

# EL RÉGIMEN LABORAL POLICIACO

Jorge VARGAS MORGADO

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Compromisos internacionales*. III. *El derecho mexicano*. IV. *Una interpretación jurisprudencial*. V. *Perspectivas*.

## I. INTRODUCCIÓN

La seguridad pública, según la no muy antigua adición de los párrafos quinto y sexto del artículo 21 constitucional, es una función a cargo de la Federación, de las entidades federativas y de los municipios, misma que debe regirse por principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez.

Los mencionados principios refieren las características de los cuerpos policiacos deseadas por la sociedad mexicana.

Sin embargo, la Constitución Política misma y la legislación en general son omisas en crear y regular el régimen laboral pertinente y óptimo para la debida integración de las instituciones policiales y para el eficiente y honrado desempeño de los policías en lo individual.

El régimen laboral es el instrumento idóneo para integrar la estructura humana de toda institución, el Instituto Federal Electoral, el Poder Judicial, el Servicio de Administración Tributaria y otros tantos órganos y organismos públicos y privados han tenido este principio como una de los primordiales para el más profesional y honesto desempeño de sus recursos humanos. No ha sucedido esto todavía en el ámbito de las instituciones policiales, pues a la fecha no podemos hablar ni siquiera de una relación laboral entre el policía y el Estado, como referiré más adelante.

Esta investigación intentará desarrollar una línea de razonamiento que a partir de los compromisos internacionales de México proponga los contenidos mínimos de una futura relación laboral que se reconozca y regule en la Constitución Política y en la legislación nacional.

## II. COMPROMISOS INTERNACIONALES

Ya decía que ante las omisiones de nuestra ley positiva respecto del régimen laboral policiaco, es preciso partir de las normas internacionales para orientar la construcción que en el futuro hagamos de dicho régimen de trabajo.

Max Sorensen, en su ya clásico *Manual de derecho internacional público*, nos enseña que “la comunidad de los Estados ha advertido, cada vez más, que el bienestar del individuo es materia de preocupación internacional, con independencia de su nacionalidad”,<sup>1</sup> por ello es que inicio esta exposición con un breve argumento relativo a los derechos humanos.

Esta preocupación internacional, si bien tiene diversos antecedentes en la experiencia nacional, lo cierto es que entró al lenguaje internacional después de la Segunda Guerra Mundial<sup>2</sup> y como resultado de la observación de los alcances de los regímenes involucrados en el conflicto armado.

Es decir, la comunidad internacional, al observar los excesos inhumanos de los regímenes positivos de esos países, consideró que la legislación de cada nación, no obstante ser un producto de su soberanía, deba atender a principios universales de respeto a la dignidad humana, la cual queda entonces resguardada por normas de derecho internacional pues se rechaza lo que Antonio Carrillo Flores denominó “la omnipotencia del orden jurídico positivo”.<sup>3</sup>

Así, los derechos humanos se convirtieron en el recurso jurídico para resolver las insuficiencias y abusos legislativos en los ámbitos nacionales que perturban la dignidad humana.

El trabajo, el bienestar material y la seguridad social son temas contemplados de manera específica por la estructura de los derechos humanos.

La Declaración Universal de los Derechos Humanos,<sup>4</sup> adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 10 de diciembre de 1948, enuncia concretamente que:

<sup>1</sup> Sorensen, Max, *Manual de derecho internacional público*, México, Fondo de Cultura Económica, 1994, p. 474.

<sup>2</sup> *Ibidem*, p. 475.

<sup>3</sup> Carrillo Flores, Antonio, *la Constitución, la Suprema Corte de Justicia y los derechos humanos*, México, Porrúa, 1981, p. 188.

<sup>4</sup> Instituto de Derechos Humanos, *La Declaración Universal de los Derechos Humanos en su cincuenta aniversario*, Bilbao, Universidad de Deusto, 1999, pp. 445 y 446.

*Artículo 22.* Toda persona, como miembro de la sociedad, tiene derecho a la seguridad social, y a obtener, mediante el esfuerzo nacional y la cooperación internacional, habida cuenta de la organización y los recursos de cada Estado, la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales, indispensables a su dignidad y al libre desarrollo de su personalidad.

*Artículo 23*

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

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

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

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

*Artículo 24.* Toda persona tiene derecho al descanso, al disfrute del tiempo libre, a una limitación razonable de la duración del trabajo y a vacaciones periódicas pagadas.

*Artículo 25*

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

2. La maternidad y la infancia tienen derecho a cuidados y asistencia especiales. Todos los niños, nacidos de matrimonio o fuera de matrimonio, tienen derecho a igual protección social.

Como desarrollo subsiguiente de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, el 16 de diciembre de 1996, la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas expidió el “Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales”<sup>5</sup> el cual enuncia en el artículo 6 que “Los Estados partes en el presente Pacto reconocen el derecho a trabajar, que comprende el derecho de toda persona a tener la oportunidad

<sup>5</sup> *Ibidem*, p. 466.

de ganarse la vida mediante un trabajo libremente escogido o aceptado, y tomarán las medidas adecuadas para garantizar este derecho”.

Por último quisiera mencionar, ya específicamente en el campo laboral internacional, que el 10 de mayo de 1944 se expidió la Declaración de Filadelfia<sup>6</sup> en el seno de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), el inciso *a* del punto II proclama que: “Todos los seres humanos, sin distinción de raza, credo o sexo tienen derecho a perseguir su bienestar material y su desarrollo espiritual en condiciones de libertad y dignidad, de seguridad económica y en igualdad de oportunidades”.

Todos los anteriores planteamientos propios del derecho internacional y del derecho internacional del trabajo son imprescindibles para el tema que ahora propongo, ya que constituyen —o deben constituir— el marco mínimo de garantías para los trabajadores,<sup>7</sup> por consiguiente me he sentido obligado a iniciar este análisis del régimen laboral policiaco en México para intentar señalar el tamaño de la tarea que se encuentra pendiente respecto de la relación jurídica de los policías con el Estado mexicano.

### III. EL DERECHO MEXICANO

Hecho lo anterior me parece oportuno analizar brevemente la relación jurídica de los servidores públicos y el gobierno y en particular de los trabajadores policiacos.

El derecho laboral mexicano ha sido tenido como pionero en la regulación y tutela de los derechos de los trabajadores, así por ejemplo, en *Derechos del pueblo mexicano* se lee que “La Constitución mexicana fue la primera en elevar a la categoría de norma fundamental el reconocimiento y protección de los derechos de la clase trabajadora”.<sup>8</sup>

Y es cierto, México fue innovador al insertar en la Constitución los principios de la regulación laboral en el artículo 123, el cual sustenta su fuerza en la irrenunciabilidad de las normas laborales, lo que conduce a un derecho laboral tutelar del trabajador.

No obstante lo referido, la legislación constitucional laboral sólo benefició a los trabajadores al servicio de patrones particulares, en contraste, el Estado mexicano ha reservado para sus propios trabajadores una condi-

<sup>6</sup> <http://www.ilo.org/public/spanish/about/iloconst.htm#annex>.

<sup>7</sup> Cfr. Santos Azuela, Héctor, *Derecho del trabajo*, México, McGraw-Hill, 1998, p. 436.

<sup>8</sup> *Derechos del pueblo mexicano*, México, Manuel Porrúa, 1978, t. VIII, p. 614.

ción de excepción, constituyéndose a no dudar en el peor patrón de todos los que hay desde los antecedentes constitucionales más remotos y hasta la fecha.

Citaré tan sólo tres antecedentes constitucionales para ilustrar lo afirmado:

La Constitución de Cádiz, que en la fracción quinta del artículo 171,<sup>9</sup> estableció que correspondía al rey la atribución de “proveer todos los empleos civiles y militares”, es decir, el régimen laboral de los trabajadores del reino se reducía al derecho real de designar y relevar del cargo, y al trabajador sólo le quedaba, supongo, el derecho a su salario.

En el mismo sentido, la primera Constitución de los Estados Unidos Mexicanos expedida en 1824, en la fracción VII del artículo 110,<sup>10</sup> determinó que correspondía al presidente de la República el nombramiento —y consecuentemente la remoción— de los empleados de la Federación.

La Constitución de 1857 en la fracción II del artículo 85<sup>11</sup> igualmente ordenaba que sería el presidente quien nombraría y removería libremente a los empleados de la unión.

Nuestra actual Constitución, en su origen, no mejoró la condición de los empleados públicos, pues hasta la fecha la fracción II del artículo 89 constitucional prescribe idéntica atribución al Ejecutivo, nombrar y remover *libremente* a los empleados de la unión.

De esta suerte, los trabajadores públicos que han prestado sus servicios al mayor empleador del país, no han contado con más derecho que el del respeto a su salario, el cual operaba en virtud de la garantía constitucional constituida en el artículo quinto del código fundamental, mismo que prohíbe la privación de sus ingresos a las personas, salvo que medie orden judicial.

Esta relación jurídica desequilibrada favorablemente al Estado no carecía de sustento teórico en el campo del derecho administrativo.

A finales del siglo XIX, el magnífico administrativista Alemán Otto Mayer en su obra *Derecho administrativo alemán* consideraba que la relación entre un funcionario y el Estado es de derecho público y “es siempre la voluntad del poder público la que prevalece; es ella la que hace co-

<sup>9</sup> Tena Ramírez, Felipe, *Leyes fundamentales de México*, 11a. ed., México, Porrúa, 1982, p. 81.

<sup>10</sup> *Ibidem*, p. 183.

<sup>11</sup> *Ibidem*, p. 621.

menzar esa relación con el nombramiento y es también ella la que le pone fin. La voluntad del súbdito sólo constituye una condición de la validez del acto o una condición de la necesidad jurídica con la cual se cumple”,<sup>12</sup> de esta suerte el “nombramiento” primero del rey y después del presidente de la República es un denominado “acto-condición”<sup>13</sup> el cual se verifica en el ámbito del derecho público.

El concepto jurídico administrativo del acto condición ha tenido graves problemas para desarrollar la estructura de la relación entre el servidor público<sup>14</sup> y el Estado, ya que pasa por alto los caracteres humanos, sociales y económicos de dicha relación, lo cual no parece útil a estas alturas.

Es decir, históricamente, la diferencia entre el *contrato de trabajo*, propio del trabajo en los negocios privados, y el *nombramiento*, propio de la administración pública, se ha pretendido explicar y justificar en el hecho de que la normatividad pública administrativa obedece a un propósito de interés general para la sociedad, en cambio, el trabajo privado se relaciona con un ánimo de simple lucro.<sup>15</sup>

Sin embargo es pertinente observar que probablemente en el derecho administrativo hemos perdido el camino correcto en el análisis de estas relaciones jurídicas, propiciando con ello una serie de abusos e iniquidades en el campo laboral administrativo y más gravemente en el laboral policiaco.

Lo cierto es que debido al carácter tutelar en todo el mundo civilizado del derecho laboral, el *contrato* como instrumento creador y regulador del vínculo jurídico entre patrón y trabajador ha sido relegado a un segundo o tercer plano, lo que ahora determina el vínculo entre trabajador y patrón es el concepto *relación de trabajo*, el cual se explica como “el vínculo constituido por la congerie de derechos y deberes otorgados e

<sup>12</sup> Mayer, Otto, *Derecho administrativo alemán*, Buenos Aires, Desalma, 1982, t. IV, p. 60.

<sup>13</sup> Cfr. Fraga, Gabino, *Derecho administrativo*, 31a. ed., México, Porrúa, 1992. pp. 34, 133 y 134.

<sup>14</sup> La expresión “servidor público” es la que designa de manera homogénea a la totalidad de los trabajadores al servicio del Estado a partir de las reformas al título cuarto de la Constitución en 1983.

<sup>15</sup> Cfr. La iniciativa de reforma del artículo 123 constitucional para agregar un apartado B a su texto, enviada al Senado en 1959, transcrita en *Derechos...*, cit., nota 8, t. VIII, pp. 694 y 695.

impuestos por las normas laborales, con motivo de la prestación del trabajo subordinado, recíprocamente, al patrón y a los trabajadores, y a éstos entre sí”,<sup>16</sup> es decir, la relación laboral es muchos más grande que un contrato.

Me parece que ha llegado el momento de que la teoría y la legislación administrativa también dejen de interesarse en el concepto *nombramiento* y se impongan la tarea de desarrollar debidamente la *relación laboral* del Estado con sus trabajadores.

Para explicarme vuelvo al texto constitucional, para referir sucintamente que se han dado algunos pasos tímidos en ese sentido.

Aun cuando no fue modificada la fracción II del artículo 89 constitucional, en 1960 entró en vigor la reforma expedida por el constituyente permanente que adicionó un apartado B al artículo 123, el cual introdujo ciertos avances en beneficio de los trabajadores burocráticos de base, pero sin atreverse a regular un auténtico servicio civil de aplicación general.

Con las reformas que a la fecha ha observado el citado apartado B del artículo 123 constitucional, podemos encontrar en él los siguientes regímenes de relación entre los servidores públicos y el Estado:

- Trabajadores de base. Quienes cuentan con el mayor número de derechos.
- Trabajadores de confianza. Quienes sólo tienen derecho al salario y a la seguridad social.
- Trabajadores del ejército, fuerza aérea y marina. Son excluidos del artículo 123 y se les remite a las leyes que en particular se expidan, pero se les garantiza la seguridad social.
- Trabajadores del servicio exterior. Son excluidos del artículo 123.
- Trabajadores del ministerio público. Son excluidos del artículo 123.
- Trabajadores de las instituciones policiales. Son excluidos del artículo 123.

De lo expuesto se observa un régimen laboral casi enteramente desarrollado para los trabajadores de base, pero para el resto de la burocracia imperan las insuficiencias, y en el caso de los policías impera la ausencia de reglas, lo cual es contrario a los derechos humanos pero también es gravemente contrario a una administración eficiente, pues olvida que

<sup>16</sup> Muñoz Ramón, Roberto, *Derecho del trabajo*, México, Porrúa, 1983, t. II, p. 44.

sólo mediante una debida integración de la relación de trabajo el Estado obtendrá los resultados pertinentes.

#### IV. UNA INTERPRETACIÓN JURISPRUDENCIAL

Se puede aceptar racionalmente que ciertos trabajadores tengan un régimen laboral especial, entendemos que, por ejemplo, las jornadas de trabajo de los militares sean diferentes a las de la burocracia en general, o que los miembros del servicio exterior tengan una seguridad social adaptada al lugar en que se encuentren.

Lo que no se puede aceptar, por ser irracional, contrario a los derechos universales del hombre y a una administración inteligente, es que existan servidores públicos cuya marginación del apartado B del artículo 123 Constitucional los prive de todo régimen laboral y que, por vía pretoriana, se le niegue la relación laboral misma.

La fracción XIII del apartado B del artículo 123 de la Constitución general de la República dispone que “Los militares, marinos, personal del servicio exterior, agentes del Ministerio Público y los miembros de las instituciones policiales, se regirán por sus propias leyes”. ¿Qué podría significar el anterior dispositivo de nuestra ley fundamental?

La primera respuesta que encuentro es que los mencionados servidores públicos han de tener un régimen laboral especial, aunque diferente al ordinario de la burocracia,<sup>17</sup> sin embargo, para la actual integración de la Suprema Corte de Justicia de la Nación debe entenderse en el sentido de que entre los servidores públicos referidos en el texto constitucional citado y el Estado no existe relación laboral sino simplemente un vínculo que denomina “relación administrativa”, lo que en su concepto conduce a la inexistencia de todo derecho de tipo laboral y a que sean los tribunales contencioso administrativos los que conozcan de las controversias que dicha relación suscite, controversias que por tanto sólo se podrían referir a puntos de ilegalidad y no de relación socioeconómica.<sup>18</sup>

<sup>17</sup> En artículo denominado “Trabajadores al servicio del Estado” incluido en el *Diccionario jurídico mexicano*, se lee que los cuerpos policíacos, entre otros, “quedan regulados en sus relaciones de trabajo por los reglamentos especiales que les corresponden”, es decir, sí se les reconoce una relación laboral no obstante que sea de carácter especial. México, Porrúa-UNAM, 1991, t. P-Z, p. 3109.

<sup>18</sup> En el sentido mencionado, se pueden citar como ejemplos las siguientes resoluciones:



Cabría formular algunas preguntas acerca de la interpretación jurisprudencial que ahora comento:

- El que los militares, marinos, personal del servicio exterior, agentes del Ministerio Público y miembros de las instituciones policiacas,

COMPETENCIA PARA CONOCER DE LOS CONFLICTOS DERIVADOS DE LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS DE MIEMBROS DE LOS CUERPOS DE SEGURIDAD PÚBLICA EN EL ESTADO DE MORELOS. CORRESPONDE, POR AFINIDAD, AL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DE LA ENTIDAD. En la tesis de jurisprudencia 24/1995, sustentada por el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en la página 43, tomo II, correspondiente al mes de septiembre de 1995, de la novena época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, con el rubro: POLICÍAS MUNICIPALES Y JUDICIALES AL SERVICIO DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MÉXICO Y DE SUS MUNICIPIOS. SU RELACIÓN JURÍDICA ES DE NATURALEZA ADMINISTRATIVA, se estableció que los miembros de dichas corporaciones, al formar parte de un cuerpo de seguridad pública, mantienen una relación de naturaleza administrativa con el gobierno del estado o del municipio, la cual se rige por las normas legales y reglamentarias correspondientes, por disposición expresa del artículo 123, apartado B, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con lo cual se excluye de considerar a aquéllos, así como a los militares, marinos y al personal del servicio exterior, como sujetos de una relación de naturaleza laboral con la institución a la que prestan sus servicios. En congruencia con tal criterio, y tomando en consideración que la Ley del Servicio Civil y la Ley de Justicia Administrativa, ambas del estado de Morelos, no señalan con precisión la competencia del Tribunal de Arbitraje o del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del estado mencionado, para conocer de las demandas promovidas por un policía municipal o judicial contra autoridades del propio estado de Morelos, con la finalidad de que se deduzcan pretensiones derivadas de la prestación de sus servicios, es inconcuso que debe recaer la competencia en el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, por ser ese tribunal administrativo el más afín para conocer de la demanda relativa. Lo anterior, en acatamiento a lo dispuesto por el segundo párrafo del artículo 17 de la Constitución federal, que consagra la garantía consistente en que toda persona tiene derecho a que se le administre justicia. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, Segunda Sala, t. XIV, tesis 2a./J. 51/2001, noviembre de 2001, p. 33.

POLICÍA AUXILIAR DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL. COMPETENCIA DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL PARA CONOCER DEL JUICIO LABORAL EN EL QUE SE RECLAMEN PRESTACIONES DE SEGURIDAD SOCIAL. Conforme a lo dispuesto en el artículo 123, fracción XIII, del apartado B de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los cuerpos de seguridad, entre otros, quedan excluidos del régimen tutelar de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado y de la competencia de los tribunales federales de conciliación y arbitraje, porque éstos se rigen por sus propias leyes. Ahora bien, del análisis de la Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal y del Reglamento de la Policía Preventiva del Distrito Federal, se desprende que la Policía Auxiliar del Distrito Federal tiene reconocida su existencia como cuerpo de seguridad y forma parte de la estructura orgánica del

estén incluidos en el artículo 123 ¿podría significar que también se les debe considerar trabajadores? especialmente atendiendo a que el proemio de dicho artículo establece que “toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil”.

- El hecho de que los trabajadores policiacos sean “servidores públicos”<sup>19</sup> de acuerdo con el artículo 108 de la Constitución ¿nos debería conducir a considerarlos trabajadores al servicio del Estado?

Departamento del Distrito Federal. Por tanto, si conforme a lo establecido en el artículo 13 de la Ley de la Caja de la Policía Preventiva del Distrito Federal, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal es competente para conocer de las controversias que surgen por resoluciones de la caja, derivadas de las prestaciones de seguridad social, con fundamento en la disposición citada, aplicada por analogía, dicho tribunal debe conocer de las controversias que tengan y deriven de los mismos motivos tratándose de policías auxiliares, por virtud de que actualmente ya conoce de conflictos de igual naturaleza referidos a policía preventiva, policía bancaria e industrial y bomberos, que conjuntamente con la policía auxiliar forman parte de la Policía del Distrito Federal. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, Segunda Sala, t. IX, tesis 2a./J. 35/99, abril de 1999, p. 111.

POLICÍA JUDICIAL FEDERAL. LOS ARTÍCULOS 65 Y 66 DE LA LEY ORGÁNICA DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, QUE ESTABLECEN UNA RELACIÓN LABORAL ENTRE LOS AGENTES QUE INTEGRAN AQUÉLLA Y DICHA DEPENDENCIA, TRANSGREDEN EL ARTÍCULO 123, APARTADO B, FRACCIÓN XIII, CONSTITUCIONAL. Conforme a la interpretación jurisprudencial que del citado precepto constitucional ha realizado este Alto Tribunal, el vínculo existente entre los miembros de los cuerpos de seguridad pública y el Estado no es de naturaleza laboral sino administrativa, ya que al disponer el poder revisor de la Constitución que los militares, los marinos, los miembros de los cuerpos de seguridad pública y el personal del servicio exterior se regirán por sus propias leyes, excluyó a estos grupos del régimen laboral establecido en el apartado B del artículo 123, aunado a que, en el segundo párrafo de la fracción XIII de tal dispositivo otorgó expresamente, por estar excluidos de ello, a uno de estos grupos —miembros en activo del ejército, fuerza aérea y armada— las prestaciones establecidas en el inciso f de la fracción XI del numeral en comento. Por ello, al prever los artículos 65 y 66 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República que son trabajadores de confianza los agentes de la Policía Judicial Federal y que tal relación se regirá por lo dispuesto en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, estableciendo así un vínculo laboral entre dichos agentes y la citada procuraduría, se transgrede lo dispuesto en la fracción XIII del apartado B del artículo 123 constitucional. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, Pleno, t. VIII, Tesis P. XLIX/98, julio de 1998, p. 31.

<sup>19</sup> Llama la atención que la Suprema Corte de Justicia concede a los policías el carácter de servidores pero no les reconoce la relación laboral. RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA DE LOS MIEMBROS DE LOS CUERPOS PREVENTIVOS DE SEGURIDAD PÚBLICA DEL ESTADO DE MÉXICO. SE REGULA POR LA LEY DE SEGURIDAD PÚBLICA PREVENTIVA ESTATAL Y POR LA LEY DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS DEL

- Al asumir que todo servidor público es un trabajador del Estado cuya relación laboral es regulada por el derecho administrativo, ¿podríamos admitir que la mencionada relación también es laboral?
- ¿Significaría entonces que es una relación laboral-administrativa?
- Independientemente que cualquier trabajador tenga un patrón que opere dentro del espectro del sector público o del sector privado ¿no es verdad que toda persona busca una vía para obtener un salario que le permita enfrentar la vida?
- ¿Es el trabajo verdaderamente un derecho humano?

Si las respuestas a los anteriores interrogantes son afirmativas estaremos ante la certeza que el recurso humano de la seguridad pública está constitucional, legal y administrativamente desatendido y en condición de una auténtica discriminación respecto de los otros servidores públicos y en general de los trabajadores mexicanos.

El derecho al trabajo y el derecho a servirse de sus frutos para mejorar el nivel de vida y para conseguir la satisfacción de las necesidades materiales son efectivamente derechos humanos y, por tanto, los Estados deben

ESTADO Y MUNICIPIOS DE ESA ENTIDAD, SEGÚN EL TIPO DE FALTA. Los miembros de los cuerpos preventivos de seguridad pública del Estado de México pueden ser sancionados conforme a la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios de esa entidad, o de acuerdo con las reglas y procedimientos establecidos en la Ley de Seguridad Pública Preventiva del propio Estado, según las conductas que se estimen violatorias de las obligaciones generales de los servidores públicos, o de las específicas que tienen en su carácter de miembros de los cuerpos de seguridad pública preventiva, porque el artículo 123, apartado B, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al establecer que los cuerpos de seguridad pública se regirán por sus propias leyes, únicamente evita que sus miembros queden sujetos a una relación laboral con la institución a la que prestan sus servicios, pero en ningún momento los excluye del régimen general de responsabilidad administrativa aplicable a todo servidor público en términos del título cuarto de la propia Constitución. En ese sentido, la Ley de Seguridad Pública Preventiva del Estado de México puede válidamente regular lo relativo a la responsabilidad disciplinaria administrativa de los miembros de las instituciones policiales, pero en forma complementaria al régimen general aplicable a todo servidor público, lo cual se explica por las actividades que realizan, que por su alto impacto social, deben sujetarse a severo escrutinio por la mayor responsabilidad de quienes las desempeñan, sin perjuicio de la que les corresponde por el hecho de ser servidores públicos al mando de la Secretaría de Gobierno del Estado de México, esto es, de la administración pública centralizada. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, Segunda Sala, t. XIX, tesis 2a./J. 75/2004, junio de 2004, p. 352.

propender a hacerlos cabales para toda persona que se encuentre dentro de sus fronteras.

Por esa razón debe modificarse nuestra Constitución Política, a efecto de que los sectores marginados hasta ahora de esos derechos, por fin los puedan disfrutar, concretamente me refiero a los trabajadores policíacos, que como he venido explicando no cuentan con una relación laboral jurídicamente reconocida.

Es preciso dotar al trabajador policíaco de un régimen laboral que atienda y resuelva suficientemente su condición social, pues únicamente atemperando la distancia socioeconómica del policía con la clase media se mejorará la autoestima profesional y personal del trabajador policíaco, ya que este trabajador para ser eficiente requiere percibir un estándar de respeto y consideración sociales mucho más alto del que ahora impera.

Es decir, ante el rechazo de la clase media —quien compone mayormente la opinión pública— el agente policíaco tendrá a su vez una respuesta recelosa y agresiva, dado que se sabe proveniente de un estrato económico y cultural bajo, de tal suerte que quizá la corrupción sea, en parte por lo menos, una reacción de desprecio por parte de la policía hacia la sociedad.<sup>20</sup>

## V. PERSPECTIVAS

Frente a las carencias regulatorias e institucionales descritas, quisiera proponerles los siguientes temas de reflexión e investigación:<sup>21</sup>

<sup>20</sup> *Cfr.*, por ejemplo, a Alfred Büllsbach, *El pensamiento jurídico contemporáneo*, Madrid, Debate, 1992, pp. 383-387.

<sup>21</sup> Para la orientación en la preparación de los temas necesarios para la futura legislación laboral policíaca, se pueden consultar, por ejemplo, los siguientes documentos de Organización Internacional del Trabajo: Convenio relativo a la Discriminación en Materia de Empleo y Ocupación; Convenio relativo a la Igualdad de Remuneración entre la Mano de Obra Masculina y la Mano de Obra Femenina por un Trabajo de Igual Valor; Reseña de los convenios sobre igualdad; Convenio sobre la Discriminación; Convenio sobre Igualdad de Remuneración —este convenio estipula la igualdad de hombres y mujeres por un trabajo de igual valor—; Normas Internacionales Fundamentales en Materia de Libertad Sindical; Convenio sobre la Libertad Sindical y la Protección del Derecho de Sindicación; Convenio sobre las Relaciones de Trabajo en la Administración Pública; Convenio sobre la Protección del Derecho de Sindicación y los Procedimientos para Determinar las Condiciones de Empleo en la Administración Pública; Recomendación sobre Seguridad y Salud de los Trabajadores; Recomendación sobre Seguridad y Salud de los

### 1. *No discriminación en el trabajo*

El tema de la no discriminación laboral tiene dos vertientes:

Esencialmente evitar la discriminación al trabajador policiaco respecto del resto de los trabajadores, específicamente en el hecho de que debe gozar de un régimen laboral remunerador, organizado administrativamente y socialmente reconocido.

Por otro lado, es preciso ser cuidadosos para evitar la discriminación de la mujer policía frente a sus compañeros policías varones.

### 2. *Libertad de sindicalización*

El hecho incontrovertible de que no es posible admitir que los cuerpos policiacos acudan a la huelga o al paro para la obtención de beneficios y/o condiciones de trabajo, no puede conducir al extremo de no permitir directa o indirectamente su asociación o sindicalización.

En todo caso, las asociaciones de trabajadores y los sindicatos sirven como vehículo de comunicación general de gran utilidad para la parte patronal y para la parte trabajadora, de suerte que el sindicato, debidamente normado, puede ser un instrumento útil para la conducción de los temas laborales en las instituciones policiacas.

### 3. *Salud*

En atención a las normas y recomendaciones contempladas por la Organización Internacional del Trabajo, la salud, en relación con cualquier trabajo humano, abarca la prevención y atención de las enfermedades, pero también la consideración y atención de todos los elementos físicos y mentales que afectan a la salud y están relacionados directamente con la seguridad e higiene en el trabajo.

De esta manera es preciso investigar y actuar en consecuencia respecto de los siguientes puntos:

Trabajadores y Medio Ambiente de Trabajo; Recomendación sobre el Cáncer Profesional; Recomendación sobre la Protección contra las Radiaciones; Recomendación sobre la Licencia Pagada de Estudios; Recomendación sobre las Cláusulas de Trabajo (contratos celebrados por las autoridades públicas); Recomendación sobre el Trabajo Nocturno. [www.ilo.org](http://www.ilo.org).

- Lugar de trabajo.
- Orden y limpieza.
- Temperatura, humedad y ventilación.
- Maquinaria y equipo.
- Tensiones físicas y mentales.
- Contacto con sustancias o agentes peligrosos.
- Exposición a la radiación.
- Tipo, frecuencia y prevención de riesgos profesionales.
- Equipos de protección.
- Instalaciones sanitarias, vestidores, comedores y agua potable.
- Primeros auxilios.
- Planes de acción en caso de emergencias.
- Vigilancia y supervisión de la salud.

Los anteriores campos requieren de las siguientes actividades mínimas por parte de la administración pública:

- Realización de estudios específicos para determinar las condiciones físicas en que el personal policiaco desarrolla su actividad.
- Por ejemplo, el policía a pie, por el hecho de mantener una posición vertical por muchas horas, sufre de trastornos físicos determinados, como por ejemplo várices, problemas ortopédicos, de circulación, y otros.

Igualmente, el policía de patrulla mantiene una posición tal que lo hace proclive muy probablemente a las hemorroides, también a las várices y a los problemas de riñón.

A partir de los estudios específicos que se proponen, la autoridad competente habrá de emitir la normatividad legal y reglamentaria correspondiente, a efecto de generar un régimen de condiciones laborales que evite o por lo menos disminuya los riesgos, propicie un ambiente saludable y retribuya adecuadamente el trabajo realizado.

De la misma manera, la autoridad administrativa habrá de establecer los mecanismos de seguridad social para la atención de los siniestros laborales que se verifiquen.

#### 4. *Prevención de accidentes*

A partir de una intensa y constante capacitación, habrá de prevenirse la ocurrencia de accidentes laborales en la mayor medida posible, para lo cual debe desarrollarse toda una cultura laboral respecto del uso y tratamiento de la violencia.

#### 5. *Jornada, vida laboral y jubilación*

El tipo de trabajo policial, especialmente el del policía uniformado, requiere de jornadas de trabajo diferentes a las ordinarias por las necesidades del servicio, pero ello no significa que se deba continuar con las jornadas que hasta la fecha en muchos lugares se practican.

Por ejemplo, si consideramos hipotéticamente el que un policía atienda el horario de trabajo denominado 24 por 24, sucede que en un solo día natural completa el equivalente a tres jornadas de ocho horas de un trabajador ordinario, por lo que le corresponderían necesariamente dos días completos de descanso, mismos que difícilmente obtiene, si esa jornada se continuara por un mes calendario, como en ocasiones sucede, el trabajador policiaco estaría atendiendo jornadas laborales por un total de 360 horas, frente a un obrero especializado que en el mismo periodo trabajaría 160.

La jornada laboral que en la hipótesis utilizada se plantea, no permite en forma alguna el debido descanso y la recuperación física y mental de energía.

De esta manera es preciso determinar cuál es el número de horas que como máximo puede trabajar un policía, para que tenga un debido rendimiento en su ejercicio laboral y para que físicamente dure más.

Un segundo paso dentro del mismo tema es la definición de los días de vacaciones que de manera intocable deba disfrutar en un periodo anual.

Finalmente, será necesario despejar la gran incógnita: cuál es el número de años que como máximo un policía puede trabajar como tal, atendiendo al desgaste físico y mental que sufre, con lo que se tendrían elementos para definir el ciclo vital laboral para que el policía concluya su servicio y tenga acceso a la jubilación.

#### 6. *Capacitación permanente*

Para el constante mejoramiento del servicio prestado por los trabajadores policiacos, es pertinente considerar la capacitación periódica, de

tal manera que un policía que permanezca cuatro o cinco años en la corporación, tenga derecho a cursos avanzados en horas de trabajo.

### *7. Vivienda*

El trabajador policiaco debe contar con financiamientos para la vivienda, de tal suerte que se cierre el círculo de la seguridad social, lo que redundará en un mayor estímulo a sus labores y en una disminución a la corrupción, atendiendo al hecho de que el policía que no actúe debidamente pierda las prestaciones que el trabajo legítimo le proporcione.

### *8. Seguro por alto riesgo laboral*

Un punto específico del trabajador de la seguridad pública es otorgarle un sistema de seguros de incapacidad y muerte atendiendo al riesgo mayor en el que desarrollan su trabajo, pues no es aceptable que un policía que resulte víctima de la delincuencia reciba él o su viuda una retribución inferior a la que recibiría un respetable trabajador burocrático que muriera de congestión alcohólica.

### *9. Tribunal competente y proceso laboral*

Para defender los muy escasos derechos que hasta ahora tienen, los trabajadores policiacos deben acudir al Tribunal Contencioso Administrativo de la jurisdicción, según se ha establecido jurisprudencialmente, lo cual es inadecuado y absurdo, por ello debe determinarse en la Constitución con toda claridad cuál es el tribunal laboral que ha de servir para defender los derechos del trabajador de los cuerpos de seguridad pública y cuál es proceso jurisdiccional que servirá de medio para tal fin, pues sin dichos instrumentos no hay régimen laboral que resulte eficaz.

### *10. Regulación puntual de la violencia y medio de fuerza*

Es un hecho que el Estado es titular de una suerte de monopolio de la violencia, lo que llamamos violencia institucionalizada.



El órgano público que por antonomasia ejerce la violencia institucionalizada es la policía, más aún, la característica definitoria del trabajo policiaco es el uso de instrumentos y signos de fuerza, no sólo las armas son medios de disuasión: el propio uniforme y las insignias policiacas intimidan y generan respeto.

Por esa razón, es imprescindible legislar y regular el uso de los medios de fuerza y violencia que por naturaleza utilizan los cuerpos policiacos.

La falta de esa normatividad conduce a una evidente ineficiencia en su función y una falta de certeza jurídica en el trabajador de la seguridad pública.

Es decir, los métodos y los instrumentos policiacos se relacionan con la violencia, con la violencia pública, con la violencia institucionalizada y legitimada por la Constitución.

La policía pues, ha sido creada para ejercer la violencia o fuerza pública en nombre de la sociedad.

Equiparo la fuerza pública con la violencia debido a que me resulta obvio que la fuerza pública implica el uso de la violencia, no sólo la violencia actuante, sino la que, por la sola presencia del elemento armado, disuade.

Es verdad que existen corrientes doctrinales de derecho administrativo que proponen que es actividad policiaca toda aquella que consiste en la supervisión, verificación y control por parte de la administración pública, pero esta concepción resulta desorbitada, ya que por un lado la labor principal de la policía no es sólo supervisar o controlar, sino sobre todo servir de fuerza pública en el esfuerzo de hacer cumplir la ley y, por otro lado, no toda la actividad supervisora o verificadora implica el uso de la fuerza pública.

Admitir tan amplia concepción de la actividad policiaca desorienta la naturaleza jurídica y administrativa de la propia policía.

Si es cierto que el Estado ha creado el monopolio de la violencia legítima y que esta violencia se ejerce por medio de la fuerza pública representada por los diversos órganos llamados cuerpos policiacos y que estos cuerpos policiacos se distinguen y caracterizan por medios y instrumentos violentos que le son propios, entonces la tarea subsiguiente debe ser la normatividad jurídica propia de la creación, funcionamiento y operación de los cuerpos policiacos.

Ahora bien, la policía, en tanto órgano público, sólo puede actuar en función de la ley, es decir, sólo puede realizar aquello que la ley le obligue

o, excepcionalmente, lo que le permite discrecionalmente; el cumplimiento de este esquema hace efectiva la garantía de legalidad.

Aquí está la gran importancia de la normatividad jurídica en materia policiaca, no sólo por que es un órgano público, sino por que es el órgano público que nos violentará para obligarnos al cumplimiento de la ley.

Por tanto, la legislación policiaca habrá de contener, entre otros, los siguientes aspectos mínimos:

- Línea de mando organizacional.
- Atribuciones de cada nivel de mando.
- Entrenamiento.
- Procedimientos para la utilización de métodos e instrumentos de fuerza.
- Mandos en las crisis.
- Utilización de armas en cada circunstancia.

En el presente momento no existe legislación policiaca, ni buena ni mala, simplemente no hay, con la consecuencia de que los policías no saben qué o cuándo hacer, y la sociedad, por consiguiente, no puede exigirles comportamiento específico alguno ni fincar responsabilidades de tipo administrativo o penal específicas para la policía.

En estas condiciones, ¿qué se puede esperar o exigir de la policía, si los propios policías no saben cuáles son sus deberes y cuáles son las formas y condiciones en que deben actuar?

La propuesta final es sencilla: comprar patrullas, radios y uniformes no basta, quizá ni siquiera sea urgente, debe legislarse cuanto antes, en los niveles federal y común, para darle sentido y concierto a la labor policiaca, el tema es elemental y consiste en determinar qué es la policía, qué debe realizar y cuándo lo debe hacer.