

NÚMERO 32

CARLOS ELIZONDO Y ANA LAURA MAGALONI

La depuración de las corporaciones
policíacas y el juicio de amparo

DICIEMBRE 2008



www.cide.edu

• Las colecciones de **Documentos de Trabajo** del **CIDE** representan un medio para difundir los avances de la labor de investigación, y para permitir que los autores reciban comentarios antes de su publicación definitiva. Se agradecerá que los comentarios se hagan llegar directamente al (los) autor(es).

• D.R. © 2008. Centro de Investigación y Docencia Económicas, carretera México-Toluca 3655 (km. 16.5), Lomas de Santa Fe, 01210, México, D.F.
Fax: 5727•9800 ext. 6314
Correo electrónico: publicaciones@cide.edu
www.cide.edu

• Producción a cargo del (los) autor(es), por lo que tanto el contenido así como el estilo y la redacción son su responsabilidad.

Resumen

Desde principios de los años noventa se ha tratado de depurar a las corporaciones policiales de sus malos elementos. Esta estrategia ha enfrentado el problema de que los policías despedidos se amparan y pueden ser reinstalados con todo y salarios caídos. El gobierno de Ernesto Zedillo buscó eliminar esto con una iniciativa de reformas constitucionales. Sin embargo, cómo fue modificada esta reforma por el Constituyente Permanente y cómo fue interpretada por la Suprema Corte llevó a que los policías se siguieran amparando y ganando la reinstalación. En 2007, el gobierno de Calderón volvió a mandar una iniciativa de reforma constitucional para evitar la reinstalación de policías, la cual fue aprobada en junio de 2008.

La primera parte de este documento analizará los antecedentes y el contenido de la iniciativa del gobierno de Zedillo, así como el conflicto de tesis jurisprudenciales con respecto al sentido de dicha reforma constitucional y la resolución que dio la Corte a dicho conflicto, la cual abrió la puerta a la reinstalación de los policías amparados. La segunda parte utiliza el ejemplo de Colombia para mostrar cómo se puede distinguir entre la depuración de emergencia del despido ordinario. También analizamos la decisión de la Corte Constitucional colombiana relativa a la acción de inconstitucionalidad que impugnaba la validez de las normas que sustentaban el proceso de depuración policial. Esta sentencia contrasta con la lógica de las sentencias de nuestra Suprema Corte.

En México va a ser necesario un poder judicial que acierte en lo que significa la función de control constitucional en una democracia. Esto implica preocuparse no sólo por los derechos de los policías, sino también por los del ciudadano quien sufre una policía en la que no confía, y por el margen de operación de un gobierno que enfrenta una emergencia en los cuerpos de seguridad infiltrados por el crimen organizado.

Abstract

From the early nineties, there has been an effort to clean police forces. This strategy has confronted the problem that those policemen that had been fired seek the protection of justice, obliging the government to hire them again and to pay them due salaries. The government of Zedillo sought to eliminate this problem through a Constitutional reform. However, the way this reform was modified by Congress, plus the way it was interpreted by the Supreme Court allowed policemen to continue seeking the protection of justice and winning the right to be rehired. In 2007, the government of Calderón sent again a Constitutional reform to prohibit the rehiring of policemen. This reform was approved in June 2008.

The first section of this document analyses the origins and content of Zedillo´s proposal of Constitutional reform, the conflicting interpretation of this reform given by different courts and the way the Supreme Court solved this conflicting interpretation, opening the door the obliged the government to rehire fired policemen to pay their due wages. The second part uses the Colombian case to show how a process of depuration can distinguish between a law for the moment of emergency and the ordinary administration of the system. We also analyze the decision of the Constitutional Court with respect to the judicial review that sought to invalidate the rules the governed the process of depuration of the police forces. This decision contrasts with the logic of the decision of our Supreme Court.

Mexico will need a Judicial Power that understands what judicial review means in a democracy. This implies to consider not only the rights of policemen, but also the rights of citizens that suffer police forces they cannot trust and the capacity of the government to confront the emergency of cleaning police forces infiltrated by organized crime.

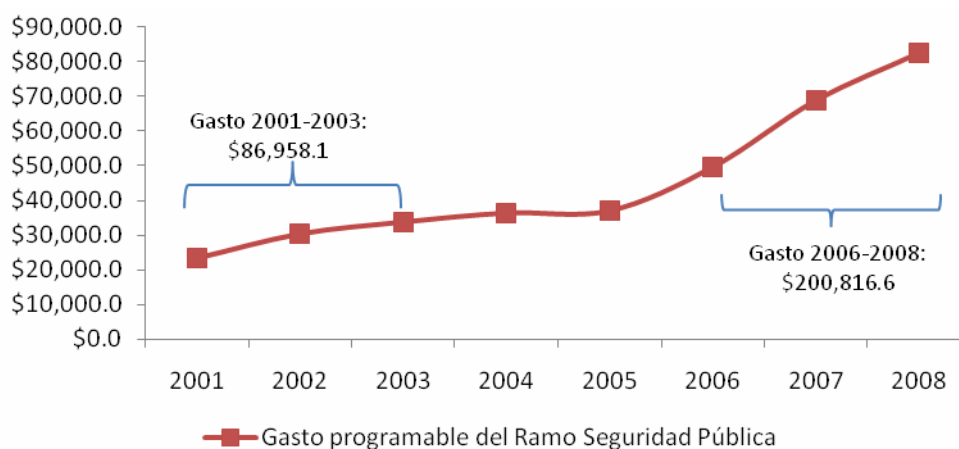
Introducción

El gobierno de Felipe Calderón enfrenta los costos de un viejo problema no resuelto por sus antecesores: la falta de corporaciones policiacas profesionales, eficaces y honestas. Otras transiciones democráticas, como la española o la chilena, le heredaron a los gobiernos democráticos instituciones policiacas más o menos sólidas, donde el reto era hacerlas respetar a las autoridades democráticas, no que funcionaran, como es nuestro caso. Para hacer la ecuación más complicada la primera administración democrática en México pareció en la práctica ignorar el problema.

Hoy, los costos que ello tiene para el país se pueden apreciar con una nitidez abrumadora: el crimen organizado se ha adueñado de partes del territorio nacional, en algunos casos incluso con cierta legitimidad por parte de la población, y el Estado no cuenta con policías profesionales capaces de hacerle frente. El presidente Calderón ha tenido que sacar el Ejército a las calles, con todos los riesgos y problemas que ello implica.

A pesar de que se han hecho varias reformas constitucionales y legales y de que el gasto público en seguridad pública con el presidente Calderón ha aumentado en 131% en pesos corrientes en comparación con los primeros tres años de gobierno del expresidente Vicente Fox (Ver gráfica 1), todavía no podemos dar los primeros pasos para llevar a cabo una reforma policial efectiva y de largo aliento. Un paso elemental es despedir a los policías coludidos con los delincuentes. Dicho en forma simplista, es imposible construir una institución policial profesional —con un servicio civil de carrera en forma y buenas prestaciones—, sin contar con la certeza de que todos los policías, o por lo menos una amplia mayoría, están cumpliendo sus responsabilidades y que quien no lo esté será despedido y de preferencia sancionado penalmente. Un principio elemental de orden y disciplina interna de cualquier cuerpo policiaco es que ninguno de sus miembros pueda “trabajar” para el enemigo y continuar siendo policía. Además de un servicio profesional de carrera se necesita un órgano autónomo que vigile a las corporaciones policiacas para evitar abusos de autoridad. Aunado a esto, es indispensable que se generen índices de eficiencia de los servidores públicos que laboran en las dependencias de seguridad para así saber qué están haciendo y qué tan eficazmente realizan sus labores. Todo esto para que al fin el sistema de seguridad mexicano goce de la legitimidad que tanto necesita.

GRÁFICA 1: GASTO EN SEGURIDAD PÚBLICA (CIFRAS ACUMULADAS EN MILLONES)



* Fuente: Dirección General Adjunta de Estadística de la Hacienda Pública, Unidad de Planeación Económica de la Hacienda

Esta necesidad de depuración de los malos elementos ha sido detectada por parte de las autoridades desde hace varias décadas, por lo menos desde la segunda mitad de la administración de Salinas, cuando se hizo un primer esfuerzo por institucionalizar las policías. El siguiente gobierno, el de Ernesto Zedillo, hace ya más de diez años, envió una iniciativa de reformas constitucionales para evitar uno de los mayores obstáculos enfrentados a la hora de buscar depurar estos cuerpos. Según el diagnóstico de la administración zedillista, este obstáculo era el juicio de amparo. Esto es, los jueces federales tendían a otorgar el amparo a policías corruptos despedidos y, por tanto, se les tenía que reinstalar y pagar los salarios caídos. Por esta razón, en 1997, se reformó el artículo 123, apartado B, fracción XIII de la Constitución.

La reforma del presidente Zedillo no rindió los frutos esperados. Los policías se seguían amparando y ganando la reinstalación. Por ello, en 2007, el gobierno de Calderón volvió a mandar una iniciativa en el mismo sentido. En junio del 2008, el Constituyente Permanente, siguiendo la iniciativa mandada por el presidente Calderón, enmendó la reforma del presidente Zedillo a la fracción XIII, del apartado B, del artículo 123 constitucional, con la pretensión de impedir de forma aún más tajante que los jueces federales reinstalen a los policías despedidos.

¿Qué va a pasar con la reforma del presidente Calderón? ¿Cuáles son sus aciertos y sus desaciertos? Para responder estas interrogantes este ensayo pretende analizar dos problemas centrales a los que se está enfrentando la

depuración policiaca: el juicio de amparo y la estrategia de depuración. Ambas cuestiones, como se verá, están estrechamente vinculadas.

Por lo que toca al juicio de amparo, la primera parte de este ensayo analizará los antecedentes y el contenido de la iniciativa del gobierno de Zedillo, así como el conflicto de tesis jurisprudenciales entre dos Tribunales Colegiados de Circuito, con respecto al sentido de dicha reforma constitucional y la resolución que dio la Corte a dicho conflicto. Como se verá, las tesis jurisprudenciales en la materia, tanto de los Tribunales Colegiados como de la propia Corte, se caracterizan por su formalismo y por la ausencia de argumentos sustantivos que se hagan cargo del problema de fondo: la necesidad de depurar a los cuerpos policiacos. En concreto, tales criterios de interpretación se destacan por la ausencia de cualquier tipo de directriz para que los jueces inferiores puedan distinguir y, por tanto, dar un trato jurídico diferenciado, a los casos de policías corruptos y a los casos de despidos arbitrarios e injustificados.

Lo anterior hace que, como lo apuntó la reforma del gobierno de Zedillo y ahora la del gobierno de Calderón, el juicio de amparo y otros factores institucionales sean un obstáculo muy importante para la depuración de los cuerpos policiacos. Con este tipo de interpretaciones, el amparo se pervierte, ya que deja de ser instrumento para la defensa de derechos constitucionales para transformarse en un freno permanente para que el ejecutivo pueda llevar a cabo una de las tareas centrales del Estado: poner orden en las corporaciones policiales, sin lo cual no se puede garantizar el derecho ciudadano a la seguridad.

¿Cómo van a interpretar ahora los tribunales federales la reforma del gobierno de Calderón? ¿Encontrarán algún resquicio en el texto constitucional para continuar amparando a policías corruptos, como sucedió tras la reforma del gobierno de Zedillo?

Han existido dos reformas constitucionales para intentar mitigar el impacto negativo que ha tenido el amparo. Sin embargo, en nuestra opinión, el diagnóstico es correcto, la necesidad de depurar los cuerpos policiacos, pero la estrategia a seguir ha sido equivocada. El despido de policías no requería una adición al texto del apartado B, fracción XIII, del artículo 123 constitucional como la que impulsó primero Zedillo y ahora Calderón. Más bien, lo que se necesitaba era eliminar del texto constitucional el despido de policías en su totalidad y regularlo a nivel de ley, o bien, distinguir en el propio texto constitucional la diferencia entre un proceso de depuración de los despidos ordinarios de policías, dando sólo en este último caso la posibilidad de que el policía combata jurisdiccionalmente su remoción. Con cualquiera de estas dos estrategias se hubiesen alcanzado dos objetivos: definir el proceso de depuración de las corporaciones policiacas como una medida de emergencia y coyuntural, lo que justifica un trato distinto de los despidos ordinarios de policías y, en segundo término, no generar una regla

constitucional que en el futuro, una vez depuradas las corporaciones de los malos elementos, pueda convertirse en un obstáculo para que los jueces controlen que las cabezas de las corporaciones no lleven a cabo despedidos arbitrarios e injustificados.

En la segunda parte de este texto, con el fin de analizar la relevancia que tiene, en términos de la profesionalización de la policía, el distinguir la depuración del despido ordinario, utilizaremos como punto de contraste la reforma policial colombiana. En esta sección, también analizaremos la decisión de la Corte Constitucional colombiana relativas a la acción de inconstitucionalidad que impugnaba validez de las normas que sustentaban el proceso de depuración policial que se efectuó de 1995 al 2001. Esta sentencia contrasta con la lógica de las sentencias de nuestra Suprema Corte, analizadas en la primera parte del texto.

En la tercera parte plantearemos las conclusiones, en términos del debate constitucional, de lo que debemos aprender del caso de depuración de policías y el juicio de amparo. Este caso ejemplifica un error de estrategia, pero sobre todo los problemas centrales que generan las erróneas concepciones judiciales que prevalecen en nuestra justicia federal respecto de la función que debe desempeñar el juicio de amparo en el contexto democrático mexicano. Mientras que los jueces de amparo no acierten en lo que significa la función de control constitucional en una democracia, los ciudadanos continuaremos padeciendo problemas tan graves como la corrupción y arbitrariedad de las policías, y el ejecutivo y el legislativo tendrán que enfrentar el costo de una justicia constitucional que impone frenos injustificados y equivocados a la acción de gobierno.

1. La reforma constitucional del presidente Zedillo y el juicio de amparo

Esta sección cuenta con cuatro apartados. En primer término, se analizará los antecedentes de la reforma constitucional de Zedillo en materia de despidos de policías. En segundo término, se estudiará el contenido y la exposición de motivos de dicha iniciativa. Después se analizarán las tesis jurisprudenciales, de distintos Tribunales Colegiados, que interpretaron de forma opuesta la reforma de Zedillo. Finalmente, se analizará la tesis jurisprudencial que estableció la Corte al resolver dicho conflicto de tesis.

1.1. Antecedentes de la reforma constitucional de Zedillo en materia de despidos de policías

La inseguridad ciudadana es uno de los problemas sociales que, según las encuestas, más preocupan a la sociedad.¹ Si bien hay problemas serios con la forma en la que opera la justicia penal, el problema central parece estar en las instituciones de seguridad pública y procuración de justicia. La operación de nuestros ministerios públicos y policías es, por decir lo menos, deficiente.²

Este problema no es nuevo. Con la crisis económica de 1982 el crimen empieza a crecer. Los problemas económicos, la mayor pluralidad en el sistema político y el crecimiento del crimen organizado, en particular el ligado al narcotráfico, hizo inestable el antiguo equilibrio e hizo evidente la necesidad de profesionalizar los cuerpos policiacos.³ Era claro que no se tenían las instituciones para enfrentar este nuevo fenómeno delictivo. Las policías y ministerios públicos habían funcionado en una economía en crecimiento y en un sistema político donde el ejecutivo tenía un gran margen de maniobra, legal o no, para castigar y contener la criminalidad. En un contexto así, los cuerpos policiacos tenían la fuerza para contener los crímenes más odiosos, no importaba mucho cómo ni con qué violaciones a la ley. Sin embargo, en la medida en que el poder se fue descentralizando y la incidencia delictiva fue creciendo, se abrieron espacios para que elementos de las propias corporaciones hicieran de la corrupción, la arbitrariedad y la alianza con los propios delincuentes su forma de vida, sin que se pudiera controlar esta alianza, que habiendo existido en el pasado, tenía más límites dado el poder que tenía la presidencia.

Diversos esfuerzos se han llevado a cabo para enfrentar el problema. En 1989 se creó el Centro de Investigación y Seguridad Nacional con el objetivo de reclutar a profesionistas especializados. Este nuevo centro, según Genaro García Luna, “comenzó a reclutar cuadros de jóvenes pasantes o profesionistas de varias disciplinas con un factor común: no estar involucrados con sistemas de seguridad y no tener interés en pertenecer a cuerpos de seguridad.”⁴ La idea era formar una agencia de inteligencia compuesta de elementos profesionales y no corruptos.

Otro intento de mayores dimensiones tuvo lugar a principios de los noventa cuando el gobierno buscó renovar la Procuraduría General de la República con el nombramiento de abogados que tenían una carrera

¹ Consulta Mitofsky. Segunda encuesta “Percepción ciudadana sobre la seguridad en México”. Agosto a octubre 2007.

² Zepeda Lecuona, Guillermo. “Crimen sin castigo: Procuración de Justicia Penal y ministerio público en México”. Fondo de Cultura Económica y Centro de Investigación para el Desarrollo (CIDAC). México. 2004. Pp. 212-232

³ Al respecto, véase, Ana Laura Magaloni: “Ineficacia y Arbitrariedad en la procuración de Justicia: dos caras de la misma moneda”, Documento de Trabajo CIDE-DEJ, número 26, pp.10-13.

⁴ Genaro García Luna, ¿Por qué I, 661 corporaciones no bastan?, Pasado, Presente y Futuro de la Policía en México, México, (impresor), 2006.

académico-administrativa en la UNAM y que no estaban vinculados con el aparato policial de las décadas anteriores. En 1993, el entonces presidente Carlos Salinas de Gortari designó a Jorge Carpizo Negregar, abogado, jurista y exrector de la UNAM, como procurador general de la república. Su periodo duró hasta 1994 cuando el levantamiento del Ejército Zapatista de Liberación Nacional en Chiapas causó una severa crisis política y puso de manifiesto las debilidades del Estado en materia de seguridad nacional. Salinas de Gortari nombró, como sucesor de Carpizo, a Diego Valdés Ríos, otro jurista de la UNAM. Ernesto Zedillo continuó con la misma estrategia: designó como Procurador General a Jorge Madrazo, jurista de la UNAM y discípulo académico del propio Carpizo.

Los muchos intentos que se han hecho para profesionalizar los cuerpos policíacos requerían, como paso número uno, contar con la capacidad jurídica y política para hacer una limpieza interna drástica en las corporaciones policíacas. Este paso elemental, hasta la fecha, continúa siendo una asignatura pendiente. Incluso teniendo la voluntad política para despedir a los policías corruptos, el juicio de amparo se ha tornado en un instrumento para que dichos policías sean reinstalados en la corporación por mandato de los propios jueces federales.

Ello es posible porque, a diferencia de lo que ocurre en otros países, en México la propia Constitución regula el despido a policías. Ello hace que, en esta materia, la última palabra no la tenga el legislativo ni el ejecutivo, sino los tribunales federales a través de juicio de amparo. En efecto, el apartado B, fracción XIII, del artículo 123 constitucional establece dos cuestiones relevantes. En primer término, exenta de los derechos constitucionales de los trabajadores al servicio del Estado a los “militares, marinos, personal del servicio exterior, agentes del Ministerio Público y los miembros de las instituciones policiales”. Es por ello que la Suprema Corte, desde 1995, estableció que estas cuatro categorías de funcionarios tuvieran una relación de carácter administrativo con el Estado y no de carácter laboral como el resto de los servidores públicos. Ello significa que sus derechos laborales los define la ley secundaria y no la Constitución.

En segundo término, el artículo en cuestión señala que es posible que tales funcionarios públicos interpongan un “juicio o medio de defensa” para combatir su remoción. Las reformas constitucionales, tanto de Zedillo como por la de Calderón, han intentado es que, en caso del que alguno de estos funcionarios gane el juicio en cuestión, no proceda su reinstalación sino sólo su indemnización. Sin embargo, no se ha intentado hasta ahora eliminar del texto constitucional la posibilidad de que los policías combatan jurisdiccionalmente su despido y regularlo en ley, o bien, distinguir en propio texto de la Constitución los procesos de despido ordinario de las estrategias de depuración, dejando sólo para el primer caso la posibilidad de que los policías combatan jurisdiccionalmente su remoción. Gracias a ello, el

legislador no ha podido impedir que, mientras se realiza el proceso de depuración, los policías combatan a través del amparo sus remociones.

Así, lo que ha sucedido en forma recurrente es que los policías despedidos promueven una demanda de amparo ante un juez federal en materia administrativa. La función del juez, en este caso, se limita a verificar que dicho acto de despido se haya efectuado conforme a la ley que rige a la institución policiaca, sea municipal, estatal o federal. Sin embargo, las consecuencias de esa sentencia, hasta ahora, no han sido reguladas por la ley. Dichas consecuencias las define el juez de amparo a partir de su interpretación del apartado B, fracción XIII del artículo 123 constitucional. Como veremos, la interpretación constitucional que ha prevalecido es que sí procede la reinstalación del policía despedido que gane el juicio de amparo. Con ello, según señalan los expertos, el juicio de amparo se ha convertido en un obstáculo muy relevante para depurar de los malos elementos a las corporaciones policiacas.⁵

Han existido dos intentos para enfrentar las trabas que el juicio de amparo impone a dicha depuración. La primera fue la del gobierno de Zedillo (1997) y la segunda la de Calderón (2008). En el siguiente apartado analizaremos la primera de ellas.

1.2. La iniciativa de reforma constitucional del presidente Ernesto Zedillo

La exposición de motivos de la iniciativa de reforma constitucional presentada por el presidente Ernesto Zedillo señala su doble pretensión: "establecer un marco constitucional que permitirá, por una parte, cumplir con el objeto de los sistemas de carrera de las instituciones de seguridad pública y, por la otra, contar con los mecanismos necesarios para remover libremente a aquellos servidores públicos que no cumplan con los requisitos de permanencia que las leyes vigentes en el momento de la remoción señalen para permanecer en el cargo."⁶

Es clara la tensión que existe entre ambos objetivos. El equilibrio entre la depuración y la carrera policial no es fácil de alcanzar en el corto plazo. Los procesos de depuración en las corporaciones policiacas, caracterizadas por tener una gran cantidad de miembros corruptos, como sucede en el caso de México, requieren eliminar o modificarlos derechos de ascenso y permanencia

⁵ Son numerosos los casos en los que miembros de los cuerpos policiales hacen uso del juicio de amparo para solicitar con éxito su restitución: "Obtienen amparo cuatro policías más por caso Atenco", El Universal, 27 de junio de 2006. "Resisten suspensión policías municipales", Reforma, 11 de mayo de 2008, "Otorgan amparo a tres policías de Mexicali", La Jornada, 21 de mayo de 2008. "Retoma oficial puesto pese a prueba doping," Reforma, 17 de noviembre de 2008. "Dan amparo a torturador," Reforma, 25 de julio de 2008.

⁶ Exposición de motivos de la Iniciativa del Ejecutivo para reformar el artículo 123 Constitucional, 10 de diciembre de 1997.

en el empleo que tengan los policías durante la depuración. Ya hecha ésta, se requiere cierta estabilidad para dar certidumbre a los buenos elementos.

En la iniciativa que presentó el presidente Zedillo, entre la carrera policial y la depuración, se opta por esta última. Sin embargo, el Constituyente Permanente aprobó un equilibrio distinto entre ambos objetivos, matizando algunos de los aspectos de la iniciativa en relación a la depuración.

En efecto, la iniciativa original parte de tres cuestiones relevantes. En primer término, que de acuerdo con el apartado B, fracción XIII, del artículo 123, las corporaciones policiacas no tienen los derechos laborales consagrados en el referido artículo y que, por tanto, sólo gozan de los beneficios que las respectivas leyes les confieran. Es decir, la legislación secundaria, la cual se puede modificar por mayorías legislativas y no a través del proceso agravado de reforma constitucional, es la que determina los derechos laborales de los policías.

En segundo término, la iniciativa parte del hecho de que dichas legislaciones secundarias ya habían otorgado a los policías diversos beneficios como la permanencia en el cargo y el establecimiento de sistemas complejos de separación del mismo. Según señala la exposición de motivos, estas leyes eran aplicables aun cuando los policías no satisficieran las aptitudes para realizar las funciones asignadas.⁷

Finalmente, la iniciativa hace explícito el hecho de que los malos elementos estaban utilizando el juicio de amparo para lograr su reinstalación y, con ello, continuaban abusando de su cargo. Dicho de otra forma, el amparo estaba dificultando enormemente el proceso de depuración de las corporaciones policiacas.⁸

Con el fin de enfrentar tanto la existencia de leyes obsoletas como el abuso del amparo, la iniciativa proponía que los policías pudieran ser removidos libremente de su cargo cuando no cumplieran con los requisitos establecidos por las leyes vigentes *al momento de su remoción* y, al mismo tiempo, establecía que *en ningún caso* procediera la reinstalación o restitución de la plaza, cargo o comisión, sin importar el medio de defensa utilizado para combatir el acto de despido. En estos casos, según la iniciativa, sólo procedería la indemnización, si el juez estimaba que el despido había sido injustificado.

Como se puede apreciar, la iniciativa de Zedillo buscaba resolver el problema de la depuración de los cuerpos policiacos a través de dos vías. En

⁷ Textualmente señala: “algunas de estas leyes otorgaron a los miembros de instituciones encargadas de la seguridad pública, diversos beneficios como la permanencia en el cargo y establecieron un complejo sistema para la separación del mismo. Ello es aplicable aún y cuando no se satisfagan las mínimas aptitudes para realizar las importantes funciones que tienen asignadas, en detrimento de los principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez que deben regir su actuación.”

⁸ “Lo anterior, 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 social, a fin de continuar aprovechando el cargo que ocupan para alentar la impunidad y la corrupción.”

primer término, permitiendo que se establecieran nuevas leyes en la materia que pudieran afectar los "derechos adquiridos" por los policías, sin que éstas se pudiesen considerar retroactivas y por lo tanto inconstitucionales. El texto constitucional, al permitir la remoción con los "requisitos de las leyes vigentes", estaba generando la oportunidad para que los legisladores locales y federales volvieran a definir los requisitos de permanencia de los policías a la luz del nuevo contexto criminal e institucional del país. Ello, según lo entendemos, permitiría afectar el beneficio de permanencia que habían adquirido los policías a través de las leyes previas a 1997. Para evitar posibles litigios que argumentaran la retroactividad de las nuevas regulaciones, el artículo tercero transitorio de la iniciativa expresamente establecía que las normas expedidas con anterioridad a la reforma constitucional no podían ser aplicables cuando se tratara del derecho de los miembros de las instituciones policiales a permanecer en su cargo.

En segundo término, la estrategia de Zedillo claramente pretendía eliminar toda posibilidad de restitución o reinstalación de un policía a través de cualquier medio de defensa, incluido, obviamente, el amparo. De hecho, también el artículo tercero transitorio del proyecto que presentó Zedillo establecía que las resoluciones de procedimientos judiciales en trámite al momento de ser aprobada la iniciativa no podrían tener como efecto la restitución o reinstalación del policía en cuestión.

Esta solución al problema de depuración fue matizada por la Cámara de Senadores, la cual fungió como cámara de origen. A pesar de que el texto del apartado B, fracción XIII, del artículo 123 no se modificó de forma importante, sí perdió fuerza y contundencia en su redacción. En primer término, los senadores sustituyeron la expresión categórica de la propuesta original de que "*en ningún caso*" podría proceder "la reinstalación o restitución de la plaza, cargo o comisión" por la expresión "*sin que proceda su reinstalación o restitución*". En segundo término, los senadores eliminaron la expresión "*remover libremente*", para dejar simple y llanamente "*podrán ser removidos*". Con estos dos cambios, como se verá más adelante, se abrió espacio para que los jueces federales generaran distintas interpretaciones sobre el sentido del texto constitucional en cuestión.

Sin embargo, lo que parece haber afectado más la claridad y operatividad de la reforma fue que la Cámara de Senadores decidió suprimir el artículo tercero transitorio de la iniciativa de Zedillo. En nuestra opinión, dicha supresión, aunada a las razones que se expresaron en el proceso de discusión, termina abriendo la posibilidad para que algunos jueces y magistrados federales decidieran, en las resoluciones de amparo, ponderar con mayor peso la carrera policial sobre la necesidad de depurar las corporaciones policiales de sus malos elementos.

Las razones para suprimir el artículo tercero transitorio fueron varias. Según los senadores, conforme a dicho precepto "el proceso de depuración de

las policías sería más expedito”,⁹ y también “crearía situaciones de franco enfrentamiento entre los poderes judicial y ejecutivo, al tener que desobedecer este último, una disposición expresa del poder judicial”.¹⁰ Además, a pesar de que, según ellos, estaban “convencidos de la urgencia de que se llevara a cabo el proceso de depuración de las policías, éste debería estar fundamentado en un análisis detallado y concienzudo que no impidiera el desarrollo de la carrera policial.” Por tanto, concluyen que, la supresión del referido artículo transitorio haría más lento el proceso de depuración, pero garantizaría que no hubiera injusticias ni arbitrariedades.

Este debate en torno a la aprobación de la reforma muestra con toda claridad la tensión entre la veta liberal de nuestra Constitución y del propio Constituyente Permanente y el esfuerzo por otorgarle al gobierno instrumentos para poder actuar. Mientras que la iniciativa del ejecutivo buscaba facilitar un proceso amplio de depuración de los cuerpos policíacos del país, lo cual, como señalamos, requería flexibilizar o debilitar los derechos de permanencia de los policías, el Constituyente Permanente es ambivalente al respecto y, por tanto, inserta determinados cambios que abren la puerta a la indeterminación y hacen mucho más compleja la operación de los cuerpos de seguridad que ya cargan con innumerables problemas. Con este cambio, el Constituyente Permanente hace que sean los jueces, y no el ejecutivo, los que terminen ponderando de distintas formas los derechos de permanencia y de carrera policial con la necesidad urgente de depurar las instituciones policiales. Esto va en sentido contrario a la reforma planteada por el ejecutivo, debido a que se quería otorgar mayor libertad a las corporaciones de seguridad pública para depurar a elementos policíacos por faltas cometidas, pero al final la Corte fue el órgano que obtuvo el verdadero poder de decisión.

Los argumentos de algunos senadores en este aspecto son muy reveladores. Bernardo Batís Vázquez señalaba lo siguiente: “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... 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...”¹¹ Por su parte, Victorio Rubén

⁹ Dictamen de la Cámara de Senadores. México D.F. a 1 de Octubre 1998. Fecha de Publicación 08/03/1999

¹⁰ Idem.

¹¹ Versión estereográfica de la discusión en la Cámara de Diputados Año II No. 26 de fecha 10 de Noviembre de 1998, pp. 1912-1913.

Montalvo aseguraba: “La iniciativa permite que se cometan actos arbitrarios en contra de los miembros de las instituciones policiales y prohíbe (sic) a los tribunales de la federación conceder amparos, aun cuando resulte evidente que ha sido violada una o varias garantías individuales...”¹²

El texto de la iniciativa de Zedillo “...no es claro, y por ese motivo yo propongo que se le de (sic) 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.”¹³ (Abelardo Perales Meléndez).

También se dijo que, “...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...” (Rosario Hernández Beltrán).¹⁴

Al final, la reforma fue aprobada, con los cambios que introdujo la Cámara de Senadores, con una votación a favor de 98 Senadores, 289 Diputados y 22 Congresos Estatales.

¿Cómo iban a interpretar los jueces federales esta reforma? ¿Hasta qué punto se iban a enfrentar al hecho de que, de acuerdo con los otros dos poderes, el amparo era un instrumento para obstaculizar la depuración de los cuerpos policiacos? ¿Era factible o no que con dicha reforma los tribunales federales evaluaran cuál debería de ser la función del amparo en cuestiones tan delicadas como la seguridad pública y el orden interno de las instituciones policiales? En la siguiente siguiente sección responderemos estas interrogantes, a partir del análisis del conflicto de tesis jurisprudenciales entre tribunales colegiados y la decisión de la Corte al respecto.

¹² Idem.

¹³ Idem.

¹⁴ Idem.

1.3. *El amparo nunca muere*

El texto del apartado B, fracción XIII, del artículo 123 aprobado por el Constituyente Permanente fue 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 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.”

El texto de la reforma fue interpretado de distintas maneras. Para algunos jueces y magistrados federales, el referido precepto constitucional impedía que, a través del amparo, el policía despedido lograra su reinstalación; si el despido era injustificado, sólo podía proceder la indemnización. Para otros, en cambio, procedía la reinstalación cuando el despido no estaba justificado, es decir, cuando la autoridad no demostraba que el policía despedido no cumplía con los requisitos de las leyes vigentes, o bien, cuando la autoridad no había respetado las formalidades constitucionales de todo procedimiento que afecte los derechos del ciudadano a las que se refieren los artículos 14 y 16 de la Constitución.

Con esta última interpretación, como se verá, la reforma constitucional no pudo surtir el efecto deseado. El amparo, en algunos tribunales colegiados, continuó siendo el mecanismo jurisdiccional por excelencia para que los policías despedidos lograran su reinstalación. La Suprema Corte, ante la diversidad de criterios jurisprudenciales de los Colegiados, decidió resolver la contradicción de tesis. El análisis de las tesis encontradas y de la decisión de la Segunda Sala de la Suprema Corte que resuelve dicha contradicción, permite ilustrar con toda claridad la tensión que existe entre el poder judicial federal, en cuanto fiscalizador de la actuación de las autoridades administrativas, y el poder ejecutivo como máximo responsable de la seguridad pública y del orden interno de las corporaciones policiacas.

La contradicción de tesis que resuelve la Corte tiene que ver con las tesis jurisprudenciales del Primero y Segundo Tribunales Colegiados en Materia Administrativa del Segundo Circuito. Analizaremos ambas tesis por separado y después la decisión de la Corte.

1.3.1. Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Segundo Circuito (Amparo directo 1107/99)

Este asunto se refiere a la remoción de Víctor Gómez Ramírez, policía "C" adscrito a la Dirección General de Seguridad Pública y Tránsito del Estado de México. La causa del despido fue que el policía se había ausentado cuatro días consecutivos sin causa justificada. El amparo que promueve el policía despedido fue contra la sentencia del Tribunal Contencioso Administrativo del Estado de México de fecha 5 de octubre de 1999.

Dicha sentencia había determinado que: "a pesar de que fue ilegal la baja decretada en su contra, no tiene derecho a que se le reinstalara en el cargo que desempeñaba, con apoyo en el párrafo tercero de la fracción XIII del apartado B del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos."¹⁵

En el amparo directo promovido por Víctor Gómez Ramírez se argumenta que "la sentencia reclamada no se encuentra debidamente fundada y motivada porque resulta inexacta e improcedente la interpretación y aplicación del artículo 123, apartado B, fracción XIII, constitucional".¹⁶ Según el quejoso, el referido precepto constitucional no impide su reinstalación, ya que, "al no encontrarse debidamente fundada y motivada la resolución por la que se le dio de baja, no resulta aplicable el dispositivo constitucional de referencia".¹⁷ El Tribunal Contencioso Administrativo, de acuerdo con el quejoso, debió ordenar "su reinstalación en el puesto que desempeñaba, porque ésta sería la única forma de restituirlo plenamente en el goce del derecho afectado."¹⁸

En relación a la interpretación del referido precepto constitucional, el quejoso argumenta que éste sólo debe aplicarse en los casos en que los policías "no cumplen con los requisitos que las leyes señalen para permanecer en dichas instituciones".¹⁹ Sin embargo, la autoridad no le dio de baja por no cumplir tales requisitos. En este sentido, el quejoso estima que su caso no se ubica dentro de las hipótesis que contempla el artículo 123, apartado B, fracción XIII, constitucional.

El Tribunal Colegiado consideró infundados los conceptos de violación expresados por el quejoso y, por tanto, decidió negarle el amparo. Según dicho tribunal, "contrario a lo que menciona el quejoso, existe en el caso concreto exacta adecuación entre éste y la hipótesis constitucional mencionada, por lo cual el proceder de la autoridad responsable resulta ajustado a derecho".²⁰ Además, según el tribunal, el artículo 123, apartado B,

¹⁵ Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Tomo: 58, octubre de 1992, Tesis: 4a. / J. 22/92.

¹⁶ *Idem.*

¹⁷ *Idem.*

¹⁸ *Idem.*

¹⁹ *Idem.*

²⁰ *Idem.*

fracción XIII, “no se controvierte en el juicio de origen la facultad de la autoridad tercero perjudicada para ordenar la remoción de los elementos que integran su corporación, sino la imposibilidad de reincorporar al servicio a alguno de ellos, respecto de quien se hubiere ordenado su remoción, con independencia de que exista algún juicio o medio de defensa para impugnar la resolución que la ordena.”²¹

El criterio de interpretación constitucional del Primer Tribunal Colegiado del Segundo Circuito es contundente: “no puede realizarse la reincorporación de un elemento de un cuerpo policíaco para que continúe prestando sus servicios, si existe una orden de remoción, cualquiera que sea el juicio o medio de defensa para combatirlo, teniendo, en su caso, únicamente derecho a la indemnización.”²² Ello, según dicho tribunal, es el sentido de la reforma constitucional del artículo 123, apartado B fracción XIII de la Constitución.

Cabe destacar que el Tribunal Colegiado coincide en que la orden de remoción no estaba debidamente fundada y motivada. Sin embargo, ello sólo dio lugar a que “se declarara su invalidez y se condenara a la autoridad demandada a cubrir al quejoso los salarios que dejó de percibir y el pago de la indemnización correspondiente”.²³ La reincorporación del quejoso, para este tribunal federal, “resultaba improcedente (...) en estricto acatamiento a lo dispuesto por el precepto constitucional de mérito.”²⁴

La decisión de este Tribunal Colegiado abrazó el espíritu de la iniciativa de Zedillo: la autoridad administrativa debería contar con margen de acción para despedir a los malos elementos policíacos y, por tanto, el poder judicial lo más que podía hacer era ordenar a dicha autoridad pagar una indemnización conforme a la ley en los casos en que el despido no fuera justificado. Para este tribunal, el equilibrio entre el poder judicial y el poder ejecutivo debía otorgar a este último un margen amplio de deferencia y respeto a sus determinaciones en materia de despido de policías, a pesar del posible riesgo que ello tuviese aparejado.

1.3.2. Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Segundo Circuito (amparo directo 222/99)

Este caso tienen su origen en la en la visita que realizó el subprocurador general de justicia del Estado de México, con fecha 3 de febrero de 1999, al Centro de Justicia del Valle de Chalco. En dicha visita detectó irregularidades en la detención de vehículos. Ello produjo la baja y remoción de Miguel Águila Méndez, agente de la policía judicial de esa entidad federativa. El subprocurador estimó que Miguel Ángel Méndez había violado artículo 21, fracción V, de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del

²¹ *Idem.*

²² *Idem.*

²³ *Idem.*

²⁴ *Idem.*

Estado, la cual señalaba que, para ser agente de la policía judicial, se requería “honradez y probidad notorias”.

La primera sala regional del Tribunal Contencioso Administrativo del Estado de México determinó que la autoridad responsable le dio un indebido valor probatorio al reporte del subprocurador y, por ende, declaró la invalidez de la resolución. Sin embargo, según dicha sala regional, no era procedente la reinstalación de Miguel Águila de acuerdo a lo establecido en el artículo 123, apartado B, fracción XIII, constitucional; sólo procedía su indemnización. La decisión de la Primera Sala Regional fue ratificada por la Sala Superior del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México en todos sus términos.

El policía en cuestión decidió ampararse argumentando la incongruencia de la sentencia de la Sala Superior. El Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Segundo Circuito conoció del asunto y en su sentencia concedió el amparo al quejoso.

Según dicho tribunal, la fracción XIII del apartado B del artículo 123 de la Constitución en ningún momento desconoce ni pretende evitar el respeto irrestricto a las garantías de seguridad jurídica consagradas en los artículos 14 y 16 constitucionales. Textualmente señala:

“Para separar a un elemento policial de la función que le ha sido encomendada, en primer término es necesario acreditar fehacientemente que ha incurrido en alguna causa que origine su remoción, o bien, que no cumple con los requisitos de permanencia para continuar en el servicio, exigidos por las leyes aplicables vigentes al momento de la remoción, lo que desde luego debe estar precedido por el agotamiento puntual del procedimiento correspondiente, en el que han de respetarse en su favor las garantías de seguridad jurídica de los artículos 14 y 16 constitucionales. Sólo entonces resultará improcedente su reinstalación o restitución, cualquiera que sea el juicio o medio de defensa que enderecen, tendiente a combatir la remoción.”²⁵

De acuerdo con el Tribunal Colegiado, la sentencia del Tribunal de lo Contencioso Administrativo pretende dar un diverso alcance a la disposición constitucional. Según los magistrados, no se puede interpretar que la Constitución prohíbe totalmente la reinstalación de un policía despedido sin causa justificada, ya que ello significaría desconocer el sentido y alcance de las garantías de legalidad y seguridad jurídica consagradas en los artículos 14 y 16 constitucionales. La correcta interpretación del el tercer párrafo de la fracción XIII del apartado B del artículo 123 de la Constitución, según el

²⁵ *Idem.*

Tribunal Colegiado es que dicho precepto “*sólo* prohíbe la reinstalación por la causa específica prevista, es decir, cuando el agente ya no reúna los requisitos que las leyes vigentes en el momento de la remoción señalen para permanecer en dichas instituciones.”²⁶ Sin embargo, fuera de este supuesto, para el referido Tribunal Colegiado, los policías despedidos podían obtener su reinstalación. Además, destaca que, el proceso de despido, para ser justificado, debe seguir las formalidades constitucionales del procedimiento propias de los artículos 14 y 16 constitucionales.

El hecho de que el tribunal vinculara el despido de policías a las garantías de seguridad jurídica de los artículos 14 y 16 constitucionales es quizá una de las causas más importantes por las que la reforma constitucional no logró los efectos deseados. Las garantías de seguridad jurídica abrieron un espacio amplio para que los policías despedidos litiguen las formalidades del proceso (derecho de audiencia, forma de notificación de la orden de despido, autoridad que debe firmar la misma) y no las causas de fondo que lo justifican.

Se podría argumentar que las formalidades del proceso no deberían obstaculizar la depuración de las corporaciones policiacas, si la autoridad administrativa cuidara sus despidos. Ello es cierto hasta algún punto. Sin duda, nuestras autoridades administrativas pueden ser torpes y descuidadas en sus procesos internos y contar con malos abogados que defiendan en tribunales sus decisiones. Sin embargo, ello no explica del todo la dificultad que enfrentan hasta el día de hoy a las cabezas de las corporaciones policiacas para lograr despedir a los policías corruptos. El sentido constitucional de los artículos 14 y 16 puede ser tan amplio y variado que vuelve hasta un punto impredecible para las autoridades conocer siempre de antemano cuáles deben ser todas y cada una las formalidades constitucionales del proceso. En algunos casos, según señalan los funcionarios de la Secretaría de Seguridad Pública Federal (SSP), la ley en la materia señala una cosa y los jueces federales derivan de la Constitución otra. Además, el hecho de vincular el despido de policías a los artículos 14 y 16 constitucionales ha hecho que los jueces federales se cobijen en argumentos formales y no sustantivos para resolver estos asuntos. Sobre este punto volveremos cuando analicemos la decisión de la Suprema Corte en relación con este conflicto de tesis.

1.3.3. Resolución de la segunda sala de la SCJN

La resolución de la Corte comienza por hacer un análisis del proceso de discusión de la reforma constitucional de 1997. Básicamente resume lo que cuenta el primer apartado de este artículo. En primer término, analiza el texto original de la reforma que propuso el presidente Zedillo y la discusión posterior en el Senado. A partir de ello argumenta lo siguiente.

²⁶ *Idem.*

El Senado argumentó "...que con la aprobación del artículo tercero transitorio podría provocar un enfrentamiento entre el poder judicial y el poder ejecutivo al tener que desobedecer este último las resoluciones del juicio de amparo en contra de los actos de cese, remoción, baja o destitución. Consideró que "...era preferible que el proceso de depuración no fuera tan rápido como se deseaba a que se cometieran actos injustos y arbitrarios, haciendo especial énfasis en que ese proceso debía estar fundamentado..."²⁷

Senadores y diputados coincidieron en que los policías podrán ser removidos de su cargo cuando no cumplan con los requisitos exigidos por las leyes vigentes para permanecer en las instituciones, no teniendo en ese caso derecho a la reinstalación. La conclusión a la que llegan es que sí tendrán ese derecho quienes hubiesen sido removidos de su cargo sin causa justificada, es decir, de manera injusta y arbitraria. Es decir, lo que hace la reforma constitucional es imponer una nueva restricción a los derechos de los miembros de las corporaciones policiales, a quienes se les desconoce las prerrogativas que las leyes anteriores a la fecha de la remoción les concedían para permanecer en el empleo.

Esto es así, argumentan, porque el artículo 1o. de la Constitución dice que todo individuo gozará de las garantías que la propia Ley Fundamental otorga, las que únicamente podrán ser restringidas o suspendidas en los casos y condiciones que la misma establece, siendo el juicio de amparo su medio protector (artículos 103 y 107 constitucionales).

El poder reformador creó una causa específica de remoción, consistente en el incumplimiento de los requisitos de permanencia, distintos de los señalados en las leyes para ingresar o pertenecer a las instituciones policiales; tanto es así, que se señaló que una vez hecha la reforma constitucional se debía expedir la ley secundaria, en la que se establecieran expresamente esos requisitos de permanencia.

La norma constitucional posibilita la expedición de normas secundarias. En éstas se deberán de prever los nuevos requisitos para que los agentes de la policía puedan permanecer en las instituciones, con la finalidad de elevar el perfil que tienen en la actualidad, en aras de lograr la profesionalización de las policías.

Como un mecanismo para agilizar la depuración de los cuerpos policíacos se establece la posibilidad de remoción de los elementos de la policía que no satisfagan las nuevas condiciones de permanencia que señalen las leyes vigentes, sin derecho a la reinstalación, pues de esta manera se garantiza que únicamente se queden en las corporaciones quienes cubran el nuevo perfil del policía requerido por la ley secundaria, anteponiendo así a la norma constitucional el interés de la sociedad de contar con mejores elementos que

²⁷ *Idem.*

coadyuven a ésta en el combate a la delincuencia al interés particular de un grupo de gobernados de permanecer en el cargo.²⁸

La improcedencia de la restitución en el cargo a que se refiere el precepto no debe entenderse como una prohibición absoluta, pues si, como se ha señalado, uno de los objetivos de la reforma constitucional es que sólo permanezcan en las instituciones policiales quienes reúnan el perfil requerido por las leyes vigentes, entonces la norma debe interpretarse necesariamente en el sentido de que no podrán ser reinstalados quienes no reúnan esas características, pero sí podrán serlo quienes las satisfagan, pues de no estimarlo así se propiciaría no sólo que se den remociones arbitrarias e injustas, sino también que pudieran quedar fuera de las instituciones los buenos elementos que de acuerdo con la teleología del nuevo texto constitucional deben continuar en ellas.²⁹

La disposición constitucional prevé la posibilidad de que las autoridades remuevan de su cargo a los elementos de los cuerpos de seguridad pública por la causa específica ya señalada; tal remoción puede entrañar un acto de privación del derecho que tiene una categoría de gobernados a permanecer dentro de esas instituciones. La Constitución marca que en los actos de autoridad que impliquen privación o molestia de los derechos jurídicos de los gobernados (artículos 14 y 16 constitucionales) se debe previamente a la emisión del acto de privación que se escuche al afectado en defensa de sus intereses; que el acto conste por escrito; que provenga de autoridad competente; y que sea fundada y motivada la causa legal del procedimiento.

La facultad que se otorga a las autoridades para remover de su cargo a los agentes policiales que no cumplan con los requisitos de permanencia en mención, no puede ejercerse arbitrariamente, sino que debe ceñirse a los requisitos anteriores. La improcedencia de la reinstalación no puede abarcar los casos de remociones arbitrarias e injustificadas, de lo contrario se contravendrían los artículos 14 y 16 constitucionales y se estaría en contra de la finalidad de la Constitución: proteger y defender la libertad y dignidad del individuo, a través del respeto de sus garantías individuales.

Los legisladores precisaron que la reforma constitucional no pretende facultar a las autoridades para que sin causa justificada y de manera arbitraria puedan remover de sus cargos a los elementos de la policía (por lo que cabe la reinstalación). La autoridad tiene la obligación de sujetar sus actos a las garantías de fundamentación y motivación que le imponen los artículos 14 y 16 constitucionales.³⁰

²⁸ Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XII, Agosto de 2000. Tema: 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. Contradicción de tesis 36/99. Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Quinto y Séptimo en Materia Administrativa del Primer Circuito. p.439

²⁹ *Idem.*

³⁰ *Idem.*

Los legisladores no trataron de prohibir, en forma absoluta, la reincorporación de los miembros de la policía que por cualquier razón fueron removidos de su cargo, sino únicamente la de aquellos que al momento de la baja no llenaran los requisitos señalados por la ley vigente, quedando expedito el derecho de los afectados para exigir su reinstalación en los casos de ceses injustificados.³¹ La finalidad de la indemnización no es resarcir al afectado del perjuicio que se le pudo ocasionar con una remoción injustificada, sino del derivado de la exacta aplicación de la norma, que le impide continuar en la corporación por no cubrir los nuevos requisitos de permanencia exigidos por las leyes vigentes, que no entrañen la realización de una conducta ilícita.

La Corte concluye:

“No existe ningún impedimento constitucional para que, a través de los medios legales procedentes, se restituya en el cargo a quienes injustificadamente hubieran sido cesados en sus funciones, pues con ello no se contravendría el espíritu de la norma de que sólo los buenos elementos continúen sirviendo dentro de esas instituciones y sí, de estimarse lo contrario, se propiciaría la realización de remociones arbitrarias e injustificadas en franca contravención a las garantías de legalidad y seguridad jurídica establecidas en la Constitución Federal.”³²

En forma más elaborada, los ministros terminan adoptando el criterio de interpretación del Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Segundo Circuito. Resulta llamativo, por decir lo menos, que la decisión de la Corte sólo atienda el primer objetivo de la reforma constitucional: permitir que el legislador modificara las reglas preestablecidas en materia de los requisitos de permanencia de los policías. Cuando se hayan modificado tales requisitos, y el policía despedido no satisfaga los nuevos requerimientos, el juez no puede ordenar su reinstalación.

Sin embargo, a pesar de que la Corte analiza la exposición de motivos de la iniciativa, hace caso omiso al segundo objetivo expreso de la reforma: evitar que los policías despedidos, malos y corruptos, logren su reinstalación a través del juicio de amparo. Esto es un problema inexistente o invisible para el máximo tribunal del país. La tesis jurisprudencial de la Corte, vinculante para todos los tribunales del país, determina que, cualquier acto de despido de un policía debe cumplir con las formalidades constitucionales de todo acto de molestia o privación de los ciudadanos que establecen los artículos 14 y 16

³¹ *Idem*.

³² Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo: XI, marzo de 2000, Tesis: 2a./J. 5/2000, p. 339.

constitucionales, como son que se escuche al afectado, que el acto conste por escrito, que provenga de autoridad competente y que esté debidamente fundado y motivado. Si el acto de despido no cumple con dichas formalidades, el tribunal que conozca del asunto, local o federal, debe ordenar su reinstalación.

Este criterio generó incentivos perversos en los litigios de policías despedidos. Por un lado, centró la discusión jurisdiccional en esta materia en los aspectos formales y no sustantivos del despido. Con ello, las decisiones judiciales hicieron de lado el meollo del problema que motivó la reforma constitucional: evitar que los malos elementos utilizaran el amparo para ser restituidos.

Además, el criterio de la Corte tiene el problema de no dar elementos suficientes a los jueces para que puedan distinguir entre los casos de flagrante arbitrariedad de aquellos que involucran a policías corruptos o incompetentes. El respeto o no a las “formalidades constitucionales del proceso” no garantiza necesariamente que no se llegue a despedir a buenos y honrados elementos, pero tampoco impide que se reinstale a los malos y corruptos. Es decir, con este criterio es factible que un mal elemento sea reinstalado y uno bueno sea despedido. Todo dependerá de qué tanto, según el juez, la autoridad responsable se apegó o no las formalidades del proceso, y no a las razones de fondo que lo motivaron.

Por ello, no es de extrañar que, en virtud de la violación a dichas formalidades, elementos de las corporaciones policiales de todo el país, aparentemente vinculados con el crimen organizado, hayan terminado siendo reinstalados por orden de algún tribunal. Sobra decir que los más afectados por este tipo de decisiones judiciales somos los ciudadanos. En este sentido creemos que el criterio de interpretación constitucional por el que optó la Corte, nos colocó en el peor escenario: el impedimento jurisdiccional para que las autoridades administrativas logren depurar y volver a instaurar la disciplina interna en las corporaciones policiales.

2. La estrategia de depuración de las corporaciones policiacas: el contraste entre Colombia y México

Dos aspectos resultan llamativos de las distintas estrategias gubernamentales que, desde 1997, se han intentado llevar a cabo para depurar a las corporaciones policiales de sus malos elementos. En primer término, dicha depuración se ha enmarcado dentro de un proceso de regular despidos y no como una situación atípica y de emergencia. Cuando la corrupción y los niveles de penetración del crimen organizado afectan a un porcentaje amplio de los miembros de una o varias corporaciones policiales, como es el caso México, el gobierno requiere de amplias facultades y pocos formalismos procedimentales para deshacerse de los malos elementos rápidamente. Se

trata de medidas de emergencia y excepcionales, en donde las formalidades del proceso de despido deben ser mínimas, pues de la capacidad del Estado para depurar a sus cuerpos de policía dependen la gobernabilidad y la seguridad del país. Nuestras autoridades no han definido de esta manera la depuración de los cuerpos policiales. Por el contrario, han intentado llevarla a cabo siguiendo los procesos ordinarios de despidos, lo cual significa, entre otras cosas, la posibilidad de que los policías impugnen los despidos por medios jurisdiccionales y que, como señalamos, los policías terminen siendo reinstalados por los jueces.

El segundo elemento que resulta llamativo del proceso mexicano de depuración de policías es el hecho de que los jueces constitucionales, a través del amparo, tienen la última palabra y han limitado de forma importante la capacidad del ejecutivo para deshacerse rápidamente de los malos elementos. Es decir, los jueces no han sabido definir adecuadamente su papel en este delicado tema. La experiencia de otros países con justicia constitucional demuestra ampliamente que existen un tipo de asuntos que, por su propias características e implicaciones, exige de los jueces constitucionales una actitud de deferencia hacia los poderes electos (ejecutivo y legislativo). Tal es el caso de la depuración de los cuerpos policiacos, sobre todo en momentos de evidente emergencia. En México, nuestros jueces federales no lo han estimado así.

El contraste con el caso del proceso de depuración de la Policía Nacional de Colombia resulta ilustrativo para resaltar estas dos deficiencias del proceso de depuración mexicano.

El proceso de reforma policial en Colombia inicia con la administración del presidente Gaviria en 1993. Una de las razones principales de dicha reforma fue el alto grado de penetración del narcotráfico en la policía colombiana. El presidente Gaviria encomendó al entonces Ministro de Defensa, Rafael Pardo Rueda, el liderazgo de la reforma policial. Para ello se conformaron dos grandes "comisiones consultivas", una interna y otra externa. La primera estaba conformada por miembros de la policía de todos los rangos, mientras que la segunda la integraban representantes de la sociedad civil, la clase política y funcionarios públicos de alto nivel. Las comisiones sesionaron durante 40 días y después presentaron sus informes y recomendaciones. Las recomendaciones fueron aceptadas por el gobierno colombiano y se aprobaron una ley y cinco decretos para implementarlas.³³

La reforma de 1993 no logró implementarse cabalmente. Sin embargo, sí abrió un espacio para que se diera inicio, durante el período 1995-2001, a un

³³ Sobre la reforma policial de 1993 en Colombia, véase, entre otros, Gonzalo de Francisco, "El doble reto del conflicto armado y la seguridad pública: la evolución de la Policía Nacional de Colombia", en *Seguridad y reforma policial en las Américas*, coordinadores Lucía Dammert y John Bailey, Ed. Siglo XXI, México, 2005, pp. 171 y ss., María Victoria Llorente, "Desmilitarización en tiempos de guerra: la reforma policial en Colombia", *ibidem.*, pp. 192 y ss. y Pablo Casas Dupuy, "Reformas y contrarreformas en la policía colombiana, documento de trabajo de la Fundación Seguridad y Democracia.

amplio proceso de depuración de las corporaciones policiales. Ello tuvo lugar a partir del denominado Programa de Transformación Cultural y Mejoramiento Institucional, el cual fue gestado por las propias cabezas de la Policía Nacional colombiana. El programa tenía seis ejes de acción. Sin embargo, el relevante para el objeto de este ensayo es uno de ellos: el denominado Plan de Transparencia.

Dicho plan consistió en un proceso amplio de depuración interna utilizando para ello facultades especiales que le otorgaban dos decretos presidenciales al director general de la policía. Dichos decretos establecían la denominada “facultad discrecional”, a través de la cual el director general de la policía podría destituir a cualquier miembro de la corporación de cualquier rango sin llevar a cabo un proceso disciplinario y sin argumentar la causal del despido. Lo único que requería el director general de la policía era la recomendación de alguno de los dos comités creados con este propósito: el Comité de Evaluación de Oficiales Superiores y el Comité de Evaluación de Oficiales Subalternos. Dichos comités estaban integrados por tres oficiales de más alta jerarquía en la institución.³⁴ Se traba, por tanto, de órganos compactos conformados por miembros de la corporación cercanos y de toda la confianza del director general de la policía.

Evidentemente las normas que rigieron la depuración alteraban las relativas al servicio civil de carrera. Antes de la expedición de los decretos presidenciales, sólo era posible retirar a un policía si había cumplido un mínimo de 15 años de servicio dentro de la institución o si existía una investigación fallada en su contra. Con las nuevas normas, por simple recomendación de algún comité de evaluación y sin importar el tiempo de servicio, cualquier miembro de la policía, sin importar su rango, podría ser retirado.

A través de este proceso de depuración fueron removidos un alto número de oficiales, suboficiales y agentes de la policía nacional colombiana. Según María Victoria Llorente, de 1995 al 2001 se despidieron cerca de 8,500 uniformados de distintos rangos, lo que equivalía aproximadamente a 12% de los miembros de la corporación.³⁵ Según Pablo Casas Dupuy, “el impacto de dicha depuración fue muy alto al interior de la institución y se podría decir que como una medida coyuntural, ésta fue muy eficaz para restituir la imagen de la Policía con la ciudadanía y para inculcar internamente el principio de rechazo a la corrupción”.³⁶ Es posible suponer que esta depuración explica, en

³⁴ Existían dos comités distintos uno para suboficiales y otro para oficiales subalternos. Según el artículo 50 del Decreto Ley 41 de 1994, el primero está integrado por el subdirector general, por los dos oficiales generales que le sigan en antigüedad, y por el director de Recursos Humanos que actúa como secretario. A su vez, el Comité de Evaluación de Oficiales Subalternos está integrado por dos oficiales generales de la policía en servicio activo, el director de Recursos Humanos y el jefe de la División de Procedimiento de Personal, que hace las veces de secretario del comité.

³⁵ ¿Desmilitarización en tiempos de guerra? La reforma policial en Colombia, op. cit. pág. 194.

³⁶ “Reformas y Contrarreformas en la policía colombiana”, documento de trabajo de la Fundación Seguridad y Democracia, pág. 31

alguna medida, los altos niveles de aceptación con los que cuenta actualmente la policía colombiana. Según los datos que cita Gonzalo de Francisco, una encuesta de Gallup del 2002 revelaba que entre las distintas instituciones colombianas la policía contaba con una imagen favorable de 72% de la población, sólo superando a la Iglesia Católica con 76% y a los militares con 79%.³⁷ Diez años antes, según María Victoria Llorente, sólo 21% de la población colombiana tenía una imagen favorable de la policía.³⁸

Lo relevante del caso colombiano es que la estrategia de depuración partió de la premisa de que se trataba de una medida de emergencia y, como tal, requería de amplias facultades excepcionales para llevarla a cabo. Era imprescindible, por tanto, diferenciar el proceso ordinario de despido que existe en toda corporación policial de la estrategia misma de depuración. Como todos sabemos, un proceso de despido sólo se puede llevar a cabo si la autoridad demuestra jurídicamente la causa legal que lo justifica y, además, cumple con las formalidades de este tipo de procedimientos. Por lo general, el policía despedido puede acudir a los tribunales para impugnar la resolución respectiva argumentando que no se materializó la causal de despido que aduce la autoridad, o bien, que el procedimiento mismo tuvo vicios legales. Si el juez le da la razón, el policía puede ser reinstalado en la corporación.

En franco contraste, tratándose de una estrategia de depuración, en estricto sentido legal, no se habla de “despidos” sino de “retiros”. Esta diferencia hace que la autoridad no tenga que demostrar las causas legales del “despido”, ni tampoco seguir las formalidades del proceso de este tipo. Dicho en otros términos, en la depuración la autoridad no está sujeta a la legislación en materia de despidos. El “retiro” significa simple y llanamente la decisión discrecional de la autoridad de poner fin a una relación laboral sin que tenga que justificar las razones de la misma. Estos amplios poderes discrecionales se justifican cuando la corrupción policíaca es tan amplia y recurrente que se pone en riesgo la viabilidad misma de la institución y con ello la seguridad interna y la gobernabilidad del país. Lo que se pondera en estos casos es la necesidad de llevar a cabo una limpieza profunda y rápida al interior de las corporaciones y no los derechos y garantías laborales de los policías.

Cuando se trata de “retiros” y no de “despidos” no existe la posibilidad de establecer una litis laboral ante un juez, pues no hay nada que la autoridad tenga que demostrar ni justificar para retirar a un policía. En el caso de Colombia, bastaba la recomendación de alguno de los comités evaluadores para que el director de la policía retirara a cualquier elemento de la corporación. El policía “retirado” no podía demandar ante un tribunal la justificación de su retiro, pues éste era producto de la facultad discrecional del director de la policía. Además, perdía todo derecho laboral, incluida

³⁷ Op. cit., pág. 171

³⁸ Op. cit., pág. 211

pensión, lo que lo hacía un procedimiento menos caro. Para el “retirado” la única ventaja es que no sería perseguido penalmente, en caso de que hubiera delito por perseguir.

En estos casos de “retiro”, la única posibilidad jurídica de impugnar el proceso de depuración es intentar invalidar, a través de la jurisdicción constitucional, las normas jurídicas que lo sustentan. Se trata de un instrumento de control constitucional, que incluye una figura similar a nuestro amparo y otra a la de nuestras controversias entre poderes.

Ello sucedió en el caso de Colombia. En 1995, Pedro Antonio Herrera Miranda, en ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, demandó ante la Corte Constitucional de Colombia la invalidez del artículo 12 del Decreto 573 de 1995 y del artículo 11 del Decreto 574 de 1995. Ambos artículos establecían la denominada “facultad discrecional” del director de la policía para retirar a cualquier miembro, la diferencia era que el primero se refería a oficiales y suboficiales y el segundo a los agentes.³⁹

A juicio del demandante, las normas en cuestión vulneraban “el derecho a la honra, el honor, la dignidad y el buen nombre personal de aquel que es retirado (...) toda vez que queda estigmatizado frente a sus compañeros, superiores y subalternos”.⁴⁰ Además, según el demandante, la discrecionalidad de la actividad del gobierno no puede ejercerse sin que existan datos objetivos y comprobables que justifiquen la decisión, requisitos que no exigían las normas impugnadas. Finalmente, el demandante sostenía que el proceso de retiro violaba las normas de debido proceso, el principio de igualdad y la estabilidad en el empleo protegidos por la Constitución colombiana.⁴¹

La Corte Constitucional desestimó, por unanimidad, la inconstitucionalidad de las normas impugnadas. Sus argumentos giran en torno a cuatro cuestiones fundamentales. En primer término, la Corte se refiere a la situación crítica que atraviesa la Policía Nacional y el derecho de los ciudadanos de contar con una policía profesional. Textualmente señala: “La Policía Nacional enfrenta graves problemas de corrupción interna y de ineficacia por parte de sus miembros, a todos los niveles, desde el grado de oficial hasta agentes. Esta situación ha generado en la ciudadanía un justificado sentimiento de desconfianza y de falta de credibilidad en este Cuerpo que tiene a su cargo

³⁹ El artículo 12, del Decreto 573 de 1995 textualmente establecía: “Retiro por voluntad del Gobierno o de la Dirección General de la Policía Nacional. Por razones del servicio y en forma discrecional, el Gobierno Nacional o la Dirección General, según el caso, podrán disponer el retiro de oficiales y suboficiales, con cualquier tiempo de servicio, previa recomendación del Comité de Evaluación de Oficiales Superiores, establecido en el artículo 50 del Decreto 41 de 1994.

El artículo 11, del Decreto 574 de 1995 establecía lo siguiente: “Retiro por voluntad de la Dirección General de la Policía Nacional. Por razones del servicio y en forma discrecional la Dirección General de la Policía Nacional podrá disponer del retiro de los agentes con cualquier tiempo de servicio, con la sola recomendación previa del Comité de Evaluación de Oficiales Subalternos, establecida en el artículo 52 del Decreto 41 de 1994”.

⁴⁰ Sentencia No. C-525/95 de la Corte Constitucional de Colombia, pág. 5

⁴¹ *Ibid.*, págs. 5 y 6

una misión de alta trascendencia para el orden público y la convivencia pacífica de los colombianos". De ahí que, según la Corte, "*a la sociedad le asiste el derecho de que la Institución encargada de su defensa y protección sea depurada para que pueda cumplir a cabalidad su cometido constitucional.*"⁴²

En segundo término, la Corte Constitucional sostiene que la autoridad y responsabilidad del ejecutivo en la conducción y dirección de la fuerza pública, requiere una actitud deferente por parte de los jueces hacia las decisiones que toma el ejecutivo en este ámbito. El presidente, según la Corte, es quien mejor puede definir las medidas necesarias para el buen funcionamiento de las fuerzas armadas (policías y militares).

Textualmente lo dice así: "Ninguna autoridad en la República cuenta, como el presidente, con atribuciones tan claras y precisas en lo que hace a la dirección de las fuerzas militares y muy particularmente a lo que toca con la seguridad interna del país. En ello radica quizás una de las más graves responsabilidades que sobre él pesa. Responsabilidad que desde luego es compartida en la más alta instancia por el director general de la policía nacional. Más que nadie, son ellos los llamados a determinar la clase y oportunidad de las medidas que, dentro de los parámetros de la Constitución, se deben adoptar con miras al buen funcionamiento de la institución armada, sobre la cual recae la misión de proteger a todas las personas en Colombia."⁴³

El tercer argumento central de la sentencia gira en torno a la necesidad de realizar un proceso de depuración rápido, dada la situación coyuntural que atraviesa la policía. Textualmente la Corte Constitucional señala: "esta institución ha venido atravesando una situación crítica de corrupción e ineficiencia que es necesario afrontar a través de *mecanismos flexibles y eficaces* que busquen erradicar con la mayor prontitud tales vicios". Según la Corte no es posible, en una situación así, exigirle a la institución que se allegue de las pruebas que permiten demostrar la culpabilidad del policía acusado o sospechoso de corrupción, pues ello es un proceso lento que retardaría la depuración de la institución y causaría mayor daño a ésta y a la sociedad.⁴⁴

Finalmente, con respecto al argumento del demandante de que el retiro viola las normas de debido proceso, la Corte señala que el retiro no es propiamente una sanción, sino que es producto de un acto discrecional plenamente justificado dada la situación que atraviesa la policía. "Cabría hablar de violación al debido proceso si se tratara de una sanción sin que

⁴² *Ibid.*, pág. 14. (Cursivas añadidas por nosotros)

Cabe destacar, pues no es trivial para el caso de México, que la función protectora y "garantista" de la Constitución, como destaca la Corte colombiana, radica, fundamentalmente, en colocar en el centro a los ciudadanos, no a los policías despedidos, sabiendo que, en último término, son los ciudadanos los que tienen el derecho a contar con una buena policía y ello es lo que están dispuestos los jueces a proteger.

⁴³ *Ibid.*, pág. 15

⁴⁴ *Ibid.*, pág. 16

hubiera mediado las formas propias del proceso penal o disciplinario, pero éste no es el caso".⁴⁵

El contraste de esta sentencia de la Corte Constitucional colombiana con las decisiones de los tribunales colegiados y la Suprema Corte de México, analizadas en la primera parte de este artículo, resulta muy esclarecedor para entender algunos de los problemas centrales que tiene el juicio de amparo en México. Nuestros jueces no han podido plasmar en sus decisiones el verdadero contenido sustantivo de la Constitución. En el centro de un régimen constitucional se encuentran los ciudadanos. Para que éstos puedan contar con un gobierno eficaz para generar bienes públicos de forma equitativa, se requiere de un ejecutivo con capacidad de resolver problemas de política pública. Los jueces federales mexicanos, a través del amparo, protegen a los policías por encima del derecho de los ciudadanos a contar con una policía profesional, honesta y eficaz. La Corte colombiana, en cambio, estima que lo que debe prevalecer es el derecho de los ciudadanos frente a los posibles derechos laborales de los policías. Por ello, la Corte colombiana decide no interferir con la estrategia de depuración que el ejecutivo estaba implementando. Los magistrados suponen que, en este caso, el ejecutivo tiene la responsabilidad última de ordenar a las corporaciones policiales. Este, por tanto, no es un asunto en donde los jueces puedan pretender tener la última palabra.

Las principales lecciones del caso colombiano para el caso de México son dos. En primer término, el ejecutivo tendría que distinguir la estrategia legal de depuración por emergencia de los procesos ordinarios de despidos. Va a ser muy difícil, lento y caro limpiar a las policías de sus malos elementos teniendo que demostrar las causas del despido y siguiendo los procesos disciplinarios establecidos. La situación de las policías es crítica y tenderá a agravarse sin una estrategia de depuración con procedimientos de retiro ágiles y expeditos. En segundo lugar, los tribunales federales, particularmente la Corte, debe modificar su manera de entender su papel en este ámbito y asumir que lo que realmente protege la Constitución mexicana es el derecho de los ciudadanos a contar con una policía profesional y honesta. Ello requiere, necesariamente, de un ejecutivo con autoridad y margen de acción para poner orden en las corporaciones policiales, de lo contrario se puede terminar defendiendo policías corruptos y olvidando a los ciudadanos.

⁴⁵ *Ibid.*, pág. 16

Conclusiones

Los intentos fallidos de al menos tres administraciones por depurar a las corporaciones policiales de sus malos elementos ponen de manifiesto algunos de los problemas centrales de la estrategia gubernamental y de la justicia constitucional mexicana. En el primer caso, sorprende la falta de claridad en los respectivos gobiernos de que se requieren instrumentos jurídicos distintos para enfrentar la situación de emergencia que los necesarios para la regulación ordinaria de los sistemas de seguridad. Cuando el Constituyente Permanente en 1997 fue puesto ante la disyuntiva de utilizar un mismo instrumento legal para ambos procesos, terminaron por suavizar la reforma propuesta por el presidente Zedillo, con lo cual el margen para despedir a los malos elementos terminó siendo, de acuerdo a la interpretación subsecuente de la SCJN, muy estrecho. En la reforma del 2008, el gobierno logró que fuera aprobada una versión más dura que la aprobada en 1997, con la esperanza de ahora sí, poder enfrentar la necesaria depuración. Sin embargo, aun si los jueces federales no sostuvieran su interpretación garantista de la constitución y no obligaran a la reinstalación de los elementos despedidos, el proceso continuará siendo lento y litigioso, pudiendo costar además mucho dinero en indemnizaciones. Riesgo adicional es que el sistema quede tan poco garantista que en la administración ordinaria, una vez hecha la depuración, los buenos elementos puedan estar a la merced de jefes arbitrarios.

Los jueces federales, a través del juicio de amparo, han impuesto frenos injustificados y absurdos a la acción de gobierno. El hecho de que a través del amparo se reinstale a policías aparentemente corruptos o coludidos con el crimen organizado es un ejemplo extremo de ello. Los jueces federales, como vimos a través del análisis de las distintas sentencias que definieron el sentido constitucional de la reforma de Zedillo, parecen ser indiferentes al contexto social y político en el que se insertan sus decisiones. La interpretación constitucional y la argumentación de las sentencias son un ejercicio dogmático, formalista y ajeno a los problemas de fondo que dichas sentencias deberían resolver. Como vimos, para la Corte el problema que buscaba resolver la reforma constitucional de Zedillo respecto del abuso del amparo para reinstalar policías corruptos fue completamente inadvertido en la argumentación de su sentencia. Simplemente los ministros optaron por no hacerse cargo del problema, al punto que ni siquiera hacen mención del mismo. Ellos decidieron preservar el statu quo de la justicia federal previa a la reforma. Para tal efecto, generaron una tesis jurisprudencial, vinculante para todos los tribunales del país, para que los jueces de amparo continuaran amparando y reinstalando a policías despedidos. Ni siquiera una reforma constitucional pudo acotar o limitar el patrón de conducta rutinario y aprendido por los jueces.

Ello nos lleva al meollo del problema de la justicia constitucional mexicana: las instituciones judiciales tienden a repetir y preservar las rutinas aprendidas. Los problemas que se ven desde afuera del sistema judicial, por lo general, son invisibles para los propios juzgadores. En el caso la institución del juicio de amparo, dichos patrones de conducta se gestaron en el contexto de un sistema político autoritario. Dentro de ese contexto, los jueces aprendieron a refugiarse en una argumentación formalista para no hacerse cargo de los problemas sociales que tenían enfrente, ni de la dimensión axiológica de los mismos. También, en ese contexto, existían pocos espacios para que los jueces federales, a través de sus criterios de interpretación constitucional, procuraran garantizar un sistema político cuyo eje central fueran los ciudadanos. Tampoco en un régimen autoritario los jueces federales tenían que preocuparse por preservar el equilibrio de poderes que caracteriza a una democracia constitucional. El ejecutivo contaba con amplios poderes metalegales para controlar tanto al legislativo como al judicial. No existía de facto división de poderes ni sistema federal. Por ello, en los años del autoritarismo, no fue una pregunta relevante para los jueces constitucionales definir qué tipo de asuntos requerían un control constitucional estricto y cuáles, en cambio, por su propias características e implicaciones, era preferible mantener una actitud deferente hacia las decisiones de los poderes electos. El poder judicial no tenía una real autonomía e independencia frente al ejecutivo como para que estas preguntas y definiciones fueran relevantes.

Sin embargo, en el contexto político actual, el poder judicial ya es independiente; el ejecutivo no tiene posibilidad de interferir en el sentido de las sentencias de los jueces. Sin embargo, no por ello los juzgadores han modificado sus viejos patrones de conducta ni sus mentalidades para decidir e interpretar la Constitución. Hoy, el amparo continúa siendo un mecanismo bastante inefectivo para garantizar la eficacia de los derechos fundamentales de los ciudadanos. Sin embargo, los criterios de interpretación constitucional formalistas y ajenos a los problemas sociales, propios de los años del autoritarismo, hoy en día constituyen un obstáculo importante para la acción de gobierno en muchos ámbitos de extraordinaria relevancia para que el Estado provea bienes públicos que eleven la calidad de vida de los ciudadanos. Un ejemplo de ello es la depuración de las corporaciones policiales, pero no es el único. También se pueden ver estos frenos injustificados y absurdos en el cobro de impuestos, en las decisiones en materia de competencia económica o simplemente en la imposibilidad de clausurar restaurantes y bares que violan las normas municipales, por citar algunos ejemplos. Los jueces federales están convencidos de que tales límites constitucionales a la acción de gobierno tienen que ver con la eficacia de los derechos fundamentales de los ciudadanos. Sin embargo, sucede justamente

lo contrario: en virtud del amparo existen regímenes de excepción para algunos grupos de interés poderosos y no una mayor y más equitativa eficacia de los derechos que sí definen a la ciudadanía.

¿Cuál va a ser el impacto en la depuración de las corporaciones policiales de la recién aprobada reforma constitucional del presidente Calderón? ¿Cómo la van a interpretar los jueces federales? ¿Volverán a encontrar un resquicio para preservar de nuevo el statu quo del amparo en esta materia? Las respuestas a estas interrogantes, dado, sobre todo, el antecedente de la reforma de Zedillo, son inciertas. Como ya señalamos, nos parece que la estrategia de depuración continúa teniendo el problema de estar vinculada a los procesos ordinarios de despido. Ello la hará más lenta y compleja. Sin embargo, los jueces federales, a través del amparo, pueden ayudar a destrabar el proceso de depuración. Todo dependerá de los criterios que utilicen para interpretar la reforma constitucional del presidente Calderón, atendiendo a la emergencia que en este momento enfrenta el país.

Está claro que no hay reforma constitucional o legal que limite totalmente la capacidad del juez para dar sentido a los preceptos que aplica. La calidad argumentativa y técnica de los jueces son insustituibles. Los problemas que tiene el juicio de amparo en éste y otros ámbitos, sólo se resolverán cabalmente si los jueces son capaces de generar criterios de interpretación constitucionales razonables y socialmente útiles. Por tanto, cómo modificar las viejas mentalidades y patrones de conducta judiciales parece ser el mayor desafío de la justicia constitucional en México y, en alguna medida, de la consolidación de un sistema de división de poderes que funcione correctamente.

Bibliografía

- Cámara de Diputados México. Versión estereográfica de la discusión en la Cámara de Diputados, año II, no. 26, 10 de noviembre de 1998.
- Cámara de Senadores de México. Dictamen de la Cámara de Senadores. México D.F. a 1 de octubre 1998. Fecha de Publicación 08/03/1999.
- Colombia. Decreto 41 de 1994.
- Colombia. Decreto 573 de 1995.
- Colombia. Decreto 574 de 1995.
- Colombia. Ley 41 de 1994.
- Consulta Mitofsky. Segunda encuesta "Percepción ciudadana sobre la seguridad en México", agosto a octubre 2007.
- Exposición de motivos de la iniciativa del ejecutivo para reformar el artículo 123 constitucional, 10 de diciembre de 1997.
- García Luna, Genaro. ¿Por qué 1,661 corporaciones no bastan?, Pasado, presente y futuro de la policía en México, México, 2006.
- Gonzalo de Francisco. "El doble reto del conflicto armado y la seguridad pública: la evolución de la Policía Nacional de Colombia", en Lucía Dammert y John Bailey (coord.), Seguridad y reforma policial en las Américas, Editorial Siglo XXI, México, 2005.
- Magaloni, Ana Laura. Ineficacia y arbitrariedad en la procuración de justicia: dos caras de la misma moneda, DTEJ-26, CIDE.
- María Victoria Llorente. "Desmilitarización en tiempos de guerra: la reforma policial en Colombia", en Lucía Dammert y John Bailey (coord.), Seguridad y reforma policial en las Américas, Editorial Siglo XXI, México, 2005.
- Pablo Casas Dupuy. "Reformas y contrarreformas en la policía colombiana", Documento de trabajo de la Fundación Seguridad y Democracia, Bogotá, 5 de abril de 2005.
- Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XII, agosto de 2000, Novena Época, Segunda Sala.
- Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo 58, octubre de 1992, Tesis: 4a. / J. 22/92.
- Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XI, marzo de 2000, Tesis: 2a./J. 5/2000.
- Sentencia No. C-525/95 de la Corte Constitucional de Colombia.
- Zepeda Lecuona, Guillermo. Crimen sin castigo: Procuración de justicia penal y ministerio público en México, primera edición, Fondo de Cultura Económica y Centro de Investigación para el Desarrollo (CIDAC), México, 2004.
- "Obtienen amparo cuatro policías más por caso Atenco", El Universal, 27 de junio de 2006.
- "Otorgan amparo a tres policías de Mexicali", La Jornada, 21 de mayo de 2008.
- "Resisten suspensión policías municipales", Reforma, 11 de mayo de 2008.

Novedades

DIVISIÓN DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

- Casar, Ma. Amparo, *Los gobiernos sin mayoría en México: 1997-2006*, DTAP-195
- De Angoitia, Regina, *La evolución de los portales del gobierno federal: la experiencia de ocho dependencias*, DTAP-196
- Cabrero, Enrique, *De la descentralización como aspiración a la descentralización como problema*, DTAP-197
- Sour, Laura y Eunises Rosillo, *¿Cuáles son los resultados del presupuesto por resultados?*, DTAP-198
- Arellano, David y Walter Lepore, *Prevención y control de conflictos de interés: lecciones para la Administración Pública Federal en México...*, DTAP-199
- Sour, Laura y Fredy Girón, *El efecto flypaper de las transferencias intergubernamentales del ramo 28...*, DTAP-200
- Mariscal, Judith, *Convergencia tecnológica y armonización regulatoria en México: una evaluación de los instrumentos regulatorios*, DTAP-201
- Mariscal, Judith, *Market Structure in the Latin American Mobile Sector*, DTAP-202
- De Angoitia, Regina y Fernando Ramírez, *Estrategias utilizadas para minimizar costos por los usuarios de telefonía celular...*, DTAP-203
- Cejudo, Guillermo, Gilberto Sánchez y Dionisio Zabaleta, *El (casi inexistente) debate conceptual sobre la calidad del gobierno*, DTAP-204

DIVISIÓN DE ECONOMÍA

- Hernández, Kólver, *State-Dependent Nominal Rigidities & Disinflation Programs in Small Open Economies*, DTE-418
- Hernández, Kólver and Asli Leblebicioglu, *A Regime Switching Analysis of the Exchange Rate Pass-through*, DTE-419
- Ramírez, José Carlos y David Juárez, *Viejas ideas económicas con nuevas tecnologías matemáticas*, DTE-420
- Delajara, Marcelo, *Household and Community Determinants of Infants' Nutritional Status in Argentina*, DTE-421
- Villagómez, Alejandro, Robert Duval y Lucía Cerilla, *Análisis de la evolución de la matrícula de la licenciatura en economía en México, 1974-2004*, DTE-422
- Brito, Dagobert and Juan Rosellón, *Quasi-Rents and Pricing Gas in Mexico*, DTE-423
- Rosellón, Juan and Hannes Weigt, *A Dynamic Incentive Mechanism for Transmission Expansion in Electricity Networks-Theory, Modeling and Application*, DTE-424
- Smith, Ricardo, *A Monte Carlo EM Algorithm for FIML Estimation of Multivariate Endogenous Switching Models with Censored and Discrete Responses*, DTE-425
- Brito, Dagobert and Juan Rosellón, *Lumpy Investment in Regulated Natural Gas Pipelines: An Application of the Theory of The Second Best*, DTE-426
- Di Giannatale, Sonia, Patricia López y María José Roa, *Una introducción conceptual al desarrollo financiero, capital social y anonimidad: el caso de México*, DTE-427

DIVISIÓN DE ESTUDIOS INTERNACIONALES

- González, Guadalupe, *Percepciones sociales sobre la migración en México y Estados Unidos: ¿hay espacios para cooperar?*, DTEI-162
- Bernhard, William y David Leblang, *Standing Tall When the Wind Shifts: Financial Market Responses to Elections, Disasters and Terrorist Attacks*, DTEI-163
- Velázquez, Rafael, *La relación entre el Ejecutivo y el Congreso en materia de política exterior durante el sexenio de Vicente Fox...*, DTEI-164
- Ruano, Lorena, *De la exaltación al tedio: las relaciones entre México y la Unión Europea...*, DTEI-165
- Martínez, Ferrán e Ignacio Lago Peñas, *Why new Parties? Changes in the number of Parties over time within Countries*, DTEI-166
- Sotomayor, Arturo, *México y la ONU en momentos de transición: entre el activismo internacional, parálisis interna y crisis internacional*, DTEI-167
- Velasco, Jesús, *Acuerdo migratorio: la debilidad de la esperanza*, DTEI-168
- Velázquez, Rafael y Roberto Domínguez, *Relaciones México-Unión Europea: una evaluación general en el sexenio del presidente Vicente Fox*, DTEI-169
- Martínez i Coma, Ferrán e Ignacio Lago Peñas, *¿Qué piensan los mexicanos de los Estados Unidos?*, DTEI-170
- Velasco, Jesús, *Lou Dobbs and the Rise of Modern Nativism*, DTEI-171

DIVISIÓN DE ESTUDIOS JURÍDICOS

- Magaloni, Ana Laura, *¿Cómo estudiar el derecho desde una perspectiva dinámica?*, DTEJ-19
- Fondevila, Gustavo, *Cumplimiento de normativa y satisfacción laboral: un estudio de impacto en México*, DTEJ-20
- Posadas, Alejandro, *La educación jurídica en el CIDE (México). El adecuado balance entre la innovación y la tradición*, DTEJ-21
- Ingram, Matthew C., *Judicial Politics in the Mexican States: Theoretical and Methodological Foundations*, DTEJ-22
- Fondevila, Gustavo e Ingram Matthew, *Detención y uso de la fuerza*, DTEJ-23
- Magaloni, Ana Laura y Ana María Ibarra Olguín, *La configuración jurisprudencial de los derechos fundamentales...*, DTEJ-24
- Magaloni, Ana Laura, *¿Por qué la Suprema Corte no ha sido un instrumento para la defensa de derechos fundamentales?*, DTEJ-25
- Magaloni, Ana Laura, *Arbitrariedad e ineficiencia de la procuración de justicia: dos caras de la misma moneda*, DTEJ-26
- Ibarra, Ana María, *Los artificios de la Dogmática Jurídica*, DTEJ-27
- Fierro, Ana Elena y Adriana García, *Responsabilidad patrimonial del Estado. Interpretación de la SCJN del artículo 113 constitucional*, DTEJ-28

DIVISIÓN DE ESTUDIOS POLÍTICOS

- Lehoucq, Fabrice, *Why is Structural Reform Stagnating in Mexico? Policy Reform Episodes from Salinas to Fox*, DTEP-195
- Benton, Allyson, *Latin America's (Legal) Subnational Authoritarian Enclaves: The Case of Mexico*, DTEP-196
- Hacker, Casiano y Jeffrey Thomas, *An Antitrust Theory of Group Recognition*, DTEP-197
- Hacker, Casiano y Jeffrey Thomas, *Operationalizing and Reconstructing the Theory of Nationalism*, DTEP-198
- Langston, Joy y Allyson Benton, *"A ras de suelo": Candidate Appearances and Events in Mexico's Presidential Campaign*, DTEP-199
- Negretto, Gabriel, *The Durability of Constitutions in Changing Environments...*, DTEP-200
- Langston, Joy, *Hasta en las mejores familias: Madrazo and the PRI in the 2006 Presidential Elections*, DTEP-201
- Schedler, Andreas, *Protest Beats Manipulation. Exploring Sources of Interparty Competition under Competitive and Hegemonic Authoritarianism*, DTEP-202
- Villagómez, Alejandro y Jennifer Farias, *Análisis de la evolución de la matrícula de las licenciaturas en CP, AP y RI en México, 1974-2004*, DTEP-203
- Ríos, Julio, *Judicial Institutions and Corruption Control*, DTEP-204

DIVISIÓN DE HISTORIA

- Barrón, Luis, *Revolucionarios sí, pero Revolución no*, DTH-44
- Pipitone, Ugo, *Oaxaca: comunidad, instituciones, vanguardias*, DTH-45
- Barrón, Luis, *Venustiano Carranza: un político porfiriano en la Revolución*, DTH-46
- Tenorio, Mauricio y Laurencio Sanguino, *Orígenes de una ciudad mexicana: Chicago y la ciencia del Mexican Problem (1900-1930)*, DTH-47
- Rojas, Rafael, *José María Heredia y la tradición republicana*, DTH-48
- Rojas, Rafael, *Traductores de la libertad: el americanismo de los primeros republicanos*, DTH-49
- Sánchez, Mónica Judith, *History vs. the Eternal Present or Liberal Individualism and the Morality of Compassion and Trust*, DTH-50
- Medina, Luis, *Salida: los años de Zedillo*, DTH-51
- Sauter, Michael, *The Edict on Religion of 1788 and the Statistics of Public Discussion in Prussia*, DTH-52
- Sauter, Michael, *Conscience and the Rhetoric of Freedom: Fichte's Reaction to the Edict on Religion*, DTH-53

Ventas

El CIDE es una institución de educación superior especializada particularmente en las disciplinas de Economía, Administración Pública, Estudios Internacionales, Estudios Políticos, Historia y Estudios Jurídicos. El Centro publica, como producto del ejercicio intelectual de sus investigadores, libros, documentos de trabajo, y cuatro revistas especializadas: *Gestión y Política Pública*, *Política y Gobierno*, *Economía Mexicana Nueva Época* e *Istor*.

Para adquirir cualquiera de estas publicaciones, le ofrecemos las siguientes opciones:

VENTAS DIRECTAS:	VENTAS EN LÍNEA:
Tel. Directo: 5081-4003 Tel: 5727-9800 Ext. 6094 y 6091 Fax: 5727 9800 Ext. 6314 Av. Constituyentes 1046, 1er piso, Col. Lomas Altas, Del. Álvaro Obregón, 11950, México, D.F.	Librería virtual: www.e-cide.com Dudas y comentarios: publicaciones@cide.edu

¡¡Colecciones completas!!

Adquiere los CDs de las colecciones completas de los documentos de trabajo de todas las divisiones académicas del CIDE: Economía, Administración Pública, Estudios Internacionales, Estudios Políticos, Historia y Estudios Jurídicos.



¡Nuevo! ¡¡Arma tu CD!!



Visita nuestra Librería Virtual www.e-cide.com y selecciona entre 10 y 20 documentos de trabajo. A partir de tu lista te enviaremos un CD con los documentos que elegiste.