



UNIVERSIDAD MICHOACANA DE SAN NICOLÁS DE HIDALGO

UNIVERSIDAD MICHOACANA
DE SAN NICOLÁS DE HIDALGO

Cuna de héroes, crisol de pensadores

DIVISIÓN DE ESTUDIOS DE POSGRADO DE LA
FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES

MAESTRÍA EN DERECHO

OPCIÓN TERMINAL EN DERECHO ADMINISTRATIVO



**DERECHOS HUMANOS LABORALES DE LOS
ELEMENTOS DE SEGURIDAD PÚBLICA EN MÉXICO.
SITUACIÓN ACTUAL Y PERSPECTIVAS**

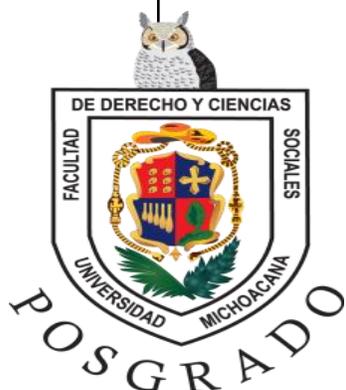
Tesis que para obtener el grado de Maestro en Derecho con
Opción en Derecho Administrativo

Presenta:

Licenciado en Derecho. Abraham Alejandro Salazar García

Director de Tesis:

Doctora en Derecho. Perla Araceli Barbosa Muñoz



Morelia, Michoacán, Mayo de 2018

DEDICATORIA

A mis padres Laura Alejandra García López y Norberto Salazar Navarro, y mi hermana Brenda Grisel Salazar García; por ser ejemplos de vida en todo sentido, pues soy el resultado histórico de estos bellos humanos. Gracias por todo.

A mi asesora de tesis, Perla Araceli Barbosa Muñoz. Al Doctor Dante Jaime Haro Reyes, y al Doctor José Manuel Escamilla Jaime, por toda la experiencia y la oportunidad de entrar en un mundo académico desconocido hasta ese momento por su siempre servidor y amigo. Agradezco el acompañamiento y la oportunidad profesional y conocimiento brindado en la realización de este proyecto. A toda autoridad académica que haya tenido cualquier tipo de relación con mi formación, ya que de todos he aprendido un poco.

Mención especial a mis formadores en el área jurídica, que más allá de sus títulos académicos han sido maestros de escuela y vida: Marco Antonio Tinoco Álvarez y Juan Jasón Soria Martínez, quienes orientaron mi camino y me enseñaron no a vivir de mi profesión, sino a vivirla como todo una forma de entender el mundo. Nunca acabaré de dar gracias por este invaluable regalo. Agrego en esta categoría, derivado de mi paso por este grado académico, al Doctor Jorge Álvarez Banderas, quien aparte de excelente académico, me mostro un modelo de ejecución de las ideas que reaviva en mi la ilusión con la que inicié a estudiar mi carrera. Quedaré contento de llegar a ser un poco de lo que estos tres grandes representan para mi.

A mis compañeros de grado. Gracias. Me los llevo en el alma.

A mi música, musa y vida que me mantiene en el camino.

ÍNDICE

CAPÍTULO 1. CONCEPTUALIZACIÓN DE TRABAJADOR, SEGURIDAD PÚBLICA, ELEMENTOS DE LOS CUERPOS DE SEGURIDAD PÚBLICA Y DERECHOS HUMANOS EN MATERIA DEL TRABAJO.....	1
1.1 Marco conceptual de los elementos que constituyen la calidad de trabajador ..	1
1.2 ¿Qué es la seguridad pública?.....	7
1.3 Elementos de los cuerpos de seguridad pública y la excepción con los trabajadores al servicio del Estado.....	12
1.4 Derechos humanos laborales.....	18
CAPÍTULO 2. ANTECEDENTES NACIONALES	29
2.1 Evolución de la fracción XIII, apartado “B”, artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.....	29
2.2 El conflicto material y jurídico: análisis legislativo de la reforma al artículo 123, apartado B, fracción XIII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	37
CAPÍTULO 3. LEGISLACIÓN NACIONAL APLICABLE A LOS ELEMENTOS DE LOS CUERPOS DE SEGURIDAD PÚBLICA EN MÉXICO	87
3.1 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	87
3.2 Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública	96
3.2.1 Estructura de los Cuerpos de Seguridad Pública.....	98
3.3 Jurisprudencia y Criterios de la Suprema Corte de Justicia respecto a la situación laboral actual de los elementos de Seguridad Pública	103
CAPÍTULO 4. INCUMPLIMIENTO DE OBLIGACIONES INTERNACIONALES DEL ESTADO MEXICANO RESPECTO DE LOS DERECHOS HUMANOS DE LOS CUERPOS DE SEGURIDAD PÚBLICA	118
4.1 Conclusiones finales.....	146
Fuentes de información	150

RESUMEN

En México, existe un régimen laboral único, el cual ni siquiera es reconocido como tal y que atenta contra la misma legislación mexicana, así como contra los Derechos Humanos reconocidos por los instrumentos internacionales suscritos por el Estado Mexicano.

Este régimen especial o de excepción son los cuerpos policiales, quienes no detentan la calidad de trabajadores ni ninguno de los derechos inherentes a esa relación jurídica.

Los tribunales mexicanos han decidido por la interpretación de que existe una relación administrativa entre el Estado Mexicano y los policías, por lo que no existe obligación de salvaguardar derechos laborales de los elementos.

Lo anterior, no es congruente material ni jurídicamente con la realidad, ya que los policías brindan servicios con todas las características de una relación laboral sin que sean reconocida como tal.

Esta franca violación a sus Derechos Humanos en materia laboral es una total incongruencia, ya que el Estado les capacita y les entrega el cuidado de los derechos de toda una sociedad, pero a la vez los discrimina y se violan sus derechos por tomar en sus manos esa difícil tarea.

PALABRAS CLAVE: Policías, Cuerpos de Seguridad Pública, Derechos Humanos Laborales , Seguridad Pública, Artículo 123 Constitucional.

ABSTRACT

In Mexico, there is a unique labor regime, which is not even recognized as such and which violates the Mexican legislation itself and the Human Rights recognized by the international instruments signed by the Mexican State.

This special regime or exception are the police bodies, who do not have the quality of workers or any of the rights inherent in that legal relationship.

The Mexican courts have decided on the interpretation that there is an administrative relationship between the Mexican State and the police bodies, so there is no obligation to watch for the labor rights of the police elements.

The above is not logically or legally congruent with reality, since the police provide services with all the characteristics of a labor relationship without being recognized as such.

This outright violation of their Human Rights in labor matters is a total incongruity, since the State trains them and gives them the duty of keeping and watching the rights of an entire society, but at the same time discriminates against them and violates their rights for assuming that difficult task in their own hands.

KEYWORDS Police, Public Security Corps, Working Human Rights

INTRODUCCIÓN

A partir de las reformas de 5 de Diciembre de 1960 al artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con la creación del apartado B y su fracción XIII, y sus subsecuentes modificaciones hasta la actualidad, los elementos de seguridad pública se encuentran fuera de cualquier régimen laboral frente al Estado Mexicano.

La finalidad de esta investigación es plantear de manera objetiva una descripción de cuáles son las condiciones jurídicas, respecto del Estado, en las que los elementos de seguridad pública cumplen sus funciones, y describir de qué manera afecta el régimen actual al que están sujetos en el ámbito laboral, ya que poseen una relación administrativa y no de trabajo.

El análisis que se propone pretende tener un alcance exploratorio, jurídico descriptivo de la situación. Se evidenciarán las coincidencias de los criterios que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha mantenido, y se analizará el por qué estas interpretaciones constitucionales, además de la misma norma, violan los Derechos Humanos de los elementos de Seguridad Pública en materia del trabajo.

Cabe señalar que son pocas las voces que se han concientizado sobre el serio conflicto existente en el desarrollo de la tarea de seguridad y las condiciones en la que los elementos desarrollan su trabajo, por lo que esta investigación pretende dar bases certeras a estas voces, además de buscar el enfoque propio de una controversia tan delicada.

Descubriremos, en primera instancia, cuál es la relación que existe entre los cuerpos de seguridad pública y el Estado Mexicano, pues se les considera en una relación meramente administrativa y no laboral.

A partir de la clarificación de esta relación, llegar a conclusiones sobre si el Estado Mexicano está violando sistemáticamente derechos humanos en materia laboral y, de ser así, proponer una postura correcta para el funcionamiento de esta

relación, o, en su defecto, descubrir que esta relación no viola derechos y es correcta la postura de México frente a sus órganos de seguridad pública.

Mi inquietud por realizar esta investigación nace de haber litigado uno de los primeros asuntos sobre esta situación en Michoacán después de las reformas constitucionales de 2011. El criterio propuesto y aceptado por la autoridad en este litigio, tiene elementos que nos llevarían a pensar que los juzgadores administrativos están observando violaciones graves de derechos humanos, pero se encuentran atados de manos por la obligatoriedad de la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y los Tribunales Colegiados de Circuito. Existe mucha información y posturas internacionales que no son tomadas en cuenta por las restricciones constitucionales internas.

Existe poca doctrina al respecto, pero será el análisis de la creación de la legislación nacional e internacional y su interpretación, así como la evolución de criterios de esos órganos interpretativos, lo que representará la novedad de esta investigación, a través de un análisis exhaustivo e imparcial, buscando la razón del error o el acierto en esta relación.

Mis conclusiones pretenden volver más efectiva y eficiente esta relación jurídica, incidiendo también en la efectividad del servicio que brindan los elementos a la ciudadanía. De esto, toda la sociedad mexicana se vería beneficiada.

Se estudiará la actividad jurisdiccional relevante del Poder Judicial Federal en México, y la interpretación hecha de los tratados internacionales aplicables en materia de seguridad laboral y reservas laborales hacia los elementos de cuerpos de seguridad en México.

Si bien se pretenden observar posturas del derecho internacional, la aplicación de los resultados refiere solo al territorio nacional.

Los resultados le serán de interés y aplicación a las personas que sean elementos de los cuerpos de seguridad pública, instituciones de seguridad pública y a la comunidad jurídica que trate con este ramo del derecho. En su conjunto, la

sociedad mexicana, si no le es de interés, le será de utilidad por los beneficios que acarrea que los cuerpos de seguridad pública sean más eficientes jurídicamente.

Comprobar que el Estado Mexicano viola derechos humanos en el ramo laboral de los integrantes de los cuerpos de seguridad pública, es un paso importante para resolver los problemas de Seguridad Pública que a la fecha padecemos.

La esencia de esta tesis es jurídica-social, pues se estudiará la violación a estos derechos, que son fundamentales para el correcto desarrollo de una sociedad en conflicto, tal como lo es la mexicana en este sentido.

La actividad jurisdiccional en México y de los organismos judiciales supranacionales, serán la base de esta investigación. Las conclusiones de esta tesis no cambiarán el problema, ya que la línea jurisprudencial de estos organismos jurisdiccionales irá planteando poco a poco si acuerda con el resultado o difiere de él.

Por tanto, solo fijaré una postura de acuerdo al resultado, sin hacer una proposición concreta de qué se debería hacer; sin embargo expongo de manera amplia y razonada la justificación del resultado y las conclusiones a las que llegué, ya que desde la óptica material y jurídica, el policía sí es un trabajador, deben reconocerse sus derechos en esta materia, y el Estado Mexicano ha validado la vulneración de derechos fundamentales mediante limitantes constitucionales que atentan contra los instrumentos internacionales que ha suscrito.

CAPÍTULO UNO

CONCEPTUALIZACIÓN DE TRABAJADOR, SEGURIDAD PÚBLICA, ELEMENTOS DE LOS CUERPOS DE SEGURIDAD PÚBLICA Y DERECHOS HUMANOS EN MATERIA DEL TRABAJO

SUMARIO: 1.1 Marco conceptual de los elementos que constituyen la calidad de trabajador 1.2 ¿Qué es la seguridad pública? 1.3 Elementos de los cuerpos de seguridad pública y la excepción con los trabajadores al servicio del Estado 1.4 Derechos humanos laborales

El objeto de este capítulo es deducir si los conceptos a desarrollar interactúan dentro de la esfera jurídica del elemento de seguridad pública y el Estado mexicano, así como definir el concepto que tiene la seguridad pública para los fines de esta investigación.

Se describirá, apoyado en la legislación nacional y las interpretaciones que hace la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuál es el concepto de trabajador, patrón, relación laboral, la seguridad pública, además de cómo se conjuntan estos conceptos en la relación que mantiene el Estado mexicano con los elementos de seguridad pública en el país. Todo lo anterior, con el fin de dilucidar si el elemento de seguridad pública detenta derechos humanos laborales.

1.1 Marco conceptual de los elementos que constituyen la calidad de trabajador

Para estar en condiciones de entrar al estudio propuesto, debemos tener claras las bases conceptuales de las que partiremos. Por ello, si se explorará la situación que mantienen los efectivos de seguridad pública en la actualidad en sus funciones, conviene que iniciemos planteando qué elementos le dan la calidad de trabajador a una persona y así, saber si encuadran en dicho supuesto jurídico.

Juan Hernández y Carlos Suarez, señalan como concepto jurídico básico de trabajador el siguiente:

Es la persona física, nunca moral, que presta a otra física o moral un trabajo personal, subordinado, mediante el pago de un salario.

Por lo expuesto, debemos considerar como sinónimos los términos de obrero, artesano, operario y trabajador, incluyendo el del empleado, siempre que además de los elementos genéricos que todos encierran de trabajadores, también concurren los otros elementos de "subordinación", sinónimo de poder de mando y deber de obediencia, aunque esta facultad y obligación tienen que referirse exclusivamente al trabajo contratado y dentro de la jornada laboral; también debe ser personal, es decir, realizarlo precisamente la persona contratada y no otra, y debe mediar el pago de un salario, requisitos todos que deberán concurrir para que se integre la denominación de "trabajador".¹

La legislación laboral mexicana señala al trabajador, en su artículo 8 como:

...la persona física que presta a otra, física o moral, un trabajo personal subordinado.

Para los efectos de esta disposición, se entiende por trabajo toda actividad humana, intelectual o material, independientemente del grado de preparación técnica requerido por cada profesión u oficio.²

La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, señala la definición de trabajador de la siguiente forma:

Artículo 2o. Para los efectos de esta ley, la relación jurídica de trabajo se entiende establecida entre los titulares de las dependencias e instituciones citadas y los trabajadores de base a su servicio. En el Poder Legislativo los órganos competentes de cada Cámara asumirán dicha relación.

Artículo 3o. Trabajador es toda persona que preste un servicio físico, intelectual o de ambos géneros, en virtud de nombramiento expedido o por figurar en las listas de raya de los trabajadores temporales³.

Las transcripciones anteriores señalan que la calidad de trabajador lo obtiene una persona física, por brindar un servicio, mediante el pago de un salario, teniendo la obligación jurídica la persona física que oferta servicios de seguir instrucciones precisas para la realización de dichas tareas, llamando a

¹ Hernández, Juan y Suárez, Carlos, Derecho laboral y la administración de recursos humanos, Editorial Patria, México, 2015, p.16.

² México, Congreso de la Unión, "Ley Federal del Trabajo" vigente, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 1 de abril de 1970.

³ México, Congreso de la Unión, "Ley Federal De Los Trabajadores Al Servicio Del Estado, Reglamentaria Del Apartado B) Del Artículo 123 Constitucional" vigente, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 28 de diciembre de 1963.

esto “subordinación”, realizándolas personalmente, sin delegar la función contratada en persona alguna diversa a ella.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha sustentado este mismo criterio en diversas tesis. A ejemplo, se cita el siguiente:

CONTRATO DE TRABAJO, CARACTERISTICAS DEL. El contrato de trabajo tiene características propias, que a la vez que lo individualiza, lo distinguen de los contratos de derecho civil; estas características se reducen a tres: a) Obligación por parte del trabajador de prestar un servicio; b) Obligación del patrono, de pagar a aquél una retribución y c) La relación de dirección y dependencia en que el trabajador se encuentra colocado frente al patrono.⁴

Es decir, la Suprema Corte de Justicia reitera estos elementos como aquellos que le dan vida a la relación laboral y, por añadidura, invisten a una persona con la calidad de trabajador y a otra de patrón. Sin el elemento de subordinación (en el criterio anterior llamado dirección y dependencia, dado que ese era el uso al momento), no existe la relación laboral, lo que interpretado a contrario sensu, resultaría en que toda relación de una persona física con otra – moral o física-, a la que se preste un servicio personal y directo, existiendo un pago y la subordinación legal –mando- hacia quien presta el servicio, crea inevitablemente una relación laboral. Al efecto, cito también los siguientes criterios que ilustran la anterior idea:

MÉDICO RESIDENTE. CUANDO CURSA UN POSGRADO EN ALGUNA ESPECIALIDAD EN MEDICINA EN UN HOSPITAL PÚBLICO, SU RELACIÓN JURÍDICA CON ÉSTE ES DE ESTUDIANTE BECADO Y NO DE TRABAJADOR, AL NO EXISTIR EL ELEMENTO SUBORDINACIÓN (INAPLICABILIDAD DE LOS ARTÍCULOS 353.B Y 353.F A 353.H DE LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO). La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que el elemento fundamental que determina la relación laboral es la subordinación, entendiéndose por ésta, un poder jurídico de mando por el patrón hacia el trabajador, correlativo a un deber de obediencia por parte de quien presta el servicio; así, aun cuando en los artículos 353.B, 353.F, 353.G y 353.H de la Ley Federal del Trabajo, se prevea que entre los médicos residentes y la persona moral o física de quien dependa la unidad médica receptora de aquéllos existe una relación de trabajo, esto es, que los médicos que presten su residencia tienen una relación laboral, lo cierto es que si se atiende al elemento principal y característico de un vínculo de trabajo (la subordinación), no emerge esa relación de patrón-trabajador, porque las actividades a desempeñar por el médico residente son principalmente académicas y de práctica profesional, de tal manera que su situación jurídica es la de un estudiante que percibe

⁴ Época: Sexta Época Registro: 277302 Instancia: Cuarta Sala Tipo de Tesis: Aislada Fuente: Semanario Judicial de la Federación Volumen XIII, Quinta Parte Materia(s): Laboral Tesis: Página: 77.

una beca para sus estudios de posgrado o especialidad; de ahí que las citadas disposiciones deben inaplicarse, en su porción normativa, en ejercicio del control de la constitucionalidad y convencionalidad ex officio ya que, por una parte, el legislador en forma genérica estableció que en estos casos se trata de una relación de trabajo, sin que del contenido de dichas normas se justifiquen los elementos mínimos básicos de un vínculo laboral en estricto rigor y, por otra, porque resultan violatorias del derecho fundamental a la educación, entendido como una prerrogativa que tiene todo ser humano a recibir la formación, instrucción, dirección o enseñanza necesarias para el desarrollo armónico de todas sus capacidades cognoscitivas, intelectuales, físicas y humanas; es decir, se trata de un elemento principal en la formación de la personalidad de cada individuo como parte integrante y elemental de la sociedad. Por todo lo anterior se concluye que del vínculo jurídico entre el médico residente y la unidad hospitalaria receptora de sus actividades, surge una relación sui generis que, atento a sus características, debe considerarse como de educación o académica y no laboral, ante la falta del elemento fundamental de la subordinación.⁵

Otro criterio, ilustrando la misma situación.

INSTITUTO MEXICANO DE LA JUVENTUD. LA RELACIÓN QUE ESTABLECE CON SUS BECARIOS NO ES DE NATURALEZA LABORAL AL NO EXISTIR EL ELEMENTO ESENCIAL DE SUBORDINACIÓN, AUN CUANDO ÉSTOS OBEDEZCAN ÓRDENES, PERCIBAN UNA CANTIDAD LÍQUIDA POR SUS SERVICIOS Y CUMPLAN CON UN HORARIO. La relación de los becarios en servicio que realizan actividades en el Instituto Mexicano de la Juventud no tiene las características de una relación de trabajo, porque aun cuando están sujetos a un horario, perciben mensualmente una cantidad líquida y realizan las actividades que les son encomendadas, debiendo elaborar un reporte de éstas; ello lo efectúan conforme a las políticas de operación del citado instituto, en virtud de que para tener la calidad de becario deben presentar una solicitud en la que manifiesten su interés en participar en el programa de becarios que opera en dicho organismo y, una vez cumplidos los requisitos necesarios, son aceptados en él, firmando la carta compromiso de becarios en servicio, con la que se obligan a realizar las actividades que les son encomendadas, en el horario que se les indica; entregar cada mes los reportes de actividades y asistencia correspondientes; y, reciben el apoyo económico respectivo. Por tanto, el hecho de que los becarios en servicio realicen las funciones que se les encomiendan, ello no se equipara al elemento esencial de una relación de trabajo, como es la subordinación, es decir, que exista por parte del patrón un poder jurídico de mando, correlativo a un deber de obediencia por quien presta el servicio, en términos del artículo 134, fracción III, de la Ley Federal del Trabajo que establece como obligación de los trabajadores desempeñar el servicio bajo la dirección del patrón o de su representante, a cuya autoridad se encuentran subordinados en todo lo concerniente al trabajo, sino que esa obligación de entregar el reporte de sus actividades y asistencia al Departamento de Servicio Social, deriva de la propia naturaleza jurídica del servicio prestado, el que efectúan en su carácter de becarios, en términos de las referidas políticas de operación y no como dependientes del instituto a título de trabajadores remunerados y subordinados.⁶

La relación de subordinación se manifiesta en diversos actos, como un horario preestablecido, directrices sobre cómo elaborar las tareas encomendadas

⁵ Época: Décima Época Registro: 2010708 Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito Tipo de Tesis: Aislada Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación Libro 25, Diciembre de 2015, Tomo II Materia(s): Común, Laboral Tesis: VII.2o.T.17 L (10a.) Página: 1288.

⁶ Época: Décima Época Registro: 2002547 Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito Tipo de Tesis: Aislada Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Libro XVI, Enero de 2013, Tomo 3 Materia(s): Laboral Tesis: I.6o.T.38 L (10a.) Página: 2073.

o el lugar donde deben realizarse. Es decir, es el deber jurídico del trabajador de acatar las órdenes que el patrón dé, convenientes a la actividad que se esté desarrollando para el mismo empleador.

Se puede entender como el aprovechamiento que hace el patrón de la fuerza de trabajo del empleado, siempre y cuando esto sea una actividad lícita e inherente a las actividades para las que el trabajador sea contratado y solo durante los horarios que se dispongan como jornada laboral. Debe existir claridad de que se está contratando un servicio con fines laborales, elemento también que debe tener esta relación.

Tendremos que dejar claro el concepto que el mismo máximo tribunal mexicano ha sustentado sobre qué es la subordinación para efectos de la relación laboral, por lo que también expongo los siguientes criterios jurisprudenciales:

SUBORDINACION, CONCEPTO DE. Subordinación significa, por parte del patrón, un poder jurídico de mando, correlativo a un deber de obediencia por parte de quien presta el servicio; esto tiene su apoyo en el artículo 134, fracción III, de la Ley Federal del Trabajo, que obliga a desempeñar el servicio bajo la dirección del patrón o de su representante, a cuya autoridad estará subordinado quien presta el servicio, en todo lo concerniente al trabajo.⁷

SUBORDINACION. ELEMENTO ESENCIAL DE LA RELACION DE TRABAJO. La sola circunstancia de que un profesional preste servicios a un patrón y reciba una remuneración por ello, no entraña necesariamente que entre ambos exista una relación laboral, pues para que surja ese vínculo es necesaria la existencia de subordinación, que es el elemento que distingue al contrato laboral de otros contratos de prestación de servicios profesionales, es decir, que exista por parte del patrón un poder jurídico de mando correlativo a un deber de obediencia por parte de quien presta el servicio, de acuerdo con el artículo 134, fracción III de la Ley Federal del Trabajo, que obliga a desempeñar el servicio bajo la dirección del patrón o de su representante a cuya autoridad estará subordinado el trabajador en todo lo concerniente al trabajo.⁸

RELACION LABORAL, REQUISITOS DE LA. SU DIFERENCIA CON LA PRESTACION DE SERVICIOS PROFESIONALES. No basta la prestación de un servicio personal y directo de una persona a otra para que se dé la relación laboral, sino que esa prestación debe reunir como requisito principal la subordinación jurídica, que implica que el patrón

⁷ Época: Séptima Época Registro: 243086 Instancia: Cuarta Sala Tipo de Tesis: Jurisprudencia Fuente: Semanario Judicial de la Federación Volumen 127-132, Quinta Parte Materia(s): Laboral Tesis: Página: 117.

⁸ Época: Séptima Época Registro: 242745 Instancia: Cuarta Sala Tipo de Tesis: Jurisprudencia Fuente: Semanario Judicial de la Federación Volumen 187-192, Quinta Parte Materia(s): Laboral Tesis: Página: 85.

se encuentra en todo momento en posibilidad de disponer del esfuerzo físico, mental o de ambos géneros, del trabajador según la relación convenida; esto es, que exista por parte del patrón un poder jurídico de mando correlativo a un deber de obediencia por parte de quien presta el servicio; esa relación de subordinación debe ser permanente durante la jornada de trabajo e implica estar bajo la dirección del patrón o su representante; además, el contrato o la relación de trabajo se manifiesta generalmente, al través de otros elementos como son: la categoría, el salario, el horario, condiciones de descanso del séptimo día, de vacaciones, etcétera, elementos que si bien no siempre se dan en su integridad ni necesita acreditar el trabajador tomando en consideración lo que dispone el artículo 21 de la Ley Federal del Trabajo, sí se dan en el contrato ordinario como requisitos secundarios. Por tanto, no es factible confundir la prestación de un servicio subordinado que da origen a la relación laboral regulada por la Ley Federal del Trabajo con el servicio profesional que regulan otras disposiciones legales; en aquél, como ya se dijo el patrón da y el trabajador recibe órdenes precisas relacionadas con el contrato, dispone aquél dónde, cuándo y cómo realizar lo que es materia de la relación laboral, órdenes que da el patrón directamente a un superior jerárquico representante de dicho patrón, y en la prestación de servicios profesionales el prestatario del mismo lo hace generalmente con elementos propios, no recibe órdenes precisas y no existe como consecuencia dirección ni subordinación, por ende no existe el deber de obediencia ya que el servicio se presta en forma independiente, sin sujeción a las condiciones ya anotadas de horario, salario y otras.⁹

Con todo lo anterior, queda totalmente clara la idea de en qué momento se da la existencia jurídica de una relación laboral, así como los elementos que integran este supuesto jurídico. Por consiguiente, los requisitos de la calidad de trabajador son

1. Que se preste un servicio remunerado económicamente;
2. Que se realice por una persona física a otra, ya sea moral o física también;
3. Realizado de forma personal, directa y subordinada al patrón o a quien le represente en la fuente de trabajo y;
4. Que no concorra otra figura bajo la cual se preste el servicio que vulnere el concepto de subordinación.

Esto es la generalidad de lo que debe entenderse por el concepto de trabajador y relación laboral, ya que, conforme avance el planteamiento de esta investigación, veremos las diferentes excepciones que bien pudieran tener estos conceptos o, si en su defecto, no existe excepción a la regla general, y el desconocimiento de la existencia jurídica de una relación laboral redundaría en el

⁹ Época: Séptima Época Registro: 248087 Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito Tipo de Tesis: Aislada Fuente: Semanario Judicial de la Federación Volumen 205-216, Sexta Parte Materia(s): Laboral Tesis: Página: 422.

menoscabo de la esfera jurídica de quien posee las características de trabajador y no se le reconoce así.

1.2 ¿Qué es la seguridad pública?

Otro tópico importante dentro del planteamiento de este trabajo, es conceptualizar a la seguridad pública y quienes son los encargados de brindarla dentro del Estado moderno.

Lo anterior, dado que es ésta la función que sirve de eje para la existencia del mismo Estado y de los cuerpos de seguridad pública.

Además, a partir de esta función, es que podemos descubrir el importante papel que poseen estos servidores y, si en esencia su función es preservar derechos, la base de su funcionamiento debe estar caracterizada por esa misma protección.

La definición legal, que es la contenida en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 21 establece:

La seguridad pública es una función a cargo de la Federación, las entidades federativas y los Municipios, que comprende la prevención de los delitos; la investigación y persecución para hacerla efectiva, así como la sanción de las infracciones administrativas, en los términos de la ley, en las respectivas competencias que esta Constitución señala. La actuación de las instituciones de seguridad pública se regirá por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos reconocidos en esta Constitución.

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

a) La regulación de la selección, ingreso, formación, permanencia, evaluación, reconocimiento y certificación de los integrantes de las instituciones de seguridad pública. La operación y desarrollo de estas acciones será competencia de la Federación, las entidades federativas y los Municipios en el ámbito de sus respectivas atribuciones.

b) El establecimiento de las bases de datos criminalísticos y de personal para las instituciones de seguridad pública. Ninguna persona podrá ingresar a las instituciones de seguridad pública si no ha sido debidamente certificado y registrado en el sistema.

- c) La formulación de políticas públicas tendientes a prevenir la comisión de delitos.
- d) Se determinará la participación de la comunidad que coadyuvará, entre otros, en los procesos de evaluación de las políticas de prevención del delito así como de las instituciones de seguridad pública.
- e) Los fondos de ayuda federal para la seguridad pública, a nivel nacional serán aportados a las entidades federativas y municipios para ser destinados exclusivamente a estos fines.¹⁰

Como se desprende de lo anterior, la ley suprema mexicana define a la seguridad pública como una función monopólica que tiene el Estado mexicano para proteger, resguardar y respetar los derechos humanos consagrados en la misma Carta Magna, sin diferenciación del titular de dichos derechos.

Por su parte, la Ley del Sistema Estatal de Seguridad Pública del Estado de Michoacán de Ocampo, hace algunos acercamientos a la función de la seguridad pública y quién la desarrolla.

Artículo 2. La Seguridad Pública es una función a cargo del Estado y el Municipio; y, comprende la prevención, investigación y persecución del delito; y tiene como fines:

- I. Garantizar la integridad y los derechos de las personas;
- II. Preservar la libertad, el orden y la paz pública;
- III. Prevenir de modo general y especial el delito;
- IV. Establecer las sanciones por las infracciones administrativas;
- V. Promover la pronta, expedita y debida procuración de justicia; y,
- VI. Lograr la reinserción social del individuo.

Artículo 3. La Seguridad Pública comprende el ejercicio de las potestades establecidas en el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sujetándose a las bases mínimas establecidas en la anterior, con la finalidad de asegurar la convivencia ciudadana, la erradicación de la violencia y la utilización pacífica de las vías y espacios públicos, así como la de prevenir la comisión de delitos y faltas administrativas.¹¹

¹⁰ México, Constituyente Originario, "Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos" vigente, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de febrero de 1917.

¹¹ México, Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo, "Ley del Sistema Estatal De Seguridad Pública del Estado de Michoacán De Ocampo", Ley publicada en la Décima Segunda Sección del Periódico Oficial del Estado de Michoacán, el jueves 11 de diciembre de 2014.

Algunos doctrinarios, como Jesús Martínez Garnelo señalan que la seguridad pública es una serie de decisiones políticas (apoyando lo que dice la misma Constitución federal respecto de las políticas públicas) en aras de proteger la tranquilidad social, el orden público, el bienestar, la vida y el patrimonio de las familias en la vida cotidiana. Para él, actualmente la seguridad pública se contiene en el Plan Nacional de Desarrollo, específicamente en el Sistema Nacional de Seguridad Pública¹².

La seguridad pública es, como explica Sergio García Ramírez, una cualidad de los espacios públicos y privados, que se caracteriza por la inexistencia de amenazas que socaven o supriman los bienes y derechos de las personas y en la que existen condiciones propicias para la convivencia pacífica y el desarrollo individual y colectivo de la sociedad.¹³

El mismo Jesús Martínez Garnelo divide en diferentes ramas la seguridad pública:

- a) Derecho a la seguridad personal, en su persona, familia y patrimonio.
- b) Derecho a la integridad personal, física, moral, en sus valores, creencias y costumbres.
- c) Derecho a la seguridad de su domicilio, considerándolo la ley inviolable.
- d) Derecho a la seguridad en el proceso de su detención, cuidando la garantía de legalidad y el derecho humano a un debido proceso.¹⁴

Como se desprende de la definición doctrinal, la función que señala nuestra Carta Magna nace de la cualidad que deben tener los espacios públicos y de la necesidad sobre la inexistencia de amenazas que socaven o supriman los bienes patrimoniales y la esfera de derechos humanos de las personas; así, se tiene que la función de la seguridad pública opera como garante de dicha esfera de derechos.

¹² Martínez Garnelo, Jesús, Sistema Nacional de Seguridad Pública, Editorial Porrúa, México, 2005, pp. 83, 84.

¹³ Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, "Seguridad Pública", Cámara de Diputados, México, 2016. Extraído el 3 de agosto del 2016 de:
http://archivos.diputados.gob.mx/Centros_Estudio/Cesop/Comisiones/dtseguridad%20publica1.htm

¹⁴ Martínez Garnelo, Jesús, Sistema Nacional de Seguridad Pública, Editorial Porrúa, México, 2005, pp 86 a 94

Idóneo sería que la función de seguridad pública se desarrolle bajo un amplio respeto de los derechos humanos, no solo de la sociedad a proteger, sino de todos los involucrados en el tema.

Los criterios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación respecto de la Seguridad Pública y quienes deben de realizar esta tarea, confirman todo lo dicho en líneas anteriores.

En este criterio, se contiene lo que es la seguridad pública y en qué consiste, además de advertir del monopolio del Estado para brindarla, pudiendo particulares ser coadyuvantes, siempre respetando las normas que se han expedido al respecto.

SERVICIOS DE SEGURIDAD PRESTADOS POR EMPRESAS PRIVADAS. SON PARTE DEL SISTEMA DE SEGURIDAD PÚBLICA Y, POR TANTO, PARA LA DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS PARA LEGISLAR RESPECTO DE AQUÉLLAS DEBE ESTARSE A LA LEY GENERAL EXPEDIDA POR EL CONGRESO DE LA UNIÓN. La seguridad pública, entendida como la actividad dirigida a la protección de las personas y de los bienes, así como al mantenimiento de la tranquilidad y del orden ciudadano, incluye un conjunto plural y diversificado de actuaciones, distintas por su naturaleza y contenido, aunque orientadas a una misma finalidad: custodia del bien jurídico así definido. De esta manera, los servicios de seguridad prestados por empresas privadas junto con las instituciones de seguridad pública, forman parte de un sistema de seguridad pública que funciona por la colaboración entre éstas y aquéllas, las cuales, sin subsumirse en las funciones del Estado, coadyuvan con él. En este contexto, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no distingue entre la actividad de seguridad pública y la de seguridad privada, sino sólo hace diferencias respecto del sujeto que presta el servicio. En efecto, el artículo 122, apartado C, base primera, fracción V, inciso i), constitucional, confiere a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal la facultad de legislar sobre los servicios de seguridad prestados por empresas privadas, sin referirse a la seguridad privada. Así pues, los servicios de seguridad prestados por el Estado o por particulares son dos expresiones de una misma actividad y, por tanto, en la distribución de competencias para legislar respecto de empresas de servicios de seguridad privada debe estarse a la ley general expedida por el Congreso de la Unión, en términos de los artículos 21 y 73, fracción XXIII, de la Ley Suprema.¹⁵

El siguiente criterio, ilustra sobre la coordinación de los diferentes niveles de gobierno para brindar seguridad pública.

SEGURIDAD PÚBLICA. ES UNA MATERIA CONCURRENTES EN LA QUE TODAS LAS INSTANCIAS DE GOBIERNO DEBEN COORDINAR ESFUERZOS PARA LA

¹⁵ Época: Novena Época Registro: 167360 Instancia: Pleno Tipo de Tesis: Aislada Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo XXIX, Abril de 2009 Materia(s): Constitucional, Administrativa Tesis: P. X/2009 Página: 1299

CONSECUCCIÓN DEL FIN COMÚN DE COMBATE A LA DELINCUENCIA, BAJO UNA LEY GENERAL EXPEDIDA POR EL CONGRESO DE LA UNIÓN. El artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que la seguridad pública es una función a cargo de la Federación, del Distrito Federal, de los Estados y de los Municipios, los cuales deben coordinarse, en los términos señalados por la ley, para fijar un sistema nacional de seguridad pública. Por su parte, el artículo 73, fracción XXIII, constitucional, prevé la facultad del Congreso de la Unión para establecer las bases de dicha coordinación en una ley general, de donde deriva que aquélla debe entenderse no sólo en referencia al ámbito administrativo, sino también al legislativo. Así, el Congreso de la Unión puede coordinar legislativamente mediante una ley general en la que se distribuyan las facultades competenciales de los distintos niveles de gobierno, por ende, la seguridad pública constituye una materia concurrente inserta en el contexto del federalismo cooperativo, en la que existe la obligación constitucional para todas las instancias de gobierno de coordinar esfuerzos para la consecución del fin común de combate a la delincuencia, bajo una ley general expedida por el Congreso de la Unión.¹⁶

Y esta tesis, sobre la acción de los elementos de seguridad pública en el ejercicio de sus funciones, apegado a la normativa aplicable.

SEGURIDAD PÚBLICA. REQUISITOS PARA QUE EL EJERCICIO DE LA FUERZA POR PARTE DE LOS CUERPOS POLICÍACOS, COMO ACTO DE AUTORIDAD RESTRICTIVO DE DERECHOS, CUMPLA CON EL CRITERIO DE RAZONABILIDAD. El acto de policía es un acto de autoridad que, como tal, cuando restringe derechos de las personas, para ser constitucional está sujeto a que las restricciones se justifiquen bajo un criterio de razonabilidad, modulado a las circunstancias del caso -en el entendido de que el derecho internacional y las leyes mexicanas han establecido que el derecho a no ser torturado no puede restringirse ni limitarse bajo circunstancia alguna-. Así, para que los actos policiacos en los que se utilice la fuerza pública cumplan con el criterio de razonabilidad es necesario que: 1) Se realicen con base en el ordenamiento jurídico y que con ellos se persiga un fin lícito, para el cual se tiene fundamento para actuar; 2) La actuación desplegada sea necesaria para la consecución del fin; y, 3) La intervención sea proporcional a las circunstancias de facto. Todo lo anterior enmarcado por el cumplimiento a los principios establecidos en el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, rectores de la actividad policial y el respeto a los derechos humanos.

De las definiciones dadas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación y de los doctrinarios citados, podemos partir con el concepto claro de seguridad

¹⁶ Época: Novena Época Registro: 167365 Instancia: Pleno Tipo de Tesis: Aislada Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo XXIX, Abril de 2009 Materia(s): Constitucional, Administrativa Tesis: P. IX/2009 Página: 1296

pública, como esa serie de decisiones administrativas, operativas y legislación aplicable, para que los cuerpos policiacos, ministerios públicos y demás instituciones que se designen al efecto, prevengan e investiguen delitos, así como que mantengan la integridad de las personas y de toda su esfera de derechos contenidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

1.3 Elementos de los cuerpos de seguridad pública y la excepción con los trabajadores al servicio del Estado

Nuestra Carta Magna hace una diferenciación evidente en cuanto se refiere a los regímenes laborales que imperan en nuestro país, pues por un lado se tiene a los que forman parte del apartado A, mismo que está reglamentado por lo establecido en la Ley Federal del Trabajo, y por otro lado están los del apartado B, y que se refiere a los trabajadores al servicio del Estado, los cuales se regirán por lo dispuesto en la Ley Federal de los Servidores Públicos al Servicio del Estado y las que los gobiernos y municipios emitan al respecto en sus respectivas competencias.

Dentro del apartado B del artículo 123 constitucional en comento, se tiene la excepción contenida en la fracción XIII, pues esta señala que:

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.¹⁷

Como se desprende de la simple lectura de este último párrafo, el poder legislativo es consciente de haber segregado de régimen laboral alguno a los citados en esta fracción de la norma general que opera en favor de los trabajadores al servicio del Estado, incluso en su estabilidad laboral, por lo cual ordena la instrumentación de sistemas complementarios de seguridad social, y no únicamente atender la creación de órganos y procesos sancionadores, sino prerrogativas inherentes a la condición laboral y humana de los servidores públicos exceptuados que tengan como fin satisfacer las necesidades diversas de los elementos, pues realizan un trabajo que conlleva además de riesgos, un reconocimiento social, pues operan bajo riesgos muy específicos, mismos que dicho sea de paso, no cualquiera se atreve a afrontar.

Continúa el artículo constitucional citado diciendo:

El Estado proporcionará a los miembros en el activo del Ejército, Fuerza Aérea y Armada, las prestaciones a que se refiere el inciso f) de la fracción XI de este apartado, en términos similares y a través del organismo encargado de la seguridad social de los componentes de dichas instituciones.

Como se puede observar en este último párrafo del mismo precepto en comento, se tiene que también el ejército mexicano, fuerza aérea, y armada, son sujetos de dicha exclusión al régimen laboral, pero, he aquí una notable diferencia, pues estos cuerpos armados, al regirse por sus propias normas, sí tienen un régimen especial laboral contenido en las diversas normativas castrenses y un régimen de seguridad social exclusivo, con instalaciones y recursos propios, ya sea hospitales, un fondo de vivienda o un banco especial con créditos para los elementos militares.

Además, en la práctica, poseen algo similar a la estabilidad laboral, pues es muy difícil que se dé la baja de tropas, dada la disciplina inherente a las instituciones marciales. Esto hace diferencias notables de dichos elementos con

¹⁷ México, Constituyente Originario, "Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos" vigente, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de febrero de 1917.

los que integran los cuerpos de seguridad pública civiles, que obtienen seguridad social de los mismos organismos que la brindan a los trabajadores en general sin ser considerados así, carecen de instituciones de seguridad social propias, y las leyes que debieran reglamentar su régimen laboral propio no lo consignan así, como se observará en el desarrollo de este estudio.

En lo que respecta a los elementos del Servicio Exterior Mexicano, resulta entendible, por la misma naturaleza de sus funciones y el lugar en donde prestan sus servicios, que se rijan por otras normas, otro tipo de figuras e instituciones les brinden seguridad social, o que tengan estabilidad laboral, pues se sujetan a reglamentaciones y decisiones diplomáticas incluso.

Para orientar un poco más lo arriba planteado, haré algunas otras acotaciones respecto de los trabajadores al servicio del Estado y los alcances que tiene la excepción citada para los cuerpos de seguridad pública.

Los maestros Juan Hernández y Carlos Suarez, hacen un señalamiento puntual del origen que tiene el apartado “B” del artículo 123 de la Constitución federal:

De igual forma y toda vez que trabajador es aquel que realiza una actividad que le sea solicitada mediante el pago o cobro de un salario, resulta contrario a derecho que los ciudadanos que prestaran sus servicios para el gobierno como sus empleados, carecieran de normatividad alguna que defendiera o velara por sus intereses y es así como nace el Apartado “B” del artículo 123 Constitucional, con la intención de establecer normas que rijan relación entre los titulares del gobierno y sus trabajadores, contemplando, desde luego, la obligación de constituir su propio tribunal, así como su propia legislación.

El Artículo 123 Constitucional cuenta con dos apartados: “B”, las cuales rigen las relaciones laborales, entre los burócratas y el gobierno; “A”, que se encarga de regular las relaciones de trabajo entre los trabajadores y sus patrones, refiriéndonos a este apartado a la iniciativa privada incluyendo algunas empresas paraestatales. Ambas legislaciones coinciden en limitar las jornadas de trabajo, la necesidad de los días de descanso obligatorio semanal, derecho a vacaciones anuales y diversos conceptos más, estableciendo diferencias en el procedimiento, el cual difiere, uno del otro.¹⁸

¹⁸ Hernández, Juan y Suárez, Carlos, Derecho laboral y la administración de recursos humanos, Editorial Patria, México, 2015, pp.8-9.

Si existe la calidad de trabajador al servicio del Estado, pero de todos modos se les excluye de dicho régimen, esta excepción debe tener fundamentos claros, precisos, válidos y suficientes, lo que es materia de este estudio.

Es de notarse lo que señala la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado¹⁹ respecto a las excepciones constitucionales en comento.

Artículo 5o.- Son trabajadores de confianza:

I.- Los que integran la planta de la Presidencia de la República y aquéllos cuyo nombramiento o ejercicio requiera la aprobación expresa del Presidente de la República; (...)

II.- En el Poder Ejecutivo, los de las dependencias y los de las entidades comprendidas dentro del régimen del apartado B del artículo 123 Constitucional, que desempeñan funciones que conforme a los catálogos a que alude el artículo 20 de esta Ley sean de:

(...)

k).- Los Agentes del Ministerio Público Federal y del Distrito Federal.

l).- Los Agentes de las Policías Judiciales y los miembros de las Policías Preventivas.

(...)

Artículo 8o.- Quedan excluidos del régimen de esta ley los Trabajadores de confianza a que se refiere el artículo 5o.; los miembros del Ejército y Armada Nacional con excepción del personal civil de las Secretarías de la Defensa Nacional y de Marina; el personal militarizado o que se militarice legalmente; los miembros del Servicio Exterior Mexicano; el personal de vigilancia de los establecimientos penitenciarios, cárceles o galeras y aquellos que presten sus servicios mediante contrato civil o que sean sujetos al pago de honorarios.

Lo anterior, hace confusa la excepción constitucional, pues no excluye a los ministerios públicos y policías (salvo a quienes custodian prisiones), sino que los ubica como trabajadores de confianza. Por jerarquía de las normas, la Constitución federal prevalece ante esta legislación secundaria. Sin embargo, este es un ejemplo evidente de la falta de concordancia entre el sistema jurídico mexicano, además de evidenciar intenciones del legislador en la materia, ya fueran pasadas o actuales. Sin embargo, este no es tópico a profundizar, por la cuestión jerárquica ya expuesta.

¹⁹ México, Congreso de la Unión, "Ley Federal De Los Trabajadores Al Servicio Del Estado, Reglamentaria Del Apartado B) Del Artículo 123 Constitucional" vigente, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 28 de diciembre de 1963.

La excepción constitucional plantea una serie de interrogantes, como lo intentaré describir plenamente en esta investigación. Varias de ellas ya han sido abordadas por diversos catedráticos e investigadores, poniendo en evidencia la diferenciación e inequidad con que se trata a los elementos de seguridad pública por la ausencia de régimen laboral, que a pesar de que legalmente se diga que se regirán por sus propias normas, las legislaciones secundarias aplicables de ninguna manera forman un régimen laboral, ni tampoco les crean un régimen de seguridad social propio y único, sino que solo son manuales operativos de sus actividades en los que no se les otorga de ninguna forma prerrogativas específicas laborales por sus funciones. Esto será materia de capítulos subsecuentes en esta investigación, por lo que dejo aquí esta idea.

El Doctor Luis Felipe Guerrero Agripino, dentro de su artículo titulado “Reflexiones sobre la Seguridad Pública y Prevención del Delito en el contexto del Estado Social y Democrático de Derecho. Un comentario a la trascendencia de la educación”, señala:

En la seguridad policial ubicamos el lugar que el Estado debe garantizarle al policía. Por su delicada función, la exigencia debe ser máxima pero también deben ofrecérsele las condiciones propicias que mejoren su esfera laboral y calidad de vida. En ese contexto, se ubican desde aspectos salariales hasta el respeto a sus derechos fundamentales, pues si a un policía no se le da un trato humanitario, difícilmente ofrecerá un servicio humanitario al ciudadano. Como bien dice Manuel Balbé: “Difícilmente se puede encomendar a la policía la función primordial de proteger los derechos y libertades y a la vez negárselos a sus miembros”²⁰.

Otra voz que se ha levantado en el mismo sentido que planteo es Edith Olivares Ferreto, quien señala:

La inseguridad pública es percibida como uno de los principales problemas en México. El combate al crimen organizado ha sido posicionado como tema prioritario por el gobierno en turno, 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 poco se discute sobre el perfil y las condiciones

²⁰ Guerrero Agripino, Luis Felipe. Derecho y Seguridad Pública. Coord. Ramiro Contreras Acevedo. Universidad de Guadalajara, UMSNH. 2007. Guadalajara, Jalisco. ISBN 978-97027-13418, p.163

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.

Este artículo expone de manera sintética las condiciones sociolaborales de las y los policías en México, con miras a explorar su influencia en la capacidad de la policía para atender la inseguridad pública. Se debe tener presente que al hablar de “policías” se hace referencia a todas las personas que laboran en seguridad pública. Ello incluye todas las acciones de prevención, investigación, persecución y sanción de delitos.

Es importante también destacar que la información sobre la policía, en general, y sobre sus condiciones laborales, en particular, es sumamente escasa, lo que claramente denota que no se ha generado una cultura de transparencia en las instituciones policiales mexicanas²¹.

También el Doctor Martín Eduardo Pérez Cázares ha señalado que:

Siendo el policía, un servidor público que realiza la actividad de vigilancia para el cumplimiento del orden público, en la cual existe una subordinación para con el Estado, al prestar sus servicios de manera individualizada, a cambio de un salario, lo anterior, de conformidad a lo señalado por el artículo 8 de la Ley Federal de Trabajo, se entiende por trabajo: toda actividad humana intelectual o material, independientemente del grado de preparación técnica requerido por cada profesión u oficio.

El policía para efectos de la Ley antes citada será un trabajador, y el estado el patrón, pues la misma Ley en su artículo 10 define al patrón como: la persona física o moral que utiliza los servicios de uno o varios trabajadores. De lo anterior, resulta ilógico que, al policía, no se le considere un trabajador, y más ilógico aún que no se le den las garantías de seguridad en su empleo por parte del propio Estado, quien debe ser el primero en garantizarlas, pues así lo exige a todos los patrones, sin que él mismo las lleve a cabo. Esta inseguridad jurídica laboral y económica, lleva a los policías a contratarse como sicarios o agentes de la delincuencia...²²

Otro investigador que ha externado preocupación respecto a este tópico es el Doctor José Manuel Escamilla Jaime²³, que dice:

La excepción a la regla (constitucional)

Las razones de esta excepción constitucional, la cual de entrada no compartimos hacen mella en definitiva de los derechos laborales de cualquier ser humano y máxime si por motivo de su trabajo expone su vida al llevarlo a cabo. Pensamos que al contrario estas prerrogativas deberán ser más profundas en cuanto al nivel de lo cotidiano (por decir lo aplicable en la Ley Federal del Trabajo) en relación directa a lo establecido sobre

²¹ Olivares Ferreto, Edith, Condiciones sociolaborales de los cuerpos policiales y de seguridad pública, Editorial Friederich Ebert Stiftung, México, 2010.

²² Pérez Cázares, Martín Eduardo, “La protección socio jurídica laboral de los policías en México”, Revista Jurídica Jalisciense, Núm. 124. México, 2011.

²³ Escamilla Jaime, José Manuel, “La normatividad reguladora de las funciones administrativas de “Policía” en el contexto laboral vigente”, revista del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, México, 2013, p 7, consultable en: <http://cesmdfa.tfja.gob.mx/investigaciones/historico/pdf/lanormatividadreguladora.pdf>.

protección laboral, por lo específico del empleo y la labor tan delicada y peligrosa que se emprende.

En la norma constitucional se establece dicha excepción al ejecutarse una potestad por parte de la autoridad, al separar del empleo al policía independientemente del resultado de la sentencia y, no se considere la posibilidad de reinstalación, lo que da pie sin duda a posibles arbitrariedades por parte del patrón y ¿por qué no lo podría llevar de plano a la comisión de algún tipo de delito sancionado por la norma penal, como es la injuria y/o la difamación?

Sobre este contexto, el artículo 123, Apartado B constitucional, determina la competencia en caso de conflicto laboral específicamente para los trabajadores del Estado, encuadrado dentro de la propia hipótesis normativa de este artículo a los sujetos que son objeto de nuestro estudio, particularmente los policías. Formándose la premisa mayor de nuestro análisis el ¿cuándo? y ¿cómo?, desde el punto de vista jurídico, los policías podrán ser cesados, siendo está la principal consecuencia que nos atañe.

Estos no tienen derecho a optar por la reinstalación aun y cuando hayan sido sometidos a un procedimiento laboral ante la autoridad competente y éste haya dictado un laudo a favor del trabajador. Lo digno de observar es que la norma constitucional en la fracción XI del artículo 123 apartado B constitucional, determina las causas en que un trabajador podrá ser suspendido o cesado, en los términos que fije la ley...

De todo lo anterior vertido, se desprende que existe un problema específico derivado de la relación administrativa, y no laboral, de los elementos de seguridad pública y el Estado, directamente relacionado con el correcto desempeño de sus funciones, tanto a nivel social como jurídico.

Si bien no se puede asegurar que los problemas de seguridad pública se terminen dando mejores condiciones laborales a los elementos, sí podemos vislumbrar que es uno de los primeros retos del estado Mexicano en el correcto camino del combate a estos conflictos. Por tanto, considero importante y fundado realizar esta investigación y señalar de manera objetiva esta interrelación entre condiciones laborales y violación de Derechos Fundamentales en materia laboral.

1.4 Derechos humanos laborales

Esta locución representa al de la voz el conjunto de prerrogativas y características que debe tener la relación existente entre un trabajador y su patrón, así como los requisitos mínimos de las condiciones en que los servicios deben ser prestados. Pero para la delimitación conceptual de este conjunto de

derechos, se vuelve necesario hacer puntualizaciones, ya que existen diversos puntos de vista al respecto.

La Comisión Nacional de Derechos Humanos, citando a la Organización Internacional del Trabajo, señala como Derechos Humanos Laborales:

De acuerdo con la Organización Internacional del Trabajo, los Derechos Humanos Laborales son aquellos derechos humanos vinculados al mundo del trabajo que se orientan a posibilitar condiciones mínimas de trabajo. Con la defensa y promoción de los Derechos Humanos Laborales, se busca mejorar las condiciones de trabajo y salario, así como garantizar el derecho a la libertad sindical, contratación colectiva y huelga.

Lo anterior encuentra sustento en los principios que han abanderado el trabajo de la Organización Internacional del Trabajo desde su fundación, los cuales se señalan de la siguiente manera:

Adoptada en 1998, la Declaración compromete a los Estados Miembros a respetar y promover los principios y derechos comprendidos en cuatro categorías, hayan o no ratificado los convenios pertinentes.

Estas categorías son: la libertad de asociación y la libertad sindical y el reconocimiento efectivo del derecho de negociación colectiva, la eliminación del trabajo forzoso u obligatorio, la abolición del trabajo infantil y la eliminación de la discriminación en materia de empleo y ocupación.

La Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo y su seguimiento, adoptada en 1998, establece claramente que estos derechos son universales y que se aplican a todas las personas en todos los países - independientemente del nivel de desarrollo económico. Menciona en particular a los grupos con necesidades especiales, tales como los desempleados y los trabajadores migrantes. Reconoce que el crecimiento económico por sí solo no es suficiente para asegurar la equidad y el progreso social y para erradicar la pobreza.²⁴

No considero erróneo el planteamiento anterior. Sin embargo, en las definiciones anteriores podríamos quedarnos incompletos en la totalidad de derechos que se pretenden englobar en este bloque. Al efecto, propongo uno de

²⁴ “Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo y su seguimiento”, Adoptada por la Conferencia Internacional del Trabajo en su octogésima sexta reunión, Ginebra, 18 de junio de 1998, consultable en: <http://www.ilo.org/declaration/lang--es/index.htm>.

los estudios más completos que se han logrado sobre cómo debemos llamar a este conjunto de derechos.

El Dr. Miguel Francisco Canessa Montejo, en su tesis doctoral “Los Derechos Humanos Laborales en el Derecho Internacional”, hace un análisis de cual considera el término correcto para denominar las prerrogativas fundamentales laborales, con la cual me encuentro en total acuerdo y, que transcribo a continuación.²⁵

El concepto de los derechos humanos laborales. Los derechos laborales forman parte del listado de derechos humanos desde la propia Declaración Universal de 1948, luego reforzados por los Pactos Internacionales de 1966 y en los distintos tratados regionales de derechos humanos. A ello, debe agregarse la importante labor que cumplen las normas internacionales del trabajo de la OIT. Sin embargo, hay una disparidad de denominaciones que se mencionan en los instrumentos internacionales y en la doctrina para señalar a este grupo de derechos laborales, conduciendo a confusiones. Desde si esas distintas denominaciones se usan como sinónimos o si en realidad existen diferencias conceptuales entre cada una de ellas. A modo de ejemplo, menciono las que suelen ser más comunes en el Derecho Internacional del Trabajo: “derechos humanos fundamentales”, “derechos fundamentales en el trabajo”, “derechos humanos de los trabajadores”, “derechos sociales fundamentales”, “derechos humanos laborales”; todas ellas aludiendo a los derechos laborales recogidos en las normas internacionales. Pretendo aquí hacer un análisis con detenimiento en cada una de ellas, en la búsqueda de establecer cuál me parece la más apropiada para nuestra investigación. Es decir, la denominación más adecuada para referirse al conjunto específico de derechos laborales recogidos en la dogmática jurídica internacional de los derechos humanos. El primer término analizado son los “derechos humanos fundamentales”. En el Derecho Internacional del Trabajo, los “derechos humanos fundamentales” son los derechos civiles que se materializan en el mundo del trabajo. Así, el derecho a la libertad individual se traduce en la libertad de trabajo; el derecho a la igualdad ante la ley se traduce en la prohibición a todo tipo de discriminación; y el derecho a la libertad de asociación se traduce en la libertad sindical. Se trataría de los tres únicos derechos laborales que cumplen con trasladar los derechos civiles al mundo del trabajo.

El término fue adoptado a principios de los sesenta dentro de la OIT –antes de la aprobación de los Pactos Internacionales de 1966 de Naciones Unidas- refiriéndose exclusivamente a los tres derechos laborales: la prohibición del trabajo forzoso, la prohibición de la discriminación en el empleo y la libertad sindical. Para el organismo internacional, los tres derechos laborales requieren ser priorizados dentro de las labores institucionales por ser materias fundamentales. Esto quedó establecido en los Informes Ventejol y desde allí se convierten en un referente para el Derecho Internacional del Trabajo. Para el profesor VALTICOS, los derechos humanos fundamentales constituyen la protección de determinados valores fundamentales de la libertad y de igualdad, asegurando el bienestar material y la dignidad personal de los trabajadores. Posteriormente, el término pierde relevancia dentro de la OIT al adoptarse la Declaración de 1998, que incluye un nuevo término “derechos fundamentales en el trabajo”, sustituyéndolo como referencia conceptual. Existen dificultades para adoptarlo como el término apropiado que designa a nuestros derechos laborales básicos. En primer lugar,

²⁵ Canessa Montejo, Miguel Francisco, Los Derechos Humanos Laborales en el Derecho Internacional, Tesis Doctoral, Universidad Carlos III de Madrid, Madrid, 2006, pp. 7-12. Extraído el 6 de Agosto del 2016 de:
http://e-archivo.uc3m.es/bitstream/handle/10016/3021/tesis_canessa_2006.pdf?sequence=5

los “derechos humanos fundamentales” se refieren sólo a tres de los derechos laborales de nuestro listado, por lo que excluye a la mayoría de los derechos recogidos en los tratados internacionales de los derechos humanos. Sería erróneo utilizar una denominación que alude sólo a un fragmento de un todo como si se refiriese a la totalidad. En segundo lugar, desde el propio término se desprende que entre los derechos humanos algunos son fundamentales, mientras que otros siendo derechos humanos no son fundamentales. Esta interpretación nos llevaría a justificar distinguos al interior de los derechos humanos, y eso escapa al interés por identificar la denominación apropiada para el listado de derechos laborales básicos. En tercer lugar, aunque admitiéramos que sólo son derechos laborales fundamentales los que trasladan al mundo del trabajo los derechos civiles, no es correcto sostener que sólo son los tres reseñados. A modo de ejemplo, tenemos el derecho a la seguridad e higiene en el trabajo que tiene una vinculación directa con el derecho a la vida y la protección de la integridad física de las personas, y no obstante, se encuentra excluido del término. En cuarto lugar, los “derechos humanos fundamentales” han perdido importancia dentro del Derecho Internacional del Trabajo desde la adopción de la Declaración de 1998, por lo que sería inapropiado hacerle recobrar vitalidad desde parámetros conceptuales distintos.

El segundo término son los “derechos fundamentales en el trabajo”. Tiene su origen en la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo y su seguimiento (1998), que reemplazó dentro del organismo internacional al ya señalado “derechos humanos fundamentales”. La Declaración de la OIT de 1998 recoge como derechos fundamentales en el trabajo: la libertad sindical y el derecho de negociación colectiva, la eliminación del trabajo forzoso, la abolición efectiva del trabajo infantil y la eliminación de la discriminación en el empleo y ocupación. Desde la adopción de la Declaración, esto ha representado un sustancial cambio para la OIT al declarar que estos cuatro derechos laborales son los fundamentales en el trabajo y no, como en el caso de los “derechos humanos fundamentales”, que eran materias que debían priorizarse dentro de las tareas de la propia organización. Para alcanzar la universalización de los “derechos fundamentales en el trabajo”, la OIT busca que sus Estados Miembros ratifiquen los convenios internacionales que desarrollan estas materias. El impacto internacional del término ha trascendido el espacio institucional de la OIT, convirtiéndose en una referencia permanente en los documentos internacionales y los comentarios de la doctrina jurídica. En comparación con los “derechos humanos fundamentales”, el nuevo término agrega en su listado la abolición efectiva del trabajo infantil como derecho fundamental; además de referirse expresamente al derecho de negociación colectiva que anteriormente se le interpretaba dentro de la libertad sindical. Como puede analizarse, la nueva denominación mantiene el criterio que vincula los derechos laborales con los derechos civiles. Al igual que con el anterior término, se mantienen mis objeciones respecto a los “derechos fundamentales en el trabajo”, por lo que no es necesario repetirlos. En todo caso, se trata de una denominación específica que menciona sólo cuatro derechos laborales básicos, dejando de lado al resto de derechos del listado. En mi opinión, este término puede resultar más útil como propuesta de un “núcleo duro” (core rights) dentro del listado de derechos laborales recogidos en los instrumentos internacionales de derechos humanos, pero no para designar al listado completo de derechos. Además, resultaría confuso hacer uso de un concepto que la OIT impulsa en su política institucional de universalizar la ratificación específica de un determinado grupo de convenios internacionales con la denominación que corresponde al íntegro de los derechos laborales básicos. El tercer término son los “derechos humanos de los trabajadores”. Es una denominación que usan recurrentemente las ONG’s de derechos humanos y las organizaciones sindicales internacionales para referirse a los derechos laborales que son violados por los Estados o las empresas. En los reportes anuales o informes especiales de “Amnistía Internacional”, “Human Rights Watch”, la “Confederación Internacional de Organizaciones Sindicales Libres (en adelante, CIOSL)” y la “Confederación Mundial del Trabajo” se pueden encontrar menciones expresas a este término. De allí que se entienda a los “derechos humanos de los trabajadores” como todos los derechos laborales recogidos en instrumentos internacionales de derechos humanos en que son titulares los trabajadores.

A diferencia de los anteriores términos, los “derechos humanos de los trabajadores” no establecen diferencias ni distinguos entre los derechos laborales recogidos en los tratados

de derechos humanos, pero su dificultad reside en que subraya la naturaleza protectora a favor de los trabajadores e inclusive se podría interpretar que alude sólo a los trabajadores por cuenta ajena. Sin embargo, el listado identificado de derechos laborales no son exclusivamente diseñados a favor de los trabajadores, también incluyen niveles de protección de otros sujetos. Así, grupos de personas que no gozan de la condición de trabajadores son protegidos por los derechos laborales. A modo de ejemplo, podemos mencionar a los propios empleadores que gozan del derecho a la libertad sindical; los desempleados con los subsidios, los trabajadores autónomos con la seguridad social; las viudas e hijos de los trabajadores fallecidos con pensiones, etc. Por ello, si bien el término “derechos humanos de los trabajadores” es bastante descriptivo puede resultar excluyente para el listado de derechos laborales consagrados en los tratados internacionales.

El cuarto término estudiado son los “derechos sociales fundamentales”. Es un término que proviene de los instrumentos europeos –en especial, los de la Unión Europea- para señalar al conjunto de derechos laborales recogidos en ellos. Tanto la Carta Social Europea (1961) y sus Protocolos adicionales, la Carta Comunitaria de los derechos sociales fundamentales de los trabajadores (1989), el Tratado de la Unión Europea (1992), la Carta de los derechos fundamentales de la Unión Europea (2000), recogen un conjunto importante de derechos laborales que la doctrina jurídica identifica como “derechos sociales fundamentales”, para diferenciarlo de los consagrados en los tratados universales, aunque compartan su finalidad. Bajo esta denominación, Europa mantiene la tradición histórica que subraya el nacimiento de los derechos sociales con la conformación de los derechos laborales. La dificultad de este término reside principalmente en tres objeciones. En primer lugar, es una denominación desarrollada dentro del ámbito europeo, con las particularidades propias de la región, que resulta difícil extrapolar a nivel mundial. En segundo lugar, dentro de los “derechos sociales fundamentales” se incluyen un conjunto de materias que no son consideradas dentro del listado de derechos laborales básicos reseñados en los instrumentos internacionales de derechos humanos. Por ejemplo, la libre circulación de los trabajadores o la regulación de los derechos de los trabajadores en casos de transmisiones de empresas. Lo mencionado no debe interpretarse como un rechazo a que estas materias sean consideradas como fundamentales, simplemente queremos resaltar que son regulaciones que no han sido elevadas a la categoría de derechos humanos a nivel universal. En tercer lugar, la propia denominación “derechos sociales fundamentales” resulta confuso porque se le vincula con los derechos sociales. Recordemos que éstos son un conjunto de derechos que cubren un ámbito más amplio que los derechos laborales positivados en los tratados. Basta recordar que derechos prestacionales como el derecho a la educación, el derecho a la salud, o el derecho a la vivienda constituyen clásicos derechos sociales, y, sin embargo, son ajenos a mi pretensión de identificar una denominación conveniente para los derechos laborales recogidos en los instrumentos internacionales de derechos humanos. Finalmente, el quinto término examinado son los “derechos humanos laborales”. Es una denominación que viene adquiriendo preponderancia dentro del Derecho Internacional. Así, organismos públicos como organizaciones privadas se refieren con ese término a los derechos laborales consagrados como derechos humanos. La consolidación del término se produjo con el pronunciamiento de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en su Opinión Consultiva OC-18/03 sobre la “Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados”, en donde se hace uso reiterado de la expresión “derechos humanos laborales” (labor human rights) para referirse a los derechos laborales que gozan los trabajadores por su condición de tal con independencia de su nacionalidad. Con el pronunciamiento de la Corte Interamericana se fusionan los derechos laborales con los derechos humanos en una categoría específica: los derechos humanos laborales.

Señalé mi interés en adoptar un término que resulte operativo para analizar los derechos laborales consagrados en las normas internacionales de derechos humanos. Luego de examinar los términos más usados dentro del ámbito internacional, me inclino por la denominación “derechos humanos laborales”. Los argumentos que me conducen a esa posición son los siguientes. En primer lugar, no es un término nuevo o reciente dentro del escenario internacional. Ha sido usado por organismos públicos u organizaciones privadas con anterioridad, refiriéndose a este específico grupo de derechos laborales.

Esto permite que el término no resulte extraño o ajeno a la doctrina internacional. En segundo lugar, es una denominación que se usa indistintamente en los idiomas internacionales como equivalentes: “derechos humanos laborales” (castellano), “labor human rights” (inglés) o “droits humains de travail” (francés). Eso facilita que su comprensión sea similar entre ellos y reduce o elimina las confusiones conceptuales. En tercer lugar, la expresión “derechos humanos laborales” ha sido recogida por la Jurisprudencia Internacional para referirse a los derechos laborales reconocidos en los instrumentos internacionales de derechos humanos. El pronunciamiento de la Corte Interamericana marca una pauta importante en ello. En cuarto lugar, en términos académicos, los “derechos humanos laborales” resulta una expresión funcional, en razón de que es lo suficiente amplio y descriptivo para incluir el listado completo de este grupo de derechos, sin negar la posibilidad que al interior del concepto podamos establecer distinciones, categorías e inclusive jerarquías. Esto permite superar las deficiencias de las otras expresiones estudiadas y poder usarlo como genérico. Finalmente, en quinto lugar, los “derechos humanos laborales” expresan en su propia denominación la titularidad universal de sus derechos, en donde son todas las personas los titulares sin ningún tipo de restricción o distingo. Es una virtud de la que no gozan otros términos como los “derechos fundamentales”, en que la doctrina jurídica suele vincularlo a los ciudadanos como titulares de sus derechos. Además, refleja que la titularidad tampoco se restringe a los trabajadores por cuenta ajena.

Al haber seleccionado el término ‘derechos humanos laborales’ para referirme a los derechos laborales recogidos en los instrumentos internacionales de derechos humanos, el siguiente paso es dotarlo de contenido para elevarlo a la categoría de concepto. Sin embargo, dicho contenido no puede ir más allá del plano formal dado que nos ubicamos dentro de una descripción del listado de derechos. Posteriormente, agregaré un contenido material al concepto en tanto establezca una correcta fundamentación de estos derechos. Bajo esta línea argumental planteo el siguiente concepto formal: Los derechos humanos laborales son todos aquellos derechos en materia laboral consagrados en instrumentos internacionales de derechos humanos que reconocen universalmente como titular a la persona. En este concepto se destacan tres elementos. En primer lugar, se trata de una definición formal que no establece cuáles son los derechos, simplemente se vincula la consagración de los derechos laborales en los instrumentos de derechos humanos. En segundo lugar, la definición del listado de derechos le corresponde a los instrumentos de derechos humanos que los estatuye dentro del ordenamiento internacional. En tercer lugar, la titularidad de los derechos humanos laborales corresponde a todos los seres humanos con independencia de su nacionalidad, estableciendo con ello una universalidad en la titularidad.

Resulta bastante ilustrativo el análisis anterior, ya que de reunir las condiciones de universalidad de este conjunto de normas internacionales, inherente a toda persona, sea trabajador o no, encontrándose ya positivamente en los instrumentos internacionales y, con la calidad de fundamentales de manera intrínseca, resulta ser un término que parece correcto el de derechos humanos laborales, por lo que tomaremos este concepto para el desarrollo de la presente investigación.

Esta decisión se ve reforzada por la utilización que diversos entes públicos han hecho de este término o concepción de los derechos en materia laboral, así

como los doctrinarios que comienzan a emplearle regularmente, además de conceptualizarse de manera más completa que otras denominaciones.

La Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, en sus manuales de capacitación para servidores públicos, puntualiza estas prerrogativas fundamentales en materia laboral, señalando qué debe entenderse por derechos humanos laborales, cuáles son y en que instrumento internacional se contienen²⁶.

Específicamente, los derechos humanos laborales que se reconocen en el ámbito del sistema interamericano de derechos humanos son los siguientes: la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José) prohíbe el trabajo forzoso, la esclavitud y la servidumbre (artículo 6°). El derecho al trabajo es reconocido en el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de derechos económicos, sociales y culturales (Protocolo de San Salvador, artículos 6° y 7°).

Por otra parte, el Protocolo de San Salvador, en el artículo 6.1, estipula: “Toda persona tiene derecho al trabajo, el cual incluye la oportunidad de obtener los medios para llevar una vida digna y decorosa a través del desempeño de una actividad lícita libremente escogida o aceptada”.

De igual forma, en el artículo 7° se regulan las características que debe cumplir el trabajo para que se realice en condiciones justas, equitativas y satisfactorias. Los requisitos exigidos son: a) la equidad en la remuneración, es decir, a igual trabajo igual remuneración; b) los derechos del trabajador a la promoción, a la estabilidad laboral y a la seguridad e higiene en el trabajo; c) la prohibición de trabajo nocturno o en labores insalubres o peligrosas a los menores de 18 años; d) la limitación de jornada de trabajo; e) el derecho al descanso y al goce del tiempo libre

El ya citado Doctor Cannesa hace un listado de cuáles son esos derechos fundamentales inherentes a la materia laboral, dividiéndolos en derechos individuales, colectivos y de protección social:

Derechos Humanos Laborales Individuales.

-Libertad de trabajo, prohibición de la esclavitud y de la servidumbre, y prohibición del trabajo forzoso u obligatorio.

-Derecho al trabajo, protección contra el desempleo, y protección contra el despido.

²⁶ Comisión de Derechos Humanos Distrito Federal, Derechos humanos laborales, “programa de capacitación y formación profesional de derechos humanos”, Servicio Profesional en Derechos Humanos, México, 2013, p 21. Extraído el 6 de agosto del 2016 de: http://cdhdfbeta.cdhdf.org.mx/serv_prof/pdf/derechoshumanoslaborales.pdf

-Prohibición de todo tipo de discriminación en materia de empleo y ocupación, la igualdad de remuneración por un trabajo de igual valor y la prohibición de la discriminación de personas con responsabilidades familiares.

-Seguridad e higiene en el trabajo

-Derecho a condiciones justas, equitativas y satisfactorias de trabajo: jornada máxima de trabajo, descanso semanal remunerado, descanso remunerado en feriados, y vacaciones periódicas pagadas.

-Derecho a una remuneración satisfactoria y equitativa: remuneración mínima.

-Derecho a la promoción en el empleo y a la formación profesional.

-Derecho a la información y a la consulta en el seno de la empresa, y el derecho a la información y a la consulta en los procedimientos de despido colectivo.

-Derecho a la tutela de los créditos en caso de insolvencia de sus empleadores

Derechos Humanos Laborales Colectivos

-Libertad de asociación o Libertad sindical: derecho de sindicación y al ejercicio de la actividad sindical, y el derecho a la protección de los representantes de los trabajadores y facilidades para el ejercicio de sus funciones

-Negociación Colectiva

-Huelga

Los derechos de protección social

-Seguridad social, que incluye la asistencia médica, las prestaciones monetarias o seguros de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, vejez y otros casos, las prestaciones por accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, las prestaciones de maternidad, etc.,

-Protección especial a los menores de edad, a las mujeres trabajadoras, a los trabajadores migrantes y a los minusválidos²⁷

Estos derechos enlistados en uno y otro caso, no hacen distingo alguno sobre las materias a las cuales deben aplicarse, sino que se consideran universales y, la universalidad no contiene excepciones.

Al remitirnos nuevamente a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos²⁸, vemos que el artículo 21 señala:

²⁷ Canessa, Montejo, Miguel Francisco, Los Derechos Humanos Laborales en el Derecho Internacional, Tesis Doctoral, Universidad Carlos III de Madrid, Madrid, 2006, p. 4-5. Extraído el 6 de Agosto del 2016 de:

http://e-archivo.uc3m.es/bitstream/handle/10016/3021/tesis_canessa_2006.pdf?sequence=5

²⁸ México, Constituyente Originario, "Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos" vigente, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de febrero de 1917.

Artículo 21. ...

La seguridad pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, que comprende la prevención de los delitos; la investigación y persecución para hacerla efectiva, así como la sanción de las infracciones administrativas, en los términos de la ley, en las respectivas competencias que esta Constitución señala. La actuación de las instituciones de seguridad pública se regirá por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos reconocidos en esta Constitución.

De esto se desprende que las funciones de los cuerpos de seguridad deberían normarse también bajo los derechos ya consagrados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues limitarlo de alguna manera, supone una contradicción entre artículos jerárquicamente iguales. Incluso, adhiriéndose al principio pro hominem, tan en boga en las conceptualizaciones y ponderaciones jurídicas contemporáneas, debe jerarquizarse en mayor rango el respeto a los Derechos Fundamentales de las personas frente a otros derechos orgánicos de los Estados.

Sin embargo, a mera manera de introducción al estudio del tema que trataremos en esta investigación, desde este momento planteo que el Estado mexicano ha hecho diversas limitaciones a la condición de trabajador y la homogeneización de los derechos humanos laborales, sin que ahora esgrima argumento alguno tendiente a criticar esta postura, sino solamente la planteo en aras de que sepamos que existen. Para esto, cito lo siguientes criterios que ha sustentado la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

TRABAJADORES ADMINISTRATIVOS DE LAS INSTITUCIONES POLICIALES. NO ESTÁN SUJETOS AL RÉGIMEN DE EXCEPCIÓN DE DERECHOS PREVISTO EN EL ARTÍCULO 123, APARTADO B, FRACCIÓN XIII, CONSTITUCIONAL, POR LO QUE LA RELACIÓN QUE MANTIENEN CON AQUÉLLAS ES DE NATURALEZA LABORAL. De la interpretación del artículo referido, en relación con el numeral 73 de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, se advierte que el régimen de excepción de derechos previsto en el precepto constitucional, sólo es aplicable a los miembros de las instituciones policiales que realicen la función de policía y que estén sujetos al Servicio Profesional de Carrera Policial; en consecuencia quienes, aun perteneciendo a dichas instituciones (trabajadores administrativos) no realicen funciones similares a las de investigación, prevención y reacción en el ámbito de seguridad pública y no estén sujetos al sistema de carrera policial, mantienen una relación de naturaleza laboral con tales

instituciones, la cual se rige en términos de la fracción XIV del apartado B del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.²⁹

TRABAJADORES DE CONFIANZA AL SERVICIO DEL ESTADO DE MICHOACÁN Y DE SUS MUNICIPIOS. EL ARTÍCULO 67 DE LA LEY RELATIVA, AL ESTABLECER QUE NO PODRÁN FORMAR PARTE DE NINGÚN SINDICATO, NO ES INCONVENCIONAL NI INCONSTITUCIONAL. De la tesis P. LXXIII/97, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo V, mayo de 1997, página 176, de rubro: "TRABAJADORES DE CONFIANZA AL SERVICIO DEL ESTADO. ESTÁN LIMITADOS SUS DERECHOS LABORALES EN TÉRMINOS DE LA FRACCIÓN XIV DEL APARTADO B DEL ARTÍCULO 123 CONSTITUCIONAL.", se advierte que los derechos que otorgan las primeras fracciones del referido precepto y apartado constitucionales, son aplicables a los trabajadores de base, ya que la citada fracción XIV los limita en cuanto a su aplicación íntegra, puesto que los trabajadores de confianza sólo pueden disfrutar de las medidas de protección al salario y de seguridad social, pero no de los demás derechos. De lo anterior se deduce que los trabajadores de confianza al servicio del Estado no gozan del derecho de asociación sindical que consagra la fracción X del apartado B del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya que éste se otorga exclusivamente a los trabajadores de base. Esta limitación al derecho de sindicación de los referidos trabajadores, constituye una restricción constitucional que es acorde con el actual modelo de constitucionalidad de derechos humanos que rige nuestro sistema jurídico, a partir de la reforma constitucional de 10 de junio de 2011, por lo cual, el artículo 67 de la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado de Michoacán de Ocampo y de sus Municipios, al establecer que los trabajadores de confianza no podrán formar parte de ningún sindicato, no puede ser considerado inconveniente ni inconstitucional, ya que lo que pretende dicho precepto es dar prioridad al orden público y social, en aras de salvaguardar la función pública que tiene encomendada el Estado, atendiendo a las especiales funciones que realizan ese tipo de trabajadores, pues de acuerdo con el artículo 116, fracción VI, constitucional, las leyes que expidan las Legislaturas de los Estados para regular las relaciones de trabajo entre las entidades federativas y sus trabajadores deben sujetarse a lo dispuesto en el citado artículo 123 y sus disposiciones reglamentarias. En ese sentido, en relación con el aludido artículo 67 es inaplicable el Convenio Número 87, de la Organización Internacional del Trabajo, firmado por el Estado Mexicano, ya que la restricción que en materia de derechos establece el artículo 123, apartado B, fracción XIV, de la Constitución General de la República (entre ellos el de sindicación) debe prevalecer frente a cualquier norma de carácter internacional, pues ha sido criterio del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que los derechos humanos previstos en los tratados internacionales se encuentran al mismo nivel de los derechos reconocidos en la Constitución Federal, sin hacer referencia a una cuestión jerárquica, pero que cuando se está en presencia de una restricción, prohibición, limitación o excepción, tiene aplicación directa el texto de la Norma Fundamental.³⁰

De los criterios arriba citados, podemos colegir que para el legislador, así como para los ministros del máximo tribunal mexicano, existe una diferenciación

²⁹ Época: Décima Época Registro: 2001527 Instancia: Segunda Sala Tipo de Tesis: Jurisprudencia Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Libro XI, Agosto de 2012, Tomo 1 Materia(s): Laboral Tesis: 2a./J. 67/2012 (10a.) Página: 957

³⁰ Época: Décima Época Registro: 2007848 Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito Tipo de Tesis: Aislada Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación Libro 11, Octubre de 2014, Tomo III Materia(s): Laboral Tesis: XI.2o.A.T.4 L (10a.) Página: 2967

clara sobre el régimen laboral de diversos trabajadores, dado que existen excepciones constitucionales para ellos.

En el desarrollo de este estudio, veremos los argumentos que sustentan estas excepciones y su concordancia con el sistema legal internacional y el respeto a los Derechos Humanos que rigen este sistema jurídico global.

Hasta aquí dejo expuestas las bases conceptuales de esta investigación, consciente de que lo dicho hasta aquí solo esboza las puntualizaciones iniciales, pues el concepto de Derechos Humanos Laborales, la condición de trabajador y las condiciones actuales, reales, conceptuales y jurídicas, son las que realmente darán cuerpo y rumbo a las conclusiones que se pretenden alcanzar.

CAPÍTULO DOS

ANTECEDENTES NACIONALES

SUMARIO: 2.1 Evolución de la fracción XIII, apartado B, artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos 2.2 El conflicto material y jurídico: análisis legislativo de la reforma al artículo 123, apartado B, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

La fracción XIII, del apartado B, del artículo 123 constitucional ha tenido pocos cambios desde su inclusión en la Carta Magna en 1960, hasta la actualidad. Sin embargo, esas pocas modificaciones, hicieron un cambio drástico en el estatus jurídico laboral-administrativo de los elementos de los cuerpos de seguridad pública, así como la legislación que se le aplica. Lo ha situado en una condición no laboral sino administrativa y, en las últimas modificaciones, le ha negado estabilidad en el encargo que se le da. Todo esto será materia de este apartado, exponiendo el nacimiento y la evolución de la relación del efectivo de seguridad pública con el Estado mexicano en el paso del tiempo.

2.1 Evolución de la fracción XIII, apartado “B”, artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El artículo 123 se origina con la Constitución de 1917. Actualmente se divide en dos apartados: el apartado “A”, que se encarga de regular las relaciones laborales entre trabajadores y patrones en general y el apartado “B”, que regula las relaciones específicas entre el Estado y sus trabajadores.

Sin embargo, en un inicio se trataba de un artículo general para todos los trabajadores que no contenía ningún apartado. Con ello nació el derecho del trabajo, el cual no se tenía como una rama independiente del derecho social y del derecho mexicano. Lo que para Néstor de Buen constituye un “milagro político”³¹, ya que fue la primera vez, a nivel mundial, que en una Constitución se establecían los derechos de los trabajadores.

³¹ De Buen, Néstor, *La decadencia del derecho del trabajo*, Porrúa, México, 2001, pp. 6-11. Citado por Gamboa Montejano, Claudia.

Debemos decir que la lucha social que se venía dando en el país desde la independencia mexicana y hasta el mandato del General Lázaro Cárdenas, había dado frutos, como el mismo artículo 123 y el estatuto jurídico que normaba las relaciones de los trabajadores al servicio del Estado.

En 1917, en la CPEUM se plasmaron ya derechos sociales de vanguardia, derivados del contexto histórico mundial en ese rubro, en casos como Rusia, Francia y algunos países latinoamericanos.

Sin embargo, el camino del espíritu normativo que se preveía en la Constitución del 17 no fue seguido en su sentido estricto por los legisladores que sucedieron al constituyente originario.

Así, se creó este estatuto publicado en 1938 en el DOF, ya que el 123 constitucional no contemplaba de manera diferenciada a los trabajadores al servicio del Estado, y con él, se intentaba regularizar esta situación, pero continuaba sin una base jurídica correcta, pues no figuraba en la CPEUM. También cabe señalar que este estatuto no hacía distinciones ni segregaciones de ningún tipo en su versión final, por lo que los elementos de seguridad pública estaban cobijados por él.

A partir de entonces, este artículo ha sufrido 26 reformas. De acuerdo a la investigadora parlamentaria Claudia Gamboa Montejano³², las reformas a este artículo que se han ido sucediendo a lo largo de los años van de la mano de los ajustes en el régimen laboral, y reflejan algunos logros obtenidos por los trabajadores.

Durante la LIX Legislatura, se presentaron 12 iniciativas para reformar el artículo que nos compete y durante la LX legislatura este número se elevó a 18.

“El derecho mexicano del trabajo tiene su fundamento en el artículo 123 de la Constitución Política y se encuentra desarrollado (principalmente) en la Ley Federal del Trabajo, que, en realidad, es un verdadero código del trabajo, no obstante su denominación oficial”³³.

³² Gamboa Montejano, Claudia, Artículo 123 constitucional. Estudio de antecedentes, derecho comparado y de las iniciativas presentadas, Centro de Información, Documentación y Análisis, LX Legislatura, México, 2008, p 15.

³³ De Pina, Rafael y De Pina Cara, Rafael. Diccionario de Derecho Laboral, editorial Porrúa, México, 1995, pág. 232. Citado por Gamboa Montejano, Claudia, Artículo 123 constitucional. Estudio de antecedentes, derecho comparado y de las iniciativas presentadas, Centro de Información, Documentación y Análisis, LX Legislatura, México, 2008.

Gamboa agrega que además de referirse al trabajo, este artículo incluye aspectos de seguridad social y establece que:

...el derecho laboral y la seguridad social, son dos grandes pilares de nuestro sistema jurídico social, ya que el primero como sistema celular depende del otro, dentro de un contexto más amplio y general, en ambos se busca dignificar en primera instancia al trabajador como tal [...]³⁴

En 1938 se incluyó a los trabajadores de las fábricas militares en la fracción XVIII, que determina la legalidad de una huelga. Por ser asimilados al Ejército, antes quedaban excluidos.

En diciembre de 1960 se publica en el Diario Oficial de la Federación el decreto por el que se adiciona el apartado “B” de este artículo constitucional, además de modificar la redacción del párrafo y suprimir algunos aspectos, “para regular las relaciones de trabajo entre los Poderes de la Unión, los Gobiernos del Distrito y de los Territorios Federales y su trabajadores”³⁵.

Antes de la publicación de este decreto, se regían las relaciones laborales por medio de un estatuto, el cual no tenía ningún sustento constitucional, además de contener serias lagunas al referirse a una relación laboral. No existía la figura jurídica de “trabajador al servicio del Estado” ni como concepto, ni en ninguna legislación secundaria, sino sólo como idea en la mente de los tratadistas en materia administrativa.

Este estatuto, datado en 1938, al debatirse fue modificado, ya que se contenían disposiciones para el régimen federal sólo para el poder ejecutivo, pero al ver la importancia que revestía para la organización de todos los trabajadores al servicio del Estado, se le terminó nombrando Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión³⁶.

El problema con los trabajadores burocráticos continuó hasta la llegada al poder del Gral. Lázaro Cárdenas, quien diría al respecto:

³⁴ Gamboa Montejano, Claudia, Artículo 123 constitucional. Estudio de antecedentes, derecho comparado y de las iniciativas presentadas, Centro de Información, Documentación y Análisis, LX Legislatura, México, 2008. p 8.

³⁵ Márquez Rábago, Sergio R. Constitución Política de los Estados Unidos mexicanos y sus Reformas. Porrúa, México, 2003. Pp. 253-262. Citado por ídem.

³⁶ Muro Gonzalez, Ana Bricia. “Regulación Laboral y Control Político, la Lucha por la Libertad Sindical de los Trabajadores de Telesecundaria en Durango. Universidad Iberoamericana, México, D.F. 2010, disponible en <http://www.bib.uia.mx/tesis/pdf/015176/015176.pdf> Consultado el día 5 cinco de Enero de 2017.

...poner a salvo a los servidores del Estado de las contingencias electorales, asegurándoles la estabilidad en sus cargos y sus ascensos, a base de eficiencia y honorabilidad, así como en la de garantizar sus derechos de asociación para la defensa de sus derechos...

Es a partir de entonces que se habla de derechos laborales para los trabajadores del Estado, pero, al incluirse en la Constitución el espíritu de este estatuto, en 1960, se establece que tanto militares, como marinos y miembros de los cuerpos de seguridad pública se regirán bajo sus propios ordenamientos, excluyéndolos del régimen laboral de los trabajadores al servicio del Estado.

En el texto constitucional actual del apartado "B", se regulan las relaciones de trabajadores de base, quienes gozan de un régimen laboral perfectamente legislado y con el mayor número de derechos respecto de los demás trabajadores incluidos en este apartado. También se incluye a los trabajadores de confianza, quienes sólo poseen el derecho a salario y seguridad social.

Las Fuerzas Armadas, los trabajadores del Servicio Exterior, Ministerios Públicos y los elementos de los cuerpos policiales simplemente están excluidos de cualquier régimen laboral, al menos del apartado "B" del 123, y remite a las leyes de sus propias materias para su regulación administrativa, como es el caso de la Ley del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

La inserción del apartado B del artículo 123, en su texto original, ya plantea una excepción. Sin embargo, resulta irracional, a la luz de que no se había desarrollado si quiera un régimen laboral general para los trabajadores al servicio del Estado. Ergo, no podría existir una excepción a ese régimen. Sin embargo, así se incluyó la fracción XIII del apartado en comento.

Por lo anterior, es a partir de 1960 de donde partiremos en el estudio de esta fracción –el momento de su inserción en el texto constitucional-, la cual no había cambiado sustancialmente desde su aparición, hasta que, a partir de la reforma de marzo de 1999, comienzan a presentarse adecuaciones al sistema de seguridad pública en México.

También cabe aclarar que tanto en el estatuto ya citado, así como en la reforma de 1960 que da vida al apartado B del artículo 123 constitucional, ya se hacía la discriminación de los cuerpos policiales. Se ha manejado desde esos momentos que se regirán bajo estatutos especiales o sus propias leyes, los cuales o son simples manuales operativos de sus labores, catálogos de

obligaciones extraordinarias que se les imponían o, simplemente nunca se emitieron los estatutos especiales que se les mandaba cumplir.

En 1960 se agrega este apartado “B” en el artículo 123. El 14 de febrero de 1972 se crea el Fondo Nacional de Vivienda (INFONAVIT) y el 10 de noviembre de 1972 se establece que el Estado deberá depositar cuotas en un fondo de vivienda que dependa del organismo encargado de la seguridad social. Se adiciona un párrafo a la fracción XIII del apartado B para establecer que el Estado proporcionará estas mismas prestaciones a los miembros de la Fuerza Aérea, Ejército y Armada.

En marzo de 1999 se modifica el párrafo primero de la fracción XIII y se adiciona un tercero de acuerdo a una iniciativa presentada por el Ejecutivo Federal. La adición decreta que los agentes del Ministerio Público y los miembros de las instituciones policiales se registrarán por sus propias leyes; además, que los miembros de las instituciones policiales de los municipios, entidades federativas, del Distrito Federal, así como de la Federación, podrán ser removidos de su cargo si no cumplen con requisitos de permanencia, sin que proceda su reinstalación o restitución sin importar el medio de defensa que elijan para controvertir su baja la resolución que a dicho recurso legal recaiga. En caso de probarse que su separación fue injustificada, sólo procederá la indemnización al elemento por parte del Estado.

Es por la importancia de esta reforma hecha en 1999 que me avoco a su análisis de creación legislativa, ya que cambia de manera total el esquema en el que se encontraban jurídicamente los elementos policiales frente al Estado Mexicano.³⁷

En la exposición de motivos para implementar una reforma en 2002, el diputado panista José de Jesús López Sandoval explica que la reforma de 1999 se basa en la mala actuación de algunos elementos que llegaron al punto de abusar de su cargo o de cometer ilícitos.³⁸

³⁷ DIARIO de los DEBATES ORGANO OFICIAL DE LA CAMARA DE DIPUTADOS DEL CONGRESO DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Correspondiente al Primer de Sesiones Ordinarias del Segundo Año de Ejercicio AÑO II México, D.F., martes 10 de noviembre de 1998 No.26
<http://cronica.diputados.gob.mx/DDebates/57/2do/1P/Ord/19981110.html#II%20CONT.%20POLITICA%20EUMEXICANOS>

³⁸ Gaceta parlamentaria, 4 de diciembre de 2002, consultable en:
<http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/58/2002/dic/20021205.html>

En 2009, el diputado por el PRD Pablo Trejo Pérez refutaría este argumento en una iniciativa de reforma que no prosperó, argumentando que por la mala actuación de algunos no se podía castigar a todos dejándolos sin garantías laborales.

Otro punto que rememoró López Sandoval es que la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó que la relación entre los elementos de seguridad y de milicia con el Estado no es laboral sino administrativa.

De acuerdo a este documento, se propuso anular el derecho de reinstalación, el cual es laboral, acota, para privilegiar “el interés nacional por encima del interés particular de dichos servidores públicos”, tomando en cuenta que las condiciones para separar del cargo a un elemento estipuladas en las leyes de las instituciones dedicadas a la seguridad pública eran muy complejas, además de que se prestaban a la impunidad al reinstalar y proteger a los malos elementos, además de que se les brindaba permanencia en el cargo aun cuando no reunieran las condiciones mínimas.

Posteriormente el legislador discurre que con ello se está excluyendo las garantías individuales de igualdad, de seguridad jurídica y de audiencia de estos trabajadores, lo cual resulta discriminatorio, además de ser contrario a la declaración universal de los derechos del hombre.

Al presentar su iniciativa, López Sandoval consideró que se debiera proceder penalmente contra los malos elementos policíacos en lugar de buscar hacerlo mediante una disposición constitucional.

Con esta fracción constitucional, agrega, se deja en indefensión a los policías que no tendrían los medios para defenderse en caso de que se cometiera algún tipo de arbitrariedad en su contra. Por lo que consideraba que debería de respetarse su garantía de audiencia y defensa de ley, lo cual no fue respaldado por el pleno.

Expone que garantizar la seguridad jurídica y el derecho a la estabilidad en el empleo, así como la posibilidad de conservarlo de forma indefinida al apegarse a los principios de “la disciplina, la capacitación y la probidad” son factores que promueven la estabilidad social y la paz.

Desde un punto de vista estructural y metodológico de la legislación, me resulta equivocado que, desde la inclusión del apartado B del artículo 123 constitucional, se mencione a las fuerzas de seguridad pública, pero sea para

excluirles del mismo régimen laboral. En la misma idea, si se les excluye de este logro constitucional, al menos, en el mismo texto del pacto federal debió haberse especificado cuáles eran los derechos mínimos a los que tendrían acceso estos elementos, de manera general al menos.

Al presentar su iniciativa para reformar esta fracción en 2009, el diputado perredista Pablo Trejo Pérez planteaba que precisamente esas reformas de 1999 condenaban a los policías a un “estado de ignominia” y que la legislación actual “tiene sometidos a los miembros de las instituciones policiales a un sistema de excepción que los condena a la precariedad laboral; incongruentemente, a cambio de este sistema abiertamente discriminatorio e injusto [...]”³⁹

En 2008 se reformó una vez más esta fracción para agregar específicamente a los peritos también como parte de las instituciones policiales, e insiste que cuando una autoridad judicial determine que los trabajadores del Ministerio Público, peritos y miembros de instituciones policiales hayan sido removidos de su cargo de manera injustificada, el Estado sólo está obligado a pagar indemnización y prestaciones, pero de ningún modo procederá su reincorporación al servicio.

Las argumentaciones y razones ya mencionadas respecto la excepción a los cuerpos de seguridad pública, han sido vertidas en documentos legislativos de las reformas hechas a esta fracción constitucional desde 1999, repitiéndose posturas similares en las siguientes reformas de la fracción constitucional en comento. Además se ha hecho énfasis en el sistema de seguridad pública desde 1999. Pero también debo señalar que no se han plasmado estas posturas en los debates legislativos de las reformas.

En 2008, la reforma al artículo 123, apartado “B”, fracción XIII confirmó en negar la reinstalación a los elementos de los cuerpos de seguridad pública, sin importar el medio de defensa mediante el cual pretendieran defenderse de la decisión de su separación y la resolución que dicho recurso recayera, lo cual se había consignado ya en la reforma de 1999.

³⁹ Gaceta Parlamentaria, 24 de marzo de 2009, Que reforma el artículo 123 de la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos y diversas disposiciones de la ley general del sistema nacional de Seguridad Pública, a cargo del diputado Pablo Trejo Pérez, del grupo parlamentario del PRD, consultable en:
<http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/60/2009/mar/20090327.html>

Con esto, se negó totalmente garantía de audiencia y debido proceso de los elementos. Además, se vulneraron los derechos humanos laborales como la estabilidad en el trabajo, lo que por consiguiente vuelve nulo de facto el servicio civil de carrera. Incluso, al hablar de policías acreditables, caímos en que las certificaciones hechas por el Estado sobre los elementos policiales tampoco fueron válidas para el mismo ente estatal, ya que dichos elementos acreditables también han sido constantemente removidos de sus puestos por no cumplir con los requisitos de permanencia que las normas aplicables les señalan. En la misma Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, se señala que la carrera policial pretende la estabilidad, situación que prohíbe la misma Constitución federal, por lo que es una contradicción y letra muerta.

A la par de lo ya dicho, en el ámbito global los movimientos internacionales, como la OIT, emitieron diversos ordenamientos jurídicos en los cuales se estipulaban las bases mínimas para el correcto funcionamiento de las relaciones laborales y las condiciones en que debían producirse.

Cada estado que firmaba y ratificaba estos instrumentos internacionales, debía cumplir con estos estándares. Sin embargo, también podía, de manera razonada, incluir reservas a los lineamientos que contenían los convenios. Esta trampa en letras pequeñas ha contribuido a que se genere el conflicto.

El Estado mexicano, en muchos de los pactos internacionales, ha creado reservas –no muy razonadas a mi manera de verlo- en materia de seguridad pública y seguridad nacional, lo que ha dado paso a violaciones de derechos humanos, como es el caso que tratamos o la figura del arraigo, ambas únicas en el mundo.

Por estas reservas y la influencia de estos movimientos internacionales, que hacían una distinción para las fuerzas armadas y policías, es que México tomó la decisión en 1960, al incluir en la CPEUM el apartado B del artículo 123, segregar a estos funcionarios del régimen que se creaba para trabajadores al servicio del Estado, pero remitiéndolos a sus legislaciones especializadas.

Los instrumentos señalaban que los Estados parte podrían decidir sobre qué prerrogativas darían a sus cuerpos armados y de policía. El Estado mexicano interpretó estos textos de manera equivocada y poco razonada, y prefirió crear un régimen de excepción que terminó siendo un catálogo de

obligaciones, y nunca uno de derechos laborales especiales. Basta observar las legislaciones del Sistema Nacional De Seguridad.

Así, en 1972 se adhirió a la fracción señalada cuestiones de seguridad social a las fuerzas armadas, pero no a los elementos de seguridad pública. Después, vino la desafortunada reforma de 1999, que dio el tiro de gracia a la situación, eliminando los principios de seguridad jurídica y de legalidad para estos funcionarios.

Las consecuentes reformas hechas a esta fracción del 123, solo ampliaron los sujetos a los que se dirigía el violento golpe jurídico y ya en 2008 y 2106, se intentaba solo endulzar el texto constitucional con reformas que han quedado en el papel en muchas ocasiones, pues intentaban mejorar las condiciones de seguridad social de los elementos y funcionarios de procuración de justicia, pero no modifican de manera alguna la inestabilidad laboral ni el menoscabo a los derechos humanos laborales de los elementos.

2.2 El conflicto material y jurídico: análisis legislativo de la reforma al artículo 123, apartado B, fracción XIII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

La fracción del artículo en comento, por lo que hemos visto, ha sufrido entonces pocas y muy desafortunadas modificaciones. Pero han sido suficientes y fatales. En este caso, por ser la más crítica después de la inserción del apartado B en 1960, me gustaría referirme a la modificación de 1999, en la que se hace esta vulneración de derechos humanos respecto de la estabilidad laboral de los elementos de seguridad pública, con argumentos que a la fecha me sorprenden y, que sin ánimos de ofender a esta legislatura, demostraron que la política y el derecho son enemigos naturales.⁴⁰

De este debate deriva todo el análisis que se hace en este capítulo.

También escojo este análisis por una sencilla situación: en la inserción del apartado B en 1960, prácticamente no existió discusión, dado el sistema político

⁴⁰ Diario De Los Debates Órgano Oficial de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos correspondiente al Primer de Sesiones Ordinarias del Segundo Año de Ejercicio AÑO II México, D.F., martes 10 de noviembre de 1998 No.26, consultable en: <http://cronica.diputados.gob.mx/DDebate/57/2do/1P/Ord/19981110.html#II%20CONT.%20POLITICA%20EUMEXICANOS>. NOTA: De este debate se deriva toda la discusión que se analiza en este capítulo.

mexicano del momento. La misma suerte siguió la modificación de 1972, además de que solo seguía la misma línea discriminatoria para los cuerpos de seguridad pública. Los debates de 2008 se dirigieron más a cuestiones del sistema de justicia penal. Por último, la de 2016, cómo ya lo dije, intenta endulzar la situación, sin crear mayor modificación real de la situación.

En los debates de la reforma de 1999 sí podemos observar una serie de posturas sobre el pasado de esta fracción y sobre el por qué les resultaba necesaria. Aclarando que las posturas a favor se dieron sobre todo por ser una propuesta presidencial proveniente de Ernesto Zedillo, priista y personaje bastante controversial de la historia mexicana.

Una vez señalado lo anterior, paso a analizar las posturas que se suscitaron para la reforma de 99 y el resultado que tuvieron. La fecha es 10 de Noviembre de 1998.⁴¹

La discusión en lo general de las reformas constitucionales, dentro de la cual se presentaba la modificación a la fracción XIII, apartado B, del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos fue aprobada en lo general, con lo que se aprobaban modificaciones a los artículos 16, 19 y 22 de la misma Carta Magna.

Pero en relación al artículo 123, se reservó para que se discutiera en lo particular, ya que se expusieron diversas posturas a favor y en contra de la reforma. Haré el análisis de lo que se dijo en dicho debate.

En el planteamiento de inicio del debate aún en lo general sobre la reforma que comento, se pone de manifiesto que de acuerdo a la normatividad existente, así como a las interpretaciones de la Suprema Corte de Justicia de la nación, los elementos policiales solo gozan de las prerrogativas que las legislaciones aplicables prevén para ellos, y no encuadran en los supuestos que el artículo 123 constitucional otorga a los trabajadores, pues mantienen una relación administrativa, mas no laboral con el Estado mexicano.

Las justificaciones a que lo anterior suceda, es que la sociedad mexicana ha visto caer en cumplimiento de su deber a buenos elementos, pero también, y

⁴¹ Diario de los Debates Órgano Oficial De La Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos correspondiente al Primer de Sesiones Ordinarias del Segundo Año de Ejercicio AÑO II México, D.F., martes 10 de noviembre de 1998 No.26, consultable en: <http://cronica.diputados.gob.mx/DDEbates/57/2do/1P/Ord/19981110.html#II%20CONT.%20POLITICA%20EUMEXICANOS>

en mayor cantidad, ha visto como los uniformados han sido partícipes de delitos y malas prácticas y, mediante recursos legales, se han enquistado en los cuerpos de seguridad pública.

Se señalan esas prerrogativas de permanencia en el cargo, e incluso se hace alusión al juicio de amparo como método para mantener a los malos elementos en sus puestos.

A mi parecer, los diputados sostuvieron afirmaciones infundadas, al menos hasta este punto, ya que no se presentaban datos duros sobre participación de malos elementos en las corporaciones, sin hacer a un lado la situación evidente del país en esta materia. Además, la referencia al juicio de amparo, no es correcta, ya que mediante este litigio se protegen derechos fundamentales, que no están al arbitrio del legislador ni de las autoridades en materia de seguridad pública. Pero sigamos.

Señalan la necesidad de impulsar el servicio civil de carrera en todo el aparato público, pero dadas las delicadas tareas que se les encomiendan a los policías, debe regularse la libre remoción de los elementos si no cumplen con los requisitos de permanencia en las instituciones policiales.

Lo anterior pone en perspectiva la situación de estos “no trabajadores”, a quienes se les encomiendan tareas de suma importancia, especiales en su propia naturaleza y, a los que se les sustrae de toda la normativa constitucional para considerarles con una relación administrativa con el Estado, sin derecho a esa carrera policial por la falta de estabilidad y, sin requisitos claros y medibles para la permanencia.

Si solo tienen derecho a una indemnización, y se habla de una remoción libre desde la iniciativa presidencial que se presentaba, es claro que estaban hablando de una reforma que iba en contra de la misma Constitución, ya que había que violar sus propias directrices para poder reformarla y no otorgara su protección a un sector de la población. Se tratan estos temas en diversas intervenciones del debate.

Incluso, dentro de los planteamientos iniciales, se acota que sólo los elementos policiales (después señalarán que serán peritos y ministerios públicos también) estarán sujetos a esta libre remoción, ya que las fuerzas armadas y los agentes del servicio exterior se regirán por las normativas que les aplican.

La diputada Verónica Velazco Rodríguez, del Partido Verde, señaló que esta reforma pretendía la remoción de los malos elementos que se valen de los medios de sus encargos para delinquir. Con esta reforma, se crearía un régimen jurídico de excepción para los que los elementos desarrollen su trabajo.

Finalmente, las condiciones laborales de las actuales instituciones policiacas representan también otro obstáculo para remover a los elementos que, sabida la deshonestidad que padecen, se escudan en derechos laborales adquiridos para hacer imposible su remoción.

Parecería absurdo permitir que los malos elementos de seguridad, ministerios públicos y demás miembros de instituciones policiacas sigan ocupando un cargo no digno para ellos y que dentro de las corporaciones que se encargan de proporcionar seguridad a los ciudadanos, se valgan de los medios para cometer sus fechorías.

La reforma pretende evitar que dichos elementos evadan su remoción para que ahora se rijan por sus propias leyes y crear un régimen legal de excepción para regular el trabajo de éstos; sin embargo, en el Partido Verde Ecologista de México no estamos del todo convencidos de que tal régimen excepcional deba necesariamente trastocar el principio de no retroactividad de la ley, ya que bastaría con que la propia Constitución estableciera que los miembros de las corporaciones policiales puedan ser removidos en cualquier momento, sin que tal remoción procediera medio de defensa alguno sin dejar atrás una reforma pendiente del artículo 20 constitucional, para evitar la evasión de reos al procedimiento que se siga en contra de ellos y cuyo estudio debe resultar impostergable; el grupo parlamentario del Partido Verde Ecologista de México en esta Cámara se muestra a favor de las reformas constitucionales propuestas y considera que dichas reformas deben ser aprobadas para que en breve sean aplicadas por las autoridades.

Como podemos observar, se refiere a las funciones de los policías y ministerios públicos como “trabajo”, reconociendo su naturaleza laboral. Pero apoya crear un régimen de excepción a esta delicada tarea para hacer remociones de forma libre. Incluso, posteriormente menciona que se debe de concientizar a todos estos servidores públicos, jueces, y demás involucrados en la importante tarea que se les encomienda.

Si se está encomendando un trabajo de suma importancia, ¿por qué violar derechos de quienes lo van a realizar? ¿No debería entonces buscar las prerrogativas que sean necesarias para el correcto desarrollo de las tareas encomendadas?

Pero, además, consideramos que no sólo con reformas legales o a la Constitución puede solucionarse el problema, si realmente se tiene la voluntad de asumir un compromiso para erradicar uno de los graves males sociales que padecemos, entonces todas las autoridades deberán sumarse al esfuerzo del Legislativo para modificar sus programas, capacitar a los ministerios públicos y hacer conscientes a los jueces de la responsabilidad que la sociedad deposita en sus decisiones.

En el combate a la delincuencia no podemos dar marcha atrás, en la medida en que todos aportemos nuestros esfuerzos para erradicar los males que aquejan a la sociedad dentro de los ámbitos de competencia correspondientes, seremos entonces capaces de salir avantes de los problemas para forjar una patria segura.

Nuestro objetivo prioritario hoy, es combatir la impunidad y la ineficiencia en los diversos sectores y con ello evitar que nuestro país sufra mayores daños. Estamos profundamente convencidos que en la medida en que cada grupo parlamentario contribuya al perfeccionamiento de las diversas iniciativas tendientes a erradicar el alto índice de criminalidad que hoy vivimos, podremos entonces lograr este objetivo.

Hacemos votos para que la reforma constitucional propuesta, aunada a las consideraciones vertidas por todos y cada uno de estos grupos, fructifique para bien de todos los mexicanos.

El diputado Francisco Javier Reynoso Nuño, del Partido Acción Nacional, señaló que los intereses nacionales debían estar por encima de intereses parciales. Dijo que era un reto el tema de paz y seguridad pública, por lo que se debían seguir diversas mejoras a la contratación, capacitación, formación continua, salarios y estímulos a los elementos de seguridad pública.

Es muy cierto que estamos ante el reto de preservar la paz, la tranquilidad y seguridad de los habitantes de la República.

Eso nos obliga a actualizarnos como legisladores, a perfeccionar la ley en las decisiones y acciones con que todo gobierno cuenta para actuar, obligándonos a reformar nuestra Constitución, cuando es el caso, para combatir, como autoridad que somos, al delito en todos sus extremos, cuidando desde luego el respeto a los derechos humanos, característica fundamental de una verdadera política criminológica dentro del ámbito legislativo.

El éxito en el combate a la delincuencia depende de la capacidad de respuesta que tengan las instituciones públicas y la sociedad, frente a los nuevos desafíos que el crimen organizado impone día con día.

La sociedad nunca encontrará soluciones definitivas porque siempre surgirán nuevos retos y las normas que emitamos tienen que ser confrontadas de manera inmediata con la realidad que hoy prevalece.

Con esto, observamos que los principios sobre los cuales el legislador pretende actuar son correctos. Incluso, al contrastar inmediatamente las legislaciones con la realidad, se podrían observar las adecuaciones a implementar. Continúa.

La sociedad de México nos exige que legislemos creando instrumentos legales para abatir la terrible ola de violencia, como también nos exige mejores cuerpos policíacos, buscando para estos últimos puntos importantes que son: la profesionalización, modernización, moralización y la depuración de malos elementos.

La profesionalización que buscamos en la reforma del artículo 123, significa la definición de nuevos y mejores profesionales de los cuerpos policíacos, de acuerdo a mejores

perfiles establecidos en la ley; significa también la convocatoria a todos los jóvenes de ambos sexos que quieran concursar.

También significa capacitación inicial permanente y especializada según la misión de cada corporación. Profesionalización significa contratar a los mejores elementos con condiciones de trabajo digno, incluyendo superiores remuneraciones.

Profesionalización implica establecer un servicio civil de carrera policiaca, fijando las bases en la propia ley secundaria; es también establecer estímulos y recompensas a quienes se destaquen en el cumplimiento de su deber. Por supuesto que la profesionalización que México necesita, exige de sus cuerpos policiacos practicar una batería de pruebas a los aspirantes, para que sólo los más aptos y sanos puedan ingresar.

Esto deberá establecerse en las leyes federales y estatales de las propias corporaciones policiacas y lo que aprobamos en la reforma al artículo 123, es precisamente que si los actuales o futuros elementos no reúnen el perfil para permanecer en la corporación que haya sido previsto en la ley, entonces puedan ser removidos para dar paso a la policía profesional moderna, con alto sentido de su misión y comprometida con la mística que le corresponda, señalada en la propia ley.

Es verdaderamente interesante la postura que plantea el diputado, ya que señala un camino que se apega a las directrices constitucionales y propone que en los aspectos de profesionalización, moralización, modernización y depuración de elementos, se respeten derechos y se procure que sólo los más aptos entren y permanezcan en el servicio. Sin embargo, al continuar, el diputado señala:

Por último, respecto de la reforma del artículo 123, es importante señalar que el grupo parlamentario del Partido Acción Nacional en esta Cámara de Diputados, consideró que si los elementos de seguridad pública son removidos de su cargo, por no cumplir con los requisitos que las leyes vigentes en el momento de la remoción señalen, para permanecer en dichas instituciones, procede la indemnización.

Si los agentes policiacos si cumplen con los requisitos legales, entonces si proceden los medios de defensa para lograr su reinstalación, de otra manera no se puede entender. Es muy importante no confundir lo que hoy se reforma en el artículo 123 de nuestra Carga Magna, en virtud de que se trata de modificaciones que van en beneficio del interés público como la seguridad, porque su objetivo es, como ya precisamos anteriormente, la profesionalización de los cuerpos policiacos.

Bajo esta nueva óptica será necesario crear la ley secundaria, derivada de esta reforma constitucional, que permita en primer lugar crear el nuevo perfil del policía que México requiere. Esa ley que posteriormente deberá legislarse por nosotros mismos y que nacerá de esta reforma constitucional, permitirá a los tres órganos de gobierno hacer cambios de inicios estructurales sobre el perfil del nuevo policía que México reclama y necesita.

Hoy tenemos la terrible experiencia, señores diputados, de que los malos elementos policiacos se recontratan, se encuentran activos dentro del crimen organizado y así entre ellos encontramos: secuestradores o dedicados al narcotráfico y ello obliga a que nuestro estado de derecho se preserve con reformas constitucionales y leyes secundarias, que abatan este grave mal.

La necesidad que señala el legislador de modernizar los cuerpos policíacos en ningún momento se contraponen con respetar sus derechos fundamentales. Sin embargo, después de señalar directrices legales de modernización, el legislador decide a favor de la limitación de derechos humanos, mediante la aceptación de la reforma argumentando que sí procede una indemnización, pero que existen uniformados que se recontratan y que se encuentran en las filas del crimen organizado (sin dar dato alguno al respecto).

Además, es de resaltar que este legislador no había comprendido correctamente la iniciativa que se le presentaba, ya que señala que si los elementos policíacos cumplen con los requisitos de permanencia en el servicio, entonces sí podrían acudir a reclamar sus derechos de reinstalación e indemnización mediante recursos legales.

La reforma que venimos comentando, desde la iniciativa, dejaba sin recurso legal alguno a los uniformados, ya que no importaba cual fuere el medio o recurso legal ni la resolución que recayera a él, no existiría la reinstalación de estos servidores públicos.

Esto, además de dejar claro las prácticas legislativas en nuestro país, habla también de la atención que se le puso por parte de diversos legisladores al sensible tema que estaban tratando y que cambió drásticamente la situación de una cantidad enorme de ciudadanos.

El diputado Jorge Canedo Vargas, del Partido Revolucionario Institucional, en su intervención en el debate, dijo que con la remoción libre de personal que no cumpliera con los requisitos de permanencia en las instituciones policíacas, no se sentaban precedentes para actos ilegales respecto de intereses personales o de ciertos grupos. Tampoco se pretendía vulnerar los logros de las luchas laborales.

Al contrario, se pretendía solucionar problemas de mafias que se encontraban desde hace mucho tiempo en las instituciones. Incluso, señala a un grupo al que llama "la hermandad", quienes, a decir del diputado, habían llevado a puestos de alta jerarquía a sus personas de confianza para cometer actos ilícitos a la sombra del poder que les conferían sus encargos.

Continúa diciendo que los funcionarios honestos se ven imposibilitados para combatir a estas mafias, y que las mismas organizaciones criminales abusan del juicio de amparo para mantenerse en el poder.

Además, se establecerán mecanismos para remover libremente a los miembros de las instituciones de seguridad pública, cuando no cumplan con los requisitos de la ley. No es, por supuesto, patente de corso para que se dé la arbitrariedad o la discrecionalidad fincadas en intereses personales o de grupo. Para nada. No veamos en esto "moros con tranchete". Ni se vulneran las conquistas laborales ni se sientan precedentes para posibilitar extrapolaciones inadmisibles o ilícitas.

Se ha generalizado, por el contrario y en nuestra realidad, la aparición de mafias policiacas protegidas y comandadas desde el interior del propio Estado. Mafias que han tenido el poder de la permanencia, como podría decirse de los miembros de la famosa hermandad y que básicamente está integrada con aquellos que han permanecido como altos funcionarios, jefes de agrupamiento o jefes de sector. Una mafia que ha sido capaz de sobrevivir al paso de las administraciones y que ha colocado también a sus hombres en la posición de máxima jerarquía en la policía preventiva.

Esta situación deja a los funcionarios honestos en desventaja para dismantelar a estos grupos, ya que ha propiciado que estos malos elementos abusen de un recurso tan noble como el juicio de garantías, para hacer prevalecer sus intereses particulares por sobre el interés de la nación, a fin de continuar aprovechando el cargo que ocupan para alentar la impunidad y la corrupción.

El comentario anterior, así como la cita que se hace, es igual de ininteligible. ¿Cómo es posible que señale el legislador que su intención no es sentar precedentes sobre actos ilícitos, si los está cometiendo al suprimir derechos humanos laborales mediante la reforma que avala?

La reforma en comento, destruyó la estabilidad laboral, uno de los grandes logros de las luchas laborales en el devenir histórico del país. Pero el diputado dice que tampoco pretende vulnerar dichos logros.

No señala ningún dato certero sobre las mafias que enumera. Ni siquiera particulariza a quienes se refiere con "la hermandad" ni en que espacio geográfico y temporal accedió a esta información. Mucho menos a que funcionarios se les puso en el poder mediante la coacción de dichos cuerpos criminales.

En cambio, sabe a ciencia cierta cuantos miles al momento existen en las filas de los cuerpos policiales, a quienes si les restringió derechos fundamentales, sin que existieran razonamientos claros al respecto.

En el párrafo final de la anterior cita, mezcla la impotencia de los buenos funcionarios con el juicio de amparo sin ningún tipo de nexo causal ni argumento lógico. Es fue su postura.

Su intervención siguió con alusiones igual de imprecisas sobre las víctimas de la delincuencia y la posible participación de elementos en los ilícitos. Incluso, señala que la creación de un Consejo Nacional de Seguridad Pública es

una solución al conflicto de seguridad, resolviendo la forma “artesanal” en cómo se ha venido dando el organigrama en este rubro.

También habla de la modernización de la delincuencia, de los bajos salarios de los policías, y de la articulación de las diversas instituciones policiales como posible solución también, pero cada una de sus posiciones resultan desarticuladas unas de otra y no ofrecen un aparato crítico con el cual se sostengan dichas afirmaciones.

Señaló que las diversas modificaciones al sistema de seguridad apenas comenzaban y darían frutos a ciertos plazos, los cuales, a mi parecer, aún seguimos esperando. Fue acertado comentar que la participación ciudadana y la voluntad política sería la única fórmula que podría asegurar un avance significativo y cerrar las puertas a la delincuencia.

El diputado Bernardo Batiz Vazquez, del Partido de la Revolución Democrática, en su intervención en este debate, hace evidente que la reforma que se pretendía en ese momento tenía diversos puntos positivos. Sin embargo, hace evidente lo que llama “un grave error en varios sentidos” al referirse a al artículo 123, apartado B, fracción XIII.

Primero, desde el punto de vista del fondo del asunto, se está haciendo un apartado, se está haciendo una excepción, se está haciendo una discriminación a un grupo de mexicanos por el simple hecho de la ocupación que tienen, que es la de policías. Estamos apartando a los policías, que ya de por sí, socialmente, reciben una carga negativa por las actividades que llevan a cabo y por la corrupción que ha llegado hasta ellos y que en algunas ocasiones parte de ellos, pero que no son los únicos que padecen de este vicio de la sociedad, de la corrupción, estamos haciendo un apartado de personas a las que debiéramos de buscar no segregar a través de la ley, de la Constitución, sino, al contrario, incorporarlos efectivamente, como aquí se ha dicho en esta tribuna, a una mayor dignidad, a darles efectivamente una posibilidad de una carrera civil, de una permanencia en su ocupación y no que tengan permanentemente la espada de Damocles sobre la cabeza de perder su trabajo y su empleo.

Creo que es un error no buscar combatir a los malos elementos policiacos en lo individual, singularmente a aquellos que cometan faltas o delitos o fallen en su trabajo, que se les sancione con todo el rigor y el peso de la ley. Pero es contrario a los principios generales de la Constitución, contrario a la declaración universal de los derechos del hombre hacer una segregación por motivos de trabajo.

En primer lugar, señala que se está creando una discriminación a un sector de ciudadanos por el simple hecho de su trabajo, que es el ser policías. Además, señala que el hecho de que los elementos ya están segregados

socialmente por meras cargas culturales y, con este régimen de excepción, solo se les aparta más de esa sociedad a la que deben cuidar.

También hace evidente la idea de que con la reforma se le estaría restando aún mayor dignidad a esta función, pues en vez de darle la oportunidad al elemento de una carrera civil, se les está dejando en una total incertidumbre respecto de sus empleos, mediante una amenaza constante de perderlo.

Señala que debe de buscarse castigar a los malos elementos y separarlos de sus cargos, pero de manera individual, pues crear una categoría de excepción en la generalidad va contra los mismos principios constitucionales y a la declaración universal de los derechos del hombre, al segregarlos por el mero motivo de su empleo.

Creo que debemos de meditar muy bien en el fondo de este asunto. Estamos simplemente porque son policías, en este momento son policías, otro día puede ser otro sector de la sociedad que en ese momento esté mal, que estén en contra de ella la opinión pública. Podemos abrir el camino para que vengan otras modificaciones y se hagan otras segregaciones por motivo de ocupación ahora y por otras circunstancias graves en otro momento.

Pero si bien creo que en el fondo debemos de meditar muy bien el paso que vamos a dar, también en el punto estratégico, también, porque si dejamos a los policías sin la posibilidad de defenderse legalmente para recuperar el trabajo que puedan haber perdido efectivamente por causas justificadas, pero que también pueden perder por discrecionalidad, por arbitrariedad de sus jefes, los estamos dejando en manos de sus jefes. Pensamos en jefes excelentes, en autoridades superiores muy bien intencionadas que buscan el bien común de la comunidad y entonces van a poner solamente policías buenos.

Pero piensen ustedes en la otra posibilidad, que es además la más real en la mayoría de los estados del país, en la posibilidad de que los malos jefes de la policía tengan en sus manos el empleo de sus subordinados y que en cualquier momento los sometan y los tengan adictos a su voluntad, porque tienen la posibilidad de quitarles o dejarles el empleo a su discrecionalidad, porque no van a poder recuperarlo ni siquiera por medio del juicio de amparo.

En el fondo, en la estrategia, creo que estamos cometiendo un error si votamos a favor de esta fracción XIII del apartado B del artículo 123 constitucional. Todo lo demás de las reformas nos parece que es justificado, pero que en este momento, que en este caso, reflexionemos muy a fondo.

Con esta reforma, continúa el diputado, se abren caminos a hacer más modificaciones a la Constitución que segreguen, por meros motivos de empleo, a un sector de la población, que pudiera estar bajo el escarnio público en otro momento.

Afirmó que el dejar sin recurso legal de defensa al policía que perdió su empleo por causas justificadas es un error. También hizo evidente que la reforma

permitía que los empleos de estos servidores estuvieran al arbitrio de los mandos, que pudieran hacer remociones arbitrarias y que no existiera manera de resarcir a los uniformados, ya que pensar que toda baja se daría dentro del marco legal, sería afirmar que no existen malos elementos, lo que dejaría sin materia el argumento principal con el que se pretendía apoyar esta reforma.

Intervino también el diputado Felipe Urbiola Ledesma del Partido Acción Nacional. Este legislador, al ver que evidentemente había discrepancia para la aprobación de la reforma al artículo 123, fijó su postura respecto lo ya manifestado por los otros legisladores.

Señaló que, a su manera de verlo, había defectos en la redacción de la reforma. Lo que complicaba entender el propósito y el alcance que pretendía. Defiende que crear un régimen de excepción respecto de los policías no vulnera de ninguna manera derechos fundamentales, ya que existen otros trabajadores que se agrupan en una categoría especial y ya se encuentran dentro de la legislación laboral.

Este argumento, es una postura que se debe analizar con cierto detenimiento. El diputado, en un primer momento, reconoce la categoría de trabajador al policía.

Esta modificación, debo de confesar que tiene un defecto en cuanto a la redacción, en cuanto al estilo de redacción que decidió el Senado para el párrafo tercero de esta reforma, y esto hace que sea más complicado entender el propósito y el alcance de la reforma pero creo que se ha entendido de manera distorsionada y voy a explicar por qué. Se habla de la discriminación a los policías por su actividad, una violación de garantías en razón del empleo o la actividad que tienen y no es el caso, no es lo que se está mencionando.

Después, lo compara y lo une a un régimen especial, como lo son los trabajadores de confianza, a quienes el patrón puede decidir si lo indemniza o lo reinstala. Es decir, reconoce que el policía tiene un patrón: el Estado.

Además, lo incluye dentro de la legislación laboral. Sin embargo, la reforma propuesta era clara al señalar que existe una legislación específica aplicable. Incluso, el artículo aún sin reformarse, excluye a los policías del régimen laboral de todos los demás.

En primer lugar quisiera decirles que lo que sucede es que se establece un esquema específico para los policías en todos los niveles, tanto municipales, como estatales o federales, pero que este esquema en el cual la reinstalación se ve limitada, es un

esquema que ya existe en la ley laboral y es el caso para los empleados de confianza, los domésticos o aquellos empleados que tienen un trato continuo con el patrón, en el cual el patrón puede optar directamente por la indemnización y no aceptar la reinstalación del mismo porque hace imposible el funcionamiento de la relación laboral.

Son éstas muestras de que no todos los trabajadores tienen exactamente igualdad en cuanto a derecho, sino que obedece a circunstancias especiales, como la diferencia que existe entre los varones y las mujeres en cuanto a los derechos laborales, porque la propia naturaleza les concede derechos diferentes.

Esta postura, en contrario a darnos luz sobre los alcances e interpretación que se pretendía con la reforma, sólo desordena más las intenciones y los razonamientos que defendieron hacer esta modificación constitucional. Incluso, si los mismos legisladores conocías el alcance de lo que aprobaron.

Continúa el legislador diciendo que la diversa naturaleza de cada empleo y las personas que lo desempeñan, permite que se le otorguen derechos diferentes. Basado en este razonamiento, el legislador consideró que no existía discriminación alguna a los elementos de seguridad pública.

Además, dijo, que no se estaba frente a una reducción de las posibilidades de defensa de los elementos, sino que se creaba una nueva figura jurídica para que el Estado diera por terminada la relación laboral con estos servidores públicos. Es decir, la remoción, previa indemnización, cuando el elemento no cumpla con los requisitos legales para pertenecer y permanecer en los cuerpos policíacos.

Pero además esta discriminación nos la presentan como si fuera la desaparición de la posibilidad de ser reinstalado y la capacidad o la facultad para ser reinstalado continúa, sino lo que sucede con esta reforma es que se incluye una nueva figura para dar por terminadas las relaciones de trabajo, las relaciones laborales. Esta es la figura de la remoción, cuando un trabajador es removido del cargo, solamente procede la indemnización y yo me atrevo a puntualizar, procede invariablemente la indemnización, casi diré previa indemnización. A aquel policía que sea removido del cargo, se le deberá de indemnizar y esto para mí no cabe duda; pero hay que tener cuidado. Solamente bajo una circunstancia el policía podrá ser removido del cargo y es cuando no cumpla con los requisitos legales. Pongo un ejemplo:

En la actualidad en cualquiera de los estados, para poder ser policía se requeriría hoy el tener acreditados estudios de educación primaria. Al momento de modificar la ley y establecer requisitos para la permanencia, no para pertenecer, para permanecer en el cargo y se diga que para poder permanecer en el cargo se requerirá educación secundaria, aquellos que no tengan la educación secundaria, aquellos que no cumplan con este requisito que está en la ley, van o podrán ser removidos del cargo y como consecuencia de ello, procede la indemnización. Sólo cuando incumpla con los requisitos de ley y aquí hago la siguiente acotación:

Se habla de que se les dejará sin defensa, que habrá discrecionalidad, que quedarán en manos de los jefes. Que quede claro aquí, los jefes policíacos no pueden establecer los

requisitos, porque estos requisitos están en la propia ley. Los únicos que pueden establecer los requisitos para ser policía, somos nosotros y las legislaturas locales, somos los que van a establecer los requisitos para poder permanecer como policías y si alguien no cumple con tales requisitos, en consecuencia, podrá ser removido del cargo y procederá su indemnización.

Lo anterior, nuevamente tergiversa los argumentos que el legislador enumeraba a favor de la reforma. A decir de él, se crea una nueva figura jurídica, que es la remoción del servidor público. Sin embargo las legislaciones en materia de seguridad contemplaban la baja, no la remoción.

Plantea la necesidad inminente de, al remover al policía, indemnizarlo. Pero lo hace depender del incumplimiento del elemento con los requisitos que la ley le exija para su permanencia en el servicio.

Más aún. Señala que las legislaciones emanarán de los cuerpos legislativos, por lo que las reglas de permanencia en las instituciones policiales solo podrán ser fijadas por ellos, no por los mandos policiales. Con ello, no habrá arbitrariedad.

Lo anterior es inexacto. Lo explico unido al siguiente argumento del legislador en la misma idea.

Alguien me comentaba: "y entonces podrán demandar". ¡Claro! Pueden demandar y por eso la redacción tan abigarrada que hace el Senado, queriendo dejar claro al incluir la figura o la existencia de juicios o recursos contra la remoción. Se puede inconformar el propio policía contra la remoción; pero esa inconformidad para que proceda, tiene que demostrar que sí cumple con los requisitos para poder ganar el juicio y como consecuencia de ello, será su reinstalación y esto es lo que dice el artículo.

Pero si no cumple con los requisitos, aunque no haya delinquido, aunque no haya cometido actos que son causales de despido justificado, esta persona, este policía, podrá ser removido del cargo.

Como se observa, el diputado no tiene definidos aún los requisitos de permanencia, los cuales al insertarse en las legislaciones, como primer fin deberán ser constitucionales. En la actualidad, existen severos problemas de constitucionalidad sobre los controles de permanencia.

Luego, señala que si cumplen con los requisitos de permanencia, cualesquiera que fueran, podrán acceder a un recurso legal en su defensa que, de ganarlo y tener razón en lo ilegal de su despido, podrán acceder a su reinstalación.

El propósito que persigue es la profesionalización de las policías a través de la modificación de los requisitos para ser policía, elevar el perfil del policía y que cada vez vaya siendo modificado.

Creo que la Comisión de Redacción, la comisión que revisa el estilo, podría hacer algunas adecuaciones a la redacción para que se pueda entender con más claridad el propósito que persigue la reforma, no la supresión de derechos, sino por el contrario el establecimiento de una nueva figura que permita la profesionalización y la mejoría de las estructuras policíacas.

Contrario a su dicho, no reinstalar a ningún elemento una vez que se haya dado su baja, era parte fundamental de la reforma; que no exista la reinstalación. Y si no importa cómo se dé la baja, sí se abre un espacio a la arbitrariedad, pues la ilegalidad del acto de ninguna manera conduciría a la reinstalación.

Y remata diciendo que no importa la buena conducta o méritos del elemento. Si no cumple con los requisitos de permanencia, podrá ser removido. Este argumento es un sinsentido total respecto de la carrera civil que pretenden lleven los policías, sin mencionar los derechos fundamentales de los funcionarios.

Con lo ya dicho hasta ahora se llevó el debate de la reforma en lo general. Al ver que existían discrepancias significativas respecto a la reforma del artículo 123, pasaron a discutir en lo particular esta modificación constitucional.

Para referirse al artículo 123 constitucional participaron como oradores en contra los diputados María Mercedes Maciel Ortiz, del Partido del Trabajo; Abelardo Perales Meléndez, del Partido Acción Nacional; Victorio Montalvo Rojas, Luis Rojas Chávez, Rosalío Hernández Beltrán y Pablo Sandoval, del Partido de la Revolución Democrática

A favor de la reforma, participaron Santiago Creel y Felipe Urbiola, del Partido Acción Nacional; Gerardo Sánchez, Miguel A. Quiroz Pérez y Arturo Charles Charles, del Partido Revolucionario Institucional.

La diputada María Mercedes Maciel Ortiz señaló que la función policial debía desarrollarse dentro de los principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez que mandatan la Constitución federal, así como que existían diversos ordenamientos en los cuales se contenían los requisitos para ingresar y permanecer en las instituciones policiales, el servicio civil de carrera para policías y peritos.

Así, continuó, todos los ordenamientos privilegian y persiguen la profesionalización de los cuerpos de seguridad pública. Bajo estos

razonamientos, dijo que encontraba dos puntos por los cuales la reforma al artículo 123 no sería correcta.

En virtud de los elementos antes expuestos y de la relación de los diferentes ordenamientos legales, llegamos a la conclusión que tanto el Constituyente Permanente como el legislador ordinario tienen la firme intención de profesionalizar los servicios policiales a partir de los principios rectores previstos en el párrafo quinto del artículo 21 constitucional y que los ordenamientos secundarios antes citados, como otros que aquí no se mencionan, tienen la intención de establecer un sistema de incorporación de los principios antes aludidos. Particularmente en lo que se refiere a la profesionalización de las instituciones policiales se disponen mecanismos de capacitación continua para los integrantes de ella.

Compañeras y compañeros diputados: por las valoraciones anteriores, consideramos que no es pertinente la reforma que se discute, por dos razones fundamentales:

Primera, en lo que se refiere a la posible remoción del cargo si no cumplen con los requisitos que las leyes vigentes, en el momento de la remoción, señalen para permanecer en dichas instituciones, estimamos que aquí podría llegar a darse una aplicación retroactiva de la norma, contraviniendo lo dispuesto en el primer párrafo del artículo 14 constitucional, ya que al variar las condiciones que la ley prevé para ingresar o permanecer en las instituciones policiales, se puede llegar a perjudicar la permanencia en el empleo para los integrantes de las mismas.

Aquí queremos enfatizar que de ninguna manera nos oponemos; al contrario, es deseable el que se separe del cargo a todos aquellos malos elementos que incumplan con su obligación de proporcionar seguridad a los ciudadanos.

En las leyes sobre la materia existen ya causales de ingreso y permanencia, así como de separación del cargo por no cumplir ya con los requisitos que las propias leyes exigen con anterioridad al ingreso a las corporaciones, por lo que los aspirantes a ingresar saben ya qué requisitos deben cumplir y cuáles serían las causales de separación del cargo.

En todo caso, los titulares de los órganos de control interno correspondientes, deben ser más eficientes en la vigilancia y control de los integrantes de las instituciones policiales para aplicar las sanciones administrativas que procedan y, en su caso, hacer del conocimiento del Ministerio Público hechos presuntamente constitutivos de delito.

Segunda. Se dispone en este tercer párrafo de la fracción XIII del dictamen de la minuta a discusión sin que proceda su reinstalación o restitución, cualquiera que sea el juicio o medio de defensa para combatir la remoción y, en su caso, sólo procederá la indemnización.

Ese aspecto lo consideramos sumamente preocupante, toda vez que se hace nugatoria la garantía individual consagrada en el segundo párrafo constitucional que establece: "nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecido, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho.

Sobre ese particular nos encontramos con que en perjuicio de quienes son removidos de su encargo no se respeta la garantía de audiencia.

En consecuencia la autoridad administrativa que fundamenta en forma negligente la causal de imposición de alguna sanción administrativa prevista en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y señaladas en el artículo 53 del mismo ordenamiento, gozará en su favor de una virtual suplencia de su negligencia, toda vez que al margen de la promoción de juicio del Tribunal Fiscal de la Federación o ante los tribunales de amparo, cualesquiera que hayan sido los errores de la autoridad, esto no

influirá en la resolución final, ya que automáticamente la disposición que se pretende aprobar impide la reinstalación o restitución.

El primer motivo de disenso para aprobar la reforma al artículo 123 constitucional, dijo, es que las modificaciones que pudieran darse en los requisitos de permanencia en las legislaciones, podrían afectar a los elementos que se hubieran dado de alta en servicio con requisitos diferentes.

Esa situación, sería aplicar retroactivamente la norma, según lo observaba la legisladora. Sobre todo por el hecho de que las modificaciones a los requisitos para permanecer en servicio siempre serían exigiendo más a los elementos, por el mismo proceso de profesionalización.

Afectar la permanencia de los elementos en los cuerpos policiales que hubieren comenzado a laborar en diferentes condiciones, es un claro enemigo de la misma carrera policial. Por eso señala que debe existir trabajo más efectivo de los órganos de control, y no una reforma que ataque directamente a la continuidad de los elementos.

El segundo motivo para estar en contra, era que la reforma mandataba que no importaba que recurso legal se ejercitara por parte del policía, no procedería la reinstalación del elemento en su empleo.

Lo anterior le hacía nugatorio el derecho a audiencia a los uniformados. Pero más allá de vulnerar la audiencia de los elementos como derecho fundamental, el razonamiento que presenta la legisladora respecto del acto administrativo es de suma importancia para este análisis.

No importaba que tan mal lo hiciera la autoridad administrativa, mando, o quien emitiera la baja del elemento. El juicio administrativo que se incoara, siempre tendría un resultado diferente a la reinstalación, perfeccionando jurisdiccionalmente el error o negligencia de la autoridad administrativa.

La legisladora entendió que no debía dejar al arbitrio de la autoridad administrativa o mando la estabilidad de los elementos, y menos suprimir derechos fundamentales como el debido proceso o la estabilidad en el empleo. Debía existir otro camino para separar eficazmente a los malos policías de sus encargos.

Incluso, la legisladora hace un final razonamiento respecto a los medios de defensa, en especial al juicio de amparo, que contesta perfectamente a diversas alusiones vertidas en el mismo debate por otros legisladores:

En el texto de la iniciativa del Ejecutivo Federal turnada a la colegisladora se señala:
Lo anterior ha propiciado que estos malos elementos abusen de un recurso tan noble como el juicio de garantía, para hacer prevalecer sus intereses particulares por sobre el interés de la nación, a fin de continuar aprovechando el cargo que ocupan para alentar la impunidad y la corrupción.
Nada más falso. Esto no es el problema del uso o abuso del juicio de amparo. La autoridad responsable es la que debe demostrar en su informe previo y justificado que el acto que se reclama no es cierto y si la justicia federal otorga el amparo es precisamente porque el quejoso logra acreditar la existencia del acto que se reclama y la consecuente violación de las garantías individuales.

Que exista la posibilidad de defender derechos fundamentales no puede estar a una potestad discrecional de los legisladores o de la autoridad, sino que es uno de los fines primordiales de que exista el mismo aparato estatal.

Además, el legislador que no conoce qué es el juicio de amparo, expondrá posiciones equivocadas, como había sido en las intervenciones anteriores, en las que se intentaba mostrar un escenario en el que por el mero hecho de acudir a demandar el amparo de la justicia federal, los elementos lo obtendrían. Afirmación falsa totalmente, dado que el juicio de garantías es un control constitucional a favor del gobernado, pero con equidad procesal entre el quejoso y la autoridad responsable.

El siguiente en intervenir en el debate fue el diputado Santiago Creel Miranda, quien habló a favor de la reforma. Señaló que la modificación mejoraría la situación laboral de los elementos de seguridad pública.

Sin embargo, el mismo diputado se contradice al afirmar inmediatamente que la jurisprudencia había establecido que existía una relación administrativa y no laboral entre los policías y el Estado.

A decir de él, la reforma buscaría resolver los problemas de marco normativo bajo el cual se encuentran, además de lograr la modernización de los cuerpos policiales bajo el esquema de la remoción de malos elementos.

Vengo a hablar a favor de la reforma constitucional que aquí se plantea, de la fracción XIII del apartado B del artículo 123 de nuestra Constitución. Hablo a favor de esta reforma, en virtud que la modificación que se propone mejora la situación laboral que actualmente detentan los miembros integrantes de las instituciones policiales.
Como es del conocimiento de todos ustedes, en reciente jurisprudencia establecida por la Corte, que fue publicada en la Gaceta del mes de marzo del Semanario Judicial de la

Federación, se establece con toda claridad que la relación que existe actualmente desde el punto de vista jurídico entre los cuerpos policiales y las instituciones correspondientes, las autoridades, es una relación meramente administrativa, así lo establece la jurisprudencia de la corte publicada en el mes de marzo de este año.

En consecuencia, la propuesta que tenemos enfrente permite a los cuerpos policiales entrar dentro de un adecuado marco de relación laboral y también permite que se lleve a cabo la modernización de los cuerpos policíacos a través del reordenamiento que tengan que llevar a cabo cada uno de ellos.

Luego, el legislador aborda los argumentos que se han venido postulando por los demás diputados. En un primer término, señala que no se pueden dar casos de arbitrariedad en las bajas con la reforma propuesta, ya que dice que si no se cumplen los requisitos de permanencia establecidos en las normas aplicables, los mandos, con toda legalidad, podrán remover a los elementos. Es decir, si no cumplen con la ley, existe legalidad en removerlos.

Y después dijo que si esas remociones se hicieran bajo argumentos diferentes al incumplimiento de la normatividad de permanencia, el elemento tendrá acceso a medios de defensa para combatir la decisión unilateral del mando.

Y aquí la pregunta que se nos plantea como legisladores es si en esta modernización que se plantea de los cuerpos policíacos, puede darse bajo el marco de arbitrariedad. La respuesta es que no. La propuesta de reforma constitucional claramente establece, por ejemplo, que las remociones que en su caso ocurran, deberán de llevarse a cabo de conformidad con la ley vigente. En consecuencia, no podemos hablar de remociones arbitrarias, es decir, de remociones unilaterales o discrecionales; éstas tendrán en todo momento que ceñirse al marco legal establecido que en ese momento esté vigente.

En consecuencia, en caso de que ocurra una remoción sin que se cumplan los requisitos de la ley vigente, es claro que el policía en cuestión tendría en su derecho el poder impugnar tal situación, tal remoción, a través de los distintos medios de impugnación que existen. Ciertamente si es violatoria de la garantía de legalidad que establece el artículo 14 y 16, es claro que podría proceder un juicio de garantías, un juicio de amparo.

En consecuencia, la remoción no ocurre o no podría ocurrir con esa arbitrariedad con que se ha querido interpretar, a partir de una decisión unilateral, a partir de una decisión arbitraria del jefe policíaco. Tendrá que ocurrir de acuerdo con el marco jurídico de la ley vigente. Si de acuerdo con ese marco jurídico no se cumplen los requisitos, solamente en esa situación entonces podrá operar la remoción y en su caso la liquidación correspondiente, si es que hubiere lugar, siempre y cuando, insisto, se cumplan los requisitos legales.

Al parecer, tampoco existió un estudio correcto de la modificación que se proponía por el legislador, ya que la reforma preveía que una vez que se diera la remoción, no existiera un medio legal de defensa que lograra la reinstalación del elemento, lo que es el bien jurídico –la estabilidad laboral- que se vulnera con la

baja. Sin embargo, él afirma que lo existiría. Y no un recurso, sino el mismo juicio de garantías, de lo que ya habían venido disertando otros diputados.

Después, Creel Miranda propone un segundo argumento que debe analizarse con detenimiento. Dijo que no puede haber una reforma constitucional que sea inconstitucional. Es decir, que se modifique la norma fundamental contraviniendo a uno de los preceptos que ya se encuentran dentro de ella.

Así que, según la lógica del diputado, las modificaciones que hagan los legisladores son constitucionales por sí mismas, ya que emanan del cuerpo legislativo que puede reformar la Constitución.

La segunda cuestión que ha estado a debate en términos de esta modificación a nuestra Constitución en su artículo 123, es si es o no retroactivo. Me parece que existen varios argumentos para demostrar que no hay retroactividad en esta reforma que se plantea, en primer lugar por simple lógica, una disposición constitucional no puede serlo a la vez constitucional e inconstitucional, no se puede erigir la inconstitucionalidad de una reforma constitucional, que sería el caso para poder sustentar que una reforma constitucional es a su vez violatoria de uno de los preceptos de la Constitución, en este caso del que está establecido en el artículo 14 de nuestra Constitución, en materia de la prohibición de la retroactividad en perjuicio de persona alguna.

Si bien, como lo señala, el proceso de reforma constitucional no puede ser atacado mediante el juicio de garantías, según diversos criterios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Pero desde ese momento, se venían dando diversos criterios que señalaban también que las directrices constitucionales, así como el respeto a los derechos humanos debían estar por encima de las facultades del poder reformador de la misma Constitución. Este aspecto lo abordaré más adelante.

Por el momento, basta decir que efectivamente una reforma o artículo constitucional no pueden contravenirse, al menos teóricamente, unos a otros al tener el mismo rango constitucional. Tampoco puede atacarse por la vía del juicio de amparo. Pero tampoco puede darse una reforma que contravenga un precepto constitucional ya establecido. Todo lo anterior, al menos deontológicamente.

El siguiente planteamiento del legislador es igual de polémico, pues expuso una comparativa entre el caso de la expropiación petrolera con la reforma que se debatía, a fin de explicar que las teorías de los derechos adquiridos no pueden ser aplicables cuando existe el bien de una sociedad de por medio.

Esto también ha sido conformado por diversas tesis jurisprudenciales desde hace ya bastantes décadas atrás. Precisamente a propósito de la expropiación petrolera, las compañías extranjeras que vieron afectados sus intereses con la expropiación petrolera, intentaron a través de los juicios de amparo argüir que sus derechos eran derechos adquiridos y que no podía haber la plena vigencia del artículo 27 de la Constitución, porque afectaban sus derechos que tenían al amparo del antiguo Código Minero de aquella época de 1884.

La Corte fue clarísima en el sentido de que no pueden darse derechos adquiridos o argüirse en contra de una disposición constitucional y me parece que la lógica es clara, puesto que la Constitución representa los intereses más importantes que tiene la sociedad en su conjunto y esos intereses deben de estar siempre por arriba de los propios intereses individuales.

De la misma manera me parece que estamos en un caso similar en el sentido de que no se podría argüir que el derecho a la reinstalación es un derecho adquirido oponible a esta reforma constitucional, puesto que me parece a mí que en este caso lo que se intenta salvaguardar es precisamente la seguridad pública, que es uno de los intereses más importantes de nuestra sociedad.

En consecuencia, el argumento de derechos adquiridos me parece que no es argumento, pero además puesto que el propio artículo 14 de nuestra Constitución establece con toda claridad que solamente procedería en caso de leyes y no estamos hablando de leyes, sino de una disposición de orden constitucional.

De lo anterior se desprenden aspectos a analizar. Si bien el diputado expone un caso de inaplicación de los derechos adquiridos, también debemos observar que los bienes de los que se trata no tienen identidad. En la expropiación petrolera, por más que habláramos de derechos que poseían las personas que explotaban recursos, seguimos hablando de bienes; cosas con valor monetario.

En el caso de la reforma que se plantea, se habla de bienes jurídicos tutelados. Derechos fundamentales de un sector de la población; ni siquiera de intereses particulares de algunos solamente. Esto es una diferencia enorme que el argumento propuesto no considera.

Por otro lado, la seguridad pública sí es un bien jurídico tutelado, que pertenece a toda la población mexicana. Incluyendo a los mismos policías. El conflicto que pretendía resolver la reforma, resolvía un aspecto solamente, que era la profesionalización, mejoramiento y depuración de los malos elementos de los cuerpos policiales. Pero no resolvía todo aspecto de la seguridad pública, cosa que tampoco se pondera para la vulneración de derechos con la reforma, que, dicho sea de paso, el diputado Creel acepta abiertamente debatiendo que no puede resolverse mediante los derechos adquiridos, conociendo que efectivamente es un derecho que ya poseían los uniformados.

Incluso, Santiago Creel finaliza su intervención diciendo que es urgente la reordenación de los cuerpos policiales y que la reforma lo permitirá, sin contraponerse a los preceptos constitucionales que en ese momento estaban vigentes, considerando que ha quedado claro que, jurídicamente, la reforma no puede ser un error.

Estas son fundamentalmente las razones que fundan la posición que en este momento estoy expresando a favor de esta reforma, porque me parece que la fórmula que plantea la modificación constitucional, permite ir ordenando a nuestros cuerpos policíacos que tanta falta hace su reordenación, siguiendo con los preceptos legales vigentes que en este momento se tengan y sin plantear un conflicto, una contradicción conforme a nuestros preceptos constitucionales, particularmente el precepto que está contenido en el artículo 14 de nuestra Constitución en materia de retroactividad.

Concluyo diciendo que en caso de que ocurra un despido, quiero ser enfático en ello, se tendrán que cumplir plenamente las garantías de legalidad consignadas en el artículo 14 y 16 de nuestra Constitución.

Estos son los motivos y las razones que tengo para fundar mi apoyo a la moción y al voto que en este momento expreso a favor de la reforma aludida.

Es muy polémico lo dicho por el diputado, entendiéndolo sobre todo que en la actualidad poseemos muchas más herramientas jurídicas para resolver estos planteamientos. Sin embargo, creo que tampoco es del todo honesto el legislador al decir que considera jurídicamente válida la reforma que se pretendía, a la luz de los razonamientos que vierte.

Además, seguían cayendo en las confusiones sobre la calidad de trabajador del policía y de la relación laboral que mantiene con el Estado. Como se vino dando durante todo el debate. Pero continúo, dejando para el capítulo correspondiente el análisis profundo que requiere la condición de estos funcionarios públicos en el régimen jurídico que actualmente poseen.

La siguiente intervención la tuvo el diputado Victorio Montalvo Rojas, del Partido de la Revolución Democrática. El diputado refirió que su partido emitiría un voto particular específicamente sobre la reforma al artículo 123 constitucional.

Hizo un discurso muy interesante resumiendo las diversas propuestas y condiciones políticas que la reforma en materia de seguridad pública hecha por el ejecutivo federal había sufrido, desde la presentación que se le hizo a la Cámara de Senadores, hasta llegar a los diputados para su discusión.

Resultan interesantes las observaciones hechas por este legislador, ya que analiza los contrapesos políticos que obligaron a que el ejecutivo federal, así

como los senadores, aceptaran hacer modificaciones a una iniciativa que no consentía la población.

Incluso, el hecho de que se hubieran realizado diversos foros en los que se recalcan los peligros que se contenían en la reforma de los artículos 16, 20, 21 y 123 de la propia Constitución, y se hayan tomado en cuenta para las modificaciones a la propuesta, representaba un cambio en la manera en que se producía política y legislación en nuestro país.

La extensión de esta intervención es grande. Pero totalmente rescatable por los razonamientos que se contienen en ella, sobre todo en su parte final, relativa totalmente a la reforma del artículo 123 y el por qué no la apoyaba.

Actualmente la función que desempeñan los miembros de las instituciones policiales dista mucho de ser la que la sociedad mexicana requiere. Nos encontramos en presencia de instituciones plagadas de miembros corruptos, quienes en la comisión de delitos han participado con gran impunidad, en algunos casos, servidores públicos a quienes los gobernados han perdido la confianza y que deben ser removidos de sus puestos por separarse de los principios que por mandato constitucional, plasmado en el artículo 21, deben regir las funciones de seguridad pública: honradez, eficacia, profesionalismo y legalidad.

Nadie puede estar de acuerdo en conservar a esos malos elementos, pero en estas instituciones no sólo hay malos elementos, también existen servidores dignos de reconocimiento, quienes realizan su labor con verdadero profesionalismo y merecen ser tratados con dignidad y respeto a la función que realizan; gozar de derechos mínimos y estar regidos por normas que garanticen el desarrollo del trabajo que se les exige.

La reforma que se discute, no permite ese reconocimiento y en cambio atenta contra valores fundamentales de cualquier Estado democrático de derecho.

La honestidad respecto de los conflictos en los cuerpos policiales resulta un buen inicio. Pero también es necesario hablar sobre los buenos elementos, quienes también se tendrán que sujetar a las mismas condiciones.

No es posible hablar de que todos los elementos son corruptos u honrados. Y por el simple hecho del servicio que están prestando, deberían de gozar de las prerrogativas mínimas que permitan desarrollar sus funciones. Continúa el diputado.

En primer lugar, la iniciativa a discusión viola uno de los principios esenciales no sólo de la Constitución Mexicana, sino también de los derechos fundamentales del hombre: la no retroactividad de la ley en perjuicio de individuo alguno, así sea policía o soldado. Esto ocurre cuando la reforma establece que miembros de las instituciones policiales, cito: "podrán ser removidos de su cargo si no cumplen con los requisitos que las leyes vigentes en el momento de la remoción señalen para permanecer en dichas instituciones".

Lo anterior quiere decir que si un individuo ingresa a un cuerpo de seguridad pública cumpliendo determinados requisitos, podrá ser despedido si esos requisitos aumentan o varían con posterioridad a su ingreso. Precisamente el tipo de efecto retroactivo en perjuicio de alguien, expresamente prohibido por el artículo 14 constitucional.

La reforma que se discute jamás establecería una excepción legítima al principio citado, ya que éste constituye una decisión política fundamental del Estado mexicano, cuya alteración sólo sería aceptable en un marco equivalente por su apoyo social al que le dio su forma originaria: un Congreso Constituyente formal. Por ello, lo que la reforma a discusión ocasionaría sería un fraude a la Constitución, a uno de sus valores fundamentales.

Más allá de la violación al principio de irretroactividad de la ley, del cual ya hablé, y que pienso que sí podría darse, el aspecto que señala el legislador de relevancia enorme es que las reformas a la Constitución no pueden darse fuera del marco de los principios y directrices normativos que en ella plasmó el constituyente originario.

Ir contra estos preceptos fundamentales, sería, como lo señala, un fraude a la propia Constitución. Investirse como constituyente originario y no como una mera adecuación de la norma a la realidad.

Este, es el primer filtro a tomar en cuenta para cualquier tipo de reforma constitucional. Incluso, al hablar del tipo de Constitución que poseemos, sabemos que es una Constitución rígida, dada la forma y dificultad que existe para reformarla.

Esto será abordado de manera más profunda en el capítulo respectivo. Continúo este análisis.

El diputado toca otro punto importantísimo, del cual también ya habían fijado postura otros legisladores. Engloba lo dicho sobre la teoría de los derechos adquiridos, las luchas sociales mediante las cuales el estado tuvo que reconocer dichos derechos, y los principios de igualdad y equidad que el artículo 1º primero constitucional mandata.

La reforma también atenta contra otra de las decisiones políticas fundamentales de nuestra República: los derechos sociales. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que todos los individuos gozarán de las garantías que la misma otorga.

En relación con el derecho del trabajo, el artículo 123 prevé que toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil, sin embargo, la división del mismo en dos apartados permite tratar de modo diferente a los trabajadores. Los trabajadores sujetos al apartado B se encuentran en desventaja con relación a los del apartado A y entre los regidos por el apartado B se ubica una clase de trabajadores que no goza de los derechos que establece ninguno de los dos apartados, a quienes ni la calidad de

trabajadores se les reconoce. Nos referimos a los miembros de los cuerpos de seguridad pública, servidores que tienen reconocida a través de jurisprudencia un vínculo jurídico con el Estado, de naturaleza administrativa y no laboral.

Los miembros de las instituciones policiales requieren ser tratados como trabajadores y gozar de normas que garanticen su ingreso, permanencia, promoción, ascenso y sobre todo que se establezcan claramente las causales por las que pueden ser cesados, para evitar la incertidumbre en la que actualmente viven. Sólo así se llegarán a formar instituciones policiales cuyos miembros respondan a las exigencias que la sociedad demanda, que se rijan por los principios de actuación ya mencionados.

El razonamiento anterior posee una coherencia impecable. Los mismos principios de la legislación prevén que a trabajo igual, salario igual. Condiciones de igualdad. La Constitución mandata igualdad y goce de los derechos que en la misma se contienen, sin distinción alguna.

Categorizar a las personas por su trabajo está prohibido por la misma norma fundamental. Y es entendible que por la naturaleza de las actividades o situaciones específicas de las personas, el derecho se adecúe a su realidad, pero manteniendo el equilibrio de oportunidades y obligaciones.

Entenderlo de otra manera, vulneraría la Constitución y las interpretaciones que de ella ha hecho la Suprema Corte de Justicia de la nación.⁴²

No podemos negar que la labor que realizan las personas que prestan sus servicios al Estado difiere en gran medida del trabajo en general, ya que los burócratas como realizadores de la tarea pública, son factor fundamental para el buen funcionamiento del aparato gubernamental y la eficacia de su actuación coadyuva para que el Estado logre sus funciones como tutelar del interés social.

Con tal razonamiento, se dividió el artículo 123 en sus dos apartados.

En aras de resolver este problema, se presenta ante esta Cámara una minuta conteniendo un proyecto de decreto por el cual se pretende modificar la fracción XIII del apartado B del artículo 123, con la finalidad de prohibir la reinstalación de los miembros

⁴² Época: Décima Época Registro: 2012602 Instancia: Primera Sala Tipo de Tesis: Jurisprudencia Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación Libro 34, Septiembre de 2016, Tomo I Materia(s): Constitucional Tesis: 1a./J. 46/2016 (10a.) Página: 357 IGUALDAD. DELIMITACIÓN CONCEPTUAL DE ESTE PRINCIPIO. El derecho fundamental a la igualdad instituido por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no pretende generar una igualdad matemática y ciega ante las diferentes situaciones que surgen en la realidad, sino que se refiere a una igualdad de trato ante la ley. Si bien el emisor de la norma puede prever situaciones fácticas que requieren un trato diferente, éste debe sustentarse en criterios razonables y objetivos que lo justifiquen, sin dejarlo al capricho o voluntad del legislador. Además, la igualdad designa un concepto relacional y no una cualidad intrínseca, ya que es una relación que se da al menos entre dos personas, objetos o situaciones, y siempre es resultado de un juicio que recae sobre una pluralidad de "términos de comparación", los cuales, así como las características que los distinguen, dependen de la determinación por el sujeto que efectúa dicha comparación, según el punto de vista del escrutinio de igualdad. Así, la determinación del punto desde el cual se establece cuándo una diferencia es relevante será libre mas no arbitraria, y sólo a partir de ella tendrá sentido cualquier juicio de igualdad.

de las instituciones policiales que hayan sido cesados. Lo anterior vuelve aún más precaria la situación jurídica de esta clase de gobernados, a quienes a toda costa se les niega el derecho a ser reconocidos como personas que realizan una labor personal subordinada al servicio del Estado.

Si las instituciones policiales que requieren cesar a uno o varios policías corruptos cumplieran con la garantía de legalidad que debe regir los actos de autoridad, aun cuando los miembros cesados promovieran el juicio de amparo, los tribunales de la Federación les negarían su amparo y protección, pero en lugar de obligar a las instituciones policiales a cumplir con la garantía de legalidad en esta clase de actos, la minuta a discusión opta por violentar el juicio de amparo, prohibiendo a los tribunales encargados de resolver esta clase de controversias, reinstalar o restituir en su puesto a los miembros de estas instituciones.

La iniciativa permite que se cometan actos arbitrarios en contra de los miembros de las instituciones policiales y prohíbe a los tribunales de la Federación conceder amparos, aun cuando resulte evidente que ha sido violada una o varias garantías individuales y, por si fuera poco, pretende que las disposiciones que se apliquen retroactivamente en perjuicio de esta clase de gobernados.

También abordó el tema de los recursos legales y el juicio de amparo, diciendo que “prohíbe a los tribunales federales conceder amparos”, lo que habla claramente de la invasión de atribuciones del poder legislativo hacia el poder judicial, ya que de antemano, explícitamente, se le dicta una norma sobre el sentido de cualquier recurso que o juicio que se le presente, perfeccionando el acto ilegal cometido el mando o autoridad administrativa que lo emitió.

Como se ha venido diciendo, la reforma, distante de mejorar la carrera policial, la inhibe por completo. Materialmente, estar bajo la constante amenaza de despido, lejos de crear certidumbre, crea un sistema de coacción y sumisión total del elemento a los mandos, sin importar lo ilógico, ilegal, y hasta peligroso de sus órdenes.

Por todo lo anterior, la reforma al artículo 123 constitucional que se discute, inhabilita en la práctica la carrera policial, ya que priva a los elementos de los cuerpos de seguridad pública de derechos elementales, sin los cuales no se puede construir ninguna institución profesional, entre otros motivos porque abre las puertas a reformas, a los requisitos de ingreso y permanencia en las instituciones de seguridad pública.

La hipótesis planteada no es meramente teórica, tiene su asiento en la experiencia de numerosas procuradurías locales, señaladamente la del Estado de Morelos, en las que plantillas enteras fueron sustituidas por dóciles a jefes corruptos con resultados devastadores para la seguridad pública.

No escapa a mi vista que existen en la actualidad legislaciones que señalan claramente los requisitos de ingreso y permanencia en las instituciones policiales, pero el problema no son los requisitos, sino la amenaza constante a

la continuidad laboral. Lo errático y discrecional de la aplicación de exámenes a los elementos. Incluso, la secrecía de los resultados de los exámenes practicados, con la consecuencia de incertidumbre hasta en la falta cometida.

El diputado deja una propuesta, a mi parecer mejorada, de cómo podría incluirse en la Constitución la reforma pretendida en dicho momento, incluyendo derechos sociales a garantizar a los policías, así como motivaciones para seguir una carrera policial.

Señoras y señores diputados: esta Cámara debe cumplir con la delicada función constitucional que en este proceso legislativo le corresponde, la de fungir como Cámara de revisión, con la responsabilidad de corregir los vicios de los que adolece la iniciativa de que se discute.

Por todo lo anterior, y con fundamento en el artículo decimonoveno del Acuerdo Reglamentario para las Sesiones del Pleno de la Cámara de Diputados, se propone a este pleno el regreso a las comisiones dictaminadoras de la reforma al artículo 123 de la Constitución General de los Estados Unidos Mexicanos, con la siguiente redacción alternativa:

Artículo 123, apartado B fracción XIII. Los militares, marinos y personal del servicio exterior, se regirán por sus propias leyes; los agentes del Ministerio Público y los miembros de las instituciones policiales de los municipios, entidades federativas y de la Federación, se sujetarán a un régimen laboral especial. La Ley Reglamentaria contendrá normas sobre ingreso, promoción, capacitación, permanencia, causales de cese, así como retiro de estos trabajadores, con el fin de establecer un servicio profesional de carrera, regido por los principios de actuación a los que se refieren los artículos 21 y 113 de esta Constitución.

El siguiente en intervenir, fue el diputado Gerardo Sánchez García, del Partido Revolucionario Institucional. Contrario a la discusión que se venía dando, sus argumentos no fueron de corte jurídico, sino que hizo una defensa política de la reforma. Extraigo la parte que más señala un argumento jurídico.

El dictamen aprobado por el Senado en cuanto a este tema se refiere, y analizado por la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales y de Justicia de esta Cámara de Diputados, busca impulsar el combate del Estado mexicano en contra de la delincuencia, sobre todo de la delincuencia organizada, cuya peligrosidad y riesgos ponen en entredicho la viabilidad de nuestro estado de derecho.

Por ello la modificación constitucional es congruente al interés superior del pueblo, por mantener la defensa de los valores supremos de la convivencia social como son: el orden público, la ética, la paz social, la seguridad de los ciudadanos y otros tantos principios que anhelamos todos los mexicanos.

El propósito de la reforma constitucional es crear un régimen constitucional de excepción para regular el trabajo de quienes por las funciones que desempeñan en su régimen laboral, pueden poner en peligro la seguridad nacional o la seguridad pública, sobre todo, privilegiando el superior interés de la nación.

De esta manera, el artículo en comento permite por una parte cumplir con los objetivos de la carrera policial, ya que no impide en forma alguna que los policías accedan al servicio civil de carrera, en el que se prevean sistemas de selección, ingreso, formación, capacitación, adiestramiento, permanencia y promoción del servicio y, por la otra, se dota a las instituciones policiales de los mecanismos necesarios que permitan la remoción de

aquellos elementos que no cumplan con los requisitos necesarios para la prestación eficaz de un servicio policial.

Por lo antes expuesto, es que nos pronunciamos, los integrantes del grupo parlamentario del PRI, por la aprobación del dictamen antes mencionado, con la seguridad y convicción de que permitirá concretar una vieja y siempre presente aspiración social: premiar y reconocer a los buenos servidores públicos y castigar e impedir que persistan aquellos que han defraudado nuestra confianza.

Como se observa, simplemente posiciona a su bancada, mediante opiniones en pro de la reforma, que realmente no sustenta, más que en la experiencia que pudiera o no existir.

No me evado. Sabemos que es cierto que existen malos elementos y que no se puede esperar a que exista una estadística específica respecto de cuántos son los uniformados corruptos. Pero si debe existir un soporte respecto de las opiniones en las cuales se pretende fundamentar una reforma de este calado.

Sobre todo, al decir que permite la carrera policial, y dota de mecanismos “necesarios” para la remoción de elementos. Dijo que la reforma lo haría, pero no dijo cómo.

Siguió en turno el diputado Abelardo Perales Meléndez, del Partido Acción Nacional. De esta intervención rescato que, como explicación coherente, el legislador panista defendió su punto de vista sobre el de su bancada.

La otra explicación, es que ni siquiera leyó la iniciativa de reforma, por lo que su intervención es de verdad una muestra de las enormes e insalvables distancias que existen entre la política y el derecho.

Estoy en contra de la redacción porque puede llevar a interpretaciones incorrectas que pueden generar inseguridad jurídica o indefinición.

Ya se ha dicho aquí, y en este aspecto considero que el Partido Acción Nacional, y en eso estoy de acuerdo, en cuanto a que no hay una relación laboral entre los policías y las instituciones. La Suprema Corte de Justicia, lo dijo aquí el diputado Creel, habla de una relación administrativa, cuando declaró inconstitucionales los artículos 65 y 66 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República. Es una relación administrativa, porque el artículo 123 en su fracción XIII, se refiere a que los miembros de los cuerpos de seguridad pública se registrarán por sus propias leyes y no por las leyes laborales.

Hay que partir de una serie de principios importantes. Primero, las garantías individuales no son derechos absolutos, el propio artículo 1o. de la Constitución establece restricciones, restricciones que tendrán validez cuando la propia Constitución así las establezca.

Aquí tenemos un primer punto. El legislador dijo estar de acuerdo con su bancada en la relación de los policías y el Estado. Pero la afirmación de que las

llamadas garantías individuales en ese momento no son absolutas, es arriesgada.

Las limitantes que hasta el día de hoy existen para la suspensión de garantías, ahora derechos fundamentales, es una ponderación de derechos. Salvaguardar el bien jurídico mayor vulnerando uno menor, a petición del ejecutivo federal al Congreso de la Unión.

Además, este examen, necesario para llegar a la legitimidad de la suspensión –más no supresión-, requiere de hacer dichos razonamientos jurídico-lógico- teleológicos y dejar totalmente claro el problema a darle solución por el Estado y el término por el que se dará. En este caso, en ningún momento se hace este proceso, sino solo se dice que existen casos, sin acreditar identidad jurídica en ninguno⁴³.

Es cierto también que en el artículo 49 de la Ley Federal del Trabajo, ya se prevé un régimen de no reinstalación, para ciertos grupos de trabajadores, como los empleados de confianza, los eventuales, los domésticos, los que tengan menos de un año de

⁴³ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Artículo 29. En los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública, o de cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto, solamente el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, con la aprobación del Congreso de la Unión o de la Comisión Permanente cuando aquel no estuviere reunido, podrá restringir o suspender en todo el país o en lugar determinado el ejercicio de los derechos y las garantías que fuesen obstáculo para hacer frente, rápida y fácilmente a la situación; pero deberá hacerlo por un tiempo limitado, por medio de prevenciones generales y sin que la restricción o suspensión se contraiga a determinada persona. Si la restricción o suspensión tuviese lugar hallándose el Congreso reunido, éste concederá las autorizaciones que estime necesarias para que el Ejecutivo haga frente a la situación; pero si se verificase en tiempo de receso, se convocará de inmediato al Congreso para que las acuerde.

En los decretos que se expidan, no podrá restringirse ni suspenderse el ejercicio de los derechos a la no discriminación, al reconocimiento de la personalidad jurídica, a la vida, a la integridad personal, a la protección a la familia, al nombre, a la nacionalidad; los derechos de la niñez; los derechos políticos; las libertades de pensamiento, conciencia y de profesar creencia religiosa alguna; el principio de legalidad y retroactividad; la prohibición de la pena de muerte; la prohibición de la esclavitud y la servidumbre; la prohibición de la desaparición forzada y la tortura; ni las garantías judiciales indispensables para la protección de tales derechos.

La restricción o suspensión del ejercicio de los derechos y garantías debe estar fundada y motivada en los términos establecidos por esta Constitución y ser proporcional al peligro a que se hace frente, observando en todo momento los principios de legalidad, racionalidad, proclamación, publicidad y no discriminación.

Cuando se ponga fin a la restricción o suspensión del ejercicio de los derechos y garantías, bien sea por cumplirse el plazo o porque así lo decrete el Congreso, todas las medidas legales y administrativas adoptadas durante su vigencia quedarán sin efecto de forma inmediata. El Ejecutivo no podrá hacer observaciones al decreto mediante el cual el Congreso revoque la restricción o suspensión.

Los decretos expedidos por el Ejecutivo durante la restricción o suspensión, serán revisados de oficio e inmediatamente por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la que deberá pronunciarse con la mayor prontitud sobre su constitucionalidad y validez.

antigüedad y los que están en contacto permanente y directo con el patrón que no tienen derecho a la reinstalación.

En cuanto a la retroactividad se ha dicho también que no la hay, en virtud de que se trata de un precepto constitucional y, de acuerdo a una vieja jurisprudencia, cuando exista aplicación retroactiva de la Constitución, no se quebranta el principio de irretroactividad a que se refiere el artículo 14 de la Constitución.

No se trata de una remoción libre, como aquí equivocadamente se ha señalado, no es una remoción libre, a pesar de que la Constitución establece, por ejemplo, cuando el Presidente de la República tiene facultad para remover libremente a sus secretarios del despacho; aquí no se trata de una remoción libre, porque el propio dictamen menciona que podrá ser removido si no cumple con los requisitos que establece la ley; luego entonces no es libre tal remoción.

Nuevamente se habla de una comparativa con la legislación laboral, de la cual, con la reforma y con el artículo constitucional como estaba, simplemente se les excluía del mismo. Seguimos observando las inexactitudes que hasta la fecha se mantienen en la relación de los policías.

Ya ha quedado claro que la norma constitucional no puede ser retroactiva por estar dentro del mismo rango jerárquico. Pero no puede contravenir la reforma a los preceptos constitucionales ya establecidos.

Y de la legalidad de la remoción, ya también dije que, a mi parecer, si existe la posibilidad de que existan arbitrariedades con esta reforma. La experiencia judicial ya lo ha dejado claro. La remoción libre del presidente a sus secretarios de estado, no tiene identidad jurídica, ni siquiera en el número de personas sujetas a la norma, ni al tipo de actividades que desarrollan.

Pero es en el final de su intervención donde bien a bien no logro desentrañar cuál era su idea, si disentir de su bancada, o simplemente no comprendió el alcance de la reforma que discutía.

Pero, y es aquí donde no estoy de acuerdo con el dictamen, es en cuanto que puede crearse una serie de interpretaciones por los tribunales, porque forzosamente esto se va a llevar ante los tribunales de la Federación, cuando se agote el juicio de amparo por el policía que es afectado por una remoción.

El dictamen dice que: podrán ser removidos de su cargo si no cumplen con los requisitos que las leyes vigentes, en el momento de la remoción, señalen, para permanecer en dichas instituciones, sin que proceda su reinstalación o restitución, cualquiera que sea el medio de defensa o juicio para combatir la remoción.

Aquí es donde podría haber confusión, porque no se precisa con claridad si en el caso de que no se cumpla con esos requisitos o cuando el agente de la policía no cumpla con los requisitos que establezca la ley, bueno, pues ahí se entiende que se justifica la remoción. Pero cuando cumple con esos requisitos y es dado de baja, lógicamente tiene derecho a promover los medios de defensa, porque así como en la Ley Federal del Trabajo se establece el derecho de los trabajadores a ser reinstalados, cuando son

despedidos sin causa justificada, pues aquí sería lo mismo, los policías tendrán derecho a ser reinstalados, si demuestran que la remoción es injustificada, si demuestran que sí tienen los requisitos para desempeñar ese cargo.

E incluso, y aquí es donde veo la diferencia con el artículo 49 de la Ley Federal del Trabajo, en virtud de que tratándose de los trabajadores a que se refiere la Ley del Trabajo, aunque demuestren que el despido es injustificado, no tienen derecho a la reinstalación, pero si los policías demuestran que la remoción es injustificada, sí tienen derecho a la reinstalación.

Sin embargo el texto no es claro y por ese motivo yo propongo que se le dé claridad a la redacción, para que se diga y que no quede lugar a duda, que el agente de policía que es dado de baja sin causa justificada, tenga en todo caso el derecho a un medio de defensa y agotar en su caso el juicio de amparo para reclamar su reinstalación.

Sólo así podría yo aceptar el texto y de otro modo podría interpretarse de modo diferente y crear confusión. Es todo.

Intento ir desmenuzando este discurso. De inicio, señala que la reforma será llevada irremediabilmente ante los tribunales federales, con lo que se observa que la norma se llevará al escrutinio jurisdiccional, diferente a estar seguro de que la reforma es jurídicamente correcta.

Justifica en los requisitos al momento de la remoción la legalidad del acto. Sin embargo, señala que si no se cumple con la legalidad de la baja, es decir, que se emita sin que exista una falta a los requisitos de permanencia, el elemento tendrá medios de defensa para atacar el acto.

Sin embargo, al darse la reforma, no importa que defensa interponga el elemento, no podrá revertir la baja, por lo que resulta contradictorio lo dicho por el diputado. Incluso, es el alma de la reforma que discutían.

Además, la arbitrariedad de la baja se puede actualizar al momento de emitirla ilegalmente, pues de todos modos no se podrá combatir. Entonces, un mando unilateralmente la emitirá. El elemento irá a la jurisdicción competente, pero no podrá lograr que se le reinstale, sólo que se le indemnice.

Después, compara nuevamente con la legislación laboral la situación en la que se pondrá a los policías. Y reitera que, si las causas son injustificadas, el elemento podrá pedir su reinstalación, lo que es el eje central de la reforma pretendida. Por tanto, la comparativa es equivocada en cuanto a la relación del elemento y el Estado, inexacta en la analogía jurídica, y sinsentido respecto de la discusión que se venía dando.

El siguiente en ocupar la tribuna fue el diputado Miguel Ángel Quiroz Pérez. Retoma en el debate lo ya expuesto por los demás oradores. Pero agrega algunas variables jurídicas a la discusión.

Por regla general la relación entre el Estado y los servidores públicos se ha equiparado a una relación de carácter laboral en la que se ha considerado al Estado como un patrón con características especiales. La excepción de dicha equiparación la constituyen los servidores públicos señalados en la fracción XIII del apartado B del artículo 123 constitucional, entre los que se encuentran los miembros de las instituciones policiales. Así, de la propia Constitución se desprende que la relación de estos servidores públicos no es de carácter laboral, ya se ha dicho; se trata de una relación jurídica de otra naturaleza, con las características siguientes:

A. En atención a sus responsabilidades. En atención a sus responsabilidades los integrantes miembros de las instituciones policiales no prestan un trabajo personal subordinado, como ocurre en una relación laboral.

Los miembros de las instituciones policiales tienen como funciones preservar la seguridad pública, prevenir la comisión de infracciones y delitos, así como auxiliar a los agentes del Ministerio Público en la investigación y persecución de delitos.

Los policías, a diferencia de otros servidores públicos, tienen autoridad; realizan actos de imperio y son depositarios de la fuerza pública.

De esta manera, la relación entre las instituciones policiales con sus superiores, es como ya se dijo, de orden jerárquico y no de subordinación.

Como podemos ver, Quiroz Pérez afirmó que la relación de los policías con el Estado es de naturaleza administrativa, por la legislación y razones que ya hemos venido comentando. Pero aumenta a esta situación que los policías tienen diferencia sustancial con los demás servidores públicos, pues tienen autoridad, ejercen actos de imperio y son depositarios de la seguridad pública. Por estos motivos, consideró que el policía no presta servicios personales y subordinados a un patrón.

Es cierto que la Constitución prevé una excepción para estos funcionarios. Pero, como ya expuse en el primer capítulo, por definición y por jurisprudencia, podemos llegar a la conclusión de que el policía sí es un trabajador que presta un servicio personal y directo, con rasgos aún más marcados que cualquier otro de subordinación.

Además, cabe aclarar que cualquier funcionario público ejerce en sus funciones actos de imperio. El Estado, mediante las personas físicas a su cargo, emite actos que poseen características de coercitividad, lo que se traduce en el imperio de sus acciones. Bajo el organigrama estatal, dependiendo de su puesto, posee autoridad.

La diferencia en que se deposite en el policía la seguridad pública, es por qué ese es el encargo específico que se le otorga a este servidor público. Por tanto, lo delicado de su tarea no lo diferencia en su estatus laboral. Es solamente la función específica que el estado le mandata. La jerarquización de puestos dentro de las instituciones policiales es una forma muy propia de organización

de estos cuerpos, pero sus rangos no tienen inferencia dentro del demás aparato estatal, por lo que los argumentos del legislador resultan inexactos.

B. Las funciones propias de las instituciones policiales con autoridad y de imperio, da lugar a que tengan una responsabilidad propia, diferente a la de los demás servidores públicos. Si fueran trabajadores tendrían las mismas responsabilidades de los demás burócratas. Pero no es así, tienen un régimen expresamente previsto en los artículos 21 y 102 de la Constitución.

Así, en el caso de los policías, éstos deben ajustar su actuación, además, a los principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez, que establece la propia Constitución.

Por todo lo anterior, el Estado tiene, con los miembros de las instituciones policiales, una relación de orden administrativo, ya se ha comentado varias veces.

También se ha dicho que la Suprema Corte de Justicia, mediante jurisprudencia firme, ha establecido que los servidores públicos señalados en la fracción XIII del apartado B del artículo 123 constitucional, constituyen una excepción respecto de la regla general consistente en que la relación entre el Estado y los servidores públicos se asimila a una relación laboral a resolver, que la relación jurídica que existe entre dichos servidores públicos y el Estado es de naturaleza netamente administrativa.

La naturaleza jurídica de esta relación, como ya también se ha dicho, permite que dichos servidores públicos puedan ser removidos libremente. En efecto, el solo hecho de que un servidor público de los comprendidos en la fracción XIII del apartado B del artículo 123 constitucional ocupe un cargo, no genera, por sí solo, el derecho a permanecer en el mismo, como sucede en algunos casos, en relación de naturaleza laboral.

En este marco la modificación que se propone en el dictamen que se viene discutiendo es sólo para aclarar y hacer explícito el régimen respecto de los policías.

Las instituciones de seguridad pública tienen un rezago histórico y, por lo tanto, deben depurarse. La redacción actual de la fracción XIII del apartado B del artículo 123 constitucional ha dado lugar a interpretaciones equivocadas que permiten o que han permitido a los elementos que no cumplen con los requisitos constitucionales y que han sido removidos, exigir su reincorporación a los cuerpos policiales.

El legislador coincidió en algunas de las cosas que he mencionado anteriormente. Sobre todo respecto al régimen especial por la naturaleza de sus funciones. Sin embargo, insiste en que la relación administrativa se crea por las características de autoridad, imperio y jerarquización de los cuerpos policiales.

La libre remoción de los elementos debe darse por los requisitos de permanencia, por lo que no debería ser tan “libre” como se señala. La depuración de malos elementos es necesaria y correcta, pero los medios para llegar a ella era los que se discutían.

La carrera policial es un medio eficaz para lograr mejores cuerpos de seguridad pública, cosa de la que eran conscientes la mayoría de los integrantes de esa legislatura.

Por otra parte, no debemos pasar por alto que una buena corporación policial se alcanza mediante la instrumentación de una carrera de esta naturaleza. En este sentido, la remoción de los policías no puede ser arbitraria y sólo sería procedente por las causas y motivos señalados por la ley.

Por ello se propone que, en caso de que la remoción sea incorrecta, proceda indemnizar al agente policial así removido. Esta indemnización evitará injusticias y permitirá depurar los cuerpos policiales.

Disiento del diputado, ya que la indemnización es solo un intento de reparar el mal hecho, pero no existe indemnización suficiente para resarcir la pérdida de un empleo estable. Además, hablar de indemnización, en el sentido literal de la palabra, se refiere a pagar a alguien por la vulneración de algún bien, material o jurídico⁴⁴. Y aquí existen varios bienes jurídicos vulnerados.

La estabilidad en el empleo, es uno de los derechos vulnerados. Se paga la indemnización, al probarse jurisdiccionalmente que fue un despido ilegal o injustificado. Pero dicho pago no resuelve el problema de empleo. Además, el despido y la no reinstalación es sólo un aspecto, como abordaré en el capítulo correspondiente, pues tiene efectos como el registro del elemento en Plataforma México. Por esto, la indemnización solo responde a una parte del ilegal acto y de ninguna manera crea justicia. Debe haber más efectos de una resolución favorable al elemento.

Es importante destacar que la remoción de los policías podrá realizarse por incumplir alguno de los requisitos de permanencia establecidos en las leyes y reglamentos vigentes al momento de efectuarse la remoción, lo que permite concluir que no es suficiente cumplir con los requisitos que estuvieron vigentes en el momento en que el servidor público ingresó a la institución.

La propuesta de reforma al segundo párrafo de la fracción XIII del artículo 123 constitucional, concreta que los miembros de las instituciones policiales de los municipios, entidades federativas, del Distrito Federal, así como de la Federación podrán ser removidos de su cargo si no cumplen con los requisitos que las leyes vigentes señalen en el momento de la remoción para que permanezcan en dichas instituciones.

Se ha dicho acá, por otros compañeros diputados, que esta remoción no es arbitraria ni discrecional, sino que establece las condiciones específicas en que una remoción pueda darse. Deben observarse los principios de calidad, indiscutiblemente; deben ser respetadas las garantías individuales de los miembros de las policías y deben, en todo caso, ser indemnizados.

Por lo que hace a la preocupación de que opere en forma retroactiva una disposición de esta naturaleza, me permito recordar lo que aquí tan exactamente han señalado algunos otros diputados:

⁴⁴ Indemnizar. De indemne e -izar. Resarcir de un daño o perjuicio, generalmente mediante compensación económica. Diccionario de la Real Academia de la Lengua en línea. <http://dle.rae.es/?id=LMrZNIo>

"En materia constitucional y de acuerdo con la interpretación que se ha dado al artículo 14, las disposiciones de carácter constitucional no están sujetas a la condición de retroactividad que establece la propia Constitución."

En mérito de lo anterior, compañeros diputados, les exhorto a que con el voto de cada uno de ustedes se apruebe la reforma que propone el Presidente de la República y que fue turnada mediante minuta por el Senado de la República.

Observamos que sigue en la misma línea que lo que se ha venido debatiendo a favor de la reforma. Sin embargo, repito, los requisitos de permanencia, cada vez que se modifiquen, debe ir acompañado de la capacitación constante que previamente debe haber impartido el estado al policía. Pensarlo diferente, sería una muestra del movimiento eminentemente político que representaría la reforma.

Si existe la capacitación constante antes de cada reforma a los requisitos de permanencia, ningún elemento debería estar fuera de ellos, lo que realmente fortalecería la carrera policial. Sólo en caso de faltas disciplinarias graves o de delitos, los elementos podrían ser dados de baja legalmente. En la práctica, sabemos que esto no funciona así. Abordaré este tema mayormente también en el capítulo de conclusiones de esta investigación.

Fue el turno del diputado Luis Rojas Chávez del Partido de la Revolución Democrática. Se pronunció en contra de la reforma. Y sus argumentos me parecen certeros y contundentes. Concisos. Y sobre todo, continuando las ideas que se habían ido presentando para fundamentar conclusiones de todo lo dicho.

Es verdad que se vive en un clima de creciente inseguridad. Ciertamente es que la sociedad demanda policías que sean garantes de la seguridad pública y por lo mismo es apremiante la necesidad de trazar nuevas estrategias para detener este clima compulsivo de violencia y, por lo tanto, es razonable que los cuerpos policíacos deben ser depurados y es correcta la apreciación de que algunos policías no solamente deberían ser cesados sino consignados, procesados y condenados por su proceder delictivo.

Pero estos imperativos no deben servir de pretexto para vulnerar y trastocar nuestro sistema jurídico, como lo pretende la iniciativa presidencial, de modificar el artículo 123 apartado B, fracción XIII.

En primer lugar, la pretendida reforma ubica a los intransigentes de las instituciones policiales en circunstancias de excepción, negándoles de manera arbitraria las garantías individuales que el artículo 1o. constitucional, otorga a todos los individuos.

Una segunda aberración de esa iniciativa, es negar la naturaleza de la relación laboral que existe entre la autoridad y cada uno de los policías, cuando es claro que existe un trabajo subordinado y remunerado, circunstancia que conduce al necesario reconocimiento de los derechos laborales de estos trabajadores.

Como tercera ofensa a nuestra norma fundamental, la iniciativa de referencia pretende burlar el principio de retroactividad en la aplicación de las leyes, consagrado en el artículo 14 de nuestro máximo ordenamiento.

Aquí observamos que los argumentos jurídicos, basados en los mismos preceptos constitucionales, y que se habían venido mencionando en todo el debate, se precisan de manera clara. Se deja claro que no es la intención al votar en contra de la reforma, bloquear la depuración y profesionalización de los cuerpos policiales. Simplemente se deja claro que no es el camino, ya que no se puede combatir la ilegalidad, con ilegalidad “legalizada” por el Estado.

Además, exhibe que la conculcación de derechos fundamentales no sólo se aplicará a los malos elementos, sino que afectará a todos los policías del país. Y antes de ser policías, son ciudadanos mexicanos, con todos los derechos y prerrogativas que la Constitución prevé para cualquier otra persona.

En efecto, en el texto de la reforma se establece que los elementos de seguridad pública podrán ser removidos de su cargo si no cumplen con los requisitos de las leyes vigentes en el momento de su remoción. Bajo esa circunstancia el destino laboral de los trabajadores adscritos a los órganos de seguridad pública queda en la total incertidumbre. Así, una persona empleada en esa actividad siempre estará en duda de cuáles serán los requisitos de la ley del mañana.

Más aún, la palabra "podrán", nos da a entender que no necesariamente serán removidos en el supuesto que no cumplan con los requisitos de las leyes del futuro, reproduciendo con ello el sistema de crear leyes que permitan diversas interpretaciones con el fin de aplicarlas, según el interés dominante.

Como lo señala Rojas Chávez, la palabra “podrán” implica discrecionalidad, lo que acredita el corte político, inclinado al interés dominante, y no legal de la reforma que se proponía. Así, sólo a quienes la autoridad administrativa o mando desee dar de baja, serán el blanco de estos procedimientos, pudiendo resguardar válidamente a los elementos que se sometan a las condiciones que se les impongan, pues la norma no les obliga a hacer un escrutinio de todo el personal.

Los legisladores no podemos ser cómplices de la malformación jurídica, no podemos facultar a las autoridades administrativas para que realicen los actos de autoridad más aberrantes y anticipadamente se cancele la posibilidad de que esos actos sean combatidos mediante el juicio de garantía y nunca será suficiente el argumento para aprobar la iniciativa que nos envía a revisión el Senado de la República, que mediante el ejercicio de la acción constitucional diversos policías hayan sido restituidos en su cargo.

En esos casos la razón se ha debido a que fueron violadas las garantías individuales y no se puede suplir la torpeza de quienes administran el cuerpo policiaco y de sus abogados al momento de aplicar los ordenamientos que regulan los procedimientos para remover de su cargo a un mal policía, a costa de negar el beneficio de las garantías a que todos los individuos tienen este derecho.

Por eso, invito a todos mis compañeros diputados a que razonen su voto y no cumplan y no participen de acuerdo a los intereses que vienen del Ejecutivo.

Efectivamente, con esta reforma se vulneraba totalmente el derecho fundamental del acceso a la justicia, mediante un recurso efectivo y mediato, pues el resultado de cualquier procedimiento jurisdiccional estaba predictado en la misma norma constitucional. Por ello, lo razonable de que, si el efectivo tenía razón, se le restituyera en su encargo.

En cuanto a suplir la deficiencia de los actos administrativos, resulta ilegal e ilógico perfeccionar los actos de autoridad. Mucho menos, cuando en la materia administrativa, no existe la suplencia de la queja deficiente, salvo casos muy específicos. Esto, además de ilegal, procesalmente no tendría ninguna coherencia. Insisto. Retomaré todos estos argumentos en el capítulo correspondiente.

Fue turno nuevamente del diputado Felipe Urbiola Ledesma del Partido Acción Nacional, quien prácticamente repitió los argumentos de su anterior intervención, invitando a los demás legisladores a analizar su postura contraria a la reforma.

Se vuelve a apoyar en la idea de cambiar el perfil del policía mediante la legislación y los requisitos de ingreso y permanencia, así como con voluntad política de quienes toman las decisiones sobre sus condiciones laborales. Sin embargo, dice que las policías están mal por “propia naturaleza”, ya que no tienen un marco legal que les permita desarrollarse de otra manera.

En primer lugar, queremos cambiar el estado de cosas de lo que sucede con las policías en la nación mexicana. Las policías actualmente son ineficientes por propia naturaleza, es decir, no hay una estructura jurídica adecuada que les permita ser eficientes en el cumplimiento de la responsabilidad. Hay una serie de vicios que la práctica y que la propia ley ha permitido hasta la fecha, que nos ha hecho tener policías de muy bajo perfil, policías que no cumplen con las expectativas que el pueblo mexicano está reclamando, para que tenga guardianes del orden público.

Tenemos en la mayoría de los casos jornadas de trabajo de 24 por 24, 24 horas de trabajo por 24 horas de descanso. Tenemos salarios mínimos, salarios muy escasos para la policía, tenemos una disciplina que obedece más al capricho de los mandos superiores que a una disciplina adecuada para el cumplimiento de sus funciones. No hay

capacitación, es muy escasa o deficiente, no hay equipamiento adecuado, esto es lo que tenemos que revertir e implica varias cosas, primero, una reforma legal y, en segundo lugar, una reforma en la actitud y en la voluntad de aquellos que se encargan de los destinos de las policías.

Son interesantes las observaciones hechas por el legislador sobre las condiciones en las que se desarrolla la tarea policial. Pero no explica cómo la reforma solucionaría los conflictos que menciona, sobre todo porque salvo la cuestión de los mandos, todos los demás conflictos son monetarios.

Vuelve a tratar el tema de la irretroactividad de la norma, definiéndola como la aplicación de legislación a actos y hechos anteriores a su vigencia. Pero al explicarlo en el caso de la reforma, habla de legislaciones futuras que aplicarán a la permanencia de funcionarios que ya están en el servicio.

Estamos de acuerdo en que no haya retroactividad en la aplicación de las disposiciones legales, en que no haya arbitrariedad en la aplicación de los mismos y que no exista discriminación a las personas en función de la actividad que realizan, es decir, por el hecho de ser policías, pero vale la pena aclarar que éstos "nos" a los cuales hago referencia, se cumplen con la actual propuesta de reforma al artículo 123.

La retroactividad se ha confundido en este momento, es la aplicación de una nueva norma a actos o hechos anteriores a la vigencia de la misma. La retroactividad que se ha estado discutiendo aquí no es la reforma al 123, sino a la posible existencia de leyes que van a emitir este Congreso o los congresos locales, que van a establecer nuevos requisitos para ser policía, que serán aplicables para aquellos que ya están desempeñando la función y que les limita en continuar en la actividad policiaca que venían desempeñando, esto no puede ser interpretado como retroactividad.

Como he venido diciendo, por la jurisprudencia generada sobre el tema, además de las diferentes posturas con que se puede examinar esta situación, puede ser un tema que requiera abundar.

Sin embargo, pienso que existe la retroactividad de las posibles normas que se expedirían, las cuales siempre pedirían, por lógica, mayores requisitos para la permanencia del elemento.

Urbiola Ledesma insiste en que con la reforma, se creaba una figura diversa de terminación de la relación laboral del funcionario, a la que denomina "remoción", por lo que no existiría un despido injustificado, y por ende, no se podría llegar de ningún modo a la reinstalación.

En primer lugar la existencia de la figura de la remoción, actualmente las relaciones de trabajo solamente pueden terminar por la renuncia de los individuos o por el despido, sea este justificado o injustificado; en el caso de que el despido sea injustificado procede

demandar ante la autoridad laboral el que se respeten los derechos de los individuos y ante esa demanda lo que sucede es que el juez, concediendo la razón al trabajador ordena la reinstalación del mismo o en su caso, la indemnización, esto continuará.

Lo que ahora sucede es que se queda la figura de la remoción, que no es por despido por lo que se le separa del cargo, sino porque no cumple requisitos que la ley establece. Ante la remoción, se fija que serán los requisitos que la ley establezca los que puedan dar causa a la remoción y en este sentido vale la pena aclarar que es otra figura que crea el artículo 123.

No puedo estar de acuerdo con este argumento, ya que la llamada remoción, es otra manera de nombrar a la lisa y llana excepción que se estaba haciendo respecto de los derechos laborales de estos funcionarios públicos y hacerla concordar con la naturaleza administrativa que se dice mantienen los cuerpos de seguridad pública y el Estado.

Cambiar el nombre a una situación, no puede evadirnos de su propia naturaleza. Y esa simulación, a mi parecer, es lo que se venía discutiendo al hablar en pro de la reforma.

Incluso, creo que poco a poco se fue buscando como reforzar la debilidad de los argumentos en favor de la modificación constitucional, ya que el diputado afirmaba que los requisitos de permanencia podían reducirse en las reformas a las legislaciones secundarias que los contuvieran.

Esto resulta ilógico, ya que la profesionalización y modernización que se pretendía lograr, siempre implicaría solicitar mayor capacitación de los elementos, física e intelectualmente.

Actualmente hay una gran cantidad de leyes orgánicas tanto de procuradurías como de policías en los diferentes estados y en la legislación federal y estas legislaciones establecen los requisitos para pertenecer a estas corporaciones. Hoy la reforma constitucional obligaría a los legisladores a que creen un nuevo tipo de requisitos, requisitos para la permanencia en los cargos de policías y quiero poner un ejemplo en seguimiento de lo que dije en mi primera intervención.

Si se establece un requisito de incrementar las condiciones de educación, los niveles educativos que deben de tener los policías, los requisitos de permanencia no necesariamente tienen que ser los mismos sino que pueden ser incluso menores, pero suficientes como para que incrementemos la capacidad o las posibilidades que tengan los policías en el desempeño de sus funciones.

Por otra parte, estos requisitos de permanencia garantizan que todos los que se conserven al servicio de la ciudadanía en el ejercicio de la actividad policiaca, cumplan con un perfil mínimo y profesional que les permita desempeñar las funciones.

Nuevamente se habla sobre la carrera policial, y defiende el diputado su postura de que la reforma no coarta este desarrollo, sino que lo alienta y norma. Explica, que la Constitución sólo fijará la generalidad, pero las legislaciones

secundarias son las que tendrán que reglamentar específicamente requisitos y faltas.

Pero si la norma constitucional prohíbe terminantemente algo, las legislaciones secundarias no podrán implementarlo. Las leyes sólo amplían lo mandado en la Carta Magna, no lo pueden contrariar.

Se habla de la carrera policial como si se estuviera cancelando la posibilidad, pero aquí viene a cuento la posición que comento en un principio, la carrera policial no está impedida con la reforma constitucional, pero el servicio civil de carrera policiaca debe de estar en las leyes orgánicas, en las leyes secundarias, no en la disposición constitucional y ese servicio civil de carrera debe de darle a la ciudadanía el perfil del policía que necesitamos para el cumplimiento de las funciones y no el perfil del actual policía.

Todos coincidimos en que la mayoría de los policías no tienen la capacidad y que además tienen deformaciones de carrera lógicas como consecuencia de las circunstancias que vivimos.

Esto es lo que queremos evitar, queremos evitar esas malas policías que por diseño de ley y por falta de voluntad se están dando en la actualidad y esto lo podemos lograr con estas reformas.

Continúa el legislador agregando argumentos tendientes a reforzar su discurso anterior. Ya se había tocado en el debate el tema de la diferenciación de trabajadores. Pero incluso termina poniéndose de ejemplo, como diputado, en los diferentes regímenes laborales. Claro, con la enorme diferencia que, a decir de él mismo, “la costumbre” le otorgue todos los beneficios que posee un trabajador.

Yo creo que la diferencia que se pretende hacer con los trabajadores policiacos no debe de asustarnos, el mismo diputado Abelardo Perales que habló en contra, clarificaba que hay diferentes exposiciones, diferentes tratos o modalidades que se le dan a los trabajadores; es más, nosotros mismos como diputados tenemos un trato diferenciado respecto de la ley.

No existe una relación laboral en nuestra circunstancia especial y no podemos exigir algunas prestaciones como son vacaciones, aguinaldo etcétera, por más que la costumbre nos otorgue un aguinaldo o nos conceda periodos en los cuales no sesionamos pero la característica y el trato que nos da la ley a nuestra condición, a nuestro status de diputados, es diferenciado como una necesidad de acuerdo con las funciones que desempeñamos, es el mismo caso para aquellos que se dedican a la actividad policiaca.

No creo que sea posible la comparativa entre trabajadores de ambos apartados del artículo 123 constitucional para ejemplificar el trato diferenciado que pretende evidenciar el diputado, puesto que, el caso específico es de

trabajadores que se excluye de cualquier régimen laboral, no las diferencias inherentes a la naturaleza del patrón de cada uno de estos empleados.

El mismo artículo 123 es muestra de ello. El artículo 123 tiene dos apartados y le da un trato diferenciado a uno y a otros, a los que pertenecen al apartado A como a los que pertenecen al apartado B, pero también como se señalaban aquí, derechos inferiores de aquellos que estaban en el apartado B, hay también derechos superiores de los que están en el apartado B.

Y en este sentido recuerdo una prestación de seguridad social, que es el derecho que se tiene a recibir préstamos por parte del ISSSTE, situación que no sucede a los trabajadores que están afiliados al Instituto Mexicano del Seguro Social. Esto es una necesidad de acuerdo con las condiciones y características de las diferentes actividades.

Ya traté en varios momentos la llamada figura de la remoción del cargo, en la que insiste el legislador. Repito mi pensar a este respecto. No por ponerle otro nombre a un acto podemos desvirtuar su naturaleza.

Por otro lado, dice por aquí que se prohíbe la reinstalación a los cesados; no se trata de cesarlos, se trata de removerlos del cargo. El cese se da cuando una persona ha actuado mal; el cese es cuando ha cometido un acto delictivo o incumple con sus obligaciones. En este caso estamos hablando de la remoción del cargo, porque no cumple con los requisitos de ley y en este sentido yo sí quiero ser muy enfático.

El final entero de la intervención del diputado Urbiola Ledesma es el claro ejemplo del por qué me sentí en la total necesidad de partir mi investigación del análisis del debate legislativo de esta reforma.

A mi manera de verlo, es una clara demostración de la falta de preparación e interés de parte de los legisladores en los temas que se ponen a su consideración, y de la enorme consideración que demuestran por los temas que sí son de su interés, ya sea político, ya sea personal, ya sea electoral.

Por último, hacer un breve repaso de la relación del tercer párrafo de la fracción XIII del apartado B del artículo 123, que dice lo siguiente:

"Los miembros de las instituciones policiales de los municipios, entidades federativas, del Distrito Federal, así como de la Federación, es decir, todos los que se dediquen a la actividad policiaca podrán ser removidos de su cargo si no cumplen con los requisitos que las leyes establecen". Esto debe de quedar claro, la única causa por la cual pueden ser removidos es el incumplimiento de requisitos. Esta disposición constitucional no es aplicable para aquellos que cometen actos delictivos o que violentan o incumplen con su función, para eso existen otras disposiciones: las leyes adecuadas, las leyes orgánicas y en algunos casos las de los prestadores de servidores públicos.

Dice: "las leyes vigentes en el momento de la remoción, (...) señalen para permanecer no para pertenecer, para permanecer en dichas instituciones."

Ahora bien, la siguiente parte del artículo causa mucha confusión y de lo que voy a argumentar le voy a pedir al diputado Abelardo y a todos aquellos que están en contra

por la deficiencia en la redacción, que modifiquen el sentido de su voto, porque creo que quedan satisfechas las inquietudes.

Dice: "sin que proceda su reinstalación o restitución, cualquiera que sea el juicio o medio de defensa para combatir la remoción". Estamos hablando solamente del supuesto de aquellos que no cumplen con los requisitos; en consecuencia, en lo que quiso la Cámara de origen enfatizar, fue que conservan el derecho a presentar los recursos que la ley prevea para poder atacar aquel acto que va en contra de sus propios derechos o intereses, es decir, el juicio o cualquier medio de defensa que pudiera existir.

Entonces, así vamos con lo planteado en líneas anteriores. Los policías podrán ser removidos de su cargo "únicamente" por el incumplimiento de requisitos que las leyes establecen. Al parecer nunca revisó el número y calidad de dichos requisitos en primer lugar. Además, señala que para quienes incurran en delitos, existe legislación diversa que les aplica. Como le aplica a toda la población del país, sea o no parte de las fuerzas policiacas. Ni que decir de su referencia a leyes orgánicas o de prestadores de servicios, ya que en ambos casos se habla de trabajadores, calidad que el diputado pretendía quitarle a los elementos mediante esta reforma constitucional.

Pero inmediatamente relaciona que son los requisitos para permanecer, no para pertenecer. Lo anterior implica que quien ya tiene un empleo como policía, obtenido legalmente, ya no lo tendrá por los requisitos que se fijan en cualquier momento para su permanencia. En ningún momento habla de lograr mejorar a ningún efectivo, sino de retirarlos solamente, lo que era su primordial justificación de necesidad de la reforma.

Y para rematar esta parte de su intervención, dijo que la cámara de origen era clara diciendo que quienes sean retirados por cualquier situación que no sea el incumplimiento de requisitos para permanencia, tendrán a mano los recursos legales necesarios para su defensa y, en su caso, su reinstalación.

Aquí reflexiono. Pensé en algún caso en el cual, fuera de la comisión de un delito, se podría hablar de una baja por algo diferente a un requisito de permanencia. Desobedecer órdenes, escapar de un arresto, no tener las aptitudes físicas requeridas, carecer de conocimientos específicos para el desempeño de las labores, faltar a sus labores. ¿Cuál de estos casos no es un incumplimiento de requisitos para permanencia en el servicio? ¿Existe algún caso, aparte de la comisión de un delito? ¿Un tribunal federal ordenaría la reinstalación del elemento al ganar el supuesto juicio o recurso legal propuesto?

Las respuestas a las interrogantes anteriores son ninguno, no y nuevamente no. Pero este fue el planteamiento del diputado.

A pesar de que la obligatoriedad de los exámenes de control y confianza (certificaciones y evaluaciones) como requisito de permanencia se dieron casi 10 años después de esta reforma, siempre existieron sus similares en cada Estado y en la misma Federación. Y mientras no existían estos procesos estandarizados, fueron tan grandes los vacíos legales, que dejaron en manos de cada mando policial el trabajo de todos sus subordinados, con decisión sobre ellos total en cuanto a qué era en cada caso un requisito de permanencia.

Y en esas condiciones tienen que acreditar que sí cumplen con los requisitos y procede absolutamente la reinstalación.

Esta afirmación anterior, contraria a su propia propuesta, me parece una burla total a quienes depositaron un voto en su favor para nombrarle representante popular. Y si retomo las evaluaciones de control y confianza a las que referí líneas atrás, esto es difícil de creer que se haya dicho, ya que ni siquiera es necesario saber qué requisito no se cumplió. El elemento nunca podrá conocer sus aciertos o errores, solo el resultado de estas evaluaciones, que consiste en aprobó o no aprobó.

Pero abunda sobre la interpretación de la reforma y sus similitudes con casos laborales, los cuales no tienen ninguna analogía según la reforma que el diputado promovía, y que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido en sus criterios que no se pueden aplicar de ninguna manera -los principios laborales, por la misma naturaleza de la relación administrativa que une a los policías con el Estado-, pero a los que ha acudido constantemente para resolver -por analogía- las bajas de personal de las instituciones de seguridad pública, como indemnizaciones por 90 días de salario o los perjuicios a los elementos, equiparados a sus sueldos durante el tiempo que dure el juicio y hasta la liquidación de la sentencia.

Ahora bien, la deficiencia en la redacción en este momento está siendo salvada, ¿por qué?.. porque lo que estamos argumentando en este momento van a ser elementos que debe de tomar en cuenta el juzgador para poder interpretar la norma y en consecuencia queda claro que aquel que cumpla los requisitos (sic) no podrá ser removido del cargo, y otra cosa más, dice: "y en su caso, sólo procederá la indemnización" ...¿en qué caso?..

en el caso en el que no cumpla con los requisitos porque, insisto, seguimos en este supuesto y es lo que está ordenando.

Según la interpretación de este legislador, si no incumplen, no pueden ser removidos. Lo anterior parece escucharse bien. Incluso, lógico. Pero además que el caso en que procede la indemnización, es cuando se incumpla con los requisitos que las leyes aplicables en el momento de la baja le exijan al elemento. Es decir, la indemnización es un premio a su incumplimiento, a decir del legislador.

Una cosa simpática se resulta de la interpretación o de la aplicación de esta reforma constitucional: actualmente, cualquier trabajador que demanda por la vía laboral, en el momento en el que gane el juicio, ... en el momento en el que gane el juicio, procede su reinstalación o su indemnización; en este caso, en el momento en el que un trabajador pierde el juicio, el juez ordenará su indemnización. ¿Por qué pierde el juicio? Porque no cumple con los requisitos, pero el juez estará obligado a reconocer su derecho a la indemnización; cambia aquí el esquema.

"Señor, no tienes razón en lo que estás planteando. No cumples con los requisitos de la ley, pero sí tienes derecho, por disposición del 123, a ser indemnizado y deberás de ser indemnizado." Y esto que quede claro y esto que se anote, porque así es como debe de resultar.

Si gana el juicio, el juez ordenará la reinstalación porque si cumple con los requisitos de ley. Si perdemos de vista que estamos aquí hablando de cumplir o no cumplir con los requisitos de ley, nos equivocamos en el análisis y en la interpretación de la ley y nos metemos a ver si el hombre tiene o no tiene actos delictivos, cumple o incumple con su función, ése no es el caso de lo que estamos legislando en este momento.

Resulta jurídicamente ilógica la interpretación del legislador, puesto que la indemnización procede al demostrar la ilicitud de la baja del elemento policial, pero por la imposibilidad de reinstalarle, conforme a la reforma que aprobó el diputado en ese momento, es que se da su reinstalación. Si la baja fue legal, el elemento no tendrá derecho de ninguna manera a indemnización alguna. Errónea nuevamente la postura del diputado.

Yo quisiera decir también que coincido en esa inquietud de la mala redacción y en este sentido voy a hacer una propuesta, una propuesta que va dirigida a la Comisión de Redacción y Estilo, que creo que puede modificar la redacción para hacerla más clara, sin cambiar el sentido de la aprobación que hagamos y en consecuencia procederá de inmediato al trámite que debe de continuar ante las legislaturas de los estados.

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

Creo que con esto se clarifica más el sentido de la reforma y nos permite cumplir con el objetivo que planteamos.

Con esta clarificación de redacción, a decir del diputado, quedaba salvado cualquier malentendido en la reforma. Pero no toca de ninguna manera ya el fondo o sentido en el que se presentaba la modificación constitucional.

El diputado Rosalío Hernández Beltrán fue el siguiente en tomar la palabra. Este legislador, retoma los mismos conceptos legales que yo ya he planteado en el capítulo primero de esta investigación para llamar a la reflexión sobre si existe o no una relación laboral entre los elementos de policía y el Estado mexicano, y por tanto, el policía tiene la calidad de trabajador.

Además, coincide con el de la voz en que los legisladores estaban yendo más allá de lo que la misma norma constitucional les permitía, tanto legal como de manera ética, ya que la intención del constituyente original era elevar a rango constitucional el derecho de todo trabajador de México, no separar por categorías los derechos a los que deberían acceder dependiendo de su actividad.

Es claro que la naturaleza de algunas actividades requieren normativas específicas, pero no existe el elemento de razonabilidad necesario para menoscabar las prerrogativas que ostenta una persona al ofrecer sus servicios laborales en comparación con los demás, al hablar específicamente de los policías y el no considerarlos trabajadores.

Cuando el Constituyente de 1917, a quienes honramos en este muro en la parte de arriba, elevaron a rango constitucional el artículo 123 o el derecho social del trabajo, lo hicieron plenamente convencidos de que ese artículo normaría las relaciones obrero-patronales de todos los centros de trabajo en este país, independientemente de que fueran administrados por representantes del sector privado, del sector público o en su caso del sector social. Para ellos estaba claro que ante la ley no debería de haber trabajadores de primera, de segunda y tercera categoría. Eran y fueron respetuosos de lo establecido en el artículo 1o. de nuestra Carta Magna, que a la letra dice:

"En los Estados Unidos Mexicanos todo individuo gozará de las garantías que otorga esta Constitución, las cuales no podrán restringirse ni suspenderse, sino en los casos y con las condiciones que ella misma establece."

Fueron los legisladores que emitieron las leyes reglamentarias del artículo 123 los que desnaturalizaron el espíritu del artículo 123, éstos que emitieron aquella ley reglamentaria de 1931 y que incluyeron en el artículo 2o. de esa ley, que los trabajadores al servicio del Estado no serían normados por el artículo 123, los excluyeron y fue gracias a la polémica desatada en aquel entonces por los constituyentes que aún vivían y sobre todo por los trabajadores al servicio del Estado y gracias también, por qué no decirlo, a que en aquellos años gobernaba un gran presidente, el general Lázaro Cárdenas, con una alta sensibilidad humana y política, que fue cuando se emitió el llamado Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, otorgándoles la categoría de

trabajadores y quedando muy claro que el sector gubernamental era patrón y entonces nació la relación obrero-patronal entre los trabajadores al servicio del Estado.

Como vemos, el diputado Hernández también retoma la idea de este multicitado estatuto de los trabajadores al servicio del Estado, en el cual ya se hacía una discriminación a las fuerzas armadas y policiales, en su artículo quinto.

Es de resaltarse que en el estatuto se menciona que las policías estarán sujetas a un estatuto especial para estos cuerpos, pero hasta la fecha me ha sido imposible encontrar una sola legislación publicada al respecto.

Si esto es así, resulta que, como en la actualidad, sólo se han ido sumando menoscabos a los derechos de los cuerpos policiales, además de sumarles obligaciones en las legislaciones actuales, sin que se elabore un catálogo de cómo se les otorgarán derechos laborales fundamentales. Es simple cerciorarnos de esto, al leer la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública o sus equivalentes de cada Estado del país.

Ese estatuto normó las relaciones obrero-patronales de los trabajadores al servicio del Estado hasta 1960 y otra vez, por eso es cierto cuando los trabajadores dicen que nunca se les ha regalado nada, gracias a las luchas ferrocarrileras de 1958 y 1959, a las luchas de los maestros, a las luchas de los médicos, de correos, telegrafistas en los primeros años de la década de 1960, que el gobierno de aquel entonces se vio obligado a que ese estatuto se elevara a rango constitucional, naciendo así el apartado B del artículo 123 constitucional.

Nació integrándose con XIV fracciones y, una de ellas, la número XIII, motivo de discusión en estos momentos, otra vez excluyó a los trabajadores al servicio del sector militar, al servicio de relaciones exteriores, al servicio de las instituciones policiacas y los trabajadores al servicio de la marina; dice que a éstos no los considera como trabajadores.

Pero, ¿qué entendemos entonces como trabajadores? ¿Acaso quienes trabajan en estas instituciones no están sujetos a un salario, a una orden? ¿Qué nos dice la ley para definir qué entendemos por trabajador?

Con estas preguntas, las cuales como ya dije he pretendido responder en el primer capítulo de este trabajo, se forma el argumento más firme contra la reforma que se pretendía.

Repito. La naturaleza de una actividad o de cualquier concepto no puede cambiar sólo por nombrarle con de manera diferente, por lo que decir que existe una relación administrativa entre los cuerpos policiales y el Estado mexicano en vez de llamarle relación laboral, no muta tampoco las características de esta.

El artículo 8o. de la Ley Federal del Trabajo, dice: "...trabajador es la persona física que presta a otra física o moral un trabajo personal subordinado. Para los efectos de esta disposición, se entiende por trabajo toda actividad humana, intelectual o material, independientemente del grado de preparación técnica requerido por cada profesión u oficio".

Está clarísimo que ellos son trabajadores, de acuerdo a esta definición.

¿Qué se entiende por patrón? Patrón es la persona física o moral que utiliza los servicios de uno o varios trabajadores.

¿Qué debemos entender por relación de trabajo? Según el artículo 20 de la Ley Federal del Trabajo, dice lo siguiente: "...se entiende por relación de trabajo cualquiera que sea el acto que le dé origen a una prestación de un trabajo personal subordinado a una persona mediante el pago de un salario".

Es evidente que los miembros de los cuerpos de seguridad pública se encuentran subordinados a alguien, que prestan su servicio de manera personal y además que reciben una retribución por la labor realizada y, por ende, son trabajadores y existe una relación laboral.

Estos razonamientos son simples pero fuertes. Las características y la funcionalidad de la relación de los cuerpos policiales y el Estado mexicano, es de una relación laboral. Las diversas posturas en contra de esto, quitan o agregan elementos a la misma relación en aras de argumentar su afirmación, buscando desnaturalizar el vínculo de trabajo.

Con esta idea, el legislador llama a sus pares a que se subsane la situación. En primer lugar, frenar la reforma como se había planteado. Por otra parte, corregir la situación laboral de los cuerpos policiacos.

Esta injusticia la podemos subsanar si esta legislatura tiene la sensibilidad y sobre todo la voluntad política para hacerlo, basta aprovechar la iniciativa presidencial presentada el 10 de diciembre del año pasado, a través de la Cámara de Senadores, con la que se pretende restringir aún más los derechos constitucionales de estos mexicanos, pues con ella se pretende negarles el derecho a que se les conceda el amparo y protección de los tribunales de la Federación, cuando resulta evidente que se violaron en su perjuicio garantías individuales.

Veamos lo que dice la referida iniciativa: "los miembros de las instituciones policiales de los municipios, entidades federativas, del Distrito Federal, así como de la Federación, podrán ser removidos de su cargo si no cumplen con los requisitos que las leyes vigentes en el momento de su remoción señalen para permanecer en dichas instituciones, sin que proceda su reinstalación o restitución, cualquiera que sea el juicio o medio de defensa para combatir la remoción y en su caso sólo procederá la indemnización.

Compañeras y compañeros legisladores: si aprobamos esta modificación a la fracción XIII del apartado B del artículo 123, seremos cómplices de una decisión anticonstitucional e injusta. Anticonstitucional porque a estos mexicanos no solamente se les niega su derecho al trabajo, a la estabilidad en el empleo, sino también su garantía de amparo, único recurso legal que ahora tienen para defenderse de un despido injustificado, en virtud de que al ser considerados sujetos administrativos se tiene el recurso de amparo ante un acto de autoridad que se considere injusto; pero si la aprobamos, ya no lo tendrán, será una decisión injusta porque a todo mexicano que se le niegue el trabajo sin justificación, es permitir arbitrariedades y condenarlos a la miseria. Vale la pena aclarar que no estamos defendiendo policías corruptos, policías cuyos actos se alejan de los principios que deben acatar. Ninguna persona podría estar de acuerdo en permitirles que sigan dañando con su conducta al pueblo mexicano.

A pesar de no ser nada técnico en su discurso, logra transmitir la idea de la injusticia en la cual se mantenía a los policías en sus labores. La garantía de una defensa contra actos que vulneren su esfera jurídica, así como la estabilidad en el empleo son derechos que logran el desarrollo correcto de los individuos dentro de una sociedad actual. Resulta ilógico quitarle estas prerrogativas a un sector de la población por el simple hecho de la actividad que desarrollan. Más aún, si a ese sector es a quien preparas y le encomiendas la seguridad de toda la demás población.

Nos pronunciamos porque los cuerpos policiales sean saneados de esos malos elementos; pero no estamos de acuerdo en que se violen garantías individuales en aras de conseguir ese objetivo, porque de esa manera sólo daremos paso a que se cometan actos injustos.

¿Qué sentido tiene, compañeras y compañeros legisladores, que cuando se entera esta Cámara de Diputados u otras cámaras del interior de la República, de que algún policía ha sido víctima del hampa organizada, de manera muy solemne les brindemos un minuto de silencio o sea, si no somos capaces de garantizarles su derecho al trabajo y a la estabilidad en el empleo?

¿Cómo podemos exigirles, con qué autoridad moral, profesionalismo, honradez y eficiencia en su actividad, si no les garantizamos su derecho al trabajo y a la estabilidad en el mismo?

Por eso es que refrendo la propuesta que hacemos en la fracción parlamentaria del Partido de la Revolución Democrática, nuestra propuesta es que les reconozcamos a los trabajadores al servicio de las instituciones policíacas su carácter de trabajadores y a los administradores su carácter de patrón y les reconozcamos que existe una relación laboral; así no estaremos traicionando a unos cuantos metros la memoria de los Constituyentes de 1917.

El discurso es honesto y posiciona no sólo derechos de un trabajador, sino que pretende humanizar la función policial mediante la empatía. Estos servidores públicos también son personas con familias, necesidades, rutinas, como cualquier otro ciudadano. Con una diferencia enorme: su trabajo es arriesgar su integridad en todo momento por cuidar la de todos lo demás.

¿Cómo exigir no sólo una labor eficiente, sino el compromiso con dicha labor, mientras les vulneramos necesidades básicas de desarrollo personal y familiar? Esta es una premisa olvidada por las autoridades mexicanas, sin entrar aún en debate de una ponderación de derechos, que será materia de un análisis también en este trabajo.

El diputado Arturo Charles Charles fue el último en tomar la palabra antes de la votación de esta reforma. Se pronunció a favor de la modificación constitucional. Su intervención se limitó a hacer evidente que existía una clasificación distinta de los policías a los demás trabajadores.

Acudo a la tribuna para reafirmar mi apoyo al contenido y a los términos del dictamen que fue aprobado en las comisiones de Gobernación y Puntos Constitucionales y de Justicia, en relación con la modificación a la fracción XIII del apartado B del artículo 123 constitucional.

Es necesario insistir ante ustedes, compañeras y compañeros diputados, que analicemos para emitir nuestro voto, cuál es la naturaleza jurídica de la relación que se establece entre agentes del Ministerio Público y los integrantes de las instituciones policiales, para poder determinar cuál es efectivamente la ubicación que les debemos de dar.

Por regla general, la relación entre el Estado y los servidores públicos se ha equiparado a una relación de carácter laboral en la que se ha considerado al Estado como un patrón con características especiales.

La excepción la constituyen los servidores públicos señalados en la fracción XIII del apartado B del artículo 123, entre los que se encuentran los agentes del Ministerio Público y los miembros de las instituciones policiales.

Este argumento, a mi parecer, sólo da vueltas interminablemente sobre sí mismo, ya que su pilar es la misma excepción constitucional. No se razona sobre la necesidad o la idoneidad de que se deba tener un régimen especial para los cuerpos policiales en el desarrollo de sus labores, sino que se limitan a decir que la Constitución así lo señala y que los tribunales del país han confirmado ese hecho.

Viéndolo objetivamente, podríamos equipararlo a decir: “si la Constitución dice que podemos violar derechos fundamentales, debemos hacerlo. Las razones están implícitas, ya que la Constitución lo dice”.

Así, de la propia Constitución se desprende la relación de estos servidores públicos y que no es de carácter laboral; se trata de una relación jurídica de naturaleza administrativa, como ya antes se dijo aquí, con las características que voy a señalar:

En atención a sus responsabilidades, los agentes del Ministerio Público y los miembros de las instituciones policiales, no prestan un trabajo personal subordinado, como ocurre en una relación laboral. En el caso de los agentes del Ministerio Público, sus funciones son las de investigar y perseguir los delitos, ejercer acción penal, incluso contra los funcionarios del propio Estado y representar a la sociedad en los juicios de amparo; no puede ser trabajador de un patrón el Ministerio Público, ya que implicaría que el trabajador persiga los delitos de su propio patrón. El Ministerio Público es el representante de la sociedad.

Por su parte, los miembros de las instituciones policiales tienen como función preservar la seguridad pública, prevenir la comisión e infracción y delitos, así como auxiliar a los agentes del Ministerio Público en la investigación y persecución de delitos.

Los policías, a diferencia de otros servidores públicos, tienen autoridad, realizan actos de imperio y son depositarios de la fuerza pública.

Un punto importante en lo vertido por el diputado, son las características de las labores que desarrollan policías y Ministerios Públicos. Es cierto que las tareas de investigación y de prevención y persecución del delito pueden constituir

actos de autoridad. Pero eso en nada cambia la relación subordinada, personal y directa con el Estado, sino que le añade más responsabilidades, por lo que no va en detrimento de la calidad de trabajador, sino que acrecenta la responsabilidad que debe tenerse con las personas que desarrollan estas actividades, pues son de un carácter muy delicado y se requiere de un fuerte compromiso para que se lleven a cabo de manera correcta, al conocer de las presiones a las que estas actividades están sujetas.

De esta manera, la relación entre agentes del Ministerio Público y de las instituciones policiales con sus superiores, es de orden jerárquico y no de subordinación.

Las funciones propias de los agentes del Ministerio Público y de quienes forman parte de las instituciones policiales, con actos de autoridad y de imperio, dan lugar a que tengan una responsabilidad propia, diferente a la de los demás servidores públicos.

Si fueran trabajadores, tendrían las mismas responsabilidades de los demás burócratas, pero no es así. Tienen un régimen expresamente previsto en los artículos 21 y 102 apartado A de nuestra Constitución.

Así, en el ámbito federal, por disposición constitucional, los agentes del Ministerio Público son responsables de toda falta, omisión o violación a la ley en que incurran con motivo del desempeño de sus funciones.

En el caso de los policías, deben ajustar su actuación además a los principios que establece la propia Constitución, de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez, que están inscritos en el artículo 21 constitucional.

Nuevamente se propone, mediante el cambio de designación de la relación, modificar su naturaleza. Hablar de jerarquía en vez de subordinación no modifica de ninguna manera el desarrollo de la función policial. En cualquier oficina o negociación, privada o pública, también existen relaciones de jerarquía, pues la cadena de mando está presente en el desarrollo de cualquier actividad. Y esto, no cambia de forma alguna ninguna de las demás relaciones laborales, sino que es una característica de ellas. No se razona de ninguna manera el por qué esta sería la excepción.

Además, el régimen especial al que refiere el legislador, se dirige a normar la función policial por su especial naturaleza, pero el artículo 21 constitucional de ninguna manera pretende regular la condición de servidor público del policía, sino que consigna la manera en que deben ejercitarse actos de autoridad para con los ciudadanos mexicanos.

Después habla sobre el orden público de sus funciones, señalando que el desarrollo de sus funciones está por encima de sus intereses particulares. Pero no reflexiona en que cualquier trabajador debe ponderar los intereses de quien contrata sus servicios antes que los propios, ya que eso es en lo que consiste la

relación laboral. Hacer por el interés de quien paga por la fuerza laboral del individuo.

La naturaleza de las funciones que realizan los agentes del Ministerio Público y los miembros de las instituciones policiales, son de orden público, son funciones de orden público, lo cual está por encima del interés personal o particular que pueden tener dichos servidores públicos. Esto los excluye de la aplicación del régimen laboral, en el cual se antepone los derechos sociales de la clase trabajadora sobre los del patrón.

Por todo lo anterior expuesto, el Estado tiene, con los agentes del Ministerio Público y los miembros de las instituciones policiales, una relación de orden administrativo. Esto lo ha confirmado ya la Suprema Corte de Justicia, como se ha dicho efectivamente por algunos otros compañeros en esta misma tribuna.

Por ello acudo ante ustedes para pedirles que en orden a estas consideraciones, otorguemos el voto al dictamen que fue aprobado en las comisiones de Gobernación y Puntos Constitucionales y de Justicia, sabedores que de ninguna manera, como aquí se ha expresado, estaríamos contrariando principios fundamentales de nuestro régimen constitucional.

Prácticamente podemos decir que las intervenciones fueron así. La postura en contra de reformar el artículo se basaba en que no pueden existir violaciones flagrantes a los derechos humanos para intentar solucionar el problema de malos elementos en las corporaciones. Violar la estabilidad laboral.

La postura a favor, basada en que ya existía la manera en que podían violarse estos derechos de los cuerpos policiales dentro de la misma norma suprema, por lo que podían seguirlo haciendo en aras de solucionar el problema de los malos elementos. Pero mediante la segregación, discriminación y el menoscabo de sus derechos fundamentales, nunca se razonó cómo lo lograrían.

Con estas intervenciones finalizó la discusión de esta reforma. Se emitieron 289 votos en pro y 116 en contra. Por tanto, quedó aprobado el artículo 123 en lo particular por 289 votos.

CAPÍTULO TRES

LEGISLACIÓN NACIONAL APLICABLE A LOS ELEMENTOS DE LOS CUERPOS DE SEGURIDAD PÚBLICA EN MÉXICO

SUMARIO: 3.1 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos 3.2 Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública 3.2.1 Estructura de los Cuerpos de Seguridad Pública en México 3.3 Jurisprudencia y criterios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación respecto a la situación laboral actual de los elementos de seguridad pública en México

La legislación nacional no se encuentra armonizada totalmente al conflicto que se plantea en esta investigación. Sin embargo, no existe gran relevancia de este hecho, ya que, por jerarquía de normas, al existir una restricción constitucional que excluye a los cuerpos policiales del régimen laboral, toda legislación en contrario es nula.

Con este apartado, planteo que la legislación que sí se encuentra en el mismo sentido que la restricción constitucional planteada en la fracción XIII del apartado B del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no es un sistema normativo que reglamente un régimen laboral de excepción, sino que funcionan como normativas sistematizadas para lograr, de manera reglamentada, la violación de derechos fundamentales de los cuerpos policiales en México.

3.1 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

La problemática planteada en esta investigación es eminentemente constitucional, y de manera procesal, infiere en el campo administrativo. Es decir, un mandato constitucional de excepción, por la planteada por el artículo 123, apartado B, fracción XIII, que obliga a que procedimientos de orden laboral sean materialmente radicados ante tribunales administrativos.

Así, el artículo 123, como se ha comentado desde el capítulo primero de esta investigación, se divide en dos apartados, A y B. el apartado A refiere a las relaciones laborales entre patrones en general (iniciativa privada) y sus

trabajadores. El apartado B, norma al Estado Mexicano como patrón frente a sus trabajadores.

La fracción XIII de dicho apartado B a la letra señala:

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

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

A. (...)

B. Entre los Poderes de la Unión y sus trabajadores:

I. (...)

...

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

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

Las autoridades federales, de las entidades federativas y municipales, a fin de propiciar el fortalecimiento del sistema de seguridad social del personal del Ministerio Público, de las corporaciones policiales y de los servicios periciales, de sus familias y dependientes, instrumentarán sistemas complementarios de seguridad social.

El Estado proporcionará a los miembros en el activo del Ejército, Fuerza Aérea y Armada, las prestaciones a que se refiere el inciso f) de la fracción XI de este apartado, en términos similares y a través del organismo encargado de la seguridad social de los componentes de dichas instituciones.

De la transcripción anterior se desprenden diversas hipótesis. En un principio, el derecho de cada persona a tener un trabajo digno y útil socialmente. Más allá de lo que gramatical o semánticamente podamos colegir de dichos preceptos, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al entrar al estudio sistemático de los derechos fundamentales, a los que en su conjunto le ha llamado "mínimo vital", ha sostenido una serie de prerrogativas necesarias y protegidas constitucionalmente sobre el fin que se debe lograr con los derechos contenidos en la parte dogmática de la Constitución, así como los que con este apartado de la Carta Magna se relacionen e infieran directamente en la vida de los gobernados. Cito el siguiente criterio al efecto.

MÍNIMO VITAL. CONFORME AL DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO Y AL INTERNACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS, SE ENCUENTRA DIRIGIDO A SALVAGUARDAR LOS DERECHOS FUNDAMENTALES DE LAS PERSONAS FÍSICAS Y NO DE LAS JURÍDICAS. El derecho al mínimo vital se fundamenta en la dignidad

humana, la solidaridad, la libertad, la igualdad material y el Estado social, al considerar que las personas, para gozar plenamente de su libertad, necesitan un mínimo de seguridad económica y de la satisfacción de sus necesidades básicas. Por ende, constituye el derecho a gozar de unas prestaciones e ingresos mínimos que aseguren a toda persona su subsistencia y un nivel de vida digno, así como la satisfacción de las necesidades básicas. Ahora bien, en el ámbito internacional podemos encontrar algunas normas que incluyen el derecho al mínimo vital, aunque no con esa denominación. Así, la Declaración Universal de los Derechos Humanos reconoce el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado que le asegure, a ella y a su familia, la salud y el bienestar, en especial, la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios (artículo 25, numeral 1); de igual manera, prevé el derecho de los trabajadores a una remuneración equitativa y satisfactoria, que asegure a la persona y a su familia una existencia conforme a la dignidad humana, y que dicha remuneración debe completarse con cualquier otro medio de protección social (artículo 23, numeral 3). En el mismo contexto, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales contiene normas que en cierta medida recogen elementos de la prerrogativa indicada pues, por una parte, desarrolla el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, y a una mejora continua de las condiciones de existencia (artículo 11, numeral 1); además, establece que la remuneración de los trabajadores como mínimo debe garantizar condiciones de existencia dignas para ellos y para sus familias [artículo 7, inciso a), subinciso ii)]. Por lo que hace al derecho mexicano, la Primera Sala de nuestro Máximo Tribunal Constitucional estableció, en la ejecutoria que dio origen a la tesis aislada 1a. XCVII/2007, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXV, mayo de 2007, página 793, de rubro: "DERECHO AL MÍNIMO VITAL EN EL ORDEN CONSTITUCIONAL MEXICANO.", que el objeto del derecho al mínimo vital abarca todas las medidas positivas o negativas imprescindibles para evitar que la persona se vea inconstitucionalmente reducida en su valor intrínseco como ser humano, por no contar con las condiciones materiales que le permitan llevar una existencia digna. De lo anterior se sigue que el derecho al mínimo vital: I. Deriva del principio de dignidad humana, en concordancia con los derechos fundamentales a la vida, a la integridad personal y a la igualdad, en la modalidad de decisiones de protección especial a personas en situación de necesidad manifiesta; II. Está dirigido a los individuos en su carácter de personas físicas; III. Es un derecho fundamental no consagrado expresamente en la Carta Magna, pero que se colige a partir de la interpretación sistemática de los derechos fundamentales consagrados en sus artículos 1o., 3o., 4o., 6o., 13, 25, 27, 31, fracción IV y 123 y de los derechos a la vida, a la integridad física, a la igualdad, a la salud, al trabajo y a la seguridad social, entre otros, a través del cual se garantizan los requerimientos básicos indispensables para asegurar una subsistencia digna del individuo y su familia, no solamente en lo relativo a alimentación y vestuario, sino también en lo referente a salud, educación, vivienda, seguridad social y medio ambiente; y, IV. No puede entenderse como una protección económica únicamente, sino como una tutela vinculada con la dignidad de la persona, la integridad física, la vida y la protección de la familia. Por tanto, conforme al derecho constitucional mexicano y al internacional de los derechos humanos, el derecho al mínimo vital está dirigido a salvaguardar los derechos fundamentales de las personas físicas y no de las jurídicas.⁴⁵

⁴⁵ Época: Décima Época Registro: 2011316 Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito Tipo de Tesis: Aislada Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación Libro 28, Marzo de 2016, Tomo II Materia(s): Constitucional Tesis: I.9o.A.1 CS (10a.) Página: 1738

Lo anterior es una interpretación directa y sistemática de diversos artículos constitucionales. Entre ellos, el 123, clarificando cuales deben ser los alcances de ese trabajo digno y socialmente útil, si no en su desarrollo, al estar protegido por la norma secundaria –Ley Federal del Trabajo y sus equivalentes federal y estatales de dicha norma dirigida a los trabajadores al servicio del Estado- mandando los requisitos necesarios para considerarse así, sí en los satisfactores que debe lograr la fuerza de trabajo del gobernado.

Pudiera parecer que me envuelvo en el error de mi hipótesis principal al llamarle trabajo a la relación de los elementos policiales con el Estado Mexicano, o al acudir a la Ley Federal del Trabajo para señalar que existen requisitos mínimos para las relaciones laborales. Lo anterior no es así.

En el primer capítulo de esta pesquisa he dejado clara mi postura sobre la existencia de una relación laboral entre policías y el Estado. Por tanto, partiendo de dicho planteamiento, sostengo que todos estos principios deben resultarles aplicables a los elementos de los cuerpos de seguridad en México. Toda protección constitucional a la vida de los gobernados por su trabajo y en general, de su correcto desarrollo, debe aplicarles de la misma manera que a cualquier otro individuo.

Hago énfasis en este planteamiento, ya que más adelante en este capítulo, así como en mis conclusiones, será de vital importancia dejar claro que el policía, antes de ser un funcionario o servidor público, es un individuo más en esta sociedad, contando con todas las prerrogativas constitucionales que cuenta cualquier otra persona, sin importar cuál sea su actividad económica.

Pensar lo anterior de manera distinta, sería quitarle la calidad de persona al elemento, situación inconcebible desde la óptica garantista del derecho moderno y del Estado Social que se pregona actualmente de los sistemas jurídicos.

Así, dejo este planteamiento reiterando: el policía, antes que ser policía, es persona e integrante de esta sociedad con todos los derechos que ello le otorga. Continúo con el análisis constitucional que hago.

Continúa el artículo en comentario otorgando facultades exclusivas al Congreso de la Unión para legislar en materia laboral, partiendo de los principios y prerrogativas mínimas que el artículo 123 mandata para ello.

Si observara esto a la luz de los razonamientos que se han venido planteando en este trabajo, sería un error que los policías se rijan por legislaciones estatales de los sistemas de seguridad pública. Existiría un impedimento legal que vulneraría este mandato constitucional, ya que al ser una facultad exclusiva de las autoridades federales legislar en materia laboral, y se mandata que las fuerzas de seguridad pública se regirán por sus propias normas, se les excluye de la generalidad de las normas laborales, pero se les impone un régimen especial que se considera excepción, pero que sigue contenida en el mismo dispositivo que rige relaciones laborales.

Así, se debería entender que es un régimen de excepción, pero excepción laboral al fin y al cabo. Y por ello, debería regirles la competencia que rige a todo régimen, con las características especiales que la excepción planteada le obligue.

Si las normas de los sistemas de seguridad pública son su régimen laboral, estos sólo podrían originarse en el Congreso de la Unión, y no en los Congresos locales, como en la actualidad sucede.

Este conflicto competencial es un punto que no ha sido tratado de ninguna manera por los doctrinarios ni por los órganos jurisdiccionales de mayor manera, ya que por considerarles una excepción, han dado por sentado que la norma puede provenir de cualquier Congreso local, e incluso de los diferentes ayuntamientos. Esto es una consideración que, por mera técnica legislativa, debe entenderse de manera distinta, a la luz de los motivos que en párrafos anteriores he planteado.

Si consideramos a los cuerpos normativos una manera de sistematizar el derecho, el hecho de que una norma, dentro de cierto apartado contemple excepciones, debe entenderse que se está hablando de una misma materia, en la cual es necesario tomar cierta porción de lo mandado con un enfoque especial, pero que forma parte de un mismo supuesto normativo.

La competencia de la norma no ha sido cuestionada nunca, al menos en todo lo investigado por el de la voz. La única competencia que ha sido materia de discusión, es la de que órgano judicial debe conocer de los recamos de los elementos, por lo que pongo en la mesa este argumento como una de las partes más novedosas de mi investigación, dado que si en general el tema central de mi trabajo no tiene bibliografía mínima, no encontré una idea respecto de lo

planteado respecto a la competencia legislativa respecto de los cuerpos de seguridad. Dejo esta idea hasta aquí.

Continúa el dispositivo constitucional en comento mandando la excepción de las normas y prerrogativas laborales a diversos funcionarios públicos, incluyendo a los miembros de las instituciones policiales. Señala que estos se regirán por sus propias normas, lo que también ya se ha señalado que son las leyes de los sistemas de seguridad pública estatales, así como la Ley General del Sistema de Seguridad Pública en materia federal.

De este punto, me parece necesario reiterar que la excepción mandata que los cuerpos policiales se normarán por legislaciones propias, pero dicho mandato debe entenderse, a mi parecer, como que tendrán un régimen especial, pero al fin y al cabo, un régimen laboral.

El desconocimiento de la calidad de trabajador al policía, así como de una relación laboral con el Estado Mexicano es una manera cobarde por parte del gobierno mexicano de vulnerar derechos fundamentales a partir de un tecnicismo legal, interpretado así por los órganos judiciales con argumentos que no terminan de convencer a los diversos actores involucrados. Lo explico.

Del análisis de la reforma legislativa de 1999, abordada en el capítulo anterior, se desprende los grandes y graves errores de argumentación –incluso de identidad y congruencia con la reforma que se trataba- dentro del proceso legislativo. Y una vez plasmada la reforma, la interpretación judicial de la norma ha sido en el mismo sentido, bajo las mismas razones. Mencionándolas de manera muy breve, podemos tomar que medularmente son las siguientes:

- Que la naturaleza especial de los cuerpos policiales, por las tareas que desempeñan, deben tener un procedimiento también particular para su depuración efectiva, previniendo que los malos elementos puedan perpetuarse en sus puestos abusando de una defensa legal.
- Que por ponderación, debe darse prioridad a la seguridad pública del país y de la seguridad personal de los gobernados frente al respeto a los derechos humanos de los elementos de seguridad pública, por lo que es dable no reconocer derechos laborales o una relación laboral de los mismo con el Estado Mexicano, en aras del buen

funcionamiento de los cuerpos policiales y el actuar de las autoridades para su mejoramiento.

- Que se puede reparar de manera económica el error de las autoridades al dar de baja a un elemento, equiparando a una relación laboral su relación administrativa, sólo para el efecto de indemnizarlo, ya que el legislador constitucional explícitamente planteó una excepción para no considerarlo trabajador y, la excepción prevalece frente a cualquier legislación supranacional o principio que amplíe o modifique dicha situación.

Bajo estos argumentos, se le quita la calidad de persona al elemento policial, ya que al elegir ser policía, automáticamente pierde prerrogativas que tiene cualquier otra persona, sin importar que ejerza su derecho contenido en el artículo 5° constitucional respecto a su libertad de elegir a que actividad productiva quiere dedicarse, así como a lo ya dicho del 123 respecto del trabajo digno y los alcances que debe tener el desarrollo del mismo.

También, bajo ese orden de ideas, la solución a un conflicto, que valga decir que los índices de criminalidad en México lo confirman abiertamente, no se ha resuelto ni por lejos, es vulnerar derechos fundamentales de una parte importante de la población justificándose en derechos fundamentales de una generalidad.

Resulta poco ético que se acepte abiertamente por el Estado Mexicano, ya sea el poder legislativo, ejecutivo o judicial, que estos derechos se vulneran válidamente dada la situación que impera en el país respecto de la seguridad pública.

Algunos doctrinarios que han tratado el tema, aunque superficialmente, han equiparado esta situación a una perpetua suspensión de garantías, en la que ni siquiera se ha seguido un procedimiento en el que se fundamente la necesidad de la medida.

Y también, bajo estas premisas, se señala que el proceso especial que debe seguirse respecto de las bajas y condiciones en que debe desempeñarse la tarea policial pueden ser reparables mediante dinero. Es decir, los errores de las autoridades, que dejan marcado de por vida a un elemento y lo hacen perder

su fuente de sobrevivencia, se reparan mediante una compensación económica, por lo que a discreción, y no apegado a derecho, pueden darse bajas y remociones, pagando en su momento la compensación.

Esto, lleva a la autoridad a que realice actos ilegales, amparados por una excepción constitucional que requiere de una alta ética para aplicarse, dejando amplia discrecionalidad a la autoridad, si no literalmente, si en subsanar la ilegalidad por medio de dinero, sin que medie una responsabilidad de los funcionarios respecto del acto ilegal.

Al no ser reversible el acto de ilegalidad, y al no contemplarse responsabilidad de ninguna índole para el funcionario que la emitió, no hay control de ningún tipo sobre estos actos.

La experiencia que el autor de esta investigación tiene con los tribunales administrativos estatales, no abona en nada a la situación, ya que no están consolidados aún, además de tener legislaciones que no contemplan medidas certeras, coercitivas y contundentes para el cumplimiento de sentencias ni para fincar responsabilidad a funcionarios que de manera impune dictan actos ilegales cotidianamente sin responsabilidad alguna.

Continúo con el artículo que se comenta.

El siguiente párrafo habla de la separación, remoción o baja de los elementos por incurrir en responsabilidad en el desempeño de sus funciones, que sin importar cuál sea su defensa o su resultado, sólo tendrá derecho a que se le indemnice sin que proceda en ningún momento su reinstalación.

A este respecto, ya se ha comentado en líneas anteriores la discrecionalidad que esto representa. Sin embargo, literal y judicialmente, ha quedado muy claro el funcionamiento de este apartado de la norma. Más adelante, haré un estudio sobre los diversos criterios que a este respecto han sostenido los tribunales mexicanos, así como de su evolución en el tiempo.

Sólo me gustaría añadir aquí, que se mantiene por parte de las autoridades mexicanas el argumento de que es dable vulnerar derechos de un sector, para salvaguardar, al menos a decir del Estado Mexicano, el derecho de una mayoría, Técnicamente, es una forma tendenciosa de ver el principio de mayoría –o democracia según se observe-, impuesto de manera cordial, bajo el argumento del bien común. Pareciera un mero juego de palabras, pero en la afirmación anterior se contiene el fin primordial del Estado moderno, y una forma

material de lograr sus fines vulnerando su primer obligación, que es salvaguardar derechos.

El siguiente párrafo del inciso XIII del apartado B del 123 constitucional, mandata que se pondrán en funcionamiento sistemas de seguridad social para atender las necesidades del personal del Ministerio Público, de las corporaciones policiales y de los servicios periciales, de sus familiares y dependientes.

Lo anterior, como también ya he señalado, no existe en la realidad. Tampoco existe un sistemas de seguridad social especial para estos elementos, sin que sea clara la Constitución en el sentido de si debía crearse un instituto al efecto, como es el caso de los militares y sus instituciones de seguridad social, o si simplemente debían las autoridades integrarlos a los ya establecidos.

Pero si en la realidad, algunos podrían señalar que se les otorga seguridad social por medio de IMSS o ISSSTE, la mayoría de los cuerpos policiacos no tiene seguridad social de ningún tipo. Y esto, más allá de probarlo con datos duros, o con los diversos testimonios que he recabado al realizar esta investigación, tiene su origen en una fuente tangible: la ley.

Ya que se mandata que los cuerpos policiacos se regirán por sus propias normas, y como se ha dicho estas normas son las leyes de los sistemas de seguridad estatales y la ley federal de la materia, se debe acudir a ellas en busca de una respuesta. Y la encontré.

Cada una de las legislaciones estatales son una copia relativamente fiel de la legislación federal. En la Ley General del Sistema de Seguridad Pública⁴⁶, en su artículo 45, se contiene lo siguiente:

Artículo 45.- Las Instituciones de Seguridad Pública deberán garantizar, al menos las prestaciones previstas como mínimas para los trabajadores al servicio del Estado; las entidades federativas y municipios generarán de acuerdo a sus necesidades y con cargo a sus presupuestos, una normatividad de régimen complementario de seguridad social y reconocimientos, de acuerdo a lo previsto en el artículo 123, apartado B, fracción XIII, segundo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Así, a pesar de que se legisló sobre un mínimo de derechos que debían otorgarse a los elementos policiales, se permitió una enorme discrecionalidad bajo dos criterios totalmente subjetivos: las necesidades específicas de cada

⁴⁶ México, Congreso de la Unión, "Ley General del Sistema de Seguridad Pública", publicada en el Diario Oficial de la Federación el 2 de enero de 2009

entidad federativa, y su capacidad de hacer cargo a estas obligaciones con sus propios presupuestos, sin crear una partida específica desde la federación para el cumplimiento de este apartado.

Por supuesto que cada que se increpa a las autoridades de todo el país respecto a la falta de seguridad social de los uniformados, se hace uso equivocado de este dispositivo, aludiendo que o no se tiene la necesidad, ya que se les brinda atención dentro de las propias instalaciones de las Secretarías de Seguridad Pública de los Estados, sin ninguna supervisión, o que simplemente el presupuesto estatal no alcanza para brindar esta obligación patronal a los elementos.

Por último, el párrafo final de este inciso constitucional, se refiere únicamente a los integrantes de las fuerzas armadas, por lo que no lo analizo más, ya que ya se tocado el tema de la creación de diversos institutos de seguridad social especiales para ellos, lo que creo que ha sido una decisión congruente, además de dar cumplimiento a un imperativo de la Constitución.

De manera relativa, se puede acudir para esta problemática a los artículos 115, fracción VIII, así como al 116, fracción V, ambos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sin que materialmente cambien el conflicto que se trata, pues solo señalan que las relaciones laborales entre los Estados y sus trabajadores se regiran por las normas que al efecto emitan las legislaturas locales, lo que no les aplica, ya que de manera confusa, la misma Constitución plantea disposiciones contrarias y, en caso de limitante, como se planteó desde el primer capítulo de este trabajo, debe atenderse prioritariamente a cualquier otra norma, aún del mismo rango constitucional.

3.2 Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública

Ya que el inciso XIII del apartado B del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos remite a las propias normas de los cuerpos policiales para su funcionamiento, como ya se ha dicho, se tiene que acudir a la Ley General del Sistema de Seguridad Pública y a cada una de las legislaciones estatales, que en esencia son una copia relativamente fiel de la legislación federal.

Estas legislaciones son un catálogo de obligaciones impuestas a los elementos policiales, sin que se plantee en ningún momento una serie de derechos mínimos. Al menos no de manera particular, sino que se mandata que se les deberá otorgar los derechos mínimos que se le otorgan a los trabajadores al servicio del Estado, pero con los problemas discrecionales que ya se han tratado líneas arriba.

Así, de la simple lectura del índice de esta legislación, se evidencia lo que he señalado. Estas cuerpos normativos señalan el funcionamiento respecto de cómo debe ejercerse la función policial, abundando en lo señalado por el artículo 21 de la Constitución respecto a los principios rectores de la misma, es decir, “la actuación de las instituciones de seguridad pública se regirá por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos reconocidos en esta Constitución”.

Solo los artículos 45 y 46 de la citada norma hablan sobre derechos que pueden satisfacerse a los cuerpos policiales. Algunos otros dentro del mismo título tercero del cuerpo normativo señalan la manera en que se podrá acceder a ascensos y mejoras en el posicionamiento de los elementos, pero no se hace alusión alguna a un régimen laboral como tal, sino solo a requisitos de permanencia o escalafón en el servicio.

Las consecuencias de la violación de los derechos fundamentales de los integrantes de estas corporaciones pueden ser analizadas desde ópticas diversas. Cada quien tiene derecho a una opinión, pero no a sus propios hechos. La situación del país en este rubro, todo lo referente a seguridad pública, es uno de los retos que no están sujetos a prueba, ya que es un hecho notorio que estamos en mala situación.

El negar una relación laboral y los derechos fundamentales de los policías no ha dado resultados. El arrastrar este conflicto desde la inclusión del artículo 123 constitucional en 1960 es un lastre que ninguna administración ha querido tomar de forma directa e intentar una solución diversa. Los tribunales no han contribuido mucho.

En el capítulo cuarto, a forma de conclusión, analizaré la manera en que los criterios jurisdiccionales, lejos de enderezar la actuación del legislativo y del ejecutivo, sólo han agravado el problema, ya sea por presiones políticas, ya sea porque no han querido reconocer el error en la interpretación de los tratados

internacionales en materia laboral, que, como ya dejé claro también desde el primer capítulo de esta investigación, se interpretó la tendencia mundial en sentido contrario, ya que se pretendía que cada nación regulara, de acuerdo con su propia realidad, cuáles derechos consagrados limitaría para ejercer un control real sobre la seguridad interna, no en quitar de tajo todo derecho a los cuerpos de seguridad pública sin razonabilidad alguna, pues los consideraban miembros de esas sociedades con una tarea encomendada de importancia trascendental, no enemigos ni ciudadanos que renunciaban a sus derechos fundamentales.

3.2.1 Estructura de los Cuerpos de Seguridad Pública en México

Para fines meramente ilustrativos, señalaré la estructura de los cuerpos policiales en México. Esto, para dejar claro que el orden jerárquico que prevé la Ley General del Sistema de Seguridad Pública sistematiza a los elementos con un rango, el cual para acceder les señala diversos requisitos. Pero dichas cualidades, al incumplirse, no dan como resultado la pérdida de un ascenso, sino que abre la puerta discrecional a su baja, ya que no son sólo requisitos para una promoción, sino los que la misma norma señala como de permanencia en la corporación.

Así, el artículo 81 de la norma que se viene comentando señala los puestos mínimos que deben considerarse en las policías estatales y municipales.

Artículo 81. Las categorías previstas en el artículo anterior considerarán, al menos, las siguientes jerarquías:

- I. Comisarios:
 - a) Comisario General;
 - b) Comisario Jefe, y
 - c) Comisario.
- II. Inspectores:
 - a) Inspector General;
 - b) Inspector Jefe, y
 - c) Inspector.
- III. Oficiales:
 - a) Subinspector;
 - b) Oficial, y
 - c) Suboficial.
- IV. Escala Básica:
 - a) Policía Primero;
 - b) Policía Segundo;
 - c) Policía Tercero, y
 - d) Policía.

Por su parte, el diverso dispositivo 86 del mismo ordenamiento, señala los criterios sobre los cuales deben otorgarse promociones en el servicio.

Artículo 85. La Carrera Policial comprende el grado policial, la antigüedad, las insignias, condecoraciones, estímulos y reconocimientos obtenidos, el resultado de los procesos de promoción, así como el registro de las correcciones disciplinarias y sanciones que, en su caso, haya acumulado el integrante. Se regirá por las normas mínimas siguientes:

I. Las Instituciones Policiales deberán consultar los antecedentes de cualquier aspirante en el Registro Nacional antes de que se autorice su ingreso a las mismas;

II. Todo aspirante deberá tramitar, obtener y mantener actualizado el Certificado Único Policial, que expedirá el centro de control de confianza respectivo;

III. Ninguna persona podrá ingresar a las Instituciones Policiales si no ha sido debidamente certificado y registrado en el Sistema;

IV. Sólo ingresarán y permanecerán en las Instituciones Policiales, aquellos aspirantes e integrantes que cursen y aprueben los programas de formación, capacitación y profesionalización;

V. La permanencia de los integrantes en las Instituciones Policiales está condicionada al cumplimiento de los requisitos que determine la Ley;

VI. Los méritos de los integrantes de las Instituciones Policiales serán evaluados por las instancias encargadas de determinar las promociones y verificar que se cumplan los requisitos de permanencia, señaladas en las leyes respectivas;

VII. Para la promoción de los integrantes de las Instituciones Policiales se deberán considerar, por lo menos, los resultados obtenidos en los programas de profesionalización, los méritos demostrados en el desempeño de sus funciones y sus aptitudes de mando y liderazgo;

VIII. Se determinará un régimen de estímulos y previsión social que corresponda a las funciones de los integrantes de las Instituciones Policiales;

IX. Los integrantes podrán ser cambiados de adscripción, con base en las necesidades del servicio;

X. El cambio de un integrante de un área operativa a otra de distinta especialidad, sólo podrá ser autorizado por la instancia que señale la ley de la materia, y

XI. Las instancias establecerán los procedimientos relativos a cada una de las etapas de la Carrera Policial.

La Carrera Policial es independiente de los nombramientos para desempeñar cargos administrativos o de dirección que el integrante llegue a desempeñar en las Instituciones Policiales. En ningún caso habrá inamovilidad en los cargos administrativos y de dirección.

En términos de las disposiciones aplicables, los titulares de las Instituciones Policiales podrán designar a los integrantes en cargos administrativos o de dirección de la estructura orgánica de las instituciones a su cargo; asimismo, podrán relevarlos libremente, respetando su grado policial y derechos inherentes a la Carrera Policial.

La transcripción anterior, dice textualmente en su primer párrafo “carrera policial”. El artículo 78 de la misma norma define a la carrera policial como todos los lineamientos y procedimientos de reclutamiento, selección, ingreso, formación, certificación, permanencia, evaluación, promoción y reconocimiento de los elementos, así como su separación o baja del servicio.

Ya ha quedado clara la excepción constitucional del artículo 123. Y dicha excepción excluye de cualquier tipo de reconocimiento como trabajador al policía

y, por consiguiente, de sus derechos laborales. El derecho fundamental que se vulnera de inicio con esta determinación, es la estabilidad en el empleo.

Sin embargo, en el artículo 79 de la misma norma se señala como fin de la carrera policial el desarrollo institucional y la estabilidad en el empleo. Con esto, vuelvo a señalar la incongruencia de la normatividad aplicable a este conflicto, pues el mandato constitucional invalida cualquier inserción en la norma secundaria respecto a la estabilidad en el empleo, pues la prohíbe categóricamente para los elementos policiales.

Esto deja claro que ni siquiera los mínimos intentos por reglamentar un régimen laboral de los elementos tienen validez. Simplemente no existen en la vida jurídica. En el ordenamiento sólo quedan subsistentes todas las obligaciones que deben cumplir los elementos. No hay un solo derecho a favor de estos servidores públicos.

Todo este planteamiento se reitera con lo señalado ya respecto de la coincidencia de los motivos de promoción con los motivos de cese de sus funciones, contenidos en el diverso artículo 88.

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

A. De Ingreso:

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

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

III. En su caso, tener acreditado el Servicio Militar Nacional; IV. Acreditar que ha concluido, al menos, los estudios siguientes:

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

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

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

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

VI. Contar con los requisitos de edad y el perfil físico, médico y de personalidad que exijan las disposiciones aplicables; VII. Aprobar los procesos de evaluación de control de confianza;

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

IX. No padecer alcoholismo;

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

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

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

B. De Permanencia:

- I. Ser de notoria buena conducta, no haber sido condenado por sentencia irrevocable por delito doloso;
- II. Mantener actualizado su Certificado Único Policial;
- III. No superar la edad máxima de retiro que establezcan las disposiciones aplicables;
- IV. Acreditar que ha concluido, al menos, los estudios siguientes:
 - a) En el caso de integrantes de las áreas de investigación, enseñanza superior, equivalente u homologación por desempeño, a partir de bachillerato;
 - b) Tratándose de integrantes de las áreas de prevención, enseñanza media superior o equivalente;
 - c) En caso de integrantes de las áreas de reacción, los estudios correspondientes a la enseñanza media básica;
- V. Aprobar los cursos de formación, capacitación y profesionalización;
- VI. Aprobar los procesos de evaluación de control de confianza;
- VII. Aprobar las evaluaciones del desempeño;
- VIII. Participar en los procesos de promoción o ascenso que se convoquen, conforme a las disposiciones aplicables;
- IX. Abstenerse de consumir sustancias psicotrópicas, estupefacientes u otras que produzcan efectos similares;
- X. No padecer alcoholismo;
- XI. Someterse a exámenes para comprobar la ausencia de alcoholismo;
- XII. Someterse a exámenes para comprobar el no uso de sustancias psicotrópicas, estupefacientes u otras que produzcan efectos similares;
- XIII. No estar suspendido o inhabilitado, ni haber sido destituido por resolución firme como servidor público;
- XIV. No ausentarse del servicio sin causa justificada, por un periodo de tres días consecutivos o de cinco días dentro de un término de treinta días, y
- XV. Las demás que establezcan las disposiciones legales aplicables.

Si acudimos al fin de la creación de esta norma, contenido en el artículo 2° de la misma, podemos ver que se señala todo lo respectivo a la seguridad pública, pero en ningún momento a darle una normativa a prerrogativas de los integrantes de los cuerpos de seguridad, sino únicamente a sus responsabilidades como policías.

Artículo 2.- La seguridad pública es una función a cargo de la Federación, las entidades federativas y municipios, que tiene como fines salvaguardar la integridad y derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos y comprende la prevención especial y general de los delitos, la sanción de las infracciones administrativas, así como la investigación y la persecución de los delitos y la reinserción social del sentenciado, en términos de esta Ley, en las respectivas competencias establecidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

De todo lo anterior, podemos ver que este cuerpo normativo insiste sistemáticamente en imponer obligaciones a los elementos en el desarrollo de su actividad, pero no señala de manera alguna un régimen especial laboral, lo que a la luz de esta investigación, cada vez queda más claro. La nada jurídica respecto de un sistema normativo que señale derechos mínimos en contraprestación a toda obligación que se le impone, resulta ilógico.

De los 152 artículos de esta norma, solo los numerales 45 y 46 se refieren a un posible derecho de seguridad social a favor de estos elementos, siempre y cuando la discrecionalidad del Estado lo permita. Sólo se engaña a los integrantes de estas corporaciones mediante un inciso en el artículo 79, fracción I, diciéndoles que se persigue la estabilidad en el empleo, siendo que existe una prohibición expresa de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para otorgarle esta prerrogativa.

Si no bastara con todo lo anterior, existe una consecuencia única en el país para estos elementos al darlos de baja, no importando si su remoción se dio de manera ilegal, aparte de la imposible reinstalación en sus funciones.

Los elementos que son dados de baja, son boletinados dentro de la llamada Plataforma México, que tiene fundamento en los artículos 108 al 123 de la misma Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Esta plataforma es un sistema que recopila información relacionada con actividad criminal, de inteligencia, bases de datos de armas y vehículos, así como los datos de todo elemento de los cuerpos de seguridad pública, entre otras cosas.

Al ser removidos del cargo, a pesar de que se compruebe en procedimiento judicial su inocencia o la ilegalidad del acto administrativo de su baja, los elementos ya se encontrarán con esta anotación en el sistema, lo que impedirá que ingresen de nueva cuenta a cualquier institución de seguridad pública a nivel nacional.

Esta, es una pena trascendental y única. Ningún otro empleo ni otro cargo, salvo por resolución judicial y generalmente por tiempo determinado, se le sanciona con la pérdida del derecho a dedicarse a una actividad en específico.

Nuevamente, el argumento para esto, es la prevalencia del derecho de toda una nación, lo que permite al Estado Mexicano vulnerar el derecho de este sector poblacional, que no oscila alrededor de un millón de personas, contando medianamente a los dependientes de estos servidores públicos.

Mención especial también merecen los exámenes de control y confianza, que consisten en una serie de exámenes psicológicos y de idoneidad en el servicio, que se les practican a estos elementos, cuyos resultados se mantienen en secrecía hasta para los mismos uniformados a los que se les practican, bajo el argumento de ser información reservada por seguridad nacional.

Estos exámenes tienen fundamento en los artículos 65 a 71 de la misma Ley Federal, y se practican periódicamente a los elementos, generalmente de manera anual.

Esta llamada certificación ha sido constantemente cuestionada por diversas instituciones. Entre ellas, los ombudsmen a nivel nacional y estatal, ya que parte de estos estudios a los elementos se basan en el llamado polígrafo, práctica que ha sido varias veces declarada como subjetiva y sin fundamentos que puedan generalizarse para asegurar sus resultados, por lo que la ilegalidad de las bajas por esta situación es todavía más turbia.

Dejo hasta aquí los conflictos con esta norma secundaria, ya que ha quedado claro que la restricción constitucional se reitera de manera obvia en este cuerpo normativo. En las conclusiones retomaré la postura que comento sobre esta legislación.

3.3 Jurisprudencia y Criterios de la Suprema Corte de Justicia respecto a la situación laboral actual de los elementos de Seguridad Pública en México

He citado ya diversos criterios de los órganos jurisdiccionales mexicanos para conceptualizar la postura que sustentó en esta investigación. Sin embargo, creo que debemos hacer un pequeño pero sustancioso estudio de la posición jurídica que las resoluciones de los tribunales federales han reservado, vía sentencias, a los elementos de los cuerpos de seguridad pública en México.

La intención de traer a esta pesquisa los siguientes criterios, es no sólo observar cómo se ha considerado a los policías en su relación con el Estado Mexicano, sino aspectos inherentes a sus derechos de acceso a la justicia, al reconocimiento de su esfera jurídica y, la manera en la que, en aras de mantener una postura –equivocada a mi parecer–, las autoridades mexicanas han buscado soluciones legales que en su argumentación son casas de cartas, violentando desde la inclusión de la fracción XIII del apartado B del artículo 123 constitucional los derechos fundamentales de los elementos de seguridad pública.

Los policías, en un principio, se encontraban sin una pertenencia a categoría alguna. Como se dijo desde el capítulo primero, la relación reputada

como administrativa por los tribunales mexicanos entre el elemento y el Estado, no lo era así en un principio.

Históricamente, en los años sesenta, después de la inserción del apartado B del artículo 123 constitucional, los elementos estaban refugiados en el Estatuto de los Trabajadores al servicio del Estado. Después de la inclusión del apartado B en 1960, surge la multimencionada fracción XIII que excluye a los uniformados del régimen laboral.

Pero no fue inmediata la respuesta de los órganos jurisdiccionales para lograr consolidar un criterio sobre la posición en la estructura jurídica de los cuerpos policiales. Se les llegó a considerar trabajadores de confianza en un inicio, como se puede ver a continuación.

POLICIA DE TRANSITO DEL DISTRITO FEDERAL, GARANTIA DE AUDIENCIA EN LA REMOCION DE AGENTES MOTOCICLISTAS MIEMBROS DE LA. De lo que establecen los artículos 89, fracción II y 123 inciso B, fracción XIII, de la Constitución Federal se sigue que los cargos llamados de confianza comprenden dos categorías distintas: aquélla en que la remoción es absolutamente libre y a que se refiere el artículo 89, fracción XI, de la Carta Magna, en su primera parte, y aquélla en que esa remoción está determinada de otro modo en la Constitución o en las leyes. En la segunda categoría están comprendidos los miembros de los cuerpos de seguridad pública, según resulta de la mencionada fracción XIII, y, por tanto, lo están los agentes motociclistas adscritos a la Policía de Tránsito, para cuya remoción, conforme al artículo 71 del Reglamento de la Policía Preventiva del Distrito Federal, se requiere dictamen previo de la Junta de Honor, única ante quien en esos casos es posible legalmente la garantía de audiencia, y no ante la responsable ordenadora.⁴⁷

Cosa importante el señalar que desde este momento la Suprema Corte de Justicia de la Nación encontraba que existía un conflicto serio en la excepción que se hacía de los policías en el medio laboral. Por ello, señalaba una garantía de audiencia a cumplir. Pero no señalaba la relación administrativa, sino reconocía una relación laboral, como trabajador de confianza, pero con instituciones particulares, como la Junta de Honor, figura que ya señalaban las legislaciones aplicables a corporaciones policiales, como sucede hasta el día de hoy.

⁴⁷ Época: Sexta Época Registro: 265339 Instancia: Segunda Sala Tipo de Tesis: Aislada Fuente: Semanario Judicial de la Federación Volumen CXXI, Tercera Parte Materia(s): Administrativa Tesis: Página: 30

Esto no sólo sucedía con los elementos de corporaciones policiales, sino que comenzó a representar un conflicto en identidad jurídica con los demás sujetos de excepción, aunque con sutiles pero importantes diferencias, como la cantidad y calidad de las legislaciones que les aplicaban. Ejemplo claro es el ejército, como se puede ver en el siguiente criterio que, a pesar de que sostiene un mismo sentido en la remoción y su fundamentación, pienso que si eistía un entramado jurídico que no permitió que se modificara la naturaleza de la relación de los militares con el Estado Mexicano, a pesar de existir violaciones severas a las formalidades esenciales del procedimiento, las que no se conocían como tales, pero que tenían un similar, como garantías individuales.

EJERCITO Y ARMADA NACIONALES, LEY ORGANICA DEL. EL ARTICULO 98, ADICIONADO, NO ES VIOLATORIO DE GARANTIAS. Visto el papel que el ejército desempeña en la vida de la nación y las disposiciones de las leyes del ejército y la armada a las que expresamente se refiere el artículo 89, fracción II, y el artículo 123, inciso b), fracción XIII, de la Constitución General de la República, que expresamente establecen las facultades del presidente para remover a los empleados, y que los militares están sujetos al Código de Justicia Militar, a la Ley Orgánica del Ejército y de la Armada Nacionales y a la Ley de Disciplina del Ejército y de la Armada Nacionales, no es extraño que por las faltas cometidas y comprobadas en un procedimiento seguido por el Consejo de Honor, quien en un procedimiento establecido por la ley oyó al interesado, le permitió nombrar defensor y, finalmente, dictaminó que debía ser cesado, sometiendo su acuerdo a la decisión del secretario de la Defensa Nacional, representante del presidente de la República, quien puede cesar libremente en sus cargos a los que no estén amparados por la Constitución misma o por las leyes, es de concluirse que no es violatorio de garantías el que se practique el procedimiento de orden público antes apuntado y que estatuye el artículo 98, adicionado a la Ley Orgánica del Ejército y Armada Nacionales, por el decreto publicado el 4 de enero de 1968 en el Diario Oficial.⁴⁸

La postura presentada en los criterios arriba citados fue el inicio de un devenir de sentencias que no clarificaban bien a bien la situación legal de los cuerpos policiales. Claro ejemplo es la jurisprudencia de título "POLICIA JUDICIAL DEL DISTRITO FEDERAL, AGENTES DE LA. NO QUEDAN COMPRENDIDOS EN LA FRACCION XIII DEL APARTADO B DEL ARTICULO 123 CONSTITUCIONAL."⁴⁹, en la cual no se les consideró dentro de la excepción, de acuerdo a la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia

⁴⁸ Época: Séptima Época Registro: 233404 Instancia: Pleno Tipo de Tesis: Aislada Fuente: Semanario Judicial de la Federación Volumen 44, Primera Parte Materia(s): Administrativa Tesis: Página: 25

⁴⁹ [TA]; 7a. Época; 2a. Sala; S.J.F.; Volumen 217-228, Tercera Parte; Pág. 97

del Distrito Federal, ya que se les tenía por auxiliares del Ministerio Público, que en ese momento no era un sujeto de la excepción constitucional y, por tanto, no estaban comprendidos en dicha fracción, cosa que el día de hoy, sin importar si el Ministerio Público fuera o no sujeto de excepción, esta policía no podría considerársele de ninguna manera como trabajador por las autoridades mexicanas. Esto, desde 1960, no había cambiado, siendo que el criterio señalado es de 1985.

También podíamos encontrar criterios en los que se esbozaba ya que la excepción tenía consecuencias no sólo para la clasificación de la relación del policía y el Estado, sino que también tendría efectos en todos los actos que el servidor público ejerciera durante su encargo y cuando se separa de él. Ejemplo de esto, es la tesis de título “POLICIAS, BAJA DE. NO SE ENCUENTRAN OBLIGADOS A ACUDIR ANTE EL TRIBUNAL FEDERAL DE CONCILIACION Y ARBITRAJE ANTES DE PROMOVER EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO.”⁵⁰, en la cual, al no tenerles por trabajadores, se les estaba permitiendo evadir el principio de definitividad del amparo, pues no les estaba aplicando el carácter laboral a su baja, sin mencionarlo abiertamente en el criterio señalado, pues acuden a la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio de Estado para argumentar lo anterior.

Ya en 1994, los tribunales federales comienzan a observar no sólo en amplitud los alcances del texto constitucional para el desarrollo de la tarea policial, sino que existían contradicciones serias entre los mismos artículos constitucionales respecto de los derechos mínimos de los elementos de los cuerpos policiales. Una cantidad razonable de buenos juzgadores alzaron la voz, mediante determinaciones en la dirección correcta, dejando claro que no podían vulnerarse abiertamente garantías individuales de los policías, y menos sin justificación tan certera que le quitara derechos reservados para todo individuo.

La siguiente jurisprudencia por reiteración, deja claro que la postura que defiende en esta investigación ya había sido observada por juzgadores de este país. La reforma de 1999, analizada en el capítulo segundo, agravó el conflicto, siendo que a partir de este criterio, se hubiera podido corregir el camino de las decisiones judiciales en este tópico.

⁵⁰ [TA]; 8a. Época; T.C.C.; S.J.F.; Tomo I, Segunda Parte-2, Enero-Junio de 1988; Pág. 488

JUICIO DE AMPARO INDIRECTO, LA VIA DEL, ES LA IDONEA PARA RECLAMAR EL CESE DE LOS TRABAJADORES A QUE SE REFIERE LA FRACCION XIII DEL INCISO B DEL ARTICULO 123 CONSTITUCIONAL. Si el Juez Federal para sobreeser en el juicio de amparo se apoyó en consideraciones que, en su concepto determinan la improcedencia del juicio de amparo en contra del acto reclamado, consistente en el cese de un miembro de la Policía Federal de Caminos y Puertos, que constituye uno de los cuerpos de seguridad pública de los enunciados en la fracción XIII del inciso B del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tal sobreesimiento es incorrecto por las razones que se exponen: el a quo para estimar improcedente el juicio constitucional consideró lo siguiente: que ningún precepto de la Constitución Federal, de las leyes secundarias o disposiciones reglamentarias aplicables concede a los agentes de la Policía Federal de Caminos el derecho a no ser removidos de su cargo. Que como consecuencia de lo anterior la acción constitucional resulta improcedente cuando un agente de la corporación señalada acude a ella, ya que no existe afectación alguna a sus intereses jurídicos. Que la existencia de empleos que no generan derecho a la inamovilidad es admitida expresamente por nuestro Máximo Tribunal, lo que se reconoce en la tesis de jurisprudencia emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la contradicción de tesis sustentadas por la Segunda y Cuarta Salas de ese alto Tribunal, identificada con las siglas y número J/P 9/90, publicada en el Tomo VI, Primera Parte, páginas 91 y 92 del Semanario Judicial de la Federación, Octava Parte, con el rubro "TRABAJADORES DE CONFIANZA AL SERVICIO DEL ESTADO, SU CESE NO ES ACTO DE AUTORIDAD, POR LO QUE EL AMPARO EN SU CONTRA ES IMPROCEDENTE". Que la terminación del vínculo que se entabla entre el Estado y las personas que laboran a su servicio, constituye un acto que no encuadra en ninguna de las hipótesis que en forma limitativa, estableció el legislador para la procedencia del juicio de amparo indirecto en el artículo 114 de la Ley Reglamentaria de los artículos 103 y 107 constitucionales, ya que al no ser posible jurídicamente hacer extensiva la procedencia de la acción constitucional en los casos no expresamente comprendidos en el precepto antes citado, debe sobreeserse con apoyo en el artículo 73, fracciones V y XVIII de la Ley de Amparo en relación, la última fracción, con el artículo 114 del propio ordenamiento legal. Para llegar a una solución contraria a la del juez Federal este Tribunal Colegiado de Circuito se funda en dos principios, que por provenir de la Constitución resultan verdaderos axiomas, el primero de ellos tiene su origen y apoyo en el artículo 1º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el que se decreta que en nuestra República todo individuo gozará de las garantías que otorga la Constitución y que éstas no podrán restringirse ni suspenderse, en los casos y con las condiciones que ella misma establece, el segundo lo constituye la supremacía constitucional que consagra el artículo 133 de la propia Carta Magna, supremacía que obliga a toda institución o dependencia, y a todo individuo, cualquiera que sea su jerarquía pública, o privada, a someterse a las disposiciones del orden jurídico que tiene su origen precisamente en la Constitución, razón por la que ninguna ley, tratado, reglamento, decreto, circular u orden pueden vulnerar las garantías y postulados de la Ley Suprema, como tampoco ningún individuo puede obrar al margen de ella. Ambos principios constitucionales se complementan ya que si el artículo 1º otorga las garantías a todo individuo dentro del territorio nacional, el segundo de ellos, al autoproclamar como la ley de leyes a la Constitución, determina que nada ni nadie puede violar los derechos individuales que reconoce, salvo en los casos de excepción que en ella se establecen. Al efecto, el artículo 123 constitucional en su párrafo primero enuncia una premisa de aplicación general para los apartados A y B del propio artículo, en ese párrafo se dispone: "Toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil; al efecto se promoverán la creación de empleos y la organización social para el trabajo conforme a la ley". En el segundo párrafo se pone de manifiesto la supremacía constitucional, al indicar: "El Congreso de la Unión, sin contravenir a las bases siguientes, deberá expedir leyes sobre el trabajo las cuáles regirán: I... XII. b) Entre los Poderes de la Unión, el Gobierno del Distrito Federal, y sus trabajadores". En la fracción IX de este apartado se asienta: "Los trabajadores sólo podrán ser suspendidos o cesados por causa justificada, en los términos que fije la ley": Lo antes transcrito lleva a la consideración de que todos los que prestan una actividad subordinada a las órdenes de un patrón, sea éste particular o miembro de una institución o dependencia del Estado, son sujetos de las garantías individuales y sociales que reconoce la Constitución Federal, entre otras, la del derecho

al trabajo y su permanencia en él, en tanto no den causas justificadas para ser despedidos o cesados; por tanto, la aseveración del juez Federal en el sentido de que ningún precepto de la Constitución, de las leyes secundarias o reglamentos concede a los agentes de seguridad el derecho a no ser removidos de su cargo, es equívoca; de admitir su genérica afirmación habría que concluir que los trabajadores de base, por ser inamovibles tienen derecho a no ser removidos de su cargo, no obstante una conducta inadecuada, conclusión errónea pues todo trabajador, cualquiera que sea la naturaleza jurídica bajo la cuál desempeñe su actividad, es sujeto de separación de trabajo, cuando da causa legal para ello; por lo mismo, debe afirmarse que el concepto de inamovilidad tiene un efecto jurídico relacionado, no con el derecho a no ser removido, sino a no ser reinstalado en su cargo o empleo como lo ha reconocido nuestro Tribunal Supremo en diversas ejecutorias. La seguridad en el trabajo de cualquier trabajador lleva imbibida las garantías de seguridad jurídica consagradas en los artículos 14 y 16 constitucionales, para no ser cesado sin ser previamente oído y vencido a través del debido proceso que en general regulan las leyes que les son aplicables, así como para que el acto que lo contenga deba ser por escrito, emitido por autoridad competente y que esté fundado y motivado en el caso de los trabajadores comprendidos en la fracción XIII analizada. Sostener el criterio del juez equivale a negar no la falta de interés jurídico de quienes están en los supuestos de esa fracción del apartado B del artículo 123 constitucional, sino negar que gocen de las garantías individuales establecidas por nuestra Carta Magna.⁵¹

Es evidente que los juzgadores observaban la contraposición de la excepción con la protección generalizada que otorgaba la Constitución a todos los individuos. Era ilógico que la misma Norma Suprema le quitara, sin justificación alguna, derechos fundamentales a los policías por su mera actividad. El debido proceso, la estabilidad laboral y el reconocimiento de su calidad de trabajadores, son ejes de esta jurisprudencia, la cual se dejó en el olvido. No podría asegurarlo, pero podemos inferir del análisis que se realizó del debate legislativo de la reforma de 1999, que las presiones políticas han dirigido las decisiones judiciales en sentido contrario, como se verá en el desarrollo de este estudio.

Sin embargo, un año después, en jurisprudencia, seguían las confusiones en la relación que debían guardar los elementos policiales con el Estado. Prueba de ello, es la jurisprudencia de título "POLICIA PREVENTIVA, AGENTES DE LA. ATENDIENDO A LO DISPUESTO POR LA FRACCION XIII DEL APARTADO B DEL ARTICULO 123 CONSTITUCIONAL, LAS CONTROVERSIAIS QUE SE SUSCITEN CON MOTIVO DE LA PRESTACION DE SUS SERVICIOS, DEBEN REGULARSE POR SUS PROPIAS LEYES Y NO ESTAN SUJETAS A LA LEY

⁵¹ Época: Octava Época Registro: 209199 Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito Tipo de Tesis: Jurisprudencia Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación Núm. 86, Febrero de 1995 Materia(s): Laboral Tesis: I.4o.A. J/28 Página: 19

FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO.”⁵², en el que se vuelve a negar la naturaleza laboral de esta relación, redirigiendo a la normatividad propia de los cuerpos de seguridad pública, la cual era escasa o nula, y como ahora, no contempla un régimen laboral para los elementos, sino que son simples catálogos de obligaciones por cumplir.

Las decisiones judiciales tornaron poco a poco al criterio que se mantendría hasta este momento por la judicatura mexicana, comenzando a armonizar los criterios respecto de la naturaleza administrativa de la relación de los policías con el Estado, eliminando, vía jurisprudencial, toda posibilidad de reconocimiento de derechos laborales a los cuerpos policiacos, modificando la postura y los argumentos bajo los cuales habían llegado a decisiones mucho más éticas.

Bajo el amparo del mismo artículo 5° de la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado, con el que habían reconocido una relación laboral de los policías, en el criterio jurisprudencial de título “POLICIAS. TIENEN INTERES JURIDICO PARA RECLAMAR EN AMPARO LA ORDEN DE BAJA.”, señalan la inconstitucionalidad del mismo al ir contra la restricción constitucional del 123 y considerar a los policías como trabajadores de confianza.

La vía jurisprudencial ha sido un vehículo para corregir el camino de los legisladores, que por la manera en que llegan a las curules, expiden leyes sin conciencia del alcance que tendrán. Pero este no fue el caso, y simplemente se decidió interpretar a favor de la incongruencia jurídica, declarando constitucional la vulneración de derechos de todo este sector poblacional.

Y como ya lo he señalado, el decidir por la naturaleza administrativa de la relación de las corporaciones policiales con el Estado, tendría que aplicarse a las diversas consecuencias que tendría. Entre estas, la competencia jurisdiccional para conocer de las inconformidades de estos elementos, que los tribunales federales estuvieron, en este momento, a punto de restringirles incluso el derecho de acudir ante un juzgador para defender sus derechos.

En jurisprudencias, como la de encabezado “COMPETENCIA PARA CONOCER DE LOS CONFLICTOS SUSCITADOS CON MOTIVO DE LA PRESTACION DE SERVICIOS DE POLICIAS MUNICIPALES Y JUDICIALES

⁵² [J]; 8a. Época; T.C.C.; Gaceta S.J.F.; Núm. 86-2, Febrero de 1995; Pág. 29. I.3o.A. J/51.

DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MEXICO Y SUS MUNICIPIOS, CON LAS DEPENDENCIAS DE SEGURIDAD RESPECTIVAS. CORRESPONDE, POR AFINIDAD, AL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL ESTADO DE MEXICO.”⁵³, se dejó clara la competencia de los tribunales administrativos para conocer de las bajas de los elementos.

La naturaleza de la relación se posicionó como administrativa, en criterios como el de designación “POLICIAS MUNICIPALES Y JUDICIALES AL SERVICIO DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MEXICO Y DE SUS MUNICIPIOS. SU RELACION JURIDICA ES DE NATURALEZA ADMINISTRATIVA.” y, de aquí en adelante, se consolidó la sinrazón de la impartición de justicia para los policías, señalando que el derecho mexicano había señalado siempre una relación administrativa con todos sus empleados, pero que, dadas las cosas, habían querido obsequiarles prerrogativas laborales en aras del beneficio y protección de estos individuos.

Esto es importante en esta investigación, ya que pareciera que el tema debía estudiarse a través del derecho constitucional. Pero de acuerdo a la legislación nacional, así como a las decisiones jurisdiccionales, materialmente, conflictos de naturaleza obrero patronal deben seguir procedimientos de carácter administrativo, conflicto que incluso sigue causando preclusión de derechos de los elementos al acercarse a litigantes ajenos a este conflicto.

Pero retomo lo dicho. Se consolida la vulneración descarada de todo tipo de derechos laborales, escudados en la relación administrativa de los policías, como es el caso del criterio “PAGO DE TIEMPO EXTRAORDINARIO. IMPROCEDENCIA DEL, A LOS POLICÍAS MUNICIPALES Y JUDICIALES AL SERVICIO DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MÉXICO Y SUS MUNICIPIOS.”, del año 1997. También la cantidad de trabajo debe medirse diferente, sólo por el hecho de ser policías. O al menos eso es lo que plantearon los tribunales federales.

Una vez publicada la reforma de 1999, ya analizada en el capítulo segundo y en la cual se recrudeció el problema que aquí se trata, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación tuvo que poner un alto al camino que se seguía. Como también ya lo planteé, estuvieron a punto de

⁵³ [J]; 9a. Época; 2a. Sala; S.J.F. y su Gaceta; Tomo II, Diciembre de 1995; Pág. 290. 2a./J. 77/95.

prohibir, vía interpretación, que los elementos policiacos pudieran acudir a un medio de defensa a sus derechos fundamentales.

En el criterio de encabezado “SEGURIDAD PÚBLICA. LA ADICIÓN DEL PÁRRAFO TERCERO DE LA FRACCIÓN XIII, APARTADO B, DEL ARTÍCULO 123 CONSTITUCIONAL, PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN DE OCHO DE MARZO DE MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y NUEVE, NO IMPIDE LA PROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO CONTRA LA ORDEN DE REMOCIÓN DE SUS ELEMENTOS.”⁵⁴ Tuvo que dejarse claro que la reforma no prohibía a los elementos acudir al juicio de amparo, sino que prohibía únicamente la reinstalación de los policías, sin importar cual fuera el resultado de dicho juicio de garantías, bajo el argumento de que “Es inexacto que el artículo 73, fracción XVIII, en relación con el 80 de la Ley de Amparo y 123, apartado B, fracción XIII, párrafo tercero constitucional adicionado por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de ocho de marzo de mil novecientos noventa y nueve, establezca la improcedencia del amparo contra la orden de remoción de un elemento de los cuerpos de seguridad pública, cuando no cumplan la normatividad vigente en la fecha de la remoción para permanecer en el cargo, pues del desarrollo del proceso legislativo que motivó la reforma no se infiere que haya sido intención del Constituyente Permanente proscribir el juicio de garantías contra la remoción de un elemento de los cuerpos de seguridad pública de cualquier nivel de gobierno. Además, el texto constitucional en la forma como en definitiva quedó redactado, no prohíbe la procedencia del amparo, pues de haber sido así, no hubiera señalado la posibilidad de atacar esa determinación a través de juicio o medio de defensa, como expresamente señala; de modo que como tal determinación constituye un acto de autoridad, es evidente que puede, válidamente, ser combatido a través del amparo y del hecho de que la única prerrogativa que, en su caso, les conceda la Carta Fundamental a esos servidores públicos sea la indemnización, no les impide someter al juicio de amparo la determinación de la constitucionalidad de la remoción, pues precisamente de ello dependerá el esclarecimiento de ese derecho...”.

Si esta excepción ya concebía un enorme conflicto, la interpretación jurisdiccional estaba llegando a extremos absurdos, por lo que surgieron

⁵⁴ [J]; 9a. Época; 2a. Sala; S.J.F. y su Gaceta; Tomo XI, Marzo de 2000; Pág. 339. 2a./J. 25/2000

diversas resoluciones en el mismo sentido, como las de etiqueta “POLICÍAS, LA PROHIBICIÓN DE REINSTALACIÓN DE LOS, NO HACE IMPROCEDENTE EL JUICIO DE AMPARO.” y “POLICÍAS. REMOCIÓN DE SU CARGO. AMPARO PROCEDENTE.”

En la transición de la aplicación de la reforma de 1999, existieron criterios que volvían a dejar claro que la ley estaba observándose bajo la óptica equivocada. Verbigracia, podemos observar el sstentado bajo el rubro “BAJA DE POLICÍA POR AUTORIDAD INCOMPETENTE. LA SENTENCIA QUE CONCEDA EL AMPARO, AUNQUE LA RESOLUCIÓN HUBIERA SIDO POSTERIOR A LA INICIACIÓN DE LA VIGENCIA DE LA REFORMA A LA FRACCIÓN XIII DEL ARTÍCULO 123 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (NUEVE DE MARZO DE MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y NUEVE), DEBE CUMPLIRSE A TRAVÉS DE LA REINSTALACIÓN Y EL PAGO DE LAS PRESTACIONES QUE DEJARON DE CUBRÍRSELE.”⁵⁵, que en la parte que interesa señalaba que, a pesar de la excepción, “se advierte que, por regla general, cuando se otorgue el amparo en contra de una resolución que decreta la baja de un miembro de una institución policial, al no proceder la reinstalación, la sentencia tendrá que cumplirse indemnizándolo, tratándose, lógicamente, de una baja decretada con posterioridad a la iniciación de la vigencia del párrafo transcrito. Sin embargo, dicha regla general no opera cuando la baja fue decretada por autoridad incompetente y la protección constitucional se otorgó por esa causa, puesto que un acto de tal naturaleza no puede surtir efecto alguno, ya que la consecuencia del amparo concedido en esa hipótesis equivale a declarar la inexistencia jurídica de un acto realizado por quien no tenía atribuciones para ello, por lo que para cumplir la sentencia se debe reinstalar al quejoso y cubrirle las prestaciones que no se le pagaron, como si el acto nunca hubiera existido.”.

Lo anterior tiene lógica. Un acto declarado inexistente por incompetencia, no podría tener efecto alguno. Pero ya ha quedado claro en el desarrollo de este trabajo que en la actualidad, tiene serias consecuencias para los elementos, sin importar el resultado que tenga el medio de defensa al que acuda el policía. Esto ha sido estudiado bajo la figura del acto-condición en materia administrativa. En

⁵⁵ [TA]; 9a. Época; 2a. Sala; S.J.F. y su Gaceta; Tomo XIV, Octubre de 2001; Pág. 430. 2a. CXCVII/2001 .

las conclusiones dejaré claro que esto no puede ser así. Pero dejo el planteamiento del criterio sustentado por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al respecto.

POLICÍA FEDERAL MINISTERIAL. LOS NOMBRAMIENTOS DE SUS AGENTES NO SON CONTRATOS DE TRABAJO SINO "ACTOS CONDICIÓN". Los nombramientos a cargos públicos, como los de Policía Federal Ministerial, representan actos administrativos condicionados, también conocidos como "actos condición", en virtud de que sus investiduras no se concretan mediante un acto unilateral (aunque sea discrecional) emitido por la persona facultada para hacer la designación, pues no puede imponerse obligatoriamente un cargo público a un administrado sin su aceptación, ni tampoco se trata de un contrato, porque el nombramiento no origina situaciones jurídicas individuales. Por ende, se trata de actos diversos en cuya formación concurren las voluntades del Estado y del particular que acepta el nombramiento, cuyos efectos no son fijar derechos y obligaciones recíprocas, sino condicionar la existencia del acto administrativo del que deriva el cargo a las disposiciones legales vigentes en las que se determinen abstracta e impersonalmente los derechos y obligaciones que les corresponden, de manera que esta modalidad representa una expresión de la voluntad de la administración pública mediante resolución, que se caracteriza porque su validez o extinción se relaciona necesariamente con acontecimientos futuros e inciertos que representan las condiciones a las cuales se subordina tanto el valor como la subsistencia del acto. Por tanto, los nombramientos de los agentes policiales, siendo actos condición, jurídicamente no pueden considerarse contratos de trabajo conforme a la fracción XIII del apartado B del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que excluye a los miembros de los cuerpos de seguridad pública y policías de la aplicación de las normas que rigen las relaciones del Estado con sus trabajadores, siendo esa expulsión el fin constitucional perseguido con la introducción de esa regulación, concretada mediante el decreto de reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos publicado en el Diario Oficial de la Federación el 5 de diciembre de 1960, en cuya exposición de motivos se mencionó que era necesario establecer bases constitucionales para un régimen protector de los empleados al servicio del Estado en términos semejantes -no iguales- a los previstos en el apartado A, por una parte, pero con la precisión, por la otra, de que de dicho estatus se haría la exclusión expresa de cuatro grupos: militares, marinos, miembros de los cuerpos de seguridad pública y el personal del servicio exterior, lo que a la fecha permanece a pesar de las reformas constitucionales posteriores.⁵⁶

Como se observa, sólo se señala la naturaleza del acto condición, pero no Mi postura en contra de que los nombramientos de los elementos encuadren en este supuesto, es la calidad de persona y los mismos derechos fundamentales que tiene reconocida toda persona que labora, como quedó claro en el primer capítulo de este trabajo.

El argumento magister dixit o de autoridad aquí empleado es insuficiente para relacionar el caso concreto con la figura jurídica. La verdad jurídica podrá

⁵⁶ Época: Novena Época Registro: 163055 Instancia: Primera Sala Tipo de Tesis: Jurisprudencia Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo XXXIII, Enero de 2011 Materia(s): Administrativa Tesis: 1a./J. 104/2010 Página: 371

señalarse a partir de los criterios de los ministros de nuestro máximo tribunal, pero la realidad va en contra sentido total de su determinación.

Decidir sobre la naturaleza diversa de una situación en una resolución jurisdiccional, no hace que la situación se adecue a la misma. Al contrario. Si el derecho no sigue a la realidad histórica, está perdiendo el sentido primordial de su existencia. Por tanto, sentar el criterio del nombramiento como un acto condición, mientras que se tiene laborando al policía, simplemente no acaba con el problema.

No sólo la norma, sino su interpretación van en contra de la realidad y de los mismos criterios sentados con anterioridad por los mismas instituciones. Además, desconoce los derechos fundamentales de individuos que los poseen intrínsecamente.

Los pocos doctrinarios que han tratado este tema, ubican el origen del conflicto de los elementos con el Estado en la reforma de 2008. Criterios como el anterior, o el de rubro "SEGURIDAD PÚBLICA. EL PÁRRAFO TERCERO DE LA FRACCIÓN XIII DEL APARTADO B DEL ARTÍCULO 123 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, ADICIONADO POR DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN DE OCHO DE MARZO DE MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y NUEVE, ÚNICAMENTE PROHÍBE LA REINSTALACIÓN DE LOS MIEMBROS DE LAS CORPORACIONES POLICIALES QUE AL MOMENTO DE LA REMOCIÓN NO LLENARON LOS REQUISITOS DE PERMANENCIA EXIGIDOS POR LAS LEYES VIGENTES."⁵⁷ Del año 2002, podemos observar claramente que sólo se recrudeció el problema por las decisiones jurisdiccionales y las equivocadas reformas al artículo 123 constitucional, pero el verdadero origen está en 1960, en la inclusión de la excepción en el apartado B, así como un segundo ataque fatal en marzo de 1999 a los elementos de seguridad pública.

Como dato curioso para esta investigación, en 2003 se emitió jurisprudencia respecto de la competencia para conocer de los conflictos entre policías del Estado de Michoacán y el Estado, confiriendo competencia al

⁵⁷ [J]; 9a. Época; 2a. Sala; S.J.F. y su Gaceta; Tomo XVI, Julio de 2002; Pág. 356. 2a./J. 79/2002

Tribunal de Conciliación y Arbitraje del Estado de Michoacán, al no existir un tribunal de naturaleza administrativa en el Estado.⁵⁸

Antes de llegar a la reforma de 2008, en 2007 se emitieron criterios que apoyan el argumento, vertido también desde el primer capítulo de este trabajo, en el que se señalaba que algunos autores han sostenido que la excepción contenida en el inciso XIII del apartado B del artículo 123 constitucional es una suspensión de garantías sin siquiera hacer una declaratoria válida al respecto. Criterios como el de rubro “POLICÍAS. SI BIEN LOS REQUISITOS DE PERMANENCIA POR REGLA GENERAL NO PUEDEN LIMITAR SUS GARANTÍAS INDIVIDUALES, SÍ LO PUEDEN HACER EXCEPCIONALMENTE CUANDO ESTÉN RELACIONADAS CON LA PROFESIONALIZACIÓN.”⁵⁹ lo ejemplifican totalmente, ya que no hay una justificación clara ni un procedimiento al respecto, pero sí se señala válidamente la vulneración de estos derechos mínimos abiertamente.

Y no es que interesa en demasía para el desarrollo de este trabajo las reformas en materia de derechos humanos, pues ninguna de ellas ha tenido aplicación a favor de los cuerpos policiales, de acuerdo con los mismos criterios jurisprudenciales de la Suprema Corte de la Nación, dando prioridad a la limitante constitucional frente a cualquier beneficio que pudiera otorgarse a los policías. Pero las reformas sí pueden señalar etapas en las cuales ha existido un cambio de argumento para mantener la postura, sin que se logre entrar a la resolución de fondo de este injusto constitucional.

Lo anterior se observa con decisiones como la de extracto “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

⁵⁸ Época: Novena Época Registro: 183890 Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito Tipo de Tesis: Jurisprudencia Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo XVIII, Julio de 2003 Materia(s): Laboral Tesis: XI.2o. J/24 Página: 841 COMPETENCIA PARA CONOCER DE LOS CONFLICTOS DERIVADOS DE LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS DE LOS MIEMBROS DE LOS CUERPOS DE SEGURIDAD PÚBLICA DEL ESTADO DE MICHOACÁN. CORRESPONDE AL TRIBUNAL DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE DE LA ENTIDAD.

⁵⁹ [TA]; 9a. Época; 2a. Sala; S.J.F. y su Gaceta; Tomo XXV, Mayo de 2007; Pág. 1185. 2a. XLII/2007.

DE 2008, ES APLICABLE EN TODOS LOS CASOS, INDEPENDIEMENTE DE LA RAZÓN QUE MOTIVÓ EL CESE.”⁶⁰, que siendo del mes de julio de 2010, no contempla beneficio alguno, sino que vuelve rígido el criterio a seguir para cualquier baja.

La de rubro “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, INDEPENDIEMENTE DE LA RAZÓN QUE MOTIVÓ EL CESE.” Corrobora lo anterior. Las reformas en materia de derechos fundamentales no aplicaron a estos individuos por el simple hecho de pertenecer a las corporaciones policiacas. El sistema jurídico no tuvo evolución para ellos. Sólo se les impusieron más obligaciones.

No se entienda con todo lo que se vierte en este trabajo que el sustentante no desea que se mejoren las policías en México, o que estoy en contra de que se regule minuciosamente a los cuerpos policiacos en su actuar. El respeto a los Derechos Humanos es tema central de esta investigación, tanto en el actuar del Estado Mexicano, como en el de los servidores públicos en sus funciones.

La profesionalización de las policías en México es uno de los objetivos de cualquier concepción que se tenga del país, ya sea ciudadana o gubernamental. Lo que planteo es que debemos ser congruentes con lo que exigimos de los individuos que toman la responsabilidad policiaca en sus manos, ofreciendo beneficios equitativos, si no con el desarrollo de sus funciones, si con su calidad de personas.

Dejo hasta aquí este apartado, pues cronológicamente, los criterios jurisprudenciales que abordaré enseguida, tienen cabida en los criterios internacionales adoptados por México respecto al tema que se investiga, por lo que los analizaré desde esa óptica supranacional.

⁶⁰ [J]; 9a. Época; 2a. Sala; S.J.F. y su Gaceta; Tomo XXXII, Julio de 2010; Pág. 310. 2a./J. 103/2010.

No se estudian los demás criterios dentro de este capítulo, pues las conclusiones a que se llegará en el siguiente tienen estrecha relación con la concepción de los sistemas jurídicos en la actualidad, su evolución a partir de los Derechos Humanos y los criterios internacionales y la postura que ha tomado el Estado Mexicano ante el problema planteado.

Si con el estudio de la legislación doméstica mexicana ya ha quedado claro que existe una controversia real y material respecto del tema aquí tratado, a la luz de las tendencias internacionales, dejaré clara la tesis que se defiende en este trabajo, además de verse favorecida con los criterios que expondré, que se contraponen al sistema jurídico mexicano y la vulneración sistemática que de los derechos fundamentales en materia laboral hace de los servidores públicos a quienes encarga el cuidado de los derechos de los demás.

CAPÍTULO CUATRO

INCUMPLIMIENTO DE OBLIGACIONES INTERNACIONALES DEL ESTADO MEXICANO RESPECTO DE LOS DERECHOS HUMANOS DE LOS CUERPOS DE SEGURIDAD PÚBLICA

SUMARIO: 4.1 Conclusiones Finales

La actualidad permite que la información fluya de manera rápida y efectiva por todo el mundo. Esto, ha llevado a que toda ciencia avance de forma muy veloz. El derecho y los sistemas jurídicos en la actualidad no son la excepción. Lo que antes cambiaba en años en una sociedad respecto de sus criterios judiciales, en la actualidad representa meses.

A la luz de esas tendencias mundiales, debido al flujo de información, los cambios y evoluciones hacia la defensa de los Derechos Humanos en los sistemas jurídicos internacionales han alcanzado a la mayoría de países, y México no es la excepción.

Sin embargo, existen apartados de la legislación mexicana que se siguen manteniendo sin adoptar esta tendencia proteccionista, justificando siempre el Estado Mexicano su actuar en la necesidad de mantener estos temas sin movimiento debido a su realidad y problemática especial.

Es cierto que México tiene características especiales, pero las justificaciones no terminan de ser argumentos de razonabilidad, como es el caso del problema central de esta investigación, en la que se vulneran los derechos fundamentales de los cuerpos policiales, incluso incumpliendo con los pactos internacionales suscritos por el Estado Mexicano.

Como se señaló en el final del capítulo anterior, los criterios jurisdiccionales que a continuación estudiaré poseen una carga del derecho internacional y la contraposición de la postura del Estado Mexicano frente a las tendencias internacionales de interpretación de las normas en favor siempre del gobernado.

Retomo el análisis de criterios en el mismo orden cronológico, pero con distinto enfoque. Las reformas constitucionales en materia de Derechos Humanos, han revolucionado de manera total el sistema jurídico mexicano. Pero respecto de los cuerpos policiales, la limitante constitucional para considerarlos dentro del régimen laboral, la interpretación de los diversos instrumentos internacionales en los que México es parte, así como las reservas que el Estado Mexicano ha hecho al signar dichos instrumentos, han hecho que los policías no puedan gozar de la evolución de los sistemas normativos.

Desde un inicio de este trabajo he venido señalando que la relación que los policías tienen con el Estado Mexicano es de carácter administrativo, según las interpretaciones de los tribunales mexicanos. También ya he planteado que la interpretación de los instrumentos internacionales en materia del trabajo por los órganos jurisdiccionales mexicanos, antes y después de las reformas constitucionales en materia de Derechos Humanos, fue en sentido restrictivo, también argumentado y sostenido vía criterios jurisprudenciales.

En 2010, se emitió el siguiente criterio, con el que quiero iniciar esta parte del análisis.

POLICÍA FEDERAL MINISTERIAL. SUS AGENTES PERTENECEN CONSTITUCIONALMENTE A UN RÉGIMEN ESPECIAL DONDE NO PUEDE RECLAMARSE LA POSIBLE AFECTACIÓN A DERECHOS LABORALES COMO EL DE ESTABILIDAD EN EL EMPLEO O CARGO O INMUTABILIDAD DE LAS CONDICIONES DE PERMANENCIA. Los agentes de la policía federal ministerial son empleados públicos nombrados mediante actos condición, que por virtud del artículo 123, apartado B, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos fueron excluidos de los derechos laborales de los trabajadores del Estado, pero particularmente carecen del derecho a la estabilidad en el empleo y de la inmutabilidad de toda condición de ingreso o permanencia en el cargo, medida constitucional que se adoptó en congruencia con los principios del derecho internacional en la materia, particularmente en los artículos 9, punto 1, del Convenio 87 sobre la Libertad Sindical y la Protección del Derecho de Sindicación, aprobado el 17 de junio de 1948; y 1, puntos 2 y 3, del Convenio 151 sobre la Protección del Derecho de Sindicación y los Procedimientos para Determinar las Condiciones de Empleo en la Administración Pública aprobado el 27 de junio de 1978, ambos de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), en los que se recomendó la no inclusión como trabajadores estatales de militares, marinos, cuerpos de seguridad pública en los derechos laborales, como también se les excluyó de los derechos de estabilidad por las características peculiares de sus servicios públicos cuyo objeto es el establecimiento del orden, la estabilidad y defensa de la nación, o para su imagen interna, cuyo control requiere de una rígida disciplina jerárquica de carácter administrativo, una constante vigilancia y una movilidad de los cargos y servidores públicos en razón de las necesidades que se susciten para el Estado y que representa una medida de orden constitucional a la fecha y que reconoce la Suprema Corte de

Justicia de la Nación en la jurisprudencia del Tribunal en Pleno P./J. 24/95, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo II, septiembre de 1995, página 43, de rubro: "POLICÍAS MUNICIPALES Y JUDICIALES AL SERVICIO DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MÉXICO Y DE SUS MUNICIPIOS. SU RELACIÓN JURÍDICA ES DE NATURALEZA ADMINISTRATIVA.". De todo lo anterior se sigue que la relación jurídica entre el Estado y un agente del servicio público de seguridad no es de trabajo, ni siquiera la que corresponde a un empleado de confianza como lo establece la jurisprudencia de la Segunda Sala del alto tribunal 2a./J. 14/98, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo VII, marzo de 1998, página 352, de rubro: "POLICÍA JUDICIAL FEDERAL. LOS ARTÍCULOS 65 Y 66 DE LA LEY ORGÁNICA DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, EN LOS QUE SE LES CONSIDERA TRABAJADORES DE CONFIANZA, SON INCONSTITUCIONALES DE ACUERDO CON LA JURISPRUDENCIA TEMÁTICA RELATIVA.", por lo cual no pueden reclamar la posible afectación a derechos de estabilidad laboral ni la inmutabilidad de las condiciones de subsistencia de su nombramiento.⁶¹

En primer término, desde el rubro de esta jurisprudencia, al decir textualmente que no se puede acudir a cuestionar jurisdiccionalmente derechos de carácter laboral de los policías, se contienen dos violaciones de derechos fundamentales de cualquier individuo en México: el acceso a un medio jurisdiccional para la defensa de derechos, y la negación del reconocimiento de Derechos Humanos en materia laboral. Por mera interpretación literal y por razones de igualdad y equidad, dicha afirmación ya contiene serios conflictos.

Después, se señala que los nombramientos de los elementos de seguridad pública son actos condición, que como ya aquí he sostenido, son actos de autoridad sujetos a que se mantengan ciertas características o se cumplan hechos necesarios para la subsistencia del acto, y a la falta de esas condiciones, pueden darse válidamente por concluidos sin más.

Ya en el capítulo anterior señalé mi postura ante esta situación, la cual es ilógica materialmente, y no sólo por determinar una autoridad su consideración del acto dentro de un supuesto normativo, muta a dicha naturaleza.

Pero más allá de la congruencia entre la realidad material y jurídica de considerar como un acto condición el nombramiento de los elementos, se cita

⁶¹ Época: Novena Época Registro: 163054 Instancia: Primera Sala Tipo de Tesis: Jurisprudencia Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo XXXIII, Enero de 2011 Materia(s): Administrativa Tesis: 1a./J. 106/2010 Página: 372

nuevamente la restricción constitucional literalmente, pero nunca se cuestiona el sentido ni la racionalidad de la misma. Y no es que se pretenda aquí que el juzgador realice tareas de legislador, ni tampoco que ignore los alcances de la interpretación judicial de la máxima norma respecto de normas de carácter constitucional. Es evidente que no hay cuestionamiento alguno a la consideración que se hace de esta restricción constitucional. Solo se sigue la misma línea interpretativa, y se señalan los derechos fundamentales que se hacen nugatorios al elemento, como estabilidad laboral.

Inmediatamente después, señala el criterio que la excepción se plasmó acorde a la tendencia internacional, contenida en el artículo 9, punto uno, del Convenio sobre la Libertad Sindical y la Protección del Derecho de Sindicación, que data de 1948⁶². Y aquí comienza el error de interpretación.

El mencionado artículo 9, en su punto uno, señala a la letra:

1. La legislación nacional deberá determinar hasta qué punto se aplicarán a las fuerzas armadas y a la policía las garantías previstas por el presente Convenio.

A primera vista, parece que la realidad social interna puede válidamente dar facultades a los Estados parte del convenio de reconocer o negar derechos a las policías de sus territorios sin mayor conflicto. Pero la Primera Sala de nuestro máximo tribunal nacional prefirió solo tomar la parte que soportara su decisión sin estudiar sistemáticamente ni de manera relacionada el contenido de dicho instrumento internacional.

Si acudimos al mismo artículo 9, en su punto 2, veremos que el mismo convenio señala criterios de racionalidad para la aplicación del primer punto del artículo, ya que sería ilógico que se reconocieran internacionalmente derechos mínimos en materia laboral, y después dejar de forma discrecional total a los Estados parte que cumplan o no con ellos.

⁶² Convenio sobre la Libertad Sindical y la Protección del Derecho de Sindicación, que data de 1948 consultable en:
http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_INSTRUMENT_ID:312232

Así, el punto dos del artículo 9 del convenio señala:

2. De conformidad con los principios establecidos en el párrafo 8 del artículo 19 de la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo, no deberá considerarse que la ratificación de este Convenio por un Miembro menoscaba en modo alguno las leyes, sentencias, costumbres o acuerdos ya existentes que concedan a los miembros de las fuerzas armadas y de la policía garantías prescritas por el presente Convenio.

Para tener el panorama completo, veamos que el párrafo 8 del artículo 19 de la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo, replica el criterio de racionalidad del artículo 9, punto 2, del convenio que se comenta.

8. En ningún caso podrá considerarse que la adopción de un convenio o de una recomendación por la Conferencia, o la ratificación de un convenio por cualquier Miembro, menoscabará cualquier ley, sentencia, costumbre o acuerdo que garantice a los trabajadores condiciones más favorables que las que figuren en el convenio o en la recomendación.

De los artículos citados, podemos observar que el mismo convenio pretende que se amplíe de la mayor manera posible el ejercicio de Derechos Humanos en materia laboral.

En un inicio, los incluye en el régimen laboral, considerando a los policías como trabajadores lisa y llanamente. Mandata que los Estados que suscriban el convenio no deberán escudarse en la firma de este, o de ningún instrumento internacional, para limitar o menoscabar derechos ya adquiridos por los policías en la legislación doméstica.

Lo anterior nos lleva a pensar que la limitante constitucional de la fracción XIII del apartado B del artículo 123 de la Constitución Mexicana ya establecía la limitante desde 1960, por lo que no existe oposición a que se ejerza libremente la potestad de limitar derechos a los cuerpos de seguridad. Pero esto no es así.

Si recordamos lo planteado en el capítulo segundo de esta investigación, observamos que los policías se encontraban incluidos materialmente en el

Estatuto de los Trabajadores al Servicio del Estado, ya que en dicho estatuto, en el artículo 5°, se señala que las policías se estimarán como personal de confianza y que se regirán por su propio estatuto especial.

De la intensa búsqueda que hice para encontrar dicho estatuto, así como de diversas solicitudes de información al Congreso de la Unión y al Archivo Histórico del Poder Ejecutivo, nunca fue encontrado el estatuto especial para las policías, lo que resultó en que se llegará a la conclusión de que el mismo nunca fue expedido.

Además de lo anterior, materialmente se incluyó a las policías como parte del Estatuto de los Trabajadores al Servicio del Estado, ante la ausencia de su propia legislación, otorgándoles los mismos derechos que a los demás trabajadores, e incluso, señalando competencia de los tribunales de conciliación y arbitraje mediante criterios jurisdiccionales, como ya señalé anteriormente.

Razonemos todo lo dicho hasta aquí. El Estatuto de los Trabajadores al Servicio del Estado data de 1938⁶³, entrando en vigor el día de su publicación. El Convenio sobre la Libertad Sindical y la Protección del Derecho de Sindicación, que data de 1948, y entró en vigor en 1950. México ratificó el convenio el 1 de abril de 1950 y se encuentra sometido expresamente a él, según la misma página de la Organización Internacional del Trabajo⁶⁴. La inserción del apartado B del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el que se contiene la restricción que deja fuera de todo régimen laboral a los policías, fue en 1960.

Es decir, los derechos como trabajador, aun y se le considerara como personal de confianza, y materialmente como cualquier otro trabajador al servicio del Estado, ya estaban reconocidos antes de que se plasmara la excepción constitucional, por lo que al verse sometido el Estado Mexicano a este

⁶³ Estatuto de los Trabajadores al Servicio del Estado data de 1938 en el Diario Oficial de la Federación, consultable en:
http://www.dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?codnota=4443802&fecha=5/12/1938&cod_diario=187611

⁶⁴http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=1000:13300:0::NO:13300:P13300_INSTRUMENT_ID:312232

instrumento internacional, México debió mantener a los policías en su carácter de trabajador.

Al interpretar de manera equivocada y al no respetar la razonabilidad ni aportar justificación suficiente para la vulneración de los derechos mínimos en materia laboral mandatados por los instrumentos a los que se sometió, el Estado Mexicano incumple irracionalmente con sus obligaciones jurídicas supranacionales y legitima la vulneración de Derechos Humanos sin sentido alguno.

Incluso, la Primera Sala acude al argumento de que es necesario que no se considere como trabajadores estatales a los elementos por la necesidad de que exista una férrea disciplina de carácter administrativo, sin explicar de ninguna manera a qué se refiere ello. Se cita a sí misma, en diversa jurisprudencia ya estudiada en este trabajo, en la cual tampoco se razona a este respecto, sino que se acude a la misma restricción constitucional. Los argumentos son sólo de autoridad y en círculo, ya que para sostener uno, acude al otro y viceversa, sin explicar nunca el sentido de la existencia de esta excepción o la necesidad de la misma.

Y bajo los razonamientos ya analizados, concluye que por ellos el policía no puede acudir a ningún medio jurisdiccional para controvertir los razonamientos jurisdiccionales de los tribunales que lo colocan en desigualdad con cualquier otro individuo en el país, y mucho menos puede intentar cuestionar la excepción constitucional que se contrapone a todos sus demás derechos fundamentales. Así las cosas con los criterios jurisprudenciales de la Suprema Corte de Justicia. Pero continuemos.

El análisis histórico hecho del criterio anterior, llegó a los tribunales federales en forma de reclamo basándose en la teoría de los derechos adquiridos, la que señala que no se pueden menoscabar o limitar de ninguna manera derechos que el individuo ya gozaba con anterioridad a la modificación de la norma que le aplican.

En la jurisprudencia 105/2010 de la misma Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro "POLICÍA FEDERAL MINISTERIAL. EL

NOMBRAMIENTO Y LA PERMANENCIA EN EL CARGO DE SUS AGENTES NO SON SUSCEPTIBLES DE ANÁLISIS CONSTITUCIONAL A TRAVÉS DE LA GARANTÍA DE IRRETROACTIVIDAD DE LA LEY.”⁶⁵, se reafirma el criterio restrictivo a los derechos de los uniformados, señalando nuevamente que no son susceptibles de controvertirse mediante medio de defensa alguno por la misma restricción constitucional, en este caso, por el principio –también constitucional- de irretroactividad de la norma.

Señala el criterio que el nombramiento es un acto condición –ya analizado- y que, “aunado a que constitucionalmente los policías y el personal de seguridad pública se encuentran excluidos de los derechos de estabilidad en el empleo conforme a la fracción XIII del apartado B del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Por tanto, los nombramientos de los agentes policiales y su permanencia en dichos cargos representan cuestiones que no son susceptibles de análisis constitucional a través de la garantía de irretroactividad de la ley contenida en el primer párrafo del artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dado que no pueden invocarse derechos adquiridos en ese ámbito, pues el acto condición se caracteriza por regir sobre la obligación de cumplimiento de las exigencias presentadas en términos de las leyes y exigencias de subsistencia vigentes, y la permanencia, al representar un estado de inmutabilidad y estancia en un mismo lugar.”

Quiero dejar claro lo que esbozo con este análisis. Un comentario coloquial, sería que la Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que existen individuos de primera y de segunda categoría, ya que unos poseen derechos completos y otros no. Pero con el desarrollo del tema, llegaremos a ver cómo el máximo tribunal, en criterio jurisprudencial, sostiene esta idea de manera obligatoria para todos los tribunales del país, considerando que los Derechos Humanos de los policías no existen por su calidad de policías.

La misma Primera sala, en el mismo 2011, emitió criterio de rubro “POLICÍA FEDERAL MINISTERIAL. CUANDO ALGUNA NORMA CALIFIQUE

⁶⁵ [J]; 9a. Época; 1a. Sala; S.J.F. y su Gaceta; Tomo XXXIII, Enero de 2011; Pág. 370. 1a./J. 105/2010 .

LABORALMENTE A SUS AGENTES COMO EMPLEADOS DE CONFIANZA, JURÍDICAMENTE NO PUEDE SER ENTENDIDA EN SU LITERALIDAD NI PODRÍAN RECONOCERSE ALCANCES PROPIOS DE ESTA CLASE DE TRABAJADORES.”⁶⁶ en el que dejaba claro lo que he dicho sobre la armonización de la legislación respecto de los policías, ya que jerárquicamente, la restricción nacional debe imperar ante cualquier norma de menor rango. Vuelve a basar su interpretación en el mismo argumento de autoridad, citando la restricción constitucional y las diversas interpretaciones ya hechas al respecto por la misma Corte. Reitera lo anterior en el diverso criterio de rubro “POLICÍA FEDERAL MINISTERIAL. CUANDO ALGUNA NORMA CALIFIQUE LABORALMENTE A SUS AGENTES COMO EMPLEADOS DE CONFIANZA, JURÍDICAMENTE NO PUEDE SER ENTENDIDA EN SU LITERALIDAD NI PODRÍAN RECONOCERSE ALCANCES PROPIOS DE ESTA CLASE DE TRABAJADORES.”⁶⁷.

La Segunda Sala en el mismo 2011 emite criterio de rubro “PROCURADURÍA GENERAL DE JUSTICIA DEL ESTADO DE JALISCO. LA LEY PARA LOS SERVIDORES PÚBLICOS DE ESE ESTADO Y SUS MUNICIPIOS NO ES APLICABLE SUPLETORIAMENTE A LA LEY ORGÁNICA DE AQUÉLLA, EN LO RELATIVO AL CAMBIO DE ADSCRIPCIÓN DE LOS AGENTES DE LA POLICÍA INVESTIGADORA.”⁶⁸ en el que señala el mismo conflicto de supremacía constitucional, pero plantea algo también interesante.

A la letra, en esta jurisprudencia la Sala señala que “que dichos servidores públicos no son trabajadores de base ni de confianza, sino que tienen una relación administrativa con el Estado, en atención a la importancia de las funciones que desempeñan, vinculadas directamente con la seguridad colectiva.”, con lo que deja claro que la función policial es una tarea delicada y que reviste notoriedad enorme, pero que también la restricción hecha a su

⁶⁶ [J]; 9a. Época; 1a. Sala; S.J.F. y su Gaceta; Tomo XXXIII, Enero de 2011; Pág. 365. 1a./J. 107/2010 .

⁶⁷ [J]; 9a. Época; 1a. Sala; S.J.F. y su Gaceta; Tomo XXXIII, Enero de 2011; Pág. 365. 1a./J. 107/2010 .

⁶⁸ [J]; 9a. Época; 2a. Sala; S.J.F. y su Gaceta; Tomo XXXIII, Febrero de 2011; Pág. 885. 2a./J. 15/2011 .

régimen laboral atiende a la ponderación de los derechos de los elementos por debajo de los derechos colectivos de seguridad de toda una población.

Lo anterior es confuso. Si es una tarea de importancia fundamental para el Estado, ¿por qué menoscabar sus derechos en vez ampliarlos? El razonamiento implica que a mayor responsabilidad, menor consideración. Contiene también la idea de que es dable vulnerar derechos de un sector para solucionar una problemática generalizada (que como ya he dicho, no está resuelta).

Se continuó con las confusiones –hasta el día de hoy- respecto de cómo mantener el criterio de la naturaleza de la relación administrativa de los policías y el Estado Mexicano y la resolución de los conflictos que se presentaban, intentando conciliar el posicionamiento jurídico con la incongruencia material de los argumentos.

Ejemplo de ello es la siguiente jurisprudencia, que aunque se abandonó dicho postura, al momento de emitirse fue obligatoria para todos los tribunales del país, y mostraba la ineficiencia de la norma para la resolución de los conflictos, pues se respetaba la restricción constitucional, re remitía a una norma inexistente, y se seguía negando la realidad histórica de la naturaleza de la relación laboral de los elementos.

SEGURIDAD PÚBLICA. PARA DETERMINAR LOS CONCEPTOS QUE DEBEN INTEGRAR LA INDEMNIZACIÓN ESTABLECIDA EN EL ARTÍCULO 123, APARTADO B, FRACCIÓN XIII, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, NO ES APLICABLE, NI AUN SUPLETORIAMENTE, LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO. La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que la relación entre el Estado y los policías, peritos y agentes del Ministerio Público es de naturaleza administrativa y no laboral. En congruencia con lo anterior, para determinar los conceptos que deben integrar la indemnización prevista en el citado precepto constitucional ha de estarse a lo dispuesto en la propia Constitución y, en su caso, en las leyes administrativas correspondientes, sin que pueda aplicarse, ni aun supletoriamente, la Ley Federal del Trabajo, pues ello implicaría desconocer el régimen especial al que están sujetos los referidos servidores públicos, además de que supondría conferir a dicha Ley alcances que están fuera de su ámbito material de validez.⁶⁹

⁶⁹ Época: Novena Época Registro: 161183 Instancia: Segunda Sala Tipo de Tesis: Jurisprudencia Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo XXXIV, Agosto de 2011 Materia(s): Administrativa Tesis: 2a./J. 119/2011 Página: 412

A este momento (agosto de 2011) ya se habían publicado las reformas constitucionales sobre Derechos Humanos de 2011, pero aún no entraban en vigor. Sin embargo, ya se encontraban anunciadas ampliamente por las autoridades mexicanas. En el transitorio primero del decreto de 6 de junio de 2011 se señala que las reformas entrarán en vigor a los 120 días de su publicación. Similar situación sucede con el decreto de data 11 de junio de 2011.

La tramitación de los juicios que se hubieran iniciado con anterioridad a la entrada en vigor de las reformas, se resolverían de acuerdo a la legislación anterior. A pesar de la presión por las reformas, se decidió en sentido restrictivo y se llegó a la conclusión señalada líneas arriba. Los elementos no pueden considerarse como trabajadores y, por tanto, no les es aplicable, ni supletoriamente ninguna legislación laboral.

El conflicto llegó al momento de necesitar cuantificar la indemnización que constitucionalmente se mandaba otorgar a los elementos que se les hubiera dado de baja de manera ilegal. No existía –ni existe- legislación alguna que les aplique naturalmente y que señale cuantificación al respecto. Incluso, como ya se dijo, no existe legislación alguna que señale un régimen laboral especial para los cuerpos policiales.

Además, el conflicto que se crea es que los criterios que nacieron después del que se estudia, argumentan para resolver las controversias jurisdiccionales planteados apoyados en legislación laboral, pero sólo en lo que consideran prudente y aplicable, lo que vino a enrarecer aún más la problemática de la situación de los policías, pues reconocer la aplicación de normas laborales solo en algunos aspectos, era contrariar lo ya dicho por los mismo tribunales, pero a capricho de mantenerse en la postura de la negación al reconocimiento del carácter de trabajador a los cuerpos policiales.

La siguiente tesis aislada evidencia lo que señalo en líneas arriba.

SEGURIDAD PÚBLICA. MONTO DE LA INDEMNIZACIÓN PREVISTA EN EL ARTÍCULO 123, APARTADO B, FRACCIÓN XIII, SEGUNDO PÁRRAFO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, VIGENTE A PARTIR DE LA REFORMA PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 18 DE JUNIO DE 2008. El indicado precepto establece el derecho de los miembros de instituciones policiales de la Federación, del Distrito Federal, de los Estados o de los

Municipios, al pago de una indemnización por parte del Estado, cuando la autoridad jurisdiccional resuelva que fue injustificada su separación, remoción, baja, cese o cualquier otra forma de terminación del servicio, pero no precisa su monto. En tal virtud, para hacer efectivo ese derecho constitucional debe aplicarse una norma del mismo rango, debido a que la inclusión de la indemnización como garantía mínima para ese tipo de servidores públicos, aun cuando derive de una relación administrativa, está prevista en el ámbito de los derechos sociales y en el rango más alto del sistema jurídico. De esta forma, como la fracción XXII del apartado A del artículo 123 de la Constitución prevé el derecho a la indemnización por el importe de 3 meses de salario cuando un trabajador es separado injustificadamente de su empleo, es inconcuso que en ambos supuestos -remoción de un miembro de alguna institución policial y despido injustificado de un trabajador-, existe la misma razón jurídica para definir la indemnización respectiva. Por tanto, ante la falta de norma que señale el monto de la prevista en la fracción XIII del apartado B, debe hacerse una aplicación analógica de la fracción XXII del apartado A, ambos del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para que se haga efectivo el derecho constitucional a la indemnización que la Ley Fundamental otorga a los agentes del Ministerio Público, los peritos y los miembros de las instituciones policiales que sean separados injustificadamente de su cargo; es decir, por ese concepto (indemnización) debe cubrirse el pago de 3 meses de su remuneración.⁷⁰

El criterio anterior de la Segunda Sala del máximo tribunal no sólo es caprichosa en resolver mediante legislación en materia laboral, sino que posiciona el tema central de esta investigación como parte de los derechos sociales y de jerarquía cúspide en el sistema jurídico mexicano. Incluso, el argumento para tomar como base del argumento la fracción XXII del apartado A del artículo 123 constitucional, es el rango jerárquico de la norma, aplicando una de igual rango que la excepción, en la cual se remite a una legislación inexistente y contiene una laguna en sí misma, pues ni la norma constitucional ni la legislación secundaria cuantifican el valor de la indemnización por la baja injustificada.

La aplicación de una norma en suplencia de otra requiere de mandato por la misma ley o, en su defecto, que la ley que se aplique se encuentre en identidad jurídica de la que se suple, lo que el criterio señalado contempla, pero le llama "razón jurídica". Esto es inexacto y una falacia argumentativa según todo lo que hemos venido observando en el estudio de las resoluciones de estos tribunales de la federación.

⁷⁰ Época: Novena Época Registro: 161184 Instancia: Segunda Sala Tipo de Tesis: Aislada Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo XXXIV, Agosto de 2011 Materia(s): Administrativa Tesis: 2a. LXIX/2011 Página: 531

El despido injustificado no puede suceder a un individuo si no posee antes la calidad de trabajador. Pero el policía, a decir de los tribunales mexicanos, no es un trabajador sino que se le da un nombramiento administrativo que funciona bajo la figura de un acto condición. Si un acto condición es aquel que requiere que se mantengan ciertas características de las partes para que subsista, el contrato laboral también puede ser un acto condición, pero resultaría inconcebible para los operadores del derecho a la luz de la lucha social que derivó en la inclusión de estos derechos en el rango constitucional.

Bajo sus propias razones, es ilógico que devengan ambos actos jurídicos de una misma razón. El único supuesto en que unirían razón jurídica, es que se reconociera que materialmente sí poseen origen en común y entonces se tomara la legislación que naturalmente debiera aplicar –laboral- a un acto jurídico que se desenvuelve, de forma directa, en esa rama del derecho.

Es decir. Argumentativamente es insostenible la postura del Estado Mexicano. Sin embargo, continuaron en la misma línea de confusión jurídica con criterios como el de rubro “SEGURIDAD PÚBLICA. LA INDEMNIZACIÓN PREVISTA EN EL ARTÍCULO 123, APARTADO B, FRACCIÓN XIII, SEGUNDO PÁRRAFO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, VIGENTE A PARTIR DE LA REFORMA PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 18 DE JUNIO DE 2008, NO COMPRENDE EL CONCEPTO DE 20 DÍAS POR AÑO.”⁷¹, en el que se le concede al policía la prerrogativa de los tres meses de indemnización constitucional a la baja injustificada –el término usado incluso es extraído del derecho laboral- pero se señala que: “Por tanto, como el término de 20 días por año no está expresamente señalado en la Constitución General de la República, no puede aplicarse analógicamente al caso de la indemnización de los miembros de instituciones policiales establecida en la fracción XIII del apartado B del mencionado artículo 123, porque se trata de un concepto jurídico exclusivo del derecho laboral, desarrollado en la Ley Federal del Trabajo, legislación que resulta inaplicable a los miembros de instituciones policiales, debido a que su relación es de naturaleza administrativa.”, lo que repite el mismo esquema de

⁷¹ [TA]; 9a. Época; 2a. Sala; S.J.F. y su Gaceta; Tomo XXXIV, Agosto de 2011; Pág. 530. 2a. LXX/2011.

falacia argumentativa, pues sólo aplica al elemento de seguridad pública el derecho laboral analógicamente, por rango constitucional, interpretado literalmente, pero únicamente en lo que ayude al órgano jurisdiccional a mantener el criterio sostenido. Es decir, aplica a capricho la condición “analógica” de trabajador.

Recordemos que a este momento, ya existía la reforma del artículo 123 constitucional de 2008 sobre la indemnización a que tenían derecho por la imposibilidad de la reinstalación, y la reforma sobre Derechos Humanos. Por tanto, por la contraposición de la amplitud sobre derechos fundamentales y la restricción que se había ampliado también respecto de los policías y sus derechos laborales, constituyeron un problema insalvable para el sistema jurídico mexicano, y el resultado fue esta serie de decisiones jurisdiccionales confusas y que vulneran abiertamente los derechos mínimos en materia laboral de los cuerpos policiales.

El texto anterior a la reforma de la fracción XIII del apartado B del artículo 123 constitucional era el siguiente:

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

El texto ya reformado:

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

En esencia jurídica, no encuentro el cambio de situación, pues la prohibición total a la estabilidad laboral ya estaba expresamente en la Constitución. La interpretación hubiera permitido regularizar de alguna manera el régimen laboral de los cuerpos policiales. Pero no se hizo nunca así. La reforma agravó el conflicto, pero no modificó de manera alguna la restricción ni optó por dar razonabilidad al texto constitucional.

Intentos varios por lograr armonizar la evolución del sistema de normas a la luz de los Derechos Humanos y mantener la supremacía constitucional. No podría afirmar que debió de haberse reformado la fracción XIII del apartado B del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pero lo que sorprende es que nunca se cuestionó el sentido de lo plasmado en la ley fundamental, sino que sólo se fue condicionando cada vez más la situación del policía, basado en criterios subjetivos y sin datos concretos para avalar las decisiones que se iban tomando, como se observó en el análisis legislativo hecho en el capítulo segundo.

El siguiente es otro ejemplo de la transición que se daba en el conjunto de estas confusiones jurídicas. Esto, de septiembre de 2012.

SEGURIDAD PÚBLICA. INTERPRETACIÓN DEL ENUNCIADO "Y DEMÁS PRESTACIONES A QUE TENGA DERECHO", CONTENIDO EN EL ARTÍCULO 123, APARTADO B, FRACCIÓN XIII, SEGUNDO PÁRRAFO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, VIGENTE A PARTIR DE LA REFORMA PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 18 DE JUNIO DE 2008. El citado precepto prevé que si la autoridad jurisdiccional resuelve que es injustificada la separación, remoción, baja, cese o cualquier otra forma de terminación del servicio de los miembros de instituciones policiales de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, 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. Ahora bien, en el proceso legislativo correspondiente no se precisaron las razones para incorporar el enunciado "y demás prestaciones a que tenga derecho"; por lo cual, para desentrañar su sentido jurídico, debe considerarse que tiene como antecedente un imperativo categórico: la imposibilidad absoluta de reincorporar a un elemento de los cuerpos de seguridad pública, aun cuando la autoridad jurisdiccional haya resuelto que es injustificada su separación; por tanto, la actualización de ese supuesto implica, como consecuencia lógica y jurídica, la obligación de resarcir al servidor público mediante el pago de una "indemnización" y "demás prestaciones a que tenga derecho". Así las cosas, como esa fue la intención del Constituyente Permanente, el enunciado normativo "y demás prestaciones a que tenga derecho" forma parte de la obligación resarcitoria del Estado y

debe interpretarse como el deber de pagar la remuneración diaria ordinaria, así como los beneficios, recompensas, estipendios, asignaciones, gratificaciones, premios, retribuciones, subvenciones, haberes, dietas, compensaciones o cualquier otro concepto que percibía el servidor público por la prestación de sus servicios, desde que se concretó su separación, remoción, baja, cese o cualquier otra forma de terminación del servicio y hasta que se realice el pago correspondiente. Lo anterior es así, porque si bien es cierto que la reforma constitucional privilegió el interés general de la seguridad pública sobre el interés particular, debido a que a la sociedad le interesa contar con instituciones policiales honestas, profesionales, competentes, eficientes y eficaces, también lo es que la prosecución de ese fin constitucional no debe estar secundada por violación a los derechos de las personas, ni ha de llevarse al extremo de permitir que las entidades policiales cometan actos ilegales en perjuicio de los derechos de los servidores públicos, sin la correspondiente responsabilidad administrativa del Estado.⁷²

Con la idea de ampliar la protección constitucional, mediante criterios como el anterior se buscó mejorar la situación del policía, pero no se atacaba el conflicto real. Reconocer todos los derechos que literal, semántica y jurídicamente pudieran adherirse a las resoluciones en que se declarará injustificada la baja policial, abonaba a aminorar el daño causado, al menos formalmente. Y lo digo así, porque materialmente se incrementaron de manera exponencial los montos a que resultaba condenado el empleador del policía, pero también se dificultó exponencialmente el cobro efectivo de las sentencias.

El siguiente criterio es aún más ilustrativo de la confusión que señalo. Simplemente se interpretó el texto anterior a la reforma de 2008 con el sentido que hubiera resuelto el tema de esta pesquisa, pero el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación toma esta decisión a sabiendas de que la restricción constitucional y los criterios ya sentados harían nugatorio de todos modos el acceso a esta manera de resolver los conflictos laborales de los policías.

INSTITUCIONES POLICIALES. LA PROHIBICIÓN DE REINSTALAR A SUS MIEMBROS CUANDO OBTENGAN SENTENCIA QUE DECLARE INJUSTIFICADA SU BAJA, EN TÉRMINOS DEL PÁRRAFO SEGUNDO DE LA FRACCIÓN XIII DEL APARTADO B DEL ARTÍCULO 123 CONSTITUCIONAL, ES INAPLICABLE SI AQUÉLLA CAUSÓ ESTADO ANTES DEL 19 DE JUNIO DE 2008. Si bien el referido precepto, reformado mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el

⁷² Época: Décima Época Registro: 2001770 Instancia: Segunda Sala Tipo de Tesis: Jurisprudencia Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Libro XII, Septiembre de 2012, Tomo 2 Materia(s): Constitucional Tesis: 2a./J. 110/2012 (10a.) Página: 617

18 de junio de 2008 establece, en lo conducente, que los miembros de las instituciones policiales de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios podrán ser separados de sus cargos si no cumplen con los requisitos que las leyes vigentes en el momento del acto señalen para permanecer en dichas instituciones, o removidos por incurrir en responsabilidad en el desempeño de sus funciones, y que 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 tengan derecho, sin que en ningún caso proceda su reincorporación al servicio, cualquiera que sea el resultado del juicio o medio de defensa promovido, también debe tomarse en cuenta que, conforme a ese dispositivo constitucional, en su texto anterior a dicha reforma, los policías que fueran cesados por no satisfacer los requisitos de permanencia exigidos por las leyes no tendrían derecho a la reinstalación, salvo que en el juicio en que se impugnara la baja, separación, remoción, cese, o cualquier otra forma de terminación del servicio se determinara que ésta fue injustificada. En ese tenor, si la sentencia de un Tribunal de lo Contencioso Administrativo en la cual se declara la nulidad lisa y llana de una resolución administrativa en la que se determina la destitución de un policía, causó estado antes del 19 de junio de 2008, la referida restricción constitucional debe considerarse inaplicable, pues de lo contrario, se desconocería un derecho que previamente fue establecido por una determinación jurisdiccional antes de la entrada en vigor de la reforma indicada.⁷³

Reconocen los Ministros abiertamente que ante de la reforma existía oportunidad jurídica de reinstalar al trabajador si se declaraba lisa y llanamente la nulidad de la baja, ya fuera por ilegal o por incompetencia, pero nunca se entró, durante el vigor del texto constitucional anterior, al estudio en este sentido. De diversas ejecutorias observé como se llegaba a estas conclusiones por el principio pro homine, tan en boga con las reformas constitucionales en materia de Derechos Humanos, pero la interpretación llegó tarde a este problema, haciendo nugatorio el derecho de reconocimiento de las prerrogativas adquiridas de los cuerpos policiales.

La vía de la legalidad fue también una forma en la que se intentó remediar la situación, fragmentando el acto de la baja ilegal, buscando la procedencia del amparo indirecto contra la notificación del inicio del procedimiento de cese, dado los efectos irreparables del acto administrativo. Y tiene lógica, dsalvo que materialmente no tenía tampoco efectividad, pues la generalidad de los casos no

⁷³ Época: Décima Época Registro: 159868 Instancia: Pleno Tipo de Tesis: Aislada Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Libro XVIII, Marzo de 2013, Tomo 1 Materia(s): Constitucional Tesis: P. V/2013 (9a.) Página: 367

existía notificación de inicio, sino que se notificaba la baja directamente, con los fatales efectos que conlleva.

SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA MINISTERIAL, POLICIAL Y PERICIAL DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. CONTRA EL INICIO DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE SEPARACIÓN DE SUS MIEMBROS PROCEDE EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO. A partir de la reforma al artículo 123, apartado B, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 18 de junio de 2008, se introdujo un mecanismo de control y evaluación para el desempeño de los agentes del Ministerio Público, peritos y miembros de las corporaciones policiales en los tres niveles de gobierno, que puede conducir a la separación o remoción del cargo si no cumplen con los requisitos impuestos por las leyes respectivas o si incurrir en responsabilidad en el desempeño de sus funciones; previéndose que, en ese caso, aun cuando pudieran obtener una resolución favorable de la autoridad jurisdiccional, no podrán ser reinstalados en sus cargos; limitándose el Estado a pagar la indemnización y demás prestaciones a que tengan derecho. Por tanto, si el interesado promueve juicio de amparo indirecto contra el acuerdo de inicio del procedimiento de separación respectivo en su carácter de agente del Ministerio Público, miembro de alguna corporación policial o perito, debe admitirse la demanda en términos del artículo 114, fracciones II y IV, de la Ley de Amparo, por tratarse de un acto que puede tener una ejecución de imposible reparación, esto es, que de emitirse la resolución final aun cuando se advierta la ilegalidad del procedimiento o de la actuación procesal correspondiente, operaría la proscripción aludida en el sentido de no reinstalarlo.⁷⁴

Con todo lo que he venido narrando, queda claro que la materialidad de los actos nunca fue congruente con la norma aplicada. Menos con los criterios jurisdiccionales. Y a la luz de los pactos internacionales, tampoco se cumplieron las obligaciones contraídas. Esto se demuestra también bajo los mismos argumentos jurisdiccionales de los tribunales federales y aceptados por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, pues al adoptar las reformas para armonizar el derecho interno con los pactos internacionales suscritos por México, se interpretaron los alcances sin mayores restricciones.

Época: Décima Época Registro: 2005056 Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito
Tipo de Tesis: Jurisprudencia Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación
Libro 1, Diciembre de 2013, Tomo II Materia(s): Común Tesis: IV.2o.A. J/7 (10a.) Página:
933

⁷⁴ Época: Décima Época Registro: 2003893 Instancia: Segunda Sala Tipo de Tesis: Jurisprudencia Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Libro XXI, Junio de 2013, Tomo 1 Materia(s): Común Tesis: 2a./J. 72/2013 (10a.) Página: 1135

CONTROL DE CONVENCIONALIDAD. ES UNA OBLIGACIÓN INELUDIBLE DE LA AUTORIDAD JURISDICCIONAL EJERCERLO, AUN DE OFICIO, CUYO INCUMPLIMIENTO VULNERA EL MANDATO CONSTITUCIONAL DE PROTEGER Y GARANTIZAR LOS DERECHOS HUMANOS Y COMPROMETE LA RESPONSABILIDAD INTERNACIONAL DEL ESTADO MEXICANO EN SU CONJUNTO. Los artículos 1o. y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establecen el deber de toda autoridad de proteger y garantizar los derechos humanos reconocidos en la Norma Suprema y en los tratados internacionales de los que el país es parte y, en cuanto a los Jueces, el deber de arreglarse a la Constitución a pesar de leyes o disposiciones en contrario, a partir de lo cual, se reconoce que a cargo de las autoridades jurisdiccionales obra la obligación de ejercer de oficio o a petición de parte, un control de convencionalidad en materia de derechos humanos, el cual deberá adecuarse al modelo de control de constitucionalidad existente en el ordenamiento interno, conforme a los parámetros delineados por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en las tesis P. LXVII/2011 (9a.), P. LXVIII/2011 (9a.) y P. LXIX/2011 (9a.). Por su parte, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha sostenido, en relación con el deber de los Estados firmantes de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, de respetar bienes jurídicos y libertades reconocidos en ella; que la acción u omisión de cualquier autoridad pública, independientemente de su jerarquía, que implique un incumplimiento de ese deber, constituye un hecho imputable al Estado en su conjunto, que compromete su responsabilidad en los términos previstos por la propia convención (caso Tribunal Constitucional vs. Perú. Fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 31 de enero de 2001. Serie C, No. 71, y caso Bámaca Velásquez vs. Guatemala. Fondo. Sentencia de 25 de noviembre de 2000. Serie C, No. 70). Asimismo, que la responsabilidad estatal puede surgir cuando un órgano o funcionario del Estado o de una institución de carácter público afecte indebidamente, por acción u omisión, algunos de los bienes jurídicos protegidos por dicho instrumento internacional (caso Albán Cornejo y otros vs. Ecuador. Fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 22 de noviembre de 2007. Serie C, No. 171), y que cuando un Estado ha ratificado un tratado internacional como el mencionado, sus Jueces, como parte del aparato del Estado, también están sometidos a él, lo que les obliga a velar por que los efectos de sus disposiciones no se vean mermadas por la aplicación de leyes contrarias a su objeto y fin, las cuales, desde un inicio, carecen de efectos jurídicos [caso Almonacid Arellano y otros vs. Chile. Excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 26 de septiembre de 2006. Serie C, No. 154, y caso Trabajadores Cesados del Congreso (Aguado Alfaro y otros) vs. Perú. Excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 24 de noviembre de 2006. Serie C, No. 158]. Partiendo de lo anterior, como el Estado Mexicano firmó la Convención Americana sobre Derechos Humanos, aprobada por el Senado de la República el 18 de diciembre de 1980, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 7 de mayo de 1981, y por virtud de su artículo 1, numeral 1, en términos de los mencionados artículos 1o. y 133 constitucionales, obra a cargo de toda autoridad jurisdiccional nacional, con independencia de su fuero o jerarquía, la obligación de respetar los derechos y libertades reconocidos en el referido pacto, así como el deber de garantizar su libre y pleno ejercicio a favor de toda persona sin distinción por motivo 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, mientras que conforme a su artículo 33, los actos de esas autoridades, como partes del Estado Mexicano, están sometidos a la competencia tanto de la Comisión como de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en lo relativo al cumplimiento de dicha obligación. De ahí que el deber de ejercer, aun de oficio, el control de constitucionalidad y convencionalidad de los actos de que una autoridad tenga conocimiento en el ámbito de sus competencias y facultades, debe asumirse con puntualidad, responsabilidad y eficacia, y no evadirse, menos aún en casos en que expresamente un gobernado solicita

su ejercicio, pues soslayarlo refleja gravemente el incumplimiento de la primera obligación impuesta por el orden constitucional interno a todas las autoridades, que a su vez supone el respeto de todos los derechos reconocidos a las personas en la Constitución y en la Convención y dicho incumplimiento compromete la responsabilidad internacional del Estado Mexicano en su conjunto, acorde con el principio básico relativo, recogido en el derecho internacional de los derechos humanos, en el sentido de que todo Estado es internacionalmente responsable por actos u omisiones de cualquiera de sus poderes u órganos en violación de los derechos internacionalmente consagrados.

Nótese que la interpretación para seguir el principio pro homine no precisa restricciones. Habla de aplicación sin distinción. Y también señala que la omisión a esto es un acto imputable al Estado Mexicano.

No escapa a este trabajo que esta jurisprudencia señala que existen lineamientos que la misma interpretación ha señalado respecto de la armonización del sistema internacional y el control constitucional que existe ya en México. pero de ninguno de los criterios que relaciona la misma jurisprudencia se puede observar que aplique un criterio restrictivo por motivos de la actividad económica de las personas. En cambio, sí se deja claro que debe dejarse de lado cualquier norma que se contraponga al ejercicio amplio de los Derechos Humanos. Incluso, se señala que debe acudirse a la norma que más favorezca al gobernado cuando se tengan normas de la misma jerarquía en contraposición o cuando mandaten sobre un mismo supuesto normativo⁷⁵.

Si la interpretación fue en el sentido que se comenta, existe una responsabilidad del Estado Mexicano por la vulneración de Derechos Humanos en materia laboral de los cuerpos policiales, dada la negativa al reconocimiento de su calidad de trabajadores, y por ende de sus derechos laborales.

También existe responsabilidad de México por omisión, al mantener una excepción constitucional que remite a un régimen especial laboral, pero nunca haber expedido la legislación necesaria para que se cumpliera el mandato de la ley fundamental.

⁷⁵ Rubros "CONTROL DE CONVENCIONALIDAD EX OFFICIO EN UN MODELO DE CONTROL DIFUSO DE CONSTITUCIONALIDAD.", "PARÁMETRO PARA EL CONTROL DE CONVENCIONALIDAD EX OFFICIO EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS." y "PASOS A SEGUIR EN EL CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD Y CONVENCIONALIDAD EX OFFICIO EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS."

Sin embargo, al suscitarse conflictos de contraposición de normas internacionales y restricciones constitucionales, evadiendo su responsabilidad totalmente, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación tomó una decisión, menos controvertida de lo que se quisiera, en la cual optó por nuevamente legitimar la vulneración de Derechos Humanos sin un criterio de razonabilidad, y emite criterio, un año después aproximadamente de haber ampliado la protección constitucional con las decisiones anteriores, en el que da prioridad a las limitantes y restricciones constitucionales sobre los derechos inherentes a los individuos.

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. El primer párrafo del artículo 1o. constitucional reconoce un conjunto de derechos humanos cuyas fuentes son la Constitución y los tratados internacionales de los cuales el Estado Mexicano sea parte. De la interpretación literal, sistemática y originalista del contenido de las reformas constitucionales de seis y diez de junio de dos mil once, se desprende que las normas de derechos humanos, independientemente de su fuente, no se relacionan en términos jerárquicos, entendiéndose que, derivado de la parte final del primer párrafo del citado artículo 1o., cuando en la Constitución haya una restricción expresa al ejercicio de los derechos humanos, se deberá estar a lo que indica la norma constitucional, ya que el principio que le brinda supremacía comporta el encumbramiento de la Constitución como norma fundamental del orden jurídico mexicano, lo que a su vez implica que el resto de las normas jurídicas deben ser acordes con la misma, tanto en un sentido formal como material, circunstancia que no ha cambiado; lo que sí ha evolucionado a raíz de las reformas constitucionales en comento es la configuración del conjunto de normas jurídicas respecto de las cuales puede predicarse dicha supremacía en el orden jurídico mexicano. Esta transformación se explica por la ampliación del catálogo de derechos humanos previsto dentro de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual evidentemente puede calificarse como parte del conjunto normativo que goza de esta supremacía constitucional. En este sentido, los derechos humanos, en su conjunto, constituyen el parámetro de control de regularidad constitucional, conforme al cual debe analizarse la validez de las normas y actos que forman parte del orden jurídico mexicano.⁷⁶

Con esta jurisprudencia, la Suprema Corte se contraría totalmente en sus decisiones anteriores, además de abrir las puertas a que toda autoridad mexicana se escude en el derecho interno y sus restricciones, bajo el argumento de derivar de la Constitución, para violar abiertamente en su actuar a los

⁷⁶ Época: Décima Época Registro: 2006224 Instancia: Pleno Tipo de Tesis: Jurisprudencia Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación Libro 5, Abril de 2014, Tomo I Materia(s): Constitucional Tesis: P./J. 20/2014 (10a.) Página: 202

gobernados sin responsabilidad alguna, obligándoles a acudir a medios de defensa que probablemente apliquen el mismo criterio.

Es una falacia la cantidad de instrumentos internacionales que México ha suscrito, y después observar la manera en la que maneja la interpretación para no respetar sus obligaciones internacionales. Es la nada jurídica. Lo anterior debería tener sanciones internacionales severas, pues es una burla a la comunidad de países parte.

Y digo lo anterior, porque es descarada la manera en que se legitima la vulneración de derechos a partir de la interpretación. En tesis aisladas como “MIEMBROS DE LAS INSTITUCIONES POLICIALES. ANTE LA TERMINACIÓN DE LA RELACIÓN ADMINISTRATIVA QUE LOS UNÍA CON EL ESTADO, TIENEN DERECHO AL PAGO DE LA INDEMNIZACIÓN "Y DEMÁS PRESTACIONES", SIEMPRE QUE ACREDITEN QUE LAS PERCIBÍAN O QUE ESTÁN PREVISTAS EN LA LEY QUE LOS REGÍA.”⁷⁷ se dice tal cual que “dado que el Poder Revisor privilegió el interés general por el combate a la corrupción y la seguridad, por encima de la estabilidad en el empleo y, por ello, el Estado sólo está obligado a pagar la indemnización y demás prestaciones a que tengan derecho.”, aseverando tácitamente que es una decisión válida el vulnerar derechos de unos para darlos a los otros.

En el foro jurídico es claro que las contiendas judiciales tienen vencedores y vencidos. En la ciencia política, conocemos que existen grupos de poder y de influencia que logran mayores beneficios que otros o que se atienda su problema con mayor efectividad en la agenda. Incluso, el país tiene un sistema democrático, en el que las mayorías toman la decisión a seguir. Pero en ninguno de los casos anteriores se puede dejar de reconocer los derechos de unos para otorgarlos a los otros. Se toman decisiones que dejen en el límite los derechos de todos los involucrados, lo que no sucede en el caso que aquí se estudia.

Y es que se busca ir solucionando situaciones satelitales de la situación policial, siempre manifestando que se busca compensar y resarcir, lo que también es una confesión expresa del Estado Mexicano de que es sabedor de

⁷⁷ [J]; 10a. Época; T.C.C.; Gaceta S.J.F.; Libro 16, Marzo de 2015; Tomo III; Pág. 2263. XVI.1o.A. J/18 (10a.).

su mal actuar a este respecto, como es el caso del criterio aislado de rubro “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).”⁷⁸, en el que se le da alcance a la sentencia en la que se declare injustificada la baja para que, ya que no se podrá reinstalar al elemento, que se deberá de señalar que el cese fue ilegal en la llamada Plataforma México (Registros Nacional y Estatal del Personal de Seguridad Pública). Pero nuevamente existe incongruencia entre la solución, la norma y el conflicto material, pues el solo hecho de que exista la baja registrada en la plataforma es suficiente para negar el acceso a cualquier otra institución de seguridad pública.

Señalé ya que llegaría a demostrar que el Estado Mexicano abiertamente ha decidido que los policías, por el hecho de serlo, no invistes la misma esfera de derechos fundamentales que ostenta cualquier persona. Sin ahondar en la doctrina, es de explorado derecho que una vez que los Derechos Humanos son reconocidos en legislación positiva, es como se les da la nomenclatura de derechos fundamentales. Pero, sin importar el reconocimiento de ellos en la legislación doméstica, el derecho internacional reputa como inviolables los Derechos Humanos consensados por esta comunidad internacional.

Pues la Segunda Sala del máximo tribunal ha obviado la doctrina, las obligaciones del Estado Mexicano y la calidad de humano como detentador de derechos inherentes a él. El siguiente criterio es preocupante, es jurisprudencia firme, y será la base de un siguiente trabajo de investigación y de una denuncia contra el Estado Mexicano por violación franca y grave a Derechos Humanos consagrados en los diversos pactos de los que México es parte.

No estudio aquí la ejecutoria completa que da origen a este criterio, pues resultaría en una extensión que no permite ya este trabajo. Sin embargo, de todo razonamiento contenido en dicha sentencia, no asoma argumento alguna que

⁷⁸ [J]; 10a. Época; Plenos de Circuito; Gaceta S.J.F.; Libro 16, Marzo de 2015; Tomo II; Pág. 2067. PC.XVI.A. J/7 A (10a.).

contradiga o razone válidamente la conclusión a que se llega, por lo que, como ya dije, debe ser objeto de denuncia internacional.

MIEMBROS DE LAS INSTITUCIONES POLICIALES. LA PROHIBICIÓN DE REINCORPORARLOS AL SERVICIO CONSTITUYE UNA RESTRICCIÓN CONSTITUCIONAL NO SUSCEPTIBLE DE REVISIÓN. La citada prohibición prevista en el artículo 123, apartado B, fracción XIII, de la Constitución General de la República, reformado mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 18 de junio de 2008, no da lugar a que pueda emprenderse un ejercicio de armonización o de ponderación entre derechos humanos, pues al ser una restricción constitucional es una condición infranqueable que no pierde su vigencia ni aplicación, la cual constituye una manifestación clara del Constituyente Permanente, que no es susceptible de revisión constitucional, ya que se trata de una decisión soberana del Estado Mexicano.⁷⁹

Al buscar el autor de este trabajo una parte a resaltar o subrayar de esta decisión, me fue imposible. Simplemente, cada una de las ideas aquí manifestadas tienden a formar un argumento violatorio de derechos fundamentales, Derechos Humanos, pactos internacionales, la argumentación e interpretación sentada por los tribunales mexicanos, las obligaciones contraídas, la concepción y tendencias del derecho internacional.

Simplemente hace nugatorios todos los Derechos Humanos que se consagran en los instrumentos internacionales y la propia Constitución Mexicana, pues al negar de toda manera el acceso a un juzgador que decida sobre la validez de la norma que se le aplica, no hay acceso a ninguno de los Derechos Humanos que se violenten. No existe la posibilidad de alzar la voz, razonada e institucionalmente para buscar que se deje de vulnerar su esfera jurídica. Y si pareciera exagerado lo que acabo de señalar, véase el criterio de rubro “PRESUNCIÓN DE INOCENCIA. EN EL PROCEDIMIENTO DE SEPARACIÓN DE MINISTERIOS PÚBLICOS DE LA FEDERACIÓN Y POLICÍAS FEDERALES MINISTERIALES, POR NO ACREDITARSE LOS REQUISITOS DE PERMANENCIA PREVISTOS EN LA LEY ORGÁNICA DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, RESULTA INAPLICABLE

⁷⁹ Instancia: Segunda Sala Tipo de Tesis: Jurisprudencia Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación Libro 29, Abril de 2016, Tomo II Materia(s): Constitucional Tesis: 2a./J. 38/2016 (10a.) Página: 1204

ESE PRINCIPIO.”⁸⁰, emitido en pleno 2017, por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el que, a pesar de considerarse la baja un acto administrativo –y por tanto de autoridad, unilateral y con facultades de imperium- de manera inverosímil se dice que existe una relación de coordinación entre el elemento y el Estado, y no se supra a subordinación, y por tanto, al no ser un procedimiento sancionador por parte de la autoridad, no es aplicable el principio de inocencia que sí aplicaría para cualquier otro individuo. Nuevamente, pérdida de la calidad de individuo en su esfera jurídica, por el solo hecho de su calidad de policía. Como digo, se vulneran todos sus Derechos Humanos, pues no son controvertibles ante ninguna autoridad jurisdiccional.

Es ilógico que se haya interpretado las diferentes modificaciones y adopciones de las ampliaciones a Derechos Humanos en el sistema normativo mexicano, hasta en contraposición de normas por jerarquía, siempre a favor del gobernado, y terminar involucionando a llegar, en pleno 2016, a sentar esta decisión como jurisprudencia firme obligatoria para todos los tribunales del país, quienes, según las mismas interpretaciones judiciales, están obligados –incluso de manera especial y como última instancia para evitar la vulneración de derechos- a preservar el cumplimiento de los Derechos Humanos.

A manera de ejemplificar que el problema central de este trabajo tiene fundamentos en la observación amplia de las decisiones jurisdiccionales de los tribunales mexicanos, cito el siguiente criterio, en el cual se deja claro el punto que defiendo. No es dable vulnerar derechos de un sector poblacional por ninguna condición, en aras de salvaguardar los de otro sector. No es una decisión funcional ni correcta, además ir contra las mismas normas fundamentales del país, salvo las contadas excepciones se suspensión de derechos en casos extremos como tiempos de guerra o conservar la paz y el orden del país. Sí existen decisiones que apoyan mi postura en este sentido, emitidas por el mismo Pleno de la Suprema Corte de Justicia, interpretando sus obligaciones respecto del derecho internacional.

ESPECTRO AUTISTA. LOS ARTÍCULOS 3, FRACCIÓN III, 10, FRACCIÓN VI, 16, FRACCIÓN VI, Y 17, FRACCIÓN VIII, DE LA LEY GENERAL PARA LA ATENCIÓN Y

⁸⁰ [J]; 10a. Época; 2a. Sala; Gaceta S.J.F.; Libro 48, Noviembre de 2017; Tomo I; Pág. 551. 2a./J. 162/2017 (10a.).

PROTECCIÓN DE PERSONAS CON ESA CONDICIÓN, QUE PREVÉN LO RELATIVO AL CERTIFICADO DE HABILITACIÓN, VIOLAN LOS DERECHOS HUMANOS A LA IGUALDAD, A LA LIBERTAD DE PROFESIÓN Y OFICIO, ASÍ COMO AL TRABAJO DIGNO Y SOCIALMENTE ÚTIL. De lo previsto en los referidos numerales, se advierte que el certificado de habilitación es el documento expedido por la Secretaría de Salud donde consta que las personas con la condición del espectro autista se encuentran aptas para el desempeño de actividades laborales, productivas u otras que a sus intereses legítimos convengan, siendo que no se podrá "denegar la posibilidad de contratación laboral a quienes cuenten con los certificados de habilitación". En ese sentido, la protección laboral referida únicamente les resulta aplicable a las personas que hayan obtenido esos certificados, pues a quienes no cuenten con éstos, se les podrá negar su contratación atendiendo a su condición de autismo. De ahí que los artículos mencionados violan los derechos humanos a la igualdad, a la libertad de profesión y oficio, así como el derecho al trabajo digno y socialmente útil, en virtud de que condicionan la posibilidad de contratación laboral de las personas con la condición de espectro autista, a la obtención de los referidos certificados de habilitación, siendo que no se encuentran justificadas las razones por las cuales, a diferencia del resto de la población, sea necesario que las personas con espectro autista requieran de un documento médico que certifique que "se encuentran aptas para el desempeño de actividades laborales"; máxime que el simple hecho de que se pretenda requerir a sólo un grupo de la población mexicana un documento médico que avale sus aptitudes para poder ingresar al sector laboral y productivo, se traduce en una medida que, lejos de coadyuvar y concientizar al resto de la población sobre la condición del espectro autista, tiene un efecto estigmatizante.⁸¹

Es violatorio de derecho interno y externo que se solicite sólo a cierto sector características especiales, sin justificación, para poder desarrollar su actividad para subsistir. Es un camino que, a luz de los modernos sistemas normativos y del fin filosófico del Estado Moderno, no tiene desviaciones. Pero en el caso de los cuerpos policiales, la justificación es insuficiente, los resultados equivocados, y el camino seguido para llegar a dicha decisión ilógico a la luz de todo lo que se ha venido estudiando.

Cabe señalar que el criterio citado se motivó por una acción de inconstitucionalidad promovida por la Comisión Nacional de Derechos Humanos. Tanto la nacional, como Comisiones Estatales de diversos Estados de la República se han manifestado por medio de recomendaciones respecto de la situación de los elementos de seguridad pública en México. Pero no se ha promovido la acción de inconstitucionalidad reclamando que se decida sobre esto, pues la misma interpretación judicial ha proscrito que se realice. Sólo queda

⁸¹ Época: Décima Época Registro: 2012302 Instancia: Pleno Tipo de Tesis: Jurisprudencia Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación Libro 33, Agosto de 2016, Tomo I Materia(s): Constitucional Tesis: P./J. 15/2016 (10a.) Página: 483

el camino jurisdiccional supranacional para que se analice por un juzgador esta violación grave de Derechos Humanos en materia laboral.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos, sin entrar al estudio de este tema específico, ha sentado bases con una decisión que, sin poseer identidad jurídica exacta, llegó al mismo argumento de prohibir todo tipo de discriminación sin importar la calidad del individuo, quien gozará de la protección total de las normas de carácter internacional e impone la obligación a los Estados parte de la Convención a adoptar en el derecho interno el reconocimiento de dichos derechos.

Resumo sucintamente el asunto de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, “CASO FLOR FREIRE VS. ECUADOR”^{82 83}. Se llevó a cabo proceso disciplinario militar en contra del señor Homero Flor Freire, que resultó en su separación de la Fuerza Terrestre ecuatoriana por supuestamente haber cometido actos sexuales homosexuales dentro de las instalaciones militares. La Corte concluyó que la separación del señor Flor Freire de las Fuerzas Armadas, por estos motivos, constituyó un acto discriminatorio en la medida en que se basó en la aplicación al señor Flor Freire de normas internas que sancionaban de forma más gravosa los “actos de homosexualismo”, en comparación con los actos sexuales no homosexuales. A pesar de devenir el negocio judicial de las fuerzas armadas ecuatorianas, no es eso lo que interesa a esta investigación, sino el criterio con el cual se resolvió dicho asunto por parte del ente jurisdiccional supranacional.

Señala en las consideraciones hechas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos:

(...) la Corte recordó que la orientación sexual de las personas es una categoría protegida por la Convención. En consecuencia, ninguna norma, decisión o práctica de derecho interno, sea por parte de autoridades estatales o por particulares, pueden disminuir o restringir, de modo alguno, los derechos de una persona a partir de su orientación sexual, sea esta real o percibida, pues ello sería contrario a lo establecido en el artículo 1.1 de la Convención Americana. Asimismo, el Tribunal reiteró que ello no se limita a la condición de homosexual en sí misma, sino que incluye su expresión y las consecuencias necesarias en el proyecto de vida de las personas. En este sentido, los

⁸² Resumen del caso. http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/resumen_315_esp.pdf

⁸³ El texto íntegro de la Sentencia puede consultarse en el siguiente enlace: <http://www.corteidh.or.cr/casos.cfm>

actos sexuales son una manera de expresar la orientación sexual de la persona, por lo que se encuentran protegidos dentro del mismo derecho a la no discriminación por orientación sexual.

La Corte constató que el Reglamento de Disciplina Militar vigente a la fecha de los hechos regulaba de dos maneras distintas la comisión de actos sexuales en el marco de las fuerzas armadas. Por un lado, el artículo 67 del Reglamento de Disciplina Militar regulaba los “actos sexuales ilegítimos”, entre los cuales estaban los actos sexuales no homosexuales, y el artículo 117 del mismo Reglamento regulaba los “actos de homosexualismo”, entre los cuales se incluían los actos sexuales homosexuales. Se demostró en el caso que existía una diferencia de trato entre ambos supuestos, en dos sentidos principalmente: (i) respecto de la gravedad de la sanción, pues la sanción para los “actos sexuales ilegítimos” oscilaba entre 10 días de arresto y 30 días de suspensión, mientras que la sanción para los “actos de homosexualidad” era la baja del oficial, y (ii) respecto del alcance de la conducta sancionada, pues los actos sexuales ilegítimos eran sancionados si eran cometidos “en el interior de repartos militares”, mientras que los “actos de homosexualismo” eran sancionados incluso si eran realizados fuera del servicio.

Tomando en cuenta lo anterior, la Corte observó que las diferencias en la regulación disciplinaria evidenciaban una distinción relacionada con la orientación sexual, categoría protegida por el artículo 1.1 de la Convención. Sin embargo, Ecuador no brindó una explicación sobre la necesidad social imperiosa o la finalidad de esta diferencia de trato, ni una razón para justificar esa diferenciación como un método menos lesivo para alcanzar esa finalidad. (...)

La existencia de una diferenciación sancionadora para un sector poblacional específico, por la elección que haya hecho de alguno de los aspectos de su vida, protegidos por los mismos Derechos Humanos, es violatoria de los mismos. Y que el Estado parte no haya hecho una justificación racionalizada y suficiente de la necesidad de esta diferenciación, lo vuelve responsable de las violaciones a los Derechos Humanos del gobernado y un incumplimiento a la obligación internacional contraída al suscribir el instrumento internacional.

Esto, es la misma situación de los cuerpos policiales en México. La discriminación por la mera condición de ser policías, que es una decisión tomada libremente por el individuo y protegida por el derecho internacional, así como por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por lo que, al no existir una justificación real o una necesidad social, y sólo basar la vulneración de derechos o la diferenciación de trato en la norma constitucional, no se encuentra el Estado Mexicano cumpliendo con la obligación contraída internacionalmente y menos con la armonización y adopción de estas normativas supranacionales en el derecho interno.

También, en esta decisión de la Corte Interamericana de Derechos Humanos se refieren al acceso efectivo a la justicia y la competencia y legalidad de actos de autoridad relevantes para el funcionamiento de las policías en México, pero esos aspectos, extensos y que conforman otros aspectos que merecen estudio aparte, serán analizados en trabajos subsecuentes.

4.1 Conclusiones Finales

Con todo lo analizado en esta investigación, llego a conclusiones lógicas jurídicas, que forman la tesis que propongo. Y estas conclusiones apuntan a un razonamiento jurídico científico, pero también a uno de orden social que encabeza este apartado: México exige a un sector poblacional, al que le encarga la delicada tarea de la seguridad pública y el cuidado de los bienes jurídicos inherentes a los individuos, que renuncie obligatoriamente a sus propios derechos por elegir tal responsabilidad.

Del capítulo primero, a la luz de la legislación nacional, internacional, y la interpretación jurisdiccional de las mismas, afirmo que el elemento de los cuerpos de seguridad pública en México tiene la calidad de trabajador al servicio del Estado pues presta un servicio personal y directo con órdenes precisas para la ejecución de su labor y con una supervisión constante de su actuar por el patrón que lo contrata –trabajador y patrón con características especiales, pero sin perder ambas esas calidades-, lo que debe reconocerse así dentro del sistema jurídico mexicano, pudiendo reformarse la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos o no, pues la excepción constitucional puede remitir a leyes secundarias que creen un régimen laboral especial. Pero requeriría producirla, ya sea añadiéndolo a dichas leyes secundarias o creando una al efecto.

Afirmo también que no existe un régimen laboral de excepción, sino que sólo existen legislaciones sobre las obligaciones que debe cumplir el policía y la forma en que debe desarrollar su tarea frente al gobernado, sin que exista un catálogo de retribuciones respecto de su labor. La manifestación anterior, también debe leerse bajo la óptica de que estos servidores públicos realizan

tareas frente al gobernado, sin perder tampoco esa calidad. Es decir, trabajan frente al ciudadano y son el primer contacto que tiene el individuo con el Estado, pero también forman parte del conglomerado social que forma a la población, y deben gozar de los mismos derechos que cualquier otro individuo, mientras razonablemente no se contrapongan estos derechos con el correcto desarrollo de sus especiales tareas.

Como resultado del análisis legislativo del capítulo segundo de este trabajo, concluyo que se debe analizar y filtrar de mejor manera la forma en que se llega a ser legislador en México. Sin que sea el tema principal de este trabajo, es obvio, dado lo comentado en dicho capítulo, que los legisladores no son concedores de la ciencia jurídica, por lo que desconocen los alcances materiales de sus decisiones en las Cámaras del Congreso de la Unión.

Se evidenció una falta total de responsabilidad frente a la labor que se les ha encomendado por la ciudadanía, pues algunos ni siquiera tenían claro cuál era el cambio en la legislación fundamental que discutían, y menos el funcionamiento que tendrían en la vida diaria.

Además, de este análisis, podemos imputar también una responsabilidad al Congreso de la Unión en la violación sistemática de derechos de los cuerpos de seguridad pública en México, tanto por la legitimación del conculcamiento contenido en la Carta Magna, como por la omisión de expedir la legislación necesaria para normar el régimen laboral especial.

Del capítulo tercero, concluyo que los criterios sostenidos por los tribunales mexicanos respecto del régimen especial de los policías y sus derechos en retribución a su labor, han seguido directrices equivocadas en la interpretación, ya que las normas internas e internacionales se han materializado en menoscabar los derechos de los cuerpos de seguridad pública, siendo que tanto las legislaciones como las interpretaciones supranacionales han evolucionado en sentido contrario, por lo que es necesario que estos mismos entes internacionales pongan en acción las sanciones correspondientes, y que los actores de este conflicto hagan las denuncias de violaciones graves de Derechos Humanos por parte del Estado Mexicano. Ese es uno de los objetivos al realizar esta investigación, como ya lo planteé anteriormente en este trabajo.

Como conclusión del análisis de dicho capítulo, también queda claro que la interpretación jurisdiccional, como último recurso para salvaguardar derechos de los gobernados, no siempre es correcta, y debe existir un medio de defensa que pueda corregir los errores que con argumentos de autoridad se sostienen, pero que han quedado rebasados por la realidad histórica. El caso único de los sujetos contenidos en la excepción constitucional que se estudia aquí, a pesar de estar relacionado con diversos foros realizados para la colegiación de las reformas constitucionales y legislativas –en especial sobre el Nuevo Sistema de Justicia Penal- nunca fue observado desde la óptica de los derechos de los cuerpos de seguridad pública, sino que se les vio solo a la luz de sus funciones laborales, sin racionalizar su condición de ciudadanos, trabajadores, y sujetos de derechos.

No es ningún descubrimiento el señalar las nuevas responsabilidades que el nuevo sistema judicial en materia penal les ha impuesto, obligaciones que no avanzaron junto con proveerlos de las herramientas y recursos necesarios para que pudieran cumplir cabalmente con sus nuevas encomiendas, vulnerando de forma aún más grave su esfera jurídica.

De este capítulo final, concluyo que el Estado Mexicano viola Derechos Humanos Laborales de los elementos integrantes de los Cuerpos de Seguridad Pública, ya que desconoce la realidad material y pretende, mediante la interpretación de diversas legislaciones, a capricho puro, condicionar una relación laboral a no serlo, aún de forma especial, y negando derechos ya reconocidos interna y externamente a los policías mexicanos.

Al quedar evidenciadas estas violaciones, los organismos internacionales deben sancionar al Estado Mexicano y obligarle a adoptar en el derecho doméstico las adecuaciones necesarias para dejar de violentar los instrumentos internacionales que ha suscrito, acatando la jurisdicción internacional a la que se sometió.

Las adecuaciones que acabo de plantear no resolverán el conflicto de seguridad pública e México, pero sí abonarán a su solución, ya que no se puede lograr un alto compromiso de los elementos policiales ni identidad con las corporaciones si las mismas vulneran abiertamente sus derechos.

Además, existen muchas implicaciones sociales y en materia de seguridad al capacitar en las tareas especiales y delicadas de seguridad pública a los elementos sin dar estabilidad laboral a los mismos, ya que estos conocimientos no tienen aplicación en diversos campos laborales, lo que será retomado como tema de estudio en investigaciones posteriores.

FUENTES DE INFORMACIÓN

A) BIBLIOGRÁFICAS

Carbonell, Miguel. Et al. Derecho Internacional de los Derechos Humanos. Ed. Porrúa. 1ª Edición. México, D.F. 2002. ISBN 970-07-3967-8

Canessa Montejo, Miguel Francisco, Los Derechos Humanos Laborales en el Derecho Internacional, Tesis Doctoral, Universidad Carlos III de Madrid, Madrid, 2006. Extraído el 6 de Agosto del 2016 de:

http://e-archivo.uc3m.es/bitstream/handle/10016/3021/tesis_canessa_2006.pdf?sequence=5

De Buen, Néstor, La decadencia del derecho del trabajo, Porrúa, México, 2001.

De Pina, Rafael y De Pina Cara, Rafael. Diccionario de Derecho Laboral, editorial Porrúa, México, 1995.

Escamilla Jaime, José Manuel, “La normatividad reguladora de las funciones administrativas de “Policía” en el contexto laboral vigente”, revista del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, México, 2013. Consultable en:

<http://cesmdfa.tfja.gob.mx/investigaciones/historico/pdf/lanormatividadreguladora.pdf>.

Gamboa Montejano, Claudia, Artículo 123 constitucional. Estudio de antecedentes, derecho comparado y de las iniciativas presentadas, Centro de Información, Documentación y Análisis, LX Legislatura, México, 2008.

Guerrero Agripino, Luis Felipe. Derecho y Seguridad Pública. Coord. Ramiro Contreras Acevedo. Universidad de Guadalajara, UMSNH. 2007. Guadalajara, Jalisco. ISBN 978-97027-13418.

Hernández, Juan y Suárez, Carlos, Derecho laboral y la administración de recursos humanos, Editorial Patria, México, 2015.

Martínez Garnelo, Jesús, Sistema Nacional de Seguridad Pública, Editorial Porrúa, México, 2005.

Márquez Rábago, Sergio R. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y sus Reformas. Porrúa, México, 2003.

Muro Gonzalez, Ana Bricia. “Regulación Laboral y Control Político, la Lucha por la Libertad Sindical de los Trabajadores de Telesecundaria en Durango”. Universidad Iberoamericana, México, D.F. 2010, disponible en

<http://www.bib.uia.mx/tesis/pdf/015176/015176.pdf> Consultado el día 5 cinco de Enero de 2017.

Olivares Ferreto, Edith, Condiciones sociolaborales de los cuerpos policiales y de seguridad pública, Editorial Friederich Ebert Stiftung, México, 2010.

Pérez Cázares, Martín Eduardo, “La protección socio jurídica laboral de los policías en México”, Revista Jurídica Jalisciense, Núm. 124. México, 2011.

B) LEGISLACIÓN

México, Congreso de la Unión, “Ley Federal del Trabajo” vigente, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 1 de abril de 1970.

México, Congreso de la Unión, “Ley Federal De Los Trabajadores Al Servicio Del Estado, Reglamentaria Del Apartado B) Del Artículo 123 Constitucional” vigente, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 28 de diciembre de 1963.

México, Constituyente Originario, “Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos” vigente, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de febrero de 1917.

México, Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo, “Ley del Sistema Estatal De Seguridad Pública del Estado de Michoacán De Ocampo”, Ley publicada en la Décima Segunda Sección del Periódico Oficial del Estado de Michoacán, el jueves 11 de diciembre de 2014.

México, Congreso de la Unión, “Ley General del Sistema de Seguridad Pública”, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 2 de enero de 2009

Convenio sobre la Libertad Sindical y la Protección del Derecho de Sindicación, que data de 1948 consultable en:

http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_INSTRUMENT_ID:312232

Estatuto de los Trabajadores al Servicio del Estado data de 1938 en el Diario Oficial de la Federación, consultable en:

http://www.dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?codnota=4443802&fecha=5/12/1938&cod_diario=187611

C) DICCIONARIOS

DICCIONARIO DE LA REAL ACADEMIA DE LA LENGUA ESPAÑOLA

C) CIBERNÉTICAS

“Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo y su seguimiento”, Adoptada por la Conferencia Internacional del Trabajo en su octogésima sexta reunión, Ginebra, 18 de junio de 1998, consultable en: <http://www.ilo.org/declaration/lang--es/index.htm>.

Comisión de Derechos Humanos Distrito Federal, Derechos humanos laborales, “programa de capacitación y formación profesional de derechos humanos”, Servicio Profesional en Derechos Humanos, México, 2013, p 21. Extraído el 6 de agosto del 2016 de:
http://cdhdfbeta.cdhdf.org.mx/serv_prof/pdf/derechoshumanoslaborales.pdf

DIARIO de los DEBATES ORGANO OFICIAL DE LA CAMARA DE DIPUTADOS DEL CONGRESO DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Correspondiente al Primer de Sesiones Ordinarias del Segundo Año de Ejercicio AÑO II México, D.F., martes 10 de noviembre de 1998 No.26
<http://cronica.diputados.gob.mx/DDEbates/57/2do/1P/Ord/19981110.html#II%20CONT.%20POLITICA%20EUMEXICANOS>

Gaceta parlamentaria, 4 de diciembre de 2002, consultable en:
<http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/58/2002/dic/20021205.html>

Gaceta Parlamentaria, 24 de marzo de 2009, Que reforma el artículo 123 de la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos y diversas disposiciones de la ley general del sistema nacional de Seguridad Pública, a cargo del diputado Pablo Trejo Pérez, del grupo parlamentario del PRD, consultable en:
<http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/60/2009/mar/20090327.html>

Diario de los Debates Órgano Oficial De La Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos correspondiente al Primer de Sesiones Ordinarias del Segundo Año de Ejercicio AÑO II México, D.F., martes 10 de noviembre de 1998 No.26, consultable en:
<http://cronica.diputados.gob.mx/DDEbates/57/2do/1P/Ord/19981110.html#II%20CONT.%20POLITICA%20EUMEXICANOS>

Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, “Seguridad Pública”, Cámara de Diputados, México, 2016. Extraído el 3 de agosto del 2016 de:
http://archivos.diputados.gob.mx/Centros_Estudio/Cesop/Comisiones/dtseguridad%20publica1.htm

Corte Interamericana de Derechos Humanos, "CASO FLOR FREIRE VS. ECUADOR". El texto íntegro de la Sentencia puede consultarse en el siguiente enlace: <http://www.corteidh.or.cr/casos.cfm>

Tesis y Jurisprudencias diversas del Semanario Judicial de la Federación. Sistema de Consulta disponible en:
<http://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/Paginas/tesis.aspx>

APENDICE

LISTA DE REFORMAS AL ARTÍCULO 123 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

1. 6 sep. 1929 No señala entrada en vigencia. Modifica el párrafo primero y la fracción XXIX.

Suprime la atribución de las legislaturas locales para hacer leyes en materia de trabajo. Considera de utilidad social la expedición de la Ley del Seguro Social (antes el establecimiento de Cajas de Seguros Populares) la que comprenderá seguros de invalidez, de vida, de cesación involuntaria de trabajo, de enfermedades y accidentes y otras con fines análogos.

2. 4 nov. 1933 No señala entrada en vigencia

Adiciona la fracción IX, parte final. Decreta que, en defecto de las Comisiones Especiales que se formarán en cada Municipio, se fijará el tipo de Salario Mínimo y la participación en las utilidades, por la Junta Central de Conciliación y Arbitraje respectiva (antes sólo Junta Central de Conciliación).

3. 31 dic. 1938 No señala entrada en vigencia

Modifica la fracción XVIII Elimina la parte final, que disponía que los obreros de los establecimientos fabriles militares del Gobierno de la República, no estarán comprendidos en las disposiciones de esta fracción (que califica cuando la huelga es legal), por ser asimilados al Ejército Nacional.

4. 18 nov. 1942 No señala entrada en vigencia

Adiciona una fracción XXXI Dispone que la aplicación de las leyes del trabajo corresponde a las autoridades de los Estados, en sus respectivas jurisdicciones, pero son competencia exclusiva de las autoridades federales, en asuntos relativos a la industria textil, electrónica, cinematográfica, hulera y azucarera, minería, hidrocarburos, ferrocarriles y empresas administradas en forma directa

o descentralizada por el Gobierno Federal, o que actúen por contrato o concesión federal, e industrias conexas; a empresas que ejecuten trabajos en zonas federales y aguas territoriales; a conflictos que afecten a dos o más entidades federativas; a contratos colectivos que hayan sido declarados obligatorios en más de una entidad federativa y, las obligaciones que en materia educativa corresponden a los patrones.

5. 5 dic. 1960 Al día siguiente de su publicación

Modifica el párrafo primero, elimina redacción; se divide el artículo en dos apartados; conserva el texto anterior en el apartado A; adiciona el apartado B con 14 fracciones. El anterior párrafo primero lo divide en el encabezado y el primer párrafo del apartado A. El apartado B se adiciona para regular las relaciones de trabajo entre los Poderes de la Unión, los Gobiernos del Distrito y de los Territorios Federales y su trabajadores.

6. 5 dic. 1960 Precisa la jornada diaria máxima de trabajo; el descanso semanal, los días de vacaciones; la imposibilidad de reducción de los salarios y que no podrán ser inferiores al mínimo para los trabajadores en general; la igualdad de salario sin tener en cuenta el sexo; la posibilidad de hacersele retenciones, descuentos, deducciones o embargos, salvo en los casos previstos en las leyes; la forma de designación del personal, la obligación del Estado de organizar escuelas de Administración Pública, y los derechos de escalafón en función de los conocimientos, aptitudes y antigüedad de los trabajadores.

A partir de su fracción IX, regula el que los trabajadores sólo podrán ser suspendidos o cesados por causa justificada, en los términos que fije la Ley, y en caso de separación injustificada tendrá derecho a optar por la reinstalación en su trabajo o la indemnización correspondiente.

Se les otorga el derecho de asociarse para la defensa de sus intereses comunes, y hacer uso del derecho de huelga previo el cumplimiento de los requisitos de ley. Regula las bases mínimas de la seguridad social para los trabajadores al servicio del estado cubriendo accidentes y enfermedades profesionales y no profesionales, maternidad, jubilación, invalidez, vejez y muerte.

Los conflictos individuales, colectivos o intersindicales serán sometidos a un Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje; los conflictos entre el Poder Judicial de la Federación y sus servidores serán resueltos por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Por su parte, los militares, marinos y miembros de los cuerpos de seguridad pública, así como el personal del servicio exterior se registrarán por sus propias leyes; y la ley determinará los cargos que serán considerados de confianza.

7. 27 nov. 1961 A partir de su publicación

Reforma el párrafo segundo de la fracción IV del apartado B Precisa que en ningún caso los salarios podrán ser inferiores al mínimo para los trabajadores en general en el Distrito Federal y en las Entidades de la República.

8. 21 nov. 1962 Al día siguiente de su publicación

Modifica las fracciones II, III, VI, IX, XXI, XXII, y XXXI del Apartado A.

Prohíbe el trabajo para la mujer y el trabajo después de las diez de la noche, de los menores de dieciséis años, así como la utilización del trabajo de los menores de catorce años. Establece que los salarios mínimos serán generales, profesionales o para el campo y deberán ser suficientes para satisfacer las necesidades normales de un jefe de familia, en el orden material, social y cultural y para proveer a la educación obligatoria de los hijos.

Los salarios mínimos profesionales se fijarán considerando, además, las condiciones de las distintas actividades industriales y comerciales. Dispone la existencia de Comisión Nacional, integrada con representantes de los trabajadores, de los patronos y del Gobierno, fijará el porcentaje de utilidades que deba repartirse entre los trabajadores; practicará las investigaciones y realizará los estudios necesarios y apropiados para conocer las condiciones generales de la economía nacional. Tomará asimismo en consideración la necesidad de fomentar el desarrollo industrial del País, el interés razonable que debe percibir el capital y la necesaria reinversión de capitales y revisar el porcentaje fijado.

Se podrá exceptuar de la obligación de repartir utilidades a las empresas de nueva creación durante un número determinado y limitado de años, el derecho de los trabajadores a participar en las utilidades no implica la facultad de intervenir en la dirección o administración de las empresas. Dispone que el patrono que despida a un obrero en los casos en que precise se podrá ser eximido de la obligación de cumplir el contrato, mediante el pago de una indemnización. Adiciona como de competencia exclusiva de las autoridades federales, los relativos a, petroquímica, metalúrgica y siderúrgica, abarcando la explotación de los minerales básicos, el beneficio y la fundición de los mismos,

así como la obtención del hierro metálico y acero a todas sus formas y ligas y los productos laminados de los mismos y cemento.

9. 14 feb. 1972 A los 15 días de su publicación

Modifica la fracción XII del apartado A, adiciona los párrafos segundo y tercero. Determina que toda empresa (antes negociación) agrícola, industrial, minera o cualquiera otra clase de trabajo, los patronos estarán obligados a proporcionar a los trabajadores habitaciones cómodas e higiénicas, según determinen las leyes; elimina la posibilidad del patrón de cobrar rentas por las mismas y el hecho de que las negociaciones estuvieren situadas dentro de las poblaciones, y ocuparen un número de trabajadores mayor de cien, tendrán la primera de las obligaciones mencionadas.

Decreta que esta obligación se cumplirá mediante aportaciones de las empresas al fondo nacional de la vivienda a fin de constituir depósitos en favor de sus trabajadores y establecer un sistema de financiamiento para que adquieran en propiedad tales habitaciones. Es de utilidad social la expedición de una ley para la creación de un organismo integrado por representantes del Gobierno Federal, de los trabajadores y de los patronos, que administre los recursos del Fondo Nacional de la Vivienda (INFONAVIT). Dicha ley regulará las formas y procedimientos para que los trabajadores adquieran en propiedad dichas habitaciones.

Las negociaciones, situadas fuera de las poblaciones, están obligadas a establecer escuelas, enfermerías y demás servicios necesarios a la comunidad.

9. 10 nov. 1972 Al día siguiente de su publicación

Modifica el primer párrafo y adiciona con un párrafo segundo el inciso f) de la fracción XI; adiciona con un párrafo segundo la fracción XIII, ambos del apartado B. Dispone que el Estado mediante aportaciones, establecerá un fondo nacional de la vivienda a fin de constituir depósitos en favor de sus trabajadores y establecer un sistema de financiamiento para que adquieran en propiedad habitaciones cómodas e higiénicas, o bien para construirlas, repararlas o mejorarlas.

Las aportaciones serán enteradas al organismo encargado de la seguridad social regulándose en su Ley y en las que corresponda, la forma y el procedimiento para administrar dicho fondo y se otorgarán y adjudicarán los créditos

respectivos. Además el Estado proporcionará a los miembros en el activo del Ejército, Fuerza Aérea y Armada, las mismas prestaciones.

10. 8 oct. 1974 Al día de su publicación

Modifica el primer párrafo del apartado B. Elimina referencia a territorios federales, al referir que regula el apartado B, las relaciones laborales entre los Poderes de la Unión, el Gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores.

11. 31 dic. 1974 Al día siguiente de su publicación

Modifica las fracciones II, V, XI, XV, XXV y XXIX del apartado A, y VIII y XI inciso c) del apartado B. Prohíbe el trabajo nocturno industrial para los menores de dieciséis años; así como los trabajos a las mujeres durante el embarazo (antes durante los tres meses anteriores al parto), y precisa, que impliquen peligro para su salud en relación con la gestión; gozarán forzosamente de un descanso de seis semanas anteriores a la fecha fijada aproximadamente para el parto y seis semanas posteriores al mismo, se establecen para ellas, dos descansos extraordinarios por día, de media hora cada uno para alimentar (antes amamantar) a sus hijos.

Dispone que los menores de dieciséis años no serán admitidos en trabajos extraordinarios (antes también las mujeres de cualquiera edad). El patrón estará obligado a observar, de acuerdo con la naturaleza de su negociación (antes en la instalación de sus establecimientos), los preceptos legales sobre higiene y seguridad en las instalaciones de su establecimiento, y a adoptar las medidas adecuadas para prevenir accidentes.

Determina que el servicio para la colocación de los trabajadores tomará en cuenta la demanda de trabajo y, en igualdad de condiciones, tendrán prioridad quienes representen la única fuente de ingresos en su familia. Se consideran de utilidad social la expedición de la Ley del Seguro Social y ella comprenderá seguros de la invalidez, de vida, de cesación involuntaria de trabajo, de enfermedades y accidentes y otras con fines análogos;

Es de utilidad pública la Ley del Seguro Social (antes la expedición de la Ley del Seguro Social), y ella comprenderá seguros de, (se agrega): de vejez, de servicios de guardería y cualquier otro encaminado a la protección y bienestar de los trabajadores, campesinos, no asalariados y otros sectores sociales y sus familiares. Por su parte, dentro del apartado B, dispone que los trabajadores gozarán de derechos de escalafón a fin de que los ascensos se otorguen en

función de los conocimientos, aptitudes y antigüedad. En igualdad de condiciones, tendrá prioridad quien represente la única fuente de ingreso en su familia.

Además la misma protección otorgada a las mujeres que laboren para el Estado durante el embarazo y lactancia.

12. 6 feb. 1975, erratas de 17 de marzo Al día siguiente de su publicación

Modifica la fracción XXXI del apartado A Incluye la aplicación de las leyes del trabajo como de competencia exclusiva de las autoridades federales en asuntos relativos a la industria automotriz, productos químicos, farmacéuticos y medicamentos, celulosa y papel, aceites y grasas vegetales, empackado y enlatado de alimentos, bebidas envasadas.

13. 9 ene. 1978 Al día siguiente de su publicación

Adicionan dos párrafos finales en la fracción XII, modifica la fracción XXIII del apartado A. Precisa que cuando una población exceda de doscientos habitantes, deberá reservarse un espacio de terreno, que no será menor de cinco mil metros cuadrados, para el establecimiento de mercados públicos, instalación de edificios destinados a los servicios municipales y centros recreativos. Queda prohibido en todo centro de trabajo, el establecimiento de expendios de bebidas embriagantes y de casas de juego de azar.

También fija que las empresas estarán obligadas a proporcionar a sus trabajadores, capacitación o adiestramiento para el trabajo. La ley determinará los sistemas, métodos y procedimientos a los patrones para cumplir dicha obligación.

14. 9 ene. 1978, erratas día 13 Al día siguiente de su publicación

Modifica y adiciona la fracción XXXI del apartado A; divide la fracción en dos incisos uno para ramas industriales y otra para servicios y realiza lista limitativa Dispone que la aplicación de las leyes del trabajo es de la competencia exclusiva de las autoridades federales en los asuntos relativos, y adiciona:

a) Ramas industriales: 9.- Petroquímica, 11.- Calera, 12.- Automotriz, incluyendo autopartes mecánicas o eléctricas; 16.- Productora de alimentos, abarcando exclusivamente la fabricación de los que sean empackados; 19.- Maderera básica, que comprende la producción de aserradero y la fabricación de triplay o aglutinados de madera; 20.- Vidriera, exclusivamente por lo que toca a la

fabricación de vidrio plano, liso o labrado, o de envases de vidrio; y 21.- Tabacalera, que comprende el beneficio o fabricación de productos de tabaco; b) Empresas: 1.- Aquéllas que sean administradas en forma directa o descentralizada por el Gobierno Federal; 3.- Aquéllas comprendidas en la zona económica exclusiva de la Nación.

También son competencia exclusiva de las autoridades federales, la aplicación de las disposiciones de trabajo en los asuntos relativos a conflictos que afecten a dos o más Entidades Federativas, y respecto a las obligaciones de los patrones en materia de capacitación y adiestramiento de sus trabajadores, así como de seguridad e higiene en los centros de trabajo, para lo cual, las autoridades federales contarán con el auxilio de las estatales, cuando se trate de ramas o actividades de jurisdicción local, en los términos de la ley reglamentaria correspondiente.

15. 19 dic. 1978 Al día siguiente de su publicación

Adiciona un párrafo primero, recorre lo demás Dispone que toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil; al efecto, se promoverán la creación de empleos y la organización social para el trabajo, conforme a la Ley.

16. 17 nov. 1982 Al día siguiente de su publicación

Adiciona con una fracción XIII bis el apartado B Especifica que las instituciones a que se refiere el párrafo quinto del artículo 28, regirán sus relaciones laborales con sus trabajadores por lo dispuesto en el apartado B (dedicadas a la prestación del servicio público de banca y crédito prestado exclusivamente por el Estado).

17. 23 dic. 1986 A partir del día 1º de enero de 1987

Modifica la fracción VI del apartado A, elimina un párrafo Centro de Documentación, Información y análisis

Dispone que los salarios mínimos generales regirán en las áreas geográficas que se determinen (antes zonas económicas); y los profesionales se aplicarán en ramas determinadas de la actividad económica (antes ramas determinadas de la industria o del comercio) o en profesiones, oficios o trabajos especiales.

Los salarios mínimos profesionales se fijarán considerando, además, las condiciones de las distintas actividades económicas (antes industriales y comerciales). Elimina a las Comisiones Regionales para fijar el salario mínimo, ahora será la Comisión Nacional (antes sólo revisora) y será integrada y podrá auxiliarse de las comisiones especiales de carácter consultivo que considere

indispensables para el mejor desempeño de sus funciones. Cambia el término patronos por patronos. Elimina la regulación de que los trabajadores del campo disfrutarán de un salario mínimo adecuado a sus necesidades.

18. 27 jun. 1990 Al día siguiente de su publicación

Adiciona el inciso a) primer párrafo y punto 22 de la fracción XXXI del apartado A; modifica fracción XIII bis del apartado B Dispone que la aplicación de las leyes del trabajo serán de competencia exclusiva de las autoridades federales en los asuntos relativos a servicios de banca y crédito.

Determina que las entidades de la Administración Pública Federal que formen parte del sistema bancario mexicano regirán sus relaciones laborales con sus trabajadores por lo dispuesto en el apartado B.

19. 20 ago. 1993. Al día siguiente de su publicación

Modifica el único párrafo de la fracción XIII bis del apartado B. Dispone que el banco central regirá las relaciones laborales con sus trabajadores por lo dispuesto en el apartado B.

20. 31 dic. 1994 A partir del día siguiente de su publicación

Modifica el segundo párrafo de la fracción XII del apartado B. Decreta que los conflictos entre el Poder Judicial de la Federación y sus servidores serán resueltos por el Consejo de la Judicatura Federal; los que se susciten entre la Suprema Corte de Justicia y sus empleados serán resueltos por esta última (antes sólo Suprema Corte).

21. 8 mar. 1999 Al día siguiente de su publicación

Modifica el párrafo primero y adiciona uno como tercero de la fracción XIII del apartado B. Decreta que los agentes del Ministerio Público y los miembros de las instituciones policiales, se regirán por sus propias leyes; además, que los miembros de las instituciones policiales de los municipios, entidades federativas, del Distrito Federal, así como de la Federación, podrán ser removidos de su cargo si no cumplen con requisitos de permanencia, sin importar el medio de defensa y sin que proceda su reinstalación o restitución y, en su caso, sólo procederá la indemnización.

22. 18 jul. 2008 Esta reforma se trata abiertamente en el desarrollo de esta investigación.

23. 24 sept. 2009 Esta reforma se trata abiertamente en el desarrollo de esta investigación.

24. 17 jul. 2014 Esta reforma es irrelevante al tema de investigación.
25. 27 ene. 2016 Esta reforma es irrelevante al tema de investigación.
26. 29 ene. 2016 Esta reforma es irrelevante al tema de investigación.
27. 24 feb. 2017 Esta reforma es irrelevante al tema de investigación.