importante señalar que de 2010 a 2013, casi cinco mil policías han causado baja debido a que obtuvieron un resultado de no aprobación en

⁹⁰ Marisol Serna, “Plano Informativo”, 12 de abril de 2012, <http://planoinformativo.com/nota/id/190106/noticia/seria-invalida-evaluacion-de-control-de-confianza-realizada-en-slp.html>, consultado el 4 de marzo de 2017.

sus respectivas evaluaciones de control de confianza.⁹¹ Esto deja clara la inestabilidad laboral en los empleos policiales a partir de la aplicación de las evaluaciones de control de confianza.

Del mismo modo es menester señalar que las evaluaciones deben ser voluntarias y su resultado no admite recurso alguno. Por lo que de forma obligatoria simulada de voluntaria, los elementos policiacos son obligados a firmar un documento en el que se les hace saber la firmeza y confidencialidad de las evaluaciones y el resultado de las mismas. De la misma manera expresan mediante dicha firma que hacen las evaluaciones de forma voluntaria y confidencial.⁹²

Ahora es momento de esclarecer de qué tratan las pruebas o exámenes socioeconómico, médico, psicológico y poligrafía, mismos que en conjunto dan como resultado la aprobación o no aprobación de la evaluación de control de confianza.

2.4.1. Etapa socioeconómica

El gobierno federal, a través del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, señala brevemente, debido a la confidencialidad con la manejan el tema de la seguridad pública, lo siguiente sobre el examen, fase o etapa socioeconómica a la que son sometidos los policías mexicanos.

La fase de investigación socioeconómica identificará riesgos en el entorno de los servidores públicos o aspirantes mediante la investigación en distintas fuentes de los ámbitos familiar, escolar, laboral, social, económico, financiero, de vivienda, patrimonial, así como jurídico y administrativo. Se fortalecerá mediante la verificación del entorno en sitio y solicitud de referencias en cualquier ámbito.⁹³

⁹¹ Michelle Onofre, "Youtube", 14 de noviembre de 2013, <https://www.youtube.com/watch?v=JKiURQwmG3o>, consultado el 13 de marzo de 2017.

⁹² Michelle Onofre, "Youtube", 14 de noviembre de 2013, <https://www.youtube.com/watch?v=SDsf8fpkHaQ>, consultado el 13 de marzo de 2017.

⁹³ Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, "Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública",

Además, es importante señalar de forma general que, un estudio socioeconómico “es un proceso de entrevista domiciliaria y de validación de referencias que tiene como objeto recabar y cotejar información socioeconómica, familiar y laboral de cada candidato a través de terceros: vecinos, jefes inmediatos, compañeros, etcétera.”⁹⁴

Se puede afirmar que los estudios socioeconómicos en el ámbito laboral tienen como principal finalidad conocer la mayor cantidad de información posible acerca de la persona a la que se le realizan. Para poder establecer si el evaluado es una persona apta para desempeñar las funciones requeridas por la parte patronal. Sobre todo para verificar si lo manifestado por dicha persona en entrevistas coincide con lo apreciado mediante cotejo para determinar si la persona en comento se conduce con veracidad.

Particularmente enfocados en el campo de las evaluaciones de control de confianza, una diversa descripción es proporcionada por el Centro de Evaluación y Control de Confianza del Estado de San Luis Potosí, que indica que la fase de investigación socioeconómica.

Identifica a través de una investigación, el entorno en que se desenvuelve el evaluado en el ámbito social, familiar educativo y laboral, así como su situación jurídica económica y patrimonial, para comprobar o descartar factores que vulneren la seguridad Institucional, así como también se realiza la validación y autenticidad de documentos y se verifican los antecedentes sociales, personales, penales del evaluado.⁹⁵

En ese sentido, la fase socioeconómica a la que son sometidos los policías es una serie de estudios realizados para obtener información sobre su entorno social y su

http://www.secretariadoejecutivo.gob.mx/docs/pdfs/certifiacion_acreditacion/5%20NUEVO%20ESQUEMA%20DE%20EVALUACION%20FOCALIZADO/1%20DOCUMENTO_EJECUTIVO.pdf, consultado el 3 de marzo de 2017.

⁹⁴ PAE Proyección y Administración Empresarial, “PAE Proyección y Administración Empresarial”, <http://www.pae.cc/estudios-socioeconomicos/>, consultado el 2 de marzo de 2017.

⁹⁵ Centro de Evaluación y Control de Confianza del Estado de San Luis Potosí, “Centro de Evaluación y Control de Confianza del Estado de San Luis Potosí”, <http://www.cecceslp.gob.mx/>, consultado el 26 de febrero de 2017.

situación financiera en el hogar. Para compararlo con la información que proporciona el elemento de seguridad a la corporación de seguridad pública al momento de ingresar o durante su permanencia. Con la finalidad de confirmar que dichos datos concuerden con las posibilidades de vida que le puede dar el salario obtenido como elemento de seguridad pública. Mediante este estudio, en el ámbito de seguridad pública, lo que se busca es determinar mediante una simple deducción si los datos investigados arrojan si el policía tiene lujos que sería imposible obtener con un salario promedio como elemento de seguridad pública.

Es importante señalar que la información que desprende del estudio socioeconómico “[...] será tomada en cuenta en entrevistas psicológicas y tal vez en el test poligráfico, para detectar incongruencias o aspectos de su personalidad que serán relevantes para ir definiendo su perfil de esta [...].”⁹⁶

2.4.2. Etapa psicológica

El Estado Mexicano, por medio del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública señala de forma sumaria, debido a la confidencialidad con la manejan el tema de la seguridad pública, lo siguiente sobre el examen, fase o etapa psicológica a la que son sometidos los policías mexicanos.

La fase de psicología profundizará en las características de personalidad, capacidades/competencias requeridas para el cumplimiento de la función del puesto, áreas de riesgo conductuales derivadas de la naturaleza de la función y se orientará a estrategias específicas por nivel de sensibilidad y responsabilidad.⁹⁷

⁹⁶ Juan Carlos Martínez Bernal, “Blog Bernal27”, 7 de septiembre de 2013, <https://bernal27.blogspot.mx/2013/09/examenes-de-control-y-confianza.html>, consultado el 1 de marzo de 2017.

⁹⁷ Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, “Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública”, http://www.secretariadoejecutivo.gob.mx/docs/pdfs/certifiacion_acreditacion/5%20NUEVO%20ESQUE

Es pertinente también destacar lo afirmado por el Centro Evaluador de la entidad federativa de San Luis Potosí, que indica específicamente que en esta fase “se identifican los requisitos necesarios para el desempeño de las funciones propias del puesto conforme a los valores, disciplina y doctrina institucional que demandan las Instituciones de seguridad para el cumplimiento de sus funciones.”⁹⁸

Como puede apreciarse, no se puede tener certeza de las especificaciones sobre la evaluación psicológica a la que son sometidos los elementos policiales, debido a que el Estado Mexicano no muestra mucha información al respecto, debido a que considera que es importante mantener en secreto dicha información, basado principalmente en que se trata de información confidencial que guarda estrecha relación con la seguridad pública. Sin embargo, conforme a lo anterior, podemos señalar que la evaluación psicológica a la que son sometidos los elementos policiales tiene como principal función establecer si se encuentran saludables en dicho aspecto, para poder desempeñar de forma adecuada las funciones policiales. Aunado a que es evidente que se busca un perfil policiaco sumiso, que no tome decisiones de manera independiente, que de ninguna manera rete a sus superiores en rango y obedezcan órdenes de forma incuestionable, tal y como ha quedado evidenciado en este trabajo.

No es una entrevista común. No es un encuentro para hacer amigos. En cierta manera hay un trato que va de lo tibio a lo frío. Unos custodios me decían que les recordaba al trato que ellos dan en algunos momentos a los presuntos delincuentes. Es una entrevista de presión, dura, incisiva, un combate entre dos, el que intenta indagar y el que intenta defenderse. Se observa atentamente tu lenguaje corporal y tu lenguaje paraverbal (las características de la voz). Se da en varios momentos y a través de varios

MA%20DE%20EVALUACION%20FOCALIZADO/1%20DOCUMENTO_EJECUTIVO.pdf, consultado el 3 de marzo de 2017.

⁹⁸ Centro de Evaluación y Control de Confianza del Estado de San Luis Potosí, “Centro de Evaluación y Control de Confianza del Estado de San Luis Potosí”, <http://www.cecceslp.gob.mx/>, consultado el 26 de febrero de 2017.

aplicadores. En ocasiones dura dos minutos, y en otras ocasiones y etapas dura más de una hora. Los entrevistadores suelen fijarse en las siguientes señales que están (según las investigaciones de Paul Ekman) probablemente asociadas a mentiras: sonrisas asimétricas, parpadeo incontrolado, cejas en forma de v invertida, expresiones faciales que duran más de cinco o diez segundos, incongruencia en el acompañamiento de los gestos a las palabras, control excesivo de los gestos, contracción o dilatación de las pupilas, ruborización y palidez extrema.⁹⁹

Como se observa, no se trata de una etapa en la que se priorice la salud en ésta área, con la finalidad de ayudar al policía a recuperarse de alguna depresión, por ejemplo. Sino que se trata de buscar cierto perfil psicológico de los elementos policiacos, de presionarlos lo más posible, incluso tratándolos de forma hasta cierto punto descortés o agresiva para conocer su estado más vulnerable. Todo con la intención de atemorizar al evaluado y difundir temor en la corporación sobre la complejidad de los exámenes de control de confianza, para mantener a los policías cohibidos al momento de exigir sus derechos como trabajadores en el área de la seguridad pública.

Como estrategia algunos aplicadores usan la presión verbal, la intimidación a través de amenazas directas o indirectas, golpes a una mesa, retos, aparente indiferencia, intentos de negociaciones, mentiras y exageraciones para confundir al entrevistado, así como el uso de palabras insultantes y altisonantes. No exagero, esto es lo que han informado varios entrevistados, no quiere decir que suceda en todas las ocasiones y tampoco quiere decir que sea lo ideal [...] ¹⁰⁰

⁹⁹ Juan Carlos Martínez Bernal, “Blog Bernal27”, 27 de septiembre de 2013, <https://bernal27.blogspot.mx/2013/09/examenes-de-control-y-confianza.html>, consultado el 1 de marzo de 2017.

¹⁰⁰ Juan Carlos Martínez Bernal, “Blog Bernal27”, 27 de septiembre de 2013, <https://bernal27.blogspot.mx/2013/09/examenes-de-control-y-confianza.html>, consultado el 1 de marzo de 2017.

El perfil que se busca que tengan los elementos de seguridad pública, mismo que en teoría debe quedar en evidencia en la etapa psicológica a la que es sometido el policía en la evaluación de control de confianza correspondiente. Es decir, que esta etapa sirve para establecer si el elemento policial cuenta con los valores y virtudes exigidos por el Estado Mexicano para ser elemento de seguridad. En ese sentido, es necesario señalar que el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad propone el siguiente código ético policial.

1. Cumpliré en todo momento los deberes que me impone la ley, sirviendo a mi comunidad y protegiendo a todas las personas contra actos ilegales, en consonancia con el alto grado de responsabilidad exigido por mi profesión.
2. Me conduciré 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;
3. Preservaré la secrecía de los asuntos que conozca por razón del desempeño de mi función, en términos de las disposiciones aplicables;
4. Prestaré auxilio a las personas amenazadas por algún peligro o que hayan sido víctimas u ofendidos de algún delito, y brindaré protección a sus bienes y derechos. Mi actuación será congruente, oportuna y proporcional al hecho;
5. Cuando tenga necesidad de usar fuerza lo haré de manera racional, congruente, oportuna y con respeto a los derechos humanos;
6. Cumplir mis funciones con absoluta imparcialidad y sin discriminación alguna;
7. Me abstendré en todo momento de infligir o tolerar actos de tortura, aún 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; si me entero de ello, lo denunciará inmediatamente ante la autoridad competente;

8. Observaré un trato respetuoso con todas las personas, absteniéndome de todo acto arbitrario y de limitar indebidamente las acciones o manifestaciones que en ejercicio de sus derechos constitucionales y con carácter pacífico realice la población;
9. Desempeñaré mi misión sin solicitar ni aceptar compensaciones, pagos o gratificaciones distintas a las previstas legalmente. Me opondré a cualquier acto de corrupción y, en caso de tener conocimiento de alguno, lo denunciaré;
10. No ordenaré ni realizaré la detención de persona alguna sin cumplir con los requisitos previstos en los ordenamientos constitucionales y legales aplicables;
11. Velaré por la vida e integridad física de las personas detenidas;
12. Informaré al superior jerárquico, de manera inmediata, las omisiones, actos indebidos o constitutivos de delito, de mis subordinados o iguales en categoría jerárquica.¹⁰¹

En teoría estos son los valores éticos que se buscan en un elemento policial, perfil que aparentemente es identificado mediante la etapa psicológica de la evaluación de control de confianza. Empero, como ha quedado plasmado, dicha evaluación no se trata de otra cosa que no sea una serie de exámenes intimidatorios que tratan al policía, incluso como un criminal, presumiendo que es una persona corrupta y sin el perfil necesario para pertenecer a una corporación de seguridad pública. Prácticamente señalándole al evaluado que es su responsabilidad probar que no incumple con el perfil necesario para ser policía.

Otra cuestión que es importante apreciar respecto del perfil policial que busca el Estado Mexicano en las personas que pertenecen a una corporación de policía, son las virtudes que se consideran necesarias para que una persona pueda

¹⁰¹ Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, "Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública", http://www.secretariadoejecutivo.gob.mx/work/models/Policia_Estatal_Acreditado/Resource/45/CT_VALORES_ETICOS_Y_JURIDICOS_8JUN.pdf, consultado el 10 de marzo de 2017.

desempeñar el cargo. Mismas que, según el mencionado Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, son integridad, justicia, lealtad, legalidad, honradez, fortaleza, prudencia, disciplina y honor. Dicho ente gubernamental federal señala en qué consisten cada una de las virtudes enunciadas de la siguiente manera:

La integridad consiste en firme disposición, la determinación y el hábito de hacer lo correcto sin que nadie lo obligue a ello más que uno mismo.

La justicia es la firme disposición de dar a cada quién lo suyo, es decir, de darle a cada quién aquello a lo que tiene derecho.

La lealtad consiste en la firme determinación de cumplir o ser fiel a los compromisos adquiridos. En el caso de la policía estos compromisos son principalmente el compromiso de servir y proteger a los ciudadanos y el compromiso de colaborar eficientemente con sus compañeros.

La legalidad consiste en la firme voluntad de cumplir la ley y hacerla cumplir. El policía que tiene esta virtud procederá en todos los casos conforme a lo que establecen las leyes y normas correspondientes a la situación.”¹⁰²

La honradez consiste en respetar la propiedad ajena. El policía honrado no aprovecha su autoridad y su poder para quitarles a los demás sus bienes y obtener beneficios que no le corresponden.

La fortaleza es principalmente el valor, la valentía. El valor no consiste en no tener miedo ante el peligro sino en superar ese miedo.

La prudencia es el arte de decidirse bien. Como se dijo antes, esta virtud es necesaria para la práctica inteligente de las demás virtudes.

La disciplina es la disposición del policía de sujetarse a un ordenamiento para lograr los valores propios de su misión como policía.

¹⁰² Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, “Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública”, http://www.secretariadoejecutivo.gob.mx/work/models/Policia_Estatal_Acreditado/Resource/45/CT_VALORES_ETICOS_Y_JURIDICOS_8JUN.pdf, consultado el 10 de marzo de 2017.

El honor es por una parte la integridad, o disposición a cumplir los deberes que se tienen con uno mismo y con los demás y por otra parte, el honor es la gloria o buena reputación que sigue a la virtud, al mérito o a las acciones heroicas.¹⁰³

A primera vista podemos apreciar que, de las virtudes señaladas, nos encontraríamos con los policías utópicos con los que de ninguna forma estamos acostumbrados a tratar. Pero al apreciar con detenimiento lo enunciado como virtudes policiales por el gobierno mexicano, podemos afirmar que el perfil que en realidad buscan en los elementos policiales es sumiso, acostumbrado a recibir órdenes sin cuestionar las mismas. El elemento policial que tome decisiones propias o que tenga problemas para desobedecer a sus superiores, por más que considere imprudente una orden, está condenado a reprobar la evaluación psicológica bajo el argumento de que es una persona desleal que tiene problemas con el respeto a la legalidad, a sus superiores, a la autoridad o alguna cuestión similar.

Es importante también destacar la carente calidad de las evaluaciones psicológicas aplicadas a los elementos policiales. Existe evidencia de que las pruebas aplicadas son burdas, al grado de que únicamente consisten en poner al policía a completar frases como “siempre he querido...” “comparada con la mayoría de las familias la mía es...” “mi peor equivocación fue...”; aunado a que los resultados son altamente inverosímiles, pues esta prueba dio como resultado la no aprobación bajo la afirmación de que el evaluado tiene un coeficiente intelectual inferior término medio.¹⁰⁴

¹⁰³ Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, “Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública”, http://www.secretariadoejecutivo.gob.mx/work/models/Policia_Estatal_Acreditabile/Resource/45/CT_VALORES_ETICOS_Y_JURIDICOS_8JUN.pdf, consultado el 10 de marzo de 2017.

¹⁰⁴ Michelle Onofre, “Youtube”, 14 de noviembre de 2013, <https://www.youtube.com/watch?v=SDsf8fpkHaQ>, consultado el 13 de marzo de 2017.

2.4.3. Etapa médica

El Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública señala brevemente, debido a la confidencialidad con la manejan el tema de la seguridad pública, lo siguiente sobre el examen, fase o etapa médica a la que son sometidos los policías mexicanos.

En la fase médica se orientará la historia clínica de acuerdo con la naturaleza de la función, se centrará en la detección de patologías que se vinculen directamente con las actividades que desempeñe el integrante de las Instituciones de Seguridad Pública. En caso de que se identifiquen riesgos por salud en personal activo, se emitirán las recomendaciones que promuevan su salud con la intervención de sus instituciones.¹⁰⁵

El gobierno estatal de San Luis Potosí, a través de su Centro de Evaluación de Control de Confianza, en cuanto a la fase médica de las evaluaciones de control de confianza señala que en la misma “se verifica que el estado de salud e integridad física del evaluado permita el cumplimiento de las funciones del puesto e identifica factores de riesgo, en un marco de Seguridad personal e institucional.”¹⁰⁶

En general, como lo precisa Martínez Bernal, se trata de una prueba cuyo principal objetivo es la detección de padecimientos físicos que impidan el desempeño de la función policial, como puede ser hipertensión, obesidad, sobrepeso o poco peso acorde a su edad y estatura, o bien, alguna enfermedad contagiosa, crónica o de riesgo para el trabajo policial. Aparejado de los estudios médicos, el evaluado es

¹⁰⁵ Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, “Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública”, http://www.secretariadoejecutivo.gob.mx/docs/pdfs/certifiacion_acreditacion/5%20NUEVO%20ESQUEMA%20DE%20EVALUACION%20FOCALIZADO/1%20DOCUMENTO_EJECUTIVO.pdf, consultado el 3 de marzo de 2017.

¹⁰⁶ Centro de Evaluación y Control de Confianza del Estado de San Luis Potosí, “Centro de Evaluación y Control de Confianza del Estado de San Luis Potosí”, <http://www.cecceslp.gob.mx/>, consultado el 26 de febrero de 2017.

sometido a una serie de pruebas físicas para determinar la existencia de alguna lesión y determinar la gravedad de la misma.¹⁰⁷

Se considera que el enfoque reprobatorio que se obtiene cuando un policía no pasa las pruebas médicas, de ninguna forma debería ser considerado suficiente para determinar su baja definitiva de la corporación de seguridad pública, en virtud de que de ninguna manera debe perderse de vista que, el reprobador una prueba médica, implica que cuentas con una afectación en tu salud. En ese sentido, tenemos que enfatizar la existencia del derecho humano a la salud, por lo que desde luego que la primera medida que se tendría que tomar ante tal situación, es hacer todo lo posible por restablecer la salud del elemento de policía evaluado. Se hace énfasis en esta situación debido a que, además del carácter patronal que envuelve al Estado con los policías, como bien fue precisado en líneas superiores, también debe señalarse que, el primer obligado a que se cumpla con el respeto a los derechos humanos es precisamente el gobierno mexicano, conforme el contenido del artículo 1º constitucional. Por lo que resulta una gran incoherencia que, en lugar de atender la salud de sus elementos policiales, considere la falta de salud de los mismos como un motivo de despido sin hacer nada al respecto.

2.4.4. Etapa toxicológica

El Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública señala brevemente lo siguiente sobre el examen, fase o etapa toxicológica a la que son sometidos los policías mexicanos, que la misma “[...] se aplicará de forma sorpresiva y preponderantemente masiva a todo el personal de las Instituciones de Seguridad Pública.”¹⁰⁸

¹⁰⁷ Juan Carlos Martínez Bernal, “Blog Bernal27”, 27 de septiembre de 2013, <https://bernal27.blogspot.mx/2013/09/examenes-de-control-y-confianza.html>, consultado el 1 de marzo de 2017.

¹⁰⁸ Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, “Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública”,

Por su parte el Centro de Evaluación y Control de Confianza del Estado de San Luis Potosí indica que en la fase toxicológica se “[...] busca detectar la presencia de drogas ilegales o fármacos, que genere efectos adictivos, repercusiones en el sistema nervioso o alteraciones orgánicas.”¹⁰⁹

Se trata de una evaluación química por medio de la cual se busca identificar si el evaluado ha consumido algún tipo de droga, ya sea ilegal o medicamento controlado sin la receta correspondiente. Debido a que se considera que tal situación se encuentra altamente ligada al deficiente desempeño como elemento de seguridad pública, pues es una actividad que se puede relacionar con actos de corrupción o nexos con el crimen, es decir, es una prueba conocida generalmente como anti-doping.

El anti-doping o prueba anti-dopaje está diseñado para testear (probar) si la muestra de orina de la persona analizada arroja un resultado positivo o negativo respecto a una sustancia que el mecanismo tiene la capacidad de detectar, hay algunos que detectan más sustancias (drogas o sustancias prohibidas) que otros; los más sofisticados y completos son los que maneja el Comité Olímpico Internacional. Para la toma de muestra de la orina se vigila estrictamente y de cerca que esta no sea alterada por el aspirante.¹¹⁰

De igual forma es importante mencionar en este apartado que, de ninguna manera debe pasar desapercibido el hecho de que, la adicción a alguna droga controlada o ilegal es una enfermedad tratable. Por lo que también resulta injusto dar de baja al

http://www.secretariadoejecutivo.gob.mx/docs/pdfs/certificacion_acreditacion/5%20NUEVO%20ESQUEMA%20DE%20EVALUACION%20FOCALIZADO/1%20DOCUMENTO_EJECUTIVO.pdf, consultado el 3 de marzo de 2017.

¹⁰⁹ Centro de Evaluación y Control de Confianza del Estado de San Luis Potosí, “Centro de Evaluación y Control de Confianza del Estado de San Luis Potosí”, <http://www.cecceslp.gob.mx/>, consultado el 26 de febrero de 2017.

¹¹⁰ Juan Carlos Martínez Bernal, “Blog Bernal27”, 27 de septiembre de 2013, <https://bernal27.blogspot.mx/2013/09/examenes-de-control-y-confianza.html>, consultado el 1 de marzo de 2017.

policía bajo esta causa sin que se haya previamente proporcionado el tratamiento necesario para curar dicha adicción y volver a su salud, y consecuentemente a sus funciones. De lo contrario, Estado Mexicano se deslinda de su responsabilidad de proporcionar el derecho a la salud a los policías bajo el argumento de que sus políticas atienden a la seguridad pública.

2.4.5. Etapa poligráfica

El Estado Mexicano a través del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública señala lo siguiente sobre el examen, fase o etapa poligráfica a la que son sometidos los policías mexicanos.

La fase de poligrafía es un proceso científico avalado internacionalmente que tiene como objetivo fortalecer los niveles de confiabilidad y seguridad que demanda la institución, mediante la identificación de que las conductas, principios y valores sean acordes a los institucionales. Se aplicará de forma diferenciada de acuerdo al nivel jerárquico y de riesgo detectado en la función

Por su parte el Centro de Evaluación y Control de Confianza del Estado de San Luis Potosí señala, en cuanto a la fase poligráfica, una serie de afirmaciones que ni siquiera establecen una definición clara de lo que se hace en dicha parte de la evaluación. Deja en la incertidumbre a los elementos policiales, únicamente establece que “verifica el apego a principios, normas y valores Institucionales de los evaluados e identifica los riesgos que puedan vulnerar el cumplimiento de los objetivos de seguridad e imagen institucional a través de mecanismos de seguridad establecidos por el Centro Nacional de Certificación y Acreditación.”¹¹¹

¹¹¹ Centro de Evaluación y Control de Confianza del Estado de San Luis Potosí, “Centro de Evaluación y Control de Confianza del Estado de San Luis Potosí”, <http://www.cecceslp.gob.mx/>, consultado el 26 de febrero de 2017.

Para dejar claro de qué se trata la presente fase de las evaluaciones de control de confianza, es necesario mencionar que el polígrafo es un aparato coloquialmente conocido como el detector de mentiras.

[...] nace a finales de la década de 1930. Es un brazalete para medir la frecuencia de la presión arterial, un monitor de frecuencia cardiaca, un aro flexible alrededor del pecho para registrar la respiración y conductos eléctricos en los dedos para detectar los cambios en actividad eléctrica de la piel, donde incluso un ligero incremento en la humedad debida a la transpiración es detectada por un par de electrodos.¹¹²

Como señala en entrevista Coronato Rodríguez, acerca de esta polémica prueba.

Determina únicamente fluctuaciones nerviosas que tiene el evaluado, derivado de una serie de preguntas que se van realizando a través de una colocación de ciertos electrodos en el cuerpo y que determina supuestamente si el evaluado está hablando con verdad, a través de preguntas muchas veces insidiosas y en lugares verdaderamente tortuosos, como son espacios de dos por dos metros, sin aire acondicionado, después de haber llevado a cabo todas las pruebas, toda una jornada, a veces son de doce o catorce horas y la última que hacen es la del polígrafo, donde ni siquiera puedes moverte para poder tener alguna reacción porque simplemente te dio escozor en una mejilla, porque eso obviamente afecta tu sistema cardiaco y tu sistema nervioso y entonces refleja cierta actividad.¹¹³

Cabe señalar que esta etapa ha sido polémica debido a que se considera que el Estado Mexicano no cuenta con la tecnología necesaria para aplicar esta prueba a la totalidad de los elementos policiales del país. Aunado al hecho de que también se

¹¹² Juan Carlos Martínez Bernal, "Blog Bernal27", 27 de septiembre de 2013, <https://bernal27.blogspot.mx/2013/09/examenes-de-control-y-confianza.html>, consultado el 1 de marzo de 2017.

¹¹³ Francisco Coronato Rodríguez, "Youtube", 14 de noviembre de 2013, <https://www.youtube.com/watch?v=SDsf8fpkHaQ>, consultado el 15 de marzo de 2017.

debe tomar en cuenta que esta etapa ha sido utilizada para atemorizar a los elementos policiales y que las decisiones tomadas por sus superiores sean obedecidas de forma incuestionable. A lo que hay que agregar que se ha considerado que reprobado la evaluación poligráfica es contundente para determinar la baja de un elemento de seguridad ¿pero qué pasa si en la evaluación poligráfica concluyen que el elemento policial consume drogas, pero la fase toxicológica se aprobó sin problema alguno? Es decir, debe quedar claro que de ninguna forma debe considerarse la evaluación poligráfica como una causa contundente de baja del policía, máxime si existen otros medios de prueba que contradicen los resultados del aplicador.

Cabe también precisar que los propios elementos de seguridad pública señalan que es una fase que se desarrolla en un ambiente de presión, la persona evaluadora lleva a cabo una misma pregunta en varias ocasiones con la firme intención de que el evaluado se entorpezca en la respuesta, para así determinar un resultado reprobatorio.¹¹⁴

En ocasiones la prueba del polígrafo arroja como afirmación que el resultado fue reprobatorio debido a que se advierten nexos con el crimen organizado.¹¹⁵ Afirmación que resulta alarmante debido a que, de ser errónea la misma, se está atentando claramente contra el principio de presunción de inocencia, y de ser verdadera tal conclusión ¿por qué en lugar de correr al elemento policial por haber reprobado, no le es iniciada una investigación de índole penal con el debido respeto de sus derechos humanos en la materia? En cambio, se permite que dicha persona salga a las calles a continuar delinquir con conocimientos tácticos de las propias corporaciones policíacas.

Al final es el aplicador el que concluye si en la prueba del polígrafo se detectó si el evaluado estaba mintiendo, por lo que esta persona debe estar altamente

¹¹⁴ Michelle Onofre, "Youtube", 14 de noviembre de 2013, <https://www.youtube.com/watch?v=2lfax7kbek0>, consultado el 16 de marzo de 2017.

¹¹⁵ Michelle Onofre, "Youtube", 14 de noviembre de 2013, <https://www.youtube.com/watch?v=2lfax7kbek0>, consultado el 16 de marzo de 2017.

preparada, sin que tal situación implique que pierda el carácter humano susceptible a cometer equivocaciones, de ahí que dicha prueba no debe ser contundente.

CAPÍTULO TERCERO

DERECHOS HUMANOS VIOLADOS DURANTE LOS PROCEDIMIENTOS DE BAJA Y PONDERACIÓN

3.1. Derecho a la estabilidad laboral

Ahora que ha quedado establecido que una de las principales causas por las que son dados de baja los policías es haber reprobado la evaluación de control de confianza, pasaremos a analizar los derechos humanos que se consideran transgredidos durante los procedimientos administrativos de baja de los elementos de seguridad pública mexicanos motivados por reprobar la evaluación en comento, en relación con la reforma constitucional en materia de seguridad pública de 2008.

Uno de los derechos humanos vulnerado por parte del Estado Mexicano en perjuicio de los elementos policiales del país, es el derecho humano a la estabilidad laboral. Misma que, “acorde a nuestra legislación positiva, [...] es el derecho de los trabajadores a permanecer en el trabajo, siempre y cuando no exista una causa justa de separación.”¹¹⁶ En otras palabras, la estabilidad laboral “[...] se traduciría en la confianza del trabajador de permanecer en el empleo.”¹¹⁷

En ese sentido, la estabilidad en el empleo es el “derecho a la permanencia en el trabajo por parte del trabajador de manera regular”.¹¹⁸ Sin que la parte patronal pueda llevar a cabo un despido sin alguna causa justificada contemplada en la legislación laboral vigente.

Ahora bien, en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos el derecho humano a la estabilidad laboral se encuentra contemplado en los artículos 5º y 123, mismos que para su mayor entendimiento se transcriben enseguida.

¹¹⁶ Karina Trejo Sánchez, “Estabilidad en el empleo y despido individual en la legislación laboral mexicana”, *El Cotidiano*, 2011, núm. 170, p. 87.

¹¹⁷ *Ibid.*, p. 79.

¹¹⁸ Juan Orlando Montserrat, “Estabilidad laboral y flexiseguridad”, *Observatorio Laboral Revista Venezolana*, julio-diciembre, 2014, vol. 7, núm. 14, p. 54.

Artículo 5o. [...] El contrato de trabajo sólo obligará a prestar el servicio convenido por el tiempo que fije la ley, sin poder exceder de un año en perjuicio del trabajador, y no podrá extenderse, en ningún caso, a la renuncia, pérdida o menoscabo de cualquiera de los derechos políticos o civiles [...]

Del precepto constitucional citado se desprende que la estabilidad en el empleo debe ser siempre entendida en beneficio del trabajador, jamás en perjuicio de éste y en beneficio del patrón. La estabilidad laboral para el patrón debe ser entendida como una obligación, como un deber.

En el mismo sentido, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en el precepto 123, apartado A, fracciones XXI y XXII, establece lo siguiente en cuanto a la estabilidad laboral.

XXI. Si el patrono se negare a someter sus diferencias al arbitraje o a cumplir con la resolución, se dará por terminado el contrato de trabajo y quedará obligado a indemnizar al obrero con el importe de tres meses de salario, además de la responsabilidad que le resulte del conflicto. Esta disposición no será aplicable en los casos de las acciones consignadas en la fracción siguiente. Si la negativa fuere de los trabajadores, se dará por terminado el contrato de trabajo.

XXII. El patrono que despida a un obrero sin causa justificada o por haber ingresado a una asociación o sindicato, o por haber tomado parte en una huelga lícita, estará obligado, a elección del trabajador, a cumplir el contrato o a indemnizarlo con el importe de tres meses de salario. La Ley determinará los casos en que el patrono podrá ser eximido de la obligación de cumplir el contrato, mediante el pago de una indemnización. Igualmente tendrá la obligación de indemnizar al trabajador con el importe de tres meses de salario, cuando se retire del servicio por falta de probidad del patrono o por recibir de él malos tratamientos, ya sea en su persona o en la de su cónyuge, padres, hijos o hermanos. El patrono no podrá eximirse de esta responsabilidad, cuando los malos tratamientos

provenzan de dependientes o familiares que obren con el consentimiento o tolerancia de él.

Del texto constitucional transcrito, podemos apreciar medidas de protección que tienen como principal finalidad velar por el cumplimiento del principio de estabilidad en el empleo en favor de los trabajadores, lo que se hace con medidas encaminadas a evitar despidos injustificados.

Por otra parte, también es menester transcribir el contenido del mismo artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ahora del apartado B, fracción IX.

[...] IX. Los trabajadores sólo podrán ser suspendidos o cesados por causa justificada, en los términos que fije la ley.

En caso de separación injustificada tendrá derecho a optar por la reinstalación en su trabajo o por la indemnización correspondiente, previo el procedimiento legal. En los casos de supresión de plazas, los trabajadores afectados tendrán derecho a que se les otorgue otra equivalente a la suprimida o a la indemnización de ley; [...]

Cabe precisar que el apartado B del citado artículo 123 constitucional regula las relaciones de trabajo del Estado Mexicano con sus empleados, sin embargo es importante señalar que también tiene medidas protectoras del derecho humano a la estabilidad laboral tal y como se puede apreciar de lo transcrito.

De la misma forma es importante resaltar que, conforme a lo señalado hasta ahora, en relación con lo establecido por la legislación secundaria del Estado Mexicano en cuanto a la estabilidad en el empleo, tenemos que dicho derecho humano es regulado contemplándolo como una regla general, es decir, que los casos en los que se puede contratar por tiempo determinado o despedir a un trabajador con justificación y sin responsabilidad patronal se encuentran regulados en la Ley Federal del Trabajo.

Es igual de importante destacar el contenido del Protocolo de San Salvador: Protocolo Adicional a la Convención Americana en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, mismo que en la parte que nos interesa de los

artículos 6 y 7 establece lo siguiente en cuanto al derecho humano de estabilidad en el empleo.

Artículo 6 Derecho al Trabajo

1. Toda persona tiene derecho al trabajo, el cual incluye la oportunidad de obtener los medios para llevar una vida digna y decorosa a través del desempeño de una actividad lícita libremente escogida o aceptada.[...]

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:[...]

[...] d. la estabilidad de los trabajadores en sus empleos, de acuerdo con las características de las industrias y profesiones y con las causas de justa separación. En casos de despido injustificado, el trabajador tendrá derecho a una indemnización o a la readmisión en el empleo o a cualesquiera otra prestación prevista por la legislación nacional;[...]

Es importante señalar que el Tratado Internacional citado fue ratificado por el Estado Mexicano desde el año 1996. Lo que tiene estrecha relación con el hecho de que, conforme a las reformas constitucionales del 2011 que le dieron categoría constitucional a los derechos humanos contemplados en los tratados internacionales de los que México es parte, el contenido del mismo establece la obligación del gobierno mexicano de velar por la protección de la estabilidad en el empleo es incuestionablemente aplicable para el país.

Ahora que ha quedado definido el derecho a la estabilidad laboral, así como la legislación positiva que contempla el mismo, es tiempo de señalar que, con independencia de la legislación citada, el mismo Estado Mexicano contempla en su constitución, particularmente en el precepto 123, apartado B, fracción XIII lo siguiente.

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

Los agentes del Ministerio Público, los peritos y los miembros de las instituciones policiales de la Federación, las entidades federativas 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.

Como se puede apreciar del texto constitucional, el mismo hace una distinción de los trabajadores del ramo de la seguridad pública y los coloca fuera de una relación laboral, transformando la relación de los policías mexicanos en una relación meramente administrativa.

El precepto constitucional indica que, con independencia de que un elemento de seguridad pública logre demostrar mediante algún recurso jurídico, ya sea por medio de un juicio de nulidad mediante un tribunal de naturaleza administrativa o por medio de un juicio de amparo, que fue despedido de forma injustificada, de cualquier manera no tiene derecho a ser reinstalado, sino únicamente a una indemnización. Esto quiere decir que, si a un elemento policial le es iniciado y concluido un procedimiento administrativo de baja por medio de la Comisión de Honor y Justicia de la respectiva corporación, por haber reprobado las evaluaciones de control de confianza y consecuentemente incumplir con uno de los requisitos de permanencia en la carrera policial contemplados en la legislación aplicable, determinando mediante la resolución correspondiente la baja o terminación de la carrera del policía.

Y como consecuencia del fallo emitido, el policía acude ante un diverso tribunal a demostrar que el despido fue injustificado y efectivamente demuestra dicha situación. De cualquier manera carece del derecho a ser reinstalado. El Estado Mexicano, conforme al texto constitucional referido únicamente tiene la obligación de proporcionarle una indemnización, que ni siquiera se encuentra regulada por una legislación secundaria. Esta situación se agrava de forma superlativa con las interpretaciones que ha efectuado la Suprema Corte de Justicia de la Nación sobre este precepto constitucional, entre ellas, las siguientes.

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.

Amparo en revisión 2198/2009. Néstor Faustino Luna Juárez. 3 de febrero de 2010. Cinco votos. Ponente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Secretario: Emmanuel G. Rosales Guerrero.

Amparo en revisión 21/2010. Luis Federico Tapia Cedillo. 17 de febrero de 2010. Cinco votos. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretaria: Dolores Rueda Aguilar.

Amparo en revisión 40/2010. José Antonio Gutiérrez Lara. 3 de marzo de 2010. Cinco votos. Ponente: Juan N. Silva Meza. Secretaria: Eugenia Tania C. Herrera-Moro Ramírez.

Amparo en revisión 90/2010. Salvador Rubén Vázquez Ortiz. 24 de marzo de 2010. Unanimidad de cuatro votos. Ausente y Ponente: José de Jesús Gudiño Pelayo; en su ausencia hizo suyo el asunto Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Secretario: Rogelio Alberto Montoya Rodríguez.

Amparo en revisión 410/2010. José Carlos Loria Yunes. 7 de junio de 2010. Unanimidad de cuatro votos. Ausente y Ponente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas; en su ausencia hizo suyo el asunto Juan N. Silva Meza. Secretaria: Rocío Balderas Fernández.

Tesis de jurisprudencia 106/2010. Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada de diecisiete de noviembre de dos mil diez.

Época: Novena Época, Registro: 163054, Instancia: Primera Sala, Tipo de Tesis: Jurisprudencia, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXXIII, Enero de 2011, Materia(s): Administrativa, Tesis: 1a./J. 106/2010, Página: 372.

MIEMBROS DE LAS INSTITUCIONES POLICIALES. LA PROHIBICIÓN DE REINCORPORARLOS AL SERVICIO CONSTITUYE UNA RESTRICCIÓN CONSTITUCIONAL NO SUSCEPTIBLE DE REVISIÓN. La citada prohibición prevista en 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, no da lugar a que pueda emprenderse un ejercicio de armonización o de ponderación entre derechos humanos, pues al ser una restricción

constitucional es una condición infranqueable que no pierde su vigencia ni aplicación, la cual constituye una manifestación clara del Constituyente Permanente, que no es susceptible de revisión constitucional, ya que se trata de una decisión soberana del Estado Mexicano.

Amparo directo en revisión 4267/2013. Ramiro Izcóatl Pérez García. 12 de febrero de 2014. Unanimidad de cuatro votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y Luis María Aguilar Morales. Ausente: Sergio A. Valls Hernández. Ponente: Alberto Pérez Dayán. Secretario: Jorge Jannu Lizárraga Delgado.

Amparo directo en revisión 161/2014. Armando Campos Calderón. 5 de marzo de 2014. Cinco votos de los Ministros Sergio A. Valls Hernández, Alberto Pérez Dayán, José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y Luis María Aguilar Morales; votó con salvedad Luis María Aguilar Morales. Ponente: Alberto Pérez Dayán. Secretario: Jorge Antonio Medina Gaona.

Amparo directo en revisión 595/2014. Saúl Iván Pérez Vertti Tenorio. 9 de abril de 2014. Cinco votos de los Ministros Sergio A. Valls Hernández, Alberto Pérez Dayán, José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y Luis María Aguilar Morales; votó con salvedad Luis María Aguilar Morales. Ponente: Alberto Pérez Dayán. Secretario: Jorge Jannu Lizárraga Delgado.

Amparo directo en revisión 106/2015. Leticia Márquez Reyes. 8 de abril de 2015. Cinco votos de los Ministros Eduardo Medina Mora I., Juan N. Silva Meza, José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y Alberto Pérez Dayán. Ponente: Alberto Pérez Dayán. Secretario: Jorge Antonio Medina Gaona.

Amparo directo en revisión 4315/2014. José Antonio Murillo López. 15 de abril de 2015. Cinco votos de los Ministros Eduardo Medina Mora I., Juan N. Silva Meza, José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz

Luna Ramos y Alberto Pérez Dayán; votaron con salvedad Margarita Beatriz Luna Ramos, José Fernando Franco González Salas y Juan N. Silva Meza. Ponente: Alberto Pérez Dayán. Secretario: Jorge Jannu Lizárraga Delgado.

Tesis de jurisprudencia 38/2016 (10a.). Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada de dieciséis de marzo de dos mil dieciséis.

Esta tesis se publicó el viernes 8 de abril de 2016 a las 10:08 horas en el Semanario Judicial de la Federación y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 11 de abril de 2016, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.

Época: Décima Época, Registro: 2011397, Instancia: Segunda Sala, Tipo de Tesis: Jurisprudencia, Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 29, Abril de 2016, Tomo II, Materia(s): Constitucional, Tesis: 2a./J. 38/2016 (10a.), Página: 1204.

Como se puede apreciar de los criterios jurisprudenciales citados, las interpretaciones que ha efectuado el poder judicial del país han sido encaminadas a ratificar que la relación de los elementos policiales con el Estado Mexicano es una relación administrativa, alejada de cualquier relación laboral por la cual se pudiera hacer valer el derecho humano de estabilidad en el empleo.

Señala la Suprema Corte que el contenido del artículo 123, apartado B, fracción XIII es una restricción constitucional de derechos humanos que no es susceptible de ser analizada por ese tribunal mediante un ejercicio de armonización o de ponderación entre derechos humanos. Al ser una restricción constitucional es una condición infranqueable que no pierde su vigencia ni aplicación. Lo cual constituye una manifestación clara del Constituyente Permanente, que no es susceptible de revisión constitucional, ya que se trata de una decisión soberana del Estado Mexicano.

Es claro inclusive para la Suprema Corte, que existe una transgresión a los derechos humanos de los elementos policiales mexicanos, en general a todo el personal de seguridad pública del país. Particularmente se trata de una transgresión a la estabilidad en sus respectivos empleos. La prohibición de reinstalación contemplada en la constitución *per se* transgrede dicho derecho humano.

Lo anterior es de este modo debido a que, como ya ha sido señalado, las características de la relación que tienen los elementos de policía con el Estado Mexicano son de naturaleza laboral. Esto en relación con la condición de ser humano de los elementos policiales que jamás debemos perder de vista, con independencia de la percepción negativa que se tiene de ellos. Porque de ninguna forma se justifica el motivo por el cual, después de haber demostrado que han sido despedidos de forma injustificada, se prohíba constitucionalmente su reinstalación en perjuicio de su derecho humano a la estabilidad en el empleo.

Entonces, si se trata de una relación laboral y los elementos policiales son seres humanos, desde luego que se vulnera el derecho a la estabilidad en el empleo con esta disposición constitucional de naturaleza restrictiva. Lo que contradice toda la legislación positiva citada, es decir, tanto los preceptos legislativos del derecho interno, como el Protocolo de San Salvador, en virtud de que se pone al policía en una situación en la que de ninguna forma podemos establecer que el policía se siente confiado de permanecer en el empleo. Por el contrario, vive inmerso en un ambiente de incertidumbre sin siquiera ser informado de sus resultados de las evaluaciones de control de confianza. Vive en un temor permanente de ser dado de baja de la corporación, en un miedo de que le sea iniciado un procedimiento de baja del que resulta casi imposible salir absuelto.

Los policías mexicanos carecen del derecho a la permanencia en el empleo. Si el elemento policial es dado de baja de la corporación de forma injustificada, de cualquier manera carece de su derecho a la reinstalación. Incluso esta restricción constitucional es claramente reconocida por el poder judicial, la justifican de una forma anacrónicamente kelseniana bajo el criterio absurdo de la supremacía constitucional, de forma similar a lo que sucedió con el arraigo domiciliario.

El contenido constitucional transgrede el derecho humano a la estabilidad en el empleo contemplado en el artículo 7, letra d, del Protocolo Adicional a la Convención Americana en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, tratado internacional firmado y ratificado por el Estado Mexicano, en relación con las diversas disposiciones de derecho interno señaladas en líneas superiores. Esto en razón de que, al momento de que un diverso tribunal haya determinado que el despido fue injustificado, queda claramente probado que el policía jamás incurrió en algún supuesto de los contemplados en la legislación secundaria para que la comisión de honor correspondiente pueda determinar dar de baja o terminar la carrera policial del elemento de seguridad pública. Entonces, el hecho de que el policía que logre que haya una sentencia a su favor que señale que fue despedido de forma injustificada, debería acarrear como consecuencia que dicho policía elija si quiere ser reinstalado o quiere recibir una indemnización conforme lo marque la ley.

3.2. Derecho a la impartición de justicia de forma imparcial e independiente

Otro de los derechos humanos que se considera transgredido con motivo de los procedimientos administrativos de baja, y en general por el ámbito jurídico en el que se encuentran inmersos los policías mexicanos con motivo de la reforma constitucional en materia de seguridad pública de 2008, es el derecho a tener acceso a una impartición de justicia de forma imparcial dentro del propio procedimiento administrativo de baja.

Debemos entender por impartición de justicia de forma imparcial la “[...] ausencia de todo interés para la resolución del litigio [...]”¹¹⁹ por parte del Juzgador. Que no tenga interés en beneficiar con la sentencia a alguna de las partes

¹¹⁹ Dino Carlos Caro Coria, La garantía del tribunal imparcial en el derecho internacional de los derechos humanos. análisis desde el principio de complementariedad de la corte penal internacional, México, Bibliojurídicas UNAM, 2016, p. 300.

involucradas en juicio. En ese sentido, el artículo 17 constitucional en lo conducente establece lo siguiente.

Artículo 17[...] Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial [...]

Por otra parte, el artículo 8 de la Convención Americana sobre los Derechos Humanos en lo conducente dispone lo siguiente.

Artículo 8. Garantías Judiciales

1. Toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter.

Como puede apreciarse, el derecho humano a contar con acceso a la impartición de justicia de forma imparcial se encuentra contemplado constitucionalmente en el derecho interno mexicano, como de forma internacional en un tratado internacional al que el Estado Mexicano se encuentra adherido. De ahí la obligación positivista de respetar el derecho humano en cuestión.

Resulta importante recordar que los procedimientos administrativos de baja de los elementos policiales mexicanos son seguidos en forma de juicio. En los mismos el órgano encargado de la impartición de justicia es una comisión de honor. El órgano acusador es una unidad de asuntos internos. Y ambos son pertenecientes a la misma corporación que pretende dar de baja al elemento policial.

Ahora es importante apreciar que la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, específicamente en los artículos 104 y 105 establece lo siguiente.

Artículo 104.- El procedimiento ante las autoridades previstas en las leyes de la materia, iniciará por solicitud fundada y motivada del titular de la unidad encargada de los asuntos, dirigida al titular o presidente de la

instancia correspondiente, remitiendo para tal efecto el expediente del presunto infractor.

Los procedimientos a que se refiere el párrafo anterior, deberán realizarse con estricto apego a las disposiciones legales aplicables y observará en todo momento las formalidades esenciales del procedimiento.

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

Para tal fin, las Instituciones Policiales podrán constituir sus respectivas Comisiones del servicio profesional de carrera policial y de honor y justicia, las que llevarán un registro de datos de los integrantes de sus instituciones. Dichos datos se incorporarán las bases de datos de personal de Seguridad Pública.

En las Instituciones de Procuración de Justicia se integrarán instancias equivalentes, en las que intervengan representantes de los policías ministeriales.

De los preceptos citados que se consideran violatorios de derechos humanos, se desprenden las siguientes figuras que debe integrar una institución policial:

a) Una unidad de asuntos internos. Que sirva como parte denunciante de respecto en los procedimientos administrativos de baja de los elementos policiales.

b) Una Comisión de Honor y Justicia. Que tramitará y resolverá los procedimientos administrativos de baja de los elementos policiacos.

Podemos apreciar que el legislativo dispuso la creación de una unidad de asuntos internos para la denuncia de hechos susceptibles de sanciones. Así como una comisión de honor y justicia para resolver sobre tales denuncias mediante procedimientos administrativos de baja. Y el hecho de que las mismas sean creadas

por cada corporación policiaca. Esto quiere decir que otorgó la facultad a cada dirección de seguridad para crear, tanto una unidad de asuntos internos denunciante, como una comisión de honor que impartirá justicia respecto de las bajas de sus propios elementos de policía.

Dichas disposiciones son evidentemente violatorias del derecho humano al acceso a la justicia de manera independiente e imparcial. Porque la Comisión de Honor en la que son tramitados los procedimientos administrativos de baja en contra de los policías que juzga, así como la Subdirección de Inspección General y Asuntos Internos que acusa, son instituciones que pertenecen a la Dirección General de Seguridad Pública respectiva. Lo que *per se* implica que la justicia impartida por la comisión de honor correspondiente sea dependiente y parcial, en virtud de que la parte acusadora y la parte juzgadora emanan de la misma institución superior. Lo que hace indudable su dependencia y el hecho de que de ninguna manera su fallo pueda ser imparcial. Por lo que los preceptos legales en comento resultan transgresores a mi derecho humano a ser juzgado por un tribunal imparcial e independiente.

Los numerales 104 y 105 de la legislación en comento son violatorios del derecho humano a la impartición de justicia de manera independiente e imparcial, debido a que facultan a las diversas direcciones de seguridad pública, que tienen el carácter análogo de patrón, para crear a su propio órgano juzgador y a su propio órgano acusador. Mismos que se encuentran subordinados a cada una de las direcciones de seguridad que los creó, por lo que dicha institución policiaca se convierte en patrón, juez y parte denunciante. Lo que hace que el fallo que emita la referida comisión de honor sea totalmente parcial. En razón de que lo correcto sería que un procedimiento de baja fuera tramitado ante una autoridad jurisdiccional independiente de la dirección de seguridad pública a la que pertenece el elemento policial a juzgar. Para efecto de que la resolución emitida por dicha autoridad omita violentar el derecho humano de acceso a la impartición de justicia independiente e imparcial.

La imparcialidad tiene estrecha relación con el hecho de que el órgano encargado de impartir justicia sea independiente de la institución que pretende destituir del cargo al policía. En este sentido la Corte Interamericana de Derechos Humanos resalta que, uno de los objetivos principales que tiene la separación de los poderes públicos, es la garantía de la independencia de los jueces. La impartición de justicia debe ser un ejercicio autónomo, garantizado por el Estado tanto en su faceta institucional, esto es, en relación con el Poder Judicial como sistema, así como también en conexión con la persona del juez específico. El objetivo de la protección radica en evitar que el sistema judicial en general, y sus integrantes en particular, se vean sometidos a posibles restricciones indebidas en el ejercicio de su función por parte de órganos ajenos o incluso por parte de aquellos magistrados que ejercen funciones de revisión o apelación.¹²⁰

De este modo, debe apreciarse la violación al derecho humano a la impartición de justicia de forma independiente e imparcial, pues la jurisprudencia de la Corte Interamericana es de aplicación obligatoria en el Estado Mexicano y la misma establece que las funciones jurisdiccionales deben estar a cargo de jueces que sean independientes e imparciales. Por esta razón, debe garantizarse que los jueces "[...] no tengan un interés directo, una posición tomada, una preferencia por alguna de las partes y que no se encuentren involucrados en la controversia [...]"¹²¹

Sin embargo, de la sola redacción de los preceptos 104 y 105 de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, se desprende que son violatorios de derechos humanos a que se me imparta justicia de manera independiente e imparcial en perjuicio de los policías. Indudablemente la propia comisión de honor que imparta justicia contará con evidente parcialidad, porque la parte acusadora será una

¹²⁰ Corte IDH. Caso Apitz Barbera y otros ("Corte Primera de lo Contencioso Administrativo") Vs. Venezuela. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 5 de agosto de 2008. Serie C No. 182, Párrafo 55.

¹²¹Corte IDH. Caso Nadege Dorzema y otros Vs. República Dominicana. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de octubre de 2012. Serie C No. 251, Párrafo 185

creación de la misma institución que creó a tal comisión. Además, los integrantes de dicha comisión, al ser miembros que ocupan cargos dentro de la misma dirección de seguridad pública, generalmente de alto rango, claramente tienen interés directo en los fallos por estar enjuiciando a sus subordinados. Por lo que su posición tomada es clara al ser elementos activos de la dirección de seguridad pública de la que emana la comisión y al mismo tiempo ser compañeros de los integrantes de la unidad de asuntos internos acusadora. Por lo que la preferencia de la comisión de honor tendiente a beneficiar a la unidad denunciante y a la dirección de seguridad que hace las veces de patrón es indudable. Debido a que ellos también tratan de cuidar su trabajo, bajo el temor de que al emitir un fallo a favor del policía trabajador sujeto al procedimiento de baja, pondrían en riesgo su propia permanencia en la institución.

Entonces los artículos 104 y 105 de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública violan en perjuicio de los elementos de seguridad pública mexicanos los derechos humanos a la impartición de justicia por tribunales independientes e imparciales contemplados en el numeral 17 constitucional, así como en el artículo 8.1 del Pacto de San José. Debido a que dichos dispositivos legales permiten que las diferentes Comisiones de Honor y Justicia inicien procedimientos administrativos de baja de elementos policiales con apoyo en una denuncia presentada por la Unidad o Subdirección de Asuntos Internos respectiva, que pertenece también a la Dirección General de Seguridad Pública que las haya creado. Lo que trae como consecuencia la violación a derechos humanos a la impartición de justicia independiente e imparcial en perjuicio de los policías, en virtud de que dichas comisiones de honor se crearon con fundamento en dichos preceptos, que dan pie a que un procedimiento administrativo de baja de un elemento policial de ninguna manera cuente con características de independencia e imparcialidad. En virtud de que, tanto la parte acusadora, como la juzgadora, pertenecen a la misma institución superior.

Cabe señalar en este punto que la independencia entre comisión y unidad denunciante es uno de los elementos más importantes de la impartición de justicia, que, como señala Ferrajoli, implica que la parte acusadora tenga el papel de parte,

en posición de paridad con la defensa, esta separación representa la condición esencial de imparcialidad del juez respecto de las partes, así como el hecho de dejar la carga probatoria a la parte que acusa.¹²² Luego, si en el caso concreto las disposiciones legales aludidas fundan la creación de la Comisión de Honor y Justicia y de la Subdirección de Asuntos Internos, ambas pertenecientes a la Dirección General de Seguridad Pública Municipal de San Luis Potosí, dichos preceptos son totalmente transgresores de los derechos humanos al acceso a la justicia independiente e imparcial. Referidos artículos permiten que en el procedimiento administrativo de baja estén claramente relacionados, sin ninguna independencia, pues dependen hasta en el pago de sus sueldos de la misma institución superior, por lo que sus intereses son los mismos y ponen en evidencia la parcialidad y dependencia con la que se emitirán los fallos en perjuicio de los elementos policiales.

Para apreciar claramente la manera en la que es vulnerado el derecho humano de acceso a la justicia de forma independiente e imparcial, es importante señalar el contexto en alguna entidad federativa, para lo cual evidenciamos el caso de San Luis Potosí. Para esto, es importante recordar que las legislaciones estatales son casi idénticas debido a que todas tienen que encontrar armonía con el Sistema Nacional de Seguridad Pública.

La Ley del Sistema de Seguridad Pública del Estado de San Luis Potosí, particularmente los artículos 114, 118, 119, 120, 121, 122, 123, 124, 125, 126, 127, 128, 129, 130, 131 y 132, son violatorios de los derechos humanos a la impartición de justicia de forma independiente e imparcial, porque contemplan la creación de la comisión de honor y justicia, así como de la unidad de asuntos internos, ambas dependientes de cada una de las direcciones de seguridad pública del estado y sus ayuntamientos. Los mencionados preceptos 114, 118, 119, 120, 121, 122, 123, 124, y 125 de la legislación en comento establecen lo siguiente.

¹²² Luigi Ferrajoli, *Derecho y razón, teoría del garantismo penal*, trads. Perfecto Andrés Ibáñez, Alfonso Ruiz Miguel, Juan Carlos Bayón Mohino, Juan Terradillos Basoco, Rocío Cantarero Bandrés, Madrid, Editorial Trotta, 1989, p. 567.

ARTICULO 114. Las sanciones disciplinarias aplicables por la Comisión de Honor y Justicia son:

- I. Amonestación;
- II. Suspensión temporal de funciones hasta por noventa días, y
- III. Remoción, o destitución del cargo.

ARTICULO 119. La Comisión de Honor y Justicia es un órgano colegiado de carácter permanente, encargado de conocer e imponer, en su caso, las sanciones correspondientes por infracciones o faltas previstas en la Ley, sus reglamentos, o a los ordenamientos jurídicos de la materia, cometidas por los integrantes de los cuerpos de seguridad.

Además, evaluar el otorgamiento de reconocimientos y condecoraciones, en su caso.

ARTICULO 120. Todas las instituciones de seguridad pública contarán con una Comisión, y para garantizar su imparcialidad se integrarán, cuando menos, con los siguientes miembros:

- I. Un Presidente; que será el titular de la institución de seguridad pública; con voz y voto;
- II. Un secretario general; sin voto;
- III. El titular del órgano interno de control, con voz y voto;
- IV. Un representante de la unidad jurídica de la institución, con voz y voto;
- V. Un consejero por cada área operativa, con voz y voto, y
- VI. Secretarios auxiliares o proyectistas.

Los integrantes de la Comisión de Honor y Justicia serán de carácter permanente. Por necesidades del servicio, el Presidente podrá, mediante oficio, designar a un suplente para cada asunto en particular, reservándose su participación para cuando lo estime pertinente. En todo caso, la suplencia deberá recaer en un integrante de la institución de seguridad pública con categoría de inspector general o su equivalente.

Para que la comisión pueda sesionar será indispensable la presencia de todos los integrantes; y para determinar el sentido de la resolución bastará

la mayoría de votos; el presidente tiene voto de calidad en caso de empate.

Estarán impedidos el denunciante o denunciantes para formar parte de la comisión de honor y justicia, ya sea como titular o suplente, sobre aquellos asuntos que hayan dado inicio al procedimiento disciplinario en contra de él o los encausados.

No procede la recusación de los integrantes de la comisión; sin embargo, bajo su responsabilidad podrán excusarse de participar en el procedimiento disciplinario, en los siguientes casos:

- a) Cuando tengan algún interés personal en el asunto.
- b) Cuando tengan interés directo o indirecto su cónyuge, sus parientes consanguíneos en línea recta, sin limitación de grado, sus colaterales dentro del cuarto grado y los parientes por afinidad, hasta el segundo grado.
- c) Cuando hayan intervenido, con cualquier carácter, en la tramitación del procedimiento.
- d) Cuando estén en una situación que pueda afectar su imparcialidad en forma análoga o más grave que las mencionadas.
- e) Cuando exista entre el integrante y alguna de las partes, sus abogados o representantes, una relación de amistad o enemistad manifiesta.

ARTICULO 121. Para garantizar el cumplimiento del principio de imparcialidad, los integrantes de la Comisión de Honor y Justicia tienen el deber de excusarse del conocimiento de los procedimientos disciplinarios, en que ocurra alguno de los impedimentos señalados en el artículo anterior, expresando concretamente en qué consiste el impedimento.

La excusa se presentará ante el presidente de la Comisión de Honor y Justicia, quien la calificará de inmediato y, de ser procedente, nombre un suplente para que se integre a la Comisión.

En caso de que sea el presidente o su suplente quien se excuse, la calificación respectiva correrá a cargo de la Comisión de Honor y Justicia.

Cuando se califique de legal la excusa, la comisión deberá llamar al presidente o a su suplente según se trate. Cuando ambos deban excusarse, el presidente deberá nombrar nuevo suplente para que integre la Comisión de Honor y Justicia.

ARTICULO 122. Quien teniendo impedimento para conocer de determinado asunto no se excuse; o no teniéndolo se excuse para que se le aparte de su conocimiento, incurrirá en responsabilidad en términos de esta Ley y demás ordenamientos aplicables.

ARTICULO 123. Será obligación de los titulares de las instituciones de seguridad pública, designar o comisionar al personal necesario para el despacho de los asuntos competencia de la Comisión de Honor y Justicia.

ARTICULO 124. En los asuntos en que la Comisión de Honor y Justicia sea parte demandada, su representación recaerá directamente en el presidente y será indelegable.

El Gobernador del Estado, los ayuntamientos, o los titulares de los cuerpos de seguridad, con sujeción a lo dispuesto en esta Ley, deberán expedir el reglamento respectivo en el que se señalará la forma en que funcionará la correspondiente Comisión de Honor y Justicia.

Cuando alguna institución de seguridad pública no tenga reglamento, o sus disposiciones se opongan a esta Ley, para la sustanciación del procedimiento disciplinario se aplicará la presente Ley y demás ordenamientos aplicables.

ARTICULO 125. En materia disciplinaria la Comisión de Honor y Justicia tendrá las atribuciones siguientes:

- I. Sustanciar los procedimientos disciplinarios por incumplimiento a los deberes u obligaciones de los integrantes, preservando el derecho a la garantía de audiencia y el principio de presunción de inocencia;
- II. Sancionar a los integrantes por incumplimiento a los deberes previstos en la presente Ley y disposiciones aplicables;

- III. Dictar las medidas necesarias para el despacho pronto y expedito de los asuntos de su competencia;
- IV. Certificar por conducto del secretario, copias de las constancias documentales que obren en su poder con motivo de la sustanciación de los procedimientos disciplinarios;
- V. Aplicar los medios de apremio previstos en esta Ley, y
- VI. Las demás que le señalen la presente Ley y demás disposiciones legales que de ella deriven.

Podemos apreciar que los dispositivos legales citados hablan de la creación y funcionamiento de la Comisión de Honor y Justicia de una forma que resultan inconstitucionales e inconvenientes, debido a que dicha comisión por sí misma es un órgano que imparte justicia de forma parcial y dependiente. Conforme los artículos 114, 119 y 120 del ordenamiento citado, dicha comisión tiene la facultad de imponer sanciones disciplinarias a elementos de seguridad de la misma corporación a la que pertenece. Entonces, si la corporación pretende dar de baja a un elemento policial, a pesar de que el policía se defiende ante la comisión referida, de cualquier manera la resolución tiene altas posibilidades de ser desfavorable, debido a que la propia dirección de seguridad pública a la que pertenece dicha comisión es quien pretende dar de baja al elemento de seguridad pública. Es decir, es la encargada de emitir el fallo del procedimiento administrativo que determine tal baja. Lo que deja clara la falta de independencia e imparcialidad de la mencionada comisión. Porque es la misma Dirección General de Seguridad Pública Municipal de San Luis Potosí su creadora y quien es la figura análoga del patrón del policía sujeto al procedimiento de baja y superior jerárquico de la aludida comisión.

Se puede apreciar que los preceptos en comento son violatorios de los derechos humanos a la impartición de justicia imparcial e independiente, en razón de que facultan a la Dirección General de Seguridad Pública Municipal para crear una Subdirección General de Asuntos Internos, que hace las veces de órgano acusador y una Comisión de Honor y Justicia, que tiene el papel de órgano juzgador. Es decir, ambas instituciones pertenecen a la dirección de seguridad pública en comento, por

lo que dicha dirección interviene como juez y parte acusadora y ofendida, lo que pone en evidencia las violaciones a derechos humanos aludidas respecto de los preceptos 114, 119 y 120 particularmente.

Por otra parte, la violación al derecho humano de acceso a la impartición de justicia de forma independiente e imparcial también es apreciada en el numeral 120 del ordenamiento legal en comento, cuando establece que la comisión de honor se compondrá, entre otras personas, de un presidente, que será el titular de la institución de seguridad pública; del titular del órgano interno de control; de un representante de la unidad jurídica de la institución; y de un consejero por cada área operativa.

En ese sentido, es indudable que lo dispuesto en el referido precepto 120 de la Ley del Sistema de Seguridad Pública del Estado de San Luis Potosí, es violatorio del derecho humano a la imparcialidad e independencia en la impartición de justicia, pues implica que la Comisión de Honor en la que se lleva a cabo el procedimiento administrativo en contra de un elemento policial por haber reprobado una evaluación de control de confianza, sea un juzgador totalmente parcial y dependiente. En razón de que la mayoría de sus miembros son personal que trabaja para la misma institución que pretende dar de baja de la carrera policial al elemento. Inclusive el presidente de la comisión es la misma persona que otorga el nombramiento a la parte acusadora para darle las facultades de denunciante, por lo que es indudable que el contenido de dicho dispositivo legal es violatorio de derechos humanos, pues contempla que la comisión de honor y justicia cuente con miembros activos de la misma institución que pretende dar de baja a un elemento. La aplicación de dicho precepto sería tanto como permitir que los mismos patrones de empresas privadas juzguen si despidieron de manera justificada a sus trabajadores, situación que resulta inverosímil. Lo correcto sería que el órgano que resolviera sobre la situación jurídica de los policías fuera ajeno a la dirección de seguridad pública a la que pertenece el elemento que se pretende despedir.

La situación de parcialidad de la comisión de honor queda evidenciada debido a que sus integrantes, al ser miembros activos de la corporación que pretende dar de

baja al elemento policial, se encuentran incorporados a la situación de corrupción interna que envuelve a los policías mexicanos, deben lealtad a sus superiores bajo el temor de que, el omitir obedecer y emitir fallos absolutorios, implicaría el riesgo de perder su empleo. Por lo anterior viven bajo esa incertidumbre, consecuentemente, su fallo desde luego carece de toda imparcialidad e independencia.

Resulta también evidente la inconventionalidad e inconstitucionalidad del precepto 123 de la legislación en comento, pues establece que será obligación de los titulares de las instituciones de seguridad pública, designar o comisionar al personal necesario para el despacho de los asuntos competencia de la Comisión de Honor y Justicia. Esto deja claro que la comisión cuenta con personal de la misma institución que pretende dar de baja a los elementos policiales. Consecuentemente, el fallo que emita tal comisión de ninguna manera será de forma independiente e imparcial. Aludida disposición legal permite que el policía sea juzgado dentro de un procedimiento administrativo de baja, en el que la Dirección General de Seguridad Pública Municipal de San Luis Potosí es el superior jerárquico de la comisión de honor que lo pretende dar de baja, por lo que se convierte en juez y parte denunciante y aparente ofendida, violando en perjuicio de los policías los derechos humanos a la impartición de justicia por tribunales independientes e imparciales.

En el mismo concepto violatorio de derechos humanos tenemos que catalogar al arábigo 125 de la legislación referida, que dispone facultades disciplinarias de dicha comisión. Porque lo correcto sería que se creara una institución independiente de la dirección de seguridad pública que pretende dar de baja a un elemento del servicio policial.

Misma suerte corre el precepto 126 de la Ley del Sistema de Seguridad Pública del Estado de San Luis Potosí, que enseguida es transcrito.

ARTICULO 126. En cualquier supuesto que amerite sanción, se deberá respetar en todo momento las garantías de, audiencia, debido proceso, y principio de presunción de inocencia.

En consecuencia, cualquier infracción, ya sea que se cometa por acción u omisión, que constituya responsabilidad en el desempeño de sus

funciones o incumplimiento de sus deberes, de acuerdo a la presente Ley, sus reglamentos, o a los ordenamientos jurídicos de la materia, se someterá ante la Comisión de Honor y Justicia, conforme al siguiente procedimiento:

I. Se iniciará por solicitud escrita presentada por el titular de la Unidad de Asuntos Internos de las instituciones de seguridad pública, en los términos de sus ordenamientos.

La solicitud deberá contener lugar, fecha, y la imputación que se atribuye al probable infractor; pruebas que sustenten la imputación, motivación para su formulación, y fundamentación de la infracción que se imputa;

II. La Comisión de Honor y Justicia dentro de las veinticuatro horas siguientes, contadas a partir del momento en que reciba la solicitud, por conducto de su presidente, asignará el número progresivo que corresponda al expediente y dictará acuerdo de radicación, en el que señalará día y hora para la celebración de una audiencia, que deberá efectuarse dentro de los treinta días hábiles siguientes al que se haya dictado el acuerdo.

En el mismo acuerdo, la Comisión de Honor y Justicia, por conducto de su presidente acordará:

a) Se notifique personalmente al probable infractor, y a los integrantes de la Comisión de Honor y Justicia, cuando menos con diez días de anticipación a la audiencia.

b) Que en el acto de notificación, al probable infractor se le entregue copia cotejada del escrito de solicitud, así como de las constancias y actuaciones que obren en el expediente.

Con respecto de la información reservada o confidencial prevista en la fracción III del presente artículo, únicamente se le permitirá consultarla en el local de la instancia y ante la presencia del personal actuante que para tal efecto designe el Presidente, pudiendo en tal caso tomar las anotaciones que considere pertinentes.

c) Se apercibirá al probable infractor que la imputación se tendrá por consentida y aceptada, y por perdido el derecho de ofrecer pruebas, si no concurre a la audiencia por causa injustificada.

d) Se haga saber al presunto infractor el derecho que tiene para exponer su defensa por sí mismo; o bien, para asistirse de un abogado durante la sustanciación del procedimiento, de un abogado, así como para ofrecer las pruebas que a su derecho convenga.

e) En el procedimiento ante la Comisión de Honor y Justicia no se admite la representación, por lo que el presunto responsable debe comparecer en forma personal e insustituible, a declarar sobre las imputaciones que se le hagan respecto a hechos propios, relacionados con actos u omisiones que podrían constituir infracciones a sus deberes.

f) La comparecencia podrá ser por escrito, la cual en todo caso, tendrá que ser ratificada durante la audiencia por el presunto infractor.

En el escrito de comparecencia el probable infractor ofrecerá y acompañará sus pruebas, relacionándolas con los puntos controvertidos, siendo admisibles toda clase de pruebas, con excepción de la confesional mediante absolucón de posiciones, o aquéllas que sean contrarias a la moral o al derecho.

Los testigos, que no podrán exceder de dos por cada hecho, deberán ser presentados por el oferente, debidamente identificados mediante documento oficial con fotografía reciente. La prueba testimonial se declarará desierta si los testigos no comparecen a la audiencia.

El oferente de la prueba deberá exhibir el interrogatorio correspondiente, debidamente firmado, y copia del mismo para cada una de las demás partes, a fin de que estén en aptitud de formular repreguntas, las cuales, en su caso, deberán hacer en el momento en que se desahogue la prueba, sin que puedan exceder de dos por cada directa.

El oferente no podrá formular a los testigos más preguntas de las contenidas en el interrogatorio respectivo; el presidente por sí o a solicitud

de los integrantes de la Comisión de Honor y Justicia, podrá requerir a los declarantes para que amplíen su contestación, o formularles de manera directa las preguntas que estime pertinentes en relación con los hechos de su testimonio.

g) Las autoridades tienen obligación de expedir, a costa del probable infractor, las copias de los documentos que les soliciten a fin de que puedan rendir sus pruebas; si no lo hicieran, el día de la audiencia la Comisión de Honor y Justicia a solicitud del probable infractor, y previa justificación de que hizo la solicitud correspondiente cuando menos tres días hábiles antes de la celebración de la audiencia, acordará que por medio de su presidente se requiera a la autoridad la expedición de las copias, apercibiendo de la aplicación de los medios de apremio en caso de incumplimiento;

III. Se considerará como reservada o confidencial, la información que pueda comprometer la seguridad pública; poner en riesgo la vida, la seguridad o la salud de cualquier persona; causar un serio perjuicio a las actividades de verificación del cumplimiento de las leyes, prevención o persecución de delitos; la impartición de justicia; la recaudación de contribuciones; y aquella que sea considerada como tal por la ley.

La resolución que clasifique la información como confidencial deberá estar debidamente fundada; y tal carácter no podrá ser impedimento para que dicha información sea puesta a disposición de las autoridades jurisdiccionales competentes;

IV. La notificación al probable infractor se realizará en forma personal en el domicilio oficial de la adscripción del presunto infractor, en el último que hubiera aportado, o en el lugar en el que se encuentre físicamente.

El probable infractor, en el primer escrito que presente ante la Comisión de Honor y Justicia, está obligado a señalar domicilio para oír y recibir notificaciones en la ciudad en la que resida la Comisión de Honor y Justicia, apercibiéndolo de que en caso de no hacerlo, las subsecuentes

notificaciones se realizarán por medio de estrados en lugar visible al público, dentro de las instalaciones que ocupe la propia Comisión.

La audiencia podrá diferirse por causas de fuerza mayor, plenamente acreditada en autos, en cuyo caso deberá notificarse personalmente a las partes la resolución fundada y motivada que así lo determine, así como la nueva fecha y hora fijadas para la celebración de la audiencia; el diferimiento podrá ser acordado por el presidente o por el pleno de la Comisión de Honor y Justicia;

V. El día y hora señalados para la celebración de la audiencia a la que se refieren las fracciones II y IV del presente artículo, se procederá conforme a lo siguiente:

a) El presidente solicitará al Secretario tome lista de asistentes, para verificar el quórum para sesionar.

Una vez verificado el quórum, el presidente declarará formalmente abierta la sesión y, enseguida, el secretario dará cuenta de la asistencia o no del presunto infractor. En caso de haber comparecido, tomará las generales del presunto infractor y de su defensor; protestando al primero conducirse con verdad, y advirtiéndole de los delitos que comete quien declara falsamente ante una autoridad administrativa, y discerniéndole el cargo al segundo. 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.

b) En caso de no haber comparecido el presunto infractor, verificándose su legal emplazamiento, de oficio se hará efectivo el apercibimiento a que se refieren las fracciones II y IV del presente artículo, y seguirá el procedimiento en rebeldía.

c) A continuación se concederá el uso de la palabra al presunto infractor, para que por sí o por medio de su abogado, expongan lo que a su derecho convenga, y ofrezcan las pruebas que estimen pertinentes, o bien ratifique el contenido de su escrito de comparecencia.

d) Concluida la exposición del probable infractor, la Comisión de Honor y Justicia resolverá cuáles pruebas son admitidas, o desechadas por no tener relación con los hechos, ser inconducentes o contrarias a derecho; haciendo constar su determinación en el acuerdo respectivo, que firmarán los asistentes para efectos de notificación.

e) Los miembros de la instancia están facultados para cuestionar a los comparecientes; solicitar informes u otros elementos de prueba, por conducto del secretario, previa autorización del presidente, con la finalidad de allegarse de datos necesarios para el esclarecimiento del asunto.

f) Los integrantes de la Comisión de Honor y Justicia, por conducto del secretario y previa autorización del presidente, podrán formular preguntas al presunto infractor, solicitar informes u otros elementos de prueba que estimen pertinentes, con la finalidad de allegarse los datos necesarios para el conocimiento del asunto.

g) Contra la determinación de la Comisión de Honor y Justicia, por la que se resuelva lo relativo a las pruebas, no procede medio de defensa alguno, y en todo caso, se podrá combatir dentro de los medios de defensa que procedan contra la resolución definitiva del procedimiento;

VI. Si las pruebas ofrecidas admitidas requieren preparación, el presidente establecerá un término probatorio de quince días para su desahogo. En caso contrario, se declarará agotada la instrucción y dará curso al procedimiento;

VII. En la misma audiencia y una vez desahogadas las pruebas, se concederá al probable infractor el derecho de defenderse por sí o por conducto de su abogado defensor; concluida ésta se dará por terminada la audiencia, declarándose cerrada la instrucción.

La Comisión de Honor y Justicia dentro de los diez días hábiles siguientes deberá emitir la resolución, la cual se notificará personalmente al interesado, por conducto del personal que la Comisión designe expresamente en la propia resolución.

Al presunto responsable declarado en rebeldía, se le notificará por estrados, surtiendo desde ese momento sus efectos.

En el caso de que exista imposibilidad material debidamente fundada y motivada, para practicar personalmente la notificación de la resolución definitiva, se emitirá acuerdo por el presidente de la comisión, en el que ordene la notificación de ese acuerdo y de la resolución definitiva por medio de estrados.

La resolución definitiva que dicte la Comisión de Honor y Justicia deberá estar debidamente fundada y motivada; contener una relación sucinta de los hechos; así como una valoración de todas y cada una de las pruebas aportadas, y

VIII. La valoración de las pruebas se hará de acuerdo con las siguientes reglas:

a) Harán prueba plena la confesión expresa del probable responsable y los actos contenidos en documentos públicos, si en éstos últimos se contienen declaraciones de verdad o manifestaciones de hechos de particulares; los documentos sólo probarán plenamente que ante la autoridad que los expidió se hicieron tales declaraciones o manifestaciones, pero no acreditarán la verdad de lo declarado o manifestado.

b) El valor de la pericial y testimonial, así como el de las demás pruebas, quedará a la prudente y razonada apreciación de la Comisión de Honor y Justicia.

De la misma manera que hemos dejado establecido con otros preceptos, el numeral citado viola en perjuicio de los policías mexicanos los derechos humanos a la impartición de justicia independiente e imparcial. Por sí misma la comisión de honor es un juzgador parcial y dependiente de la misma dirección de seguridad que pretende dar de baja al elemento de seguridad pública, consecuentemente el procedimiento contemplado para desarrollarse ante tal comisión corre la misma

suerte, esto es, es un procedimiento que implica una impartición de justicia parcial y dependiente.

En este artículo resulta indudable la falta de independencia e imparcialidad de la comisión de honor, al establecer que la denuncia es presentada por el titular de asuntos internos (cuyo nombramiento lo otorga la misma persona que tiene el carácter de presidente de la comisión de honor), ante la aludida comisión, ambos dependientes de la Dirección General de Seguridad Pública que pretende dar de baja a los elementos policiales y cuyo director también es presidente de la comisión de honor. Cuestiones que dejan evidenciada la violación a los derechos humanos de los que son titulares los policías consistentes en que se les imparta justicia de forma independiente e imparcial.

El hecho de que en el numeral en comento se establezca que todas las pruebas menos la confesión quedan a la libre valoración de la comisión, pone de manifiesto la inconstitucionalidad e inconveniencia del precepto en comento, debido a que contempla reglas de valoración de pruebas que dejan en un total estado de indefensión a los elementos de policía, pues la comisión de honor es juez, parte acusadora y ofendida, dentro del procedimiento administrativo. Por lo que se agrava la parcialidad y dependencia al dejar la valoración de pruebas dentro del procedimiento administrativo de forma libre, en lugar de que sea una valoración tasada, con reglas específicas que den más seguridad jurídica a los elementos de policía.

En lo que respecta al numeral 132 de la misma ley, que contempla la creación de la unidad de asuntos internos que tiene el carácter de acusadora dentro del procedimiento administrativo de baja. Referido precepto resulta violatorio de derechos humanos debido a que la independencia del órgano acusador respecto del órgano jurisdiccional resulta indispensable para que la impartición de justicia sea imparcial. Pero este precepto permite que una dirección de seguridad pública sea el superior tanto de dicha unidad de asuntos internos, como de la comisión de honor que resolverá sobre la acusación, por lo que resulta clara la violación a derechos

humanos contemplada en dicho artículo respecto de la impartición de justicia independiente e imparcial.

En general, a todos los artículos que fueron citados en este apartado les son aplicables los mismos razonamientos planteados sobre las transgresiones de los preceptos de la legislación federal citados. También es importante mencionar que la misma suerte corren los reglamentos de los respectivos ayuntamientos, pues como ya fue mencionado en líneas superiores, los reglamentos municipales en materia de seguridad son superlativamente similares a las legislaciones estatales y a la federal en la materia, debido a que se tienen que ajustar al Sistema Nacional de Seguridad implementado en el país.

3.3. Derechos a la legalidad y seguridad jurídica

Otros derechos humanos que se consideran violentados dentro de los procedimientos administrativos de baja y en general en el ámbito jurídico en el que se desenvuelven los policías mexicanos derivado de la reforma constitucional de 2008 en materia de seguridad pública, son los derechos de legalidad y seguridad jurídica.

Para sustentar lo anterior es preciso señalar que los principios de legalidad y seguridad jurídica son derechos humanos aceptados en las corrientes positivistas de la materia. En nuestro país encuentra sustento legislativo en los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con el artículo 8.1 de la Convención Americana sobre los Derechos Humanos, tratado internacional al que el Estado Mexicano se adhirió, preceptos que enseguida son transcritos.

Artículo 14[...] A ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna. Nadie podrá ser privado de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las Leyes expedidas con anterioridad al hecho [...]

Artículo 16. Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento [...]

Artículo 8. Garantías Judiciales 1. Toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter [...]

Del contenido constitucional y convencional transcrito podemos extraer la garantía judicial consistente en el principio de legalidad. Misma que *grosso modo* debe ser entendida como la sujeción de las autoridades a la legislación aplicable. Es coloquialmente conocida con aquel principio del derecho que indica que las autoridades únicamente están facultadas para actuar conforme a las atribuciones indicadas por la ley. Contrario a los gobernados, a quienes les aplica el principio general del derecho que indica que lo que no está prohibido se encuentra permitido.

Las autoridades deben sujetar su actuación a lo dispuesto legalmente, por lo que no pueden proceder de manera arbitraria o abusiva, están obligadas a respetar lo previsto en la Constitución y en las leyes. Por eso la autoridad, ya sea legislativa, administrativa o judicial, únicamente puede ejercer las atribuciones o realizar aquellas actividades que expresamente permita u ordene la ley. Nadie puede ser molestado en sus bienes, posesiones, familia, persona o derechos, sin que exista un mandamiento expreso debidamente fundado y motivado de la autoridad competente.¹²³

El principio de legalidad entraña una especie de control dirigido a la autoridad para impedir que el gobernado sea sometido a actos arbitrarios del gobernante, es

¹²³ Comisión Nacional de los Derechos Humanos, “CNDH México”, http://cndh.org.mx/Derecho_Garantia_Legalidad, consultado el 10 de abril de 2017.

decir, entraña que la autoridad “[...] debe ceñir su actuar a lo que disponga la ley[...].”¹²⁴

Al hablar del principio de legalidad es imposible omitir pensar en el desarrollo que dicho principio ha tenido en el derecho penal, sobre todo en corrientes garantistas, en las que dicho principio se ha consolidado como “[...] una norma dirigida a los jueces [en este caso a todas nos referimos a todas las autoridades], a los que prescribe que consideren delito cualquier fenómeno libremente calificado como tal por la ley [...]”¹²⁵

Se ha destacado en este trabajo que la relación laboral de los elementos policiales ha sido erróneamente concebida por el gobierno mexicano como una relación administrativa, por lo que los procedimientos por medio de los cuales son dados de baja de las corporaciones policiacas los policías mexicanos son considerados procedimientos administrativos sancionadores, mismos a los que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha considerado que le son aplicables, en cierta medida, los principios del derecho penal. Por ende, a los policías de forma general, incluso particular, les es aplicable y en teoría deberían gozar del derecho al principio de legalidad. Esto encuentra sustento en la siguiente jurisprudencia.

DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. PARA LA CONSTRUCCIÓN DE SUS PROPIOS PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES ES VÁLIDO ACUDIR DE MANERA PRUDENTE A LAS TÉCNICAS GARANTISTAS DEL DERECHO PENAL, EN TANTO AMBOS SON MANIFESTACIONES DE LA POTESTAD PUNITIVA DEL ESTADO. De un análisis integral del régimen de infracciones administrativas, se desprende que el derecho administrativo sancionador posee como objetivo garantizar a la colectividad en general, el desarrollo correcto y normal de las funciones reguladas por las leyes administrativas, utilizando el poder de policía para lograr los objetivos en ellas trazados. En

¹²⁴ Sittali Torruco Salcedo, *El principio de legalidad en el ordenamiento jurídico mexicano*, Ciudad de México, Bibliojurídicas UNAM, 2009, p. 5.

¹²⁵ L. Ferrajoli, *op. cit.*, 95.

este orden de ideas, la sanción administrativa guarda una similitud fundamental con las penas, toda vez que ambas tienen lugar como reacción frente a lo antijurídico; en uno y otro supuesto la conducta humana es ordenada o prohibida. En consecuencia, tanto el derecho penal como el derecho administrativo sancionador resultan ser dos inequívocas manifestaciones de la potestad punitiva del Estado, entendida como la facultad que tiene éste de imponer penas y medidas de seguridad ante la comisión de ilícitos. Ahora bien, dada la similitud y la unidad de la potestad punitiva, en la interpretación constitucional de los principios del derecho administrativo sancionador puede acudir a los principios penales sustantivos, aun cuando la traslación de los mismos en cuanto a grados de exigencia no pueda hacerse de forma automática, porque la aplicación de dichas garantías al procedimiento administrativo sólo es posible en la medida en que resulten compatibles con su naturaleza. Desde luego, el desarrollo jurisprudencial de estos principios en el campo administrativo sancionador -apoyado en el Derecho Público Estatal y asimiladas algunas de las garantías del derecho penal- irá formando los principios sancionadores propios para este campo de la potestad punitiva del Estado, sin embargo, en tanto esto sucede, es válido tomar de manera prudente las técnicas garantistas del derecho penal.

Acción de inconstitucionalidad 4/2006. Procurador General de la República. 25 de mayo de 2006. Unanimidad de ocho votos. Ausentes: Mariano Azuela Güitrón, Sergio Salvador Aguirre Anguiano y José Ramón Cossío Díaz. Ponente: Genaro David Góngora Pimentel. Secretarios: Makawi Staines Díaz y Marat Paredes Montiel.

El Tribunal Pleno, el quince de agosto en curso, aprobó, con el número 99/2006, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a quince de agosto de dos mil seis.

Época: Novena Época, Registro: 174488, Instancia: Pleno, Tipo de Tesis: Jurisprudencia, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta,

Tomo XXIV, Agosto de 2006, Materia(s): Constitucional, Administrativa, Tesis: P./J. 99/2006, Página: 1565.

En ese sentido, una de las connotaciones aplicables a los elementos policiales en cuanto a la legalidad se refiere, es el principio de taxatividad consagrado en materia penal, consistente en que deben ser sancionados de baja por los supuestos o hipótesis que expresamente señalen las leyes secundarias de forma previa a cometer la conducta indicada. Esto aunado al sentido amplio del principio de legalidad, es decir, al hecho de que la autoridad siempre debe actuar dentro de las facultades que le señalen las leyes, jamás fuera de este parámetro, de ninguna forma actuar dentro de los procedimientos administrativos de baja de los elementos policiales de una manera arbitraria, sino conforme a la legislación aplicable.

También es importante mencionar en este apartado que, el impedir la arbitrariedad de las autoridades, es precisamente la razón por la que la legalidad se encuentra en estrecha relación con el principio de seguridad jurídica, principio que igualmente se encuentra contemplado de forma expresa en los mismo preceptos constitucionales 14 y 16, así como en el propio numeral 8.1 del Pacto de San José.

De forma efímera podemos entender por principio de seguridad jurídica la garantía judicial que es parte de estas garantías consideradas como derechos humanos, que genera seguridad al gobernado de que el actuar de la autoridad siempre tendrá apego a las leyes aplicables.

La seguridad jurídica es un principio conocido en el área del derecho, que representa la certeza del conocimiento de todo lo previsto como prohibido, mandado y permitido por el denominado poder público. La palabra seguridad proviene de securitas, la cual deriva del adjetivo securus (de segura) que, significa estar seguros de algo y libre de cuidados.¹²⁶

Son precisamente los principios de legalidad y seguridad jurídica, los que nos permiten saber que un elemento del ejército, de ninguna forma puede llevar a cabo la elaboración de una multa por algún hecho de tránsito, la legislación no lo faculta para

¹²⁶ , José O. López Oliva, “La consagración del principio de seguridad jurídica como consecuencia de la Revolución Francesa de 1789” *Prolegómenos. Derechos y Valores*, 2011, XIV, p. 123.

ello. O bien, el presidente de la república no puede crear leyes, sino que esta función pertenece únicamente al congreso conforme a lo establecido en la Constitución.

Ahora que ha quedado establecido en qué consisten los principios de legalidad y seguridad jurídica, es momento de dar paso a indicar los motivos por los cuales consideramos que dichos derechos le son vulnerados a los elementos policiales en el ámbito de sus respectivas funciones, particularmente dentro de los procedimientos administrativos de baja a los que son sometidos.

Los principios de legalidad y seguridad jurídica aparentemente le son respetados a los elementos de policía mexicanos. En las respectivas legislaciones secundarias se encuentra claramente regulado el procedimiento administrativo de baja, inclusive contemplando el derecho a la defensa y la presunción de inocencia. Por lo que en una apreciación inicial se podría aseverar que los policías cuentan con las debidas garantías de legalidad y seguridad jurídica dentro de los referidos procedimientos.

Además de la regulación del procedimiento administrativo señalada en el párrafo anterior, en las legislaciones secundarias en materia de seguridad pública también se contemplan cada uno de los requisitos de permanencia en la carrera policial, así como cada uno de los motivos o hipótesis que resultan causa de baja como elemento de seguridad pública. Situación que pone en evidencia de forma aparente el respeto a los principios de legalidad y seguridad jurídica porque tienen al tanto de su situación jurídica a los elementos policiales.

Las respectivas legislaciones aplicables en materia de seguridad pública contemplan de forma detallada, inclusive con los supuestos en caso de supletoriedad legislativa, con el desarrollo legislativo tanto del proceso de los procesos administrativos de baja, como los principios procesales de defensa que deben regir al mismo, como las razones sustantivas que dan inicio al mismo, así como los requisitos necesarios para la permanencia en el empleo policial.

Sin embargo, esta aparente legalidad y seguridad jurídica solamente es una especie de ficción legislativa elaborada precisamente para indicar que se está cumpliendo con el respeto de los principios de legalidad y seguridad jurídica. Lo

cierto es que la mencionada prohibición constitucional de reinstalación de los elementos policiales, con independencia de que hayan demostrado que su despido es ilegal, es la herramienta constitucional utilizada por las corporaciones policiacas para llevar a cabo procedimientos de baja de los elementos de seguridad pública y determinar procedente dicha terminación de la carrera policial sin tener los suficientes argumentos legales y probatorios para hacerlo. Por la simple razón de que los mandos policiales se encuentran conscientes de que no importa que el despido sea ilegal, de cualquier manera el policía jamás podrá obtener una resolución que lo reintegre a sus funciones.

Por estas razones es por las que se considera que, a pesar del aparente respeto a los principios de legalidad y seguridad jurídica contemplado en la legislación mexicana en materia de seguridad, lo cierto es que la restricción a los derechos humanos de los elementos policiales contemplada en el artículo 123 apartado B fracción XIII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, permite que tales principios sean transgredidos. Aludida prohibición constitucional de reinstalación permite que sean llevados a cabo procedimientos administrativos de baja de forma arbitraria, es decir, sin ningún sustento probatorio que motive la causa del procedimiento, pues el Estado es consciente de que de cualquier manera no se encuentra obligado en ninguna circunstancia a reinstalar al elemento de seguridad pública.

Esta situación se puede apreciar en múltiples amparos que han promovido los propios elementos policiales. Ilustrativo de ello son las sentencias públicas del amparo indirecto 1234/2015, tramitado ante el Juez Tercero de Distrito del Noveno Circuito; así como en la resolución del amparo directo 449/2015, tramitado ante el Tercero Tribunal Colegiado del Noveno Circuito, ambas visibles en la página de internet del Consejo de la Judicatura Federal. En estas sentencias se muestra la manera arbitraria en que fueron llevados a cabo procedimientos de baja de elementos policiales con carencia total de pruebas y deficiente valoración de las mismas. Específicamente se trata de casos en los que la violación esencial a derechos humanos que dio origen a los amparos, es que fueron iniciados

procedimientos administrativos de baja en contra de elementos policiales únicamente con un oficio que contenía solamente el resultado no aprobado de una evaluación de control de confianza, sin agregar en ningún momento del procedimiento, ni permitirles acceso a los policías, la totalidad de las constancias que integran dichas evaluaciones de control de confianza. Situación que evidentemente transgrede, entre otros, los principios de legalidad y seguridad jurídica de los elementos policiales. Pero tal situación de ninguna manera le importa a las direcciones de seguridad pública debido a que se encuentran conscientes de que, aunque el procedimiento transgreda dichos principios, de cualquier manera el elemento de policía tiene escasas posibilidades de regresar a sus funciones debido a la restricción constitucional a su derecho laboral de reinstalación en el empleo.

3.4. Derecho a la suplencia de la queja en favor del trabajador

Otro derecho humano que se considera vulnerado dentro de los procedimientos administrativos de baja a los que son sometidos los policías mexicanos, en relación con las reformas constitucionales de 2008 en materia de seguridad pública, es el derecho a la suplencia de la deficiencia de la queja por su condición de trabajador frente al Estado como patrón.

Esta violación al derecho humano del área laboral consistente en suplir la deficiencia de la queja en beneficio del operario, se sustenta en el hecho de que el Estado Mexicano ha determinado, de forma inconvencional, que la relación que guardan los elementos de policía con el gobierno es meramente administrativa, suprimiendo así el goce de diversos derechos laborales en perjuicio de los policías.

Este principio procesal tiene estrecha relación con los derechos sociales, específicamente en derecho al trabajo contemplado en el artículo 6 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, "Protocolo de San Salvador". Señalado precepto establece la obligación de los Estados Parte, caso de México, de crear los mecanismos necesarios para el respeto a dicho derecho humano.

El principio de suplencia de la queja a favor del trabajador radica en que le sean corregidas al operario las deficiencias en sus planteamientos de demanda y demás medios de defensa como la demanda de amparo, o en el caso de los elementos policiales en los procedimiento de baja, en sus medios de defensa en contra del inicio de dicho procedimiento.

Este principio tiene su esencia en la desigualdad de la clase trabajadora en relación con la patronal, pues es claro que un proceso judicial en el que se encuentren en conflicto ambas partes resulta una contienda entre desiguales.

La justicia social, en el proceso del trabajo, otorga los instrumentos indispensables para garantizar a los trabajadores el acceso efectivo a la justicia. No basta que la justicia sea gratuita, tampoco es suficiente la sola agilización y reducción de la duración de los juicios. Es indispensable el auxilio a los trabajadores en todas las instancias de la vida jurídica [...]”¹²⁷

Atendiendo al principio de interdependencia que caracteriza a los derechos humanos, se puede apreciar que el respeto del principio de suplencia de la queja deficiente en favor del trabajador, tiene relación con el respeto al derecho humano del trabajo, así como al derecho humano de acceso a la justicia de forma adecuada.

Este principio se encuentra plasmado en el derecho interno mexicano en el artículo 873 de la Ley Federal del Trabajo, mismo que enseguida es transcrito en lo que nos ocupa.

Quando el actor sea el trabajador o sus beneficiarios, la Junta, en caso de que notare alguna irregularidad en el escrito de demanda o que estuviere ejercitando acciones contradictorias o no hubiere precisado el salario base de la acción, en el acuerdo le señalará los defectos u omisiones en que haya incurrido y la prevendrá para que los subsane dentro de un término de tres días. Dicho acuerdo deberá notificarse personalmente al actor.

En esta tesitura, cabe referir que la transgresión al principio de suplencia de la queja deficiente en favor del trabajador policial se materializa desde el inicio de sus

¹²⁷ José Dávalos M., “Biblioteca Jurídica Virtual UNAM”, <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/2/639/11.pdf>, consultado el 20 de abril de 2017.

procedimientos de baja como elementos de seguridad pública, en ninguna de las legislaciones en materia de seguridad se encuentra regido dicho principio. Esto aunado al hecho de que el Estado Mexicano ha considerado que la relación entre el Estado y el policía es de naturaleza meramente administrativa. Cuando ha quedado evidenciado en este trabajo que se trata de una relación de naturaleza laboral. Situación que excluye la aplicación dentro del procedimiento administrativo del principio laboral en comento.

En la Ley de Amparo vigente, específicamente en el artículo 79, se dio un paso adelante en cuanto a la regulación de dicho principio, pues referido precepto actualmente contempla el principio de la deficiencia de la queja en favor del trabajador con independencia de que su relación se considere administrativa, lo que encaja perfectamente en la situación policial. Sin embargo, este precepto únicamente sería útil para la tramitación de juicios de amparo, dejando fuera de cualquier modo la defensa de los policías en primera instancia, es decir, este principio sigue sin ser aplicable dentro de la defensa que vaya entablar el policía dentro del procedimiento administrativo de baja iniciado en su contra. Situación que se encuentra ilustrada en el siguiente criterio.

SUPLENCIA DE LA QUEJA DEFICIENTE PREVISTA EN EL ARTÍCULO 79, FRACCIÓN V, DE LA LEY DE AMPARO. OPERA EN FAVOR DE LOS INTEGRANTES DE LOS CUERPOS DE SEGURIDAD PÚBLICA CUANDO IMPUGNAN EL INICIO DEL PROCEDIMIENTO DE CESE O LA RESOLUCIÓN DEFINITIVA RECAÍDA A ÉSTE, YA QUE SU RELACIÓN CON EL ESTADO ES DE NATURALEZA ADMINISTRATIVA (LEGISLACIÓN VIGENTE A PARTIR DEL 3 DE ABRIL DE 2013). La citada norma establece que la autoridad que conozca del juicio de amparo deberá suplir la deficiencia de los conceptos de violación o agravios en materia laboral, en favor del trabajador, con independencia de que la relación entre el empleador y empleado esté regulada por el derecho laboral o el administrativo. Por su parte, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la jurisprudencia P./J. 24/95, de rubro:

"POLICÍAS MUNICIPALES Y JUDICIALES AL SERVICIO DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MÉXICO Y DE SUS MUNICIPIOS. SU RELACIÓN JURÍDICA ES DE NATURALEZA ADMINISTRATIVA.", sostuvo que los militares, marinos, cuerpos de seguridad pública y personal del servicio exterior, están excluidos por la fracción XIII del apartado B del artículo 123 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, por lo que la relación que guardan con el Estado es de naturaleza administrativa. En congruencia con lo anterior, la suplencia establecida en la citada fracción aplica en favor de los integrantes de los cuerpos de seguridad pública cuando impugnan el inicio del procedimiento de cese o la resolución definitiva recaída a éste, pues la relación Estado-empleado existente es de carácter administrativo. No obsta para arribar a la anterior determinación, la jurisprudencia 2a./J. 53/2008, de la Segunda Sala del Alto Tribunal, de rubro: "SUPLENCIA DE LA QUEJA PREVISTA EN EL ARTÍCULO 76 BIS, FRACCIÓN IV, DE LA LEY DE AMPARO. NO OPERA TRATÁNDOSE DE LOS MIEMBROS DE LOS CUERPOS DE SEGURIDAD PÚBLICA, YA QUE SU RELACIÓN CON EL ESTADO ES DE NATURALEZA ADMINISTRATIVA.", pues tal criterio interpreta la Ley de Amparo abrogada por la señalada inicialmente, donde precisamente no se hacía extensivo el beneficio de la suplencia de la queja en favor del trabajador, cuando la relación estaba regulada por el derecho administrativo.

CUARTO TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO DEL CENTRO AUXILIAR DE LA TERCERA REGIÓN, CON RESIDENCIA EN GUADALAJARA, JALISCO.

Amparo en revisión 81/2014 (cuaderno auxiliar 276/2014) del índice del Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito, con apoyo del Cuarto Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de

la Tercera Región, con residencia en Guadalajara, Jalisco. 2 de abril de 2014. Unanimidad de votos, con voto concurrente de la Magistrada Claudia Mavel Curiel López. Ponente: Abel Ascencio López, secretario de tribunal autorizado para desempeñar las funciones de Magistrado, en términos del artículo 81, fracción XXII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación. Secretario: Miguel Mora Pérez.

Nota:

Las tesis de jurisprudencia P./J. 24/95 y 2a./J. 53/2008 citadas, aparecen publicadas en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo II, septiembre de 1995, página 43 y Tomo XXVII, abril de 2008, página 711, respectivamente.

Esta tesis fue objeto de la denuncia relativa a la contradicción de tesis 228/2014, resuelta por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el 20 de octubre de 2016.

Por ejecutoria del 24 de octubre de 2016, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación declaró sin materia la contradicción de tesis 104/2015 derivada de la denuncia de la que fue objeto el criterio contenido en esta tesis.

Esta tesis se publicó el viernes 27 de junio de 2014 a las 9:30 horas en el Semanario Judicial de la Federación.

Época: Décima Época, Registro: 2006852, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Tipo de Tesis: Aislada, Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 7, Junio de 2014, Tomo II, Materia(s): Común, Tesis: (III Región)4o.41 A (10a.), Página: 1890.

Esta situación orilla al elemento policial, haciendo uso de las propias herramientas judiciales que otorga el Estado, en alarde de una especie de defensa diseñada mediante el positivismo de combate, a promover amparos en contra del inicio del procedimiento administrativo sin esperar a que haya una sentencia en el mismo, argumentando que se trata de un acto de imposible reparación debido a que, si se llega a consumir la baja, sería imposible su reinstalación en el empleo por la

prohibición constitucional, solicitando que dentro de dicho juicio de amparo le sea aplicado el multicitado principio de suplencia de la queja deficiente en su favor en cuanto los conceptos de violación que hubiese planteado en la demanda de amparo.

Sin embargo, a pesar de ser un avance, es uno muy corto, pues dentro del procedimiento administrativo de baja sigue sin ser aplicable el mencionado principio. Que afecta de forma inmediata los derechos laborales, así como el derecho humano de acceso a la justicia en perjuicio de los policías.

3.5. Derecho a la presunción de inocencia

Un diverso derecho humano o fundamental que se considera transgredido dentro de los procedimientos administrativos de baja a los que son sometidos los elementos de seguridad pública mexicanos, derivado de las reformas constitucionales en materia de seguridad pública de 2008, es el derecho humano consistente en el principio procesal de presunción de inocencia por los motivos que enseguida son expuestos.

La relación laboral de los elementos policiales es erróneamente concebida por el Estado Mexicano como una relación meramente administrativa. Por lo que los procedimientos por medio de los cuales son determinadas las bajas de los policías en las corporaciones policiacas, son considerados procedimientos administrativos sancionadores. Mismos a los que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha considerado que le son aplicables, en cierta medida, los principios del derecho penal. Por ende, a los policías de forma general, incluso particular, les es aplicable el principio de presunción de inocencia, tal y como lo señala el siguiente criterio jurisprudencial.

PRESUNCIÓN DE INOCENCIA. ESTE PRINCIPIO ES APLICABLE AL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR, CON MATICES O MODULACIONES. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la tesis aislada P. XXXV/2002, sostuvo que, de la interpretación armónica y sistemática de los artículos 14, párrafo segundo, 16, párrafo primero, 19, párrafo primero, 21, párrafo primero y 102,

apartado A, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (en su texto anterior a la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 18 de junio de 2008), deriva implícitamente el principio de presunción de inocencia; el cual se contiene de modo expreso en los diversos artículos 8, numeral 2, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 14, numeral 2, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; de ahí que, al ser acordes dichos preceptos -porque tienden a especificar y a hacer efectiva la presunción de inocencia-, deben interpretarse de modo sistemático, a fin de hacer valer para los gobernados la interpretación más favorable que permita una mejor impartición de justicia de conformidad con el numeral 1o. constitucional. Ahora bien, uno de los principios rectores del derecho, que debe ser aplicable en todos los procedimientos de cuyo resultado pudiera derivar alguna pena o sanción como resultado de la facultad punitiva del Estado, es el de presunción de inocencia como derecho fundamental de toda persona, aplicable y reconocible a quienes pudiesen estar sometidos a un procedimiento administrativo sancionador y, en consecuencia, soportar el poder correctivo del Estado, a través de autoridad competente. En ese sentido, el principio de presunción de inocencia es aplicable al procedimiento administrativo sancionador -con matices o modulaciones, según el caso- debido a su naturaleza gravosa, por la calidad de inocente de la persona que debe reconocérsele en todo procedimiento de cuyo resultado pudiera surgir una pena o sanción cuya consecuencia procesal, entre otras, es desplazar la carga de la prueba a la autoridad, en atención al derecho al debido proceso.

Contradicción de tesis 200/2013. Entre las sustentadas por la Primera y la Segunda Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. 28 de enero de 2014. Mayoría de nueve votos de los Ministros Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, José Ramón Cossío Díaz, Margarita Beatriz Luna Ramos, José Fernando Franco González Salas, Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Jorge

Mario Pardo Rebolledo, Sergio A. Valls Hernández, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Juan N. Silva Meza; votaron en contra: Luis María Aguilar Morales y Alberto Pérez Dayán. Ponente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Secretario: Octavio Joel Flores Díaz.

Tesis y/o criterios contendientes:

Tesis 1a. XCIII/2013 (10a.), de rubro: "PRESUNCIÓN DE INOCENCIA. LA APLICACIÓN DE ESTE DERECHO A LOS PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS SANCIONADORES DEBE REALIZARSE CON LAS MODULACIONES NECESARIAS PARA SER COMPATIBLE CON EL CONTEXTO AL QUE SE PRETENDE APLICAR.", aprobada por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Libro XIX, Tomo 1, abril de 2013, página 968,

Tesis 1a. XCVII/2013 (10a.), de rubro: "PRESUNCIÓN DE INOCENCIA. EL ARTÍCULO 61 DE LA LEY DE FISCALIZACIÓN SUPERIOR DEL ESTADO DE MORELOS, NO VULNERA ESTE DERECHO EN SUS VERTIENTES DE REGLA DE TRATAMIENTO, REGLA PROBATORIA Y ESTÁNDAR DE PRUEBA.", aprobada por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Libro XIX, Tomo 1, abril de 2013, página 967,

Tesis 2a. XC/2012 (10a.), de rubro: "PRESUNCIÓN DE INOCENCIA. CONSTITUYE UN PRINCIPIO CONSTITUCIONAL APLICABLE EXCLUSIVAMENTE EN EL PROCEDIMIENTO PENAL.", aprobada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Libro XVI, Tomo 2, enero de 2013, página 1687, y

Tesis 2a. XCI/2012 (10a.), de rubro: "PRESUNCIÓN DE INOCENCIA. NO ES UN PRINCIPIO APLICABLE EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR.", aprobada por la Segunda Sala de

la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Libro XVI, Tomo 2, enero de 2013, página 1688.

El Tribunal Pleno, el veintiséis de mayo en curso, aprobó, con el número 43/2014 (10a.), la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a veintiséis de mayo de dos mil catorce.

Nota: La tesis aislada P. XXXV/2002 citada, aparece publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XVI, agosto de 2002, página 14, con el rubro: "PRESUNCIÓN DE INOCENCIA. EL PRINCIPIO RELATIVO SE CONTIENE DE MANERA IMPLÍCITA EN LA CONSTITUCIÓN FEDERAL."

Esta tesis se publicó el viernes 6 de junio de 2014 a las 12:30 horas en el Semanario Judicial de la Federación y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 9 de junio de 2014, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.

Época: Décima Época, Registro: 2006590, Instancia: Pleno, Tipo de Tesis: Jurisprudencia, Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 7, Junio de 2014, Tomo I, Materia(s): Constitucional, Tesis: P./J. 43/2014 (10a.), Página: 41.

Ahora bien, es importante señalar que el principio de presunción de inocencia consiste en proporcionar al procedimiento el valor cognoscitivo necesario. Es decir, que la finalidad de probar las acusaciones planteadas, en este caso, en los procedimientos administrativos de baja entablados en contra de los elementos policiales. "[...] Es preciso [...] que las hipótesis acusatorias, [...] sean concretamente sometidas a verificación y expuestas a refutación [...]."¹²⁸

El principio de presunción de inocencia arroja la carga probatoria hacia la parte acusadora, es decir, debe de existir una "[...] presunción de no culpabilidad del imputado hasta prueba en contrario: es necesaria la prueba [...] no de la inocencia

¹²⁸ L. Ferrajoli, *op. cit.*, 37.

sino de la culpabilidad, sin tolerarse la condena sino exigiéndose la absolución en caso de incertidumbre.”¹²⁹

Entonces tenemos al principio de presunción de inocencia como el principio procesal que impide que haya una persona culpable sin juicio, “[...] ordena que la acusación se someta a prueba y refutación; [...] se actualiza la presunción de inocencia del imputado hasta prueba en contrario sancionada por la sentencia definitiva que condena; [...] es la culpa y no la inocencia, la que debe ser demostrada [...]”¹³⁰ es decir, que el probar la culpabilidad del acusado es el objeto del juicio, porque se da por hecho que el mismo es inocente.

El sustento jurídico positivo del derecho humano consistente en el principio de presunción de inocencia lo podemos encontrar inicialmente en el artículo 22, apartado B, fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que dispone que toda persona a quien se le impute una conducta antijurídica, que en este caso se habla de la transgresión a alguno de los requisitos de permanencia en la carrera policial establecidos en la legislación aplicable, tiene el derecho a que se presuma su inocencia mientras no se declare su responsabilidad mediante sentencia emitida por el tribunal competente.

Por otro lado, el multicitado principio de presunción de inocencia también se encuentra plasmado en el numeral 8.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que específicamente establece que “toda persona inculpada de delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se establezca legalmente su culpabilidad.”

En el caso particular de los elementos de policía, debemos destacar que se hace la mención expresa en las legislaciones aplicables en materia de seguridad de que este principio será respetado en los procedimientos administrativos disciplinarios. Situación que claramente se ejemplifica en el precepto 51, fracción VI de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, en relación con los

¹²⁹ *Ibid.*, p. 106.

¹³⁰ Fidel Lozano Guerrero *et al.*, *Los derechos humanos en el momento actual*, Torreón, Editora Laguna S.A. de C.V., 2012, p. 319 y s.

artículos 125, fracción I, 126, y 132, fracción I de la Ley del Sistema de Seguridad Pública del Estado de San Luis Potosí que enseguida son transcritos.

Artículo 51.- El Servicio de Carrera se organizará de conformidad con las bases siguientes:[...]

[...]VI. Contará con procedimientos disciplinarios, sustentados en principios de justicia y con pleno respeto a los derechos humanos;[...]

ARTICULO 125. En materia disciplinaria la Comisión de Honor y Justicia tendrá las atribuciones siguientes:

I. Sustanciar los procedimientos disciplinarios por incumplimiento a los deberes u obligaciones de los integrantes, preservando el derecho a la garantía de audiencia y el principio de presunción de inocencia;[...]

ARTICULO 126. En cualquier supuesto que amerite sanción, se deberá respetar en todo momento las garantías de, audiencia, debido proceso, y principio de presunción de inocencia [...]

ARTICULO 132. Las instituciones de seguridad pública en el ámbito de su competencia, definirán en su reglamento la existencia de unidades de asuntos internos o de inspección general, que serán competentes para llevar a cabo las investigaciones pertinentes en relación con el cumplimiento de los deberes de sus integrantes que, tendrán cuando menos, las atribuciones siguientes:

I. Realizar las investigaciones por probable incumplimiento a los deberes u obligaciones de los integrantes, preservando el principio de presunción de inocencia, para promover la solicitud de instauración de procedimiento disciplinario, a los probables responsables; [...]

Uno de los principales motivos por los cuales se inicia un procedimiento administrativo de baja de un elemento policial, es el haber reprobado la evaluación de control y confianza, pues este es un incumplimiento a los requisitos de permanencia en la carrera policial marcados en la legislación aplicable.

En la práctica, los centros evaluadores encargados de aplicar las mencionadas evaluaciones de control de confianza hacen del conocimiento de las direcciones de

seguridad pública los resultados reprobatorios mediante oficios individualizados por elemento, en los que la única información que proporciona es que el resultado de la evaluación fue reprobatorio, en ocasiones con alguna observación limitada a una pequeña frase como “se presumen nexos con el crimen organizado”¹³¹ o similares.

Esta situación se agrava debido a que, una vez que es del conocimiento de las corporaciones de seguridad pública el resultado reprobatorio de las evaluaciones de control de algunos de sus elementos y su unidad de asuntos internos determina iniciar un procedimiento administrativo de baja ante la comisión de honor correspondiente. Lo hacen únicamente sustentados en el oficio que muestra el resultado de dicha evaluación, mismo que es toma en consideración por la comisión como medio de prueba suficiente para iniciar el procedimiento, incluso para concluir con un sentencia que determina la baja del policía en cuestión.

Lo anterior puede ser apreciado en diversos casos, de manera particular podemos remitirnos nuevamente a la sentencia del juicio de amparo directo administrativo 449/2015, tramitado ante el Tercer Tribunal Colegiado del Noveno Circuito del Poder Judicial de la Federación, que en su página 14 señala que el policía sujeto al procedimiento administrativo de baja que dio origen a dicho amparo, solicitó que fueran agregadas a dicho procedimiento las constancias completas de la evaluación de control de confianza que sustentaba el procedimiento, porque únicamente obraba dentro del mismo el resultado de la misma. Caso similar al que podemos apreciar en la sentencia del amparo indirecto 1234/2015, emitida por el Juzgado Tercero de Distrito del Noveno Circuito del Poder Judicial de la Federación, misma que en la página 67 destaca que el policía quejoso se duele de que el procedimiento administrativo de baja se encuentra sustentado únicamente en el resultado de la evaluación de control de confianza con la observación de que se presumen nexos con el crimen organizado, sin que haya sido agregado en ningún momento la totalidad de las constancias de las evaluaciones de control de confianza en comento.

¹³¹ Gabriel Bedolla Bucio, “Youtube”, 14 de noviembre de 2013, <https://www.youtube.com/watch?v=2lfax7kbek0>, consultado el 20 de abril de 2017.

Estas formas de proceder por parte de las autoridades evaluadoras, acusadoras y sancionadoras en la materia, dan como resultado que sea vulnerado el principio de presunción de inocencia del elemento policial mexicano. Debido a que incriminan sin sustento alguno al mismo, pues la pequeña observación agregada al oficio del resultado reprobatorio de la evaluación, consistente en que se presume que el policía tiene nexos con el crimen organizado, es una acusación grave que no ha sido probada en juicio. Aunado a que ilegalmente está siendo usada como elemento total del procedimiento administrativo de baja de forma inconstitucional e inconvencional. En virtud de que ha quedado claro en este apartado, que la presunción que debe prevalecer tanto en el derecho penal como en los procedimientos administrativos es la de inocencia. Pero esa afirmación de presunción de nexos con el crimen organizado en el resultado reprobatorio de las evaluaciones de control de confianza, tomada en cuenta como prueba plena dentro de los procedimientos de control de confianza, es una clara transgresión a la aplicación de dicho principio de presunción de inocencia en ambos aspectos, tanto en materia penal como administrativa.

Por otro lado, una de las consecuencias inmediatas de la aplicación del principio de presunción de inocencia dentro de los procedimientos administrativos de baja de los elementos de seguridad pública, es el hecho de que la carga de la prueba es del órgano acusador. Sin embargo, este tipo de actuar en el que las comisiones de honor no exigen que el órgano acusador agregue al procedimiento desde su inicio el contenido total de las evaluaciones de control de confianza, y continúan e incluso concluyen, tomando como prueba plena el mero resultado, sin conocer las constancias totales que integran referida evaluación de control de confianza, sin siquiera saber si el centro de evaluación se encuentra certificado, desde luego que le quita la carga de la prueba al denunciante. Para pasar de forma claramente violatoria al principio de presunción de inocencia, la carga probatoria al policía acusado, pues lo obliga a conseguir por sus propios medios, las constancias totales de la evaluación de control de confianza a la que fue sometido, para poder tener una defensa adecuada. Lo que resulta prácticamente imposible debido a que las dependencias evaluadoras ni siquiera reciben oficios de particulares, los policías se encuentran

contra reloj debido a los términos del procedimiento, al solicitar a las respectivas comisiones que lleven a cabo la solicitud de las constancias, rara vez acuerdan de conformidad. Todas las conductas anteriores bajo el pretexto de que nos encontramos ante información delicada que se encuentra catalogada como confidencial por la propia ley. Situación que carece de toda lógica, pues dicha confidencialidad aplica únicamente para terceros, empero de ninguna forma debe ser aplicada para los propios sujetos a la evaluación correspondiente. Menos cuando se encuentran sujetos a un procedimiento de baja y son indispensables para el respeto al debido proceso.

En ese sentido, podemos señalar que la presunción de inocencia es vulnerada dentro de los procedimientos de baja de los policías, principalmente por dos situaciones. Primero por las observaciones de los resultados reprobatorios de los elementos de policía relativas a indicar que se presume que los mismo tienen nexos con el crimen organizado, pues ante tal sospecha el actuar lógico de las autoridades debería hacer del conocimiento de estas sospechas a las autoridades correspondientes, para efecto de que las mismas lleven a cabo la investigación adecuada y que el policía sea sentenciado en materia penal por los delitos que se llegue a probar que cometió. En razón de que esta presunción de nexos con el crimen organizado, de ninguna forma puede encontrarse por encima de la presunción de inocencia elevada a derecho humano, tanto por el derecho interno como internacional. La segunda situación por la cual es vulnerada la presunción de inocencia dentro del procedimiento de baja, es el hecho de llevar a cabo el mismo con sustento únicamente en el resultado de las evaluaciones de control de confianza, e incluso determinar que esta es prueba suficiente para de baja al elemento de seguridad. Este actuar quita la carga de la prueba al órgano acusador, que se supone que es una de las principales consecuencias de la aplicación de dicho principio, pasando la carga de probar su inocencia de forma inconstitucional a inconvencional al acusado. Esta transgresión al principio de presunción de inocencia ha sido consentida incluso por el Poder Judicial Federal bajo el siguiente criterio jurisprudencial.

SUSPENSIÓN EN EL JUICIO DE AMPARO. PROCEDE OTORGARLA CONTRA LA SEPARACIÓN PROVISIONAL DE LOS ELEMENTOS DE INSTITUCIONES DE SEGURIDAD PÚBLICA REGIDOS POR EL ARTÍCULO 123, APARTADO B, FRACCIÓN XIII, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS SUJETOS A UN PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE BAJA, PARA EL EFECTO DE QUE SE CONTINÚEN PAGANDO LOS EMOLUMENTOS QUE LES CORRESPONDEN. Tratándose de la facultad punitiva del Estado, en su vertiente del derecho administrativo sancionador, es aplicable el principio de "presunción de inocencia" o "de no responsabilidad", el cual consagra, entre otras, una regla de trato procesal a favor de las personas sujetas a un procedimiento que puede concluir con la imposición de una sanción, que se traduce en no aplicar medidas que impliquen colocarlas en una situación de hecho equiparable entre imputadas y culpables y, por tanto, la prohibición de dictar resoluciones que supongan la anticipación de la sanción. Ahora bien, en los procedimientos administrativos de separación de los elementos de instituciones de seguridad pública, regidos por el artículo 123, apartado B, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es facultad de los órganos instructores apartarlos del servicio provisionalmente, con la consecuente privación de sus percepciones, resolución con la que puede verse comprometido el principio de presunción de no responsabilidad en su vertiente de regla de trato, en la medida en que, de un análisis preliminar, propio del que está autorizado a efectuarse en el incidente de suspensión en el juicio de amparo, se trata de una afectación que supone que durante el procedimiento administrativo sancionador se les coloque en una situación con condiciones análogas a las de quien ya fue separado definitivamente. De ahí que, con base en el postulado constitucional de presunción de no responsabilidad, debe concederse la suspensión a efecto de que, sin reinstalar a los elementos policiales, se continúen pagando los

emolumentos que les correspondan, pues su otorgamiento con tales alcances no se contravienen disposiciones de orden público ni se lesiona el interés social, sino que se adecua la situación del agente policiaco privado de sus salarios a los postulados constitucionales que operan en su favor, en tanto se resuelve la materia de fondo del juicio de amparo.

PLENO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Contradicción de tesis 12/2015. Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Primero y Décimo Segundo, ambos en Materia Administrativa del Primer Circuito. 18 de agosto de 2015. Mayoría de dieciocho votos de los Magistrados Joel Carranco Zúñiga, Humberto Suárez Camacho, Miguel de Jesús Alvarado Esquivel, Guillermina Coutiño Mata, Alfredo Enrique Báez López, Francisco García Sandoval, María Guadalupe Saucedo Zavala, José Alejandro Luna Ramos, Jorge Arturo Camero Ocampo, Urbano Martínez Hernández, Arturo César Morales Ramírez, Rolando González Licon, Gaspar Paulín Carmona, David Delgadillo Guerrero, María Guadalupe Molina Covarrubias, Armando Cruz Espinosa, Irma Leticia Flores Díaz y Guadalupe Ramírez Chávez, en cuanto a la procedencia de conceder la suspensión. Disidentes: Germán Eduardo Baltazar Robles y Pablo Domínguez Peregrina. Mayoría de doce votos de los Magistrados Joel Carranco Zúñiga, Humberto Suárez Camacho, Guillermina Coutiño Mata, Urbano Martínez Hernández, Arturo César Morales Ramírez, Rolando González Licon, David Delgadillo Guerrero, Germán Eduardo Baltazar Robles, Armando Cruz Espinosa, Irma Leticia Flores Díaz, Guadalupe Ramírez Chávez y Pablo Domínguez Peregrina, con el voto en contra de los Magistrados Miguel de Jesús Alvarado Esquivel, Alfredo Enrique Báez López, Francisco García Sandoval, María Guadalupe Saucedo Zavala, José Alejandro Luna Ramos, Jorge Arturo Camero Ocampo, Gaspar Paulín Carmona y María Guadalupe Molina Covarrubias, quienes una vez adoptado el criterio en el sentido de que procede otorgar la medida cautelar, consideran que sólo

debe tener el efecto de que se pague al quejoso la cantidad equivalente al mínimo para su subsistencia, y no la totalidad de sus emolumentos, como si continuara en funciones. Ponente: Joel Carranco Zúñiga. Secretario: Paúl Francisco González de la Torre.

Tesis y/o criterios contendientes:

Tesis I.1o.A. J/3 (10a.), de rubro: "SUSPENSIÓN EN AMPARO. SI DENTRO DEL PROCEDIMIENTO DISCIPLINARIO O DE SEPARACIÓN DE UN ELEMENTO DE UN CUERPO POLICIAL O DE UN ÓRGANO DE PROCURACIÓN DE JUSTICIA SE DECRETÓ SU SEPARACIÓN PROVISIONAL DEL CARGO QUE DESEMPEÑA, ES FACTIBLE CONCEDER ESA MEDIDA ÚNICAMENTE CONTRA LA SUSPENSIÓN EN EL PAGO DE SUS HABERES.", aprobada por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito y publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Libro XXVI, Tomo 1, noviembre de 2013, página 924, y El sustentado por el Décimo Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, al resolver el incidente de suspensión (revisión) 400/2014.

Nota:

Por ejecutoria del 11 de mayo de 2016, la Segunda Sala declaró inexistente la contradicción de tesis 52/2016 derivada de la denuncia de la que fue objeto el criterio contenido en esta tesis, al estimarse que no son discrepantes los criterios materia de la denuncia respectiva.

Por ejecutoria del 22 de marzo de 2017, la Segunda Sala declaró improcedente la contradicción de tesis 403/2016 derivada de la denuncia de la que fue objeto el criterio contenido en esta tesis, al existir las jurisprudencias P./J. 2/2010 (10a.) y P./J. 3/2010 (10a.) que resuelven el mismo problema jurídico.

Esta tesis se publicó el viernes 2 de octubre de 2015 a las 11:30 horas en el Semanario Judicial de la Federación y, por ende, se considera de

aplicación obligatoria a partir del lunes 5 de octubre de 2015, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.

Época: Décima Época, Registro: 2010106, Instancia: Plenos de Circuito, Tipo de Tesis: Jurisprudencia, Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 23, Octubre de 2015, Tomo III, Materia(s): Común, Tesis: PC.I.A. J/52 A (10a.), Página: 3115.

El contexto de la jurisprudencia es que un policía haya promovido un amparo indirecto en contra del inicio de un procedimiento administrativo de baja en su contra, es decir, el acto reclamado es el acuerdo por medio del cual dio inicio referido procedimiento de baja. Amparo que resulta procedente al tenor de que el inicio del procedimiento de baja ha sido catalogado como un acto de imposible reparación, independientemente de que no sea una resolución definitiva, debido al hecho de que, al haber una sentencia en el multicitado procedimiento administrativo, de ningún modo cabría la posibilidad de reinstalar al elemento policial debido al contenido de la fracción XIII del apartado B del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ahora bien, una vez que se ha determinado la procedencia del amparo indirecto en contra del inicio del procedimiento. Es menester precisar que, dentro de aludido inicio del procedimiento de baja haya sido determinado suspender en el servicio al elemento policial, con la consecuente suspensión de sus ingresos salariales. Por lo que resulta obvio que el policía quejoso dentro de su demanda inicial de amparo solicite la suspensión del acto reclamado, con la finalidad de ser reincorporado a sus funciones policiacas debido a que, dentro del procedimiento administrativo de origen, la suspensión en las actividades policiales debe ser debidamente fundada y motivada para evitar que sea vulnerado el principio de presunción de inocencia.

Pero ante esta situación, la autoridad federal señalar que, efectivamente procede otorgar la suspensión a los elementos de policía, pero con el único efecto de que no le sean suspendidos los emolumentos que recibe del desempeño de su cargo. Sin que pueda ser detenido el procedimiento administrativo hasta antes de la

emisión de la sentencia y sin que pueda regresar a sus actividades normales como elemento policial, debido a que de este modo se atentaría al interés social de la seguridad pública.

Esta es una clara transgresión al derecho humano a la presunción de inocencia que ha sido consentida por los tribunales federales, porque dentro del procedimiento administrativo de baja, ante la sociedad y ante los propios compañeros de profesión, se seguirá viendo al policía sujeto al mencionado procedimiento, como un elemento en el que no se puede confiar, un elemento que no es tratado como un inocente porque ya no puede seguir desempeñando sus funciones como policía. Es decir, se le está tratando como a una persona que ya ha sido declarada culpable.

Este daño al derecho humano al principio de presunción de inocencia en perjuicio de los policías es palpable en virtud de que, el hecho de que se impida al policía reincorporarse a las actividades inherentes a su trabajo, es una afectación inmediata. Mientras que una repercusión en la sociedad en el rubro de seguridad pública, de ningún modo es inmediatamente medible. Incluso se ha visto en este trabajo que con estas políticas, de ninguna forma se ha visto mejora en este rubro en los últimos años, sino que las cosas han ido empeorando en materia de seguridad pública.

3.6. Derecho a la no discriminación (igualdad)

Otro derecho humano que es vulnerado como consecuencia de las bajas decretadas dentro de los procedimientos administrativos a los que son sometidos los elementos de seguridad pública, en relación con la reforma constitucional en materia de seguridad pública de 2008, es el derecho a la no discriminación o a la igualdad.

Es importante precisar que el derecho a igualdad o el derecho a la no discriminación tiene con dos vertientes. La primera denominada igualdad constitutiva “[...] admite, e incluso exige, la consideración de las diferencias sociales y de las desventajas inmerecidas, por lo que cabe en su ruta de ejercicio la ejecución de

medidas de tratamiento diferenciado positivo a favor de los desventajados por discriminación.”¹³²

Por otro lado, tenemos la igualdad derivativa o igualdad de trato, que tiene un carácter formal que “[...] exige, en efecto, que todas las personas sean tratadas “de la misma manera” y sin discriminación alguna, lo que supone una “protección igual y efectiva” para todas ellas, “incluyendo” en este trato a las personas tradicionalmente discriminadas por su pertenencia a un grupo estigmatizado [...]”.¹³³

Este caso nos enfocaremos en el derecho humano a la no discriminación transgredido a los policías mexicanos, como consecuencia de las bajas determinadas en los procedimientos administrativos a los que son sometidos, que es la igualdad derivativa o igualdad de trato.

El derecho a la no discriminación se encuentra plasmado de forma positiva en el artículo 1º constitucional, así como en el precepto 1º de la Convención Americana sobre los Derechos Humanos y el numeral 3 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, "Protocolo De San Salvador", ambos tratados internacionales que el Estado Mexicano se encuentra obligado a cumplir.

En ese contexto, los elementos policiales son sujetos a la transgresión del derecho humano a la no discriminación al momento de ser dados de baja mediante un procedimiento administrativo, por el simple hecho de que, en los resultados emitidos por los centros evaluadores, en las pequeñas observaciones que les hacen a los elementos policiales, es mencionado que se presumen nexos con el crimen organizado.

Esta situación pone al elemento de policía en una posición vulnerable ante la sociedad al momento de la terminación de su carrera policial. Particularmente al

¹³² Jesús Rodríguez Zepeda, “Una idea teórica de la no discriminación”, en Carlos de la Torre Martínez (coord.), *Derecho a la no discriminación*, Distrito Federal, Universidad Autónoma de México, Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación, Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, 2006, p. 53.

¹³³ *Loc. cit.*

buscar un nuevo trabajo. Tal y como lo precisa la reportera Onofre, los exelementos policiales son discriminados por un gran sector de la sociedad.¹³⁴

Esta situación encuentra lógica cuando imaginamos una entrevista laboral, en la que se va a preguntar al expolicía cómo dejó su anterior empleo. Los elementos policiales tendrán que responder que fueron dados de baja porque la corporación consideró que son carentes de confiabilidad. Porque se presume que tiene nexos con el crimen organizado.

Si bien es cierto que la discriminación es efectuada por el sector laboral de la propia sociedad. Resulta claro que los actos discriminatorios son propiciados por las instituciones de seguridad pública. Debido a que los elementos policiales, al momento de ser dados de baja, son marcados como malos elementos a nivel nacional, tanto por la prensa, como por el centro de datos denominado Plataforma México. Lo que les impide hacer trámites para ingresar en una diversa corporación policiaca y les dificulta conseguir otro empleo en el ámbito privado. Todo lo anterior aunado a la mala imagen que tienen los elementos de policía en la sociedad mexicana. Todo lo anterior se combina para acarrear la discriminación en cuestión.

En este punto es importante señalar que, de ninguna forma se está afirmando que la totalidad de las evaluaciones de control de confianza no hayan logrado la finalidad, consistente en localizar a un policía corrupto o involucrado con la delincuencia organizada. Para que el mismo haya sido dado de baja de la corporación policial correspondiente de forma adecuada. Sin embargo, es importante cuestionarse si la baja del policía es suficiente ante esta situación, pues eso es lo que está sucediendo, en lugar de dar inicio a una investigación de naturaleza penal en contra de estos elementos, únicamente quedan desempleados, con conocimientos policiales y nexos criminales. Al utilizar un razonamiento lógico ¿a qué se van dedicar la mayoría de los elementos que son dados de baja porque efectivamente son corruptos o pertenecen a alguna organización delincencial? La respuesta es casi evidente.

¹³⁴ Michelle Onofre, "Youtube", 14 de noviembre de 2013, <https://www.youtube.com/watch?v=2lfax7kbek0>, consultado el 20 de abril de 2017.

3.7. Derecho a la salud

Otro derecho humano que se considera es transgredido como consecuencia de las bajas decretadas dentro de los procedimientos administrativos a los que son sometidos los elementos de seguridad pública, derivado de las reformas constitucional de 2008 en materia de seguridad, es el derecho a la gozar de salud.

La salud se encuentra definida en el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española de la siguiente manera: “Del lat. *salus*, -ūtis. 1. f. Estado en que el ser orgánico ejerce normalmente todas sus funciones. 2. f. Conjunto de las condiciones físicas en que se encuentra un organismo en un momento determinado [...]”¹³⁵ La Ley General de Salud del Estado Mexicano señala en su artículo 1º Bis que “Se entiende por salud como un estado de completo bienestar físico, mental y social, y no solamente la ausencia de afecciones o enfermedades.”

En ese sentido, al hablar de la salud, como derecho humano o como el derecho a la protección del mismo. Sin entrar a la polémica de la diferencia entre estos dos conceptos, debemos tener en cuenta que “[...] no sólo comprende el bienestar e integridad física, sino también el intelectual, además de otros factores que faciliten el desarrollo del ser humano [...]”¹³⁶

De la misma manera es importante destacar que el derecho humano a la salud tiene un doble enfoque, individual y colectivo,

[...] el goce de la salud es un bien individual, pues cada persona puede o no tenerlo, con independencia de que su familia o sus vecinos también tengan buena salud. Pero la salud tiene una dimensión colectiva si consideramos que hay factores sociales que tienden a preservarla o a quebrarla, tales como las epidemias, la contaminación, la circulación de

¹³⁵ Real Academia de la Lengua Española, “Diccionario de la Academia Española”, <http://dle.rae.es/?id=X7MRZku>, consultado el 17 de mayo de 2017.

¹³⁶ María de Jesús Medina Arellano, *Decisiones relevantes de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, número 84. derecho a la salud*, México, SCJN y UNAM, 2016, p. 16.

agentes patógenos, la falta de hábitos higiénicos, las inapropiadas medidas de prevención de enfermedades, etcétera.¹³⁷

En el caso de los policías, se trata de una transgresión de forma individual que sufre cada uno de los elementos policiales que son dados de baja de las respectivas corporaciones, con base en una evaluación de control de confianza, por haber reprobado exámenes o pruebas físicas.

El derecho a la salud se encuentra contemplado en el derecho interno mexicano en el artículo 4º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que de forma expresa en su párrafo IV establece que “Toda persona tiene derecho a la protección de la salud.”

De igual manera, el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, “Protocolo de San Salvador”, firmado y ratificado por el Estado Mexicano, en el artículo 10 establece lo siguiente:

Artículo 10 Derecho a la Salud

1. Toda persona tiene derecho a la salud, entendida como el disfrute del más alto nivel de bienestar físico, mental y social.
2. Con el fin de hacer efectivo el derecho a la salud los Estados partes se comprometen a reconocer la salud como un bien público y particularmente a adoptar las siguientes medidas para garantizar este derecho:
 - a. la atención primaria de la salud, entendiendo como tal la asistencia sanitaria esencial puesta al alcance de todos los individuos y familiares de la comunidad;
 - b. la extensión de los beneficios de los servicios de salud a todos los individuos sujetos a la jurisdicción del Estado;
 - c. la total inmunización contra las principales enfermedades infecciosas;

¹³⁷ José Carbonell y Miguel Carbonell, *El derecho a la salud; una propuesta para México*, México, UNAM, 2013, p. 3.

- d. la prevención y el tratamiento de las enfermedades endémicas, profesionales y de otra índole; e. la educación de la población sobre la prevención y tratamiento de los problemas de salud, y
- f. la satisfacción de las necesidades de salud de los grupos de más alto riesgo y que por sus condiciones de pobreza sean más vulnerables.

Es importante recordar que uno de los principales motivos por los que son iniciados los procedimientos administrativos de baja de los policías, es haber obtenido un resultado reprobatorio en la evaluación de control de confianza. Una de las pruebas que compone dicha evaluación es la médica. De ser reprobada, arroja como consecuencia que también el resultado final de la evaluación de control de confianza sea reprobatorio.

La etapa médica (que sustenta el resultado reprobatorio de una evaluación de control de confianza, que a su vez, sostiene el inicio de un procedimiento de baja en contra del elemento de policía), se orienta en la detección de patologías que se vinculen directamente con las actividades que desempeña el integrante de las Instituciones de Seguridad Pública. La finalidad es identificar riesgos de salud del personal policiaco activo. Busca verificar que el estado de salud del evaluado permita el cumplimiento de las funciones del puesto. Es una prueba cuyo objetivo es la detección de padecimientos que impidan el desempeño de la función policial. Como puede ser hipertensión, obesidad, sobrepeso o poco peso acorde a la edad y estatura, alguna enfermedad contagiosa, crónica o de riesgo para el trabajo policial. Evidentemente, aparejado de los estudios médicos, el evaluado es sometido a una serie de pruebas físicas para determinar la existencia de alguna lesión y determinar la gravedad de ésta.

Otras etapas que es importante mencionar en este apartado, porque también sirven como sustento para reprobación las evaluaciones de control de confianza, son las etapas psicológica y toxicológica. Al reprobación cualquiera de las mencionadas fases, tiene como consecuencia un resultado reprobatorio al final de la evaluación de control de confianza. Que se reitera, sirve como sustento para llevar a cabo un

procedimiento administrativo de baja en contra de los elementos de seguridad pública.

En este contexto se advierte la transgresión al derecho humano a la salud en perjuicio de los elementos de seguridad pública. En virtud de que carece justificación el hecho de que un policía sufra de una enfermedad, ya sea de naturaleza física, mental o de adicción, para determinar que dicho elemento debe ser dado de baja de la corporación policiaca.

El actuar de esta manera por parte del gobierno mexicano, es decir, dar de baja a los policías por haber reprobado la evaluación de control de confianza por padecer problemas de salud físicos, psicológicos o de adicciones, es una clara violación al contenido legislativo que contempla el derecho humano a la salud. Es una transgresión a su obligación como gobernante de velar por la salud de su población. No solamente se despiden a un elemento de policía violentando sus derechos laborales, sino que se le niega su derecho a la salud. Debido a que se han identificado sus problemas de salud, y en lugar de reconocer los mismos para buscar una solución, para curar este tipo de padecimientos, se da de baja al elemento dejándolo a su suerte, sin siquiera contar con un seguro médico al que pueda acudir para solucionar dichos problemas de salud.

Uno de los problemas más recurrentes en los cuerpos policiacos en los últimos años es la obesidad, misma que la Organización Mundial de la Salud Define como “[...] una acumulación anormal o excesiva de grasa que puede ser perjudicial para la salud.”¹³⁸ Enfermedad que guarda estrecha relación con problemas de hipertensión, diabetes, etcétera. Que también pueden ser motivo para reprobación de una prueba médica dentro de una evaluación de control de confianza. Misma que consecuentemente acarrearía la baja del elemento de policía. Pero dichos problemas de salud pueden ser tratados para que el policía retorne a una condición óptima sin necesidad de ser despedido. De ahí que la determinación de darlos de baja dejándolos con la enfermedad sea una evidente transgresión al derecho humano a la salud en perjuicio

¹³⁸ Organización Mundial de la Salud, “Organización Mundial de la Salud”, <http://www.who.int/topics/obesity/es/>, consultado el 20 de mayo de 2017.

de los policías. De ninguna forma debe pasar desapercibido que el Estado es el primer obligado en que sea cumplido con este derecho humano.

Situación similar ocurre en la prueba psicológica, en razón de que, si en la misma se llega a determinar algún padecimiento de ésta naturaleza, que afecta al elemento de policía (situación que incluso podría ser común en el ambiente laboral en el que se desempeñan), como podría ser depresión, acarrea el resultado reprobatorio de la evaluación de control de confianza y la inminente baja mediante el procedimiento administrativo correspondiente. Esto constituye una violación al derecho humano a la salud en perjuicio de dicho elemento de seguridad. Es claro que la responsabilidad del Estado Mexicano debe radicar en proporcionar al policía, como su gobernado y su trabajador, las herramientas y condiciones necesarias para poder tratar dicho padecimiento y volver a estar en condiciones de desempeñarse como elemento policial.

Misma suerte corre el hecho de ubicar en la evaluación toxicológica algún problema de adicción, pues también se trata de un padecimiento que debe ser tratado para que la persona pueda volver a gozar de la salud óptima para desempeñar su trabajo.

Existe una clara violación al derecho humano a la salud en perjuicio de los elementos policiales que son dados de baja en las hipótesis previamente mencionadas. El Estado Mexicano, en lugar de someter a tratamientos de salud a los elementos policiales que lo necesiten, para que desempeñen sus funciones en óptimas condiciones, están dándolos de baja, dejándolos a la deriva, sin siquiera gozar de un seguro médico en el que puedan tratar sus padecimientos.

El resultado reprobatorio que se obtiene cuando un policía no pasa las pruebas médicas, psicológicas y/o toxicológicas, de ninguna forma debería ser considerado suficiente para determinar su baja definitiva de la corporación de seguridad pública. De ningún modo debemos perder de vista que, el reprobar una prueba médica, implica que cuentas con una afectación en tu salud. Tenemos que enfatizar la existencia del derecho humano a la salud, por lo que la primer medida que se tendría que tomar ante tal situación, es hacer todo lo posible por restablecer la salud del

elemento de policía evaluado. Se hace énfasis en esta situación debido a que, además del carácter patronal que envuelve al Estado con los policías, a pesar de que el gobierno no lo reconoce, también debe señalarse que el primer obligado a que se cumpla con el respeto a los derechos humanos es precisamente el gobierno mexicano conforme el contenido del artículo 1º constitucional. Por lo que resulta una gran incoherencia inconventional e inconstitucional que, en lugar de atender la salud de los elementos policiales, considere la falta de salud de los mismos como un motivo de despido sin hacer nada al respecto.

3.8. Ejercicio de ponderación entre los derechos humanos afectados y el derecho a la seguridad pública de la sociedad

3.8.1. Paradigma constitucional utilizado por el Estado Mexicano

Ahora daremos paso a señalar las razones o motivos por los cuales el Estado Mexicano ha desarrollado todo este ámbito jurídico transgresor de derechos humanos en perjuicio de los elementos policiales. Para lo cual es importante citar uno de los criterios emitidos por el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, mediante la siguiente jurisprudencia constituida por reiteración.

MIEMBROS DE LAS INSTITUCIONES POLICIALES. LA PROHIBICIÓN DE REINCORPORARLOS AL SERVICIO CONSTITUYE UNA RESTRICCIÓN CONSTITUCIONAL NO SUSCEPTIBLE DE REVISIÓN. La citada prohibición prevista en 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, no da lugar a que pueda emprenderse un ejercicio de armonización o de ponderación entre derechos humanos, pues al ser una restricción constitucional es una condición infranqueable que no pierde su vigencia ni aplicación, la cual constituye una manifestación clara del Constituyente

Permanente, que no es susceptible de revisión constitucional, ya que se trata de una decisión soberana del Estado Mexicano.

Amparo directo en revisión 4267/2013. Ramiro Izcóatl Pérez García. 12 de febrero de 2014. Unanimidad de cuatro votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y Luis María Aguilar Morales. Ausente: Sergio A. Valls Hernández. Ponente: Alberto Pérez Dayán. Secretario: Jorge Jannu Lizárraga Delgado.

Amparo directo en revisión 161/2014. Armando Campos Calderón. 5 de marzo de 2014. Cinco votos de los Ministros Sergio A. Valls Hernández, Alberto Pérez Dayán, José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y Luis María Aguilar Morales; votó con salvedad Luis María Aguilar Morales. Ponente: Alberto Pérez Dayán. Secretario: Jorge Antonio Medina Gaona.

Amparo directo en revisión 595/2014. Saúl Iván Pérez Vertti Tenorio. 9 de abril de 2014. Cinco votos de los Ministros Sergio A. Valls Hernández, Alberto Pérez Dayán, José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y Luis María Aguilar Morales; votó con salvedad Luis María Aguilar Morales. Ponente: Alberto Pérez Dayán. Secretario: Jorge Jannu Lizárraga Delgado.

Amparo directo en revisión 106/2015. Leticia Márquez Reyes. 8 de abril de 2015. Cinco votos de los Ministros Eduardo Medina Mora I., Juan N. Silva Meza, José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y Alberto Pérez Dayán. Ponente: Alberto Pérez Dayán. Secretario: Jorge Antonio Medina Gaona.

Amparo directo en revisión 4315/2014. José Antonio Murillo López. 15 de abril de 2015. Cinco votos de los Ministros Eduardo Medina Mora I., Juan N. Silva Meza, José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y Alberto Pérez Dayán; votaron con salvedad Margarita Beatriz Luna Ramos, José Fernando Franco González Salas y Juan N.

Silva Meza. Ponente: Alberto Pérez Dayán. Secretario: Jorge Jannu Lizárraga Delgado.

Tesis de jurisprudencia 38/2016 (10a.). Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada de dieciséis de marzo de dos mil dieciséis

Esta tesis se publicó el viernes 8 de abril de 2016 a las 10:08 horas en el Semanario Judicial de la Federación y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 11 de abril de 2016, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.

Época: Décima Época, Registro: 2011397, Instancia: Segunda Sala, Tipo de Tesis: Jurisprudencia, Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 29, Abril de 2016, Tomo II, Materia(s): Constitucional, Tesis: 2a./J. 38/2016 (10a.), Página: 1204.

El criterio de la máxima autoridad del poder judicial del Estado Mexicano niega categóricamente la posibilidad de inaplicar o interpretar de forma armónica la prohibición de reinstalación de un elemento de seguridad pública, a pesar de haber demostrado que su baja fue injustificada por algún medio jurídico de defensa, contenida del artículo 123, apartado B, fracción XIII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Este criterio pone en evidencia un anacrónico paradigma constitucional utilizado por el Estado Mexicano dentro del ámbito de la seguridad pública, que de forma particular afecta a los elementos policiales.

Uno de los paradigmas interpretativos más influyentes desde hace muchas generaciones en el sistema jurídico mexicano es el kelseniano. Inclusive, al ser el derecho una de las disciplinas en las que más trabas evolutivas encontramos, en la actualidad en las licenciaturas de derecho es básico que el alumnado aprenda de memoria la famosa pirámide de Kelsen, o que lean desde los primeros semestres a García Máynez, uno de los principales impulsores y críticos de Kelsen en México.

Cierto es que para 1943 era imposible escapar a la influencia de Kelsen, pero claro está que no solamente había adeptos o kelsenianos sino

además críticos o anti-kelsenianos. Ahora bien, resulta que efectivamente su pensamiento era [y es] enseñado como punto de referencia obligado en las diferentes materias del Plan de Estudios, no sólo en las materias formativas o teóricas desde Introducción al Estudio del Derecho hasta Filosofía del Derecho, incluida Sociología, en general, y Sociología Jurídica, en particular, así como Teoría (General) del Estado sino también en las informativas o prácticas desde el Derecho Civil hasta el Derecho Penal y del Derecho Constitucional (o Nacional) hasta el Derecho Internacional. Por lo anterior, el pensamiento kelseniano abarcaba [incluso sigue abarcando] prácticamente todo el espectro de los cursos ofrecidos en la carrera de Licenciado en Derecho [...] ¹³⁹

Es por esta gran influencia en el derecho mexicano, que de ninguna manera sorprende que actualmente los jueces del país, al resolver controversias, sigan utilizando fundamentos de creación e interpretación jurídica del sistema kelseniano. La manera jerarquizada y vertical utilizada por los seguidores de Kelsen, consistente en que un sistema jurídico no puede partir de normas ligadas entre sí de forma horizontal, sino que una está por encima de otra, que permite crearla. Kelsen señala que las funciones de legislación y ejecución no necesariamente se encuentran separadas, en razón de que cuando se emite una ley con base en el texto constitucional, nos encontramos ante la ejecución de la constitución.

Estas dos funciones no se oponen de modo absoluto como la creación a la aplicación del derecho, sino de manera puramente relativa. En efecto, observando más de cerca, cada una de ellas se presenta a la vez como un acto de creación y de aplicación del derecho. Legislación y ejecución no son, dos funciones estatales coordinadas, sino dos etapas jerarquizadas del proceso de creación del derecho, y dos etapas intermedias. Este proceso no solo se limita a la legislación sino, comenzando en la esfera del orden jurídico internacional, superior a todos los órdenes estatales,

¹³⁹ Imer B. Flores, “Una visita a Hans Kelsen en México”, *Problema. Anuario de Filosofía y Teoría del Derecho*, 2014, núm. 8, p. 77.

sigue con la constitución para llegar, en fin, a través de las etapas sucesivas de la ley, del reglamento, de la sentencia y del acto administrativo, a los actos de ejecución material de estos últimos.¹⁴⁰

Del mismo modo, Kelsen resalta la jerarquía de la norma como una garantía jurisdiccional de la constitución de la siguiente forma.

Si la constitución regula en lo esencial la confección de las leyes, entonces la legislación es, frente a la constitución, aplicación del derecho. Por el contrario, frente al reglamento y frente a los otros actos subordinados a la ley, la legislación es creadora del derecho. Asimismo, el reglamento es aplicación del derecho frente a la ley, y creación del derecho frente a la sentencia y el acto administrativo que lo aplican. Éstos, a su vez, son aplicación del derecho, si se mira hacia abajo, esto es, hacia los actos a través de los cuales la sentencia y el acto administrativo son ejecutados.¹⁴¹

Aquí comienza a dilucidarse la conocida concepción de la pirámide. Claramente se aprecia una jerarquización de normas. Por encima de la constitución únicamente se encuentran las normas internacionales, mismas que encuentran su freno en la soberanía estatal. En ese sentido, siguiendo con la propuesta kelseniana, en la estructura del Estado Mexicano, de forma inferior a la constitución, tenemos las Normas o Leyes Generales, mismas que de ninguna manera pueden contradecir el contenido del texto constitucional. Después nos encontramos en el resto de las leyes secundarias, ya sea estatales y federales, mismas que no pueden contradecir el contenido constitucional ni el de las leyes generales. Posteriormente nos encontramos con reglamentos administrativos y municipales, mismos que no pueden contradecir las leyes que permitieron su creación, ni la constitución.

La norma básica aparece entonces como la fuente del derecho. Pero, en un sentido más amplio, cada norma jurídica es fuente del precepto cuya

¹⁴⁰ Hans Kelsen, *La garantía jurisdiccional de la Constitución*, trad. Rolando Tamayo Salmorán, UNAM, 1ª reimpr., 2016, pp. 11 s.

¹⁴¹ *Ibid.*, p. 13.

creación regula, al determinar el procedimiento de elaboración y el contenido de la norma que ha de ser creada. En tal sentido, toda norma jurídica superior es fuente de la inferior. Así pues, la constitución es fuente de las leyes creadas de acuerdo a ella; la ley es fuente de las resoluciones judiciales que en ella se fundan; la resolución judicial es fuente del deber que impone a las partes, y así sucesivamente. La fuente del derecho no es, por tanto, como la expresión parece sugerirlo, una entidad diversa del derecho, dotada de una existencia independiente frente a éste; por sí misma, la fuente es en todo caso derecho: una norma jurídica superior en relación con otra inferior, o sea el método de creación de una norma inferior determinado por otra, lo cual constituye un contenido específico del derecho.¹⁴²

Una vez expuesto el criterio jurisprudencial de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y el paradigma de creación e interpretación del derecho kelseniano, podemos aseverar que es evidente que la máxima autoridad judicial en México sustenta su determinación en el anacrónico sistema jurídico kelseniano. Categóricamente concluye que de ninguna forma puede ponderar o efectuar una interpretación conforme o pro persona sobre la restricción expresa de derechos humanos contenida en el artículo 123 apartado B, fracción XIII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, consistente en prohibir la reinstalación de los elementos de policía (y demás elementos de seguridad pública), a pesar de que hayan probado mediante un juicio o un diverso medio de defensa que su baja fue injustificada. Pues dicha determinación la hacen señalando que se trata de un precepto constitucional, que la Constitución es la norma fundamental, la que está en la cima de la pirámide, la norma suprema e inviolable.

¹⁴² Hans Kelsen, *Teoría general del derecho y del Estado* (5ª reimpresión, México D.F., UNAM, 1995), pp. 146, 155-156, y 159, *cit. por* Horacio Andaluz Vegacenteno, “Más allá de Kelsen: las normas de competencia y la estructura del sistema jurídico”, *Revista Boliviana de Derecho*, 2010, número 9, p.35.

En efecto, lo único que argumentó la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver los cinco asuntos en el mismo sentido que dieron paso al criterio jurisprudencial citado, es lo siguiente:

En primer término, debe destacarse que la prohibición de reinstalar en su cargo a los miembros de instituciones policiales, prevista en el artículo 123, apartado B, fracción XIII, párrafo segundo, de la Constitución Federal, constituye una restricción, limitación o excepción en sede constitucional, de ahí que no se posible emprender un ejercicio de armonización o ponderación entre derechos humanos, como lo solicita el recurrente, pues al ser una restricción constitucional, es una condición infranqueable que no pierde su vigencia ni aplicación, ya que constituye una manifestación clara del Constituyente Permanente, que no es susceptible de revisión constitucional, al tratarse de una decisión soberana del Estado Mexicano.

En esa virtud, son inoperantes los agravios esgrimidos por el recurrente, en los que pretende que este Alto Tribunal desaplique o desconozca la restricción constitucional prevista en el artículo 123, apartado B, fracción XIII, de la Ley Fundamental, apoyándose en disposiciones de carácter convencional, como los artículos 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, en relación con los diversos 1, 3, 24 y 29 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.¹⁴³

Con lo que antecede, es indiscutible concluir que el paradigma constitucional utilizado en la jurisprudencia en comento tiene su punto de anclaje en el hecho de que la norma constitucional se encuentra en la cima de la pirámide. Es decir, las normas son subconstitucionales, se materializa “el concepto de la supremacía constitucional”.¹⁴⁴ Se tiene a la constitución como punto de partida y la legislación

¹⁴³ Suprema Corte de Justicia de la Nación, “Semanario Judicial de la Federación”, <https://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/Paginas/DetalleGeneralScroll.aspx?id=26227&Clase=DetalleTesisEjecutorias&IdTe=2011397>, consultado el 22 de enero de 2017.

¹⁴⁴ Gustavo Arballo, *La transformación del control de constitucionalidad; del test de invalidación al juicio de conformidad*, México, Flores Editor y Distribuidor, 2012, p. 20.

secundaria debe necesariamente respetar el contenido constitucional. Esto con independencia de que se trate de derechos humanos, pues conforme a la reforma constitucional del año 2011, los tratados internacionales en materia de derechos humanos a los que se haya obligado el Estado Mexicano, son parte del bloque constitucional. Pero tal situación de ninguna forma impide que el tribunal judicial más alto del país haya determinado que, al tratarse de una restricción directa en la constitución en materia de derechos humanos, se tiene que aplicar la misma de forma categórica, incuestionable, inmutable.

Bajo este paradigma la norma fundamental, la constitución, resulta intocable a pesar de que resulte evidente, como en este caso, que su contenido transgrede derechos humanos. Particularmente en la jurisprudencia, es claro que la Segunda Sala de la Suprema Corte expresamente aceptó esta situación. Consciente de que el artículo 123, apartado B, fracción XIII es violatorio de los derechos de los policías, aseguró de forma rotunda que se trata de una restricción de derechos humanos constitucional y que la misma resulta intocable.

Otra de las situaciones en el ámbito jurídico policial que ponen en evidencia el anacrónico paradigma constitucional utilizado por el Estado Mexicano influenciado por Kelsen, se aprecia en el actuar del Congreso de la Unión durante el proceso legislativo de la reforma constitucional en materia de justicia penal y seguridad pública del 18 de junio de 2008. En la justificación y motivación de las iniciativas de reforma al artículo 123, apartado B, fracción XIII, propuestas por los diputados Javier González Garza, Andrés Lozano Lozano, Claudia Lilia Cruz Santiago, Armando Barreiro Pérez, Francisco Sánchez Ramos, Víctorio Montalvo Rojas, Francisco Javier Santos Arreola y Miguel Ángel Arellano Pulido, señalaron que el texto constitucional anterior a la reforma señalaba que los sistemas de carrera policial debían permitir a las instituciones separar oportunamente a elementos que abusen de su posición o corrompan referidas instituciones.

Lo anterior buscaba 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 aquélla resultara favorable para los quejosos, sólo tendrían derecho a una indemnización.

Sin embargo, posteriormente diversos criterios judiciales permitieron la reinstalación de dichos elementos a sus cargos. Ello debido a que, las sentencias de amparo, aún y cuando sean sólo para efectos, producen como consecuencia que las cosas regresen al estado en que se encontraban, por consecuencia, a que el mal servidor público permanezca en la institución.¹⁴⁵

Una de las principales razones para elevar a categoría constitucional la restricción a derechos humanos contenida en el artículo 123, apartado B, fracción XIII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en perjuicio de los elementos policiales, es el hecho de que las autoridades no contaban con la suficiente capacidad para dar de baja de forma legal a los policías que consideraba corruptos. Aludidos elementos policiales, al momento de plantear los medios jurídicos de defensa correspondientes, era reinstalado en sus funciones.

Ante esta situación, la solución que se le ocurrió al legislativo fue la de restringir los derechos humanos de los elementos policiales con la mencionada prohibición constitucional a su reinstalación a pesar de haber probado que su despido fue injustificado. El más puro estilo de la famosa pirámide kelseniana, al no poder resolver el problema de otra manera, restringieron los derechos de los elementos policiales directamente en la constitución. Con la seguridad de que encontrándose tal restricción a derechos humanos en el texto constitucional, basados en la supremacía constitucional tradicional, sería un texto de aplicación infranqueable, tal y como se aprecia en el criterio jurisprudencial citado al inicio de este punto.

3.8.2. Justificación del ejecutivo y el legislador de la reforma constitucional del artículo 123, apartado B, fracción XIII

¹⁴⁵ Cámara de Diputados, “Honorable Congreso de la Unión”, <http://www.diputados.gob.mx/sedia/biblio/archivo/SAD-07-08.pdf>, consultado el 5 de junio de 2017.

Es importante abundar en las justificaciones del Estado Mexicano, específicamente en las del poder legislativo, al llevar a cabo la reforma constitucional del artículo 123, apartado B, fracción XIII efectuada el del 18 de junio de 2008. Que restringe de forma clara los derechos policiales y de la que derivan una serie de derechos humanos transgredidos que ya fueron analizados en esta investigación.

En el año 2008, el titular del poder ejecutivo de los Estados Unidos Mexicanos era Felipe Calderón Hinojosa. Expresidente conocido por sus políticas en materia de seguridad, a tal grado que en su gestión se promovió la idea de que estábamos en una “guerra contra el narco”.

Para esclarecer esta situación es importante destacar el discurso del otrora titular del poder ejecutivo del Estado Mexicano, en la XXXII sesión del Consejo Nacional de Seguridad Pública en el 2012, misma en la que específicamente señaló lo siguiente:

[...] Desde el inicio de mi Administración, hemos sido conscientes de ello. Y, por ello, en estos cinco años hemos incrementado las transferencias para seguridad en las entidades federativas, más de cuatro veces. Pasaron las transferencias Federales a los estados, de cinco mil millones de pesos, en 2007, a más de 20 mil millones de pesos, aprobados este año, en subsidios como el Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública, el subsidio para la policía acreditable, el subsidio para la seguridad pública municipal, y el subsidio de apoyo a programas en materia de seguridad pública [...]¹⁴⁶

Para posteriormente reconocer el trabajo de la Policía Federal, al indicar que, hasta ese año, se había logrado desarticular diversas organizaciones criminales, “[...] hasta

¹⁴⁶ Felipe Calderón Hinojosa, “Estado Mayor”, 31 de julio de 2013, <http://www.estadomayor.mx/30911>, consultado el 6 de junio de 2017.

hoy han sido capturados o abatidos durante operativos para su detención 22 de los 37 líderes criminales más buscados que operaban en México.”¹⁴⁷

Es precisamente de este discurso y esta política calderonista en materia de seguridad pública, de las que emana la principal justificación del Estado Mexicano para, aparentemente, fortalecer las instituciones de seguridad pública y así poder triunfar en la “guerra contra el narcotráfico”. Bajo el pretexto de beneficiar la seguridad del país, fueron llevadas a cabo las iniciativas en materia de seguridad que posteriormente se materializaron en la restricción de derechos humanos contenida en el artículo 123 constitucional, consistente en la prohibición de reinstalación de los elementos policiales, con independencia de probar que su baja de la institución de seguridad correspondiente fue injustificada e ilegal.

Es importante apreciar lo expresado por el Congreso de la Unión durante el proceso legislativo de la reforma constitucional en materia de justicia penal y seguridad pública del 18 de junio de 2008. Específicamente lo mencionado en la justificación y motivación de las iniciativas de reforma al artículo 123, apartado B, fracción XIII, propuestas por los diputados Javier González Garza, Andrés Lozano Lozano, Claudia Lilia Cruz Santiago, Armando Barreiro Pérez, Francisco Sánchez Ramos, Victorio Montalvo Rojas, Francisco Javier Santos Arreola y Miguel Ángel Arellano Pulido, que en lo que nos interesa plasmo enseguida.

Los diputados iniciantes sostienen que uno de los problemas más graves en México es la inseguridad tanto física como jurídica; la primera, por los altos índices de violencia que se suceden a diario y que afecta a todos los estratos sociales; la segunda, por la ausencia de un marco jurídico que contribuya a combatir los altos índices de impunidad. Ante dicha problemática, afirman que la respuesta ha sido poco eficiente: aumentos en las penas y sobrepoblación en las prisiones, en lugar de formular una estrategia de prevención de los delitos, transformar las corporaciones

¹⁴⁷ Animal Político, “Animal Político”, 2 de agosto de 2012, <http://www.animalpolitico.com/2012/08/impulsamos-una-autentica-politica-de-seguridad-calderon/>, consultado el 7 de junio de 2017.

policíacas en instituciones sólidamente capacitadas, profesionales, honestas, eficaces y confiables.¹⁴⁸

Se aprecia en este punto, que el poder legislativo del país encuentra como justificación de la reforma del precepto constitucional 123. Apartado B, fracción XIII, el derecho humano colectivo de la seguridad pública. En virtud de que aseguran que dicho derecho se encuentra gravemente transgredido en su vertiente tanto física como jurídica. Señalan que la solución a este problema es transformar las corporaciones policíacas en instituciones sólidamente capacitadas, profesionales, honestas, eficaces y confiables. Sin éxito desde luego, como ha quedado demostrado en esta investigación. Con la mencionada restricción a derechos humanos de los policías, consistente en la prohibición constitucional de reinstalación, justificada como el sustento de un sistema eficaz de depuración de las instituciones de seguridad pública del país.

Otra de las situaciones que fue abordada por parte de los mencionados iniciantes legislativos, fue el tema de centralizar los sistemas de seguridad pública de todo el país. Esta situación también aportaría a fortalecer las instituciones de seguridad pública del Estado Mexicano, específicamente fue señalado lo siguiente dentro del referido proceso legislativo.

En materia de seguridad pública, plantean establecerla como una garantía constitucional, dotando al Congreso de la Unión de la facultad de expedir una ley de aplicación federal con nuevas directrices para el sistema nacional de seguridad pública, obligando a que los gobiernos municipales y estatales, en la emisión de sus leyes, cumplan con las directrices exigidas en la ley federal.¹⁴⁹

Una vez planteada esta idea en el Congreso de la Unión, se abordó la idea de implementar un sistema de profesionalización de los policías mexicanos, que fue el

¹⁴⁸ Cámara de Diputados, “Honorable Congreso de la Unión”, <http://www.diputados.gob.mx/sedia/biblio/archivo/SAD-07-08.pdf>, consultado el 5 de junio de 2017.

¹⁴⁹ Cámara de Diputados, “Honorable Congreso de la Unión”, <http://www.diputados.gob.mx/sedia/biblio/archivo/SAD-07-08.pdf>, consultado el 5 de junio de 2017.

punto de partida para que naciera el viciado sistema de evaluaciones de control de confianza, que sirven de sustento para dar de baja a los elementos policiales, transgrediendo derechos humanos en su perjuicio. Para comprender lo afirmado en este párrafo es importante citar el siguiente extracto del proceso legislativo igualmente planteado en las aludidas iniciativas de reforma constitucional de los diputados, propuestas por los legisladores Javier González Garza, Andrés Lozano Lozano, Claudia Lilia Cruz Santiago, Armando Barreiro Pérez, Francisco Sánchez Ramos, Victorio Montalvo Rojas, Francisco Javier Santos Arreola y Miguel Ángel Arellano Pulido.

En este contexto, se propone como requisito para que los agentes de policía puedan realizar sus funciones de prevención del delito o en auxilio del ministerio público, en la investigación del delito, que se sometan a un proceso de certificación, proceso cuyas directrices deberán establecerse en las leyes federales y tendrán que ser incorporadas en las legislaciones locales.¹⁵⁰

Dentro de dichas iniciativas de reforma constitucional, al tratar específicamente el tema de la reforma de la fracción XIII, apartado B, del precepto 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, fue señalada expresamente la restricción a derechos humanos que en ese momento se pretendía elevar a categoría constitucional, bajo el mismo discurso de beneficiar a la sociedad en materia de seguridad pública, de la siguiente forma.

Como medida de combate a la corrupción en las instituciones policiales y de procuración de justicia, la reforma es 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

¹⁵⁰ Cámara de Diputados, “Honorable Congreso de la Unión”, <http://www.diputados.gob.mx/sedia/biblio/archivo/SAD-07-08.pdf>, consultado el 5 de junio de 2017.

impartición de justicia, que es pieza fundamental en el espíritu de la reforma.

Como podrá observarse, esta reforma propicia un sano equilibrio entre, por un lado, la necesidad de mantener un servicio de carrera, necesario para motivar al personal a tener una expectativa de profesionalización y crecimiento y, por el otro, el imperativo de contar con mecanismos eficientes de depuración de los elementos que se apartan de los principios de ética y ensucian y dañan a las instituciones.¹⁵¹

En general, del proceso legislativo por medio del cual fue elaborada la reforma constitucional de 2008, se puede apreciar que el principal sustento de la misma fue beneficiar a la población mexicana en lo relativo al derecho fundamental a la seguridad pública.

En este contexto, importante recordar lo que debemos entender por seguridad pública, específicamente entendida como un derecho humano. Es ahí donde encontró su justificación el Estado Mexicano para poder efectuar la multicitada reforma del precepto constitucional 123, apartado B, fracción XIII para restringir derechos humanos en perjuicio de los elementos policiales. “El concepto seguridad proviene del latín *securitas*, que a su vez deriva del adjetivo *securus*, *el cual está compuesto por “se” que quiere decir sin y “cura”, que se refiere al cuidado o procuración, lo anterior significa entonces “sin temor”, “despreocupado” [...]*”¹⁵²

Uno de los principales conceptos que se arraigaron en el modelo de Estado moderno, fue el de limitar el poder del Estado con las libertades que le corresponden al ciudadano, actualmente entendido de forma más amplia como la libertad del ser humano. En ese sentido tenemos que una de las promesas de la modernidad

¹⁵¹ Cámara de Diputados, “H. Congreso de la Unión”, <http://www.diputados.gob.mx/sedia/biblio/archivo/SAD-07-08.pdf>, consultado el 5 de junio de 2017.

¹⁵² Verónica Guadalupe Valencia Ramírez, “Seguridad pública como un derecho humano”, en Tomás Trujillo Flores (ed.), *La seguridad pública como un derecho humano. 5º certamen de ensayo sobre derechos humanos*, Ciudad de México, Comisión de Derechos Humanos del Estado de México, 2002, p. 8.

emanadas de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, es la seguridad, considerada como un derecho cuyo titular es la población en general. Pero también es concebida como una obligación del propio Estado que tiene el deber de proporcionarla. De dicha seguridad depende el ejercicio de las libertades prometidas en la aludida Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, y documentos análogos, como en este caso, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.¹⁵³

De igual manera es relevante indicar que la seguridad pública como un derecho humano y como una obligación estatal se encuentra establecida en el numeral 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de la siguiente forma.

[...] La seguridad pública es una función a cargo de la Federación, las entidades federativas 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 [...]

Sin embargo, existe un paradigma constitucional que fue introducido en el sistema jurídico mexicano desde la reforma al artículo 1º constitucional en el año 2011. En este paradigma el punto de anclaje son las normas constitucionales que contienen derechos fundamentales y humanos, así como las normas internacionales en materia de derechos humanos acogidas por el Estado Mexicano.

Esta corriente garantista como nuevo paradigma constitucional interpretativo ha permitido algunos avances en las sentencias emitidas por el poder judicial mexicano. Sin embargo, es un proceso que les está costando trabajo, pues si la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al emitir su decisión hubiera utilizado este

¹⁵³ Sobre la noción de seguridad pública, véase *supra*, pp. 1 ss.

paradigma, también hubiera considerado procedente hacer estudios de interpretación conforme y pro persona entre un precepto constitucional y otra norma, sin tomar en cuenta jerarquía de la Constitución, sino considerando las transgresiones a derechos humanos emanadas directamente del texto constitucional, evitando las mismas en beneficio de los titulares de derechos humanos.

3.8.3. Fórmula del peso de Robert Alexy

En gran parte de las instituciones educativas, dentro de la licenciatura en derecho, tradicionalmente se enseña al alumnado a resolver los problemas jurídicos con un silogismo clásico, compuesto de premisa mayor, menos y conclusión. Esta es una operación jurídica denominada subsunción, que básicamente consiste en utilizar reglas como premisa mayor para la solución del problema jurídico que se presenta.

Sin embargo, existe otra operación jurídica de utilidad superlativa para resolver problemas jurídicos denominada ponderación. La ponderación propuesta por Alexy busca legitimar dicha operación jurídica a través de la racionalidad. “Cuanto más racional sea la ponderación, más legítima será la práctica de ponderaciones.”¹⁵⁴ Es importante señalar en este punto que la fórmula del peso propuesta por este autor ha sido muy aceptada dentro del ámbito jurídico nacional.

3.8.3.1. Reglas y principios

Para una mayor comprensión del ejercicio de ponderación propuesto por Alexy, es importante hacer notar la diferencia que este autor hace de las normas en cuanto a las reglas y los principios. “Las reglas son normas, que obligan, prohíben o permiten

¹⁵⁴ Robert Alexy, *Teoría de la Argumentación Jurídica*, trads. Manuel Atienza e Isabel Espejo, Fráncfort del Meno, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Segunda Edición en Español, 1989, p. 349. (en adelante, *Teoría de la argumentación jurídica*).

algo en forma definitiva”¹⁵⁵, son mandatos definitivos, cuando son válidas, entonces es obligatorio hacer exactamente lo que establece, consecuentemente las reglas son cumplidas o no lo son.

Por otra parte, los principios son normas inmediatamente finalistas que establecen un estado de cosas para cuya realización es necesario adoptar ciertos comportamientos, “[...] ordenan que algo sea realizado en la mayor medida posible, de acuerdo con las posibilidades fácticas y jurídicas.”¹⁵⁶ Por ende, los principios son mandatos de optimización, es decir, se deben cumplir al máximo posible.

Es importante hacer notar que la subsunción se basa en la aplicación de normas entendidas como reglas. Entonces, cuando nos encontramos ante una situación en la que hay un conflicto de reglas, atendiendo a la operación jurídica de la subsunción, la misma únicamente se podría resolver a través de diversas reglas, como la regla especial se encuentra por encima de la general, la regla reciente tiene preferencia sobre la anterior, la regla superior se aplica sobre la inferior, etcétera. La subsunción también permite crear excepciones a la regla para resolver este tipo de conflictos normativos, es decir, que los conflictos entre reglas en la operación jurídica de subsunción “[...] se resuelven o bien introduciendo en una de las reglas una cláusula de excepción que elimina el conflicto o bien declarando inválida, al menos una de las reglas.”¹⁵⁷

Entonces, a diferencia de las reglas que pueden estar en conflicto inclusive en abstracto, los principios conviven de forma abstracta y solamente entran en conflicto en casos concretos. Precisamente ante este tipo de situaciones es que el conflicto de principios se resuelve mediante la ponderación.

¹⁵⁵ Robert Alexy, *La construcción de los derechos fundamentales*, Buenos Aires, Ad Hoc, 2010, p. 20. (en adelante, *La construcción de los derechos fundamentales*).

¹⁵⁶ *Teoría de la argumentación jurídica*, p. 350.

¹⁵⁷ José Juan Moreso, “Alexy y la aritmética de la ponderación”, en Ernesto Garzón Valdés (dir.), *Derechos sociales y ponderación*, Madrid, Fontarama, 2007, p. 225.

3.8.3.2. Los subprincipios en la proporcionalidad

Con la finalidad de evitar efectuar de forma excesiva una ponderación entre principios, entendidos en este trabajo como sinónimos de derecho humano o fundamental, Alexy señala la existencia dentro del principio de proporcionalidad de tres subprincipios: idoneidad, de necesidad y de proporcionalidad en sentido estricto. El objetivo es impedir que, de forma constante, los principios se pongan uno por encima del otro.

Estos subprincipios también pueden ser entendidos como los escalones previos al examen de proporcionalidad en sentido estricto, a la ponderación, a la fórmula del peso. Porque de no justificarse la idoneidad y la necesidad de un acto jurídico que perjudica a un principio para beneficiar a otro, desde luego que no se puede entrar a definir el grado de afectación y beneficio de cada principio.

El subprincipio de idoneidad consiste en la justificación de la restricción de un principio para beneficiar a otro, con la intención de llevar a cabo un ejercicio de ponderación. Se trata del primer escalón de este ejercicio en el que se define la litis. Se determina cuáles son los principios en conflicto y la justificación de restricción de uno para beneficiar al otro. Se trata de que “[...] el sacrificio impuesto en el ejercicio de un derecho sea adecuado para restringir otro derecho [...].”¹⁵⁸

El subprincipio de necesidad es el segundo escalón para poder llegar al test de proporcionalidad en sentido estricto. Consiste en justificar que la medida o acto jurídico fue efectuado debido a que no había otras soluciones y era la única manera de resolver el caso concreto, que menos afecta al principio interferido “[...] esto es, que el sacrificio impuesto sea necesario [...].”¹⁵⁹

El tercer subprincipio, la proporcionalidad en sentido estricto, es considerado por Alexy como el núcleo de la ponderación. Lo determina de la forma siguiente: “Cuando mayor sea el grado de no satisfacción o de restricción de uno de los

¹⁵⁸ *Ibid.*, p. 226.

¹⁵⁹ *Loc. cit.*

principios, tanto mayor deberá ser el grado de la importancia de la satisfacción del otro.”¹⁶⁰

En ese orden, la proporcionalidad en sentido estricto es la ley de la ponderación, también conocida como la fórmula del peso. Esta fórmula se aplica ante actos de autoridad que ponen en conflicto dos principios o derechos humanos, restringiendo uno en beneficio del otro. Se divide en tres pasos que enseguida son precisados:

1) Definir el grado de la no satisfacción o de afectación de uno de los principios o derecho humano.

2) Definir la importancia de la satisfacción del principio que juega en sentido contrario.

3) Definir si la importancia de satisfacción de un principio justifica la restricción o no satisfacción del otro.¹⁶¹

3.8.3.3. La escala y la fórmula del peso

El ejercicio de ponderación propuesto por Alexy, plantea una fórmula para calcular si la interferencia a un derecho humano se encuentra justificada o no. Referida fórmula tiene una versión simplificada y una completa. Se muestra la fórmula completa para poder explicar cada uno de los símbolos contenidos en ella.¹⁶²

$$G_{i,j} = \frac{I_i * G_i * S_i}{I_j * G_j * S_j}$$

El símbolo $G_{i,j}$ representa el peso concreto de la interferencia en el caso particular, es decir, simboliza el resultado de la ponderación. Es este resultado el que justifica si la

¹⁶⁰ *Teoría de la argumentación jurídica*, p. 351.

¹⁶¹ *Loc. cit.*

¹⁶² *La construcción de los derechos fundamentales*, p. 33.

intervención que perjudica a un derecho humano en beneficio de otro se encuentra debidamente justificada de forma racional. Si el resultado de la operación numérica que será efectuada más adelante es menor a uno, el acto jurídico ponderado es constitucional. Si el resultado es mayor a uno, el acto de autoridad es inconstitucional. En caso de empate, es decir, que el resultado sea uno, “[...] el legislador goza de discreción para afectar uno u otro derecho, lo que equivale a decir que [...] las restricciones legislativas al ejercicio de un derecho fundamental se encuentran justificadas.”¹⁶³

En cuanto al símbolo I_i cabe señalar que se trata de la intensidad de interferencia en la se incurre mediante el acto de autoridad, sobre el derecho humano afectado. Mientras que I_j representa la importancia de la satisfacción sobre el derecho humano beneficiado con el acto de autoridad.

Para proporcionar racionalidad al ejercicio de ponderación de derechos, Alexy propone una escala tríadica a la que proporciona valores geométricos para definir los grados de interferencia en cada uno de los principios beneficiados y perjudicados. Es decir, el peso concreto en el caso particular, “podemos dividir el grado de afectación a un derecho en tres rangos: leve, medio y grave.”¹⁶⁴ Entonces, la propuesta de este ejercicio de ponderación otorga los siguientes valores:

- a) Grado de intervención leve: $2^0 = 1$
- b) Grado de intervención medio: $2^1 = 2$
- c) Grado de intervención grave: $2^2 = 4$

El signo G simboliza el peso en abstracto de los derechos humanos que se van a ponderar. Dicho de otro modo, mientras que el símbolo I nos arrojará en una cantidad numérica el valor de la intensidad de intervención en el caso concreto, el símbolo G representará numéricamente el valor abstracto de los derechos humanos en colisión. Sin embargo, el peso abstracto de los principios en juego debe ser tomado en consideración únicamente cuando es diferente, cuando el peso abstracto de los principios o derechos humanos es el mismo, este peso se anula. En el caso

¹⁶³ J. Moreso, art. cit., p. 228.

¹⁶⁴ J. Moreso, art. cit., p. 228.

mexicano el peso abstracto es igual para todos los derechos humanos atendiendo a los principios de interdependencia e indivisibilidad contemplados en el artículo 1º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. De ninguna forma puede hacerse una separación o pensar que un principio o derecho fundamental es más importante que otro. Es precisamente por esta situación que, en la fórmula que se aplicará más adelante, este factor no será calculado al momento de efectuar el ejercicio de ponderación.

El símbolo S representa el grado epistémico de interferencia, es una variable que nos indica si la interferencia en el caso concreto es cierta o segura, posible, o bien, es una interferencia que muy probablemente sea falsa. Con la finalidad de proporcionar racionalidad a la fórmula, se propone una escala de valores¹⁶⁵ de la siguiente forma:

- a) Grado epistémico cierto o seguro (s): $2^0 = 1$
- b) Grado epistémico plausible (p): $2^{-1} = 1/2$
- c) Grado epistémico no evidentemente falso: $2^{-2} = 1/4$

Si al ponerle números concretos a la fórmula del peso, el grado de interferencia es menor que la importancia de la satisfacción, la medida de la autoridad será constitucional y encontrará justificación. Pero si el grado de interferencia es mayor que importancia de la satisfacción, el acto de autoridad que puso en conflicto los derechos humanos contendientes será inconstitucional.

3.8.3.4. Aplicación de la fórmula del peso al caso concreto

El acto de autoridad que puso en conflicto principios o derechos humanos para efecto de análisis, fue la reforma constitucional llevada a cabo el 18 de junio de 2008 de la fracción XIII del apartado B del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Específicamente nos referimos a la restricción constitucional a derechos humanos consistente en la prohibición de reinstalación de

¹⁶⁵ *Teoría de la argumentación jurídica*, p. 351.

los policías, a pesar de probar mediante una defensa judicial que su baja o despido fue injustificado.

Se precisa que el principio o derecho humano beneficiado o satisfecho con este acto legislativo del constituyente es la seguridad pública. Pues así fue manifestado por el congreso durante el procedimiento de reforma constitucional.¹⁶⁶

E partir de esta reforma constitucional en materia de seguridad pública, han sido materializadas transgresiones a siete derechos humanos distintos, en perjuicio de los policías. Situación por la cual será efectuado un ejercicio de ponderación para cada uno de los estos derechos en relación con el aludido derecho a la seguridad pública.

Ahora bien, conforme a la fórmula de Alexy, el primer paso es abordar el primer subprincipio, es decir, si existe idoneidad al transgredir los derechos humanos de los policías en beneficio de la seguridad pública. Empero existen infinidad de razones por las que podríamos señalar que de ninguna manera existe idoneidad razonable, por los motivos que fueron señalados al hablar de cada una de las transgresiones a derechos humanos en perjuicio de los policías. Sin embargo, supondremos que las razones manifestadas por el Estado durante el procedimiento de reforma constitucional del 2008, específicamente la problemática del crimen organizado, la corrupción de las instituciones de seguridad pública y la escasa preparación de las corporaciones policiacas, justifican de forma suficiente la restricción constitucional de los derechos humanos en perjuicio de los elementos policiales.

Como segundo paso apreciamos el subprincipio de necesidad de la reforma constitucional en perjuicio de diversos derechos humanos de los policías, en contraste con el derecho a la seguridad pública de la población en general. Entonces debemos cuestionar si existe necesidad de tal medida legislativa constitucional restrictiva de derechos humanos es decir, justificar que se trata de la única forma de solucionar el problema. Como se ha podido vislumbrar dentro de la presente investigación, es evidente que existen variadas propuestas para resolver el problema

¹⁶⁶ Para apreciar los motivos y el paradigma constitucional utilizado por el congreso en la reforma constitucional del 2008, véase *supra*, p. 147.

de la inseguridad sin que sea necesario transgredir derechos humanos de los policías. Se puede invertir en la preparación de los elementos de seguridad pública, constituir centros universitarios en materia de seguridad, aumentar el salario de los policías para evitar que sea susceptible sobornarlos, entre otras propuestas. Pero para efectos del presente trabajo supondremos que al Estado Mexicano se le agotaron las soluciones y tuvieron que recurrir a restringir derechos humanos constitucionalmente.

Una vez saltados los dos subprincipios o pasos previos al ejercicio de ponderación en sentido estricto, es tiempo de aplicar la fórmula, contrastando la seguridad pública con cada uno de los derechos humanos transgredidos en perjuicio de los policías.

A. Ponderación entre estabilidad laboral y seguridad pública

Para efectuar el test de proporcionalidad entre la estabilidad laboral de los policías y la seguridad pública, tenemos que recordar que el peso en abstracto de dichos derechos es el mismo, por los motivos previamente mencionados,¹⁶⁷ motivo por el cual eliminaremos este peso de la fórmula.

Ahora debe ser establecido el grado de la no satisfacción o de afectación del derecho humano a la estabilidad en el empleo de los policías. Es importante señalar el texto y la voluntad del constituyente¹⁶⁸ al proteger este derecho fundamental. La legislación mexicana define este derecho fundamental como el derecho de los trabajadores a permanecer en el trabajo, siempre y cuando no exista una causa justa de separación.¹⁶⁹ Se trata de la confianza del trabajador de permanecer en su trabajo, en este caso, en las funciones policiales.

¹⁶⁷ Sobre el peso abstracto de los principios, véase *supra*, p. 157.

¹⁶⁸ Véase Robert Alexy, *Teoría de los derechos fundamentales*, trad. Carlos Bernal Pulido, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2ª Edición, 2014, p. 489.

¹⁶⁹ Sobre la definición del derecho humano a la estabilidad en el empleo, véase *supra*, p. 71.

La voluntad del legislador siempre ha sido mantener la estabilidad laboral de los trabajadores. Existen preceptos constitucionales, internacionales y legislación federal que protege este derecho humano. Otro punto argumentativo a analizar, son los precedentes del derecho fundamental interferido, es decir, en la práctica qué ha sucedido con el derecho a la estabilidad en el empleo de los policías. En ese sentido debemos señalar que, previo a la reforma constitucional de 2008 que prohíbe la reinstalación del policía a pesar de demostrar un despido ilegal, era posible materializar dicha estabilidad en el empleo. Probar por algún medio de defensa jurídica un despido injustificado, era motivo suficiente para que el elemento de seguridad fuera reincorporado a sus funciones.¹⁷⁰

A pesar de lo anterior, a partir de la multicitada reforma constitucional en materia de seguridad, los criterios en cuanto a la reinstalación de los elementos de policía han cambiado radicalmente. Tal y como fue exhibido con los criterios jurisprudenciales emitidos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación bajo los rubros: 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; MIEMBROS DE LAS INSTITUCIONES POLICIALES. LA PROHIBICIÓN DE REINCORPORARLOS AL SERVICIO CONSTITUYE UNA RESTRICCIÓN CONSTITUCIONAL NO SUSCEPTIBLE DE REVISIÓN.¹⁷¹

Como se puede apreciar de las jurisprudencias, las interpretaciones que ha efectuado la Suprema Corte han sido encaminadas a ratificar que la relación de los elementos policiales con el Estado Mexicano es de naturaleza administrativa. Alejada de cualquier relación laboral por la cual se pudiera hacer valer el derecho humano de estabilidad en el empleo. Señala que el contenido del artículo 123, apartado B, fracción XIII es una restricción constitucional de derechos humanos que no es

¹⁷⁰ Sobre esta situación, véase *supra*, p. 31.

¹⁷¹ Sobre estos criterios de interpretación de la Suprema Corte, véase *supra*, p. 76.

susceptible de ser analizada mediante un ejercicio de armonización o de ponderación entre derechos humanos, una restricción constitucional infranqueable que no pierde su vigencia. Constituye una manifestación clara del Constituyente Permanente, que no es susceptible de revisión constitucional.

De lo narrado se desprende la existencia de precedentes favorables a la estabilidad en empleo de los policías, misma que fue coartada por la reforma constitucional. Previo a la reforma, los elementos de seguridad podían combatir decisiones arbitrarias, ilegales e injustificadas mediante las cuales eran despedidos, con la finalidad de ser reinstalados en sus funciones. Previo a la reforma constitucional, era respetado el derecho humano a la estabilidad en el empleo de los policías.

Conforme a la protección legislativa, constitucional e internacional del derecho humano a la estabilidad en el empleo, en relación con los antecedentes de su efectiva defensa en favor de los policías, podemos vislumbrar que la afectación a dicho derecho humano tiene tonalidades de afectación graves.

Lo anterior debido a que las características de la relación que tienen los elementos de policía con el Estado Mexicano son de naturaleza laboral. Aunado al carácter humano de los elementos policiales. Entonces, si se trata de una relación laboral y los elementos policiales son seres humanos, desde luego que se vulnera el derecho a la estabilidad en el empleo con esta disposición constitucional. Contradice toda la legislación positiva aplicable, es decir, tanto los preceptos legislativos del derecho interno, como el Protocolo de San Salvador. En virtud de que se pone al policía en una situación en la que de ninguna forma podemos establecer que se sienta confiado de permanecer en el empleo. Por el contrario, vive inmerso en un ambiente de incertidumbre sin siquiera ser informado de sus resultados de las evaluaciones de control de confianza, con el temor permanente de ser dado de baja de la corporación, en un miedo de que le sea iniciado un procedimiento de baja del que resulta casi imposible salir absuelto.

A partir de dicha reforma constitucional, los policías carecen del derecho a la permanencia en el empleo. Lo que permite que la parte patronal pueda llevar a cabo

un despido sin alguna causa justificada. En razón de que, si el elemento policial es dado de baja de la corporación de forma injustificada, de cualquier manera carece de su derecho a la reinstalación. Restricción constitucional claramente reconocida por el poder judicial, que la justifican de una forma anacrónicamente kelseniana bajo el criterio absurdo de la supremacía de la Constitución.

Entonces, el contenido constitucional transgrede el derecho humano a la estabilidad en el empleo contemplado en el artículo 7, letra d, del Protocolo Adicional a la Convención Americana en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, tratado internacional firmado y ratificado por el Estado Mexicano, en relación con las diversas disposiciones de derecho interno señaladas en líneas superiores.

Esta situación en relación al hecho de que el poder judicial del Estado Mexicano se niega a efectuar una interpretación conforme o un ejercicio de ponderación de la prohibición de reinstalación constitucional de los policías establecida en 2008. Lo anterior en virtud de que, como señala Alexy, “que el texto elija o excluya una determinada interpretación es un argumento muy fuerte a favor o en contra de esta interpretación.”¹⁷²

Esta exclusión de interpretación del precepto constitucional que restringe la estabilidad en el empleo, al prohibir la reinstalación de los policías a pesar de demostrar que su separación del cargo fue ilegal, es precisamente otra situación que pone en evidencia que la intensidad de la interferencia en el derecho fundamental de estabilidad laboral debe ser calificada como grave.

En ese sentido, podemos concluir que el grado de interferencia o de no satisfacción en el derecho fundamental a la estabilidad en el empleo en perjuicio de los elementos de seguridad pública es grave, por lo que el valor numérico que se le debe otorgar es de cuatro, es decir, la fórmula quedaría por el momento de la siguiente manera:

¹⁷² Robert Alexy, *Teoría de los derechos fundamentales*, trad. Carlos Bernal Pulido, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2ª Edición, 2014, p. 490, (en adelante *Teoría de los derechos fundamentales*).

$$G_{i,j} = \frac{I_i(4) * S_i}{I_j * S_j}$$

Ahora se debe establecer la importancia de la satisfacción del principio contrario, esto es, la importancia de satisfacción del derecho humano a la seguridad pública, que deriva de la prohibición de reinstalación de los elementos de policía contemplada en la reforma constitucional en materia de seguridad pública en comento.

Debemos recordar que la seguridad pública es un derecho fundamental que conceptualmente encuentra su principal influencia en las teorías del Estado construidas en la modernidad, en las que se gestó como un derecho fundamental de las personas que el Estado se encontraba obligado a proporcionar.¹⁷³

Lo siguientes es apreciar si el derecho humano a la seguridad pública ha sido satisfecho de forma eficaz a partir de la multicitada reforma constitucional de 2008, que en lo que nos ocupa prohíbe la reinstalación de los policías, independientemente de que acrediten que su baja fue injustificada.

Basta con remitirse a esta misma investigación, cuando fueron tratados los temas de la percepción que tiene la sociedad mexicana de los policías y el policía como grupo vulnerable, para percatarse de que, a partir de la reforma constitucional en materia de seguridad, la situación, lejos de mejorar, ha ido empeorando.¹⁷⁴

Contrario a mejorar la seguridad pública, la misma empeora, tal y como fue señalado por la sociedad civil Observatorio Nacional Ciudadano, que específicamente demuestra lo siguiente:

El estudio Incidencia de los delitos de alto impacto en México 2016 nos permitió ver que la violencia e inseguridad en México continúan siendo un grave problema para las diversas regiones del país, con características

¹⁷³ Sobre el concepto de seguridad pública, véase *supra*, p. 2.

¹⁷⁴ Sobre la percepción de los policías en la sociedad y la policía como grupo vulnerable, véase *supra*, pp. 6 a 28.

particulares e intensidades diferentes. En términos generales, es preocupante el incremento generalizado de los homicidios dolosos en la mayor parte de las entidades respecto a lo sucedido en 2015. Pese a las estrategias de seguridad implementadas por los tres niveles de gobierno, el indicador oficial de la inseguridad en México, la tasa de homicidios dolosos, sigue incrementando y extendiéndose a regiones donde anteriormente este delito no constituía un problema [...]¹⁷⁵

Por otro lado, la reforma constitucional aludida se basó principalmente en el discurso de la profesionalización de los servidores públicos dedicados a la procuración de justicia y a la investigación de los delitos, así como la depuración de los malos elementos que incurren en actos ilícitos en el desempeño de sus funciones. Porque para “[...] combatir la inseguridad que predomina en el país es indispensable contar con elementos policiales eficientes, honestos y confiables [...]”¹⁷⁶ Es un discurso meramente retórico, que en ningún momento muestra cuáles son los alcances que se pretenden con la intervención a los derechos de los policías. Sino que parece ser una medida desesperada con tintes kelsenianos, en la que el gobierno solamente pone en evidencia su incapacidad ante el problema social de la seguridad y la corrupción. Ante tal situación, el gobierno toma medidas constitucionales bajo el viejo argumento de que la constitución es intocable y se encuentra en la cima de la pirámide, señalando que es la mejor forma de profesionalizar a sus corporaciones policiales a pesar de la restricción a derechos humanos.

En otras palabras, el grado de satisfacción se torna leve, a pesar de que evidentemente se viola la estabilidad en el empleo de los elementos policiales bajo el

¹⁷⁵ Observatorio Nacional Ciudadano, “Observatorio Nacional Ciudadano, Justicia, Seguridad y Legalidad”, 2016, <http://onc.org.mx/2017/06/29/incidencia-de-los-delitos-de-alto-impacto-en-mexico/>, consultado el 1 de julio de 2017.

¹⁷⁶ *Gaceta del Senado*, núm. 77, 13 de marzo de 2007, p. 9, cit. por María Candelaria Pelayo Torres y Alberto Loaiza Martínez, “Facultad Libre de la Autoridad para Reinstalar a los Miembros de las Corporaciones Policiales como Resultado del Juicio de Ponderación” en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, UNAM, número 140, 2014, p. 540.

argumento de que debe predominar el bienestar de seguridad de los miembros de la sociedad en su vida y patrimonio, dicho bienestar de ninguna forma se ha visto reflejado en la sociedad. Los niveles de violencia se mantienen, es decir, el Estado supuestamente antepone el bien común de la seguridad pública a los derechos humanos de los policías, pero sin que tal transgresión sea la única forma de solucionar el problema. Sino como una medida drástica y desesperada de solucionar el problema de los altos niveles de delincuencia.

La medida constitucional implica un escaso beneficio en materia de seguridad pública. Contrario a ello, únicamente pone en evidencia una política represora del Estado a sus mismos elementos de seguridad, sin que la misma tenga alguna relación con el bienestar de la comunidad directamente. El acto de autoridad de ninguna forma arroja resultados positivos en materia de seguridad, como lo podrían hacer otras medidas, tales como una mayor preparación, mejores salarios, entro otras cosas, en favor de las corporaciones policiales y sus elementos.

De lo señalado podemos concluir que la satisfacción que ha tenido la reforma constitucional en materia de seguridad pública ha sido leve. Por lo que lo adecuado es otorgarle el valor numérico de uno a la satisfacción que la reforma ha dado al derecho fundamental de la seguridad pública, por lo que ahora nuestra fórmula tiene otro valor y quedaría de la siguiente manera:

$$G_{i,j} = \frac{I_i(4) * S_i}{I_j(1) * S_j}$$

Demos paso a evaluar si la interferencia en la estabilidad en el empleo en perjuicio de los policías es cierta o segura, posible, o bien, es una interferencia que muy probablemente sea falsa. Es decir, analicemos el grado epistémico de interferencia para continuar proporcionando valores a nuestra fórmula.

Es seguro que se va a afectar la estabilidad en el empleo de los elementos policiales debido a que desde la restricción constitucional saben que no cuentan con una seguridad en el empleo. Esto es así porque los elementos policiales a pesar de

ser dados de baja de forma arbitraria, ilegal e injustificada, y que acrediten tal circunstancia en juicio, de cualquier manera no podrán regresar a sus funciones. Esto queda claro con el criterio de nuestro máximo tribunal relativo a que el artículo 123, apartado B, fracción XIII de ninguna forma puede ser sujeto a una interpretación conforme o a un ejercicio de ponderación de derechos, por estar la constitución por encima de los tratados internacional al momento de restringir derechos fundamentales.

Es por estas razones que se considera que nos encontramos ante un grado epistémico de interferencia del derecho a la estabilidad laboral seguro. Por lo que le daremos el valor de uno, entonces nuestra fórmula del peso ahora queda de la siguiente manera.

$$G_{i,j} = \frac{I_i(4) * S_i(1)}{I_j(1) * S_j}$$

Es momento analizar el valor que le daremos a la interferencia epistémica de beneficio del derecho fundamental de seguridad pública. Al recordar que el beneficio que se desprende de la reforma constitucional es prácticamente nulo conforme a las estadísticas mostradas en este análisis, por el contrario, ha sido evidenciado que la inseguridad sigue en incremento en el país.

Es por esta situación que se considera que el grado de beneficio epistémico que se le otorga a la seguridad pública en el caso concreto, es de no evidentemente falso, es decir de un cuarto. Por lo indicado, nuestra fórmula quedaría de la siguiente manera:

$$G_{i,j} = \frac{I_i(4) * S_i(1)}{I_j(1) * S_j(1/4)}$$

Entonces, ahora que tenemos la totalidad de los valores de la fórmula, pasemos a efectuar nuestra operación aritmética, misma que arroja el siguiente resultado.

$$G_{i,j} = \frac{(4) * (1)}{(1) * (1/4)} = 16$$

Como se puede apreciar, el beneficio al principio de seguridad pública es leve y muy posiblemente falso. Mientras que la afectación a la estabilidad laboral es grave e inmediata. En virtud de que, con la medida constitucional, la seguridad laboral del policía se ve afectada. En cambio el beneficio que se obtiene del texto constitucional es muy poco, no es palpable de forma inmediata, mientras que el perjuicio de los policías sí lo es.

Por otra parte debemos cuestionar ¿En verdad es necesaria la violación a la estabilidad en el empleo de los policías dando prioridad a la seguridad pública? Se considera que el Estado tiene la obligación de justificar ampliamente que las evidentes afectaciones a la estabilidad laboral de los elementos de policía que acarrea la reforma constitucional, son directa y proporcionalmente benéficas para la comunidad. Lo que en este caso en particular jamás fue justificado.

Entonces, de ninguna manera se justifica el grado de afectación que sufren los policías mexicanos con la prohibición de reinstalación contemplada constitucionalmente. Porque la lesión a los derechos humanos de los policías afectados es real e inmediata, mientras que el logro del objetivo de combatir la corrupción en beneficio de la seguridad pública por el bien de la comunidad, es un beneficio incierto.

De ninguna forma se puede encontrar justificación a la medida tomada por el Estado Mexicano. Existen vías más adecuadas para llevar a una sociedad a disfrutar de la seguridad pública, sin que haya afectaciones a derechos humanos. Erradicar la corrupción, implementar la capacitación y educación de los policías, así como dar a sus empleos la calidad de trabajo digno y no explotado, son algunos temas que podrían ser explotados como solución al problema. Con la finalidad de que se respeten los derechos de los policías y contar con un carácter participativo dentro de la corporación, “[...] adaptado a una vida familiar y cultural, favoreciendo sus capacidades y asegurando una existencia material adecuada mediante un salario

suficiente.”¹⁷⁷ Las propuestas anteriores evidentemente traerían un bienestar a la sociedad, que sería de costos similares a pagar indemnizaciones a todos los policías que son despedidos sin justificación en perjuicio de sus derechos humanos.

Entonces, el discurso utilizado por el Estado de ninguna manera es suficiente para explicar la disposición constitucional mexicana contemplada en el artículo 123, apartado B, fracción XIII. Resulta evidente que la afectación de los policías se materializa de forma inmediata y clara, mientras que la finalidad de fortalecer la seguridad de la comunidad es una premisa incierta que el Estado difícilmente va a cumplir.

El peso específico del principio de seguridad pública que interviene los derechos de los policías, es mucho mayor que la importancia de satisfacción. Lo que implica que la reforma constitucional es incuestionablemente una transgresión injustificada a la estabilidad en el empleo. En atención a que, cualquier resultado mayor de uno en la fórmula, es una interferencia inconstitucional al derecho afectado. En este caso en particular podemos apreciar una interferencia superlativamente inconstitucional en perjuicio del derecho a la estabilidad en el empleo en oprobio de los elementos policiales. Al aplicar el test de proporcionalidad fue obtenido un resultado escandaloso que deja claro que, la medida constitucional restrictiva del derecho a la reinstalación de los policías, grava fuertemente la estabilidad laboral sin una adecuada justificación que beneficie el derecho a la seguridad de la población.

B. Ponderación entre impartición de justicia de forma imparcial e independiente y seguridad pública

Previo a efectuar el test de proporcionalidad entre el acceso a la justicia de forma imparcial e independiente y la seguridad pública, debemos recordar que el peso en

¹⁷⁷ Francois Houtart, *El Bien Común de la Humanidad*, Ecuador, Centro de Estudios Jurídicos y Sociales Mispat, 2015, p. 73.

abstracto de dichos derechos es el mismo.¹⁷⁸ Motivo por el cual este peso será eliminado de la fórmula con la que se trabajará.

Ahora se dará valor numérico a la intensidad de interferencia al derecho humano al acceso a la justicia de forma imparcial e independiente. Para lo cual es necesario evidenciar las razones por las que se considera que la reforma constitucional transgrede dicho derecho.¹⁷⁹

Por impartición de justicia de forma imparcial se entiende la ausencia por parte del Juzgador de todo interés para la resolución de un litigio, que el tribunal judicial no tenga interés en beneficiar o perjudicar con la emisión de una sentencia a alguna de las partes involucradas en el procedimiento judicial. Se reitera que este derecho humano se encuentra contemplado en el artículo 17 constitucional y el numeral 8º de la Convención Americana sobre los Derechos Humanos.

Ya ha sido mencionado que los procedimientos de baja de los elementos policiales son seguidos en forma de juicio. En estos procedimientos el órgano encargado de la impartición de justicia es una comisión de honor, mientras el acusador es una unidad de asuntos internos, ambos entes jurídicos pertenecientes a la misma corporación que pretende dar de baja al elemento policial.

Ahora bien, con apoyo en las reformas constitucionales de 2008, el legislativo, mediante la legislación general en la materia, otorgó la facultad a cada dirección de seguridad para crear una unidad de asuntos internos denunciante y una comisión de honor que impartiera justicia respecto de las bajas de sus elementos.

Es importante recordar que dichas disposiciones son violatorias del derecho humano relativo a que la justicia sea impartida de manera independiente e imparcial en perjuicio de los elementos policíacos. En virtud de que la Comisión de Honor en la que son tramitados los procedimientos administrativos de baja en contra de los policías (órgano encargado de juzgar), así como la Subdirección de Inspección

¹⁷⁸ Sobre el peso abstracto de los principios, véase *supra*, p. 157.

¹⁷⁹ Sobre las razones por las que se considera que la prohibición de reinstalación constitucional es violatoria del derecho al acceso a la justicia ante un tribunal imparcial e independiente, véase *supra*, p. 83.

General y Asuntos Internos (órgano acusador), son instituciones que pertenecen a la Dirección General de Seguridad Pública respectiva (órgano análogo al patrón). Lo que por sí mismo implica que la justicia impartida por la comisión de honor correspondiente sea dependiente y parcial. En virtud de que, si tanto la parte acusadora como la parte juzgadora emanan de la misma institución superior, que es la parte patronal, es indudable que de ninguna manera su fallo podrá ser imparcial.

Es en este sentido que el grado de interferencia de este derecho humano es grave. Debido a que la misma institución que pretende dar de baja a un elemento policial, es la creadora de la comisión que juzgará si dicha baja es justificada o injustificada. Lo que consecuentemente transgrede el derecho humano a tener acceso a la impartición de justicia de forma independiente e imparcial.

La imparcialidad tiene estrecha relación con el hecho de que, el órgano encargado de impartir justicia, sea independiente de la institución que pretende destituir del cargo al policía. En ese contexto, daremos un valor numérico de 4 al grado de interferencia en lo relativo al acceso al derecho humano a la impartición de justicia independiente e imparcial en perjuicio del policía, por lo que dentro del presente ejercicio de ponderación, la fórmula del peso quedará de la manera siguiente:

$$G_{i,j} = \frac{I_i(4) * S_i}{I_j * S_j}$$

Ahora corresponde otorgarle valor argumentativo al grado de satisfacción al derecho a la seguridad pública en beneficio de los habitantes del Estado Mexicano. Para lo que encontramos totalmente válido dar el valor equivalente a una satisfacción leve por las mismas razones que fueron expuestas en el punto anterior. Situación por la

que, al proporcionar de forma numérica el grado de satisfacción de uno, nuestra fórmula queda de la siguiente manera:¹⁸⁰

$$G_{i,j} = \frac{I_i(4) * S_i}{I_j(1) * S_j}$$

Como siguiente paso del test de proporcionalidad corresponde precisar si la interferencia al derecho humano de acceso a la justicia de forma imparcial e independiente es cierta o segura, posible, o bien, es algo no evidentemente falso. Para determinarlo, es preciso hacer notar que esta interferencia se ve materializada solamente al momento en que los elementos policiales son sometidos a un procedimiento administrativo de baja.

En relación con lo anterior, con independencia de que la comisión de honor es dependiente de la corporación de seguridad que pretende dar de baja al policía, existe la posibilidad de que el policía pudiera resultar absuelto a pesar de ello. Aunque desde luego es mucho más probable que, al ser la comisión de honor dependiente de la dirección de seguridad que funge como parte patronal, resuelva el procedimiento de baja en perjuicio del policía.

Es por esta situación que se considera que el grado epistémico de interferencia en el derecho humano a la impartición de justicia de forma imparcial e independiente es plausible. Porque existe la posibilidad de que sea materializada la afectación al mencionado derecho humano, pero también hay posibilidad de que no se materialice tal hipótesis. Es por esta razón que el grado de afectación epistémico en el derecho humano de impartición de justicia de forma imparcial e independiente en perjuicio de los policías es de medio, Por lo que la fórmula queda, hasta ahora, de la siguiente manera:

¹⁸⁰ Sobre los argumentos por los cuales se otorgó el grado de satisfacción leve al derecho humano de seguridad pública a favor de la población mexicana, véase *supra*, p. 168.

$$G_{i,j} = \frac{I_i(4) * S_i(1/2)}{I_j(1) * S_j}$$

Resta valorar el grado epistémico de satisfacción del derecho a la seguridad pública. Para lo cual resultan aplicables los mismos argumentos que fueron planteados en el ejercicio de ponderación del derecho humano a la estabilidad laboral. Consecuentemente tenemos un grado de satisfacción no evidentemente falso, equivalente a un cuarto,¹⁸¹ por lo que nuestra fórmula finalmente queda de la siguiente manera.

$$G_{i,j} = \frac{I_i(4) * S_i(1/2)}{I_j(1) * S_j(1/4)}$$

Entonces tenemos la totalidad de los valores de la fórmula, por lo que se pasa a efectuar nuestra operación aritmética, misma que arroja el siguiente resultado.

$$G_{i,j} = \frac{(4) * (1/2)}{(1) * (1/4)} = 8$$

Conforme al resultado que muestra nuestro ejercicio de ponderación, podemos llegar a la conclusión de que resulta mucho mayor el grado de interferencia en el derecho humano a la impartición de justicia de forma imparcial e independiente en perjuicio de los policías, que el grado de satisfacción del derecho humano a la seguridad pública de la población en general. Consecuentemente el acto de autoridad que afecta derechos humanos, es decir, la reforma constitucional así como las posteriores emisiones legislativas en materia de seguridad, transgreden

¹⁸¹ Sobre los argumentos por los cuales se otorgó el grado de satisfacción epistémico de no evidentemente falso al derecho humano de seguridad pública a favor de la población mexicana, véase *supra*, p. 172.

injustificadamente dicho derecho humano en perjuicio de los elementos de seguridad.

En este punto es donde se debe cuestionar si realmente esta es la forma adecuada de solucionar el problema de corrupción en el que, a lo largo de la historia, han estado inmersas las corporaciones policiales del país. Se considera que no debería ser esta manera, debido a que permite conductas de autoridad arbitrarias en contra de los policías. Existen diversas alternativas que tienen estrecha relación con este punto, como la creación de tribunales independientes a la dirección de seguridad que pretenda dar de baja al elemento policial, o bien, que en una especie de cooperación institucional, haya un intercambio en el que los procedimientos de baja de una corporación sean tramitados en una diversa dirección de seguridad y viceversa.

C. Ponderación entre legalidad y a la seguridad jurídica y seguridad pública

Para efectuar el test de proporcionalidad entre el derecho a que los actos de autoridad tengan apego a la legalidad y seguridad jurídica, y la seguridad pública, debemos recordar que el peso en abstracto de dichos derechos es el mismo conforme a lo establecido en el artículo 1º constitucional, por los motivos previamente mencionados.¹⁸² Razón por la se elimina este peso de la fórmula.

Ahora debemos otorgar valor al grado de afectación a los derechos fundamentales de legalidad y seguridad jurídica en perjuicio de los elementos policiales. Es preciso señalar que el principio de legalidad es una garantía jurídica aceptada en las corrientes positivistas. Encuentra sustento legislativo en los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con el artículo 8.1 de la Convención Americana sobre los Derechos Humanos, tratado internacional al que el Estado Mexicano se adhirió.

¹⁸² Sobre el peso abstracto de los principios, véase *supra*, p. 157.

El principio de legalidad, básicamente consiste en la sujeción de las autoridades a la legislación aplicable, coloquialmente conocido como aquel principio general del derecho que indica que las autoridades únicamente están facultadas para actuar conforme a las atribuciones indicadas por la ley. Contrario a los gobernados, a quienes les aplica el principio general del derecho que indica que lo que no está prohibido se encuentra permitido. El principio de legalidad entraña un control dirigido a la autoridad, para impedir que el gobernado sea sometido a actos arbitrarios del gobernante.

Se ha destacado en este trabajo que la relación laboral de los elementos policiales ha sido erróneamente concebida por el gobierno mexicano como una relación administrativa. Por lo que los procedimientos de baja de las corporaciones policíacas son considerados procedimientos administrativos sancionadores. Inclusive la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha considerado que le son aplicables, en cierta medida, los principios del derecho penal. Por ende, a los policías de forma general, incluso particular, les es aplicable y deben gozar del derecho al principio de legalidad. Esto encuentra sustento en la jurisprudencia con el siguiente rubro DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. PARA LA CONSTRUCCIÓN DE SUS PROPIOS PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES ES VÁLIDO ACUDIR DE MANERA PRUDENTE A LAS TÉCNICAS GARANTISTAS DEL DERECHO PENAL, EN TANTO AMBOS SON MANIFESTACIONES DE LA POTESTAD PUNITIVA DEL ESTADO.

Una de las connotaciones aplicables a los elementos policiales en cuanto a la legalidad, es el principio de taxatividad consagrado en materia penal. Consistente en que deben ser sancionados con su baja por los supuestos o hipótesis que expresamente señalen las leyes secundarias, de forma previa a cometer la conducta indicada. Esto aunado al sentido amplio del principio de legalidad, es decir, al hecho de que la autoridad siempre debe actuar dentro de las facultades que le señalen las leyes, jamás fuera de este parámetro, de ninguna forma actuar dentro de los procedimientos de baja de una manera arbitraria, sino conforme a la legislación aplicable.

El impedir la arbitrariedad de las autoridades, es la razón por la que la legalidad se encuentra en estrecha relación con el principio de seguridad jurídica. Principio que igualmente se encuentra contemplado en los preceptos constitucionales 14 y 16, así como en el propio numeral 8.1 del Pacto de San José. El principio de seguridad jurídica es la garantía judicial que genera tranquilidad al gobernado en que, el actuar de la autoridad, siempre esté apegado a las leyes aplicables.

Los principios de legalidad y seguridad jurídica aparentemente le son respetados a los elementos de policía. En las respectivas legislaciones secundarias se encuentra claramente regulado el procedimiento administrativo de baja. Incluso contemplan el derecho a la defensa y la presunción de inocencia. Por lo que, en una apreciación inicial, se podría aseverar que los policías cuentan con las debidas garantías de legalidad y seguridad jurídica dentro de los referidos procedimientos.

Además de la regulación del procedimiento administrativo de baja, en las legislaciones secundarias en materia de seguridad pública, también se contemplan cada uno de los requisitos de permanencia en la carrera policial, así como cada uno de los motivos o hipótesis que resultan causa de baja como elemento de seguridad pública. Tal y como se pudo apreciar en el apartado del panorama jurídico policial.¹⁸³ Situación que establece, de forma aparente, el respeto a los principios de legalidad y seguridad jurídica, e razón de tienen informados a los elementos de seguridad pública de su situación jurídica.

Esta legalidad y seguridad jurídica solamente es una ficción legislativa, elaborada para asegurar que se cumple con el respeto a los principios referidos. Sin embargo, la prohibición constitucional de reinstalación de los policías es la herramienta constitucional utilizada por las corporaciones policíacas para llevar a cabo procedimientos de baja y determinar procedente la misma en perjuicio de los elementos de seguridad pública, sin tener los suficientes argumentos legales y probatorios para hacerlo. En razón de que los mandos policiales se encuentran conscientes de que no importa que el despido sea ilegal, de cualquier manera el

¹⁸³ Sobre el panorama jurídico del policía, véase *supra*, p. 28.

policía jamás podrá obtener una resolución que lo reintegre a sus funciones una vez determinada su baja.¹⁸⁴

La restricción de reinstalación contemplada en el artículo 123 apartado B fracción XIII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, permite que tales principios sean transgredidos. Admite que sean llevados a cabo procedimientos administrativos de baja de forma arbitraria, es decir, sin ningún sustento probatorio que motive la causa del procedimiento. En virtud de que el Estado es consciente de que, de cualquier manera, no se encuentra obligado en ninguna circunstancia a reinstalar al elemento de seguridad pública. Por lo que se considera que el grado de interferencia a estos derechos fundamentales es grave, por lo que se proporciona el valor numérico de cuatro, por lo que la fórmula se encuentra de la siguiente manera:

$$G_{i,j} = \frac{I_i(4) * S_i}{I_j * S_j}$$

En cuanto al grado de satisfacción al derecho a la seguridad pública en beneficio de los habitantes del país. Es totalmente válido dar el valor equivalente a una satisfacción leve, por las mismas razones que fueron expuestas en el ejercicio de ponderación efectuado respecto a la estabilidad en el empleo. Situación por la que la fórmula queda de la siguiente manera, al proporcionar de forma numérica un grado de satisfacción de uno:¹⁸⁵

$$G_{i,j} = \frac{I_i(1) * S_i}{I_j(1) * S_j}$$

¹⁸⁴ Sobre las violaciones a la legalidad y seguridad jurídica en perjuicio de los elementos policiales, véase *supra*, p. 104.

¹⁸⁵ Sobre los argumentos por los cuales se otorgó el grado de satisfacción leve al derecho humano de seguridad pública a favor de la población mexicana, véase *supra*, p. 168.

Lo siguiente es proporcionar valor al grado epistémico de interferencia de los derechos humanos a la legalidad y seguridad jurídica. Lo que resulta de apreciar el hecho de que los policías se han visto en la necesidad de promover múltiples amparos para impedir ser despedidos de forma arbitraria. Debido a que a la autoridad no le preocupa dar de baja a su personal de forma ilegal, porque de cualquier manera la constitución no los obliga a reinstalarlos.¹⁸⁶ Es por esta situación que se considera que en el caso concreto la afectación o interferencia es cierta o segura, por lo que a la misma le corresponde el valor numérico de uno, como enseguida se muestra en la fórmula del peso:

$$G_{i,j} = \frac{I_i(4) * S_i(1)}{I_j(1) * S_j}$$

Para terminar de insertar valores numéricos al presente ejercicio de ponderación, se define el grado epistémico de satisfacción del derecho a la seguridad pública en el presente caso. Para lo cual resultan aplicables los mismos argumentos que fueron planteados en el ejercicio de ponderación del derecho humano a la estabilidad laboral. Por lo cual tenemos un grado de satisfacción no evidentemente falso, equivalente a un cuarto,¹⁸⁷ por lo que nuestra fórmula finalmente queda de la siguiente manera:

$$G_{i,j} = \frac{I_i(4) * S_i(1)}{I_j(1) * S_j(1/4)}$$

¹⁸⁶ Sobre las prácticas negligentes para dar de baja a los elementos de policía, véase *supra*, p. 110.

¹⁸⁷ Sobre los argumentos por los cuales se otorgó el grado de satisfacción epistémico de no evidentemente falso al derecho humano de seguridad pública a favor de la población mexicana, véase *supra*, p. 172.

Ahora que tenemos la totalidad de los valores de la fórmula del peso, pasemos a realizar la operación aritmética correspondiente, misma que arroja el siguiente resultado:

$$G_{i,j} = \frac{(4) * (1)}{(1) * (1/4)} = 16$$

Del resultado del ejercicio de ponderación, se llega a la conclusión de que, es mucho mayor el grado de interferencia en la garantía judicial de legalidad y seguridad jurídica en perjuicio de los elementos de policías, que el grado de satisfacción del derecho humano a la seguridad pública de la población. Consecuentemente, el acto de autoridad que afecta derechos humanos, es decir, la reforma constitucional y el consecuente despido arbitrario de los policías por parte de las corporaciones de seguridad pública, transgreden injustificadamente dicho derecho humano de legalidad y seguridad jurídica.

D. Ponderación entre la suplencia de la queja en favor del trabajador y seguridad pública

Nuevamente se señala que los pesos abstractos de los derechos humanos a la suplencia de la queja y la seguridad pública se eliminan entre ellos, por tener el mismo valor abstracto por mandato constitucional. Por otro lado, debemos otorgar grado de interferencia del derecho humano a la suplencia de la deficiencia de la queja en perjuicio del policía por las razones siguientes.

El derecho humano en comento consistente en suplir la deficiencia de la queja en beneficio del operario. Por lo que la violación en perjuicio de los elementos policiales encuentra sustento en el hecho de que el Estado Mexicano ha determinado, de forma inconvencional, que la relación que guardan los elementos de policía con el gobierno es meramente administrativa, suprimiendo así el goce de

diversos derechos laborales en perjuicio de los policías, entre ellos, el derecho a gozar de la suplencia de la queja en su carácter de trabajadores.

El principio de suplencia de la queja a favor del trabajador radica en que le sean corregidas al operario las deficiencias en sus planteamientos de demanda y demás medios de defensa.¹⁸⁸ La transgresión a este principio se materializa desde el inicio de sus procedimientos de baja de elementos de seguridad pública, en razón de que en ninguna de las legislaciones en materia de seguridad, se encuentra regido dicho principio. Aunado al hecho de que el Estado Mexicano ha considerado que la relación entre el Estado y el policía es de naturaleza meramente administrativa, cuando ha quedado evidenciado en esta investigación que se trata de una relación de naturaleza laboral.¹⁸⁹ Es por esta situación que, lamentablemente, excluye la aplicación del principio laboral en comento dentro del procedimiento de baja policial.

Con lo anterior se puede concluir que el grado de intervención al derecho humano de suplencia de la deficiencia de la queja en favor del trabajador, en perjuicio de los policías es grave. Por lo que el valor numérico que le corresponde en la fórmula de ponderación es de cuatro, como enseguida se muestra:

$$G_{i,j} = \frac{I_i(4) * S_i}{I_j * S_j}$$

Enseguida corresponde otorgar valor al grado de satisfacción al derecho a la seguridad pública en beneficio de los habitantes del país. Para lo cual encontramos procedente dar el valor equivalente a una satisfacción leve, por las mismas razones que fueron expuestas en el ejercicio de ponderación efectuado respecto a la estabilidad en el empleo. Entonces la fórmula queda de la siguiente manera al proporcionar de forma numérica un grado de satisfacción de uno:¹⁹⁰

¹⁸⁸ Sobre la transgresión a este derecho humano, véase *supra*, p. 111.

¹⁸⁹ Sobre la relación jurídica entre el Estado y el policía, véase *supra*, p. 37.

¹⁹⁰ Sobre los argumentos por los cuales se otorgó el grado de satisfacción leve al derecho humano de seguridad pública a favor de la población mexicana, véase *supra*, p. 168.

$$G_{i,j} = \frac{I_i(4) * S_i}{I_j(1) * S_j}$$

Enseguida corresponde dar valor al grado epistémico de interferencia que la condición jurídica policial tiene. De ninguna forma puede pasar desapercibido que la transgresión a este derecho únicamente se vería materializada si el elemento policial es sometido a un procedimiento de baja. Por lo que se considera que el grado de interferencia epistémica es plausible, por ende le corresponde el valor de un medio, como enseguida se muestra:

$$G_{i,j} = \frac{I_i(4) * S_i(1/2)}{I_j(1) * S_j}$$

Para finalizar la determinación numérica en el presente ejercicio, definiremos el grado epistémico de satisfacción del derecho a la seguridad pública en el presente caso. En ese sentido, resultan aplicables los argumentos que fueron planteados en el ejercicio de ponderación del derecho a la estabilidad en el empleo. Entonces se tiene un grado de satisfacción no evidentemente falso, equivalente a un cuarto,¹⁹¹ por lo que nuestra fórmula finalmente queda de la siguiente manera.

$$G_{i,j} = \frac{I_i(4) * S_i(1/2)}{I_j(1) * S_j(1/4)}$$

Ahora que se cuenta con la totalidad de los valores de la fórmula del peso, se efectúa la operación aritmética correspondiente, misma que arroja el siguiente resultado.

¹⁹¹ Sobre los argumentos por los cuales se otorgó el grado de satisfacción epistémico de no evidentemente falso al derecho humano de seguridad pública a favor de la población mexicana, véase *supra*, p. 172.

$$G_{i,j} = \frac{(4) * (1/2)}{(1) * (1/4)} = 8$$

Del resultado del ejercicio de ponderación, se concluye que es mucho mayor el grado de interferencia en el derecho humano a la suplencia de la queja deficiente en favor del trabajador, que el grado de satisfacción de la seguridad pública. Por lo anterior, el acto de autoridad que afecta este derecho laboral, es decir, la reforma constitucional, transgrede injustificadamente el derecho a la suplencia de la queja deficiente en favor de los trabajadores. Consecuentemente en perjuicio de los policías.

E. Ponderación entre la presunción de inocencia y seguridad pública

Nuevamente se hace la observación relativa a que los pesos abstractos de los derechos humanos a la presunción de inocencia y la seguridad pública se eliminan entre ellos, por tener el mismo valor por mandato constitucional. Por otro lado, debemos otorgar grado de interferencia del derecho humano a la presunción de inocencia en perjuicio del policía por las razones siguientes.

Se reitera que la relación laboral de los elementos policiales es erróneamente concebida por el Estado Mexicano como una relación administrativa. Por lo que los procedimientos de baja de los policías son considerados procedimientos administrativos sancionadores. Por lo que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha considerado que le son aplicables los principios del derecho penal. Por ende a los policías les es aplicable el principio de presunción de inocencia. Tal y como lo señala el siguiente criterio jurisprudencial bajo el rubro siguiente: PRESUNCIÓN DE INOCENCIA. ESTE PRINCIPIO ES APLICABLE AL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR, CON MATICES O MODULACIONES.

El principio de presunción de inocencia arroja la carga probatoria hacia la parte acusadora. Debe existir una presunción de no culpabilidad del imputado hasta prueba en contrario. Es necesaria la prueba, no de la inocencia, sino de la

culpabilidad. Sin tolerarse la condena, sino exigiéndose la absolución en caso de incertidumbre.¹⁹²

El principio de presunción de inocencia está contemplado en el artículo 22, apartado B, fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Dispone que toda persona a quien se le impute una conducta antijurídica, que en este caso se habla de la transgresión a alguno de los requisitos de permanencia en la carrera policial establecidos en la legislación aplicable, tiene el derecho a que se presuma su inocencia mientras no se declare su responsabilidad mediante sentencia emitida por el juez de la causa, en este caso, por la comisión de honor correspondiente.

El multicitado principio también se encuentra plasmado en el numeral 8.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Establece que “toda persona inculpada de delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se establezca legalmente su culpabilidad.”

En el caso particular de los elementos de policía, debemos destacar que se hace la mención expresa en las legislaciones aplicables en materia de seguridad, de que este principio será respetado en los procedimientos administrativos disciplinarios.

Se sabe que uno de los principales motivos por los cuales se inicia un procedimiento de baja de un elemento policial, es el haber reprobado la evaluación de control y confianza. Este es un incumplimiento a los requisitos de permanencia en la carrera policial marcados en la legislación aplicable.

En la práctica, los centros evaluadores encargados de aplicar las evaluaciones de control de confianza, hacen del conocimiento de las direcciones de seguridad pública los resultados reprobatorios mediante oficios individualizados por elemento. En los que la única información que se muestra es que el resultado de la evaluación fue reprobatorio, en ocasiones con alguna observación limitada a una pequeña frase.

¹⁹² Sobre la violación al principio de presunción de inocencia en perjuicio de los policías, véase *supra*, p. 116.

Una vez que es del conocimiento de las corporaciones de seguridad pública el resultado reprobatorio de las evaluaciones de control de algunos de sus elementos, y su unidad de asuntos internos determina iniciar un procedimiento de baja ante la comisión de honor correspondiente. Lo hacen únicamente con sustento en el oficio que muestra el resultado de dicha evaluación, mismo que es toma en consideración por la comisión como medio de prueba suficiente para iniciar el procedimiento, e incluso para concluir con un sentencia que la baja del policía en cuestión.

Estas formas de proceder por parte de las autoridades evaluadoras, acusadoras y sancionadoras en la materia, dan como resultado que sea vulnerado el principio de presunción de inocencia del elemento policial. Debido a que incriminan sin sustento alguno al mismo, pues la pequeña observación agregada al oficio del resultado reprobatorio de la evaluación es una acusación grave que no ha sido probada en juicio, misma que está siendo usada como elemento toral del procedimiento administrativo de baja de forma ilegal.

Relacionado con lo anterior, la aplicación del principio de presunción de inocencia dentro de los procedimientos de baja arroja la carga de la prueba al órgano acusador. Sin embargo, que las comisiones de honor no exijan que el órgano acusador agregue al procedimiento, desde su inicio, el contenido total de las evaluaciones de control de confianza, para después continuar, e incluso concluir, tomando como prueba plena el mero resultado. Desde luego que le quita la carga de la prueba al denunciante, pasa dicha carga probatoria al policía acusado. Lo obliga a conseguir por sus propios medios las constancias totales de la evaluación de control de confianza a la que fue sometido, para poder tener una defensa adecuada. Esto resulta prácticamente imposible, en razón de que las dependencias evaluadoras ni siquiera reciben oficios de particulares, los policías se encuentran contra reloj debido a los términos del procedimiento, al solicitar a las respectivas comisiones que lleven a cabo la solicitud de las constancias ellos mismos rara vez acuerdan de conformidad, etcétera. Todas las conductas anteriores bajo el pretexto de que nos encontramos ante información delicada que se encuentra catalogada como confidencial por la propia ley. Lo que carece de lógica, en virtud de que aludida

confidencialidad aplica únicamente para terceros, empero de ninguna forma debe ser aplicada para los propios sujetos a la evaluación correspondiente, mucho menos si la necesitan para defenderse en un procedimiento de baja.

En ese sentido, podemos señalar que la presunción de inocencia es vulnerada dentro de los procedimientos de baja de los policías con un grado de interferencia, que deriva de la reforma constitucional, grave. Por lo que debemos proporcionarle el valor numérico de cuatro. Por lo que consecuentemente la fórmula queda por el momento de la siguiente manera:

$$G_{i,j} = \frac{I_i(4) * S_i}{I_j * S_j}$$

Enseguida se otorga valor al grado de satisfacción al derecho a la seguridad pública en beneficio de la población. Es prudente dar el equivalente a una satisfacción leve por las mismas razones que fueron expuestas en el ejercicio de ponderación efectuado respecto a la estabilidad en el empleo. Por lo que la fórmula queda de la siguiente manera al proporcionar el grado de satisfacción de uno:¹⁹³

$$G_{i,j} = \frac{I_i(4) * S_i}{I_j(1) * S_j}$$

Enseguida se proporciona valor al grado de interferencia epistémica al principio de presunción de inocencia en perjuicio de los policías, Mismo que se considera interferido cada que da inicio al procedimiento administrativo de forma deficiente, únicamente con el oficio del resultado de las evaluaciones de control de confianza. Situación que hace prácticamente imposible la defensa del policía, porque se le arroja de forma fáctica la carga probatoria de forma injustificada. La afectación a este principio únicamente queda manifestada cuando se da inicio en estos términos a un

¹⁹³ Sobre los argumentos por los cuales se otorgó el grado de satisfacción leve al derecho humano de seguridad pública a favor de la población mexicana, véase *supra*, p. 168.

procedimiento de baja. Porque también se debe reconocer que habrá instituciones donde se lleve a cabo el procedimiento con la totalidad de las constancias de las evaluaciones de control de confianza que resultaron reprobatorias. Lo que disminuye considerablemente la afectación. Al apreciar estas circunstancias se concluye que el grado epistémico de afectación es plausible, por lo que debe ser otorgado el valor numérico de medio, como enseguida se muestra:

$$G_{i,j} = \frac{I_i(4) * S_i(1/2)}{I_j(1) * S_j}$$

Para culminar la precisión numérica en el presente caso de ponderación, se define el grado epistémico de satisfacción del derecho a la seguridad pública. Para lo cual resultan aplicables los mismos argumentos que fueron planteados en el ejercicio de ponderación del derecho a la estabilidad laboral. Entonces se tiene un grado de satisfacción no evidentemente falso equivalente a un cuarto,¹⁹⁴ por lo que nuestra fórmula finalmente queda de la siguiente manera:

$$G_{i,j} = \frac{I_i(4) * S_i(1/2)}{I_j(1) * S_j(1/4)}$$

Al efectuar la operación aritmética correspondiente, arroja el siguiente resultado.

$$G_{i,j} = \frac{(4) * (1/2)}{(1) * (1/4)} = 8$$

Del resultado del ejercicio de ponderación se concluye que es mucho mayor el grado de interferencia en el principio de presunción de inocencia en perjuicio de los

¹⁹⁴ Sobre los argumentos por los cuales se otorgó el grado de satisfacción epistémico de no evidentemente falso al derecho humano de seguridad pública a favor de la población mexicana, véase *supra*, p. 172.

policías, que el grado de satisfacción del derecho humano a la seguridad pública. Por lo anterior el acto de autoridad que afecta este derecho, es decir, la reforma constitucional de 2008, transgrede injustificadamente el derecho fundamental a que se presuma la inocencia.

F. Ponderación entre la no discriminación (igualdad) y la seguridad pública

De nueva cuenta se hace la observación de los pesos abstractos de los derechos humanos a la igualdad y la seguridad pública. Mismos que se eliminan entre ellos por tener el mismo valor por mandado constitucional. Por otro lado, debemos otorgar grado de interferencia del derecho humano a la no discriminación en perjuicio del policía por las razones siguientes.

Los elementos policiales son sujetos a la transgresión del derecho humano a la no discriminación al momento de ser dados de baja mediante un procedimiento administrativo, por el simple hecho de que, como ya fue mencionado, en los resultados emitidos por los centros evaluadores, en las pequeñas observaciones que les hacen a los elementos policiales, les es mencionado frecuentemente que se presumen nexos con el crimen organizado.

Esta situación pone al elemento de policía en una posición vulnerable ante la sociedad al momento de la terminación de su carrera policial. Particularmente al buscar un nuevo trabajo. Una entrevista laboral en la que se preguntar cómo dejó su anterior empleo al policía, tiene como consecuencia que los elementos policiales respondan que fueron dados de baja porque la corporación consideró que son elementos de seguridad carentes de confiabilidad, porque se presume que tienen nexos con el crimen organizado o que son corruptos.

Ahora que han sido valoradas las circunstancias discriminatorias de los elementos de policía. Resta señalar que el valor que se le da al grado de interferencia en este caso es medio. Porque debe entenderse que el contexto en el que se desenvuelven los policías deriva de un contexto histórico y social, que no

precisamente emana como un resultado de la reforma constitucional. Esto en relación a que, son precisamente los actos jurídicos derivados de dicha reforma, lo que ponen en una situación de discriminación aún más grave a los policías. Razones por las cuales se proporciona un grado de interferencia con valor de 2 como enseguida se plasma:

$$G_{i,j} = \frac{I_i(2) * S_i}{I_j * S_j}$$

En el mismo sentido, se debe valorar el grado de satisfacción al derecho a la seguridad pública en beneficio de la población del país. Para lo cual es prudente dar el grado de satisfacción leve por las mismas razones que fueron expuestas en el ejercicio de ponderación efectuado respecto a la estabilidad en el empleo. Situación por la que nuestra fórmula queda de la siguiente manera al proporcionar valor numérico de grado de satisfacción de uno:¹⁹⁵

$$G_{i,j} = \frac{I_i(2) * S_i}{I_j(1) * S_j}$$

Lo siguiente en definir el grado de interferencia epistémica en este caso, para lo que debe ser tomado en cuenta que se considera que esta transgresión al derecho humano de no discriminación es plausible. En razón de que únicamente se podría materializar al momento de culminar un procedimiento de baja policial, con una serie de características específicas. Esto en relación a que estas características fueron hechas realidad de forma sistemática por algún tiempo, por lo que daremos el valor numérico de un medio a esta interferencia, para que la fórmula quede como enseguida se muestra:

¹⁹⁵ Sobre los argumentos por los cuales se otorgó el grado de satisfacción leve al derecho humano de seguridad pública a favor de la población mexicana, véase *supra*, p. 168.

$$G_{i,j} = \frac{I_i(2) * S_i(1/2)}{I_j(1) * S_j}$$

Para concluir el presente ejercicio de ponderación, debe hacerse la precisión numérica del grado epistémico de satisfacción del derecho a la seguridad pública. En este aspecto resultan aplicables los mismos argumentos que fueron planteados en el ejercicio de ponderación del derecho a la estabilidad laboral. Como consecuencia tenemos un grado de satisfacción no evidentemente falso equivalente a un cuarto,¹⁹⁶ por lo que nuestra fórmula finalmente queda de la siguiente manera:

$$G_{i,j} = \frac{I_i(2) * S_i(1/2)}{I_j(1) * S_j(1/4)}$$

Ahora se efectúa la operación aritmética correspondiente, misma que arroja el siguiente resultado:

$$G_{i,j} = \frac{(2) * (1/2)}{(1) * (1/4)} = 4$$

Del resultado del ejercicio de ponderación, se concluye que es mayor el grado de interferencia en el principio de no discriminación en perjuicio de los policías, que el grado de satisfacción del derecho humano a la seguridad pública. Por lo que la reforma constitucional de 2008 transgrede injustificadamente el derecho humano a la igualdad.

¹⁹⁶ Sobre los argumentos por los cuales se otorgó el grado de satisfacción epistémico de no evidentemente falso al derecho humano de seguridad pública a favor de la población mexicana, véase *supra*, p. 172.

G. Ponderación entre la salud y la seguridad pública

De nuevo se hace la observación de los pesos abstractos de los derechos humanos a la salud y la seguridad pública. Que se eliminan entre ellos por tener el mismo valor en abstracto conforme al precepto 1º constitucional. Motivo por el cual son eliminados de la fórmula en el presente test de ponderación. En este orden, se define el grado de interferencia en el derecho humano a la salud derivado del acto legislativo consistente en la reforma constitucional en materia de seguridad de 2008.¹⁹⁷

Es importante recordar que uno de los principales motivos por los que son iniciados los procedimientos de baja, es haber obtenido un resultado reprobatorio en la evaluación de control de confianza. También es crucial destacar que una de las pruebas que compone esta evaluación es la médica, misma que de ser reprobada arroja como consecuencia que también el resultado final de la evaluación de control de confianza sea reprobatorio. Resultado que sirve de sustento para dar inicio al procedimiento de baja de los policías.

La etapa médica se enfoca en la detección de patologías que se vinculan directamente con las actividades que desempeña el policía. La finalidad es identificar riesgos de salud del personal policiaco activo. Se busca verificar que el estado de salud del evaluado permita el cumplimiento de las funciones del puesto. Es una prueba cuyo objetivo es la detección de padecimientos que impidan el desempeño de la función policial. Procura identificar padecimientos como hipertensión, obesidad, sobrepeso o poco peso acorde a la edad y estatura, alguna enfermedad contagiosa, crónica o lesión de riesgo para el trabajo policial.

Otras etapas que es importante mencionar en este apartado, porque también sirven como sustento para reprobación las evaluaciones de control de confianza y tienen estrecha relación con el derecho a la salud, son las etapas psicológica y toxicológica.

¹⁹⁷ Sobre la transgresión al derecho humano a la salud en perjuicio de los policías, véase *supra*, p. 132.

Al reprobar cualquiera de las fases mencionadas, también se obtiene un resultado reprobatorio al final de la evaluación de control de confianza.

Es en este contexto que se advierte la transgresión al derecho humano a la salud en perjuicio de los elementos de seguridad pública. En razón de que de ninguna forma es suficiente justificación el hecho de que un policía sufra de una enfermedad, ya sea de naturaleza física, mental o de adicción, para determinar que dicho elemento debe ser dado de baja de la corporación policiaca. Determinar la baja de los policías por padecer problemas de salud físicos, psicológicos o de adicciones, es una clara violación al derecho humano a la salud. Debido a que se han identificado sus problemas de salud, y en lugar de reconocer los mismos para buscar una solución y remediar este tipo de padecimientos, se termina con la carrera policial del elemento. Dejándolo a su suerte, sin siquiera contar con un seguro médico al que pueda acudir para solucionar dichos problemas.

Es por estas razones por las que se considera que existe un grado de interferencia grave en el derecho humano a la salud en perjuicio de los policías. Por lo que lo procedente es otorgarle el valor de cuatro en la fórmula, como enseguida se muestra:

$$G_{i,j} = \frac{I_i(4) * S_i}{I_j * S_j}$$

Ahora se debe valorar el grado de satisfacción al derecho a la seguridad pública en beneficio de la población. Es válido proporcionar el grado de satisfacción leve por las mismas razones que fueron expuestas en el test de proporcionalidad efectuado respecto a la estabilidad en el empleo. Como consecuencia la fórmula queda de la siguiente manera al proporcionar valor numérico de grado de satisfacción de uno:¹⁹⁸

$$G_{i,j} = \frac{I_i(4) * S_i}{I_j(1) * S_j}$$

¹⁹⁸ Sobre los argumentos por los cuales se otorgó el grado de satisfacción leve al derecho humano de seguridad pública a favor de la población mexicana, véase *supra*, p. 168.

Corresponde proporcionar valor al grado epistémico de interferencia del derecho humano a la salud, mismo que se considera cierto o seguro. Debido a las estadísticas de problemas de salud de los policías, en estrecha relación a la facilidad con la que ahora pueden ser dados de baja, sin responsabilidad de reinstalación en caso de que sea ilegal, debido a la reforma constitucional. Motivos por los que se proporciona el numeral uno respecto a este grado de interferencia, como enseguida se muestra:

$$G_{i,j} = \frac{I_i(4) * S_i(1)}{I_j(1) * S_j}$$

Para concluir el presente ejercicio de ponderación de derechos fundamentales, debe hacerse la precisión numérica del grado epistémico de satisfacción del derecho a la seguridad pública. En este caso también son aplicables los mismos argumentos que fueron planteados en el ejercicio de ponderación del derecho a la estabilidad laboral. Entonces tenemos un grado de satisfacción no evidentemente falso equivalente a un cuarto.¹⁹⁹ Por lo que nuestra fórmula finalmente queda de la siguiente manera:

$$G_{i,j} = \frac{I_i(4) * S_i(1)}{I_j(1) * S_j(1/4)}$$

Ahora que tenemos la totalidad de los valores de la fórmula del peso, se efectúa la operación aritmética correspondiente, que arroja el siguiente resultado:

$$G_{i,j} = \frac{(4) * (1)}{(1) * (1/4)} = 16$$

¹⁹⁹ Sobre los argumentos por los cuales se otorgó el grado de satisfacción epistémico de no evidentemente falso al derecho humano de seguridad pública a favor de la población mexicana, véase *supra*, p. 172.

Del resultado del ejercicio de ponderación, se concluye que es superlativamente mayor el grado de interferencia en el derecho humano a la salud en perjuicio de los policías, que el grado de satisfacción del derecho humano a la seguridad pública. Por lo anterior la reforma constitucional de 2008 transgrede injustificadamente el derecho humano en comento.

CONCLUSIÓN

Los resultados obtenidos de la presente investigación jurídica arrojan diversas conclusiones. Podemos advertir que el policía se encuentra inmerso en un contexto social, legal y laboral, claramente vulnerable. Mismo que hace que las transgresiones a sus derechos humanos sean poco visibilizadas por la mayoría de la sociedad.

Igualmente quedó evidenciado que las condiciones jurídicas y laborales en las que desempeñan sus funciones los elementos de seguridad son transgresoras de derechos humanos en su perjuicio. Violaciones a derechos fundamentales que surgen de la reforma al artículo 123, apartado B, fracción XIII constitucional. En virtud de que la prohibición de reinstalación de los elementos policiales, a pesar de que hayan probado que su baja fue ilegal, permite una serie de violaciones a los derechos fundamentales en oprobio de los policías. Lo anterior en relación con el hecho de que históricamente la relación entre Estado y policías ha sido colocada fuera del carácter laboral. Lo que tampoco tiene justificación suficiente.

Al momento de efectuar el ejercicio de ponderación entre la seguridad pública y cada uno de los derechos humanos violentados en perjuicio de los policías, se pudo apreciar que, ninguna transgresión a los derechos fundamentales en perjuicio de los policías y en beneficio de la seguridad pública, encuentra una justificación argumentativa. Por el contrario, estas violaciones de derechos resultan claramente desproporcionadas e irracionales.

La restricción de los derechos humanos en perjuicio de los elementos de policía, no es la mejor solución para beneficiar la seguridad pública, ni para controlar

el tema de la corrupción en el país. Contrario a las reformas constitucionales restrictivas de derechos humanos de 2008, existen formas más adecuadas de abordar el tema de la seguridad pública y del adecuado funcionamiento de las instituciones encargadas de la misma.

Algunas de las claves para gozar de instituciones policiales de prestigio y con índices menores de corrupción son, la preparación inicial que se les proporciona a los elementos de seguridad pública, es imposible que en sus academias de seis meses o un año salgan debidamente capacitados para ejercer funciones inherentes a la actividad policial; se debe tomar con seriedad el trabajo policiaco, efectuando programas de preparación similares o análogos a los de una carrera universitaria.

Otra cuestión que se considera clave para mejorar las instituciones de seguridad pública, son las condiciones salariales y laborales de los elementos. Se ha visto en esta investigación que las mismas de ningún modo son las adecuadas, Incluso propician de manera indirecta las conductas de corrupción.

Es importante destacar el hecho de que, las bajas de los elementos policiales deberían ser resueltas por un órgano independiente a la corporación de seguridad pública que pretende dar de baja. Con el objetivo de garantizar el respeto de los derechos del policía durante el procedimiento de terminación de la carrera policial.

Además se considera injustificada la confidencialidad de las evaluaciones de control de confianza. No tiene justificación que el desarrollo y resultados de las evaluaciones sean ocultados a la sociedad, mucho menos a los sujetos a cada una de las evaluaciones. Por el contrario, la transparencia obliga a que las evaluaciones mejoren y sean aplicadas con procedimientos de calidad. De la misma manera, las mismas no deben ser tomadas en cuenta tajantemente para determinar la baja de un elemento. Sino que se debería analizar cada caso en particular y concatenarlo con otros medios probatorios.

Esta política no solamente atiende al tema de seguridad, al apreciar esta situación de una manera amplia, debemos advertir que el tema de la seguridad pública es primordial para que el Estado Mexicano pueda ofrecer a las grandes empresas transnacionales espacios adecuados para invertir. Es entonces que,

además de la situación policial como medida urgente para, en apariencia mejorar la seguridad pública, también se consideraron restricciones naturaleza laboral, Tales como el reconocimiento de la figura de empleo por intermediario, los contratos a prueba, la capacitación inicial, la situación de la reforma laboral. Que promueven la inestabilidad en el empleo e incentivan la rotación de personal sin que generen derechos laborales. “La precarización del empleo es uno de los efectos del macroproceso que llamamos globalización en la legislación laboral.”²⁰⁰

Esta situación alcanzó a los policías, específicamente identificamos que la reforma constitucional de 2008 “legalizó el despido injustificado del personal de las áreas de Seguridad Pública.”²⁰¹ Este es un ejemplo de un claro detrimento de la clase trabajadora. Con independencia de que el gobierno mexicano jamás ha aceptado tal carácter a los elementos policiacos.

Lo anterior hace cuestionarse ¿hasta dónde pueden llegar estas restricciones a los derechos laborales y humanos de los policías para obtener un supuesto beneficio de la seguridad pública? Mismo que, a su vez, repercute en “[...] aras de promover la inversión, la generación de empleos y el crecimiento económico.”²⁰² Particularmente en los ejercicios de ponderación efectuados puede apreciarse que estas restricciones de derechos, de ninguna forma encuentran una adecuada justificación, pues los resultados en materia de seguridad son claramente adversos.

A manera de positivismo de combate, debemos mencionar si existe algún modo de combatir estas adversas condiciones policiales. Es ese sentido, es primordial que un policía, al momento de ser notificado que se inició un procedimiento de baja de la carrera policial en su contra, no únicamente se defienda en el procedimiento administrativo, porque resulta muy probable que el resultado de dicho procedimiento será su baja, sin derecho a ser reinstalado a pesar de combatir dicha resolución

²⁰⁰ Guillermo Luévano Bustamante y Daniela Orta Ramírez, “El derecho del trabajo y la Constitución actual. Excepciones más que reglas”, en Guillermo Luévano Bustamante *et. al.* (coords.), *La constitución en perspectiva*, San Luis Potosí, UASLP, 2016, p. 123.

²⁰¹ *Ibid.*, p. 120.

²⁰² *Ibid.*, p. 124.

mediante un juicio de nulidad del acto administrativo o de un juicio de amparo contra una sentencia definitiva.

Lo adecuado es promover un amparo indirecto contra la determinación de iniciar el procedimiento administrativo de baja en su contra. La procedencia de este amparo es precisamente el hecho de que el inicio del procedimiento de baja es considerado un acto de imposible reparación. En razón de que, si se materializa la baja en una sentencia, es evidente que de ninguna manera va a poder regresar a su empleo ante la restricción constitucional. Cabe señalar que este amparo tiene que ser planteado con todas las violaciones que se logren identificar con este acto de autoridad, para poder dejarlo sin efectos.

Ante el marco jurídico actual, cualquier otro medio de defensa posterior a la sentencia que determine la baja del policía, únicamente tiene efectos de indemnizarlo, sin posibilidades de reinstalación. De ahí la importancia de promover el amparo indirecto en contra del inicio del procedimiento y hacer evidentes las transgresiones a derechos humanos desde el inicio.

Es importante que, en cualquier medio de defensa que se pretenda plantear, se solicite que, en la base de datos de Plataforma México, sea señalado que el despido fue injustificado. Esto al menos pone al elemento policial en aptitud de volver a hacer trámites de admisión en alguna otra corporación de seguridad pública.

Por otro lado, se debe intentar llevar esta problemática a instancias internacionales, debido a que la única restricción que tienen los elementos policiales respecto de sus derechos laborales a nivel interamericano es en cuanto a los derechos sindicales, por lo que en teoría podría plantearse alguna estrategia de litigio ante la Corte Interamericana.

En una utópica situación, para el adecuado respeto de los derechos humanos del policía, lo ideal sería comenzar por retirar esa restricción constitucional que prohíbe su reinstalación. Lo que evidentemente resulta complicado. Sin embargo, resulta claro que la situación de violencia y corrupción del país no muestra mejoras con esta medida. Entonces sería prudente escuchar diversas propuestas para efecto

de buscar soluciones a la problemática de la seguridad, velando por el respeto de los derechos fundamentales, tanto de los policías, como de la población en general.

FUENTES

- Alexy Robert, *La construcción de los derechos fundamentales*, Buenos Aires, Ad Hoc, 2010, pp. 93.
- Alexy Robert, *Teoría de la Argumentación Jurídica*, trads. Manuel Atienza e Isabel Espejo, Fráncfort del Meno, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2ª Edición en Español, 1989, pp. 374.
- Alexy Robert, *Teoría de los derechos fundamentales*, trad. Carlos Bernal Pulido, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2ª Edición, 2014, pp. 601.
- Alvarado Mendoza Arturo y Silva Forné Carlos, “Relaciones de autoridad y abuso policial en la Ciudad de México”, *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 73, núm. 3, 2011.
- Andaluz Vegacenteno Horacio, “Más allá de Kelsen: las normas de competencia y la estructura del sistema jurídico”, *Revista Boliviana de Derecho*, 2010, número 9, pp. 32-49.
- Animal Político, “Animal Político”, 2 de agosto de 2012, <http://www.animalpolitico.com/2012/08/impulsamos-una-autentica-politica-de-seguridad-calderon/>, consultado el 7 de junio de 2017.
- Arballo Gustavo, *La transformación del control de constitucionalidad; del test de invalidación al juicio de conformidad*, México, Flores Editor y Distribuidor, 2012.
- Azaola Elena, “Imagen y autoimagen de la policía en la Ciudad de México”, *Revista Veredas*, 2006.
- Azaola Garrido Elena y Ruiz Torres Miguel Ángel, “El rol de la corrupción en la reproducción institucional de la Policía Judicial de la ciudad de México”, en Sergio Aguayo Quezada y Raúl Benítez Manaut (eds.), *Atlas de la seguridad y la defensa de México 2012*, México, Atril excelencia editorial.
- Azaola Garrido Elena y Ruiz Torres Miguel Ángel, “Papeles policiales: abuso de poder y eufemismo punitivo en la Policía Judicial de la ciudad de México”, *Desacatos*, núm. 33, mayo-agosto 2010.
- Azaola Garrido Elena y Ruiz Torres Miguel Ángel, *Investigadores de papel. Poder y derechos humanos entre la Policía Judicial de la Ciudad de México*, México, s.e., 2006.
- Bedolla Bucio Gabriel, “Youtube”, 14 de noviembre de 2013, <https://www.youtube.com/watch?v=2lfax7kbek0>, consultado el 20 de abril de 2017.
- Bergman Marcelo y Flom Hernán, “Determinantes de la confianza en la policía: una comparación entre Argentina y México”, *Perfiles Latinoamericanos*, núm. 40, julio-diciembre, 2012.
- Calderón Hinojosa Felipe, “Estado Mayor”, 31 de julio de 2013, <http://www.estadomayor.mx/30911>, consultado el 6 de junio de 2017.
- Cámara de Diputados, “H. Congreso de la Unión”, <http://www.diputados.gob.mx/sedia/biblio/archivo/SAD-07-08.pdf>, consultado el 5 de junio de 2017.

- Cámara de Diputados, Proceso legislativo de 18 de junio de 2008, “Diputados”, <http://www.diputados.gob.mx/sedia/biblio/archivo/SAD-07-08.pdf>, consultado el 15 de mayo de 2016.
- Carbonell José y Carbonell Miguel, El derecho a la salud; una propuesta para México, México, UNAM, 2013, pp. 166.
- Caro Coria Dino Carlos, La garantía del tribunal imparcial en el derecho internacional de los derechos humanos. Análisis desde el principio de complementariedad de la corte penal internacional, México, Bibliojurídicas UNAM, 2016.
- Causa en Común A.C., “Causa en Común”, 19 de enero de 2016, <http://causaencomun.org.mx/wp-content/uploads/2015/08/Presentacion-DesarrolloPolicial.pdf>, consultada el 5 de agosto de 2016.
- Centro de Control de Confianza, “Centro de Control de Confianza de la Secretaría General de Gobierno del Gobierno de Estado de México”, http://ccc.edomex.gob.mx/para_que%20sirven_evaluaciones_cc, consultado el 27 de febrero de 2017.
- Centro de Evaluación y Control de Confianza del Estado de San Luis Potosí, “Centro de Evaluación y Control de Confianza del Estado de San Luis Potosí”, <http://www.cecceslp.gob.mx/>, consultado el 26 de febrero de 2017.
- Centro Nacional de Certificación y Acreditación, “Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública”, http://www.secretariadoejecutivo.gob.mx/docs/pdfs/certifiacion_acreditacion/1%20LINEAMIENTOS/1%20LINEAMIENTOS_GENERALES_DE_OPERACION.pdf, consultado el 25 de febrero de 2017.
- Christophe83unam, “YouTube”, <https://www.youtube.com/watch?v=9cVQ4Ux6-eM>, consultada el 8 de febrero de 2016.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe de la UNO, “Comisión Económica para América Latina y el Caribe”, <http://www.cepal.org/ilpes/noticias/paginas/1/52961/Doc-37.pdf>, consultada el 14 de noviembre de 2016.
- Comisión Nacional de los Derechos Humanos, “CNDH México”, http://cndh.org.mx/Derecho_Garantia_Legalidad, consultado el 10 de abril de 2017.
- Consulta Mitofsky,” Consulta Mitofsky”, <http://consulta.mx/index.php/estudios-e-investigaciones/mexico-opina/item/575-confianza-en-instituciones>, consultada el 17 de marzo de 2016.
- Coronato Rodríguez Francisco, “Youtube”, 14 de noviembre de 2013, <https://www.youtube.com/watch?v=SDsf8fpkHaQ>, consultado el 15 de marzo de 2017.
- Dávalos M. José, “Biblioteca Jurídica Virtual UNAM”, <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/2/639/11.pdf>, consultado el 20 de abril de 2017.
- Excélsior, “Excélsior”, 9 de octubre de 2014, <http://www.excelsior.com.mx/nacional/2014/10/09/985956>, consultado el 5 de octubre de 2015.

- Ferrajoli Luigi, Derecho y razón, teoría del garantismo penal, trads. Perfecto Andrés Ibáñez, Alfonso Ruiz Miguel, Juan Carlos Bayón Mohino, Juan Terradillos Basoco, Rocío Cantarero Bandrés, Madrid, Editorial Trotta, 1989.
- Flores Banda Ricardo, La violación a los derechos humanos del ex integrante de las instituciones de seguridad pública dado de baja sin causa justificada, tesis, San Luis Potosí, UASLP, 2014.
- Flores Imer B., “Una visita a Hans Kelsen en México”, Problema. Anuario de Filosofía y Teoría del Derecho, 2014, núm. 8, pp. 53-94.
- Floris Margadant Guillermo, Introducción a la Historia del Derecho, México, Esfinge, 2006.
- Fondevila Gustavo, “Nuestra policía ideal”, El Cotidiano, núm. 153, enero-febrero, 2009.
- Gasparello Giovanna, “Policía Comunitaria de Guerrero, investigación y autonomía”, Política y Cultura, núm. 32, 2009.
- González Ruiz Samuel et al. Seguridad pública en México: problemas, perspectivas y propuestas, México, UNAM, 1994, pp. 192.
- Houtart Francois, El Bien Común de la Humanidad, Ecuador, Centro de Estudios Jurídicos y Sociales Mispat, 2015.
- Kelsen Hans, La garantía jurisdiccional de la Constitución, trad. Rolando Tamayo Salmorán, UNAM, 1ª reimpr., 2016, pp. 107.
- López Oliva José O., “La consagración del principio de seguridad jurídica como consecuencia de la Revolución Francesa de 1789” Prolegómenos. Derechos y Valores, 2011, XIV, pp. 121-134.
- Lozano Guerrero Fidel et al., Los derechos humanos en el momento actual, Torreón, Editora Laguna S.A. de C.V., 2012, p. 319 y 320.
- Luévano Bustamante Guillermo y Orta Ramírez Daniela, “El derecho del trabajo y la Constitución actual. Excepciones más que reglas”, en Guillermo Luévano Bustamante et. al. (coords.), La constitución en perspectiva, San Luis Potosí, UASLP, 2016, pp. 164.
- Martínez Bernal Juan Carlos, “Blog Bernal27”, 27 de septiembre de 2013, <https://bernal27.blogspot.mx/2013/09/exámenes-de-control-y-confianza.html>, consultado el 1 de marzo de 2017.
- Martínez Garnelo Jesús, Seguridad Pública Nacional, México, Porrúa, 1999, p. 30.
- Medina Arellano María de Jesús, Decisiones relevantes de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, número 84. Derecho a la salud, México, SCJN y UNAM, 2016, pp. 147.
- Moreso José Juan, “Alexy y la aritmética de la ponderación”, en Ernesto Garzón Valdés (dir.), Derechos sociales y ponderación, Madrid, Fontarama, 2007, pp. 223-248.
- Muedano Marcos, “El Universal”, 10 de abril de 2014, <http://archivo.eluniversal.com.mx/nacion-mexico/2014/padece-la-policia-federal-obesidad-1002277.html>, consultada el 16 de marzo de 2016.
- Nava García José Gregorio, “Doctrina y Filosofía de los Derechos Humanos: Definición, Principios, Características y Clasificaciones”, Razón y Palabra, 2012, vol. 17, núm. 81, Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, pp. 27.
- Observatorio Nacional Ciudadano, “Observatorio Nacional Ciudadano, Justicia, Seguridad y Legalidad”, 2016, <http://onc.org.mx/2017/06/29/incidencia-de-los-delitos-de-alto-impacto-en-mexico/>, consultado el 1 de julio de 2017.

- Olivares Ferreto Edith, "Condiciones sociolaborales de los cuerpos policiales y seguridad pública", *Análisis Político*, diciembre 2010.
- Onofre Michelle, "Youtube", 14 de noviembre de 2013, <https://www.youtube.com/watch?v=2lfax7kbek0>, consultado el 16 de marzo de 2017.
- Onofre Michelle, "Youtube", 14 de noviembre de 2013, <https://www.youtube.com/watch?v=JKiURQwmG3o>, consultado el 13 de marzo de 2017.
- Onofre Michelle, "Youtube", 14 de noviembre de 2013, <https://www.youtube.com/watch?v=SDsf8fpkHaQ>, consultado el 13 de marzo de 2017.
- Organización Mundial de la Salud, "Organización Mundial de la Salud", <http://www.who.int/topics/obesity/es/>, consultado el 20 de mayo de 2017.
- Orlando Montserrat Juan, "Estabilidad laboral y flexiseguridad", *Observatorio Laboral Revista Venezolana*, julio-diciembre, 2014, vol. 7, núm. 14, pp. 51- 68.
- PAE Proyección y Administración Empresarial, "PAE Proyección y Administración Empresarial", <http://www.pae.cc/estudios-socioeconomicos/>, consultado el 2 de marzo de 2017.
- Pelayo Torres María Candelaria y Loaiza Martínez Alberto, "Facultad Libre de la Autoridad para Reinstalar a los Miembros de las Corporaciones Policiales como Resultado del Juicio de Ponderación" en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, UNAM, número 140, 2014.
- Ramírez Marín Juan, *Seguridad Pública y Constitución*, México, Porrúa, 2003.
- Real Academia de la Lengua Española, "Diccionario de la Academia Española", <http://dle.rae.es/?id=X7MRZku>, consultado el 17 de mayo de 2017.
- Real Academia Española, "Diccionario de Lengua Española", <http://dle.rae.es/?id=aBpHmn0>, consultado el 13 de febrero de 2017.
- Real Academia Española, "Diccionario del Español Jurídico", <http://dej.rae.es/#/entry-id/E235270>, consultado el 13 de febrero de 2017.
- Redfield Roberto, "El calpulli-barrio en un pueblo mexicano actual", *Nueva Antropología. Revista de Ciencias Sociales*, tomo 18, 1982, pp. 85-98.
- Rivera Corina, "ETN Noticias", 15 de marzo de 2016, <http://etnnoticias.com/2016/03/una-torta-y-un-frasco-de-agua-pintada-dan-de-comer-a-policias-que-cuidan-la-feria-irapuato/>, consultada el 16 de marzo de 2016.
- Rodríguez Zepeda Jesús, "Una idea teórica de la no discriminación", en Carlos de la Torre Martínez (coord.), *Derecho a la no discriminación*, Distrito Federal, Universidad Autónoma de México, Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación, Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, 2006, pp. 29-56.
- Salazar Soni Francisco Javier, "Policía profesional o profesionista", en *Ensayos sobre seguridad una perspectiva*, San Luis Potosí/Aguascalientes, UASLP y Centro de Estudios Jurídicos y Sociales Mispát A.C., 2011.
- SDPnoticias, "SDPnoticias", 10 de marzo de 2016, <http://www.sdpnoticias.com/nacional/2016/03/10/reprueban-examen-de-control-y-confianza-112-mil-policias>, consultada el 16 de marzo de 2016.

- Secretaría de Gobernación, “Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad”, http://www.secretariadoejecutivo.gob.mx/docs/pdfs/certifiacion_acreditacion/ESTATU_SDECCAL301014.pdf, consultado el 5 de marzo de 2017.
- Secretaría de Seguridad Pública de la Ciudad de México, “Secretaría de Seguridad Pública de la Ciudad de México”, <http://data.ssp.cdmx.gob.mx/chj.html>, consultada el 5 de febrero de 2017.
- Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, “Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública”, http://www.secretariadoejecutivo.gob.mx/docs/pdfs/certifiacion_acreditacion/5%20NU EVO%20ESQUEMA%20DE%20EVALUACION%20FOCALIZADO/1%20DOCUMENT O_EJECUTIVO.pdf, consultado el 3 de marzo de 2017.
- Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, “Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública”, http://www.secretariadoejecutivo.gob.mx/work/models/Policia_Estatal_Acreditabile/Resource/45/CT_VALORES_ETICOS_Y_JURIDICOS_8JUN.pdf, consultado el 10 de marzo de 2017.
- Serna Marisol, “Plano Informativo”, 12 de abril de 2012, <http://planoinformativo.com/nota/id/190106/noticia/seria-invalida-evaluacion-de-control-de-confianza-realizada-en-slp.html>, consultado el 4 de marzo de 2017.
- Sirimarco Mariana, “El abordaje del campo policial. Algunas consideraciones en torno a la formación inicial: entre la praxis y las reformas”, *Jurídicas*, Vol. 6, Núm. 2, julio-diciembre, 2009.
- Suprema Corte de Justicia de la Nación, “Semanario Judicial de la Federación”, <https://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/Paginas/DetalleGeneralScroll.aspx?id=26227&Clase=DetalleTesisEjecutorias&IdTe=2011397>, consultado el 22 de enero de 2017.
- Torruco Salcedo Sitlali, *El principio de legalidad en el ordenamiento jurídico mexicano*, Ciudad de México, *Bibliojurídicas UNAM*, 2009, pp. 24.
- Trejo Sánchez Karina, “Estabilidad en el empleo y despido individual en la legislación laboral mexicana”, *El Cotidiano*, 2011, núm. 170, pp. 79-87.
- Valencia Ramírez Verónica Guadalupe, “Seguridad pública como un derecho humano”, en Tomás Trujillo Flores (ed.), *La seguridad pública como un derecho humano. 5º certamen de ensayo sobre derechos humanos*, Ciudad de México, Comisión de Derechos Humanos del Estado de México, 2002.
- Vargas Morgado Jorge, *La Policía, Condición Jurídica*, México, *Liber Iuris Novum*, 2011.
- Yañez Romero José Arturo, *Políticas pública y función policial para los municipios de México*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, s. a.