

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 123 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DE LA DIPUTADA MARÍA GLORIA HERNÁNDEZ MADRID, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI

La que suscribe, diputada por el estado de Hidalgo, María Gloria Hernández Madrid, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional; con fundamento en lo dispuesto por los artículos 71, fracción II, y 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos así como, los artículos 6, fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración de esta honorable asamblea, iniciativa con proyecto de decreto por la que se reforma el artículo 123, Apartado B, fracción XIII, segundo párrafo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, lo anterior con base en la siguiente

Exposición de Motivos

I. Antecedentes

- El 8 de marzo de 1999 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la reforma Constitucional por la que se reformaron y adicionaron diversos artículos a la Ley Suprema entre los que destaca el tercer párrafo a la fracción XIII del apartado B del artículo 123.

La adición en comentó consistió en:

Artículo 123. ...

...

A. ...

I. a XXXI. ...

B. ...

I. a XII. ...

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

...

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

XIII. Bis y XIV. ...

- El 18 de junio del año 2008 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la reforma a diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos entre las que se efectuó la relativa a la fracción XIII del artículo 123 y que consistió en:

Artículo 123. ...

...

Apartado A...

Apartado B...

I. a XII. ...

XIII. ...

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

...

...

Las reformas señaladas parten de una premisa común, existe desconfianza social e institucional en el actuar cotidiano de los cuerpos policiales, ministeriales y periciales para garantizar investigaciones de hechos delictivos apegados al principio de legalidad Constitucional, con estándares de efectividad que disminuyan los índices de impunidad en materia penal, que otorguen a las víctimas resoluciones sostenidas en verdades procesales y con ellas provean su acceso a la justicia y a la verdad.

Derivado de esta ausencia de credibilidad, las reformas Constitucionales apuntadas fueron una de las vías por las que el Estado mexicano en sus diversos órdenes de Gobierno y en distintos escenarios de espacio, tiempo y circunstancias buscaron reaccionar para revertir esta concepción social negativa respecto a la Seguridad Pública (ciudadana) y la procuración de justicia en nuestro país.

II. Planteamiento del problema

La situación social y política que dio origen a las reformas de la fracción XIII del Apartado B, del artículo 123 Constitucional tienen el mismo origen y podría decirse en cierto sentido que son complementarias, sin embargo, es importante hacer algunas precisiones en lo individual para que en el momento oportuno sea visible un problema de violación a derechos humanos oculto tras la aceptación generalizada de sanción a servidores públicos con una imagen desgastada y desprestigiada como infortunadamente han sido las policías, los agentes del ministerio público y los peritos en México.

• Reforma constitucional de 1999

Así pues, la reforma del año 1999 contenía como problemática que “... La sociedad mexicana ha constatado, sin embargo, la actuación de malos elementos de los cuerpos de seguridad pública quienes han propiciado la impunidad o han participado en la comisión de ilícitos. La credibilidad y la confianza en estas instituciones encargadas de salvaguardar la integridad y los derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos, se ha visto perjudicada y deteriorada en perjuicio de quienes cumplen con su deber y observan una conducta íntegra en el desempeño de sus funciones. No son pocos los casos en que elementos de los cuerpos de seguridad pública han ofendido su vida en el cumplimiento de su deber...”¹

No obstante, su pretensión consistía en que “...los miembros de las instituciones de seguridad pública e instituciones policiales, de los municipios, entidades federativas y Gobierno Federal, puedan ser removidos libremente 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 en ningún caso proceda reinstalación o restitución de la plaza, cargo o comisión, cualquiera que sea el juicio o medio de defensa utilizado para combatir el acto. En su caso, propone, sólo procedería la indemnización...”²

Y por otra parte reconocía la ausencia de sistemas de carrera en lo relativo a la selección, ingreso, formación, capacitación, profesionalización, desarrollo, actualización, promoción, reconocimiento y separación de los servidores públicos por lo que apreciaba la necesidad de impulsar un servicio civil de carrera en todas las áreas del servicio público, a fin de instaurar o perfeccionar las ausencias referidas.

Una interpretación literal y armónica permite sostener como hecho que en 1999 se buscó:

1. La posibilidad de remoción de elementos policiales de todos los niveles, y por ello se utilizó la frase “podrán ser removidos”
2. La hipótesis normativa exigía para la posibilidad de la remoción, una valoración previa del asunto a partir del cual se resolviera que el elemento en cuestión, al momento de su remoción **no cumplía con los requisitos de permanencia señalados en la ley aplicable.**
3. Si el elemento de la institución policial interponía algún juicio o medio de defensa para suspender la remoción y ésta le era otorgada o bien ganaba el juicio o medio de defensa, **no sería reinstalado o restituido sino únicamente indemnizado.**

Ahora bien, como puede apreciarse, el texto reformado no contempló figuras como la suspensión temporal sino exclusivamente la **remoción** (lo que es en sí una sanción grave para el servidor público sobre todo si se considera que no sería reinstalado o reincorporado a su plaza, cargo o comisión) y esto es importante porque si bien va en consecuencia con la pretensión de expulsar de las instituciones policiales a los elementos que en su actuar pudiesen haber participado en la comisión de ilícitos, no existe la misma paridad con el texto aprobado en donde la remoción no era literalmente aplicable a la comisión de ilícitos como incorporaba la Iniciativa en sus consideraciones sino propiamente por **no cumplir con requisitos de permanencia establecidos en la ley al momento de su remoción** y que evidentemente podían traducirse en cuestiones del orden administrativo y no ilícitas pues estas conductas de presentarse, escaparían a la competencia de las leyes propias a la Institución policial para ser del conocimiento de las autoridades de procuración de justicia en materia penal, es decir, de una investigación delictiva.

Lo anterior pone de manifiesto que en su momento existió asimetría entre lo buscado por la reforma y lo establecido en el texto reformado de la fracción XIII, Apartado B, del artículo 123 Constitucional generando así un primer exceso en el establecimiento de la sanción a una conducta que debía contemplarse en el ámbito de lo

administrativo, no así en la esfera de la investigación penal y debido a que la Constitución no puede ser inconstitucional luego entonces comenzó a aplicarse este criterio de remoción por cuestiones administrativas con la delicada consecuencia de remover de su encargo a quienes sin haber cometido conducta ilícita alguna o falta administrativa en el desempeño de sus labores sustanciales carecían de algún **requisito** administrativo y con ello se desvirtuó la finalidad objetiva de la reforma; peor aún, en ninguno de sus apartados se abordó la existencia de un procedimiento previo para determinar la ausencia de los requisitos de permanencia por lo que podía bastar, como de hecho ocurrió, con que el titular de la institución así lo considerara para proceder a la remoción del elemento policial, de esta forma y sin la posibilidad de reinstalación, cualquier juicio promovido aún ganado adolecería de un elemento fundamental, la reparación del daño por la afectación a la dignidad, imagen, honorabilidad y fama pública de quien fuese objeto de una arbitrariedad demostrada mediante el juicio o recurso correspondiente.

Con los argumentos esgrimidos ha quedado patente que la presunción de inocencia se volvió un régimen de excepción a los elementos policiales cambiando la obligación del Estado a desahogar procedimientos ajustados a la legalidad por la atribución de desarrollar uno de naturaleza inquisitiva en detrimento de la seguridad pública (ciudadana) local y nacional.

• **Reforma Constitucional de 2008**

En otro sentido, la reforma del año 2008 realizó las siguientes modificaciones a la fracción XIII, Apartado B, del artículo 123 Constitucional:

- i. El párrafo en cuestión (tercero de la reforma de 1999) pasó a ser el segundo en el año 2008.
- ii. Incorporó como sujetos de remoción a los agentes del Ministerio Público y los peritos de la Federación, el Distrito Federal (hoy Ciudad de México), los Estados y los Municipios.
- iii. Introdujo dos hipótesis, la primera consistente en separación del cargo por no cumplir con los requisitos que las leyes vigentes en el momento del acto señalen para permanecer en dichas instituciones, o la remoción por incurrir en responsabilidad en el desempeño de sus funciones.
- iv. Especificó que sólo la autoridad jurisdiccional podrá resolver si la separación, remoción, baja, cese o cualquier otra forma de terminación del servicio fue injustificada, este último concepto también fue incorporado para señalar el sentido de un posible error procesal o de investigación en la “acusación” del servidor público.
- v. Aumentó la gravedad de la terminación del servicio pues en tanto la reforma de 1999 establecía que no podría ser reinstalado o restituido en la plaza, cargo o comisión (no así en otra dentro de la misma institución o servicio); en 2008 cambió a la imposibilidad del servidor público a ser reincorporado al servicio, es decir, no podría volver a ser incorporado en ningún espacio aunque fuese distinto al ocupado al momento de la suspensión o remoción y en algunos casos se extendió a ningún espacio en las áreas de seguridad pública y procuración de justicia, es decir, quedaría inhabilitado de por vida para trabajar en esas ámbitos.

Las consideraciones para las modificaciones aludidas fueron “...que aún y cuando el servidor público interponga un medio de defensa en contra de su remoción, cese o separación, y lograra obtener una sentencia favorable, tanto por vicios en el procedimiento que propicien la reposición del procedimiento como por una resolución de fondo, el Estado podrá no reinstalarlo. En cambio, en tales supuestos, sí estará obligado a resarcir al afectado con una indemnización.

Se ha considerado importante incluir a los agentes del ministerio público y peritos en ésta previsión constitucional, en la medida que son elementos fundamentales en el proceso de procuración de justicia e investigación y se

requiere mantener su desempeño en los principios de profesionalismo, la ética y eficiencia plena en sus ámbitos laborales.

La confiabilidad de los dictámenes periciales constituye un elemento trascendental para las resoluciones del órgano jurisdiccional en su ámbito de competencia, y en su caso, le permite a la autoridad ministerial perfeccionar la integración de las indagatorias para una mejor persecución de delitos, en tanto que a la persona imputada le otorga mayores mecanismos de defensa ante una posible imputación infundada.

Como medida de combate a la corrupción en las instituciones policiales y de procuración de justicia, la reforma es contundente al señalar que elementos que han incurrido en incumplimiento o falta grave prevista en sus ordenamientos disciplinarios o laborales, no podrán ser restituidos en sus cargos por significar una falta a los valores institucionales de rectitud y alto valor ético que se requiere en el sistema de seguridad pública e impartición de justicia, que es pieza fundamental en el espíritu de la reforma.

Como podrá observarse, esta reforma propicia un sano equilibrio entre, por un lado, la necesidad de mantener un servicio de carrera, necesario para motivar al personal a tener una expectativa de profesionalización y crecimiento y, por el otro, el imperativo de contar con mecanismos eficientes de depuración de los elementos que se apartan de los principios de ética y ensucian y dañan a las instituciones...”³

• Reforma Constitucional de 2011

El 10 de junio del año 2011 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el que se reformaron, entre otros, el artículo 1 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, modificación es ampliamente conocida como “Reforma en materia de derechos humanos”.

Desde su entrada en vigor, en los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozan de los derechos humanos reconocidos en ella y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte (bloque de Constitucionalidad).

Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia (control de convencionalidad).

Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, como consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.

Queda prohibida toda discriminación que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.

Revisión constitucional

Es bien sabido que la norma Constitucional es la fuente dogmática por excelencia de todo sistema jurídico, en México esto no es la excepción, por ello es de enorme trascendencia que aquella contenga en todo momento las disposiciones jurídicas que la legitimen como Ley Suprema y por esta razón deben observarse dos criterios, el interno conforme al cual las disposiciones Constitucionales no pueden ser contradictorias entre sí y segundo, el exterior por medio del cual la norma originaria es acorde con las disposiciones a que está obligado el Estado mexicano como integrante de la comunidad internacional.

A partir de los antecedentes y el argumento contenido en el párrafo anterior, es posible afirmar que la estructura actual del segundo párrafo, de la fracción XIII del Apartado B, del artículo 123 Constitucional presenta la siguiente problemática:

1. Desconoce a los Agentes del Ministerio Público, los peritos y los miembros de las instituciones policiales de la Federación, las entidades federativas y los Municipios como sujetos del derecho humano al **debido proceso** en la separación del cargo y/o remoción del servicio pues aún y cuando en la vía jurisdiccional el servidor público resultase víctima de una terminación injustificada esta no puede ser revertida generando así que cualquier error procesal sea inmodificable y consentido por la misma Constitución como mecanismo de prejuzgamiento en contra del servidor público que se trate, con efectos de sentencia firme y por lo tanto hace inútil que este impugne jurisdiccionalmente ya que la indemnización que obtuviese como “reparación del daño” no cambiaría en absoluto la afectación a su imagen pública, dignidad y continuidad laboral que serían un perjuicio de imposible reparación con las consabidas repercusiones en el ámbito social de quienes son “marcados” como servidores públicos ineficientes o corruptos pese a que hayan demostrado errores procesales, arbitrariedades e incluso persecuciones políticas como motivación a su separación del cargo o terminación del servicio.

No pasa desapercibido que pudiera considerarse esta medida como parte de las leyes propias a las que están sujetos los servidores públicos en comento sin embargo, cuando la terminación del servicio es resuelta jurisdiccionalmente como injustificada, no solo se afecta el régimen laboral de estas personas sino, además, en su calidad de personas se violenta el **derecho al respeto de su honra y al reconocimiento de su dignidad** que se reivindican parcialmente con la indemnización económica y principalmente con la reincorporación al servicio de quien fue injustamente separado de él y así dar cumplimiento al mandato Constitucional de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos y que en este apartado consisten **en el debido proceso y el reconocimiento a la honra y dignidad humana**.

2. En relación estrecha con las violaciones a derechos humanos señaladas, también está la vulneración al principio de **presunción de inocencia** ya que la separación del cargo o la terminación del servicio así determinadas en el procedimiento administrativo correspondiente son prueba preconstituida de responsabilidad o “culpabilidad” pues si bien puede demostrarse en juicio o medio de impugnación que esas resoluciones son contrarias a la verdad procesal y en consecuencia ilegales o viciadas, por sus efectos son materialmente inmodificables y por lo tanto el tratamiento de “corrupto, inconfiable, ineficaz, ineficiente e incluso de delincuente” permanece como el antecedente directo de la suspensión o terminación del servicio de los servidores públicos.

3. Si las reglas Constitucionales, convencionales y de protección a los derechos humanos establecen que en todos los procesos administrativos o jurisdiccionales debe observarse el derecho al **debido proceso**,⁴ **la presunción de inocencia**⁵ y a un recurso sencillo, rápido y efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales⁶ reconocidos en el bloque de constitucionalidad y que modifiquen tales resoluciones contrarias a la Ley **para el respeto a la honra y el reconocimiento de la dignidad** de quien se ve afectado por ellas; con cualquier disposición o norma jurídica, incluso Constitucional como lo es en este asunto, que establezca restricciones a estos derechos o los haga nugatorios se está incorporando un régimen de excepción similar al seguido en materia de delincuencia organizada pero en contra de Ministerios Públicos, peritos y policías, lo que es además **discriminatorio** porque corresponde al Estado obligación de desarrollar procesos administrativos o jurisdiccionales apegados al principio de legalidad por el que sus instituciones sean quienes demuestren con procedimientos ágiles, efectivos, transparentes y técnicos, la responsabilidad de un imputado y no que de ellos se consienta deliberadamente una sanción injustificada evitando que quien ha sido exculpado pueda reincorporarse al servicio activo como ocurre con otros servidores públicos no vinculados a la seguridad pública o procuración de justicia ante la obtención de una sentencia favorable respecto a la responsabilidad de se les imputa.

4. Irresponsabilidad de los servidores públicos que instruyen el procedimiento administrativo sancionador porque saben en forma anticipada que aun y cuando su determinación de suspensión del cargo o remoción del servicio sea resuelta por una autoridad jurisdiccional como injustificada, eso no modificará en forma alguna la sanción impuesta, dicho de forma coloquial, si ya saben que su resolución será inmodificable sin importar que hayan violentado los derechos del servidor público sancionado, luego entonces no hay ninguna razón por la que estén obligados a respetar tales principios procesales, todo esto propiciado por la redacción actual de la norma Constitucional. En consecuencia de lo anterior, también puede decirse que los encargados de desahogar el procedimiento administrativo sancionador deben ser sujetos de responsabilidad administrativa cuando la autoridad jurisdiccional determine que la causa de injustificación de la suspensión o remoción sea la inobservancia de los principios del debido proceso y/o presunción de inocencia y que hasta ahora permanecen en la impunidad.

5. Menoscabo patrimonial del Estado en un doble aspecto, primero porque se invierten millones de pesos del presupuesto Federal y estatal en la preparación, capacitación y adiestramiento de Ministerios Públicos, peritos y policías que al ser removidos injustificadamente y sin la posibilidad de reincorporarse al servicio, los recursos que el Estado mexicano utilizó en ese servidor público no generan un beneficio para la sociedad y si por el contrario se transforma en una pérdida, segundo porque al pagar la indemnización señalada en la Constitución sin que existiere razón para suspender o remover al servidor público se transforma en una deuda indebida del Estado que es solventada con recursos de los contribuyentes.

Como ejemplo de la mala aplicación de la disposición Constitucional que se pretende modificar, en 2014 la Policía Federal pagó en indemnizaciones por remociones del servicio determinadas como injustificadas, la cantidad de 150 millones de pesos a 381 elementos de policía y de enero a octubre de 2015, 100 millones de pesos para 318 elementos de policía.⁷

Las cantidades señaladas representan una pérdida presupuestal en el doble aspecto comentado.

Por otra parte, el 10 de noviembre del año 2015 durante el 4 Foro Nacional “Sumemos Causas por la Seguridad, Ciudadanos+Policías”, el Comisionado Nacional de Seguridad, Renato Sales Heredia, mencionó que “Expulsamos a gente que tiene sobrepeso y no tiene control de estrés, y a quienes están vinculados con la delincuencia organizada, en lugar de atender a los que tienen sobrepeso y llevar a la cárcel a quienes se corrompen con el crimen”⁸ “... es urgente una reforma al artículo 123 de la Constitución, el cual pone a los policías en una grave situación de vulnerabilidad laboral, pues tienen menos derechos incluso que cualquier servidor público que si puede recuperar su trabajo si es despedido sin justificación. Se trata de que tengan los mismos derechos de otros empleados de la federación, de las entidades federativas, de los municipios (...) Cómo exigirle a la policía que respete derechos, que sea el escudo entre el delincuente y la víctima, si nosotros no respetamos sus derechos y si la propia Constitución los discrimina...”⁹

Señaló también que “...para ello es necesario comenzar por respetar los derechos de los policías. El artículo 123 de la Constitución es profundamente discriminatorio con policías, fiscales y peritos...Por lo anterior es necesario modificar este artículo...”¹⁰

En otro sentido debe decirse que los mecanismos de evaluación y control de confianza para Ministerios Públicos, peritos y policías han sido el foco de atención y de escrutinio social pero no debe perderse de vista que estos son generalmente requisitos de ingreso y/o permanencia en el servicio por lo que su no aprobación generan la suspensión del cargo de acuerdo al propio texto de del Apartado B fracción XIII del artículo 123 Constitucional pero existen muchas otras hipótesis que actualizan la segunda sanción contemplada por el artículo en cita, esto es, la remoción del servicio por responsabilidad administrativa y que no se desprende de “reprobar” las evaluaciones de control de confianza sino de una queja interpuesta por un particular o bien una denuncia realizada por el superior jerárquico del servidor público, estas causales sí están vinculadas con las funciones operativas de los

servidores públicos por el inadecuado ejercicio de ellas o la ilegalidad en su actuar, ejemplo de ello son detenciones arbitrarias, uso excesivo de la fuerza, desapego a los protocolos y/o manuales de operación, todas ellas y otras, justificantes de la remoción del servicio cuando han sido **debidamente acreditadas**, no obstante, debido a la naturaleza de las funciones que desempeñan Ministerios Públicos, peritos y policías, es recurrente que las personas o los profesionistas del ejercicio jurídico establezcan como estrategia el iniciar este tipo de procedimientos administrativos en contra de los servidores públicos que intervienen en los casos concretos sin sustento probatorio alguno pero que sirven a mandos superiores para presionar o coaccionar Ministerios Públicos, peritos o policías bajo la amenaza de perder sus empleos o bien como herramienta de “limpieza” respecto de aquellos elementos que no le son afines a sus intereses.

Con los argumentos de hecho y jurídicos vertidos, ha quedado expuesto un problema Constitucional multifactorial, con antecedentes cimentados en la seguridad pública de los mexicanos y el ejercicio adecuado del servicio público en los ámbitos de procuración de justicia y policial; no obstante la respuesta jurídica aportada por el Legislador desde el año 1999 no dio los resultados esperados, no está apegada a las normas protectoras de derechos fundamentales de acuerdo al bloque de constitucionalidad y le está costando a los contribuyentes enormes cantidades de dinero que pudieron ocuparse en la materialización de los objetivos estratégicos en materia de seguridad y justicia pero que fueron utilizados en pagar indemnizaciones derivadas de sanciones injustificadas y sin consecuencias para quienes instruyeron e instruyen y determinan tales resoluciones sin el mínimo de cuidado procesal, sin el menor cuidado a la observancia de los principios de legalidad, honradez, eficacia y eficiencia al que también están obligados y que por sujetar al Estado a pagos indebidos debieran ser sujetos de sanciones idénticas a las que imponen bajo las circunstancias expuestas. En este escenario, se requiere que la actividad legislativa nuevamente intervenga a fin de mitigar los efectos negativos de la aplicación indiscriminada de una disposición Constitucional creada para beneficio de los habitantes del país y que se ha manifestado en irregularidades, abusos y arbitrariedades que no son compatibles con los objetivos que se persiguen en la “...actual estrategia de seguridad pública, basada en la focalización clara del problema de la violencia criminal y en la prevención del delito...”¹¹ distinta de aquella que se concentraba en el ataque frontal y la confrontación armada.

III. Propuesta legislativa

No debe pensarse que la desproporción de una sanción es negar la necesidad de la misma, antes bien, cuando un servidor público traiciona la confianza ciudadana y en consecuencia la de su país, debe someterse a las consecuencias jurídicas de su actuar indebido, abusivo, omisivo o ilícito y son las Instituciones del Estado y los mecanismos jurídicos preexistentes quienes determinen la responsabilidad de aquel así como la naturaleza y grado de la pena.

No obstante, la legalidad de aquella depende de un desarrollo procesal apegado a los principios y valores Constitucionales que legitiman el derecho de punir del Estado mexicano y que en los años recientes mediante el principio de progresividad y el bloque de constitucionalidad han transitado a un modelo más amplio de protección a los de derechos humanos de los que no puede excluirse a los servidores públicos inmersos en la procuración de justicia y seguridad pública quienes por el ejercicio de sus funciones pueden ser “héroes o villanos” pero que en su condición de humanos es indebido implementarles un esquema sancionador de excepción que tolere resoluciones injustificadas y alejadas de la nueva realidad jurídico procesal que se impulsa en nuestro país, de ahí que la necesidad de la pena y su imposición sean la consecuencia de una verdad procesal a su vez derivada de etapas o actos transparentes, respetuosos del ejercicio de defensa adecuada y de la imputación sólida y acreditada con medios probatorios que tras ser controvertidos resultaron en una sola pieza de convicción suficiente para justificar la separación del cargo o la remoción del servicio de cualquier servidor público en los diferentes niveles y ámbitos de gobierno y que en caso contrario se permita al inocente seguir gozando de la seguridad, tranquilidad y estabilidad laboral cuya separación o remoción indebida pudo provenir de hechos, circunstancias o acusaciones reales pero no acreditadas con las reglas al efecto existentes y de eso, la responsabilidad debe ser asumida por quienes con displicencia, desconocimiento o complicidad desahogan procedimientos inadecuados que concluyen

en resoluciones injustificadas; esto quiere decir que la presente Iniciativa no está en desacuerdo con la sanción e incluso con una de naturaleza ejemplar a quienes teniendo la obligación legal y Constitucional de proteger la integridad de las y los mexicanos, aprovechan su posición de garantes de la seguridad para obtener beneficios personales vinculando su trabajo con la actividad delictiva, burlándose así de la confianza depositada en su integridad personal y de servidores públicos, en suma, traicionando al Estado mexicano, a sus instituciones y a su pueblo, pero tampoco se puede sostener que el principio de legalidad, debido proceso, presunción de inocencia y no discriminación son derechos fundamentales de excepción cuando se trata de sancionar Ministerios Públicos, peritos o policías pues esto contradice los esquemas contenidos en el “...programa Rector de Profesionalización que buscan fortalecer la formación inicial y continua para el desarrollo de las competencias, capacidades y habilidades de los integrantes de las instituciones de seguridad pública que incluyen la instalación del Consejo Académico del Centro Nacional de Formación de Mandos, como instancia rectora en los planes y programas de estudios destinados a la capacitación de mandos de las instituciones de seguridad pública...”¹²

La modificación Constitucional desarrollada en esta Iniciativa considera que el Plan Nacional de Desarrollo 2013 – 2018 incorpora objetivos transexenales para lograr un México en Paz existiendo entre ellos líneas de acción como:

- Consolidar los procesos de formación, capacitación, actualización, especialización y desarrollo de los agentes del Ministerio Público Federal, peritos profesionales y técnicos, policías federales.
- Rediseñar y actualizar los protocolos de actuación para el personal sustantivo.
- Capacitar a los operadores del Sistema de Justicia Penal en materia de derechos humanos.
- Implantar un Nuevo Modelo de Operación Institucional en seguridad pública y procuración de justicia, que genere mayor capacidad de probar los delitos.
- Rediseñar el servicio de carrera de los operadores del Sistema de Justicia Penal, promoviendo la ética y el profesionalismo de sus servidores públicos.
- Mejorar la calidad de la investigación de hechos delictivos para generar evidencias sólidas que, a su vez, cuenten con soporte científico y sustento legal.
- Desarrollar criterios de selección y evaluación del desempeño y competencias profesionales.
- Mejorar los procesos de vigilancia en relación con la actuación del personal.
- Transparentar la actuación ministerial ante la ciudadanía, y robustecer los mecanismos de vinculación de las instituciones del Sistema de Justicia Penal con los diversos sectores de la sociedad y los medios de comunicación.

Las líneas de acción enlistadas dan cuenta que para el Gobierno de México alcanzar mejores y mayores condiciones de seguridad para los habitantes del país es una prioridad que pasa por robustecer las capacidades institucionales de procuración de justicia y seguridad pública, no así de la aplicación de sanciones indiscriminadas y unilaterales de imposible modificación en sus efectos y que de continuar imponiéndose perjudicarían profundamente la materialización de los objetivos planteados y desperdiciarían los recursos invertidos en la profesionalización y capacitación de servidores públicos que estarían constantemente bajo la “amenaza” de perder sus empleos sin justificación alguna, es así que el texto actual del segundo párrafo, de la fracción XIII, del Apartado B, del artículo 123 Constitucional es incompatible con los avances alcanzados en la creación de un modelo de procuración de justicia y seguridad pública que disminuya los índices de delincuencia con base en el respeto a los derechos humanos, que responda a las exigencias del proceso penal acusatorio, que forme y

profesionalice a los servidores públicos, que potencialice los recursos invertidos por el Gobierno de México en alcanzar esos objetivos y, que al mismo tiempo imponga sanciones proporcionales y con el rigor necesario para punir a quienes con su conducta demeriten la confianza de los mexicanos y traicionen los principios y valores Constitucionales que nos han jurado proteger.

Por otra parte, que le den a esos mismos servidores públicos la certeza jurídica de que sus derechos fundamentales no serán vulnerados y que ante la existencia de sanciones injustificadas en su contra, así resueltas por la autoridad competente, les permitan regresar al ejercicio pleno de sus atribuciones y funciones para el bienestar de los mexicanos y el único ordenamiento jurídico capaz de garantizar lo anterior, es la Constitución General de la República que “es el compendio de nuestra historia y la pauta de nuestro futuro” (Adolfo López Mateos)

Por los razonamientos y argumentos vertidos en esta Iniciativa, considero existe viabilidad material, jurídica y Constitucional en su contenido y, consecuentemente, someto al conocimiento, análisis, valoración y dictamen correspondiente, el siguiente proyecto de

Decreto

Único. Se reforma el artículo 123, Apartado B, fracción XIII, segundo párrafo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar de la siguiente manera:

Artículo 123. (...)

(...)

A. (...)

B. (...)

I. a XII. (...)

XIII. (...)

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, y serán removidos por incurrir en responsabilidad en el desempeño de sus funciones. La remoción y sus efectos subsistirán hasta en tanto la autoridad jurisdiccional resuelva el juicio o medio de defensa que se hubiere promovido. Si la remoción resultare injustificada, el Estado deberá proceder a la reincorporación al servicio y estará obligado a pagar la indemnización y demás prestaciones a que tenga derecho. En caso contrario, la remoción será permanente y surtirá sus efectos en los tres niveles de gobierno con independencia de aquel en que se haya determinado.

(...)

(...)

XIII. Bis a XV. (...)

Transitorios

Primero. El presente decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Segundo. Se derogan las disposiciones que se opongan al presente decreto.

Notas

1 Gaceta Parlamentaria, año I, número 149, martes 3 de noviembre de 1998.

2 Ídem

3 Reforma constitucional en materia de justicia penal y seguridad pública (proceso legislativo) (18 de junio de 2008), *Cuaderno de apoyo*, Secretaría de Servicios Parlamentarios, Centro de Documentación, Información y Análisis, Dirección de Bibliotecas y de los Sistemas de Información, LX Legislatura Cámara de Diputados, SAD-07-08, Junio 2008, pág. 40.

4 Época: Décima Época, Registro: 2008560, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Tipo de Tesis: Jurisprudencia, Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 15, Febrero de 2015, Tomo III, Materia(s): Constitucional, Administrativa, Tesis: I.1o.A. J/4 (10a.), Página: 2168. Acuerdo de inicio del procedimiento de separación de la Policía Federal. Para respetar los derechos de audiencia y debido proceso debe hacerse constar en ese documento, cuáles son los hechos o conductas que dan origen al procedimiento, esto es, los exámenes de control de confianza no aprobados. De la interpretación sistemática de los artículos 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 31 de la Ley de la Policía Federal; 125, 142 y 143 del Manual del Consejo Federal de Desarrollo Policial de la Policía Federal, se advierte que para respetar los derechos de audiencia y debido proceso no basta que, formalmente, el ordenamiento objetivo establezca un plazo para que el interesado plantee su defensa; que contenga la posibilidad de ofrecer y desahogar medios de convicción, o bien, que en el propio acto de inicio se le autorice a consultar el expediente administrativo respectivo, sino que es necesario que en el acto que se notifica, es decir, en el acuerdo de inicio del procedimiento, se den a conocer y se precisen los hechos o conductas infractoras que se atribuyan, a fin de que el gobernado esté en posibilidad de realizar una adecuada y oportuna defensa de sus intereses. Por tanto, en los casos en que el procedimiento administrativo de separación se instruya con motivo de la no aprobación de los exámenes de control de confianza, es necesario que la autoridad informe con toda precisión los hechos o conductas que den origen al procedimiento, esto es, los exámenes que no aprobó, sin que baste que informe que el servidor público resultó no apto en el proceso de evaluación.

5 Época: Décima Época, Registro: 2006590, Instancia: Pleno, Tipo de Tesis: Jurisprudencia, Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 7, Junio de 2014, Tomo I, Materia(s): Constitucional, Tesis: P./J. 43/2014 (10a.), Página: 41. Presunción de inocencia. Este principio es aplicable al procedimiento administrativo sancionador, con matices o modulaciones. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la tesis aislada P. XXXV/2002, sostuvo que, de la interpretación armónica y sistemática de los artículos 14, párrafo segundo, 16, párrafo primero, 19, párrafo primero, 21, párrafo primero y 102, apartado A, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (en su texto anterior a la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 18 de junio de 2008), deriva implícitamente el principio de presunción de inocencia; el cual se contiene de modo expreso en los diversos artículos 8, numeral 2, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 14, numeral 2, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; de ahí que, al ser acordes dichos preceptos -porque tienden a especificar y a hacer efectiva la presunción de inocencia-, deben interpretarse de modo sistemático, a fin de hacer valer para los gobernados la interpretación más favorable que permita una mejor impartición de justicia de conformidad con el numeral 1o. constitucional. Ahora bien, uno de los principios rectores del derecho, que debe ser aplicable en todos los procedimientos de cuyo resultado pudiera derivar alguna pena o sanción como resultado de la facultad punitiva del Estado, es el de presunción de inocencia como derecho fundamental de toda persona, aplicable y reconocible a quienes pudiesen estar sometidos a un procedimiento administrativo sancionador y, en consecuencia, soportar el poder correctivo del Estado, a través de autoridad competente. En ese sentido, el principio de presunción de inocencia es aplicable al procedimiento administrativo sancionador -con matices o modulaciones, según el caso- debido a su naturaleza gravosa, por la calidad de inocente de la persona que debe reconocérsele en todo procedimiento de cuyo resultado pudiera surgir una pena o sanción cuya consecuencia procesal, entre otras, es desplazar la carga de la prueba a la autoridad, en atención al derecho al debido proceso.

6 Artículo 25. 1 de la Convención Americana de Derechos Humanos “Pacto de San José de Costa Rica”, Clase de Instrumento: Tratado internacional Adopción: 22 de noviembre de 1969 Fecha de entrada en vigor internacional: 18 de julio de 1978 Vinculación de México: 24 de marzo de 1981 (Adhesión) Fecha de entrada en vigor para México: 24 de marzo de 1981 DOF: 7 de mayo de 1981.

7 Artículo “PF corre policías hasta por tener fea letra; gasta más de 250 mdp en indemnizaciones desde 2014” Portal de internet *Animal Político*. www.animalpolitico.com/2015/12/pf-corre-policias-hasta-por-tener-fea-letra-le-cuesta-mas-de-250-mdp-en-indemnizaciones-desde-2014/ Publicado el 3 de diciembre de 2015.

8 Artículo “Propone Renato Sales replantear exámenes de policías. Portal de internet del periódico El Universal” www.eluniversal.com.mx/articulo/nacion/seguridad/2015/11/10/propone-renato-sales-replantear-examenes-de-policias. Publicado el 10/11/2015

9 Artículo “PF corre policías hasta por tener fea letra; gasta más de 250 mdp en indemnizaciones desde 2014” Portal de internet *Animal Político*. www.animalpolitico.com/2015/12/pf-corre-policias-hasta-por-tener-fea-letra-le-cuesta-mas-de-250-mdp-en-indemnizaciones-desde-2014/ Publicado el 3 de diciembre de 2015.

10 Versión estenográfica de la clausura del Cuarto Foro Sumemos Causas por la Seguridad de Ciudadanos+Policías, celebrado en el Alcázar del Castillo de Chapultepec. Portal electrónico de internet de la Coordinación de Comunicación Social del Senado de la República. comunicacion.senado.gob.mx/index.php/informacion/versiones/24515-2015-11-11-01-07-29.html

11 Programa Sectorial de Gobernación 2013-2018, Diario Oficial de la Federación, diciembre 12 de 2013, página 55.

12 Programa Nacional de Seguridad Pública 2014-2018, Diario Oficial de la Federación 30 de abril de 2014, página 20.

Presentada en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a 29 de marzo de 2016.

Diputada María Gloria Hernández Madrid (rúbrica)