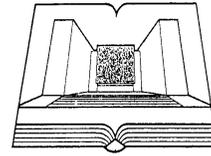




CÁMARA DE DIPUTADOS
DEL H. CONGRESO DE LA UNIÓN
COMISIÓN BICAMARAL DEL SISTEMA DE BIBLIOTECAS
SECRETARÍA GENERAL
SECRETARÍA DE SERVICIOS PALAMENTARIOS



DIRECCIÓN GENERAL DEL
S E D I A

CRV-V-ESP-02-12

SERVICIOS DE INVESTIGACIÓN Y ANÁLISIS

DIRECCIÓN

CONGRESO REDIPAL
(VIRTUAL V. Enero-agosto 2012)

Ponencia presentada por:
Rubén Cardona Rivera

“Régimen Jurídico para los Elementos de Seguridad Pública: La Suspensión y Destitución”

Marzo 2012

El contenido de la colaboración es responsabilidad exclusiva de su autor, quien ha autorizado su incorporación en este medio, con el fin exclusivo de difundir el conocimiento sobre temas de interés parlamentario.

Av. Congreso de la Unión N°. 66, Colonia El Parque; Código Postal 15969,
México, DF. Teléfonos: 018001226272; +52 ó 55 50360000, Ext. 67032, 67034
e-mail: victor.pitalua@congreso.gob.mx

“Régimen Jurídico para los Elementos de Seguridad Pública: La Suspensión y Destitución”

Por Rubén Cardona Rivera ¹

Resumen

En México, como en la mayoría de los países del Mundo uno de los reclamos fundamentales de la sociedad en su conjunto, es el de contar un una auténtica seguridad pública, en el sentido más amplio entendida como la prevención del delito, la procuración de justicia, la aplicación de la sanción por parte del Poder Judicial y finalmente el cumplimiento y la ejecución de las penas, en efecto, es del dominio público que la seguridad pública ocupa un papel preponderante en las demandas ciudadanas que se reflejan en el número de reportes que la autoridad atiende al respecto, en el número de peticiones ciudadanas que llegan a manos del Poder Ejecutivo ya sea del ámbito federal, estatal así como a la autoridad municipal.

El objetivo de la ponencia es plantear que los elementos de seguridad pública están sujetos a competencias dentro del marco normativo vigente: el primero de estos es el que consigna el Artículo 108 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en donde establece sin realizar ninguna distinción o establecer alguna excepción que todos los servidores públicos están sujetos al régimen de responsabilidades de los servidores públicos, inclusive los miembros de las corporaciones de seguridad pública.

El segundo elemento lo constituye la sujeción que tiene al derecho administrativo, que en el aspecto sustantivo se traduce en cuanto a las prestaciones, haberes y demás indemnizaciones a que tiene derecho en virtud a que el Estado, conforme a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, debe cumplir con ciertas condiciones a favor de los elementos de seguridad pública.

¹ Miembro de la REDIPAL. Asesor Jurídico de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Aguascalientes. rubencardonar@live.com.mx

“REGIMEN JURÍDICO PARA LOS ELEMENTOS DE SEGURIDAD PÚBLICA: LA SUSPENSIÓN Y DESTITUCIÓN”

El trabajo tiene como objetivo aportar elementos jurídicos idóneos para poder abordar la situación jurídica que se presenta cuando el Estado pretende suspender de manera inmediata a algún elemento de seguridad pública, al haber incurrido en alguna falta grave en el desempeño de sus funciones. Lo anterior con la finalidad de preservar el Estado de Derecho, que dada la neurálgica situación de la seguridad pública que tiene como finalidad el salvaguardar el interés general y el orden público.

Por otra parte, a la par de suspender al elemento de seguridad pública en cuestión, se tiene que iniciar el trámite correspondiente al procedimiento de responsabilidad administrativa disciplinaria que tenga por objeto determinar la sanción definitiva a que se hará acreedor por su conducta violatoria de la reglamentación correspondiente. En efecto se debe seguir un procedimiento de naturaleza sumaria previsto por la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Aguascalientes, sobre todo considerando que el Artículo 123 en su Apartado B Fracción XIII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece que la relación jurídica existente entre dichos elementos de seguridad pública y el Estado es de carácter administrativo; el procedimiento seguido a los elementos de seguridad pública, en la especie, a elementos de seguridad pública debe salvaguardar en todo momento las garantías de seguridad jurídica y de audiencia previstas por la misma Constitución Federal.

Ahora bien, dado que nos referimos a las faltas graves cometidas por elementos de seguridad pública en el ejercicio de sus funciones, como una consecuencia lógica del mismo será que en caso de acreditarse que efectivamente se incurrió por parte de los elementos de seguridad pública en una conducta de omisión o acción calificada como grave por la legislación aplicable, en este caso, por la Ley del Sistema de Seguridad Pública o bien la propia Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos; se proceda a destituir al elemento y dar por terminada su relación jurídica con el Estado.

En el ámbito de la legalidad y de justicia, existen dos partes en controversia que en el caso en concreto que nos ocupa, tienen argumentos e interpretaciones de la norma

jurídica lo que conlleva indudablemente a de suspender a un elemento de seguridad pública.

En el estado de derecho mexicano, es parte medular lo relativo a las garantías y derechos humanos, no debe haber ninguna pugna entre la seguridad pública y las garantías o derechos fundamentales, sino que por el contrario debe siempre tratar de integrar estos dos elementos que nuestra Constitución está salvaguardando.

Entender seguridad pública en contra de las garantías o derechos humanos, es en realidad un absurdo que nunca han pretendido los órganos constituyentes, precisamente la seguridad pública es para salvaguardar las garantías, de ahí que la intervención de los sujetos que la garantizan deben en todo momento apegar su actuar al Estado de Derecho.

Se busca indudablemente el respeto irrestricto a la Constitución en el tema de la seguridad pública, además de que no puede ser pretexto de atropellos, ni de violación de garantías y derechos humanos, por lo tanto se trata de buscar el punto de equilibrio, es decir el punto medio entre los requerimientos legales y sociales del buen desempeño de las corporaciones de seguridad pública y, entre las necesidades y derechos de los elementos que arriesgan hasta su vida por la óptima seguridad pública para la ciudadanía.

Los elementos de seguridad pública incluso, teniendo el carácter de servidores públicos, de conformidad a lo establecido por el Artículo 108 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, son sancionados por incurrir en responsabilidad administrativa; investigada y sancionada por parte de los órganos de control interno, en este caso, competencia del Tribunal de lo Contencioso Administrativo.

Por su parte, cuando resuelve el Consejo de Honor y Justicia sobre la violación de alguna disposición normativa que en congruencia, con la Ley del Sistema Estatal de Seguridad Pública, señala, que es una ley especial que rige a la Policía Ministerial tal y como lo dispone la Fracción XIII del Artículo 123 apartado B de la Constitución Política de los

Estados Unidos Mexicanos², ... y por lo tanto debe distinguirse claramente frente a la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos, las disposiciones de la Ley del Sistema Estatal de Seguridad Pública.

En efecto, tratándose de la violación por parte de los elementos de seguridad pública de lo previsto en la misma Ley del Sistema Estatal de Seguridad Pública, el Consejo de Honor y Justicia será el órgano competente para resolver lo conducente una vez seguido el procedimiento administrativo previsto en la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos, de aplicación supletoria al primer ordenamiento mencionado.

De lo anterior, se deduce claramente la diferencia existente entre las responsabilidades administrativas de los servidores públicos que devienen del Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la correlativa en los estados, y entre las responsabilidades que tienen los servidores públicos elementos de seguridad pública por la naturaleza de sus funciones.

Como cuestión relevante del derecho administrativo en materia de responsabilidades de los servidores públicos, se cita lo siguiente:

“La imposición de las sanciones por responsabilidades administrativas de los servidores públicos, en su carácter de actos administrativos, deben ceñirse a los procedimientos que las normas legales establecen. La autoridad administrativa se encuentra vinculada en los términos de los artículos 14 y 16 constitucionales que la obligan a cumplir las formalidades esenciales del procedimiento, conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho, y a emitir sus actos con la debida fundamentación y motivación.

.....

Con anterioridad a la promulgación de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos de 1982, no existía algún ordenamiento que regulara los pasos que la autoridad debería seguir para sancionar las faltas a la disciplina en el ámbito de la Administración Pública, ya que las anteriores leyes de responsabilidades, al referirse a estas infracciones, no obstante identificarlas como faltas administrativas, sólo consignaban un procedimiento penal para la imposición de las sanciones, y las demás leyes administrativas que mencionaban estas infracciones eran omisas respecto del procedimiento sancionatorio.

² Que hace referencia a la responsabilidad de los diferentes cuerpos que integran la Seguridad Pública: “XII.- Los militares, marinos, personal del servicio exterior, Agentes del Ministerio Público y los miembros de las instituciones policiales, se regirán por sus propias leyes”

A partir del año de 1983, con la entrada en vigor de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, se creó el procedimiento que hacía falta, con el que se pretendieron cubrir todos los aspectos básicos para el fincamiento de las sanciones administrativas, al cuál se llamó, en los términos de su Artículo 49, “procedimiento disciplinario”.³

Es así como el régimen disciplinario pretende disminuir la corrupción en sentido amplio del aparato gubernamental y el abuso de poder por parte del aparato de seguridad pública del Estado Mexicano.

Por otra parte, el Tribunal Contencioso Administrativo del Estado tiene atribuciones para conocer y resolver controversias suscitadas entre los elementos de seguridad pública y el Estado, y existe criterio jurisprudencial de la novena época, que refiere que tratándose de responsabilidad administrativa de los miembros de los cuerpos de seguridad pública se regula por la Ley precisamente de seguridad pública o bien por la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos, según el tipo de falta.

Por lo que se refiere a la suspensión de los elementos de seguridad pública de manera provisional en cuanto a sus derechos y prerrogativas laborales, éstas serán restituidas en el caso de que no se encuentre responsabilidad concluido el procedimiento respectivo.

En consecuencia, es necesario establecer la reglamentación necesaria por parte de las corporaciones de seguridad pública para que exista claridad y congruencia en las disposiciones específicas que regulen el trabajo del día a día de los elementos que las conforman, en efecto, si entendemos al Reglamento como: *“La norma de carácter general, abstracta e impersonal expedida por el titular del Poder Ejecutivo con la finalidad de lograr la aplicación de una ley previa.....Todo reglamento es una norma que complementa y amplía el contenido de una ley, por lo que jerárquicamente aquél está subordinado a ésta corre la misma suerte; de tal manera que si una ley es reformada, derogada o abrogada, el reglamento se verá afectado con las mismas consecuencias, a*

³ Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto, EL SISTEMA DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS, Editorial Porrúa, Tercera Edición, México 1999, 175 y 176 pp.

*pesar de que no se hubiere reformado, derogado o abrogado expresamente por otro reglamento, ya que éste no goza de la autoridad formal de una ley.*⁴

Resulta conveniente la redistribución de las disposiciones reglamentarias a efecto de precisar los términos obligación, atribución y facultad.

Facultad.- *“Es el poder o habilidad para realizar una cosa, normalmente se asocia a aquello que es optativo, potestativo o de ahí facultativo. En el derecho público la noción de facultad se encuentra asociada a la noción de competencia, competencia material, que se identifica con las facultades del órgano.”*⁵

Por lo que hace a la atribución va encaminada al otorgamiento de derechos y obligaciones a la autoridad administrativa por parte de la ley, para que pueda llevar a cabo el logro de sus fines. En concreto las obligaciones se refieren a las conductas que invariablemente deben llevar a cabo.

Se requiere preservar los niveles de competitividad en la cobertura y atención en el tema de la seguridad pública, en especial el relativo a la procuración de justicia en donde la sociedad exige soluciones a las denuncias penales presentadas, de ahí, que la profesionalización y búsqueda del perfil adecuado de su personal es una tarea prioritaria para los Gobiernos Estatales.

En este rubro los encargados de realizar las investigaciones ordenadas por la representación social, es decir, los Policías Ministeriales deben abandonar prácticas y conductas que en nada abonan a la confianza del ciudadano en sus instituciones, esta tarea es de todos los involucrados y de la sociedad general a través de las quejas que se presenten ante los órganos competentes de conocerlas y resolverlas, la propia corporación en una renovación importante tiene como objetivo que los mismos elementos tomen conciencia de que ellos mismos son los responsables de la depuración de su imagen ante la sociedad.

⁴ Diccionario Jurídico Mexicano. Tomo P-Z. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Editorial Porrúa Decimocuarta edición. México 2000. Página 2741.

⁵ *Idem.* Tomo D-H. Páginas 1406 y 1408.

El alcance de la ponencia es iniciar un debate suficiente que permitir analizar cuestiones de derecho administrativo y derecho burocrático, además de las materias de amparo y derecho procesal, que se traduzca en propuestas legislativas y reglamentarias, dentro del marco de derecho positivo vigente en el Estado.

En esta tesitura, otra propuesta de la ponencia se traduce en ser el punto de partida de una serie de cuestionamiento criterios además lógico-jurídicos a la legislación que nos rige y que sobre todo al tratarse de un tema tan evolutivo como el de la seguridad pública debe ser revisado constantemente por parte del Poder Ejecutivo y de los Congresos Estatales.

Por otra parte los policías ministeriales como personas parte de la misma sociedad en la que sirven al Estado, deben contar las cuestiones mínimas indispensables para su adecuada protección y subsistencia, debido a que igual que cualquier ciudadano tienen derechos, obligaciones, familia y bienes que proteger, cuestión que en ocasiones no es muy bien entendida, ya que se vuelve radical, al gratificar ampliamente a los buenos policías por un acto o hecho aislado que a final de cuentas es parte del cumplimiento profesional de su trabajo; y por otra parte la misma autoridad es inquisitiva con determinados elementos que supuestamente violan las disposiciones legales aplicables a su servicio.

Los enemigos a vencer son la impunidad y la discrecionalidad, en la aplicación de normas y correctivos disciplinarios dentro de las corporaciones de seguridad pública, se debe otorgar a la sociedad y los integrantes de dichas corporaciones elementos jurídicos de certeza en cuanto a la actuación de los superiores, ya que resulta de explorado derecho que existen mandos medios y superiores que ordenan y deben vigilar la actuación de los elementos operativos que materializan la actuación de la institución de que se trate, por lo tanto la responsabilidad entre el Estado y los elementos debe ser compartida a la hora de rendir cuentas a la sociedad.

Estos apuntes pretenden reflejar un breve aspecto, sobre la situación actual de la suspensión y destitución de los elementos de las instituciones de seguridad pública, pretenden trascender y ser el punto de partida de nuevas investigaciones científicas dentro del campo del derecho, que puedan aportar elementos de cambio a los

representantes populares encargados de la conducción e implementación de políticas públicas en materia de seguridad pública, con la finalidad de promover iniciativas que perfeccionen el pleno respeto de los derechos humanos y las garantías estipuladas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los Tratados internacionales.

Fuentes Consultadas:

A). BIBLIOGRÁFICAS:

DE BUEN LOZANO, NESTOR, El Estado de Malestar, Editorial Porrúa, Primera Edición, México 1997, 254 p.p.

DELGADILLO GUTIÉRREZ, LUÍS HUMBERTO; El sistema de responsabilidades de los servidores públicos, Tercera Edición, Editorial Porrúa, México 1999. 221 pp.

DICCIONARIO JURÍDICO MEXICANO, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Autónoma de México, Editorial Porrúa, Cuatro Tomos, México 2004.

FIX-ZAMUDIO HÉCTOR y JOSÉ LUIS SOBERANES, Compiladores, El Derecho en México, Fondo de Cultura Económica. Segunda Edición. México 1996. 321 pp.

ORTÍZ SOLTERO, SERGIO MONSERRAT, Responsabilidades legales de los servidores públicos. Editorial Porrúa, Primera Edición, México 1999. 292 pp.

PONCE DE LEÓN ARMENTA, LUIS, Metodología del Derecho, Editorial Porrúa S.A. México 1998, Tercera Edición. 207 pp.

SERIE DEBATES PLENO, Suprema Corte de Justicia de la Nación. Seguridad Pública, México 1996. 104 pp.

SERIE DEBATES PLENO, Suprema Corte de Justicia de la Nación. Procedencia del Juicio de Amparo contra resoluciones del Consejo de la Judicatura Federal que impongan sanciones administrativas a secretarios o empleados de los Tribunales de Circuito y Juzgados de Distrito. México 1999. 207 pp.

B. Electrónicas

www.juridicas.unam.mx Página del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

www.camaradediputados.gob.mx. Página de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.

www.scjn.gob.mx. Página de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

www.presidencia.gob.mx Página de la Presidencia de la República Mexicana.