

**UNIVERSIDAD
PANAMERICANA**

**HACIA UNA REIVINDICACIÓN DE
LOS DERECHOS DE LOS POLICÍAS**

**A LA LUZ DEL DERECHO INTERNACIONAL
DE LOS DERECHOS HUMANOS**

ADRIÁN VELÁZQUEZ QUEVEDO

DR. EMILIO MAUS RATZ

DIRECTOR DE TESIS

CIUDAD DE MÉXICO

MAYO 2021

Me van a faltar páginas para agradecer a las personas que se han involucrado en la realización de este trabajo, sin embargo merecen reconocimiento especial mi Madre que con su esfuerzo y dedicación me ayudo a no decaer cuando todo parecía complicado e imposible. A mi esposa Itzetl por su incondicional apoyo y noches de desvelo.

De igual forma, agradezco a la Universidad Panamericana y a mi Director de Tesis, que gracias a sus consejos y correcciones hoy puedo culminar este trabajo. A los Docentes que compartieron sus conocimientos y experiencias para fortalecer mi crecimiento profesional

HACIA UNA REIVINDICACIÓN DE LOS DERECHOS DE LOS POLICÍAS

A LA LUZ DEL DERECHO INTERNACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS

ÍNDICE

Introducción.....	I
Capítulo I. El estatus jurídico de la Policía en México.	1
I.1. Los antecedentes de la Policía en México.	1
I.1.1. Los Aztecas.....	1
I. 1. 2. México Independiente.....	3
I.1.3. Porfiriato.	5
I.1.4. Época Post-Revolucionaria.	8
I.2. La Policía en la Constitución Política Mexicana- Época Moderna.....	11
I.2.1. Reforma de 1994 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	11
I.2.2. Reforma de 2008 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	13
Capítulo II. Condiciones normativas de los Policías en México.....	16
II.1. Controles para la permanencia en los cuerpos de seguridad pública.....	18
II.1.1. Formación y Capacitación.	19
II.1.2. Evaluación del desempeño	21
II.1.3. Control de Confianza.	22
II.2. Régimen Disciplinario.....	25
II.3. Registro Nacional de Personal de Seguridad Pública.....	27
Capítulo III. Instrumentos Internacionales de Derechos Humanos (Derecho al Trabajo y No discriminación).	29
III.1. Derecho al Trabajo en la legislación mexicana.....	30
III.2. Derecho al Trabajo en el Derecho Internacional de Derechos Humanos.....	34
III.2.1. El derecho a la estabilidad laboral.....	37
III.2.1. No Discriminación Laboral.	38

III.3. Estatus de los Policía en México.....	45
III. 4. Consideraciones sobre la implementación del Sistema Nacional de Seguridad Pública. ...	47
III. 4. 1. Certificado Único Policial.....	55
III.5. Consideraciones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.....	59
IV. Control de convencionalidad en las instituciones de seguridad, como autoridades administrativas obligadas a respetar, promover y garantizar los derechos humanos.....	71
IV.1. Control Constitucional	71
IV.1.1. Las Autoridades Administrativas y el Control de Constitucionalidad	73
IV.2. Restricciones constitucionales.	76
IV.3. Derechos en conflicto (derecho al trabajo, recurso judicial efectivo, presunción de inocencia).....	79
IV.3.1. Relación Administrativa como un Acto Condición.	81
IV.3.2. Prohibición en la reinstalación.....	84
IV.3.3. Inscripción en el Registro Nacional de Seguridad Pública.	92
V. Conclusiones	95
VI. Bibliografía.....	103

Introducción

La seguridad pública, como función del Estado tiene como fines primordiales, salvaguardar la vida, integridad y el patrimonio de las personas, así como contribuir a la generación del orden y la paz públicos.

Ello hace imprescindible una efigie de respeto y presencia del Gobierno a través de sus policías, servidores públicos que por su naturaleza civil mantienen un contacto de proximidad con la ciudadanía, que los obliga a conservar una imagen de integridad, pulcritud, respeto y profesionalismo.

Lamentablemente hablar de policías en nuestros días, muchas veces nos traslada a eventos desagradables, a malas experiencias, desconfianza, malos tratos, violaciones de derechos humanos, extorsiones, corrupción, secuestros, homicidios, entre otras cosas.

Lo que nubla nuestra capacidad para voltear la mirada y percibir al policía como un ciudadano sujeto de derechos, quien como todos tiene una familia, obligaciones económicas, y mucho menos como un trabajador, quien debe cumplir con cargas de trabajo excesivas, sin la posibilidad de reclamar el pago de horas extras, con un nivel de riesgo muy alto, sueldos miserables y menospreciado por la sociedad.

En esta realidad, tenemos que la gran mayoría de los policías a nivel federal se ven obligados a dejar por largos periodos sus lugares de residencia, tomando una enorme distancia con sus esposas e hijos, con quienes logran reunirse esporádicamente, reduciendo paulatinamente su vínculo familiar, la carencia de servicios de seguridad social impide a los policías trasladar a sus lugares de comisión a sus familiares directos al no contar con facilidades para la vivienda y educación de sus descendientes —como existe en el ejército y la marina— este distanciamiento incide algunas veces en la separación familiar.

Condiciones que debilitan notablemente la eficacia y eficiencia para combatir la inseguridad y que pese a tales circunstancias, son los encargados de velar por nuestra seguridad y la de nuestras familias.

Por otro lado, pese a la relevancia de las funciones que tienen encomendadas los policías, a nivel constitucional les fue impuesto un sistema en el que se consideraron esquemas de capacitación, profesionalización, así como un sistema de seguridad social complementario, sin embargo, el Estado mexicano no ha logrado su implementación.

Es así que, entre otras cosas, el artículo 123, apartado B, fracción XIII de la Constitución, dispuso que las instituciones de seguridad pública se regirán por su propias leyes, bajo un esquema que el Poder Judicial de la Federación determinó como una relación administrativa con el Estado y no laboral, como el resto de los servidores públicos considerados en el apartado B del citado precepto, que si bien esto pretendía ser un aliciente para estos servidores públicos en virtud de que se consideró en este precepto constitucional un sistema *complementario*¹ en materia de seguridad social, hoy en día esto no se ha materializado.

Este régimen de excepción dispone que los integrantes de estos cuerpos policiales podrán ser separados de sus cargos si no cumplen con los requisitos para permanecer en dichas instituciones y sin que proceda su reincorporación en caso de que la autoridad jurisdiccional resolviera que la separación, remoción, baja, cese o cualquier otra forma de terminación del servicio fue injustificada.

Lo anterior en contraposición a lo dispuesto por el artículo 1º Constitucional, en el que el Constituyente Permanente estableció como obligación de *todas las autoridades del país* la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los Derechos Humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.

Con lo que se vislumbra que la reforma constitucional de 2008 en materia penal y seguridad pública no se encuentra alineada con la similar al artículo 1 de nuestra carta magna de 2011, como lo veremos en el cuerpo de la presente investigación.

Por otra parte, tenemos que las investigaciones a nivel internacional, así como en nuestro país, primordialmente atienden a perspectivas que ponen a los policías como sujetos que violentan los derechos humanos de los ciudadanos —al ser al ser la desentonación del

¹ Es de resaltarse que el termino complementario denota una acción de completar o perfeccionar algo.

Estado en la que reside la legitimidad del uso de la fuerza— lo que dificulta desde el aspecto académico que aquellos que se interesan en indagar en los fenómenos sociales relacionados con la seguridad pública tener un enfoque que coloque al policía como sujeto de derechos. Ello se puede constatar desde cualquier buscador de internet, pues si realizamos una búsqueda referente al tema que nos ocupa, inicialmente nos arrojan noticias locales, y en su caso, internacionales (dependiendo de su impacto mediático) en los que los policías son señalados como ofensores de derechos humanos, así como señalamientos por parte de organizaciones de la sociedad civil en las que hacen evidentes la falta de competencias o los excesos en el uso de la fuerza.

No obstante, en la presente investigación ubicaremos como objeto de estudio la importancia del reconocimiento de los derechos humanos de los elementos encargados de velar por nuestra seguridad, así analizaremos si el régimen constitucional impuesto a los miembros de las corporaciones policiales se encuentra en sintonía con las bases mínimas establecidas por los instrumentos del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, de los que México ha ratificado su compromiso para su observancia en el derecho interno.

Comenzaremos dando una breve reseña histórica de los antecedentes y evolución que ha tenido la policía en nuestro país, para ello expondrá el contexto en que se ha dado su actuación, así como su proceso de inclusión en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, deteniéndonos particularmente en la reforma constitucional de 2008, en materia de seguridad pública.

En el capítulo II, como parte de las condiciones socio-laborales de los policías en México, se expondrán los controles establecidos para la permanencia de éstos como miembros de los cuerpos policiales, agrupándolos para su estudio en tres tipos, *formación y capacitación, evaluación del desempeño y control de confianza*, de igual manera abordaremos las consideraciones normativas referentes al Régimen Disciplinario y el Registro Nacional de Personal de Seguridad Pública, así como criterios sostenidos por la Suprema Corte de Justicia, en los que se determinó que los cuerpos policiales guardan una relación administrativa con el Estado y no laboral como el resto de los servidores públicos, lo cual presupone que no cuentan con derechos fundamentales contenidos en la Constitución y los

Tratados Internacionales, de los que el Estado Mexicano forma parte, y únicamente gozan de los aparentes beneficios que las leyes reglamentarias les proporcionan.

A manera de tener un esquema de debate en contraposición a la regulación constitucional y criterios sostenidos por el Poder Judicial de la Federación, en los que se desconoce la relación laboral de los policías y el Estado, en el capítulo III, analizaremos algunas de las prerrogativas sobre el derecho al trabajo, igualdad y no discriminación a que se refieren los instrumentos del Derecho Internacional de Derechos Humanos, los cuales a partir de la reforma constitucional de 2011 en materia de Derechos Humanos han permeado en nuestro derecho interno, finalizando con una breve evaluación de los logros obtenidos en la implementación del sistema de seguridad.

Para concluir con nuestra investigación, en el capítulo IV abordaremos figuras del Derecho Internacional de los Derechos Humanos que tienen relevancia en la interpretación e implementación del régimen de seguridad pública en nuestro país, en el que se han lesionado derechos humanos laborales en perjuicio de los miembros de los cuerpos policiales.

Al afectarnos el problema de inseguridad en el país a todos los ciudadanos, no podemos quedarnos con las manos cruzadas esperando a que el Estado restructure las estrategias en materia de seguridad, pues se han limitado los derechos de aquellos que arriesgan hasta su vida por el bienestar de todos, a través de un sistema que no ha obtenido los resultados esperados.

Esta investigación pretende ser un aliciente para la generación de debates en los que participen las autoridades del país involucradas en el tema, en los que se evalúen los logros obtenidos como parte de la implementación del sistema nacional de seguridad y se escuchen las voces de aquellos a quienes se les han lesionado sus derechos desde una perspectiva objetiva, dejando a un lado los prejuicios que culturalmente los estigmatizan.

Capítulo I. El estatus jurídico de la Policía en México.

I.1. Los antecedentes de la Policía en México.

La policía es la expresión de una función del Estado, la cual está dirigida a la realización de un fin: la regulación de las conductas de los particulares y éstas con el Estado; es decir, contribuir para hacer más eficaces los fines del derecho, así como las relaciones con otras sociedades, atendiendo a los valores relativos a justicia, libertad y seguridad jurídica.

El estado de derecho es un elemento esencial de la democracia, el Estado se encuentra obligado a proporcionar la seguridad, velando siempre por los intereses de la sociedad no solo atendiendo a los intereses de grupo sino también individuales, salvaguardando su integridad, así como su patrimonio. Uno de los efectos de la convivencia social es el surgimiento de una problemática manifestada en desordenes y perturbaciones, de aquí el nacimiento de la función policial, necesaria para el establecimiento de un orden en las relaciones entre la sociedad y ésta con el Estado.

Toda organización social que sea regida por el derecho debe tender a mantener el orden en beneficio de todos sus individuos, respecto de intereses comunes preestablecidos como tales —y cualquier menoscabo en la estabilidad de éstos encontrará en la policía un “instrumento jurídico”— como el medio de equilibrio destinado a mantener orden.

En este contexto sabemos que los intereses de la sociedad se transforman en el tiempo, por lo que las funciones de la policía también se actualizan para atender determinadas necesidades de una época, contexto social y políticos diversos; por ello a continuación realizaremos un breve recuento de la policía en México.

I.1.1. Los Aztecas.

Los Aztecas “un pueblo que, como el romano, extendió su dominación por un dilatadísimo territorio, se organizó para la guerra y lo convirtió en constante ejercicio de su autoridad, elevándola al rango de sagrada; que acumuló riquezas tributadas por reinos y señoríos sometidos a su poder y logró contar con un firme andamiaje político y administrativo,

superior a todo cuanto tenían los pueblos que los rodeaban, en toda la extensión de sus dominios —tuvo su reflejo natural en sus niveles económico, político y religioso²— de esta manera la religión fue el motor que hizo surgir los parámetros de la moral, y la combinación de éstos dos crearon la reglamentación política tendiente a integrar a la sociedad.

La alianza de México, Texcoco y Tlacopan tuvo funciones limitadas y bien definidas, fundamentalmente porque era para hacer la guerra y cobrar tributo a los lugares conquistados. El Emperador de Tenochtitlan fue a su vez el General de los ejércitos de la Triple Alianza, lo cual le otorgó una preponderancia que con el paso del tiempo contribuyó a su crecimiento. Cada una de las partes aliadas podía hacer sus propias conquistas y tener sus propios tributarios, pero había también pueblos sometidos que tributaban conjuntamente a los tres, el cual era repartido de manera variable; la fórmula más mencionada es la de dos partes a México, dos a Texcoco y una a Tlacopan, situación que a la larga provocó resentimientos e inconformidades entre ellos mismos.³

La organización administrativa se encontraba enteramente centralizada, subordinándose a las actividades que realizaba el Estado, “estaba sujeta directamente al poder jerárquico del Estado, bajo las órdenes directas del cihuacóatl”⁴, para efectos de la distribución organizativa, “la ciudad estaba dividida en cuatro distritos administrativos que abarcaban los cuatro rumbos cardinales y que unían sus vértices en el Templo Mayor, cuyo máximo edificio tenía en la cumbre dos adoratorios”⁵, agrupar en sectores a la población en puntos cardinales con una dirección central obtenía mayor eficiencia en la administración de los servicios.

Los mexicas tenían un ejército regular que era considerado como “profesional”. Los niños y jóvenes mexicas eran adiestrados en el arte de la guerra en escuelas sufragadas por el

² Delgado Moya, Rubén. *“Antología Jurídica Mexicana”*, Colección Obras Maestras de Derecho, México 1993, pp. 60 y 61.

³ Rivera Cabrieles, Leticia. *“Historia General de la Infantería de la Marina Mexicana”*, Tomo I, Secretaría de Marina Armada de México, México 2012, p. 38.

⁴ Romero Vargas Iturbide, Ignacio. *“Organización Política de los Pueblos Anáhuac”*, Libros Luciérnaga, México 1957, p. 289.

⁵ López Agustín, Alfredo. *“La Constitución Real de México, Tenochtitlan”*, Instituto de Historia, Seminario de Cultura Náhuatl, UNAM, México, 1961. p. 16.

propio Estado, conocidas bajo el nombre de Calmécac y Telpochcalli. A la primera acudían los hijos de los nobles; a la segunda, los hijos de personas de los estratos más bajos. La habilidad y capacidad que los plebeyos demostraran en las armas ayudó a que por mérito y consenso llegaran a ocupar puestos en el ejército, la burocracia y el gobierno. De esta manera, pertenecer al Ejército significaba no sólo prestigio y movilidad social, sino también una alta responsabilidad para sus integrantes, quienes debían llevar a cabo un estricto protocolo y doctrina que, de no ser respetados, implicaba severas penas que podían incluir la muerte, además del desprestigio social, ya que “el valor” era un bien social que los Estados mesoamericanos fomentaban, lo cual fue bastante marcado con los mexicas.⁶

La guarda del territorio, su vigilancia constante con patrullas militares, correos, espionaje e instalaciones formales, como las guarniciones y las fortificaciones, se integraron con propósitos comunes: informar al centro en forma rápida sobre ataques a comerciantes, movimientos de tropas o actividades consideradas sospechosas. Todo ello con el propósito de salvaguardar la seguridad e integridad del territorio y mantener la información requerida por los militares.⁷ Por otra parte, el resguardo castrense del territorio implicaba que, además de emplear barranca, ríos y acequias reforzadas con muros, torreones y pretilles, los indígenas construyeran murallas y albarradas y excavarán trincheras para cerrar los valles, caminos y accesos a los cerros.

I. 1. 2. México Independiente.

La Constitución de 1824 no hace referencia alguna a la policía; la fracción II del artículo 112 otorgó al presidente de la República la atribución de arrestar a las personas “cuando lo exige el bien y la seguridad de la federación”, imponiéndole la obligación del titular del ejecutivo de poner a las personas así arrestadas a disposición del tribunal competente en el término de 48 horas.

⁶ Rivera Cabrieles, Leticia. *op. cit.*, p. 33.

⁷ Lameiras Olvera, José. “*Economía, poder y guerra en el México Prehispánico*”, *Gran Historia de México*, tomo I, Planeta, México 2002, p. 393.

Desde luego es difícil imaginar al presidente Guadalupe Victoria batiéndose con los maleantes para aprehenderlos, evidentemente el texto constitucional primigenio se refería no al presidente propiamente, sino a las instituciones propias del Poder Ejecutivo. Lo que desde luego quedó claro es que en aquella carta fundamental simplemente no existía el propósito de la prevención del delito, propio, sino únicamente la acción represiva del mismo.⁸

En enero de 1857 por decreto del Congreso, se establece a la policía como oficial y crea un cuerpo policial al que llamó guardia de seguridad, este cuerpo estaba compuesto por celadores que contaban con su propio uniforme y tenían a cargo de la vigilancia en manzanas y cuarteles reportando todos los acontecimientos a sus autoridades.

Por su parte, los pueblos, haciendas y rancherías, nombraban vigilantes que se encargaban de vigilar los caminos para protegerse de los bandidos y así surge de manera no oficial la policía rural, quienes posteriormente serían vigilados y dirigidos por un administrador.

Es importante mencionar que la seguridad del Estado era insuficiente, por lo tanto, se vio en la necesidad de transferir un poco de esa responsabilidad a los particulares durante el periodo que va de 1858 hasta 1871, situación que se debió a la inestabilidad política que surgió en esos momentos ante la invasión francesa.

En 1871 se estableció una inspección general de policía y un inspector para cada uno de los cuarteles, se crearon subinspectores que eran vigilantes auxiliares y vecinos de las manzanas. “Seguía el modelo del “Superintendente de Policía Rural” para el Distrito Federal y poco después la “Policía Rural”, en realidad la primera policía federal, una fuerza de presencia y vigilancia destinada a combatir bandidaje en los caminos de las diferentes regiones del país.”⁹

El presidente Juárez promulgó el *Reglamento de la Policía de la Ciudad de México y el Distrito Federal* el 15 de abril de 1872, cuyas facultades asignadas a la policía eran:

⁸ Vargas Morgado, Jorge. “*La Policía: Condición Jurídica*”, 1ª Edición, Editorial Novum, Ciudad de México, 2011, p. 20.

⁹ García Luna, Genaro. “*¿Por qué 1, 661 corporaciones de policía no bastan?, Pasado, presente y futuro de la policía en México*”, Kan Sasana Printer, México 2006, p. 27.

- a) prevenir los delitos;
- b) descubrir los que se hubieren cometido;
- c) aprehender a los criminales;
- d) cuidar el aseo e higiene pública; y
- e) proteger a las personas y las propiedades.¹⁰

El 22 de septiembre de 1873 se estableció por primera vez que los gastos de la policía serían cubiertos por la Tesorería Municipal.

Cuando Lerdo de Tejada entra a presidencia comienza con algunos cambios de tipo administrativo entre ellos se autoriza al Ayuntamiento para dar a la policía uniformes adecuados a sus funciones y en ese mismo año, se publica una convocatoria para la creación de estos uniformes, de trascendencia no por el uniforme en sí, sino por la distinción y el control que el uniforme otorgaba a sus portadores, además de la prohibición de su uso fuera del servicio policial.

En 1877, los cuerpos de policía seguían agrupados bajo el mando de un inspector general del que dependían todas las fuerzas de gendarmería, escuadras de bomberos, comisiones de seguridad y comisarías, pero para 1878 se implementó un “nuevo reglamento de policía donde las comisiones de seguridad pasan a ejecutar funciones reservadas a la policía judicial, con atribuciones para auxiliar a jueces y al inspector general de la policía en la captura de delincuentes, así como en la integración de pruebas en juicios criminales”¹¹, en este reglamento se estableció la prohibición de recibir dadas, de la misma manera a los requisitos para ser policía se agrega una solicitud por escrito y una recomendación de una persona solvente.

I.1.3. Porfiriato.

A pesar de que ya no era frecuente ver a bandidos convertidos en policías, Porfirio Díaz continuó con la práctica de enfilar en los grupos de la policía rural a artesanos, campesinos,

¹⁰ Ortiz Ortiz, Serafín. *“Función policial y seguridad pública”*, Mc. Graw Hill, México, 1998, p. 46.

¹¹ Martínez Gamelo, Jesús. *op. cit.*, p. 149.

panaderos, zapateros, y personas que habían quedado desempleados con el enorme crecimiento de la actividad industrial, lo cuales en su mayoría eran analfabetas, que a pesar de sentirse atraídos por la ciudad y el desarrollo no veían en la policía un compromiso profesional, sino más bien veían una oportunidad de trabajo temporal en lo que aparecía una mejor opción, las características de los policías rurales repercutía en la falta de interés en el cumplimiento de los reglamentos, así como la falta de respeto hacia sus mandos y en consecuencia una amplia deserción, situación que acontece muy similar en la época actual. Esto llevo a que los costos de tener a una policía fueran muy elevados comparados con los resultados que producían, pues la mayor parte de los reclutas por su origen campesino no contaban con armamento ni caballo, por lo que el Estado tenía que proporcionárselos; la falta de eficiencia, la insubordinación y el alto número de deserción provocó que Porfirio Díaz buscara los reemplazos de la policía entre las filas del ejército, los cuales serían escogidos escrupulosamente, y en años posteriores, se crearon tres cuerpos más, siendo así que cuando Porfirio Díaz terminó en 1881 su primer periodo presidencial, el país tenía en servicio 1767 policías rurales.¹²

Durante el periodo comprendido de 1884 a 1888, por segunda ocasión el General Porfirio Díaz asumió la presidencia de la República, dándose inicio a lo que la historia registró como Porfiriato¹³; durante ese tiempo los índices delictivos habían reducido, como consecuencia de ello, el primer año de este periodo el décimo cuerpo recibió órdenes de vigilar las aduanas, cargo que debía ser cubierto por el Ministerio de Hacienda, y en 1886 fue creado un nuevo décimo cuerpo de policía rural, restituyendo al absorbido por el Ministerio de Hacienda.

En 1905 fue creado un onceavo cuerpo, desempeñando funciones dirigidas a la protección del orden público entre los grupos indígenas que residían en el norte del país, posteriormente se creó el doceavo cuerpo, debido al auge de inseguridad que comenzó a incrementarse además de las demandas sociales por parte de los trabajadores e izquierdistas radicales.

¹² Vanderwood, Paul, J., *“Los Rurales Mexicanos”*, Fondo de Cultura Económica, México 1981, p 50.

¹³ Nacif Mina, Jorge. *“La Policía en la Historia de la Ciudad de México”* (1524-1928), Desarrollo Social, Sociocultur, México 1986, p.143.

La clase de bajos recursos, sin educación y cultura se vio atraída en el aislamiento de los rurales, ya que ofrecía la posibilidad de obtener un empleo fijo y por consecuencia recibir la remuneración, además de obtener el prestigio de pertenecer al cuerpo de seguridad. Según el reglamento de la organización, sus miembros debían ser voluntarios, de nacionalidad mexicana, saber leer y escribir, tener de veinte a cincuenta años de edad, ser jinetes aceptables, gozar de buena salud y ser recomendados por ciudadanos respetables.¹⁴ Dado el grado de educación que presentaban los aspirantes, eran pocos los que tenían la habilidad para la cabalgadura y pocos con la capacidad de ser sometidos a rigurosas reglas de orden, por lo que el enrolamiento de los aspirantes se vio mermado en forma significativa, y muchos de ellos no pudieron quedar inscritos en las filas del cuerpo policial.

El General Porfirio necesitaba además de una verdadera fuerza que estableciera un orden y paz social, una fuerza de aparcador que pudiera proyectar al extranjero una sensación de orden interno, y la fuerza policial de los rurales solventaban los intereses políticos para mantener el poder centralista haciendo respetar los deseos del Ejecutivo; la fama creada respecto de las hazañas de los rurales iba creando una serie de mitos respecto de este cuerpo policial; ello ofrecía beneficios adicionales para mantenerse en una buena imagen ante la sociedad y el exterior del país.

Casi todos los casos de intervención directa de los rurales en las elecciones ocurrieron durante el primer periodo presidencial de Porfirio Díaz, cuando el futuro dictador todavía no estaba muy seguro de su posición política, y de 1909 a 1910, cuando el viejo dictador cometió el error de invitar a la oposición política a manifestarse.¹⁵

Los rurales habían sido concebidos principalmente para erradicar el bandolerismo pero, a este respecto, en realidad tuvieron poco éxito¹⁶; era cotidiano que dicho cuerpo se encargara del decomiso de armas de individuos sin licencia para su portación, cuidaban de los caminos y también se les asignaba ejecutar fallos de los tribunales, tenían la calidad de reservistas del ejército y en ocasiones fueron incorporados a las filas militares en contra de movimientos revolucionarios, pero en realidad las funciones de los rurales respondían al

¹⁴ Vanderwood, Paul J., *op. cit.* (en nota 23), p. 51.

¹⁵ *Ibidem*, p. 72.

¹⁶ *Ibid*, p. 81.

llamado capitalista, protegiendo los trenes y estaciones, así como dignatarios, concentrándose en lugares donde el desarrollo comercial tenía auge; servían de sofocadores de amenazas de rebelión por obreros industriales, también cuidaban el traslado de fondos privados y públicos, y principalmente a la defensa y reforzamiento de la dictadura.

En el año de 1910, estalla la revolución en la Ciudad de México; en ese momento, el ejército toma el lugar de la policía rural, suple la función de la seguridad pública, la ciudad queda en estado de sitio, los rurales que siempre permanecieron estrechados con la dictadura, la cual desde ese momento fue rechazada, por lo que su reputación se nubló, tiempo después desaparecieron (1913).

Por la naturaleza de su trabajo, la policía suele vacilar cuando se encuentra frente a una revolución de verdad, a diferencia de los soldados; sus miembros no son extraños lanzados súbitamente contra una colectividad para reprimir el desorden; están en contacto diario con el pueblo y vacilan en enfrentarse a conocidos de los cuales dependen en muchos sentidos. Los policías tienen también más ambición personal que los soldados. Podrán ser guardianes de la sociedad, o al menos de los segmentos que están encargados de cuidar, pero también se guardan a sí mismos, cosas que ni cambia la profesionalización, cuando se ven en pleno desorden social serio, tienden a quedarse con el triunfador.¹⁷

I.1.4. Época Post-Revolucionaria.

Con la Revolución arribó a nuestra historia constitucional una novedad sin duda relevante para la estructura sancionadora en lo penal y en lo administrativo hasta entonces vigente; el artículo 21 de la Constitución de 1917 respetó los principios de que la imposición de penas es exclusiva de la autoridad judicial y que el castigo de las infracciones reglamentarias es propia de la autoridad administrativa, pero agregó un elemento adicional, la persecución de los delitos incumbiría al Ministerio Público que se auxiliaría de una policía llamada “Judicial”.¹⁸

¹⁷ Martínez Garnelo, Jesús. *“Policía Nacional Investigadora del Delito”*, Porrúa, México 1999, p.172.

¹⁸ Vargas Morgado, Jorge. *op. cit.*, p. 21.

No obstante, lo plausible de la nueva disposición clarificadora de la labor persecutoria de los delitos, la esencial labor policiaca de prevención de los delitos no alcanzó rango constitucional, ocupación propia esencialmente de la actividad pública que en la actualidad posee mayor importancia que en la propia tarea de la persecución de los delitos consumados.¹⁹

Más tarde, el 14 de agosto de 1919, fue publicada la Ley de Organización del Ministerio Público Federal, en la que se indica que el Ministerio Público tenía bajo su disposición a la Policía Judicial y a la Policía Común, y entre sus atribuciones estaba el dictar ordenes de aprehensión. En 1920, tiempo en el que el Estado estuvo bajo el mando y dirección de Álvaro Obregón, quien retomó la misma línea que manejó Carranza, aumentar el número de policías a la par del crecimiento de la población, táctica que perdura hasta nuestros días; se tuvo mayor cuidado en la selección de personal y se imprimió mayor vigilancia a los caminos despoblados, “hasta el triunfo de la Revolución entrados los años veinte, que el Presidente Álvaro Obregón decretó la Ordenanza General para los cuerpos de policía que instituyó la “Gendarmería”, con funciones de la policía preventiva y de policía judicial. Esta figura evolucionó hacia la Policía del Departamento Central y a la Policía de Seguridad del Distrito Federal, que luego dio pie a la formación de numerosas corporaciones que compartirían funciones y jurisdicciones.”²⁰

Respecto a la capacitación de los policías se implementó un servicio permanente de capacitación mediante la creación de la Escuela Técnica de Policía, creada el 23 de junio de 1923.

En el año 1924, durante la Presidencia de Plutarco Elías Calles, las obligaciones de los policías se definieron y la escuela de policía se encontraba en funcionamiento, se retomó la idea de la capacitación de manera más especializada y todos los esfuerzos se encaminaron a la creación de una estructura formal, se unificaron las corporaciones de policía estableciendo lineamientos para el ascenso en forma de escalafón, así como la disciplina y la autorización a los Comisarios para imponer penas administrativas.

¹⁹ *Ibid.*

²⁰ García Luna, Genaro. *op. cit.*, p. 28.

Otro aspecto importante que resulta indispensable resaltar durante el gobierno de Calles fue la participación de México en un Congreso de Policía Internacional en el que se trataron aspectos como: “cooperación de los policías en diferentes países en la lucha contra la criminalidad, persecución enérgica del uso y comercio de drogas y portación de armas”²¹ esta participación a nivel internacional representa un elemento que permitió a la policía intercambiar conocimientos y experiencias en materia de seguridad.

Para 1929, desaparece el municipio México y en 1931 bajo el gobierno de Pascual Ortiz Rubio, se innovó en materia de policía al crearse el cuerpo de policía femenil, incorporándose así a la mujer en actividades de seguridad, causando un revuelo importante en la sociedad. Otro avance importante fue la creación de la policía científica derivada del Primer Congreso Nacional de Policía Científica (1933).

La Ley reglamentaria del artículo 102 de la Constitución, fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de agosto de 1934, en la que se dispuso que el Ministerio Público ejercería el mando y autoridad sobre todos aquellos que lo auxiliaban en sus atribuciones, entre los que se encontraban las policías de carácter federal, las policías preventivas y judiciales de las entidades federativas.

En los años sesenta, en una lógica de control social más que de prevención de la delincuencia, se perdieron hilos del combate al crimen y se comenzaron a difundir las actividades delictivas con las acciones policiales. Se empezó a justificar una relativa eficiencia sustentada en el abuso, en la prepotencia y la corrupción lo que incubó un sentimiento de repudio y desconfianza a la autoridad.²²

Durante la presidencia de Luis Echeverría Álvarez se expidió la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República en la que se continuó señalando al Ministerio Público como autoridad a la que se encuentra subordinada la policía, la cual a partir de ese momento sería provista de placas; asimismo, se establece como facultad del Procurador General de la República el otorgamiento de nombramientos para desempeñar las funciones de policía.

²¹ Martínez Gamelo, Jesús. *op. cit.*, p 191.

²² García Luna Genaro, *op. cit.*, p. 35.

I.2. La Policía en la Constitución Política Mexicana- Época Moderna.

Ahora bien, la inseguridad pública es percibida como uno de los principales problemas en México. El combate al crimen organizado ha sido un tema prioritario para el gobierno federal, en el marco de una estrategia de seguridad pública que ha puesto sobre la agenda el debate sobre la eficiencia de la actuación de los cuerpos policiales.

Este debate se ha centrado en los recursos, las atribuciones y la participación del ejército en el combate al crimen organizado, pero la discusión ha sido incipiente, sobre el perfil y las condiciones laborales de quienes integran las instituciones policiales en el país, como factores que pueden contribuir u obstaculizar el éxito de la estrategia de seguridad pública.²³

El modelo de policía que opera hoy en día tuvo su origen en la modificación al artículo 21 constitucional de 1994, esta reforma integró una nueva concepción de la seguridad pública, como una función a cargo de los de la federación, el Distrito Federal, los estados y los municipios, coordinados a través del Sistema Nacional de Seguridad Pública. En este apartado realizaremos un breve análisis de esta reforma y concluiremos con el análisis a la reforma constitucional de 2008 en materia de seguridad pública.

I.2.1. Reforma de 1994 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Durante 1994, el Gobierno Federal creó el Sistema Nacional de Seguridad Pública, con este se impulsaron cuatro áreas prioritarias: la primera fue la profesionalización de los cuerpos de seguridad pública mediante diversos programas; en segunda instancia la modernización tecnológica de las distintas corporaciones; en tercera, la sistematización y el intercambio de información entre las diversas unidades; y en cuarto sitio la coordinación con las instancias auxiliares de la seguridad.²⁴

²³ Olivares Ferreto. Edith, *Condiciones sociolaborales de los cuerpos policiales y seguridad pública*, *Revista Análisis Político*, Diciembre 2010, *Fundación Friedrich Ebert*, p. 5.

²⁴ Barrón Cruz Martín, Gabriel, *"Policía y seguridad en México"*, Instituto Nacional de Ciencias Penales, 2005, p. 236.

La reforma del artículo 21 constitucional de diciembre de 1994, consistió en adicionar tres párrafos, los cuales a la letra disponían:

“Artículo 21.- ...

Las resoluciones del Ministerio Público sobre el no ejercicio y desistimiento de la acción penal, podrán ser impugnadas por vía jurisdiccional en los términos que establezca la ley.

La seguridad pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, en las respectivas competencias que esta Constitución señala. La actuación de las instituciones policiales se regirá por los principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez.

La Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios se coordinarán, en los términos que la ley señale, para establecer un sistema nacional de seguridad pública.”

Es importante mencionar que en la reforma del 31 de diciembre de 1994, se publicó una modificación a la fracción XXIII del artículo 73 constitucional para dotar al Congreso de la Unión de la atribución para emitir leyes necesarias que establezcan bases de coordinación entre la Federación, el Distrito Federal ahora Ciudad de México, los Estados y los Municipios, en materia de seguridad pública, así como para la organización y funcionamiento; sin embargo, fue hasta diciembre de 1995, cuando se publicó el decreto de la Ley General que establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, la cual en su artículo 2 establece que el Sistema Nacional de Seguridad Pública es un conjunto de instancias, instrumentos, políticas, servicios y acciones, tendientes a cumplir objetivos y fines de seguridad pública.

En mayo de 2002, fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el Reglamento del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, en el que se estableció su estructura, organización y funcionamiento como órgano administrativo desconcentrado de la extinta Secretaría de Seguridad Pública.

I.2.2. Reforma de 2008 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En la reforma del artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 18 junio de 2008, le otorgo una mayor importancia al tema de la seguridad pública y se establecieron las bases mínimas para consolidar el Sistema Nacional de Seguridad Pública, se dispuso por primera vez que la selección, ingreso, formación, permanencia, evaluación, reconocimiento y certificación de los integrantes de las instituciones de seguridad pública, es competencia de la Federación, los Estados, el Distrito Federal (hoy Ciudad de México) y los Municipios, respetando el ámbito de sus atribuciones.

Con esta reforma se creó el Registro Nacional de Personal de Seguridad Pública; la prevención de los delitos se convirtió en política pública y se estableció constitucionalmente la necesidad de la participación ciudadana como coadyuvante de las instituciones de seguridad pública. Se estableció la creación del programa SUBSEMUN (Subsidio para la Seguridad de los Municipios), recurso federal que se le ministraba a municipios y demarcaciones territoriales del Distrito Federal, con el objeto de que dichos recursos se destinen, de acuerdo a lo establecido en el Presupuesto de Egresos de la Federación, a la profesionalización, al mejoramiento de la infraestructura de las corporaciones, equipamiento de los cuerpos de seguridad pública y desarrollo de políticas públicas para la prevención social del delito.²⁵

Se regula la selección, ingreso, formación, permanencia y evaluación de los integrantes de las instituciones de seguridad pública a fin de que su actuación se perfile a los principios de honestidad y eficiencia, con los reconocimientos y medidas de seguridad social, se busca dignificar su función social.

Se establece la obligación a nivel constitucional de crear una base de datos criminalísticos y de personal para las instituciones de seguridad pública, a fin de garantizar que ninguna persona ingrese a las instituciones de seguridad pública sino ha sido debidamente registrado y certificado.

²⁵ <http://www.secretariadoejecutivosnp.gob.mx/en/SecretariadoEjecutivo/Subsemun>

Lo anterior, con el afán de propiciar un equilibrio entre dos partes: *i)* la necesidad de mantener un servicio de carrera con el que se pueda motivar al personal a tener una expectativa de profesionalización y de crecimiento y, *ii)* el imperativo de contar con mecanismos eficientes de depuración de los elementos que se apartan de los principios de ética y que dañan a las instituciones.

En la fracción XIII del apartado B del artículo 123 Constitucional se dispuso que miembros de las instituciones policiales —así como militares, marinos, personal del servicio exterior y agentes del Ministerio Público— se registrarán por sus propias leyes.

No obstante, con esta excepción lo que se materializó fue la exclusión de estos trabajadores de las prerrogativas dispuestas en la Ley Federal del Trabajo, al establecer un régimen de prestaciones diferente; lo que originó diferentes problemas como baja en el número efectivos, estado de fuerza o elementos sancionados.

Si bien, de una interpretación realizada de *buena fe* se entendería que el legislador pretendía que los policías contaran con un régimen laboral especial, diferente al régimen de trabajadores al servicio del Estado, lo cierto es que no se han destinado recursos suficientes para consolidar un régimen de prestaciones y seguridad social acorde a las necesidades de aquellos que eligen brindar sus servicios para la seguridad de todos los mexicanos. Aunado a lo anterior, la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) ha sostenido en diversos criterios que no existe relación laboral sino simplemente un vínculo que denomina “relación administrativa”, lo que conduce a la inexistencia de todo derecho de tipo laboral y a que sean los tribunales contencioso administrativos los que conozcan de las controversias que dicha relación suscite, controversias que por tanto sólo se podrían referir a puntos de legalidad y no de la relación socioeconómica de tipo laboral.²⁶ Con el ánimo de analizar con detalle los criterios emitidos por la SCJN, se abordaran en el capítulo IV de la presente investigación.

²⁶ Vargas Morgado, Jorge. “*Servidores Excluidos del Apartado B del Artículo 123 Constitucional*”, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. Recuperado de <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/5/2458/45.pdf> (04 de octubre de 2019).

Como hemos visto la función de la policía, como organismo de carácter civil, en toda organización política es de vital importancia para brindar a los ciudadanos condiciones mínimas de orden y seguridad; no obstante, como ciudadanos no hemos vuelto la mirada para ser empáticos con las carencias y exclusiones normativas con las que son tratados los integrantes de las instituciones de seguridad pública, a quienes se les han negado las condiciones mínimas de seguridad en el empleo.

Por ello en los siguientes capítulos analizaremos si las condiciones normativas establecen obligaciones al Estado para crear políticas y planes de seguridad en el que el centro sean los policías, con la finalidad de brindarle al policía las condiciones de seguridad en relación a la estabilidad laboral, en su desempeño, así como para su retiro decoroso, para estar en condiciones de exigirle un mejor desempeño en sus labores, que redunde en tener una mejor seguridad pública, dado que ante la carencia de esquemas de seguridad social de los policías, su actuación de estos cuerpos los ha orillado a obtener otras fuentes de ingresos sumamente debatibles.

Capítulo II. Condiciones normativas de los Policías en México.

La inseguridad pública es percibida como uno de los principales problemas en México, máxime a partir de la política en materia de seguridad implementada durante el gobierno de Felipe de Jesús Calderón Hinojosa (2006-2012), el combate al crimen organizado se tornó prioritario para el gobierno federal, en el marco de una estrategia de seguridad pública que puso sobre la agenda el debate “*la eficiencia de la actuación de los cuerpos policiales*”, dejando de lado la discusión sobre el perfil y las condiciones laborales de quienes integran las instituciones policiales en el país, como factores que pueden contribuir u obstaculizar el éxito de la estrategia de seguridad pública.

Como lo vimos en el capítulo anterior, el modelo de policía con el que se opera en el país, deviene de la reforma del artículo 21 constitucional de 1994, en la que se integró una nueva concepción de la seguridad pública, como una función a cargo de los de la Federación, el Distrito Federal, ahora Ciudad de México, los Estados y los Municipios, coordinados a través del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

En 1995 con la promulgación de la *Ley general que establece las bases de coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública*, la seguridad pública se define como una función a cargo del Estado y establece que sus objetivos son salvaguardar la integridad y los derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos.

La modificación del artículo 21 constitucional en 2008, reafirmó el Sistema Nacional de Seguridad Pública, especificando sus principios, características y bases mínimas para su funcionamiento.

Con ello se establecieron condiciones específicas sobre los requisitos de ingreso, permanencia, promoción y retiro de los integrantes de las instituciones policiales, las cuales distan de dar un régimen complementario a este grupo de trabajadores al servicio del Estado, pese a la gran relevancia que tienen sus funciones encomendadas para mantener el orden y la paz social en los tres órdenes de gobierno.

La Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, reglamentaria del artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de Seguridad

Pública y tiene por objeto regular la integración, organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Seguridad Pública, así como establecer la distribución de competencias y las bases de coordinación entre la Federación, las entidades federativas y los Municipios, en esta materia.

En ella se establecen las directrices del Sistema Nacional de Seguridad Pública, la creación de su Consejo e Instancias y Órganos Auxiliares, se distribuyen competencias en los tres órdenes de gobierno, se norma la Carrera y Servicio Civil Policial y para la conducción de sus procesos se contempla la creación de los siguientes órganos:

1. Centro Nacional de Evaluación y Control de Confianza, como órgano encargado de dirigir, coordinar y certificar los procesos de evaluación de los Integrantes de las Instituciones;
2. Centros de Evaluación y Control de Confianza de las Instituciones de Seguridad Pública, responsables de aplicar los procesos de evaluación sobre el cumplimiento de los perfiles definidos para los puestos policiales y los requisitos de ingreso y permanencia; así como certificar a los elementos que satisfagan tales requisitos y perfiles;
3. Academias de Formación, de Capacitación y Profesionalización Policial, organizadas por la Federación, el Distrito Federal, las entidades federativas y los municipios, que serán responsables de aplicar los planes y programas de capacitación, adiestramiento, profesionalización y actualización de los aspirantes, candidatos e Integrantes de los cuerpos policiales, así como el cumplimiento de los perfiles genéricos;
4. Instancias colegiadas, establecidas por la Federación, el Distrito Federal, las entidades federativas y los municipios, en los que participen representantes de las unidades operativas de investigación, prevención y reacción de las instituciones policiales, que serán las encargadas de conocer y resolver, en sus respectivos

ámbitos de competencia, toda controversia que se suscite en relación con los procedimientos de la Carrera Policial y el Régimen Disciplinario.²⁷

Adicionalmente se crea el Sistema Único de Información Criminal, el Registro Nacional de Personal de Seguridad Pública, el Registro Nacional de Armamento y Equipo, y la Estadística de Seguridad Pública como partes integrantes de Plataforma México, entre otras cosas, las cuales no se abordarán para no distraer la atención del tema que nos ocupa.

No obstante, al derivar esta ley reglamentaria de una de las más importantes transiciones normativas dentro de nuestro, como lo fue el sistema penal acusatorio, resulto para el Estado mexicano un camino sumamente accidentado para dirigir y materializar los esfuerzos para ejecutar cabalmente los objetivos pretendidos en dicha ley.

II.1. Controles para la permanencia en los cuerpos de seguridad pública.

Con la publicación de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública²⁸, en su respectivo artículo 88, se establecieron los requisitos de permanencia para los integrantes de las instituciones de seguridad pública. Los que se agrupan tres tipos de tipos:

- a. Formación y Capacitación;
- b. Evaluación del desempeño, y
- c. Control de Confianza.

Requisitos que devienen de los compromisos pactados en el Acuerdo Nacional por la Seguridad, la Justicia y la Seguridad (ANSJL 2008)²⁹, con el fin de perfeccionar los mecanismos de reclutamiento, selección, capacitación y promoción y retiro de los elementos de las instituciones policiales en México, en los tres niveles de gobierno.

²⁷ Dictamen de la Comisión de Seguridad Pública, con proyecto de Decreto que expide la Ley General del Sistema de Seguridad Pública; Gaceta Parlamentaria, Cámara de Diputados, número 2648-IV, jueves 4 de diciembre de 2008. Disponible en: <http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/60/2008/dic/20081204-IV.html> Consulta 26 de septiembre de 2020.

²⁸ Publicada en el Diario Oficial de la Federación (D. O. F.) el 2 de Enero de 2009.

²⁹ Publicado en el D. O. F. 25 de agosto de 2008.

II.1.1. Formación y Capacitación.

El primer grupo, implica dar énfasis en la capacitación con la que se prepara a los cuerpos de seguridad pública, tal como se desprende del acuerdo segundo del ANS JL 2008, en el que el Ejecutivo Federal se comprometió a establecer un Sistema Nacional de Desarrollo Policial, en tanto las asociaciones de alcaldes, entre otras cosas, se comprometieron a desarrollar mecanismos de capacitación de los elementos de policía municipal y de sus propios mandos.³⁰

Además, esta necesidad se plasmó en el eje denominado *Estado de Derecho y Seguridad*, del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, pues se destacó, entre otras cosas, que los esfuerzos en materia de capacitación eran dispersos y reflejaba la falta de una política integral de profesionalización de los cuerpos policiales y la heterogeneidad de criterios en la aplicación del proceso de formación.³¹

Derivado de lo anterior, en el Programa Nacional de Seguridad Pública 2008-2012, se plasmó que, para cumplir con su tarea sustantiva, las instituciones de seguridad pública requerían fortalecer los programas de capacitación y profesionalización de sus integrantes, a fin de establecer un verdadero Servicio de Carrera Policial. De ahí que en la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública se dispuso la implementación de un Programa Rector de Profesionalización.³²

El Programa Rector de Profesionalización, *es el instrumento en el que se establecen los lineamientos, programas, actividades y contenidos mínimos para la profesionalización del personal de las Instituciones de Procuración de Justicia.*³³ En este instrumento rector se definen los planes y programas de estudio a partir de los cuales el personal de las instituciones responsables de la seguridad pública en México, desarrollarán los programas de formación inicial y continúa.

³⁰ López Medrano, Delio Dante. *“La Capacitación de los Cuerpos de Seguridad Pública”*. Revista Jurídica Jalisciense, Núm. 56, Enero-Julio 2017, PP 81-104.

³¹ *Ibidem*.

³² Véase el Capítulo V, de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Última reforma D. O. F. 27 de mayo de 2019.

³³ Tal como lo dispone el artículo 61 Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, Última reforma D. O. F. 27 de mayo de 2019.

Actualmente, en cumplimiento al Acuerdo 05/I-SE/CPDPDPC/19 del Consejo Nacional de Seguridad Pública³⁴, el Programa Rector además de los apartados: planes de estudio de capacitación inicial y continua³⁵ —de actualización y especialización— en los rubros de seguridad pública, procuración de justicia, sistema penitenciario y sistema de justicia penal, así como los sistemas de evaluación de competencias³⁶, integró los siguientes programas:

Conferencia Nacional de Procuración de Justicia:

- a) Programa de Formación Inicial para Policía de Investigación en activo.
- b) Curso de Especialización par Agentes del Ministerio Público con Enfoque en el Sistema Integral de Justicia Penal para Adolescentes.

Conferencia Nacional de Secretarios de Seguridad Pública:

- a) Curso de Formación Inicial de Analistas en Seguridad Pública.

³⁴ Cfr. Programa Rector de Profesionalización publicado por el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, disponible en el link: <https://www.gob.mx/sesnsp/documentos/actualizacion-del-programa-rector-de-profesionalizacion?state=published>, consulta 07 de octubre de 2019.

³⁵ El esquema de capacitación se divide en inicial y continua. La primera tiene como objetivo formar a los futuros policías, mediante la adquisición de conocimientos, técnicas, tácticas y habilidades que les permitan responder de manera eficiente con su actuación, su duración se encuentra ajustada al perfil del puesto y deberá implementarse por las Academias e Institutos de las Instituciones de Seguridad Pública dependientes de la Federación, las Entidades federativas y los Municipios.

La formación continua tiene por objeto mantener o desarrollar competencias, capacidades y habilidades, a través de la actualización de conocimientos teóricos, el desarrollo y perfeccionamiento de habilidades, destrezas y actitudes necesarias para responder a la demanda de Seguridad Pública. Consta de tres etapas: actualización; especialización y alta dirección.

³⁶ Actualmente, el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública desarrollo e implemento dos Manuales para la capacitación y evaluación de competencias: i) Manual para la Capacitación y Evaluación de Competencias Básicas de la Función para los Integrantes de las Instituciones de Seguridad Pública y ii) Manual para la Evaluación de Aspirantes a Instructores-Evaluadores en Competencias Básicas de la Función de las Instituciones de Seguridad Pública. A fin de contar con instrumentos que permita a las Instituciones Policiales, de Procuración de Justicia y del Sistema Penitenciario capacitar y evaluar a su personal conforme a los estándares de competencia, de acuerdo con su perfil y desempeño de funciones. Véase <https://www.gob.mx/sesnsp/documentos/manuales-para-la-capacitacion-y-evaluacion-de-los-integrantes-de-las-instituciones-de-seguridad-publica?state=published>. Consulta realizada el 7 de octubre de 2019.

Conferencia Nacional del Sistema Penitenciario:

- a) Programa de Formación Inicial para Guías Técnicos en el Sistema Integral de Justicia Penal para Adolescentes.
- b) Curso de Actualización para Intervinientes.
- c) Curso de Especialización para Operadores en el Sistema Integral de Justicia Penal para Adolescentes.

El Programa Rector de profesionalización tiene como objetivo general establecer políticas generales y el conjunto de contenidos homologados y estructurados en unidades didácticas de enseñanza-aprendizaje que consoliden la formación, actualización, especialización y el desarrollo profesional de elementos e instituciones policiales, de procuración de justicia y del sistema penitenciario.

II.1.2. Evaluación del desempeño

De conformidad con los Criterios de Implementación del Programa Rector de Profesionalización, se estableció la obligación de implementar indicadores de desempeño en el servicio para que la evaluación de la trayectoria del personal sustantivo de las instituciones de seguridad pública sea transparente y homologada; asimismo, se deberá evaluar al personal sustantivo con base en su desempeño en el servicio.

Bajo estos criterios el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, en 2017, elaboró el Manual para la Evaluación del Desempeño del Personal de las Instituciones de Seguridad Pública, en su artículo 1 define a la evaluación del desempeño como *el proceso de verificación periódica de la prestación del servicio profesional de los integrantes de las Instituciones de Seguridad Pública, que permite medir el apego cualitativo y cuantitativo a los principios constitucionales de legalidad, objetividad,*

*eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos, así como a la disciplina que rige la actuación y su contribución a los objetivos institucionales.*³⁷

El Manual divide los supuestos en 7 principios: legalidad, objetividad, eficiencia y eficacia; profesionalismo, honradez, respeto a los derechos humanos y disciplina. Con relación a los principios Legalidad y Respeto a los Derechos Humanos, el manual considera evaluar lo dispuesto en las fracciones I, III, VIII, XII y XXI, por lo que respecta al principio de legalidad, en tanto que con referencia al respeto a los Derechos Humanos evalúa el contenido de las fracciones I, III, IV, V, VI y IX, todas ellas del artículo 40 de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública.³⁸

II.1.3. Control de Confianza.

Dada la trascendencia de las funciones que tienen encomendadas los integrantes de las instituciones de seguridad pública, así como los compromisos asumidos por los actores políticos en relación a la seguridad pública, se establecieron acciones y controles, a efecto de garantizar que en las instituciones de seguridad pública, sólo continúen en el servicio activo quienes cumplan con los requisitos establecidos, así como procedimientos que agilizan la depuración y separación de aquellos integrantes que no satisfagan los requisitos de permanencia en las corporaciones policiales, toda vez que a la sociedad le interesa contar con servidores públicos honestos, profesionales, competentes, eficientes y eficaces.

Lo que se pretende lograr a través de centros de control de confianza que inciden en, al menos, los dos momentos importantes de la vida institucional: ingreso y permanencia. Por ello, la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública dio vida jurídica, entre otros entes, al Centro Nacional de Certificación y Acreditación, con el objeto de ser el ente rector encargado de *"acreditar a los centros de evaluación y control de confianza de las*

³⁷cfr. Manual para la Evaluación del Desempeño del Personal de las Instituciones de Seguridad Pública publicado por el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, disponible en el link https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/237941/Manual_para_eva_del_desempe_o_de_lo_s_integrantes_de_las_inst.pdf Consulta realizada el 7 de octubre de 2019.

³⁸ López Medrano, Delio Dante. *op. cit.*

Instituciones de Seguridad Pública y sus respectivos procesos de evaluación en un plazo no mayor de dos años a partir de la entrada en operación del citado Centro Nacional" de acuerdo con el artículo segundo transitorio del Decreto que contiene la citada Ley General; disponiéndose en el artículo tercero transitorio que de "manera progresiva y en un plazo de cuatro años a partir de la entrada en vigor de este Decreto, las Instituciones de Seguridad Pública, por los centros de evaluación y control de confianza, deberán practicar las evaluaciones respectivas a sus integrantes, de conformidad con lo dispuesto en la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, sus respectivos ordenamientos legales y el calendario aprobado por el Consejo Nacional".

De este modo, en octubre de 2014, el Secretariado Ejecutivo del SNSP, emitió, un informe de estatus de Centros de Evaluación y Control de Confianza (ECECCISP-30-X-2014), en el que dio cuenta de los avances de los 38 centros de evaluación, de los que tres son Federales y el resto pertenece a las Entidades federativas.³⁹ De acuerdo con el informe de 31 de agosto de 2019, denominado “Evaluación de control de confianza al personal del servicio profesional de carrera de las Instituciones de Seguridad Pública”, se reportan 40 centros de control de control de confianza —36 centros en entidades federativas y 4 en dependencias federales— acreditados por el Centro Nacional de Certificación y Acreditación.⁴⁰

En este mismo informe, centrándose en el personal del Servicio Profesional de Carrera de las Instituciones de Seguridad Pública y sus altos mandos —excluyéndose el personal administrativo y la policía complementaria u homologa— se reportó que en las entidades federativas se ha evaluado al 99% del personal, de los cuales 89% aprobó, el 8% no aprobó y el 2% está pendiente de resultado y 1% se encuentra pendiente de evaluación; a nivel

³⁹ *Ibídem.*

⁴⁰ *cfr.* Manual para la Evaluación del Desempeño del Personal de las Instituciones de Seguridad Pública publicado por el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública en el link https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/496292/Informe_Centro_Nacional_de_Certificacion_y_Acreditacion_Agosto_2019.pdf Consulta realizada el 7 de octubre de 2019.

federal se evaluó al 99% del personal, de los cuales 93% aprobó, el 8% no aprobó y el 2% está pendiente de resultado y 1% se encuentra pendiente de evaluación.⁴¹

El 28 de noviembre de 2008, el Consejo Nacional de Seguridad Pública aprobó el Modelo Nacional de Evaluación y Control de Confianza —ratificado por la Comisión Permanente de Certificación y Acreditación, el 4 de febrero de 2010— como eje rector “*para la operación, consolidación, certificación de los centros de evaluación y control de confianza, de sus procesos y de su personal y permite homogeneizar la aplicación de las evaluaciones de control de confianza y las acciones de capacitación del personal responsable de estos procesos*”⁴²

Modelo del que se desprenden los Lineamientos Generales de Operación del Centro Nacional de Certificación y Acreditación, que fueron elaborados tomando en consideración las recomendaciones de los centros de evaluación y control de confianza de la Secretaría de Seguridad Pública Federal, Secretaría de Gobernación, Secretaría de la Defensa Nacional, Secretaría de Marina, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Procuraduría General de la República y las realizadas por las Entidades federativas.⁴³

Asimismo, se determinaron las fases del proceso de evaluación de control de confianza, considerando cinco pruebas, como esquema básico: toxicología, psicología, poligrafía, investigación socioeconómica y médica.

El 20 diciembre de 2013, el Consejo Nacional de Seguridad Pública en su XXXV sesión ordinaria, ratificó el *Esquema de Evaluación Focalizado por Contexto y Análisis de Riesgos*, en el que se estableció que la evaluación de control de confianza aplicará bajo un enfoque global que visualiza los puntos medulares de riesgo y requerimientos por función y contexto, bajo un esquema integral o diferenciado en el que la investigación de

⁴¹ *Ibidem.*

⁴² *cfr.* Lineamientos Generales de Operación del Modelo de Evaluación y Control de Confianza publicado por el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, de 4 de mayo de 2010, disponible en el link https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/337995/Lineamientos_Generales_de_Operaci_n.p_df Consulta realizada el 8 de octubre de 2019.

⁴³ *Ibidem.*

antecedentes es parte fundamental del proceso, como insumo necesario para realizar una evaluación focalizada a los riesgos identificados por función.⁴⁴

Se distingue entre un proceso inicial de evaluación y los subsecuentes, ya sea para permanencia o promoción. En ambos casos se consideran entorno de riesgo, funciones de alta sensibilidad, orden jerárquico, priorizando antecedentes de investigación. En nuevo ingreso, de acuerdo con la normatividad aplicable en cada institución, el proceso de evaluación podrá llevarse a cabo por filtros, orientado al perfil del puesto que desempeñará; en evaluaciones de permanencia, lo relevante es examinar los riesgos que conllevan las funciones y actividades específicas que el evaluado desempeña y ha desempeñado durante su trayectoria, así como destacar su potencial de desarrollo. El examen toxicológico se aplicará de forma sorpresiva y preponderantemente masiva a todo el personal de las Instituciones de Seguridad Pública.⁴⁵

El incumplimiento de los esquemas de evaluación mencionados (capacitación, desempeño y control de confianza) tendrá como consecuencia la activación de los procedimientos administrativos contemplados en el régimen disciplinario de las instituciones encargadas de la seguridad del país.

II.2. Régimen Disciplinario.

El régimen disciplinario es una figura de enorme importancia en la implementación del Sistema de Carrera Policial, la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública en su artículo 101, dispone que este régimen, comprenderá los deberes, las correcciones disciplinarias, las sanciones y los procedimientos para su aplicación.

Por su parte, el artículo 105 de la citada Ley General señala que la Federación, las entidades federativas y los municipios establecerán instancias colegiadas para conocer y resolver, en

⁴⁴ *cfr.* Nuevo Esquema de Evaluación Focalizado por Contexto y Análisis De Riesgos publicado por el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, de 20 de diciembre de 2010, disponible en el link: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/369267/esquema_focalizado.pdf Consulta realizada el 7 de octubre de 2019.

⁴⁵ *Ibídem.*

sus respectivos ámbitos de competencia, toda controversia suscitada con relación a los procedimientos de la Carrera Policial y el Régimen Disciplinario. A estos entes en la mayoría de las entidades federativas se les ha denominado *Consejo de Honor y Justicia*.

La organización no gubernamental Causa en Común A. C. en su artículo *Diagnóstico del estado del Régimen Disciplinario Policial en México*, define al régimen disciplinario como el conjunto de reglas y acciones emprendidas por cada Policía para mantener el control y orden interno de su personal en cuanto a su conducta, así como el respeto a la institución.⁴⁶

Bajo este mecanismo, las instituciones de seguridad pública identifican, investigan y sancionan las faltas disciplinarias de la policía, así como el incumplimiento a los requisitos de permanencia previamente definidos. En él se realizan supervisiones e inspecciones para detectar irregularidades en el desempeño del personal, entre las que destaca la corrupción, misma que, si es detectada, debe contemplar la magnitud y gravedad del acto, para decidir si se sanciona por la vía administrativa del órgano colegiado, o bien, por la vía penal.⁴⁷

Como parte de este régimen disciplinario se identifican cinco tipos de procedimientos:

- i. Procedimiento para la imposición de correctivos o medidas disciplinarias impuestas por el superior jerárquico, normalmente: apercibimiento y arresto.
- ii. Procedimiento para imposición de sanciones disciplinarias por parte del Órgano Colegiado, como: amonestación, suspensión, destitución o separación.
- iii. Procedimiento para la imposición de medidas cautelares, como la suspensión provisional sin goce de sueldo hasta en tanto se resuelva el fondo del asunto.
- iv. Procedimiento abreviado para imponer sanciones cuando el imputado acepta voluntariamente su responsabilidad.
- v. Recursos para impugnar las resoluciones del superior jerárquico y las resoluciones del Órgano Colegiado.

⁴⁶Morera Mitre, María Elena. et. al., *Diagnóstico del estado del Régimen Disciplinario Policial en México, Ayudando a enfrentar la inseguridad mediante la introducción de mecanismos para combatir la corrupción en la policía*, Causa en Común A. C., noviembre 2016. Ciudad de México. P. 9. Disponible en

<http://causaencomun.org.mx/beta/wp-content/uploads/2018/05/Diagn%C3%B3stico-del-estado-del-R%C3%A9gimen-Disciplinario-Policial-en-M%C3%A9xico-noviembre-2016.pdf>

⁴⁷ *Ibídem*.

Una vez que se ha agotado el procedimiento por responsabilidades disciplinarias o incumplimiento requisitos de permanencia, su resolución, cualquiera que fuese el sentido —condenatoria o absolutoria—, deberá inscribirse en el Registro Nacional de Personal de Seguridad Pública, instrumento que se analizará a continuación.

II.3. Registro Nacional de Personal de Seguridad Pública.

Una de las estrategias primordiales del Sistema Nacional de Seguridad Pública, como modelo orientado a prevenir y disuadir a la delincuencia dentro de las instituciones de seguridad pública, fue la implementación del Registro Nacional del Personal de Seguridad Pública.⁴⁸

Este sistema tiene como objeto la recopilación y automatización de información que permita identificar con mayor eficiencia y eficacia a los servidores que laboran en las instituciones de seguridad pública y privada a nivel nacional.

De conformidad con el artículo 122 de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, se obtienen datos que permitan identificar plenamente y localizar al personal, su domicilio, desarrollo académico, experiencia docente, referencias familiares, laborales y personales, datos socioeconómicos propios y de familiares, prestaciones con las que cuenta, los objetos asignados para realizar su trabajo, antecedentes en el servicio, la disciplina policial, capacitaciones que ha recibido en el ámbito de la seguridad, habilidades y aptitudes, sanciones y estímulos recibidos, resoluciones ministeriales y/o judiciales a su persona, media filiación, fotografías, huellas dactilares, entre otros registros.

Con este sistema se pretende que las autoridades competentes cuenten con la información necesaria para detectar fortalezas y debilidades del personal que labora en las instituciones

⁴⁸ *cfr.* Guía para la validación de la calidad e integridad de la información del registro nacional de Personal de Seguridad Pública publicado por el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, enero de 2009, consultable en el link: <http://beta.slp.gob.mx/SECESP/PDF/NORMATECA/GU%C3%8DA%20CALIDAD%20DEL%20REGISTRO%20NACIONAL%20DE%20PERSONAL%20DE%20SEGURIDAD%20P%C3%9ABLICA.pdf> Consulta realizada el 7 de octubre de 2019.

de seguridad pública y/o privada, y por ende facilite la toma de decisiones que fomenten la evaluación inicial y permanente, la formación profesional adecuada y el desempeño eficaz y eficiente del personal que se dedica a brindar servicios de seguridad en el país.

De lo anterior, es importante señalar que, con la reforma en materia de seguridad de 2008, en términos del artículo 123, apartado B, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se integró al orden jurídico nacional la prohibición absoluta de reincorporar a los integrantes de las instituciones de seguridad pública, aun cuando un órgano jurisdiccional determine que la separación fue ilegal, con independencia de la razón que motivó el cese. Consideraciones que generan incertidumbre en virtud de que el precepto constitucional establece las bases normativas referentes a las relaciones laborales en el ámbito privado y público.

En ese sentido, de conformidad con los artículos 5, fracciones X y XIII, 60, 74 y 85, fracción I, de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, se dispuso que deberán quedar inscritas en el Registro Nacional de Personal de Seguridad Pública tanto la separación o cese de un miembro de la corporación de seguridad pública como, en su caso, la anulación de la resolución respectiva, y que en toda institución policial —federal, local o municipal— debe consultar, en el registro referido, los antecedentes de quienes pretendan ingresar al servicio.

Capítulo III. Instrumentos Internacionales de Derechos Humanos (Derecho al Trabajo y No discriminación).

Ahora bien, tenemos que el Estado mexicano, como parte de la implementación de la reforma constitucional de 10 de junio de 2011, en materia de derechos humanos, estableció como patrón de regularidad el reconocimiento a todas las personas de los derechos humanos contenidos en la Constitución y los Tratados Internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, y todas la autoridades en el ámbito de su competencia, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los Derechos Humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.

Bajo este patrón de regularidad se dio un giro a la gastada visión positivista respecto a la jerarquía normativa que prevaleció en nuestro país y permitió que los instrumentos de Derecho Internacional de Derechos Humanos se incorporen a nuestro sistema jurídico. Con lo que nuestro sistema jurídico incorporó una vasta gama de instrumentos del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, no obstante, en el presente capítulo abordaremos algunos de ellos, pues dada su importancia y complejidad, su análisis ameritaría un apartado extenso, lo cual podría distraernos del objeto de la presente investigación.

Dentro de los instrumentos del Derecho Internacional de los Derechos Humanos en los que se establecen las bases mínimas sobre el derecho al trabajo y no discriminación, en los que el Estado Mexicano es parte, encontramos los siguientes⁴⁹:

NOMBRE	Publicación en el Diario Oficial de la Federación
Carta de la Organización de los Estados Americanos.	13/01/1949
Carta de las Naciones Unidas.	09/10/1946
Convención Americana sobre Derechos Humanos, Pacto de San José de Costa Rica.	07/05/1981
Protocolo adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales Protocolo de San Salvador.	01/09/1998
Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.	20/05/1981

⁴⁹ Al respecto de su puede consultar la publicación realizada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en el link <http://www.internet2.scjn.gob.mx/red/constitucion/TI.html#TRABAJO> Consulta realizada 12 de febrero de 2020.

Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.	03/05/2002
Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.	12/05/1981

A continuación, analizaremos como operan estas prerrogativas de derecho internacional en nuestro país a fin de vislumbrar el tratamiento jurídico de las relaciones de nuestros policías.

III.1. Derecho al Trabajo en la legislación mexicana.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, como parte del reconocimiento de los derechos sociales, es uno de los primeros instrumentos jurídicos a nivel mundial que consagro en su derecho interno el derecho al trabajo.

En el artículo 123 constitucional, se consagran las garantías de seguridad laboral para todos los mexicanos, dividido en dos apartados A y B; el primero de ellos, regula las relaciones laborales entre el trabajador y el patrón dentro de la iniciativa privada, y el segundo regula las relaciones laborales entre el servidor público y el Estado, en los tres órdenes de gobierno —*federal, estatal y municipal*— de dichos apartados derivan las leyes reglamentarias en cada una de las materias, la Ley Federal del Trabajo y la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B del Artículo 123 Constitucional.

En ese orden, en la fracción de XIII del apartado B del referido artículo, se estableció el fundamento constitucional que regula las relaciones de trabajo entre el Estado y los cuerpos de seguridad, a los que se les otorgó un tratamiento especial en cuanto a la regulación laboral, que como se vio anteriormente dio cabida a la denominada jurisprudencialmente “relación administrativa”.

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**.*⁵⁰ (Énfasis añadido)

Si bien el artículo 123 constitucional establece las bases normativas en materia laboral para regular las relaciones de carácter civil (apartado A), así como entre el Estado particulares y (apartado B), con la reforma de 2008 se pretendió favorecer a los integrantes de las instituciones de seguridad pública en los tres órdenes de gobierno, al establecer que sus relaciones se regularían por leyes propias a la naturaleza de sus funciones y contarían con un sistema *adicional* en materia de seguridad social a la que tiene el resto de los servidores públicos al servicio del Estado, lo que se encuentra truncado debido a las dificultades en la implementación de los mecanismos contenidos en la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, así como de la interpretación que dio el Poder Judicial de la Federación a través del criterio jurisprudencial *PC.III.A. J/72 A*, en el que entre otras particularidades estableció que las relaciones entre estos y el Estado mexicano son de carácter administrativo, en la que el Estado no es equiparable a un patrón lo que da a lugar que las controversias que se susciten en torno a sus relaciones se resuelvan por la vía administrativa y no laboral como el resto de los conflictos. Con lo que se ven comprometidas las prerrogativas de observancia internacional en torno al derecho al trabajo, como lo son: la estabilidad en el empleo, la accesibilidad y efectividad de un recurso judicial, la presunción de inocencia, al considerarse que pese al resultado de la determinación que resuelva la controversia que de origen a la separación del servidor público no ha lugar a la

⁵⁰ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. DOF 09-08-2019.

reinstalación. Este tema se analizará con mayor profundidad al finalizar el presente capítulo.

Por otra parte, la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, ahora Ciudad de México, en la recomendación 16/2016 sostuvo que las instituciones de seguridad pública deben garantizar los siguientes derechos de los policías: condiciones de seguridad e higiene en el trabajo, una jornada laboral razonable, periodos de descanso, capacitación, a un salario remunerador y en igual de condiciones acorde a las características del servicio, acceder al sistema de estímulos económicos y sociales cuando su desempeño laboral así lo amerite, participar en concursos de ascenso, gozar de un trato digno y decoroso por parte de sus superiores jerárquicos, entre otros.⁵¹ Lo anterior, se torna de vital importancia en razón de que dichas consideraciones al devenir de interpretaciones de instrumentos internacionales de derechos humanos resultan aplicables de manera análoga a todos los integrantes de las instituciones de seguridad pública a fin de dar cumplimiento al régimen complementario que se reglamentó en la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Si bien, por disposición constitucional se estableció el deber del Estado —en los tres órdenes de gobierno— de instrumentar sistemas complementarios de seguridad social para los trabajadores de las instituciones policiales, a fin de elevar el nivel de calidad de vida de los agentes de los miembros de corporaciones policiales, así como de sus familias y dependientes, lo cierto es que del instrumento de evaluación INDEPOL 2018⁵² desarrollado por Causa en Común A. C., se reporta el -50% —números rojos— en el cumplimiento a nivel nacional, respecto del Eje de Desarrollo Policial “Seguridad Social”, con las siguientes conclusiones:

- Solamente Chiapas, Ciudad de México, Guerrero, Michoacán y Morelos cuentan con normatividad sobre el régimen complementario de seguridad social.

⁵¹ Recomendación 16/2016. Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, p. 20.

⁵² INDEPOL es un instrumento de medición desarrollado por la Asociación Civil Causa en Común, que califica la existencia de mecanismos institucionales necesarios para el Desarrollo Policial. En el INDEPOL 2018, se evaluó el periodo de 2017, sobre cinco ejes Carrera Policial, Profesionalización, Régimen Disciplinario, Seguridad Social y Certificación. El documento se encuentra disponible: <http://causaencomun.org.mx/beta/wp-content/uploads/2018/12/INDEPOL-2018-1.pdf> Consulta realizada 16 de octubre de 2019.

- 20 corporaciones no establecen las prestaciones mínimas de ley para los policías como servidores públicos.

De lo que se puede advertir que, a más de diez años de la reforma constitucional en materia de seguridad pública, el Estado mexicano no ha logrado la implementación de manera eficiente de las políticas y mecanismos para la consolidación del sistema de seguridad social complementario de los cuerpos policiales.

Sinceramente nos gustaría que estos reportes presentados por Causa en Común fueran solamente números, pero desgraciadamente, sin ser rigurosos en las investigaciones, nos encontramos con noticias difundidas a nivel mundial en las que se reportan las insuficiencias en la implementación de sistemas complementarios de seguridad social, carencias en la dotación de equipo, la deficiente o muchas veces nula capacitación y adiestramiento de las instituciones de seguridad pública de México.

Como ejemplo de ello, los recientes hechos acontecidos el 14 de octubre de 2019, en Aguilillas, Michoacán, en la que un grupo de la delincuencia organizada, haciendo uso de armas de uso exclusivo del ejército, emboscó a un convoy de la Policía Michoacán, dejando un saldo de 13 policías muertos y 3 heridos. Derivado de ello algunos policías, de manera anónima, expresaron que no cuentan con el armamento suficiente para repeler una agresión de esta magnitud.⁵³ Asimismo, llama la atención que pese a que el Estado mexicano ha sostenido que se encuentra implementando medidas para mejorar las condiciones de los policías, los cuerpos de los policías fallecidos fueron velados sobre tabiques y sillas, lo que deja en evidencia que la corresponsabilidad en los tres niveles de gobierno en materia de seguridad pública no ha permeado en quienes representan a estas instituciones.

Ante ello, sin necesidad de hacer un análisis profundo, podemos advertir que el esquema de capacitación y seguridad social dispuesto en la Constitución Política de los Estados Unidos

⁵³ Sobre estos hechos se pueden consultar las noticias publicadas en los sitios de internet:
<https://heraldodemexico.com.mx/estados/policias-muertos-aguililla-funerales-condiciones-precarias-michoacan/>
<https://www.radioformula.com.mx/noticias/20191015/emboscada-el-aguaje-aguililla-michoacan-nuevas-fotos-policias/>
<https://lasillarota.com/estados/velan-sobre-tabiques-y-sillas-a-policias-de-michoacan-aguililla-michoacan-policias-ataud/326998>
<https://www.milenio.com/policia/michoacan-masacre-aguililla-policia-narra-enfrentamiento>

Mexicanos y sus leyes reglamentarias no ha materializado las intenciones de que México cuente con una Policía eficiente y confiable.

Para reflexionar sobre lo anterior, recupero la cita de Haro Reyes Dante Jaime, *“Donde no hay respeto por los derechos humanos, no hay confianza en la autoridad. Donde no hay confianza en la autoridad, no puede haber seguridad pública”*⁵⁴

III.2. Derecho al Trabajo en el Derecho Internacional de Derechos Humanos.

La Declaración Universal de los Derechos Humanos es un documento que marca un hito en la historia de los derechos humanos fue elaborado por representantes de todas las regiones del mundo con diferentes antecedentes jurídicos y culturales, es concebido como un ideal común para todos los pueblos y naciones. En este documento de derecho internacional se encuentran definidos antecedentes sobre el reconocimiento del derecho al trabajo⁵⁵. En este instrumento se establecen los patrones mínimos sobre su concepción.

Artículo 22.

Toda persona, como miembro de la sociedad, tiene derecho a la seguridad social, y a obtener, mediante el esfuerzo nacional y la cooperación internacional, habida cuenta de la organización y los recursos de cada Estado, la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales, indispensables a su dignidad y al libre desarrollo de su personalidad.

Artículo 23.

1. Toda persona tiene derecho al trabajo, a la libre elección de su trabajo, a condiciones equitativas y satisfactorias de trabajo y a la protección contra el desempleo.

⁵⁴ Haro Reyes, Dante Jaime. *Reflexión sobre los derechos de los policías en México*, Revista Criminalidad, enero-abril, Vol. 55 (1), pp. 153-164.

⁵⁵ La Declaración Universal de los Derechos Humanos Adoptada y proclamada por la Asamblea General en su resolución 217 A (III), de 10 de diciembre de 1948. Consultable en <https://www.un.org/es/universal-declaration-human-rights/>

2. Toda persona tiene derecho, sin discriminación alguna, a igual salario por trabajo igual.

3. Toda persona que trabaja tiene derecho a una remuneración equitativa y satisfactoria, que le asegure, así como a su familia, una existencia conforme a la dignidad humana y que será completada, en caso necesario, por cualesquiera otros medios de protección social.

4. Toda persona tiene derecho a fundar sindicatos y a sindicarse para la defensa de sus intereses.

Artículo 24.

Toda persona tiene derecho al descanso, al disfrute del tiempo libre, a una limitación razonable de la duración del trabajo y a vacaciones periódicas pagadas.

Artículo 25.

1. Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, vejez u otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad.

Otra fuente de sede internacional se encuentra en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), aprobado por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 16 de diciembre de 1966, al que el Estado mexicano se adhirió el 23 de marzo de 1981 y entró en vigor en mayo de ese mismo año.⁵⁶ Pacto en el que en su artículo 6º se dispuso que el derecho al trabajo, comprende el derecho a contar con un trabajo elegido o aceptado libremente y los Estados deben adoptar medidas para garantizarlo.

⁵⁶ Comisión Nacional de Derechos Humanos, Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, y su Protocolo Facultativo, Primera Edición, México, Abril de 2012, p.5. Disponible en https://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/cartillas/7_Cartilla_PIDESCyPF.pdf
Consulta realizada 14 de octubre de 2019.

Por otra parte, en el seno de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), el 10 de mayo de 1944, se expidió Declaración relativa a los fines y objetivos de la Organización Internacional del Trabajo conocida como *Declaración de Filadelfia*, en el inciso a) del punto II, establece que “(a) todos los seres humanos, sin distinción de raza, credo o sexo tienen derecho a perseguir su bienestar material y su desarrollo espiritual en condiciones de libertad y dignidad, de seguridad económica y en igualdad de oportunidades”.

La finalidad de nuestra investigación no es abordar de manera exhaustiva los instrumentos internacionales sobre las concepciones referentes al derecho laboral, ya que cada uno de ellos merece una atención muy particular y nos alejaría de las hipótesis nos atañen; sin embargo, para continuar es importante hacer algunas precisiones.

Para la observancia de estos instrumentos internacionales de Derechos Humanos se establecieron los parámetros generales de cumplimiento, de los que se desprende que los Estados Parte deben adoptar medidas para lograr progresivamente, por todos los medios — legislativos, judiciales, administrativos, económicos, sociales y educativos— la plena efectividad de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, contemplando para ello su satisfacción progresiva, entendida como una acción continua sin diferimiento alguno para cumplirlos, evitando tomar medidas regresivas.⁵⁷

Al respecto, la Comisión Nacional de Derechos Humanos de México⁵⁸ ha interpretado que los parámetros de cumplimiento sobre el derecho al trabajo en todas sus formas y a todos los niveles incluye la existencia de elementos de interdependencia esenciales, cuya aplicación depende de las condiciones existentes del Estado, entre las que se encuentra: i) la *disponibilidad*, referente a la disposición de servicios especializados que tengan por función ayudar y apoyar a los individuos para permitirles identificar el empleo disponible y garantizar su acceso, ii) *el acceso*, en términos del párrafo segundo del artículo 2 en relación con el diverso numeral 3 del PIDESC, proscribida toda discriminación en el acceso al empleo por motivos de raza, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole,

⁵⁷ *Ibidem*.

⁵⁸ Comisión Nacional de Derechos Humanos, *Derecho humano al trabajo y derechos humanos en el trabajo*, Primera Edición, México, Noviembre de 2016, p. 9. Disponible en <https://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/cartillas/2015-2016/15-DH-trabajo.pdf> Consulta realizada 16 de octubre de 2019.

iii) *aceptabilidad y calidad*, referente a las condiciones justas y favorables del trabajo, entre las que destaca el derecho a las condiciones laborales seguras, así como el elegir y aceptar libremente el empleo, iv) *la protección*, que incluye entre otras cosas, la obligación del Estado parte de adecuar la legislación y adoptar medidas que garanticen el acceso al trabajo y capacitación, prohibiendo el trabajo forzoso u obligatorio, y v) *la estabilidad en el empleo*, que significa que el trabajador debe gozar de su permanencia en el trabajo, para surtir su seguridad personal y laboral, en la inteligencia que solo puede ser separado de su empleo por causa justa y legal determinada en las leyes correspondientes.

III.2.1. El derecho a la estabilidad laboral.

Respecto a la estabilidad en el empleo, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CoIDH) en el caso *Lagos del Campo vs. Perú*⁵⁹ sostuvo que dicha estabilidad laboral no presupone una permanencia irrestricta en el puesto de trabajo, sino que respetar este derecho, entre otras cosas, exige que se otorguen las garantías de protección al trabajador, a efecto de que en caso de despido se realice bajo las causas justificadas, que implica que el empleador acredite las razones suficientes para imponer esta medida con las debidas garantías, y frente a ello el trabajador pueda apelar esta decisión ante las instancias correspondientes, en las que se deberá verificar que las causales de despido no sean arbitrarias ni contrarias al derecho.

En esa misma resolución, la CoIDH al interpretar el contenido del Convenio 158 de la Organización Internacional del Trabajo⁶⁰ sostiene que el derecho al trabajo incluye la legalidad en el despido que impone al empleador, la obligación de ofrecer motivos válidos para el despido, así como el derecho a recursos jurídicos efectivos en caso de despido

⁵⁹ Cfr. Caso *Lagos del Campo Vs. Perú*, Sentencia de Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, 31 de agosto de 2017. Corte Interamericana de Derechos Humanos, Disponible en http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_340_esp.pdf

⁶⁰ Organización Internacional del Trabajo, Convenio sobre la terminación de la relación de trabajo, 1982, Disponible en https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C158

improcedente, esto último como parte de los pilares fundamentales en la protección judicial contenida en los artículos 8 y 25 de la Convención Americana de Derechos Humanos.⁶¹

Al considerar la CoIDH el derecho al acceso a la justicia como norma imperativa del derecho internacional, sostiene que el principio de tutela judicial efectiva requiere que los procedimientos judiciales sean accesibles para las partes sin obstáculos o demoras indebidas, al fin de que alcancen su objetivo de manera rápida, sencilla e integral. Por ello un recurso efectivo implica que el análisis por la autoridad competente no puede reducirse a una mera formalidad, sino que debe examinar las razones invocadas por el demandante y manifestarse expresamente sobre ellas, por lo que esta efectividad supone que, además de la existencia formal de los recursos, éstos den resultados o respuestas a las violaciones de derechos contemplados ya sea en la Convención, en la Constitución o en las leyes.⁶²

Aunado a ello la CoIDH en el caso *Mohamed vs Argentina*, considero que los Estados se encuentran obligados a suministrar recursos judiciales efectivos a las víctimas de violaciones de derechos humanos, los cuales deben ser substanciados de conformidad con las reglas del debido proceso legal, sosteniendo que la garantía de un recurso efectivo “constituye uno de los pilares básicos, no sólo de la Convención Americana, sino del propio Estado de Derecho en una sociedad democrática en el sentido de la Convención”.⁶³

III.2.1. No Discriminación Laboral.

A partir de la reforma constitucional de 2011 en materia de Derechos Humanos, se consagraron diversos derechos humanos, en el artículo 1 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el derecho a la igualdad y la no discriminación. En el artículo 5, se consagra la libertad profesional por virtud de la cual a ninguna persona se le puede

⁶¹ CONVENCION AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS (Pacto de San José), San José, Costa Rica, 7 al 22 de noviembre de 1969 https://www.oas.org/dil/esp/tratados_b-32_convencion_americana_sobre_derechos_humanos.htm

Consulta realizada 16 de octubre de 2019.

⁶² Cfr. *Caso Lagos del Campo Vs. Perú*. Párrafos 174 y 175.

⁶³ Cfr. *Caso Mohamed Vs. Argentina*, Sentencia de Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas, 23 de noviembre de 2012. Corte Interamericana de Derechos Humanos. Disponible en: http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_255_esp.pdf

impedir “que se dedique a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode, siendo lícitos”, y como lo mencionamos en párrafos anteriores, el artículo 123 es el fundamento del derecho del trabajo, del que además derivan las leyes reglamentarias en la materia.

La definición legal que se otorgó al término *discriminación* lo encontramos en el artículo 1, fracción III de la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación.

Para los efectos de esta ley se entenderá por discriminación toda distinción, exclusión, restricción o preferencia que, por acción u omisión, con intención o sin ella, no sea objetiva, racional ni proporcional y tenga por objeto o resultado obstaculizar, restringir, impedir, menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos humanos y libertades, cuando se base en uno o más de los siguientes motivos: el origen étnico o nacional, el color de piel, la cultura, el sexo, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, económica, de salud o jurídica, la religión, la apariencia física, las características genéticas, la situación migratoria, el embarazo, la lengua, las opiniones, las preferencias sexuales, la identidad o filiación política, el estado civil, la situación familiar, las responsabilidades familiares, el idioma, los antecedentes penales o cualquier otro motivo;

Por otra parte, encontramos que el PIDESC, de la interpretación silogística de los artículos 2, párrafo 2, 6, 7, se desprende que los Estados Parte “*se comprometen a garantizar el ejercicio de los derechos en él se enuncian, sin discriminación alguna...*”, que “el derecho a trabajar, comprende el derecho de toda persona a tener la oportunidad de ganarse la vida mediante un trabajo libremente escogido o aceptado” y “el derecho de toda persona al goce de condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias”, entre las cuales se encuentran “un salario equitativo e igual por trabajo de igual valor”, tener “igual oportunidad para ser promovidos, dentro de su trabajo” y “el descanso, el disfrute del tiempo libre, la limitación

razonable de las horas de trabajo y las vacaciones periódicas pagadas, así como la remuneración de los días festivos”.⁶⁴

Derechos que se encuentran regulados de la misma manera en el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (el Protocolo de San Salvador).

La Organización Internacional del Trabajo en 1958, adoptó el Convenio sobre la Discriminación (empleo y ocupación) número 111, en su artículo 1, se refiere a la discriminación como) *cualquier distinción, exclusión o preferencia basada en motivos de raza, color, sexo, religión, opinión política, ascendencia nacional u origen social que tenga por efecto anular o alterar la igualdad de oportunidades o de trato en el empleo y la ocupación*.⁶⁵

Respecto a la prohibición del Estado de discriminar de forma directa o indirecta, tenemos que la CoIDH sostiene que los Estados parte deben abstenerse de realizar acciones que cualquier manera vayan dirigidas, directa o indirectamente, a crear situaciones de discriminación *de jure* o *de facto*. Esto se traduce, por ejemplo, en la prohibición de emitir leyes, en sentido amplio, de dictar disposiciones civiles, administrativas o de cualquier otro carácter, así como de favorecer actuaciones y prácticas de sus funcionarios, en aplicación o interpretación de la ley, que discriminen a determinado grupo de personas debido a su raza, género, color, u otras causales.⁶⁶

En este mismo orden de ideas, en la recomendación 16/2016, la Comisión de Derechos Humanos del entonces Distrito Federal, expuso que el derecho a la igualdad y no discriminación comprende, entre otras cosas, la igualdad ante la ley, la igualdad en la aplicación de la ley, la igualdad en el contenido de la ley, la igualdad sustancial y el

⁶⁴ Vela Barba, Estefanía. *La discriminación en el empleo en México*, Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República, primera edición diciembre de 2017, p.20. Disponible en https://www.conapred.org.mx/documentos_cedoc/completoDiscriminacion08122017.pdf

⁶⁵ Oficina Internacional del Trabajo. C111 Convenio sobre la discriminación (empleo y ocupación), adoptado el 25 de junio 1958. Disponible en https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---declaration/documents/publication/wcms_decl_fs_108_es.pdf

⁶⁶ Corte Interamericana de Derechos Humanos. Condición jurídica y derechos de los migrantes indocumentados. Opinión Consultiva OC-18/03 de 17 de septiembre de 2003. Serie A No. 18 103, párrafo 103. Disponible en <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2003/2351.pdf>

mandato de no discriminación. Derecho que tiene como finalidad eliminar las desventajas y desigualdades entre las personas, que impiden el acceso y ejercicio a sus derechos, así como la generación de las condiciones sociales y materiales para su realización, garantizando el derecho a la diferencia.⁶⁷

De la misma manera, la Comisión de Derechos Humanos del entonces Distrito Federal, derivado del análisis de jurisprudencia internacional, enuncia de manera clara dos características orientadoras que permiten identificar actos discriminatorios; i) todo tipo de distinción (racional e injustificada), preferencia, exclusión o desigualdad entre las personas, y ii) características personales o grupales en base a las cuales considera injustificado hacer cualquier tipo de distinción relevante al derecho (categorías sospechosas).⁶⁸ Consideraciones que al devenir de la interpretación de instrumentos internacionales su observancia resulta aplicable al asunto que nos ocupa, pues no debemos perder de vista que nuestro objeto de estudio son los integrantes de las instituciones de seguridad pública del Estado mexicano.

En sentido opuesto, una distinción no es irracional y por tanto no es violatoria cuando: i) la distinción es objetiva y razonable, ii) persigue un fin legítimo acorde a principios y valores establecidos en derechos humanos, y iii) cuando exista una relación de proporcionalidad entre los medios empleados y los objetivos que se pretendan alcanzar.

Al respecto, el Dr. José Luis Soberanes Fernández, sostiene que el derecho a la no discriminación se encuentra integrado por tres elementos: a) un trato desigual, b) un efecto negativo directo y c) la ausencia de una razón aceptable que sustente la distinción, de tal forma que produce una desigualdad no justificada.⁶⁹

Por su parte el Pleno de la SCJN, en el criterio jurisprudencial P./J. 9/2016⁷⁰ sostuvo que cualquier tratamiento que resulte discriminatorio respecto del ejercicio de cualquiera de los

67 Recomendación 16/2016. Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, p. 46.

⁶⁸ *Ibidem*.

⁶⁹ Soberanes Fernández, José Luis. Igualdad, Discriminación y Tolerancia en México, Cuestiones Constitucionales, Revista Mexicana de Derecho Constitucional, Núm. 22, enero junio 2010, pp. 262-274. Disponible en <http://www.scielo.org.mx/pdf/cconst/n22/n22a9.pdf>

⁷⁰ Cfr. Tesis jurisprudencial P./J. 9/2016 (10a.), sustentada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima

derechos reconocidos en la Constitución, es *per se*, incompatible con ésta. Es contrario a toda situación que, por considerar superior a un determinado grupo, conduzca a tratarlo con algún privilegio, o inverazmente, por considerarlo inferior, sea tratado con hostilidad o de cualquier forma se le discrimine del goce de sus derechos que sí se reconocen a quienes no se consideran incursos en tal situación. No obstante, en el referido criterio la SCJN realiza una puntual concepción sobre la distinción y la discriminación, debido a que la primera constituye una diferencia razonable y objetiva, mientras que la segunda constituye diferencia arbitraria que redundaría en el detrimento de los derechos humanos.

La CoIDH, sostiene que el principio de igualdad y no discriminación posee un carácter fundamental para la salvaguarda de los derechos humanos tanto en el derecho internacional como en el interno. Por consiguiente, los Estados tienen la obligación de no introducir en su ordenamiento jurídico regulaciones discriminatorias, de eliminar de dicho ordenamiento las regulaciones de carácter discriminatorio y de combatir las prácticas discriminatorias.⁷¹

Asimismo, considera que el principio de igualdad ante la ley, igual protección ante la ley y no discriminación, pertenece al *jus cogens*, puesto que sobre él descansa todo el andamiaje jurídico del orden público nacional e internacional y es un principio fundamental que permea todo ordenamiento jurídico. Hoy día no se admite ningún acto jurídico que entre en conflicto con dicho principio fundamental, no se admiten tratos discriminatorios en perjuicio de ninguna persona, por motivos de género, raza, color, idioma, religión o convicción, opinión política o de otra índole, origen nacional, étnico o social, nacionalidad, edad, situación económica, patrimonio, estado civil, nacimiento o cualquier otra condición. Este principio (igualdad y no discriminación) forma parte del derecho internacional general. En la actual etapa de la evolución del derecho internacional, el principio fundamental de igualdad y no discriminación ha ingresado en el dominio del *jus cogens*.⁷²

Época Libro 34, septiembre de 2016, Pág. 112. De rubro: PRINCIPIO DE IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN. ALGUNOS ELEMENTOS QUE INTEGRAN EL PARÁMETRO GENERAL.

⁷¹ Corte IDH. Condición jurídica y derechos de los migrantes indocumentados. Opinión Consultiva OC-18/03 de 17 de septiembre de 2003. Serie A No. 18. Párrafo 88.

⁷² *Ibidem*. párrafo 101.

Por ello, a fin de salvaguardar el derecho a la no discriminación, los Estados se encuentran obligados a establecer acciones positivas tendentes a cambiar las situaciones discriminatorias existentes y en ese contexto las autoridades tienen la potestad de establecer tratos diferenciados basados en desigualdades de hecho que constituyan medidas para la protección de las personas que sufran acciones discriminatorias.⁷³

Asimismo, la Convención interamericana de Derechos Humanos contiene dos disposiciones que se refieren en particular al principio de igualdad, la primera se encuentra contenida en el artículo 1. 1 que consagra la obligación de respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que éste sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social. La segunda es el artículo 24 que establece el derecho de igualdad ante la ley, esto es todas las personas tienen derecho, sin discriminación, a igual protección de la ley.⁷⁴

La igualdad es entendida como la ausencia de discriminación, al paso que se estima que el respeto del principio de no discriminación conduce a una situación de igualdad, lo que ha impactado a que en el Derecho Internacional la igualdad jurídica se defina a través del concepto de no discriminación.⁷⁵

De lo hasta aquí expuesto tenemos que como parte del reconocimiento de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, todos los seres humanos tienen derecho sin distinción alguna perseguir su bienestar material en condiciones de libertad, dignidad, de seguridad económica y de igualdad de oportunidades, así el derecho al trabajo debe desarrollarse bajo condiciones equitativas, en las que se contemple, entre otras cosas, una remuneración proporcional al trabajo realizado, descanso y disfrute del tiempo libre, así como la estabilidad en el empleo, sin que esta última se considere necesariamente permanente.

⁷³ Soberanes Fernández, José Luis. *op. cit.*

⁷⁴ Uprimny Yepes, Rodrigo y Sánchez Duque, Luz María. *Convención Americana sobre Derechos Humanos: comentada*, Suprema Corte de Justicia de la Nación; Bogotá, Colombia: Fundación Konrad Adenauer, Programa Estado de Derecho para Latinoamérica, 2014, p. 582.

⁷⁵ *Ibidem.*

Ante este panorama normativo no es concebible el atropello a los Derechos Humanos bajo el pretexto de que se cumplan con las funciones para el aseguramiento del orden público, en razón de que el Estado se encuentra obligado a actuar siempre en apego a éstos. Sin embargo, para el caso de los integrantes de las instituciones de seguridad pública estas prerrogativas distan mucho de la realidad, pues por desgracia la difusión y protección de Derechos Humanos que predomina en México se ha realizado desde la vista del ciudadano y se ha olvidado la perspectiva del policía como sujeto de estos mismos derechos. Pues como lo veremos más adelante, el régimen tendiente a la protección y promoción de Derechos Humanos no ha sido suficiente para contrarrestar el estado de excepción institucionalizada en materia laboral para las personas que deciden brindar sus servicios — exponiendo sus derechos y hasta su vida— para garantizar el orden y paz públicos.

III.3. Estatus de los Policía en México.

Al voltear la mirada sobre las condiciones en las que se desenvuelven los miembros policiales resulta necesario no sólo abordar su estatus jurídico, en razón de que existen situaciones de *facto* en las que se ven disminuidas las prerrogativas de éstos, al respecto *Causa en Común A. C.* derivado de las investigaciones realizadas por diversas instituciones, organizaciones de la sociedad civil y colectivos sobre el estatus de los policías, realizó un análisis de los resultados obtenidos y plasmó en los Lineamientos para el Desarrollo y Fortalecimiento Institucional de las Policías⁷⁶, entre otras, las siguientes conclusiones:

- *Hoy en día se desconoce el número real de policías operativos con los que cuenta el país. En algunas corporaciones, el personal administrativo ocupa plazas de policías. Existen, al menos, tres fuentes de información sobre los estados de fuerza, las cuales difieren en sus números.*
- *Al menos el 19% de las y los policías a nivel nacional tienen jornadas laborales de 24 horas. La cifra aumenta a nivel municipal, pues el 27% de los elementos municipales cumplen con la misma jornada. A pesar de las discrepancias en cuanto al número real de policías operativos en el país, los datos sobre jornadas laborales agravan la insuficiencia de policías.*
- *88% de las y los policías estatales y federales ganan menos de 15 mil pesos mensuales.*
- *En cuanto a la salud de los integrantes de las corporaciones a nivel nacional, 53% de los elementos de policía sufrió alguna afectación en su salud debido a sus actividades laborales.*
- *Los procesos de certificación son ficciones evaluativas porque no permiten determinar si los elementos son aptos para cumplir sus funciones, ni consideran la situación de precariedad en la que operan la mayoría de las policías. Estos procesos son, únicamente, una carga burocrática.*
- *No existen condiciones para que todos los policías en México sean capacitados. La mayoría de las academias de policía no tienen las instalaciones necesarias para la formación y capacitación de los policías. En los casos más extremos, no disponen ni siquiera de un campo para práctica de tiro.*
- *La capacitación que reciben los policías no atiende las necesidades actuales de la función policial, es de mala calidad y de corta duración. Por ejemplo, no todos los policías reciben capacitación para entrevistar un testigo, detener una persona,*

⁷⁶ *Causa en Común A. C.* Lineamientos para el Desarrollo y Fortalecimiento Institucional de las Policías, México, Disponible en <http://causaencomun.org.mx/beta/wp-content/uploads/2019/10/LINEAMIENTOS-28-OCT-comprimido.pdf>. Consulta realizada 08 de noviembre de 2019.

resguardar una escena del crimen, recibir denuncias, atención de víctimas; todas ellas, funciones policiales esenciales.

Por otra parte, de la encuesta 2018 *¿Qué piensa la Policía?*⁷⁷, se desprende que de manera recurrente los Policías pagan o han pagado de su bolsillo material o uniformes para el desempeño de sus funciones, reportándose lo siguiente:

- Calzado/bota —48%
- Uniforme — 43%
- Papelería para uniformes — 37%
- Cartuchos —23%
- Reparaciones de Patrullas — 22%
- Chaleco antibalas — 14%

Asimismo, 62% de los encuestados refirió que reciben órdenes para realizar encargos personales, el 66% no ha recibido algún estímulo o recompensa, 71% nunca ha sido promovido, el 37% reportó que asisten una vez al año a prácticas de tiro y el **61% de los policías encuestados consideró que son discriminados por la sociedad.**

Vargas Morgado⁷⁸, sostiene que es necesario dotar al policía de un régimen laboral que atienda y resuelva suficientemente su condición social, pues únicamente atemperando la distancia socioeconómica del policía con la clase media se mejorara su autoestima profesional y personal, dado que para ser eficiente requiere ser ubicado y percibirse en un estado de respeto y consideración social más alto del que ahora impera.

Además de ello, el autor⁷⁹ propone que deben subsistir mecanismos de seguridad social verificables, entre los que se destacan:

1. *Prevención de accidentes:* a partir de una intensa y constante capacitación, en la que se desarrolle una cultura laboral respecto al uso y tratamiento de la violencia.
2. *Jornada, vida laboral y jubilación:* en razón de que los policías, especialmente los uniformados, requieren de jornadas de trabajo distintas a las ordinarias por necesidades del servicio, sin que ello implique una necesidad permanente como impera en muchas corporaciones. Es necesario determinar el número máximo de horas que garantice un debido rendimiento en su ejercicio laboral. Así como la definición de los días de vacaciones que de manare intocable deba disfrutar en un periodo anual. Y finalmente, definir el número de años que un policía puede trabajar, atendiendo al desgaste físico y mental que sufre durante su ciclo laboral.

⁷⁷ Encuesta 2018 *¿Qué piensa la Policía?*, realizada por *Causa en Comun A. C.*, cuyo objetivo es recabar información acerca de las percepciones, opiniones, sentimientos e intereses de los policías sobre el desarrollo policial y las dinámicas laborales dentro de sus instituciones. La encuesta se aplicó en las 32 entidades del país, con una muestra representativa. Disponible en <http://causaencomun.org.mx/beta/wp-content/uploads/2018/12/Presentaci%C3%B3n-Encuesta-2018.pdf> Consulta realizada 11 de noviembre de 2019.

⁷⁸ Vargas Morago, Jorge. *Servidores Excluidos del ...*, cit., p. 753.

⁷⁹ *Ibidem*, p. 760.

3. *Capacitación permanente*: a partir de una visión técnica y humanista que permita habilitar al trabajador para la ejecución eficaz de sus actividades, así como propiciar su desarrollo personal, en razón de que enseñar a los policías a disparar un arma y conducir una patrulla se están desperdiciando los recursos humanos y los escasos equipos con los que cuentan.
4. *Vivienda*: contar con financiamientos para la vivienda, como un estímulo a sus labores que incida en la disminución de la corrupción, atendiendo al hecho de que un policía que no actúe debidamente pierda las prestaciones que legítimamente le corresponden.
5. *Seguro de alto riesgo laboral*: otorgar un sistema de seguros de incapacidad y muerte, atendiendo al tipo de riesgo.
6. *Descanso y diversión*: el abuso de horas de trabajo incide en la eficiencia y eficacia, por lo que los excesos es una muestra irrefutable de una deficiente administración.

Cada una de las condiciones expuestas en el presente apartado amerita una atención particular, que si bien es necesario tenerlas presentes, no es posible agotarlas, dado que su desarrollo distraería la atención de la problemática que se pretende plantear.

III. 4. Consideraciones sobre la implementación del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Ahora bien de la interpretación de las disposiciones normativas del Estado mexicano y de sede internacional previamente analizadas, tenemos que el Estado tiene la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar el Derecho Humano al Trabajo de los policías, de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad, por lo que se deben implementar instrumentos de derecho interno que garanticen su acceso, aceptabilidad y calidad, seguridad social, la protección, la estabilidad en el empleo, sin que este último represente una inamovilidad en el puesto o cargo, sino que se deben establecer procedimientos que garanticen al trabajador su defensa ante despidos arbitrarios y/o injustificados.

Asimismo, como derecho de acceso a la justicia se requiere que el Estado otorgue a los gobernados recursos efectivos a cargo de autoridades competentes en los que se les otorgue la oportunidad de ventilar, cuando así lo estimen procedentes, las violaciones a sus derechos humanos, sin que ello imple una mera formalidad, sino que den resultados en los que verdaderamente se analicen y resuelvan las trasgresiones planteadas.

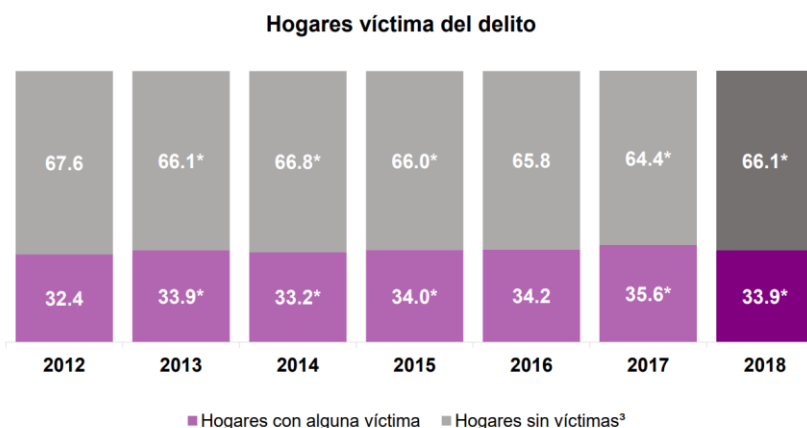
Con lo anterior, se percibe que efectivamente el Estado mexicano no ha cumplido lo mínimo necesario en materia de derecho humanos de acuerdo a los instrumentos

internacionales, en razón de que a nivel constitucional y sus leyes reglamentarias, impuso a los trabajadores de los cuerpos de seguridad pública un régimen de excepción —en el que se ven reducidas las prerrogativas de estabilidad en el empleo y no discriminación— pues bajo la justificación de contar con elementos honestos, confiables y eficaces, por la relevancia de las funciones que le son encomendadas, introdujo un régimen en el que se violentan sus derechos laborales, a través controles y sistemas de depuración que no han tenido ningún impacto positivo dentro de las políticas públicas en materia de seguridad.

Lo que se puede evidenciar, al interpretar la Encuesta de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENPIVE) 2018⁸⁰, publicada en el portal del Instituto Nacional de Estadística y Geografía, en la que se advierte un incremento en la prevalencia delictiva en los hogares y personas durante los últimos siete años:

Prevalencia delictiva en hogares

Durante 2018, 33.9% de los hogares¹ del país tuvo, al menos, una víctima de delito².

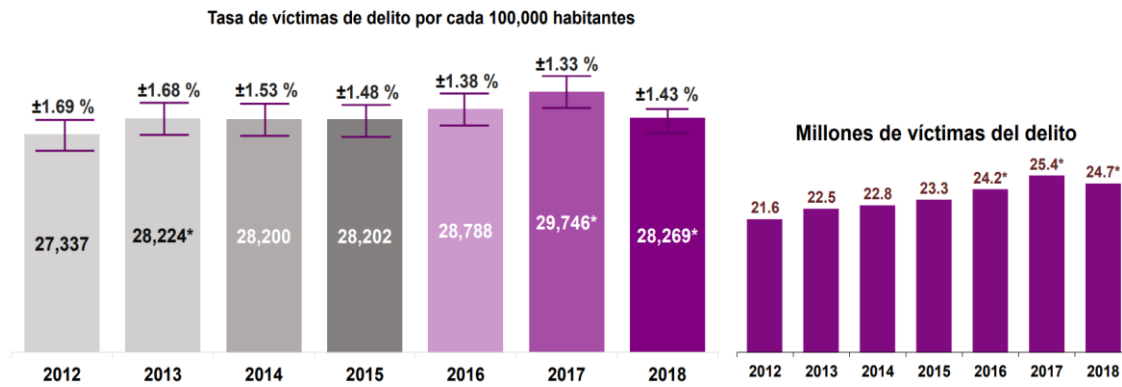


Fuente. ENPIVE 2018

⁸⁰ La Encuesta de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública 2019, entre otros, tiene como objetivo medir la victimización del hogar y personal, número de víctimas y delitos, estimar la cifra negra de delitos, así como medir la percepción de los habitantes del país sobre la seguridad y el grado de confianza en las instituciones de seguridad pública, todo ello durante el año 2018. Disponible en https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/envipe/2019/doc/envipe2019_presentacion_nacion_al.pdf Consulta realizada 19 de octubre de 2019.

Prevalencia delictiva en las personas

A nivel nacional, se estiman **24.7 millones** de víctimas¹ de 18 años y más, lo cual representa una tasa de **28 269 víctimas por cada cien mil habitantes durante 2018**.



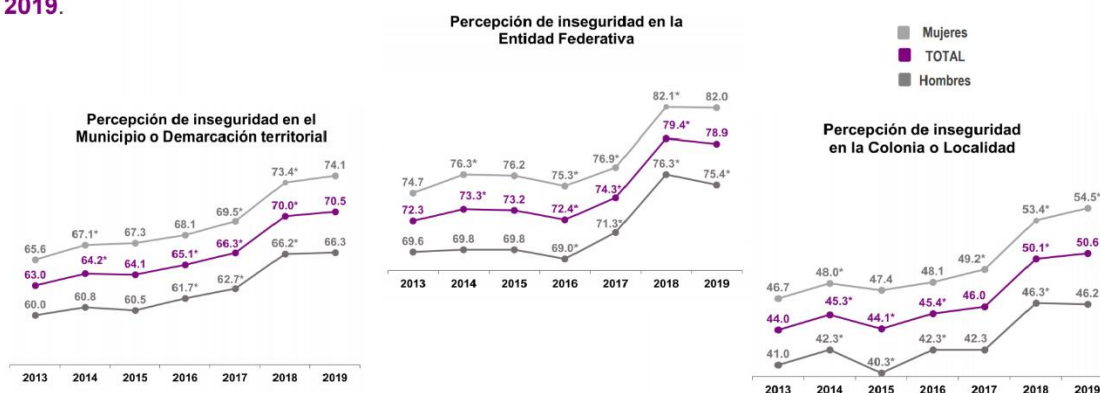
Fuente: ENPIVE 2018

De análisis de las gráficas de prevalencia delictiva en hogares, se advierte que durante los años 2012 al 2018, se advierte una contante en el porcentaje de hogares con víctimas de delito, pues la media que oscila en el 33.8% durante dicho periodo. Por su parte la prevalencia delictiva en las personas a tenido un crecimiento constante durante el mismo periodo, lo que representó en 2018 una tasa de 28 269 víctimas por cada cien mil habitantes.

Lo anterior, considerando que en la misma encuesta se reportó que en el 2018 se denunció e inició carpeta de investigación en el 6.85 de los delitos y en el 93.2 % de delitos no hubo denuncia o no se inició averiguación previa o carpeta de investigación. Además de que a nivel nacional el 67.2% de la población mayor de 18 años considera a la *inseguridad* como el problema más importante que aqueja a la sociedad mexicana, por encima del desempleo, aumento de precios, salud, pobreza, corrupción, impunidad, educación, narcotráfico y escases de agua.

Percepción sobre la seguridad pública

Percepción de la población respecto de la situación *actual* sobre la inseguridad pública en su *colonia o localidad, municipio o demarcación territorial* y *entidad federativa*, comparando los niveles de **2013** a **2019**.



Fuente: ENPIPE 2018

Como se advierte durante el periodo del 2013 al 2019, se incrementó gradualmente la percepción de la población respecto a la inseguridad pública en sus colonia o localidad, municipio o demarcación territorial y entidad federativa.

Además, del análisis comparativo de los reportes elaborados por el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, sobre la incidencia delictiva en el fuero común en los últimos trece años, no existe una reducción significativa en las denuncias presentadas ante las procuradurías y/o fiscalías estatales por la comisión de delitos que atentan contra la vida y la integridad, la libertad personal, la libertad y seguridad sexual, y el patrimonio. Pues de acuerdo con las cifras oficiales reportadas por dicha dependencia se advierte una tendencia estable, como se refleja a continuación⁸¹:

⁸¹ Las cifras de incidencia delictiva se refieren a la ocurrencia de presuntos delitos registrados en carpetas de investigación iniciadas en las Agencias del Ministerio Público y reportadas por las Procuradurías Generales de Justicia y Fiscalías Generales de las 32 entidades federativas, instancias responsables de la veracidad y actualización de las cifras. Los reportes de Incidencia Delictiva se encuentran a cargo del Centro Nacional de Información dependiente del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Disponibles en <https://www.gob.mx/sesnsp/acciones-y-programas/incidencia-delictiva-del-fuero-comun?idiom=es> Consulta realizada 25 de octubre de 2019.

Año	Total de delitos denunciados anualmente
2006	1,471,101
2007	1,587,030
2008	1,628,054
2009	1,618,070
2010	1,704,099
2011	1,729,934
2012	1,704,915
2013	1,704,886
2014	1,590,282
2015	1,500,897
2016	1,648,182
2017	1,874,819
2018	1,924,648

Fuente: Elaboración propia con información reportada por el Centro Nacional de Información / Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

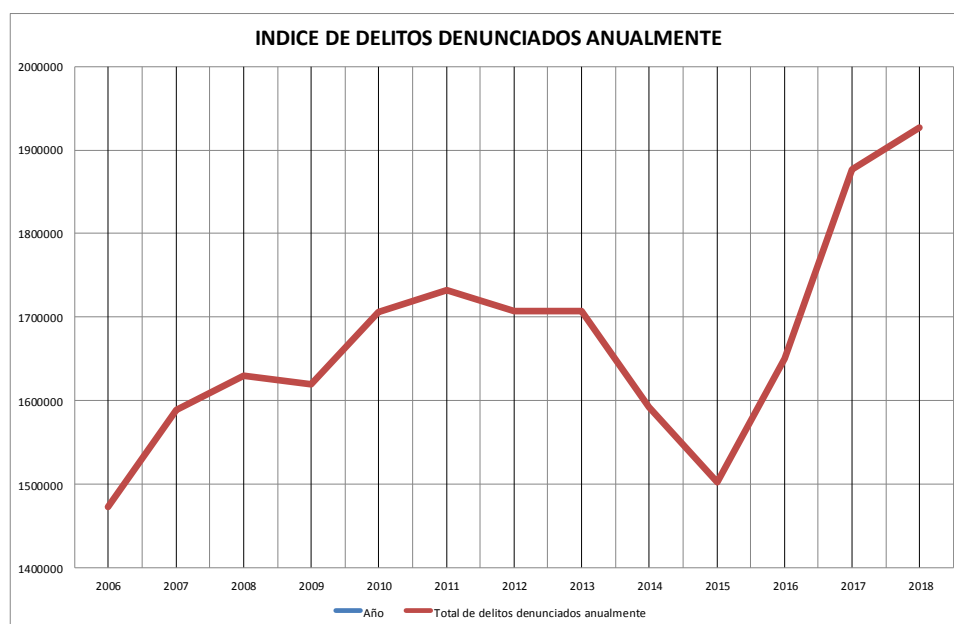
Si bien en la incidencia delictiva reportada por el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, en los años 2014 y 2015, se advierte una reducción aproximada del 2% en comparación con el año de publicación de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, en los últimos tres años (2016, 2017 y 2018) se advierte un incremento gradual considerable, que para el 2018 asciende a un 19% más, rebasando la incidencia que se presentó en 2009 y en años anteriores a este.

Considerando que para el año 2009⁸², la población de México ascendía a 107.6 millones y para el año 2018, corresponde a una estimación de 124.9 millones de personas⁸³, esto es un crecimiento poblacional de 16%, la incidencia delictiva reportada por el Secretariado

⁸² Consejo Nacional de Población. *La Situación Demográfica en México 2009*, Primera edición Septiembre de 2009, p. 13. Disponible en el link: http://www.conapo.gob.mx/es/CONAPO/La_Situacion_Demografica_de_Mexico_2009 Consulta realizada 07 de noviembre de 2019.

⁸³ Instituto Nacional de Estadística y Geografía, *Encuesta Nacional de la Dinámica Demográfica (ENADID) 2018*, disponible en el link: https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/enadid/2018/doc/resultados_enadid18.pdf Consulta realizada 07 de noviembre de 2019.

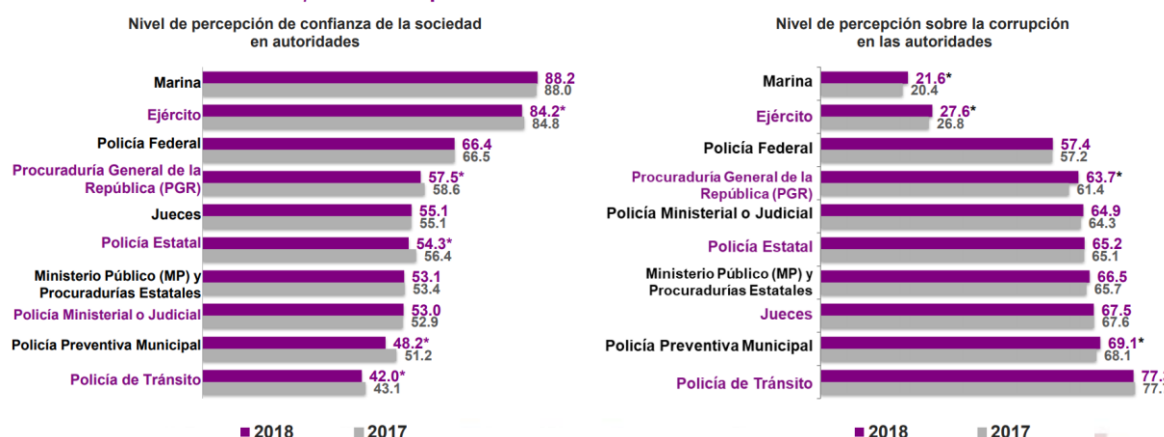
Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública refleja 3% más que el crecimiento poblacional.



Fuente: Elaboración propia con información reportada por el Centro Nacional de Información / Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Una de las hipótesis surge de la interpretación de las cifras referentes al índice de delitos denunciados anualmente, es deducir que en los últimos tres años, se ha incrementado la confianza por parte de la ciudadanía hacia las autoridades de procuración de justicia, lo que incide en las denuncias presentadas, sin embargo, no debemos perder de vista que el índice sobre la percepción de confianza de la sociedad en autoridades que se reporta en la ENPIVE 2019, no se presentan cambios significativos durante los años 2017 y 2018, no obstante la percepción de inseguridad de acuerdo a este instrumento, continua creciendo en los últimos siete años (2013-2019)⁸⁴.

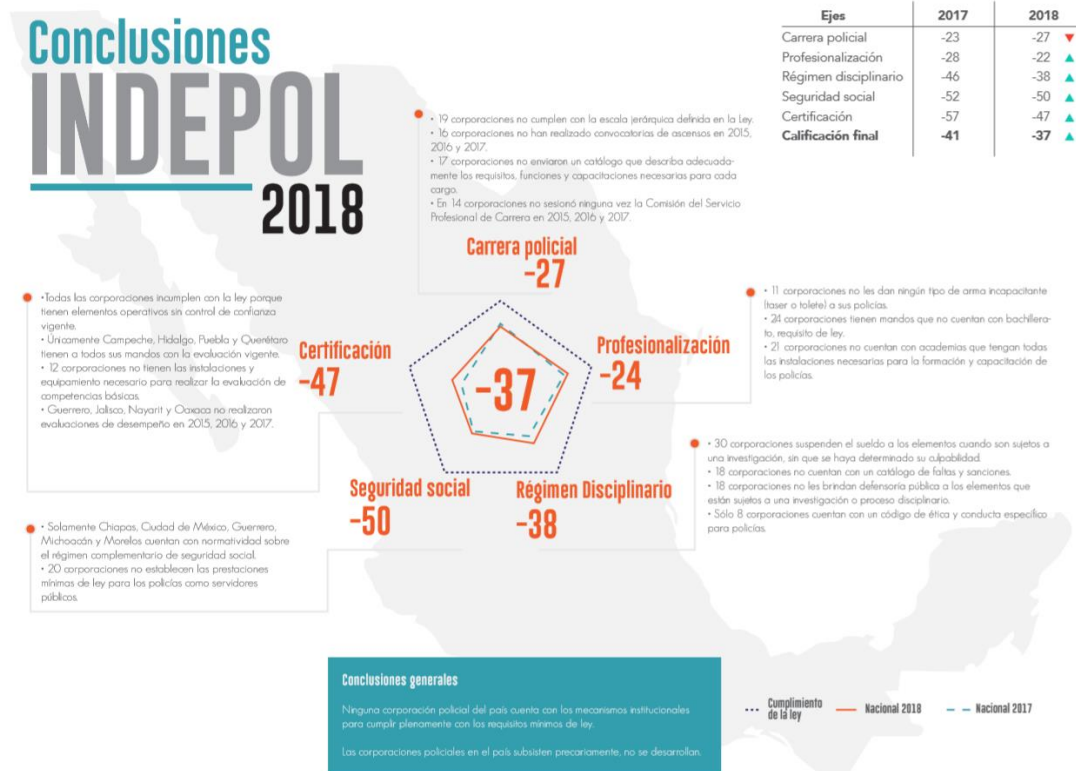
⁸⁴ Cfr. Encuesta de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública 2019.



Fuente. ENPIVE 2018

El índice de confianza en autoridades se centró principalmente en la marina y el ejército nacional pese a que la función principal de dichos cuerpos armados no es la seguridad pública, mientras que el nivel de percepción sobre actos de corrupción en los mismos se identificó como los más bajos. Por su parte las corporaciones policiales estatales, municipales, ministeriales y de tránsito se perciben con mayores índices de desconfianza y corrupción.

Aunado a lo anterior si bien el sistema de seguridad pública adoptado a partir de la reforma constitucional de 2008, se estableció el régimen especial para los integrantes de los cuerpos policiales del país, éste no se ha materializado, pues de las conclusiones expuestas en INDEPOL 2018, se advierte que el Estado no ha cumplido al 100% en la implementación de sistemas de carrera policial, certificación, profesionalización, seguridad social y régimen disciplinario, como presenta a continuación:



Fuente: INDEPOL 2018

Para efectos de nuestra presente investigación se destaca que sólo los Estados de Chiapas, Guerrero, Michoacán, Morelos y la Ciudad de México cuentan con normatividad sobre el régimen complementario de seguridad social, no obstante, no se localizó información disponible sobre los avances de su implementación.

Por otra parte, de las conclusiones expuestas Causa en Común A. C, en los Lineamientos para el Desarrollo y Fortalecimiento Institucional de las Policías, se reporta que el gasto en seguridad pública ha ido disminuyendo en los últimos seis años, tanto en el ámbito estatal como en el municipal. A partir de datos obtenidos del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) se puede concluir que, en términos reales, la aportación federal del Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública (FASP) tuvo una disminución del 26% entre 2013 y 2019. De igual forma, la aportación federal del Programa de Fortalecimiento para la Seguridad (FORTASEG) dirigido a municipios disminuyó en un 31% en el mismo periodo. Ambos presupuestos tuvieron una disminución promedio anual de alrededor del 5%. En

2018, el gasto en seguridad pública fue de \$225,107 MDP, representando el 1% del PIB. En 2019, fue de \$225,950 MDP, representando el 0.9% del PIB.⁸⁵

III. 4. 1. Certificado Único Policial

Finalmente, tenemos que una de las obligaciones de los integrantes de las instituciones policiales es la obtención del Certificado Único Policial⁸⁶, procedimiento que se encuentra bajo la coordinación y supervisión del Centro Nacional de Certificación y Acreditación dependiente del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Este instrumento tiene como objeto acreditar que los policías cuentan con los conocimientos, el perfil, las habilidades y las aptitudes necesarias para el desempeño de su cargo.

Por ello, con la finalidad de despejar las dudas respecto al cumplimiento del Estado mexicano respecto a la implementación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, a través de una solicitud de información pública dirigida al Servicio de Protección Federal⁸⁷ se cuestionó sobre cuantos policías adscritos a esa dependencia contaban con dicho certificado, y en respuesta se informó que ninguno de sus integrantes cuenta con el Certificado Único Policial⁸⁸. Tal como se advierte en el contenido del oficio que dio atención a la solicitud de acceso a la información 3600100011419, que se presenta a continuación:

⁸⁵ Causa en Común A. C., *Lineamientos para el Desarrollo y...*, cit., p. 5.

⁸⁶ De conformidad con el acuerdo **07/XL/16**, tomado por el Pleno del Consejo Nacional de Seguridad Pública, aprobado en su Cuadragésima Sesión Ordinaria, celebrada el 30 de agosto de 2016, por el que se emitieron los Lineamientos para la Emisión del Certificado Único Policial.

⁸⁷ El Servicio de Protección Federal es el segundo cuerpo de seguridad estratégica dependiente de la Secretaría de Protección y Seguridad Ciudadana, después de la recién creada Guardia Nacional.

⁸⁸ Para mejor referencia la respuesta a la solicitud de información se adjunta a la presente investigación en el apartado de Anexo Único.

Ciudad de México, a 27 de noviembre de 2019.

ASUNTO: Atención a solicitud de acceso a la información con número de folio 3600100011419.

C. Roldan
Presente

En respuesta a la solicitud de acceso a la información con número de folio 3600100011419, dirigida a la Unidad de Transparencia del Servicio de Protección Federal, a través de la cual requiere:

"1. En el 2018, ¿Cuántas horas comprendía el curso de formación inicial para los policías del servicio de protección federal? 2. En el 2019 ¿Cuántas horas comprenden el curso de formación inicial para los policías del servicio de protección federal? 3. En el 2019 ¿Del curso de formación inicial del servicio de protección federal cuántas horas se imparten en la Academia y cuántas a cargo de la Dirección General de Servicios de Seguridad? 4. ¿Cuántos policías del servicio de protección federal cuentan con el certificado único policial vigente?" (Sic).

Con fundamento en los artículos 6º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 45, 131 y 132 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública; así como 61 y 135 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública; me permito comunicarle que su petición fue atendida a través de los oficios SPF/GDP/1476/2019 y SPF/C/CECC/6347/2019, por la Dirección General de Profesionalización y el Centro de Evaluación y Control de Confianza; señalando lo siguiente:

Respecto al numeral 1) en el que requiere lo siguiente: *"En el 2018, ¿Cuántas horas comprendía el curso de formación inicial para los policías del Servicio de Protección Federal?"*, se le informa que durante el 2018, el *Programa de Formación Inicial* para Policías del Servicio de Protección Federal tuvo una duración de 610 horas, de acuerdo a lo establecido en el Programa Rector de Profesionalización.

Por lo que hace el arábigo 2) relativo a *"En el 2019 ¿Cuántas horas comprenden el curso de formación inicial para los policías del Servicio de Protección Federal?"*, se le comunica que durante el ejercicio 2019, el *Programa de Formación Inicial* para Policías del Servicio de Protección Federal tiene una duración de 610 horas, de acuerdo a lo establecido en el Programa Rector de Profesionalización.

Referente al numeral 3) en el que solicita lo siguiente: *"En el 2019 ¿Del curso de formación inicial del Servicio de Protección Federal, cuántas horas se imparten en la Academia y cuántas a cargo de la Dirección General de Servicios de Seguridad?"*, se le comunica que las 610 horas del Programa de Formación Inicial para Policías del Servicio de Protección Federal están a cargo en su totalidad de la Academia de Formación, Capacitación y Profesionalización.





SEGURIDAD

SECRETARÍA DE SEGURIDAD
Y PROTECCIÓN CIUDADANA

PROTECCIÓN FEDERAL



Finalmente, en atención al punto 4), en el que pide se le comunique "*¿cuántos policías del Servicio de Protección Federal cuentan con el certificado único policial vigente?*", le informo que el Centro de Evaluación y Control de Confianza del Servicio de Protección Federal, inicio operaciones a partir del 27 de noviembre de 2018, fecha en la que el Centro Nacional de Certificación y Acreditación (CNCA), en términos de lo establecido en los artículos 106 y 107 de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, le otorgó la acreditación correspondiente; en este sentido y por lo reciente de la operación del CECC-SPF, con fecha 4 de enero 2019, se realizó la consulta al Titular del CNCA, relativo a *si los elementos operativos del Servicio de Protección Federal, se encuentran considerados para obtención del Certificado Único Policial (CUP) y, de ser el caso los requisitos que se deberán cumplir para su debido registro.* En respuesta se informó lo siguiente:

"...Partiendo de los Lineamientos para la emisión del Certificado Único Policial, señalan que los integrantes de las Instituciones de Seguridad Pública deberán acreditar:

- a) *El proceso de evaluación de control de confianza;*
- b) *La evaluación de competencias básicas o profesionales;*
- c) *La evaluación del desempeño o del desempeño académico, y*
- d) *La formación inicial o su equivalente*

El artículo 2 de los citados Lineamientos menciona que se entenderá por Integrantes de las Instituciones de Seguridad Pública a Policías de Seguridad Pública, Policías de Investigación en el ámbito de Procuración de Justicia y Oficiales de Guarda y Custodia del Sistema Penitenciario y, a las Instituciones de Seguridad Pública, a las Instituciones de Seguridad Pública a nivel Federal, Local y Municipal, de Procuración de Justicia y del Sistema Penitenciario.

Respecto al Manual para la capacitación y Evaluación de Competencias Básicas de Función para los integrantes de las Instituciones de Seguridad Pública, así como el Manual para la Evaluación del Desempeño de los Integrantes de las Instituciones de Seguridad Pública, establecen que dichas evaluaciones están dirigidas al personal operativo en activo de los perfiles de Policía Preventivo Federal, Estatal y Municipal o Policía de Investigación y Personal de Custodia Penitenciaria.

A partir de lo anterior, los Manuales en comento no contemplan al Policía del Servicio de Protección Federal (PSPF) porque este perfil realiza funciones intramuros es decir, custodian instalaciones del ámbito federal y las Evaluaciones de Competencias Básicas de la Función y las Evaluaciones de Desempeño están dirigidas exclusivamente a personal operativo de los integrantes de las Instituciones de Seguridad Pública antes descritos.

Por lo anterior expuesto, esta Dirección General sugiere que los elementos pertenecientes a Protección Federal, en esta primera fase de obtención del CUP no deberá estar contemplados, no obstante será respetuosa de la opinión que emita el Centro Nacional de Certificación y Acreditación de acuerdo a lo señalado en el artículo 5 de los Lineamientos para la emisión del certificado Único Policial:"

"...El SESNSP, a través del CNCA, será la instancia facultada para interpretar los presente lineamientos y resolver lo previsto en ellos conforme a la normatividad aplicable..."

Av. Miguel Ángel de Quevedo No. 915. El Rosedal, C.P. 04330, Coahuila, CDMX Tel: (55) 5484 6700 www.gob.mx/proteccionfederal



2019
AÑOS DE REVOLUCIÓN MEXICANA
EMILIANO ZAPATA



SEGURIDAD
SECRETARÍA DE SEGURIDAD
Y PROTECCIÓN CIUDADANA

PROTECCIÓN FEDERAL



No se omite hacer de su conocimiento que hasta la fecha el Centro Nacional de Certificación y Acreditación, dependiente del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, no se ha pronunciado en un sentido distinto a la opinión técnica antes transcrita. Por lo tanto el número de integrantes de esta Institución con CUP es cero.

Con lo anterior, espero que tenga por atendida su solicitud, reiterándole la disposición institucional para cumplir en todos sus términos las obligaciones derivadas de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

Sin más por el momento, aprovecho para enviarle un cordial saludo.

Atentamente
El Titular de la Unidad de Transparencia

Comisario Jefe
Andrés Salas Sánchez

Autógráfo: DAE

Revisó: RYM

Elaboró: JMS, BIGG

Av. Miguel Ángel de Quevedo No. 915 El Rosedal, C.P. 04330 Coyoacán, CDMX. Tel: (55) 5184 6700 www.gob.mx/proteccionfederal



2019
BICENTENARIO DE LA REVOLUCIÓN MEXICANA
EMILIANO ZAPATA

III.5. Consideraciones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Como veremos adelante la finalidad del presente apartado es exponer las consideraciones que tomo la SCJN en torno al reconocimiento de la naturaleza de las relaciones entre el Estado y los elementos de las instituciones de seguridad pública, para ello comenzaremos analizando algunas de las consideraciones que plasmo el autor Gabino Fraga en su obra Derecho Administrativo, sobre las relaciones entre los servidores públicos y el Estado.

Gabino Fraga sostiene que la naturaleza jurídica de estas relaciones se encuentra constreñida en el derecho público y después de realizar un análisis sobre las posturas en torno a la expresión de voluntades contractuales concluye que si bien es cierto en esta relación no existe una proporcionalidad *inter alía*, el acto de nombramiento o de investidura para un cargo público no es ni un acto unilateral, ya que no se puede imponer obligatoriamente, ni un contrato porque él no origina situaciones jurídicas individuales.⁸⁹

En ese orden, lo considera un acto diverso cuyas características son: las de estar formado por la concurrencia de las voluntades del Estado que nombra y del particular que acepta el nombramiento, y por el efecto jurídico que origina dicho concurso de voluntades, que es, no el de fijar los derechos y obligaciones del Estado y del empleado, sino el de condicionar la aplicación a un caso individual (el del particular que ingresa al servicio) de las disposiciones legales preexistentes que fijan en forma abstracta e impersonal los derechos y obligaciones que corresponden a los titulares de los diversos órganos del Poder público.⁹⁰

Lo anterior, si bien da a lugar a una relación *sui generis* un tanto distinta a las relaciones laborales en el orden privado, no debe suponer que quedan excluidas de la observancia de los derechos laborales de toda persona, pues si bien la Ley Federal del Trabajo de 1931 excluyo a los servidores públicos, el 28 de diciembre de 1963 fue publicada en el Diario Oficial de la Federación la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado Reglamentaria del apartado B del artículo 123 constitucional⁹¹ en la se definió al trabajador al servicio del estado como a toda persona que preste un servicio físico, intelectual o de

⁸⁹ Fraga, Gabino. *Derecho Administrativo*, Editorial Porrúa, 40ª Edición, febrero 2000, México, Pp. 131 y 132.

⁹⁰ *Ibídem*. P. 133.

⁹¹ *Ibíd*. P. 137.

ambos géneros, quedando excluidos de dicho régimen los militares, los marinos, los cuerpos de seguridad pública y el personal del servicio exterior.

Una vez expuesto lo anterior procederemos a analizar la postura que ha mantenido el Poder Judicial a través del criterio jurisprudencial *PC.III.A. J/72 A*, sustentada por el Pleno en Materia Administrativa Tercer Circuito, respecto a las consideraciones constitucionales impuestas al régimen de excepción de los integrantes de las instituciones de seguridad pública, el cual deviene de la evolución de los criterios contenidos en las tesis *2a./J. 77/2004* y *P./J. 24/95*. Para ello comenzaremos su estudio de manera cronológica.

POLICIAS MUNICIPALES Y JUDICIALES AL SERVICIO DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MEXICO Y DE SUS MUNICIPIOS. SU RELACION JURIDICA ES DE NATURALEZA ADMINISTRATIVA.

*La relación Estado-empleado fue, en principio de naturaleza administrativa, pero en derecho positivo mexicano, en beneficio y protección de los empleados, ha transformado la naturaleza de dicha relación equiparándola a una de carácter laboral y ha considerado al Estado como un patrón sui generis. Sin embargo, de dicho tratamiento general se encuentran excluidos cuatro grupos a saber: los militares, los marinos, los cuerpos de seguridad pública y el personal del servicio exterior, para los cuales la relación sigue siendo de orden administrativo y, el Estado, autoridad. Por tanto, si los miembros de la policía municipal o judicial del Estado de México, constituyen un cuerpo de seguridad pública, están excluidos por la fracción XIII Apartado B del artículo 123, en relación con los artículos 115, fracción VIII, segundo párrafo y 116, fracción V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, **de la determinación jurídica que considera la relación del servicio asimilada a la de trabajo y al Estado equiparado a un patrón**, de donde se concluye que la relación que guardan con el gobierno del Estado o del Municipio, es de naturaleza administrativa y se rige por las normas también administrativas de la ley y reglamentos que les correspondan y que, por lo tanto, las determinaciones que dichas entidades tomen en torno a ésta no constituyen actos de particulares, sino de una autoridad, que en el caso particular referente a*

*la orden de baja del servicio, hace procedente el juicio de amparo ante el juez de Distrito.*⁹²

Como punto de partida tenemos que el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el criterio jurisprudencial *P./J. 24/95* reconoce que la relación Estado-empleado, se alejó de su naturaleza administrativa y se equiparó a una relación de carácter laboral, equiparando al Estado como un patrón *sui generis*. No obstante, matiza dicho reconocimiento y sostiene que los militares, los marinos, los cuerpos de seguridad y el personal de servicio exterior se encuentran excluidos, para los cuales su relación con el Estado continúa siendo de carácter administrativo.

Con tal afirmación concluye que los miembros de la policía municipal o judicial del Estado de México se encuentran bajo una relación de orden administrativo, de conformidad con el artículo 123, apartado B, fracción XIII, Apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sin embargo, se advierte una vaga precisión pues ***reconoce a esta relación asimilada a la de trabajo y al Estado equiparado a un patrón.***

SEGURIDAD PÚBLICA DEL ESTADO DE JALISCO. DE LOS CONFLICTOS SUSCITADOS CON MOTIVO DE LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS DE SUS AGENTES CORRESPONDE CONOCER, POR AFINIDAD, AL TRIBUNAL DE LO ADMINISTRATIVO.

El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la tesis de jurisprudencia 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.", estableció que los miembros de la Policía Municipal o Judicial de ese Estado, al constituir un cuerpo de seguridad pública, mantienen una relación de naturaleza administrativa con el Gobierno Local o Municipal, la cual se rige por las normas legales y reglamentarias

⁹² Tesis jurisprudencial *P./J. 24/95*, sustentada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su gaceta, Novena Época, t. II, septiembre de 1995, visible a página 43, con registro 200322.

*correspondientes, por disposición expresa del artículo 123, apartado B, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con lo cual se les excluye, lo mismo que a los militares, marinos y personal del servicio exterior, como sujetos de una relación de naturaleza laboral con la institución a la que prestan sus servicios. En congruencia con tal criterio, y tomando en consideración que la Constitución y las leyes secundarias del Estado de Jalisco no señalan con precisión la competencia del Tribunal de Arbitraje y Escalafón o del Tribunal de lo Administrativo para conocer de las demandas promovidas por elementos de seguridad pública contra autoridades del propio Estado o de sus Ayuntamientos, para que se deduzcan pretensiones derivadas de la prestación de sus servicios en su condición de servidores públicos, es inconcuso que dicha competencia debe recaer en el mencionado Tribunal de lo Administrativo, por ser el más afín para conocer de la demanda relativa, en acatamiento al segundo párrafo del artículo 17 de la Constitución Federal, que consigna la garantía de acceso a la justicia.*⁹³

Como se advierte en la transcripción del criterio 2a./J. 77/2004, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación retoma los argumentos de la tesis anteriormente citada, referentes a la relación que guardan los elementos de los cuerpos policiales con el Estado, pasando por alto que en dicho criterio se plasmó un pronunciamiento referente a la existencia de una relación asimilada a la de trabajo y el reconocimiento del Estado como un patrón *sui generis*. En ese tenor, al considerar que la Constitución y las leyes reglamentarias del Estado de Jalisco no delimitan con precisión la competencia de los tribunales laborales o de carácter administrativo, la Segunda Sala considero que las controversias entre los policías y esa entidad federativa derivadas de la prestación de sus servicios son competencia del Tribunal de lo Administrativo, a efecto de respetar sus prerrogativas de acceso a la justicia.

ELEMENTOS OPERATIVOS DE LAS INSTITUCIONES DE SEGURIDAD PÚBLICA DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE JALISCO Y/O DE SUS MUNICIPIOS. LA RETENCIÓN DEL PAGO O LA OMISIÓN DE OTORGAR LOS

⁹³ Tesis jurisprudencial 2a./J. 77/2004, sustentada por Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XX, julio de 2004, visible a página 428, con registro 181010.

BENEFICIOS DERIVADOS DE LA PRESTACIÓN DE SUS SERVICIOS, CONSTITUYE UN ACTO DE AUTORIDAD PARA EFECTOS DE LA PROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO.

Del análisis sistemático de los artículos 123, apartado B, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como 3o., fracciones XII y XXIII, 27 y 36 de la Ley del Sistema de Seguridad Pública para el Estado de Jalisco, se obtiene que: i. Los integrantes de las instituciones de seguridad pública se regirán por sus propias leyes; ii. Conforme a la propia legislación local en materia de seguridad pública se consideran elementos operativos, entre otros, a quienes se les atribuya ese carácter mediante nombramiento; iii. Dicho nombramiento es un acto administrativo condicionado, que no se considera como contrato de trabajo ni un acto expedido con fundamento en las leyes que rigen la relación laboral del Estado con sus empleados servidores públicos. Aunado a lo anterior, de las jurisprudencias P./J. 24/95 y 2a./J. 77/2004, sustentadas respectivamente, por el Pleno y la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se advierte que: 1) Los militares, los marinos, los cuerpos de seguridad pública y el personal del servicio exterior, están excluidos por la fracción XIII del Apartado B del artículo 123, en relación con los artículos 115, fracción VIII, segundo párrafo y 116, fracción V (actualmente fracción VI), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de la determinación jurídica que ha transformado la relación Estado-empleado, equiparándola a una de carácter laboral y ha considerado al Estado como un patrón sui géneris, pues para los citados grupos la relación sigue siendo de orden administrativo y el Estado, autoridad; 2) La relación que guardan con el gobierno del Estado o del Municipio es de naturaleza administrativa y se rige por las normas también administrativas de la ley y los reglamentos que les correspondan y, por tanto, las determinaciones que dichas entidades tomen en torno a ésta no constituyen actos de particulares, sino de una autoridad; 3) Aun cuando las Legislaturas de los Estados deben regular las relaciones de los trabajadores del Estado, acatando las bases establecidas en el artículo 123 constitucional y en sus disposiciones reglamentarias, el caso de los miembros o agentes de las instituciones policiales y de seguridad pública se

encuentra expresamente señalado en el citado numeral 123, apartado B, fracción XIII, como especial y fuera del ámbito laboral; y, 4) Al referirse el Constituyente a que "se regirán por sus propias leyes", se crea para las relaciones derivadas de la prestación de un servicio entre los policías o agentes de seguridad pública y el Estado, un estatus jurídico diverso al laboral y que no puede ser de otra naturaleza que administrativa. Por tanto, la relación entre los elementos operativos de las instituciones de seguridad pública y el Estado es de naturaleza administrativa y se caracteriza por la excepcionalidad de derechos laborales, por lo que el Estado no es equiparable a un patrón, de ahí que, las determinaciones que tome en torno a dicha relación no constituyen actos de particulares, sino de una autoridad. Consecuentemente, la retención del pago o la omisión de otorgar los beneficios derivados de la prestación de servicios de los elementos operativos de las instituciones de seguridad pública hacia el Estado, debe considerarse un acto de autoridad para efectos de la procedencia del juicio de amparo indirecto, debido a que, como lo sostuvo la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la promoción del juicio administrativo en el Estado de Jalisco, es optativa (en términos de la jurisprudencia 2a./J. 104/2007), pues se actualiza una excepción al principio de definitividad, porque el artículo 67, fracción II, de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Jalisco exige mayores requisitos para la suspensión del acto reclamado que los previstos en la Ley de Amparo.⁹⁴

Ahora bien en la tesis *PC.III.A. J/72 A*, el Pleno en Materia Administrativa Tercer Circuito retomo los criterios adoptados en las jurisprudencias *P./J. 24/95* y *2a./J. 77/2004*, para reafirmar la postura en torno a la naturaleza administrativa de la relación que guardan los integrantes de las instituciones de seguridad y el Estado, específicamente los pertenecientes al Estado de Jalisco, al considerar que de conformidad con lo dispuesto por la fracción XIII, Apartado B del artículo 123 constitucional las relaciones entre estos se regirán por sus propias leyes, las cuales son de naturaleza administrativa, consolidándose un régimen de excepción sobre sus derechos laborales.

⁹⁴ Tesis jurisprudencial *PC.III.A. J/72 A*, sustentada por el Pleno en Materia Administrativa Tercer Circuito, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, t. III, julio de 2019, visible a página 1894, con registro 2020246.

Así, como se adelantó en el capítulo I de la presente investigación, del análisis de los criterios que ha realizado el Pleno y la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación respecto al texto del artículo 123, apartado B, fracción XIII constitucional se confirma el régimen de exclusión laboral que el Poder Legislativo impuso a los integrantes de las instituciones de seguridad pública, en el sentido en que entre éstos y el Estado no existe relación laboral sino simplemente un vínculo al que se le ha denominado “*relación administrativa*”, que conduce a la inexistencia de todo derecho de tipo laboral, y por ende, a que sean los Tribunales Contenciosos Administrativos los que conozcan y resuelvan las controversias derivadas de dicho vínculo, controversias que por tanto solo se referirán a cuestiones de legalidad y no así a la relación contractual de tipo laboral.

No deja de llamar la atención que pese a que la SCJN ha sostenido que los policías se encuentran incluidos en un régimen especial diferente al contemplado por el derecho laboral, ninguno de los tres poderes de la unión ha realizado los esfuerzos suficientes para materializar prestaciones para los policías acordes a la relevancia de sus funciones, en las que se les reconozcan los derechos humanos como la estabilidad en el empleo y no discriminación, así como de garantizarles prestaciones afines al nivel de riesgo, como: seguros por alto riesgo laboral (en ellos se incluyen los seguros de vida y médicos), becas para sus hijos, capacitación permanente, horarios de trabajo en los que se consideren periodos de descanso y diversión acordes a sus necesidades —sin que estos últimos se encuentren limitados bajo la figura de las necesidades del servicio de seguridad que desempeñan—, entre otros.⁹⁵

Lo anterior, para estar en condiciones de poder exigirle al policía un mejor desempeño en sus labores, dado que ello incide directamente en tener una mejor seguridad pública, pues ante la carencia de seguridad proporcionada por el Estado al propio policía, este tiende a desviar su actuación para allegarse —de manera sumamente debatible— de mejores recursos económicos. Las consideraciones anteriores *per se* no resultan preocupantes, pues se entendería que para que se equiparen a los derechos laborales que poseen todos los ciudadanos a los reconocidos a los policías, el Estado debería implementar condiciones

⁹⁵ Sin duda cada uno de estos derechos y necesidades de los policías, dada su importancia amerita su atención particular, pero su desarrollo nos llevaría a distraernos del objeto de la presente investigación.

normativas que incentiven a implementación de políticas públicas para la generación de programas de seguridad social en beneficio de los cuerpos de policía, tal como lo dispone la norma constitucional en comento.

Sin embargo, su concepción va tornando más alarmante, cuando del análisis de la restricción constitucional contenida en el artículo 123, apartado B, fracción XIII, se advierte que los policías nombrados mediante actos condición, carecen del derecho de estabilidad en el empleo (que no sea despedido arbitrariamente) y de la inmutabilidad de toda condición de ingreso o permanencia (modificación de sus condiciones generales de trabajo); en razón de que pueden ser separados del cargo si no cumplen con los requisitos normativos a los que se encuentran sujetos, y pese a que se declare que la autoridad que resolvió el cese en el servicio no se encuentra justificado, el Estado sólo está obligado a pagar la indemnización y demás prestaciones a que tengan derecho, sin que en ningún caso proceda su reincorporación, cualquiera que sea el resultado del juicio o medio de defensa que se hubiere promovido. Sirve de apoyo el criterio jurisprudencial sostenido por la Segunda Sala de la SCJN.⁹⁶

MIEMBROS DE LAS INSTITUCIONES POLICIALES. EFECTOS DE LA CONCESIÓN DEL AMPARO DIRECTO CONTRA LA SENTENCIA DICTADA EN SEDE JURISDICCIONAL CUANDO SE ADVIERTAN VIOLACIONES PROCESALES, FORMALES O DE FONDO EN LA RESOLUCIÓN DEFINITIVA DICTADA EN SEDE ADMINISTRATIVA QUE DECIDE SEPARARLOS, DESTITUIRLOS O CESARLOS.

Conforme a lo establecido por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la jurisprudencia 2a./J. 103/2012 (10a.) (), de rubro: "SEGURIDAD PÚBLICA. LA SENTENCIA EN LA QUE SE CONCEDE EL AMPARO CONTRA LA SEPARACIÓN, REMOCIÓN, BAJA, CESE O CUALQUIER OTRA FORMA DE TERMINACIÓN DEL SERVICIO DE MIEMBROS DE LAS INSTITUCIONES POLICIALES, POR VIOLACIÓN AL DERECHO DE AUDIENCIA, DEBE*

⁹⁶ Tesis jurisprudencial 2a./J. 117/2016, sustentada por Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, t. I, libro 35, octubre de 2016, visible a página 897, con registro 2012722.

CONSTREÑIR A LA AUTORIDAD RESPONSABLE A PAGAR LA INDEMNIZACIÓN CORRESPONDIENTE Y LAS DEMÁS PRESTACIONES A QUE EL QUEJOSO TENGA DERECHO.", cuando el quejoso impugne en amparo directo la ilegalidad de la resolución definitiva, mediante la cual haya sido separado del cargo que desempeñaba como servidor público de una institución policial, por violaciones procesales, formales o de fondo en el procedimiento administrativo de separación; tomando en cuenta la imposibilidad de regresar las cosas al estado en el que se encontraban previo a la violación, por existir una restricción constitucional expresa, no debe ordenarse la reposición del procedimiento, sino que el efecto de la concesión del amparo debe ser de constreñir a la autoridad responsable a resarcir integralmente el derecho del que se vio privado el quejoso. En estos casos, la reparación integral consiste en ordenar a la autoridad administrativa: a) el pago de la indemnización correspondiente y demás prestaciones a que tenga derecho, y b) la anotación en el expediente personal del servidor público, así como en el Registro Nacional de Seguridad Pública, de que éste fue separado o destituido de manera injustificada.

Como vimos la SCJN ha sostenido que los miembros de las instituciones policiales no pueden ser reinstalados o reincorporados a servicio público y como medida resarcitoria, el Estado únicamente debe cubrir los daños ocasionados por la prohibición de continuar en el servicio activo de los cuerpos policiales, así como de los perjuicios correspondientes, de ahí que el Estado debe otorgarles una indemnización; sin embargo, el cese tildado de ilegal no solo incide en cuestiones económicas, en razón de que el artículo 122 de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública establece la obligación de inscribir toda resolución administrativa en el Registro Nacional de Personal de Seguridad Pública, el cual debe ser consultado por las instituciones de seguridad pública previo a la contratación de los elementos de seguridad, al ser un requisito de ingreso contenido en el apartado A del artículo 88 de la citada Ley, requisito que además es extensivo para el personal que pretende —en el marco de la legalidad— registrarse ante las autoridades competentes para desempeñar labores de seguridad privada.

Lo que indubitadamente violenta el derecho fundamental al honor del policía, pues lesiona el aspecto subjetivo y objetivo de este derecho, en virtud de que un proceso ilegal con resultados negativos para éste, no sólo afecta el sentimiento de su propia dignidad, sino que se extiende sobre la percepción de otros servidores públicos y ciudadanos.⁹⁷

Si bien en el criterio jurisprudencial⁹⁸ que se cita a continuación, el Pleno en Materia Administrativa del Decimosexto Circuito de la SCJN, pretendió matizar y minimizar los efectos de la citada inscripción administrativa y reconoció que para obtener una impartición de justicia pronta y completa, los derechos afectados se podrá acudir en vía de amparo reclamar los alcances de la inscripción, esta salida no representa una medida efectiva de protección a los derechos fundamentales de los policías.

SEGURIDAD PÚBLICA. CONDICIONES Y PARÁMETROS DE LA OBLIGACIÓN RESARCITORIA A CARGO DEL ESTADO COMO CONSECUENCIA DEL PRONUNCIAMIENTO JURISDICCIONAL QUE CALIFIQUE DE ILEGAL LA REMOCIÓN, BAJA O CESE DE ALGÚN MIEMBRO DE LAS INSTITUCIONES POLICIALES (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE GUANAJUATO).

Conforme al artículo 123, apartado B, fracción XIII, segundo párrafo, de la Constitución Federal, en relación con la tesis aislada 2a. LXIX/2011 y las jurisprudencias 2a./J. 18/2012 (10a.), 2a./J. 109/2012 (10a.) y 2a./J. 110/2012 (10a.) (), la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha sostenido que para compensar el hecho de que los miembros de las instituciones policiales cesados injustificadamente no pueden ser reinstalados o reincorporados al servicio público, la sentencia de amparo o el análisis jurisdiccional del caso, debe reconocer expresamente la obligación del Estado de resarcirles tanto de los*

⁹⁷ El honor se define como el concepto que tiene una persona de sí misma o que los demás se forman de ella, en virtud de su comportamiento o de la expresión de su calidad ética y social. Véase la Tesis jurisprudencial 1a./J. 118/2013, sustentada por el Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, t. I, libro 3, Febrero de 2014, visible a página 470, con registro 2005523.

⁹⁸ Tesis jurisprudencial PC.XVI.A. J/7 A, sustentada por el Pleno en Materia Administrativa del Decimosexto Circuito, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, t. II, libro 16, Marzo de 2015, visible a página 2067, con registro 2008721.

daños originados por la prohibición de seguir prestando sus servicios en la institución correspondiente, como de los perjuicios; de ahí que, derivado de la separación, la autoridad quede obligada a otorgarles una indemnización y a pagarles las demás prestaciones a que tengan derecho. En congruencia con lo anterior, cabe abundar que la eventual ilegalidad del cese impugnado en un juicio contencioso, no sólo incide en decretar el pago de tales obligaciones resarcitorias, pues en términos del último párrafo del artículo 122 de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, en relación con los diversos preceptos 64, fracción I, 67, fracción I, numeral 3, inciso k), y 82 de la Ley de Seguridad Pública del Estado de Guanajuato vigente hasta el 31 de diciembre de 2014, toda resolución administrativa que tenga relación con algún procedimiento de imposición de sanciones, cualquiera que sea su sentido, debe quedar inscrita en los Registros Nacional y Estatal del Personal de Seguridad Pública, lo que trasciende a la obligación de las instituciones policiales consistente en que, previa contratación de sus elementos, consulten los antecedentes de cualquier aspirante que estén registrados en tal base de datos y, en su caso, se abstengan de contratar a quienes hubiesen sido destituidos por resolución firme como servidor público. Lo anterior implica que las condenas decretadas en contra de la autoridad demandada en el proceso administrativo relativo, no pueden calificarse como el mayor beneficio que aquéllos pueden alcanzar como consecuencia de la nulidad del acto impugnado. Por tanto, ya que en términos del numeral 17 de la Constitución Federal, en relación con el diverso 189 de la Ley de Amparo, **si el aludido principio constituye una expresión del derecho a una impartición de justicia pronta y completa, entonces, la sola posibilidad de que el agraviado obtenga una mayor protección a sus derechos implica que, al margen de la procedencia de las obligaciones resarcitorias que ya obtuvo, conserve suficiente interés para reclamar en amparo directo que la anotación en el registro correspondiente haga constar que no fue destituido del cargo, pero que, en términos de la prohibición constitucional aplicable ya no fue jurídicamente factible decretar su reincorporación.**

(Énfasis añadido)

Lo anterior, en razón de que el Policía después de haber agotado un procedimiento sumario ante las instancias colegiadas de las instituciones de seguridad pública, acudir a las instancias competentes —vía amparo o juicio de nulidad— a impugnar la resolución que determinó su cese, tramitar los recursos correspondientes, logra que se decrete la invalidez del acto de molestia que lo arrojó a un estado de vulneración de su derecho a la permanencia laboral y obtiene la indemnización constitucional, debe iniciar vía amparo directo —si los recursos económicos se lo permiten— la anulación de la anotación en el registro nacional correspondiente, con lo que se puede observar que las disposiciones constitucionales en relación a los actos condición de los policías, lejos de colocarlos en un régimen de protección especial acordes a sus funciones, los coloca ascendentemente en situaciones en las que se ven vulnerados sus derechos humanos.

IV. Control de convencionalidad en las instituciones de seguridad, como autoridades administrativas obligadas a respetar, promover y garantizar los derechos humanos.

A continuación, analizaremos consideraciones respecto al *control de convencionalidad y restricciones constitucionales expresas*, que ha sostenido el Poder Judicial de la Federación a fin de determinar su impacto en el esquema normativo que rige las relaciones entre el Estado y los integrantes de las instituciones de seguridad pública.

IV.1. Control Constitucional

La Constitución como norma fundante de un Estado debe contar con dos elementos indispensables, i) *supremacía constitucional* la cual se encarga de ser el parámetro para que ningún acto de autoridad, ley o tratado pueda contravenir la ley fundamental, elemento que se encuentra estrechamente con otra figura jurídica que pretende mantener la constitucionalidad de las leyes, ii) *el control constitucional*, que se encarga de hacer efectivo dicho principio, a través de procesos constitucionales destinados a fortalecer las instituciones aseguradas y organizadas en el texto constitucional.

El principio de supremacía constitucional deriva del carácter fundante que la Constitución tiene respecto del orden jurídico, ya que en ella no solo es el origen formal de las fuentes primarias del derecho, al diseñar un procedimiento especial para la creación de normas, sino también hasta cierto grado es su origen sustancial pues determina en mayor o menor cuantía el contenido material de dicho sistema⁹⁹; en nuestro país el principio de supremacía constitucional, se encuentra contemplada en el artículo 133 de la Constitución Política, aunque también se establece en los artículos 40, 41, 87 y 97, párrafos sexto y séptimo, del referido ordenamiento.

La Suprema Corte considera que este principio conforma el encumbramiento de la Constitución como norma fundamental del ordenamiento jurídico mexicano, lo que implica que el resto de las normas jurídicas deben de ser acordes a la misma. Pero en materia de

⁹⁹ Sánchez Gil, Rubén A. “El Control difuso de la constitucionalidad en México, reflexiones en torno a la Tesis P./J. 38/2002”, *Cuestiones Constitucionales, Revista Mexicana de Derecho Constitucional* número 1, julio diciembre 2004, pp. 200-229.

derechos humanos, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación concluye que las normas contenidas en tratados internacionales y en la Constitución no se relacionan entre sí en términos jerárquicos, ya que una vez que un tratado es incorporado al orden jurídico, las normas de derechos humanos que éste contenga se integran al catálogo de derechos que funciona como un parámetro de regularidad constitucional, por ende las normas internacionales incorporadas a nuestro sistema jurídico no contravienen el principio de supremacía constitucional, porque forman parte del mismo conjunto normativo.¹⁰⁰

Ahora bien, para comprender la naturaleza del control constitucional debemos entender que las disposiciones constitucionales no son simples declaraciones, reglas o principios, sino mandatos que al surgir de un órgano popular constituyen normas obligatorias que exigen ser observadas. Por tanto, se han establecido diversas formas para que lo ordenado sea estrictamente cumplido, esto es, los denominados medios de control constitucional.¹⁰¹

La protección constitucional involucra todos los medios, instrumentos e instituciones que el Constituyente estimó necesarios para mantener a los poderes políticos dentro de los límites de sus atribuciones —*checks and balances*— lo que permite un desarrollo armónico de sus actividades y repercute en el respeto de los derechos fundamentales de los ciudadanos. Es así que los controles constitucionales tienen como efecto invalidar todos aquellos actos que sean contrarios a la norma fundamental.

En sentido estricto, Sánchez Gil considera como medios de control constitucional únicamente a los instrumentos jurídicos que tienen por objeto mantener el respeto a las disposiciones constitucionales, a través de la nulidad de los actos contrarios a la ley fundamental; con diferentes palabras: los instrumentos de control constitucional *stricto sensu*, tienen carácter *a posteriori*, y persiguen la reparación del orden constitucional

¹⁰⁰ Del Rosario Rodríguez, Marcos. “La aplicación por parte de las autoridades administrativas del control difuso de constitucionalidad y convencionalidad”, *Cuestiones Constitucionales, Revista Mexicana de Derecho Constitucional* número 30, julio-diciembre 2015, pp.158-188.

¹⁰¹ *Decisiones Relevantes de la Suprema Corte de Justicia de la Nación número 57, “Procedencia del Juicio de Amparo para impugnar una Reforma a la Constitución Federal”,* Suprema Corte de Justicia de la Nación—Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, 2011, p. 1.

violado, no sólo establecer una posible responsabilidad y la imposición de alguna sanción, finalidad a la que contingente e indirectamente podrían servir.¹⁰²

IV.1.1. Las Autoridades Administrativas y el Control de Constitucionalidad

Recapitulando, con la reforma constitucional en materia de derechos humanos de 2011 colocó en el centro de la actuación del Estado mexicano la protección y garantía de los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales ratificados por éste, de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. Por ello, se trata de una reforma que impacta de manera sustantiva en la labor de *todas las autoridades del país*, de cualquier nivel y dentro del ámbito de su competencia, toda vez que deben hacer efectiva la aplicación de la totalidad de las obligaciones reconocidas constitucionalmente.

De igual manera la reforma constitucional de 2011, trajo consigo un cambio sustancial en nuestro sistema jurídico, pues abandonó la visión positivista y formal, orientándose una perspectiva constitucionalista sustentada en el principio *pro-personae*, bajo el esquema de interpretación conforme: *“Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.”*¹⁰³

Es así que para garantizar que los derechos de la persona sean tutelados por toda autoridad, se hace necesario una interpretación conforme a la Constitución por parte de las todas las autoridades, favoreciendo en todo momento a las personas la protección más amplia (principio *pro personae*), que implique una compatibilización con el sistema constitucional y convencional, de ahí que los tribunales únicamente podrán declarar la inconstitucionalidad de una ley cuando resulte imposible llevar a cabo una interpretación conforme con la Constitución.¹⁰⁴

¹⁰² Sánchez Gil, Rubén A. *op cit.*

¹⁰³ Artículo 1°, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, D. O. F. 09-08-2019.

¹⁰⁴ *Cfr.* Tesis Aislada P. II/2017 (10a.), publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, libro 42, t. I, mayo de 2017, p. 161.

La idea de que las autoridades administrativas deben someterse a lo que dice la ley, sin importar que ésta haya sido declarada inconstitucional por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, es una consecuencia del paradigma positivista que ha subsistido en el orden jurídico mexicano.¹⁰⁵

Lo anterior, hace evidente que, hasta el día de hoy, el Poder Judicial de la Federación es el único que lleva a cabo el control de constitucionalidad, al resolver los juicios de amparo interpuestos contra normas consideradas inconstitucionales, pues así lo consideró la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la tesis aislada 2ª. CIV/2014 (10a.)¹⁰⁶, que se transcribe para mejor referencia.

CONTROL CONSTITUCIONAL CONCENTRADO O DIFUSO. LAS AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS NO ESTÁN FACULTADAS PARA REALIZARLO.

El artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, deben cumplir con una serie de obligaciones en materia de derechos humanos. Sin embargo, en términos de la tesis P. LXIX/2011 (9a.) (*), del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, *las autoridades administrativas no están facultadas para realizar algún tipo de control constitucional, sea concentrado o difuso; es decir, no pueden declarar la invalidez de un determinado precepto e inaplicarlo, ni siquiera bajo el argumento de una reparación de derechos humanos, ya que ello implicaría desatender los requisitos de procedencia señalados por las leyes para interponer un medio de defensa, y que deben cumplirse de manera previa a un pronunciamiento de fondo del asunto. En todo caso, han de interpretar las disposiciones jurídicas en el sentido más favorable a las personas, pero sin que ello llegue a descuidar las facultades y funciones que deben desempeñar en atención a*

¹⁰⁵ Cienfuegos Sordo, Jaime Fernando. “La Primacía en la aplicación de la Jurisprudencia sobre inconstitucionalidad de leyes por autoridades administrativas en México”, *Cuestiones Constitucionales, Revista Mexicana de Derecho Constitucional* número 30, enero-junio 2014, pp. 223-236.

¹⁰⁶ Tesis Aislada 2ª. CIV/2014 (10a.). Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 11, t. I, octubre de 2014, p. 1097.

sus ámbitos competenciales. Aceptar lo contrario, generaría incertidumbre jurídica en franca contravención a otros derechos humanos como los de legalidad, debido proceso y seguridad jurídica, previstos en los artículos 14 y 16 constitucionales.

(Énfasis añadido)

Del análisis de la tesis citada podemos advertir que el Poder Judicial, a través de la Segunda Sala, desde una postura legalista, en la que se presupone la constitucionalidad de todas las normas que devienen de un proceso legislativo, estableció un criterio alarmante respecto al control constitucional, al limitar este mecanismo para el uso y aplicación exclusiva de las autoridades jurisdiccionales, lo que se contrapone con el contenido del artículo 1º Constitucional, pues en el referido numeral no se establece ninguna distinción entre las autoridades encargadas de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos. Lo anterior sin soslayar que la Segunda Sala no pretendió al menos exhibir las razones por las cuales se exime a las autoridades administrativas de la aplicación del control de constitucionalidad.

Lo anterior, toda vez que la certeza y seguridad jurídica no pueden disociarse del principio *pro personae*, pues resulta una contradicción analizar la vigencia de estos principios desde estancos separados. El uso de mecanismo de control debe ser una acción a disposición de toda autoridad, en aras de dotar permanentemente de eficacia constitucional al sistema jurídico, sin perder de vista que el eje rector de nuestro orden constitucional es la persona, y por tanto, no puede anteponerse la aplicación de un principio o disposición que por sí solo genere una afectación a la persona y sus derechos.

En el mismo sentido, el criterio establecido en la tesis asilada 2ª. CIV/2014 (10a.), se contrapone con las exigencias establecidas por la jurisprudencia interamericana contenidas en el caso *Gelman vs Uruguay* de 20 marzo de 2013, la cual estableció que el deber de aplicar el control de convencionalidad *ex officio* no se encuentra reservado única y exclusivamente a los órganos jurisdiccionales, sino que se extiende a toda autoridad de

representación democrática directa o indirectamente, teniendo como único límite de actuación el ámbito de su competencia.¹⁰⁷

IV.2. Restricciones constitucionales.

Otro de los controversiales criterios sostenidos por la Suprema Corte de Justicia es el contenido en la tesis jurisprudencial P./J. 20/2014¹⁰⁸, de rubro “*DERECHOS HUMANOS CONTENIDOS EN LA CONSTITUCIÓN Y EN LOS TRATADOS INTERNACIONALES. CONSTITUYEN EL PARÁMETRO DE CONTROL DE REGULARIDAD CONSTITUCIONAL, PERO CUANDO EN LA CONSTITUCIÓN HAYA UNA RESTRICCIÓN EXPRESA AL EJERCICIO DE AQUÉLLOS, SE DEBE ESTAR A LO QUE ESTABLECE EL TEXTO CONSTITUCIONAL*”, en la que el Pleno sostuvo que de la interpretación literal, sistémica y originalista del contenido de las reformas en materia de derechos humanos de 2011, las normas de derechos humanos independientemente su fuente, no se relacionan en términos jerárquicos con la Constitución, bajo el argumento que de la parte final del artículo 1º se dispone que *cuando en la Constitución exista una restricción expresa al ejercicio de los derechos humanos se deberá atender a lo que indica la norma constitucional*.

Lo anterior, obliga a cualquier ente de la administración pública a desempeñar sus funciones acordes al marco legal aplicable al caso concreto —bajo una visión positivista— tomando como estandarte el principio de legalidad, en el que ningún órgano del estado puede tomar una decisión individual que no sea conforme a una disposición general que haya sido dictada con anterioridad, lo cual a su vez debe ser conforme a las disposiciones constitucionales.

Lo anterior, somete al Poder Ejecutivo del Estado para conocer y resolver los asuntos de su competencia bajo una visión en muchas ocasiones contraria a derechos humanos, como es

¹⁰⁷ Del Rosario Rodríguez, Marcos. *Op. cit.*

¹⁰⁸ Tesis Jurisprudencial P./J. 20/2014. Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 5, t. I, abril de 2014, p. 202.

el caso del régimen de excepción en el que se encuentran lesionados los derechos de los integrantes de las instituciones de seguridad pública.

Por otro lado, tenemos que el artículo 1º constitucional en la parte final contempla las figuras de suspensión y restricción, la primera de ellas se refiere a la posibilidad de no aplicar las obligaciones que integran un derecho humano de forma excepcional y temporal,¹⁰⁹ mientras que en la restricción no operan estas características, pues ella supone un efecto permanente en torno a la limitación de ciertos derechos.

Las restricciones a los derechos humanos son de dos tipos: particulares y generales. Las restricciones particulares operan sobre derechos específicos en casos concretos, los más conocidos son los conflictos o choques entre derechos a partir de situaciones concretas: tensiones entre la libertad de expresión y el derecho al honor; conflicto entre el derecho a la educación y la libertad religiosa; choque entre el derecho a la salud y la libertad religiosa, entre otros.¹¹⁰

Por su parte, las restricciones generales tienen un efecto permanente, las cuales atienden distintas limitaciones, de entrada a la necesidad de que la restricción sea establecida en una ley, en el segundo lugar a la legitimidad del objetivo de la restricción y la proporcionalidad de la misma, condiciones que de acuerdo Medina Salazar citando a Mónica Pinto¹¹¹ devienen de la interpretación del artículo 29.2 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos:

En el ejercicio de sus derechos y en el disfrute de sus libertades, toda persona estará solamente sujeta a las limitaciones establecidas por la ley con el único fin de asegurar el reconocimiento y el respeto de los derechos y libertades de los demás, y de satisfacer las justas exigencias de la moral, del orden público y del bienestar general en una sociedad democrática.

Restricciones que paulatinamente se incorporaron en distintos tratados de derechos humanos, en el caso que nos ocupa solamente citaremos dos de ellos:

¹⁰⁹ Medina Salazar, Alejandra. *et. al., Derechos Humanos y Restricciones "Los Dilemas de la Justicia"*, Editorial Porrúa, Primera Edición, México 2015, p. 61.

¹¹⁰ *Ibidem.* p. 62

¹¹¹ *Ibid.*

Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales

Artículo 4. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen que, en ejercicio de los derechos garantizados conforme al presente Pacto por el Estado, éste podrá someter tales derechos únicamente a limitaciones determinadas por ley, sólo en la medida compatible con la naturaleza de esos derechos y con el exclusivo objeto de promover el bienestar general en una sociedad democrática.

Convención Americana Sobre Derechos Humanos (Pacto de San José)

Artículo 30. Alcance de las Restricciones.

Las restricciones permitidas, de acuerdo con esta Convención, al goce y ejercicio de los derechos y libertades reconocidas en la misma, no pueden ser aplicadas sino conforme a leyes que se dictaren por razones de interés general y con el propósito para el cual han sido establecidas.

A partir de ello —Medina Salazar— expone que es necesario contar con cuatro condiciones para el establecimiento de una restricción general de derechos¹¹²:

- 1) El principio de legalidad, esto es que necesariamente debe estar establecida en una ley, teniendo que ser explícitas;
- 2) El objetivo legítimo, es decir que la causa que se invoque para justificar la restricción esté establecida en tratados internacionales de Derechos Humanos, normalmente las causas aceptadas son la seguridad nacional, seguridad pública, el orden público, la protección de la salud, la moral pública, entre otros, siendo estos conceptos indeterminados y abiertos a efecto que sean sujetos a un margen de apreciación;
- 3) La necesidad y adecuación de la restricción, esta condición requiere más que su *utilidad*, *razonabilidad* o *deseabilidad*, pues supone una necesidad imperiosa de justificar dicha interferencia, por su parte la adecuación supone que la restricción debe guardar un nexo de causalidad claro y explícito con el objetivo legítimo que se desea cumplir. Además, la

¹¹² *Ibid.* pp. 61-68.

restricción no sólo debe ser conducente (adecuada) para proteger el valor mediante la restricción de ese derecho particular, también se debe verificar que no haya alternativa para conseguir el fin que se busca con la restricción, es decir, debe ser necesaria. **Para ello el Estado debe demostrar que no se puede alcanzar el objetivo de la restricción con otros medios distintos a los empleados y menos lesivos.**

4) El principio de Proporcionalidad, este supone que la restricción no sólo logra el objetivo buscado, lo consigue afectando en la menor medida posible el goce o ejercicio del derecho restringido, de tal forma que si existe una alternativa menos gravosa debe aplicarse dicha alternativa. El Estado debe demostrar que la medida no puede ser menos restrictiva. Las condiciones de necesidad y proporcionalidad atienden a la aplicación del principio *pro persona*.

Condiciones que no han sido cubiertas por el Estado mexicano cuando nos referimos al régimen constitucional bajo el cual se rigen los miembros de las instituciones policiales, como lo veremos más adelante.

IV.3. Derechos en conflicto (derecho al trabajo, recurso judicial efectivo, presunción de inocencia).

La protección y garantía de los derechos humanos en el sistema jurídico mexicano ha tenido un camino accidentado, toda vez que la Suprema Corte de Justicia de la Nación interpretó que las autoridades administrativas deben de someterse a la ley, pese a que ésta haya sido declarada inconstitucional por la misma autoridad jurisdiccional como lo veremos más adelante.

Criterio que ha propiciado a que en nuestro sistema jurídico subsistan leyes inconstitucionales, es así como hoy en día nos encontramos ante la ausencia de procesos efectivos de control de la constitucionalidad de las leyes que emite el Poder Legislativo e incluso los ordenamientos secundarios y reglamentarios que el Poder Ejecutivo emite.

Lo anterior genera grandes costos para el Estado mexicano; el echar marcha atrás a actos administrativos fundamentados en normas inconstitucionales repercute en todas las esferas

del Poder, pues se requiere que intervenga el Poder Judicial para declarar la inconstitucionalidad de una norma que emitió el Poder Legislativo y que aplicó el Poder Ejecutivo. Es por ello, que el tener un control efectivo de la constitucionalidad de las leyes significa además de una garantía de seguridad jurídica, un ahorro para el Estado, pero sobre todo significa fortalecer el Estado de Derecho y mantener su integridad.

Particularmente el esquema normativo en el que se encuentran reguladas las instituciones de seguridad pública en el país, es claro ejemplo de las dificultades y grandes costos que conlleva en mantener disposiciones en el derecho interno que violentan sistemáticamente los derechos humanos de los policías, sin que los criterios garantistas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación los reivindique, sino por el contrario al sostener criterios como la prevalencia de las restricciones constitucionales sobre las normas de derechos humanos, el régimen de excepción que norma las relaciones entre los policías y el Estado, entre las que se encuentra la prohibición en su reinstalación y la inscripción de los actos que determinan su cese o remoción del servicio activo, hacen cada vez más lejano el reconocimiento y protección de los derechos laborales y no discriminación de los trabajadores de los cuerpos policiales.

Considerando lo expuesto hasta este punto, procederemos a establecer algunas precisiones respecto a las violaciones sistemáticas que el estado mexicano ha sostenido en perjuicio a los derechos humanos de acceso, permanencia y no discriminación en materia laboral en perjuicio de los miembros de los cuerpos policiales.

Tenemos que los instrumentos de derecho internacional de Derechos Humanos retomados en la presente investigación —mismos que el Estado mexicano ha ratificado— establecen las bases mínimas para que se garanticen las prerrogativas referentes al derecho al trabajo.

Bases de las que desprenden exigencias para los Estados parte, por ello el Estado mexicano se encuentra obligado a generar las condiciones de *iure* y de *facto* para que toda persona acceda a un trabajo elegido o aceptado libremente, en el que él se adopten las medidas necesarias para garantizarlo, sin distinción de raza, credo o sexo a efecto brindar las posibilidades de perseguir su bienestar material y su desarrollo espiritual en condiciones de libertad y dignidad, de seguridad económica y en igualdad de oportunidades.

En ese orden, el Estado debe adecuar la legislación y adoptar medidas que garanticen el acceso al trabajo y capacitación, prohibiendo el trabajo forzoso u obligatorio, así como garantizar la estabilidad en el empleo, en la que el trabajador pueda gozar de su permanencia en el trabajo que le permita tener una estabilidad personal y familiar, en la inteligencia que podrá ser separado de su empleo por causa justificada y legal determinada en las leyes en la materia.

Esta última condición, no se refiere a una inmutabilidad en el empleo, en razón de que para respetar este derecho, como garantías del trabajador, en caso de despido, deberá de realizarse bajo causas justificadas, en las que el empleador debe acreditar las razones suficientes para justificar la afectación a sus derechos del empleado, y frente a ello, el Estado establecerá procedimientos accesibles ante autoridades competentes, en los que se expondrán y resolverán las controversias en relación a la separación de empleo, en apego a las exigencias universales mínimas del derecho al trabajo y acceso a la justicia.

Por ello analizaremos tres conceptos normativos que el Estado mexicano ha sostenido en perjuicio de los derechos laborales de los empleados de las instituciones de seguridad pública.

IV.3.1. Relación Administrativa como un Acto Condición.

Tenemos que en la reforma de 2008, del artículo 123, apartado B, fracción XIII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Constituyente Permanente argumentó que en caso del incumplimiento de las leyes que establezcan las reglas o incurrir en alguna responsabilidad en el desempeño de sus funciones, los miembros de las instituciones policiales de la federación, entidades federativas y municipios serán removidos de su cargo sin que proceda, bajo ningún supuesto, la reinstalación o restitución de su cargo. Esto se traduce que cuando un servidor público interponga un medio de defensa contra de su remoción, cese o separación, y lograra obtener una sentencia favorable, tanto por vicios en el procedimiento que propicien la reposición del procedimiento como por una resolución de fondo, el Estado no podrá reinstalarlo, en

cambio, estará obligado a resarcir el daño con una indemnización.¹¹³ Lo anterior, bajo la justificación de que los “malos elementos” de seguridad pública aprovechándose de criterios judiciales, previo a la reforma constitucional de 2008, lograban su reinstalación.

Con esta restricción se consolidó un régimen de exclusión, en el que a los trabajadores de los cuerpos policiales se les desconoció su relación laboral con el Estado, bajo el argumento que su relación estará regulada por leyes especiales en la materia.

Ante ello, el Poder Judicial de la Federación, en los criterios jurisprudenciales PC.III.A. J/72 A, 2a./J. 77/2004 y P./J. 24/95 —citados en el capítulo IV de la presente investigación— sostuvo que la relación de los integrantes de las instituciones de seguridad pública con el Estado se rigen por sus propias leyes y conforme a éstas se les otorga un nombramiento de distinta naturaleza a la laboral —como un acto administrativo condicionado¹¹⁴ que no se considera un contrato de trabajo y que por sus características no se apega a la legislación laboral— por ello ante la determinación de cese de sus servicios no es competente la autoridad en materia laboral, sino los tribunales administrativos los cuales de acuerdo a la naturaleza de su competencia resolverán la legalidad del acto que determine el cese y no así cuestiones de fondo en torno a la relación laboral entre el Estado y los policías.

Para mantener la justificación, el Estado mexicano a través de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública estableció las reglas para el ingreso, permanencia, promoción y retiro de los integrantes de las instituciones policiales, de las que devienen los sistemas de carrera policial, profesionalización, régimen disciplinario, certificación así como un régimen complementario de seguridad social, los cuales a más de diez años de la

¹¹³ Reforma Constitucional en materia de Justicia Penal y Seguridad Pública, Secretaría de Servicios Parlamentarios Centro de Documentación, Información y Análisis, Dirección de Bibliotecas y de los Sistemas de Información (PROCESO LEGISLATIVO), 18 de junio de 2008, México, p. 47.

¹¹⁴ Como se vio en el apartado III. 5 de la presente investigación el acto condición no es acto unilateral en virtud de que no puede imponerse obligatoriamente y no es un contrato por el que se originan situaciones jurídicas individuales. En el acto administrativo condicionado existe una concurrencia de voluntades del Estado de nombra y el particular que acepta el nombramiento, que incide directamente en los derechos económicos, sociales y culturales de los últimos.

publicación de la Ley General de Sistema Nacional de Seguridad Pública no se ha consolidado su implementación.¹¹⁵

Lo que hace sumamente cuestionable la justificación que pretenden sostener los poderes legislativo y judicial de la federación sobre la segregación de los policías del régimen laboral de los trabajadores del Estado, en razón de que pese a los avances en la implementación del Sistema Nacional de Seguridad Pública —en los que se han violentado sistemáticamente los derechos laborales de los policías, bajo la justificación de que el pueblo mexicano requiere servidores públicos honestos, eficaces y profesionales— la percepción de inseguridad en el país sigue en aumento.¹¹⁶

Con ello, se cerró de tajo toda aspiración de este sector de la población a obtener el pleno respeto a sus derechos humanos laborales más básicos, a pesar de que la reforma constitucional en materia de derechos humanos, estableció el principio *pro homine*¹¹⁷, que entre otras cosas, requiere dirigirse a la norma más amplia o a la interpretación extensiva cuando se trate de derechos protegidos y de manera inversa, a la norma o interpretación

¹¹⁵ Cfr. El trabajo denominado INDEPOL 2018, en el que Causa en común A. C. evaluó la implementación de los mecanismos referentes al Sistema Nacional de Seguridad Pública. INDEPOL 2018, elaborado por Causa en Común A. C.

Disponible en <http://causaencomun.org.mx/beta/wp-content/uploads/2018/12/INDEPOL-2018-1.pdf>

¹¹⁶ Cfr. Dado que en la Encuesta de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública 2019, elaborada por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía, podemos advertir que desde el año 2012, la incidencia delictiva y la percepción de inseguridad han ido en aumento.

¹¹⁷ Tesis XVIII.3o.1 K (10a.). sustentada por los Tribunales Colegiados de Circuito, Décima Época, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Libro VII, abril de 2012, Pág. 1838. De rubro y texto:

PRINCIPIO PRO HOMINE. SU CONCEPTUALIZACIÓN Y FUNDAMENTOS. En atención al artículo 1o., segundo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, adicionado mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el diez de junio de dos mil once, las normas en materia de derechos humanos se interpretarán de conformidad con la Carta Magna y con los tratados internacionales de la materia, procurando favorecer en todo tiempo a las personas con la aplicación más amplia. Dicho precepto recoge de manera directa el criterio o directriz hermenéutica denominada principio pro homine, el cual consiste en ponderar ante todo la fundamentalidad de los derechos humanos, a efecto de estar siempre a favor del hombre, lo que implica que debe acudir a la norma más amplia o a la interpretación extensiva cuando se trate de derechos protegidos e, inversamente, a la norma o a la interpretación más restringida, cuando se trate de establecer límites para su ejercicio. Asimismo, en el plano del derecho internacional, el principio en mención se encuentra consagrado en los artículos 29 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 5 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, publicados en el Diario Oficial de la Federación, de manera respectiva, el siete y el veinte de mayo de mil novecientos ochenta y uno.

más restringida cuando se trate de establecer límites al ejercicio de un derecho. Supuesto que no aplica contra las restricciones constitucionales expresas, de acuerdo al criterio de la Suprema Corte de justicia de la Nación analizado previamente.

Además de que en los citados criterios jurisdiccionales de ninguna manera, ni siquiera de forma presuntiva, se intentó tocar de fondo los derechos humanos laborales, ni mucho menos llegar al extremo de afirmar que la labor desempeñada por los policías “no es de trabajo” salvo haciendo una disección comparativa entre las cualidades de las actividad remunerada y supervisada generada tanto por un trabajador como un empleado público, por lo que no es posible jurídicamente que estas pudieran servir como fundamento y motivo para excluir a estos trabajadores del goce de sus derechos del trabajo más básicos.

Lo anterior representa en un sensible retroceso en materia de derechos humanos, pues se continúa atropellando los derechos de igualdad ante la ley en perjuicio de los servidores públicos que desempeñan funciones de seguridad en beneficio de la población.

IV.3.2. Prohibición en la reinstalación.

La prohibición para que elementos policiales se reintegren a las filas a las instituciones de seguridad pública, conlleva a la limitación del goce de las prerrogativas de los derechos humanos laborales. Esta prohibición se encuentra dispuesta a nivel constitucional en la fracción XIII del apartado B del artículo 123.

“Artículo 123. ...

Apartado B

XIII. ...

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. (énfasis añadido)

...”

Prohibición que desafortunadamente hizo eco en la interpretación del Poder Judicial de la Federación, pues en la tesis 2a./J. 103/2010¹¹⁸, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sostuvo que la prohibición de reinstalación es absoluta, en razón de que el Constituyente privilegió el interés general por el combate a la corrupción y la seguridad por encima de la afectación que pudiese sufrir el policía agraviado, a quien en su caso se le otorgara una indemnización correspondiente.

Al respecto, debe recordarse que como parte del bloque de constitucionalidad dispuesto en el artículo 1 Constitucional, la aplicación de los derechos humanos debe realizarse de manera universal, interdependiente, indivisible y progresiva a favor de todas las personas.

¹¹⁸ Tesis 2a./J. 103/2010, sustentada por la Segunda Sala, Novena Época, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. t. XXXII, julio de 2010, Pág. 310. De rubro y texto:

SEGURIDAD PÚBLICA. LA PROHIBICIÓN DE REINSTALAR EN SU CARGO A LOS MIEMBROS DE LAS INSTITUCIONES POLICIALES, PREVISTA POR EL ARTÍCULO 123, APARTADO B, FRACCIÓN XIII, DE LA CONSTITUCIÓN GENERAL DE LA REPÚBLICA, REFORMADO MEDIANTE DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 18 DE JUNIO DE 2008, ES APLICABLE EN TODOS LOS CASOS, INDEPENDIENTEMENTE DE LA RAZÓN QUE MOTIVÓ EL CESE. Del citado precepto constitucional se advierte que los miembros de las instituciones policiales podrán ser separados de sus cargos si no cumplen con los requisitos de permanencia o si incurren en responsabilidad, con la expresa previsión de que si la autoridad resuelve que la separación, remoción, baja, cese o cualquier otra forma de terminación del servicio fue injustificada, el Estado sólo está obligado a pagar la indemnización y demás prestaciones a que tengan derecho, sin que en ningún caso proceda su reincorporación, cualquiera que sea el resultado del juicio o medio de defensa que se hubiere promovido. De lo anterior se sigue que a partir de la aludida reforma la prohibición de reincorporación es absoluta, lo que se corrobora con el análisis del proceso relativo del que deriva que el Constituyente privilegió el interés general por el combate a la corrupción y la seguridad por encima de la afectación que pudiese sufrir el agraviado la que, en su caso, se compensaría con el pago de la indemnización respectiva, por lo que independientemente de la razón del cese tiene preferencia la decisión del Constituyente de impedir que los miembros de las corporaciones policíacas que hubiesen causado baja se reincorporen al servicio.

El Bloque de constitucionalidad que da cabida al principio de presunción de inocencia, proclamado en la Declaración Universal de los Derechos Humanos¹¹⁹, cuyo punto 1 de su artículo 11 dispone: *Toda persona acusada de delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se pruebe su culpabilidad, conforme a la ley y en juicio público en el que se le hayan asegurado todas las garantías necesarias para su defensa.* Y de la misma manera incluido en el artículo 14, numeral 2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos¹²⁰, en el que se estableció: *“Toda persona acusada de un delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se pruebe su culpabilidad conforme a la ley.”* Asimismo, la Convención Americana sobre Derechos Humanos, establece en su artículo 8, numeral 2: *“Toda persona inculpada de delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se establezca legalmente su culpabilidad. Durante el proceso, toda persona tiene derecho, en plena igualdad, a las siguientes garantías mínimas”.*

Que, si bien el artículo 8 de la Convención Americana se titula ‘Garantías Judiciales’, su aplicación no se limita a los procesos judiciales en sentido estricto, “sino al conjunto de requisitos que deben observarse en las instancias procesales”, a efecto de que las personas puedan defenderse adecuadamente ante cualquier tipo de acto emanado del Estado que pueda afectar sus derechos. Esas otras instancias procesales pueden comprender aquellas en las que se determinan derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter. De manera que la amplitud en el desarrollo de este artículo se justifica también en la citada interpretación del Tribunal según la cual las garantías del artículo 8 superan los casos tradicionales de la jurisdicción penal e incluso los procesos estrictamente judiciales.¹²¹

Por otra parte, el Poder Judicial de la Federación sentó el precedente en el que el principio de presunción de inocencia resulta aplicable en el contexto de los procedimientos

¹¹⁹ Cfr. Declaración Universal de los Derechos Humanos Adoptada y proclamada por la Asamblea General en su resolución 217 A (III), de 10 de diciembre de 1948. Consultable en <https://www.un.org/es/universal-declaration-human-rights/>

¹²⁰ Cfr. Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, adoptado por la Asamblea General en su resolución 2200 A (XXI), de 16 de diciembre de 1966. Disponible en <https://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CCPR.aspx>

¹²¹ Ibáñez Rivas, Juana María. *Convención Americana sobre Derechos Humanos: comentada*, Suprema Corte de Justicia de la Nación; Bogotá, Colombia: Fundación Konrad Adenauer, Programa Estado de Derecho para Latinoamérica, 2014.

administrativos sancionadores, como parte de una expresión punitiva del Estado, de acuerdo con lo siguiente¹²²:

“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

¹²² Tesis jurisprudencial P./J 43/2014 (10ª.), sustentada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 7, junio de 2014, t. I, visible a página 41, con registro 2006590.

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.

De tal manera que al desconocer el artículo 123 Constitucional la presunción de inocencia para los miembros de las instituciones de seguridad pública en los procedimientos administrativos en los que se determina su cese o remoción del servicio, aun cuando en la vía jurisdiccional se determine que no fue justificada, genera un prejuzgamiento en detrimento de los policías.

Contrario a ello, Juana María Ibáñez Rivas¹²³ sostiene que en términos amplios la obligación a cargo de los Estados de ofrecer, a todas las personas sometidas a su jurisdicción, un recurso judicial efectivo contra actos violatorios de sus derechos fundamentales. El cual no se reduce simplemente a la existencia de los tribunales o procedimientos formales o a la posibilidad de recurrir ante éstos, pues además de la existencia formal de los recursos, éstos deben de dar resultados o respuestas a las violaciones de derechos contemplados, ya sea en la Convención Interamericana de Derechos Humanos, Constitución o en las leyes. Consideraciones que además la CoIDH ha sostenido sistemáticamente al resolver los casos *Velázquez Rodríguez Vs. Guatemala*¹²⁴; *Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku Vs. Ecuador*¹²⁵; *García y Familiares Vs. Guatemala*¹²⁶; *Castañeda Gutman Vs. México*¹²⁷, y *Castillo Petruzzi y otros Vs. Perú*¹²⁸.

En razón de que la protección otorgada por el artículo 25 de la Convención Interamericana de Derechos Humanos, “es la posibilidad real de acceder a un recurso judicial para que la autoridad competente y capaz de emitir una decisión vinculante determine si ha habido o no una violación a algún derecho que la persona que reclama estima tener y que, en caso de ser

¹²³ Ibáñez Rivas, Juana María. *op. cit.*

¹²⁴ *Caso Velázquez Rodríguez Vs. Guatemala*, Excepciones preliminares. Sentencia de 26 de junio de 1987, párrafos 82, 88, 91, 93 y 95.

¹²⁵ *Caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku Vs. Ecuador*, Fondo y reparaciones. Sentencia de 27 de junio de 2012, párrafos 260, 261, 262, 263 y 278.

¹²⁶ *Caso García y Familiares Vs. Guatemala*. Fondo reparaciones y costas. Sentencia de 29 noviembre de 2012, párrafos 126, 129, 137, 142, 143, 144, 145 y 155.

¹²⁷ *Caso Castañeda Gutman Vs. México*. Excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 6 de agosto de 2008, párrafos 91, 92, 93, 94, 95, 96, 97, 101, 102, 103, 104, 105, 106, 118, 131 y 133.

¹²⁸ *Caso Castillo Petruzzi y otros Vs. Perú*. Fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 30 de mayo de 1999; párrafos 174, 184, 185 y 186.

encontrada una violación, el recurso sea útil para restituir al interesado en el goce de su derecho y repararlo”. Así, no basta con que los recursos estén previstos por la Constitución o la ley o con que sean formalmente admisibles, sino que es preciso que tengan efectividad en los términos del artículo 25.¹²⁹

No pueden considerarse efectivos aquellos recursos que, por las condiciones generales del país o incluso por las circunstancias particulares de un caso dado, resulten ilusorios. Ello puede ocurrir, por ejemplo, cuando su inutilidad haya quedado demostrada por la práctica —*inter alia*, debido a que el Poder Judicial carezca de la independencia necesaria para decidir con imparcialidad— porque falten los medios para ejecutar sus decisiones, o por cualquier otra situación que configure un cuadro de denegación de justicia; ente ello la CoIDH ha considerado que determinados recursos son ineficaces, cuando el Estado lo determina como regla general, lo que se entiende que no hay recursos efectivos cuando existe en el Estado una situación de violaciones masivas y sistemáticas, porque allí la ineffectividad de los recursos es, en realidad, un elemento de la situación”¹³⁰.

Bajo ese orden de ideas, se advierte que el artículo 123, apartado B, fracción XIII, si bien deja abierta la posibilidad de que los miembros de las instituciones policiales recurran a medios de defensa cuando consideren que sus derechos han sido vulnerados, la eficacia de éstos se pone en duda, en razón de que pese a justificar de fondo y no solo de forma que la actuación de las autoridades administrativas encargadas de la seguridad pública, vulneró sus prerrogativas que tienen consecuencia directa en sus derechos humanos de acceso y permanencia en el trabajo de los policías, entre otros, no podrá ser restituidos sus derechos laborales, sino que únicamente recibirá una indemnización, la cual no garantiza que con ella el gobernado pueda acceder a los derechos Económicos, Sociales y Culturales, de conformidad con los instrumentos normativos del Derecho Internacional de los Derechos Humanos de los que México es parte.

Esto además se torna más preocupante en razón de que los órganos colegiados de las instituciones de seguridad pública —como autoridades administrativas competentes para determinar el cese o remoción de los policías que incumplan los requisitos de permanencia

¹²⁹ *Ibidem.*

¹³⁰ *Ibid.*

o infrinjan el régimen disciplinario— atendiendo a los criterios sostenidos por la SCJN, cuando adviertan alguna normatividad lesiva en perjuicio de los derechos humanos laborales de los policías, no podrán acudir en sentido amplio al control de convencionalidad¹³¹, sino que únicamente podrán realizar una interpretación más favorable. Lo que los pone en un verdadero paradigma en razón la misma SCJN, a través de la tesis jurisprudencial *P./J. 20/2014*, sostuvo que cuando exista una restricción expresa en la norma constitucional deberá de predominar esta última, esto es la prohibición de reinstalación, haciendo improcedente la interpretación menos lesiva a los derechos laborales de los policías.

En la reforma constitucional de 2008, en materia de seguridad se restringieron los derechos laborales de los policías, bajo el argumento que la sociedad necesita de policías honestos, eficaces y confiables que aseguren la prestación de los servicios de seguridad, para el mantenimiento del orden y la paz pública, no obstante, este régimen de excepción no ha sido suficiente para alcanzar los objetivos planteados en la exposición de motivos contenida en la *Reforma Constitucional en materia de Justicia Penal y Seguridad Pública, de la Secretaría de Servicios Parlamentarios Centro de Documentación, Información y Análisis*, pues a nivel constitucional se estableció un parámetro de regulación liso y llano, en el que no se admite una valoración de la proporcionalidad para determinar la procedencia de la reinstalación de los policías, en razón de que obtendrán la misma consecuencia jurídica los policías que se ausenten de su servicio por más de tres días consecutivos o cinco discontinuos en un periodo de treinta días o no acrediten su evaluación del desempeño o no participen en los procesos de promoción, que aquellos que hayan sido condenados por la comisión de algún delito doloso o se encuentren relacionados con la delincuencia organizada. Tomando en consideración que acreditar jurídicamente que un integrante se ausentó de su servicio se sumamente más sencillo y eficaz, que acreditar la comisión de

¹³¹ No es nuestro propósito detenernos a analizar los antecedentes y consecuencias que ha tenido el control de convencionalidad en el derecho interno de nuestro país, derivado de la evolución interpretativa que ha sostenido la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Debido a que amerita sea estudiado de manera particular, lo que implicaría alejarnos del tema que nos interesa. Sobre el tema en particular puede consultarse la "PARTE I. DEBERES DE LOS ESTADOS Y DERECHOS PROTEGIDOS", de la Convención Americana sobre Derechos Humanos: comentada, de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, coordinadores Cristian Steiner y Patricia Uribe, agosto de 2014, México. pp.42-67.

algún delito o vínculos con la delincuencia organizada. Que, si bien es cierto, la reforma pretendía detener la reincorporación de estos últimos, las deficiencias de *iure* y de *facto* asegura sólo que los primeros sean separados de su empleo, sin que obtengan por ninguna vía su reincorporación a su servicio.

No obstante, aquellos que se encuentran relacionados con la delincuencia organizada primeramente tendrán que desahogar, dentro del sistema de justicia penal, el procedimiento en el que se les acredite dicha relación delictiva, proceso en el que cuentan con mayores prerrogativas que en un procedimiento administrativo sancionador que constitucionalmente les fue impuesto a los cuerpos policiales.

Atento a ello, es importante resaltar que la CoIDH sostiene que una diferencia de trato es discriminatoria cuando la misma no tiene una justificación objetiva y razonable, es decir, cuando no persigue un fin legítimo y no existe una relación razonable de proporcionalidad entre los medios utilizados y el fin perseguido. Así, la eventual restricción de un derecho exige una fundamentación rigurosa, lo cual implica que las razones utilizadas por el Estado para realizar la diferenciación de trato deben ser particularmente serias y estar sustentadas en una argumentación exhaustiva.¹³²

Sin embargo, no encontramos una argumentación exhaustiva en la que se plasmen la justificación razonable y objetiva, así como relación proporcional sobre el trato jurídico en el que se encuentran sometidos los integrantes de las instituciones policiales y el fin perseguido, que en el caso concreto es la preservación del orden y paz públicos, pues contrario a ello, continua en ascenso la percepción de inseguridad y la desconfianza depositada por la sociedad a los cuerpos de seguridad. Aunado a que, el sistema restrictivo de los cuerpos policiales ha tenido efectividad en aquellos servidores públicos que se ausentan de su servicio por más de tres días consecutivos, no acreditan sus controles de confianza, y no así de aquellos que se involucran en acciones delictivas.

¹³² Corte IDH. *Caso Flor Freire Vs. Ecuador*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2016. Serie C No. 31515 125. Párrafo 125. Disponible en http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_315_esp.pdf

Pues pese a que el multicitado precepto constitucional estableció que esta diferencia se sopesaría con la implementación de los sistemas de desarrollo y carrera policial, así como del sistema de seguridad complementario, a más de diez años de la reforma constitucional en materia de seguridad, esto solo se ha quedado en promesas incumplibles.

IV.3.3. Inscripción en el Registro Nacional de Seguridad Pública.

Las instituciones de seguridad pública, como autoridades administrativas, se encuentran obligadas a dar cumplimiento a lo dispuesto por los artículos 5, fracciones X y XIII, 60, 74 y 85, fracción I, de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, por lo que deben inscribir en el Registro Nacional de Personal de Seguridad Pública tanto la separación o cese de un miembro de la corporación de seguridad pública como, en su caso, la anulación de la resolución respectiva.

Asimismo, en términos del artículo 88, Apartado A, fracción VI de la citada Ley reglamentaria, se establece que como requisito de ingreso a las instituciones de seguridad pública no haber sido destituido por resolución firme como servidor público.

Al respecto, el Poder Judicial de la Federación a través de la tesis I.1o.A.94 A (10a.)¹³³, sostiene que esta restricción constitucional expresa que proscribe la reincorporación de los miembros de las instituciones policiales tiene alcances sobre las normas reglamentarias que establecen la inscripción del cese o remoción en el Registro Nacional de Personal de Seguridad Pública.

SEGURIDAD PÚBLICA. ES IMPROCEDENTE ORDENAR LA SUPRESIÓN DE LA INSCRIPCIÓN DE LA SEPARACIÓN DE LOS AGENTES DE LAS CORPORACIONES RELATIVAS DEL REGISTRO NACIONAL CORRESPONDIENTE, AUN CUANDO ESA DECISIÓN HAYA SIDO DECLARADA INJUSTIFICADA.

¹³³ Tesis I.1o.A.94 A (10a.), sustentada por los Tribunales Colegiados de Circuito, Décima Época, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 17, abril de 2015, Pág. 1842.

El régimen excepcional creado para los miembros de las corporaciones de seguridad pública, en términos del artículo 123, apartado B, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, integró al orden jurídico nacional la prohibición absoluta de reincorporarlos, aun cuando un órgano jurisdiccional determine que la separación fue ilegal, con independencia de la razón que motivó el cese. Por otra parte, de los artículos 5, fracciones X y XIII, 60, 74 y 85, fracción I, de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, se desprende que deberán quedar inscritas en un registro nacional tanto la separación de un miembro de la corporación de seguridad pública como, en su caso, la anulación de la resolución respectiva, y que en toda institución policial (federal, local o municipal) se deben consultar, en el registro referido, los antecedentes de quienes pretendan ingresar al servicio. Lo expuesto demuestra que el Registro Nacional de Personal de las Instituciones de Seguridad Pública y las bases de datos semejantes forman parte de los instrumentos creados por el legislador federal para cumplir los objetivos que se pretendieron alcanzar mediante el establecimiento de las condiciones particularmente excepcionales a las que fueron sujetos los miembros de las corporaciones policiales; es decir, a través de ese mecanismo se busca evitar que quienes han sido separados de una institución de esa naturaleza puedan reingresar a alguna similar, en cualquiera de los órdenes de gobierno, ya que implicaría desacatar la prohibición absoluta contenida en la Constitución. En consecuencia, es improcedente ordenar la eliminación de la inscripción de la separación de un funcionario de seguridad pública del registro mencionado, dado que el deber de los tribunales de velar por la observancia de la Carta Magna también implica procurar la aplicación de las normas secundarias que hacen posible no quebrantar ese orden normativo.

Con lo que se hace manifiesto que con la citada inscripción el Estado mexicano —desde los tres poderes de la unión— omite observar en favor de los policías los principios de igualdad ante la ley, igualdad en la aplicación de la ley y no discriminación, pues pese a que agote los correspondientes medios de impugnación, y en estos, se resuelva la ilegalidad de los actos de autoridad que afectan su esfera jurídica. El policía no podrá ser reincorporado a la institución que determinó su despido, y mucho menos, podrá obtener empleo en otra de la

misma naturaleza debido a que legalmente no cubrirá los requisitos de ingreso que le fueron impuestos a través de un mecanismo de segregación institucionalizado por parte del Estado.

En razón de que la resolución que determine su baja, así como la sentencia que recaiga en ella —en la que se determine su nulidad o se otorgue el amparo por cuestiones de fondo— estarán inscritas en el citado Registro Nacional, y si la resolución de cese o baja se relaciona con algún otro requisito de permanencia como lo es el aprobar las evaluaciones de control de confianza o ausentarse de su servicio por más de tres días consecutivos, impedirá a las instituciones de seguridad pública realizar una interpretación más amplia en favor del gobernado, al existir una restricción constitucional expresa, con lo evidentemente se lesiona su derecho de acceso a la justicia, igualdad ante la ley, no discriminación y acceso al trabajo.

Es de hacerse notar que este régimen de excepción se pretendió justificar porque algunos policías previo a las reformas constitucionales de 2008 en materia de seguridad pública, lograron su reincorporación a través de la ilegalidad del acto reclamado, lo que llama la atención es que el Estado lejos de perfeccionar la defensa de los juicios para evitar que se perdieran por vicios en el procedimiento, se olvidó de ello, e institucionalizó este régimen completamente incompatible con los tratados internacionales en materia de derechos humanos e inclusive de la misma Constitución.

Como vimos en la presente investigación pese a las consideraciones normativas bajo las que se implementó el Sistema Nacional de Seguridad Pública, a más de diez años de la reforma constitucional en la materia, no se han materializado las condiciones para garantizar que en las instituciones de seguridad pública se afiance la permanencia de aquellos servidores públicos eficaces, honestos y profesionales como se expuso en la reforma constitucional de 2008, y por el contrario, bajo el régimen que lesiona los derechos humanos laborales de los policías, se continua apostándole a un sistema no ha sido eficiente para reducir cuando menos la percepción de inseguridad nacional. Lo que amerita a una reflexión profunda en los tres poderes de gobierno —*Legislativo, Ejecutivo y Judicial*— ¿Vale la pena seguir apostando por un régimen constitucional en materia de seguridad pública, en el que se lesiona los derechos humanos de los policías, cuando los índices de inseguridad continúan incrementando?

V. Conclusiones

Como vimos, a lo largo de la historia, el Estado ha sido el encargado de proporcionar seguridad a la sociedad, pero no es hasta enero de 1857 que se establece en México a la policía de manera oficial y se crea un cuerpo al que se denominó “guardia de seguridad”.

El 15 de abril de 1872, se expidió el primer Reglamento de la Policía de la Ciudad de México y el Distrito Federal, el cual, dentro de sus principales facultades tenía la de prevenir los delitos, descubrir a quienes los hubieran cometido y proteger a las personas y las propiedades.

Posteriormente, en la reforma al artículo 21 Constitucional de 1994, se integró una concepción entonces novedosa de seguridad pública, como una función a cargo de la federación, el entonces Distrito Federal, los estados y los municipios. Lo que dio origen al Sistema Nacional de Seguridad Pública, impulsando cuatro áreas prioritarias: la profesionalización de los cuerpos de seguridad pública mediante diversos programas; la modernización tecnológica de las distintas corporaciones; la sistematización y el intercambio de información entre las diversas unidades; y la coordinación con las instancias auxiliares de la seguridad.

Con la reforma de 18 junio de 2008, al artículo 21 Constitucional, se establecieron las bases mínimas para consolidar el Sistema Nacional de Seguridad Pública y se creó el Registro Nacional de Personal de Seguridad Pública.

Con ello, la fracción XIII, del apartado B del artículo 123 Constitucional, dispuso que los miembros de las instituciones policiales —así como militares, marinos, personal del servicio exterior y agentes del Ministerio Público— se registrarán por sus propias leyes materializándose la excepción en materia laboral para los cuerpos de seguridad.

Así, a raíz de la publicación de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, se establecieron los requisitos de permanencia para los integrantes de las instituciones de seguridad pública, de los que devienen: i) la formación y capacitación referente a la preparación de los cuerpos de seguridad a fin de establecer un Servicio de Carrera Policial; ii) la evaluación del desempeño, el cual permite medir el apego cualitativo y cuantitativo a

los principios constitucionales, así como la disciplina que rige la actuación y su contribución a los objetivos institucionales, y *iii*) control de confianza, en donde se establecen controles que incidan en el ingreso y permanencia de los integrantes de las instituciones de seguridad, considerando cinco pruebas como esquema básico (toxicológica, psicológica, poligráfica, investigación socioeconómica y médica). Desatacando que el incumplimiento de los requisitos antes mencionados conlleva la activación de los procedimientos administrativos contemplados en el régimen disciplinario de las instituciones de seguridad pública, a través de instancias colegiadas encargadas de conocer y resolver, en sus ámbitos de competencia, toda controversia suscitada con relación a los procedimientos de Carrera Policial y Régimen Disciplinario.

Por otra parte, se ubica a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917 como uno de los primeros instrumentos jurídicos a nivel mundial que consagró en su derecho interno el derecho al trabajo, como parte del reconocimiento de los derechos sociales.

Es así que en su artículo 123, se consagran las garantías de seguridad laboral para todos los mexicanos, dividido en dos apartados; el primero de ellos, regula las relaciones laborales entre el trabajador y el patrón dentro de la iniciativa privada, y el segundo regula las relaciones laborales entre el servidor público y el Estado, en los tres órdenes de gobierno — federal, estatal y municipal— de dichos apartados derivan las leyes reglamentarias en cada una de las materias, la Ley Federal del Trabajo y la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B del Artículo 123 Constitucional.

En el contexto del Derecho Internacional de los Derechos Humanos tenemos que en la Declaración Universal de los Derechos Humanos se definió el reconocimiento del derecho al trabajo a toda persona para la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales, indispensables a su dignidad y al libre desarrollo de su personalidad.

Por su parte, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), en su artículo 6º se dispuso que el derecho al trabajo comprende el derecho a contar con un trabajo elegido o aceptado libremente y los Estados deben adoptar medidas para garantizarlo.

Asimismo, en la Declaración relativa a los fines y objetivos de la Organización Internacional del Trabajo conocida como *Declaración de Filadelfia*, en el inciso a) del punto II, establece que “(a) *todos los seres humanos, sin distinción de raza, credo o sexo tienen derecho a perseguir su bienestar material y su desarrollo espiritual en condiciones de libertad y dignidad, de seguridad económica y en igualdad de oportunidades*”.

Lo anterior, de acuerdo a la Comisión Nacional de Derechos Humanos, los Estados Parte deben de implementar los derechos laborales en consideración a los parámetros de i) disponibilidad, ii) acceso, iii) aceptabilidad y calidad, iv) protección y v) estabilidad en el empleo.

De manera progresiva la reforma constitucional de 2011 en materia de Derechos Humanos, se consagraron diversos derechos humanos, en el artículo 1 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el derecho a la igualdad y la no discriminación. En el artículo 5, se consagro la libertad profesional por virtud de la cual a ninguna persona se le puede impedir “*que se dedique a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode, siendo lícitos*”, y como lo mencionamos en párrafos anteriores, el artículo 123 es el fundamento del derecho del trabajo.

Si bien las relaciones que se originan entre los servidores públicos y el Estado se manifiesta a través de un acto condición, este no puede imponerse obligatoriamente y el efecto jurídico que se produce en ese concurso de voluntades directamente incide en los derechos económicos, sociales y culturales de sus empleados.

Así, de la interpretación silogística de los instrumentos del Derecho Internacional de los Derechos Humanos abordados en la presente investigación, tenemos que los Estados Parte se encuentran obligados a garantizar el derechos al trabajo sin discriminación alguna, considerando que el derecho a trabajar, comprende el derecho de toda persona a tener la oportunidad de ganarse la vida mediante un trabajo libremente escogido o aceptado y el derecho de toda persona al goce de condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias, entre las cuales se encuentran un salario equitativo e igual por trabajo de igual valor, tener igual oportunidad para ser promovidos, dentro de su trabajo y el descanso, el disfrute del tiempo

libre, la limitación razonable de las horas de trabajo y las vacaciones periódicas pagadas, entre otras cosas.

Estos instrumentos imponen al Estado la obligación de abstenerse de realizar acciones que cualquier manera vayan dirigidas, directa o indirectamente, a crear situaciones de discriminación *de jure* o *de facto*, de la que emana la prohibición de emitir disposiciones jurídicas que discriminen a determinado grupo de personas por motivos de género, raza, color, idioma, religión o convicción, opinión política o de otra índole, origen nacional, étnico o social, nacionalidad, edad, situación económica, patrimonio, estado civil, nacimiento o cualquier otra condición.

Sin que la estabilidad en el empleo represente una permanencia irrestricta en el puesto de trabajo, debido a que el respeto a este derecho incluye la legalidad en el despido que impone al empleador, la obligación de ofrecer motivos válidos, así como el derecho a recursos jurídicos efectivos en caso de despido improcedente, esto último como parte de los pilares fundamentales en la protección judicial contenida en los artículos 8 y 25 de la Convención Americana de Derechos Humanos.

Por ello, a fin de salvaguardar el derecho a la no discriminación, los Estados Parte se encuentran obligados a establecer acciones positivas tendentes a cambiar las situaciones discriminatorias existentes y en ese contexto las autoridades tienen la potestad de establecer tratos diferenciados basados en desigualdades de hecho que constituyan medidas para la protección de las personas que sufran acciones discriminatorias.

Pese a las obligaciones adquiridas por parte del Estado mexicano referentes al derecho al acceso y permanencia del empleo, igualdad y no discriminación en el ejercicio de los económicos, sociales y culturales, nos encontramos con una situación preocupante en torno las condiciones en las que se desenvuelven los integrantes de las corporaciones policiales, pues en la actualidad cuentan con jornadas laborales extenuantes, salarios mínimos, con afectaciones de salud debido a sus actividades, con un sistema de capacitación ficticio e ineficiente, no les es proporcionado el equipo y uniformes suficientes, además de que son objeto de discriminación por parte de la población.

Condiciones que desafortunadamente han incidido en el incremento de la percepción de inseguridad y pese a los esfuerzos realizados no han sido suficientes para disminuir la incidencia delictiva en los tres órdenes de gobierno.

Desde el aspecto normativo tenemos que en la fracción de XIII del apartado B del artículo 123 constitucional, se estableció el fundamento constitucional que regula las relaciones de trabajo entre el Estado y los cuerpos de seguridad, a los que se les otorgó un tratamiento especial en cuanto a la regulación laboral, que como se vio anteriormente dio cabida a la denominada jurisprudencialmente “relación administrativa”.

Lo que fue confirmado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en los criterios jurisprudenciales PC.III.A. J/72 A, 2a./J. 77/2004 y P./J. 24/95, en las que sostiene que la relación de los integrantes de las instituciones de seguridad pública con el Estado se rigen por sus propias leyes y conforme a éstas se les otorga un nombramiento de distinta naturaleza a la laboral —como un acto administrativo condicionado que no se considera un contrato de trabajo y que por sus características no se apega a la legislación laboral, si bien la clasificación otorgada por la SCJN a este tipo de relaciones desde la mirada del Derecho Administrativo ayudó a entender su complejidad, también contribuyó a nublar la mirada de las autoridades sobre el respeto de los derechos de los policías— por ello ante la determinación de cese de sus servicios no es competente la autoridad en materia laboral, sino los tribunales administrativos los cuales de acuerdo a la naturaleza de su competencia resolverán la legalidad del acto que determine el cese y no así cuestiones de fondo en torno a la relación laboral entre el Estado y los policías.

Con ello, se cerró de tajo toda aspiración de este sector de la población a obtener el pleno respeto a sus derechos humanos laborales más básicos, a pesar de que la reforma constitucional en materia de derechos humanos, estableció el principio *pro homine*, que entre otras cosas, requiere el Estado se dirija a la norma más amplia o a la interpretación extensiva cuando se trate de derechos protegidos y de manera inversa, a la norma o interpretación más restringida cuando se trate de establecer límites al ejercicio de un derecho. Supuesto que no aplica contra las restricciones constitucionales expresas, de acuerdo con el criterio de la Suprema Corte de justicia de la Nación analizado en esta investigación, que deviene de la controversia constitucional 293/11.

Además de que en los citados criterios jurisdiccionales de ninguna manera, ni siquiera de forma presuntiva, se intentó tocar de fondo los derechos humanos laborales, ni mucho menos llegar al extremo de afirmar que la labor desempeñada por los policías “no es de trabajo” salvo haciendo una disección comparativa entre las cualidades de las actividad remunerada y supervisada generada tanto por un trabajador como un empleado público, por lo que no es posible jurídicamente que estas pudieran servir como fundamento y motivo para excluir a estos trabajadores del goce de sus derechos del trabajo más básicos.

Lo anterior, torna alarmante el contexto normativo en detrimento de los derechos humanos de los policías, pues en el artículo 123 constitucional, se estableció una restricción expresa —la prohibición de reinstalación— que debe imperar sobre el patrón de regularidad en materia de derechos humanos. Limitando a las instituciones de seguridad pública, como autoridades administrativas, la aplicación del control difuso de convencionalidad, a través de una interpretación del principio *pro persona*, en razón de que cuando exista una restricción expresa en la norma constitucional deberá de predominar esta última, esto es la prohibición de reinstalación, haciendo improcedente la interpretación menos lesiva a los derechos laborales de los policías.

Asimismo, advertimos que el patrón de regularidad en materia de derechos humanos da cabida al principio de presunción de inocencia sobre el cual el Poder Judicial de la Federación sentó el precedente en el que dicho principio resulta aplicable en el contexto de los procedimientos administrativos sancionadores, como parte de una expresión punitiva del Estado.

Por lo que al establecer el artículo 123 Constitucional la improcedencia de la reinstalación de los integrantes de las instituciones de seguridad pública, se lesiona en su perjuicio el principio de la presunción de inocencia, aun cuando en la vía jurisdiccional se determine que no fue justificada su remoción.

Contrario a ello, derivado de la interpretación de diversas sentencias pronunciadas por la CoIDH, Juana María Ibáñez Rivas sostiene que en términos amplios la obligación a cargo de los Estados de ofrecer, a todas las personas sometidas a su jurisdicción, un recurso judicial efectivo contra actos violatorios de sus derechos fundamentales. El cual no se

reduce simplemente a la existencia de los tribunales o procedimientos formales o a la posibilidad de recurrir ante éstos, pues además de la existencia formal de los recursos, éstos deben de dar resultados o respuestas a las violaciones de derechos contemplados, ya sea en la Convención Interamericana de Derechos Humanos, Constitución o en las leyes.

Debido a que la protección otorgada por el artículo 25 de la Convención Interamericana de Derechos Humanos, “es la posibilidad real de acceder a un recurso judicial para que la autoridad competente y capaz de emitir una decisión vinculante determine si ha habido o no una violación a algún derecho que la persona que reclama estima tener y que, en caso de ser encontrada una violación, el recurso sea útil para restituir al interesado en el goce de su derecho y repararlo”. Así, no basta con que los recursos estén previstos por la Constitución o la ley o con que sean formalmente admisibles, sino que es preciso que tengan efectividad en los términos del artículo 25.

Así, la CoIDH estableció diversos precedentes en los que sentó las características que deben tener los recursos judiciales, destacando que no pueden considerarse efectivos aquellos recursos que, por las condiciones generales del país o incluso por las circunstancias particulares de un caso dado, resulten ilusorios. Lo que puede ocurrir, cuando su inutilidad haya quedado demostrada por la práctica *inter alia*, debido a que el Poder Judicial carezca de la independencia necesaria para decidir con imparcialidad, porque falten los medios para ejecutar sus decisiones, o por cualquier otra situación que configure un cuadro de denegación de justicia, así la CoIDH ha considerado que determinados recursos han sido ineficaces, cuando la situación del Estado lo determina como regla general, se entiende que no hay recursos efectivos cuando existe en el Estado una situación de violaciones masivas y sistemáticas, porque allí la ineffectividad de los recursos es, en realidad, un elemento de la situación.

Bajo ese orden de ideas, se advierte que el artículo 123, apartado B, fracción XIII, si bien deja abierta la posibilidad de que los miembros de las instituciones policiales recurran a medios de defensa cuando consideren que sus derechos han sido vulnerados, la eficacia de éstos se pone en duda, en razón de que pese a justificar de fondo y no solo de forma que la actuación de las autoridades administrativas encargadas de la seguridad pública, vulneró sus prerrogativas que tienen consecuencia directa en sus derechos humanos de acceso y

permanencia en el trabajo de los policías, entre otros, no podrá ser restituidos sus derechos laborales, sino que únicamente recibirá una indemnización, la cual no garantiza que con ella el gobernado pueda acceder a los derechos Económicos, Sociales y Culturales, de conformidad con los instrumentos normativos del Derecho Internacional de los Derechos Humanos de los que México es parte.

VI. Bibliografía.

Barrón Cruz Martín, Gabriel, *“Policía y seguridad en México”*, Instituto Nacional de Ciencias Penales, 2005.

Cienfuegos Sordo, Jaime Fernando. *“La Primacía en la aplicación de la Jurisprudencia sobre inconstitucionalidad de leyes por autoridades administrativas en México”*, *Cuestiones Constitucionales, Revista Mexicana de Derecho Constitucional* número 30, enero-junio 2014, pp. 223-236.

Consejo Nacional de Población. La Situación Demográfica en México 2009, Primera edición Septiembre de 2009, p. 13. Disponible en el link: http://www.conapo.gob.mx/es/CONAPO/La_Situacion_Demografica_de_Mexico_2009

Convención Americana sobre Derechos Humanos: comentada / coordinadores Christian Steiner, Patricia Uribe, Suprema Corte de Justicia de la Nación; Bogotá, Colombia: Fundación Konrad Adenauer, Programa Estado de Derecho para Latinoamérica, Agosto de 2014, Primera Edición.

Comisión Nacional de Derechos Humanos, *Derecho humano al trabajo y derechos humanos en el trabajo*, Primera Edición, México, noviembre de 2016. Disponible en <https://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/cartillas/2015-2016/15-DH-trabajo.pdf>

Comisión Nacional de Derechos Humanos, Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, y su Protocolo Facultativo, Primera Edición, México, abril de 2012. Disponible en https://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/cartillas/7_Cartilla_PIDESCyPF.pdf

Decisiones Relevantes de la Suprema Corte de Justicia de la Nación número 57, “Procedencia del Juicio de Amparo para impugnar una Reforma a la Constitución Federal”, Suprema Corte de Justicia de la Nación—Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, 2011.

Delgado Moya, Rubén. *“Antología Jurídica Mexicana”*, Colección Obras Maestras de Derecho, México 1993, pp. 60 y 61.

- Del Rosario Rodríguez, Marcos. “La aplicación por parte de las autoridades administrativas del control difuso de constitucionalidad y convencionalidad”, *Cuestiones Constitucionales, Revista Mexicana de Derecho Constitucional* número 30, julio-diciembre 2015, pp.158-188.
- Fraga, Gabino. *Derecho Administrativo*, Editorial Porrúa, 40ª Edición, febrero 2000, México.
- García Luna, Genaro. “¿Por qué 1, 661 corporaciones de policía no bastan?, *Pasado, presente y futuro de la policía en México*”, Kan Sasana Printer, México 2006.
- Haro Reyes, Dante Jaime. *Reflexión sobre los derechos de los policías en México*, *Revista Criminalidad*, enero-abril, Vol. 55 (1), pp. 153-164.
- Ibáñez Rivas, Juana María. *Comentario a la Convención Americana sobre Derechos Humanos: comentada*, Suprema Corte de Justicia de la Nación; Fundación Konrad Adenauer, Programa Estado de Derecho para Latinoamérica, 2014.
- Lameiras Olvera, José. “*Economía, poder y guerra en el México Prehispánico*, *Gran Historia de México*”, tomo I, Planeta, México 2002.
- López Agustín, Alfredo. “*La Constitución Real de México, Tenochtitlan*”, Instituto de Historia, Seminario de Cultura Náhuatl, UNAM, México, 1961.
- López Medrano, Delio Dante. “*La Capacitación de los Cuerpos de Seguridad Pública*”. *Revista Jurídica Jalisciense*, Núm. 56, Enero-Julio 2017, pp. 81-104.
- Martínez Gamelo, Jesús. “*Policía Nacional Investigadora del Delito*”, Porrúa, México 1999.
- Medina Salazar, Alejandra. et. al., *Derechos Humanos y Restricciones “Los Dilemas de la Justicia”*, Editorial Porrúa, Primera Edición, México 2015.
- Morera Mitre, María Elena. et. al., *Diagnóstico del estado del Régimen Disciplinario Policial en México, Ayudando a enfrentar la inseguridad mediante la introducción de mecanismos para combatir la corrupción en la policía*, Causa en Común A. C., noviembre 2016. Ciudad de México.

- Nacif Mina, Jorge. *“La Policía en la Historia de la Ciudad de México”* (1524-1928), Desarrollo Social, Sociocultur, México 1986.
- Olivares Ferreto, Edith, *Condiciones sociolaborales de los cuerpos policiales y seguridad pública*, *Revista Análisis Político*, diciembre 2010, Fundación Friedrich Ebert.
- Ortiz Ortiz, Serafín. *“Función policial y seguridad pública”*, Mc. Graw Hill, México, 1998.
- Rivera Cabrieles, Leticia. *“Historia General de la Infantería de la Marina Mexicana”*, Tomo I, Secretaría de Marina Armada de México, México 2012.
- Romero Vargas Iturbide, Ignacio. *“Organización Política de los Pueblos Anáhuac”*, Libros Luciérnaga, México 1957.
- Sánchez Gil, Rubén A. *“El Control difuso de la constitucionalidad en México, reflexiones en torno a la Tesis P./J. 38/2002”*, *Cuestiones Constitucionales, Revista Mexicana de Derecho Constitucional* número 1, julio diciembre 2004, pp. 200-229.
- Soberanes Fernández, José Luis. Igualdad, Discriminación y Tolerancia en México, *Cuestiones Constitucionales, Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, Núm. 22, enero junio 2010, pp. 262-274. Disponible en <http://www.scielo.org.mx/pdf/cconst/n22/n22a9.pdf>
- Uprimny Yepes, Rodrigo y Sánchez Duque, Luz María. *Convención Americana sobre Derechos Humanos: comentada*, Suprema Corte de Justicia de la Nación, Fundación Konrad Adenauer, Programa Estado de Derecho para Latinoamérica, 2014,
- Vargas Morgado, Jorge. *“La Policía: Condición Jurídica”*, 1ª Edición, Editorial Novum, Ciudad de México, 2011.
- Vargas Morgado, Jorge. *“Servidores Excluidos del Apartado B del Artículo 123 Constitucional”*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. Recuperado de <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/5/2458/45.pdf>
- Vanderwood, Paul, J., *“Los Rurales Mexicanos”*, Fondo de Cultura Económica, México 1981.

Vela Barba, Estefanía. *La discriminación en el empleo en México*, Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República, primera edición diciembre de 2017, p.20. Disponible en https://www.conapred.org.mx/documentos_cedoc/completoDiscriminacion08122017.pdf

Reforma Constitucional en materia de Justicia Penal y Seguridad Pública, Secretaría de Servicios Parlamentarios Centro de Documentación, Información y Análisis, Dirección de Bibliotecas y de los Sistemas de Información (PROCESO LEGISLATIVO), 18 de junio de 2008, México.

Legislación

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Última reforma DOF 09-08-2019.

Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Última reforma DOF 27-05-2019

Jurisprudencias

Tesis Aislada P. II/2017 (10a.), Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 42, t. I, mayo de 2017, p. 161.

Tesis Aislada 2ª. CIV/2014 (10a.). Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 11, t. I, octubre de 2014, p. 1097.

Tesis Jurisprudencial P./J. 20/2014. Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 5, t. I, abril de 2014, p. 202.

Tesis jurisprudencial 2a./J. 117/2016, sustentada por Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, t. I, libro 35, Octubre de 2016, visible a página 897, con registro 2012722.

Tesis jurisprudencial PC.XVI.A. J/7 A, sustentada por el Pleno en Materia Administrativa del Decimosexto Circuito, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, t. II, libro 16, Marzo de 2015, visible a página 2067, con registro 2008721.

Tesis jurisprudencial *PC.III.A. J/72 A*, sustentada por el Pleno en Materia Administrativa Tercer Circuito, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, t. III, julio de 2019, visible a página 1894, con registro 2020246.

Tesis jurisprudencial *2a./J. 77/2004*, sustentada por Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XX, julio de 2004, visible a página 428, con registro 181010.

Tesis jurisprudencial *P./J. 24/95*, sustentada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su gaceta, Novena Época, t. II, septiembre de 1995, visible a página 43, con registro 200322.

Tesis jurisprudencial *P./J. 9/2016 (10a.)*, sustentada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época Libro 34, septiembre de 2016, Pág. 112.

Tesis *2a./J. 103/2010*, sustentada por la Segunda Sala, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XXXII, julio de 2010, Pág. 310.

Tesis XVIII.3o.1 K (10a.), sustentada por los Tribunales Colegiados de Circuito, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, libro VII, abril de 2012, Pág. 1838.

Tesis jurisprudencial *P./J 43/2014 (10ª.)*, sustentada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 7, junio de 2014, t. I, visible a página 41, con registro 2006590.

Tesis *I.1o.A.94 A (10a.)*, sustentada por los Tribunales Colegiados de Circuito, Décima Época, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 17, abril de 2015, Pág. 1842.

Tesis jurisprudencial *1a./J. 118/2013*, sustentada por el Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, t. I, libro 3, Febrero de 2014, visible a página 470, con registro 2005523.

Fuentes de Derecho Internacional

Caso Lagos del Campo Vs. Perú, Sentencia de Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, 31 de agosto de 2017. Corte Interamericana de Derechos Humanos, Disponible en http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_340_esp.pdf

Caso Flor Freire Vs. Ecuador. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas, 31 de agosto de 2016. Corte Interamericana de Derechos Humanos Disponible en http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_315_esp.pdf

Caso Mohamed Vs. Argentina, Sentencia de Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas, 23 de noviembre de 2012. Corte Interamericana de Derechos Humanos. Disponible en: http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_255_esp.pdf

Caso Velázquez Rodríguez Vs. Guatemala. Excepciones Preliminares, 26 de junio de 1987, Corte Interamericana de Derechos Humanos. Disponible en http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_01_esp.pdf

Caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku Vs. Ecuador. Fondo y Reparaciones, 27 de junio de 2012, Corte Interamericana de Derechos Humanos. Disponible en http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_245_esp.pdf

Caso García y Familiares Vs. Guatemala. Fondo, Reparaciones y Costas, 29 noviembre de 2012, Corte Interamericana de Derechos Humanos. Disponible en http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_258_esp.pdf

Caso Castañeda Gutman Vs. México. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, 6 de agosto de 2008, Corte Interamericana de Derechos Humanos. Disponible en <http://www.ordenjuridico.gob.mx/JurInt/STCIDHM01.pdf>

Caso Castillo Petruzzi y otros Vs. Perú. Fondo, Reparaciones y Costas, 30 de mayo de 1999, Corte Interamericana de Derechos Humanos. Disponible en http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_52_esp.pdf

Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José), San José, Costa Rica, 7 al 22 de noviembre de 1969 https://www.oas.org/dil/esp/tratados_b-32_convencion_americana_sobre_derechos_humanos.htm

Corte Interamericana de Derechos Humanos. Condición jurídica y derechos de los migrantes indocumentados. Opinión Consultiva OC-18/03 de 17 de septiembre de 2003. Serie A No. 18 103, párrafo 103.

Declaración Universal de los Derechos Humanos Adoptada y proclamada por la Asamblea General en su resolución 217 A (III), de 10 de diciembre de 1948. Consultable en <https://www.un.org/es/universal-declaration-human-rights/>

Oficina Internacional del Trabajo. C111 Convenio sobre la discriminación (empleo y ocupación), adoptado el 25 de junio 1958. Disponible en https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---declaration/documents/publication/wcms_decl_fs_108_es.pdf

Oficina Internacional del Trabajo, Convenio sobre la terminación de la relación de trabajo, 1982, Disponible en https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CO_DE:C158

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, adoptado por la Asamblea General en su resolución 2200 A (XXI), de 16 de diciembre de 1966. Disponible en <https://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CCPR.aspx>

Condición jurídica y derechos de los migrantes indocumentados. Opinión Consultiva OC-18/03 de 17 de septiembre de 2003. Serie A No. 18. Disponible en <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2003/2351.pdf>

Instrumentos Normativos

Guía para la validación de la calidad e integridad de la información del registro nacional de Personal de Seguridad Publica publicado por el Secretariado Ejecutivo del Sistema

Nacional de Seguridad Pública, enero de 2009, consultable en el link:
<http://beta.slp.gob.mx/SECESP/PDF/NORMATECA/GU%C3%8DA%20CALIDAD%20DEL%20REGISTRO%20NACIONAL%20DE%20PERSONAL%20DE%20SEGURIDAD%20P%C3%9ABLICA.pdf>

Lineamientos Generales de Operación del Modelo de Evaluación y Control de Confianza publicado por el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, de 4 de mayo de 2010, disponible en el link
https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/337995/Lineamientos_Generales_de_Operaci_n.pdf Consulta realizada el 8 de octubre de 2019.

Manual para la Evaluación del Desempeño del Personal de las Instituciones de Seguridad Pública publicado por el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, disponible en el link
https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/237941/Manual_para_eva_del_desempe_o_de_los_integrantes_de_las_inst.pdf Consulta realizada el 7 de octubre de 2019.

Nuevo Esquema de Evaluación Focalizado por Contexto y Análisis De Riesgos publicado por el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, de 20 de diciembre de 2010, disponible en el link:
https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/369267/esquema_focalizado.pdf

Programa Rector de Profesionalización publicado por el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, disponible en el link:
<https://www.gob.mx/sesnsp/documentos/actualizacion-del-programa-rector-de-profesionalizacion?state=published>

Recomendación 16/2016. Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal.

Otras Fuentes

Dictamen de la Comisión de Seguridad Pública, con proyecto de Decreto que expide la Ley General del Sistema de Seguridad Pública; Gaceta Parlamentaria, Cámara de Diputados, número 2648-IV, jueves 4 de diciembre de 2008. Disponible en:

<http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/60/2008/dic/20081204-IV.html> Consulta 26 de septiembre de 2020.

Encuesta Nacional de la Dinámica Demográfica (ENADID) 2018, Instituto Nacional de Estadística y Geografía. Disponible en el link:
https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/enadid/2018/doc/resultados_enadid18.pdf

Encuesta de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública 2019, elaborada por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía. Disponible en
https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/envipe/2019/doc/envipe2019_presentacion_nacional.pdf

Encuesta 2018 ¿Qué piensa la Policía?, realizada por Causa en Comun A. C., disponible en
<http://causaencomun.org.mx/beta/wp-content/uploads/2018/12/Presentaci%C3%B3n-Encuesta-2018.pdf>

INDEPOL 2018, elaborado por Causa en Común A. C., disponible en
<http://causaencomun.org.mx/beta/wp-content/uploads/2018/12/INDEPOL-2018-1.pdf>

Lineamientos para el Desarrollo y Fortalecimiento Institucional de las Policías, Causa en Común A. C., México, Disponible en <http://causaencomun.org.mx/beta/wp-content/uploads/2019/10/LINEAMIENTOS-28-OCT-comprimido.pdf>.

Sitios de Internet

<https://heraldodemexico.com.mx/estados/policias-muertos-aguililla-funerales-condiciones-precarias-michoacan/>

<https://lasillarota.com/estados/velan-sobre-tabiques-y-sillas-a-policias-de-michoacan-aguililla-michoacan-policias-ataud/326998>

<https://www.milenio.com/policia/michoacan-masacre-aguililla-policia-narra-enfrentamiento>

<https://www.radioformula.com.mx/noticias/20191015/emboscada-el-aguaje-aguililla-michoacan-nuevas-fotos-policias/>

<http://www.secretariadoejecutivosnp.gob.mx/en/SecretariadoEjecutivo/Subsemun>

<http://www.internet2.scjn.gob.mx/red/constitucion/TI.html#TRABAJO>