

DERECHOS HUMANOS Y FUNCIÓN POLICIAL

Sergio García Ramírez¹



Me complace aportar este texto a la obra colectiva en la que un grupo de juristas, distinguidos colegas, reconocen con afecto y respeto la trayectoria del doctor Othón Pérez Fernández del Castillo.

Me honra la amistad de muchos años con el doctor Pérez Fernández del Castillo, a quien he conocido en diversas lides universitarias, al servicio de la institución que tanto queremos y apreciamos, la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México, en la que ambos hemos sido catedráticos y a la que mi amigo ha dedicado un buen tiempo de su vida profesional y académica.

Recuerdo con estimación el desempeño del doctor Pérez Fernández del Castillo al frente de la Asociación Nacional de Doctores en Derecho, función en la que le correspondió organizar —con éxito— varios congresos en los que examinamos numerosos temas jurídicos de la mayor relevancia.

Asimismo, tengo en la memoria la actuación de mi amigo y colega en una oscura etapa de la vida universitaria en la que se agredió a nuestra casa de estudios y se le mantuvo ocupada e inactiva, con grave perjuicio para el país y para millares de jóvenes estudiantes a los que se privó de la vía de justicia y desarrollo que brinda la Universidad.

Me sumo, pues, a los colegas que participan en esta obra colectiva y para ello contribuyo —con la anuencia del licenciado Ángel Gilberto Adame López, por cuyo conducto recibí la hospitalidad de los editores de libro homenaje— con un texto hasta hoy inédito, que deberá figurar en un libro auspiciado por la Policía Federal en el que figuran numerosas conferencias

¹ Ex Procurador General de Justicia del Distrito Federal y ex Procurador General de la República. Expresidente de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Antiguo profesor de la Facultad de Derecho e Investigador en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. Investigador Nacional Emérito del Sistema Nacional de Investigadores (SNI).

que formaron parte de un curso desarrollado en 2016 y destinadas a mandos de esta corporación.²

Esta circunstancia explica la temática y la orientación del texto. En él afirmo mi convicción de que es preciso fortalecer la integración y el desempeño de la fuerza pública policial, de cuya idoneidad, honorabilidad y eficacia depende, en buena medida, la seguridad de los ciudadanos y el bienestar de la Nación.

* * *

He dedicado muchos años de mi vida profesional a la procuración de justicia y creo entender suficientemente las tareas, los requerimientos, los anhelos y los problemas de la policía. Aprecio y admiro a quienes han cumplido su delicada función con probidad, competencia y valentía. También destaco la necesidad de llevar a cabo un inmenso esfuerzo de rescate de la misión policial, a la altura de los tiempos y de las necesidades de nuestra sociedad.

Ciertamente, rechazo la idea de que los derechos humanos y la seguridad pública se hallan contrapuestos y traen consigo dilemas que el Estado y la sociedad deben resolver inclinándose por algunos de esos extremos en detrimento del otro. Por el contrario, es preciso afianzar tanto la seguridad como los derechos; aquélla es uno de estos derechos. Entenderlo y practicarlo así debe figurar en la convicción y el ejercicio de la policía en un estado de derecho al servicio de la sociedad democrática y de sus integrantes.

1. Pongo como premisas de mi intervención en este curso algunos conceptos que estimo esenciales para el desempeño de cualquier función pública, y por supuesto de la función policial. Entre esos conceptos y premisas figura la convicción de que estamos tratando de construir y preservar una sociedad democrática. La función pública está al servicio de esta concepción democrática. Se atiene a sus postulados y designios y atiende a sus fines y requerimientos. Democracia no es solamente un régimen político y jurídico, sino un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento del pueblo, como indica el artículo 3 de la Constitución. En el desarrollo de la

² La conferencia a la que me refiero, que impartí por invitación del maestro Alejandro Carlos Espinosa, se desarrolló el 9 de diciembre de 2016. Para los fines de esta contribución al libro homenaje al doctor Othón Pérez Fernández del Castillo omito las líneas introductorias de la conferencia, relacionadas directamente con las circunstancias en las que aquélla se realizó.

función pública hay que extraer todas las consecuencias de ese mandato constitucional.

2. En este marco debemos reflexionar sobre el contenido y las características de la seguridad que nuestra sociedad necesita y merece, una seguridad que se ha enrarecido en los últimos años y que debemos recuperar y mantener. Para un estudioso de la ley y, en general, para cualquier ciudadano, la noción de seguridad tiene diversos significados. Se habla de seguridad jurídica, seguridad interior, seguridad pública, seguridad nacional y seguridad humana. Todos esos conceptos poseen sentido propio y deben ser cuidadosamente examinados y atendidos. Sin embargo, deseo destacar la idea de seguridad humana, que es el destino final de todas las otras expresiones de la seguridad. Implica pleno respeto y ejercicio de los derechos y libertades del ser humano. Es preciso proveer a la seguridad en el marco de la Constitución, ley suprema que regula la actuación del Estado, fija sus propósitos y establece sus características y limitaciones.

3. Este año celebramos el centenario de la expedición de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, promulgada el 5 de febrero de 1917. Esta circunstancia nos mueve a reflexionar sobre los valores y principios que recoge la ley fundamental de los mexicanos, que pone las bases para la construcción de una verdadera sociedad democrática, fincada en el reconocimiento y la garantía de los derechos fundamentales de todas las personas. Este reconocimiento y este respeto integran la parte nuclear de nuestra Constitución Política y han provisto el impulso de la marcha nacional desde las horas de la Independencia y a todo lo largo de la vida nacional.

4. Los grandes documentos en los que se sustenta la etapa moderna de la historia de la humanidad reconocieron los derechos esenciales de las personas, calificados como “derechos humanos”. Estos derechos no son el producto de un generoso otorgamiento por parte del Estado, sino que son inherentes a la condición humana y amparan la dignidad del hombre en todo tiempo y en todo lugar, y constituyen la razón de ser del Estado mismo y el patrón para medir la legitimidad y el acierto de un gobierno y de la conducta de quienes tienen a su cargo funciones de autoridad. Así lo entendieron los “padres fundadores” del Estado moderno, y así lo entendemos en la actualidad.

5. En aquellos grandes documentos, como lo fueron la Declaración francesa de los Derechos del Hombre y el Ciudadano, de 1789, y nuestra Constitución de Apatzingán, de 1814, se determinó con claridad cuáles eran los derechos naturales del ser humano y cuál era, en relación con ellos, el objetivo de lo que entonces se denominó la “sociedad política” y hoy conocemos como Estado. Con diversas expresiones, se dijo que tales derechos

eran la libertad, la seguridad, la propiedad y la resistencia a la opresión, y se advirtió que el fin de la sociedad política —es decir, del Estado— es la protección de esos derechos. He aquí la obligación del poder público y de quienes se hallan integrados en él, dispuestos —por vocación y obligación— a servir a la sociedad. Los funcionarios y empleados públicos —y entre ellos quienes tienen a su cargo la prevención del delito y la investigación de conductas delictuosa— deben desarrollar su actividad con la mirada puesta en la protección de los derechos fundamentales, compromiso que vincula a todos los servidores públicos.

6. La Declaración francesa de 1789 manifestó que es preciso que los derechos proclamados por una asamblea —que puede ser, en nuestro caso, una asamblea constituyente— cuenten con las debidas garantías. Entre éstas figura la fuerza pública, instrumento que garantiza el respeto a los derechos de las personas. Miremos de nuevo lo que señaló el artículo 12 de la declaración mencionada, que debemos recordar como guía sobre el origen y el designio de las corporaciones policiales: “la garantía de los derechos del hombre y del ciudadano necesita una fuerza pública; por lo tanto, esta fuerza se halla instituida en beneficio de todos, y no para la particular utilidad de aquellos a quienes es confiada”. Convengamos en que esta disposición no entraña solamente un buen deseo, sino un deber perentorio para los integrantes de la fuerza pública. Mirado desde otro ángulo, implica también un derecho de los ciudadanos, que pueden y deben exigir al Estado su debida observancia.

7. Las constituciones de todos los países se hallan integradas, en lo general, por dos porciones. Una de ellas, la primera, contiene el reconocimiento de los derechos humanos, a los que el texto original de la Constitución de 1917 recogió como garantías individuales. La otra porción se refiere a la estructura del Estado, a la división de poderes, a los órganos de los que se vale el pueblo para el ejercicio de su soberanía. La autoridad proviene del pueblo, que es el titular de la soberanía. El Estado debe rendir cuentas a éste, mediante un desempeño transparente, sujeto a público escrutinio, verificable.

8. Ha adquirido presencia e importancia otra fuente de los derechos de las personas, que también obliga al Estado. Se trata del orden jurídico internacional, en la vertiente de lo que se denomina el derecho internacional de los derechos humanos. El orden jurídico internacional ha vuelto la mirada hacia los seres humanos y se ocupa, con creciente fuerza, en reconocer y proteger los derechos y las libertades de los individuos. Este reconocimiento se lleva a cabo, principalmente, a través de tratados, convenciones o pactos internacionales. Los Estados —México entre ellos— acogen estos tratados en ejercicio de su soberanía, no en sustitución o quebranto de ella. El Estado

soberano suscribe tratados y se compromete a cumplirlos, y los tratados, a su vez, reconocen a los individuos derechos y libertades que el Estado debe preservar y proteger. Por eso decimos que hoy día existe una doble fuente de los derechos humanos que compromete al Estado —y a todos sus funcionarios— y tutela a las personas que se hallan bajo la jurisdicción de aquél: una fuente nacional y una fuente internacional.

9. México es parte de muchos tratados internacionales. En tal virtud ha adquirido —soberanamente— compromisos que debe atender con esmero y constancia. Son compromisos frente a otros Estados y frente al mundo entero, pero principalmente frente a sus propios ciudadanos, que de esta manera han incrementado sus derechos y libertades y cuentan con un gran “estatuto contemporáneo” que les brinda protección. Por lo que toca a derechos humanos, nuestro país se ha obligado desde 1981 a respetar y garantizar los derechos contenidos en los Pactos Internacionales de Naciones Unidas y en la Convención Americana sobre Derechos Humanos. La Organización de las Naciones Unidas cuenta con órganos de supervisión de la observancia de los derechos del individuo, como el Consejo de Derechos Humanos y el Comité de Derechos Humanos, que en diversas ocasiones han examinado el estado que guardan los derechos humanos en México y formulado observaciones y recomendaciones. Por otra parte, el sistema interamericano de protección de los derechos humanos también cuenta con instancias tutelares, cada vez más conocidas en nuestro país, que tienen a su cargo la protección de aquellos derechos: Comisión y Corte Interamericanas de Derechos Humanos. De las determinaciones de estos órganos se desprenden, asimismo, señalamientos que debe atender el Estado mexicano. Algunos se refieren al desempeño de la policía y otros componentes de la fuerza pública.

10. En 2011 se llevó a cabo una magna reforma constitucional en materia de derechos humanos. Fueron modificados varios artículos de nuestra ley suprema, entre ellos el artículo 1, que es un precepto “clave” en esta materia. Dicho artículo señala que el Estado mexicano se obliga a respetar y garantizar los derechos previstos y enumerados en el texto constitucional, al igual que los establecidos en los tratados internacionales de los que México es parte y que conforman, como antes se dijo, el Derecho internacional de los derechos humanos. Uno de esos tratados, la Convención Americana, menciona que los Estados deben respetar y garantizar los derechos acogidos en ésta. La misma Convención dispone que los Estados deberán reparar las violaciones que sus agentes cometan. Esto entraña una responsabilidad internacional del Estado, además de la responsabilidad nacional que deriva de las disposiciones internas.

11. Es importante establecer quiénes pueden acarrear, por su conducta ilícita, la responsabilidad internacional del Estado y el consecuente deber de reparar. Generan esa responsabilidad los órganos y agentes del Estado que violan derechos humanos en el desempeño de sus funciones. Es obvio que entre esos órganos y agentes formales del Estado se hallan los miembros de la fuerza pública. También generan responsabilidad las personas que, por encomienda del Estado, realizan una función pública, aunque no tengan formalmente el carácter de funcionarios o empleados públicos. Asimismo, la generan los terceros que vulneran derechos humanos actuando con la complacencia, complicidad, tolerancia o indiferencia del Estado, como ocurre en el caso de grupos paramilitares y parapoliciales cuya conducta es violatoria de derechos, según ha resuelto la Corte Interamericana.

12. El citado artículo 1 de la Constitución determina la obligación de todos los funcionarios del Estado, según sus respectivas competencias —federales, locales, municipales—, y enuncia una serie de principios bajo los cuales se reconocen, interpretan y aplican los derechos humanos. Por supuesto, los servidores públicos no se hallan excluidos del ámbito de protección de los derechos humanos, como del orden jurídico en general. Hay normas que regulan su desempeño y protegen el ejercicio legítimo de sus atribuciones. Sin embargo, el umbral de protección de ciertos servidores públicos no es necesariamente el mismo que el correspondiente a las personas en general. Quien ejerce un cargo público se halla sujeto a un escrutinio mayor y más riguroso por parte de la sociedad, escrutinio que acepta al convertirse en depositario del cargo público. Y quien asume tareas de seguridad y protección no puede excusarse de cumplirlas alegando peligros o riesgos que pueden invocar los ciudadanos en general pero no los policías o los miembros de una fuerza pública de seguridad, que están obligados a afrontar peligros derivados de la función que desarrollan. Operan en forma diversa las excluyentes de responsabilidad —defensa, cumplimiento de un deber— cuando se trata de un ciudadano común y cuando se trata de un funcionario de la fuerza pública.

13. Ya se indicó que todos los servidores públicos tienen el deber de atenerse a la Constitución y a los tratados internacionales en lo que respecta a la observancia de los derechos humanos. Para que ese deber se cumpla con puntualidad resulta necesario que conozcan las normas que rigen su desempeño, y que, conociéndolas, sepan interpretarlas adecuadamente. La interpretación que se debe dar a las disposiciones sobre derechos humanos es la que brinde más amplia protección al ciudadano. También es preciso considerar en este punto tanto las atribuciones inherentes al cargo que se ejerce (no es lo mismo el desempeño de funciones judiciales que el

de competencias administrativas), como la diversa jerarquía de las normas que el funcionario interpreta y aplica. La norma suprema es la Constitución, acompañada o integrada por las disposiciones tutelares de los tratados. Por debajo de aquélla se hallan las restantes disposiciones: leyes, reglamentos, protocolos, etcétera.

14. Es necesario hacer referencia especial al nuevo sistema de justicia penal, derivado de una extensa reforma constitucional practicada en 2008 y de la legislación emanada de aquélla, principalmente el Código Nacional de Procedimientos Penales, de 2014. A este régimen naciente se ha identificado con diversas expresiones: acusatorio, adversarial, oral. Dicho régimen se ajusta, dicho sea en términos generales, a un modelo de justicia proveniente del derecho anglosajón, adoptado por varios países en América Latina y últimamente por México. Se abrió paso motivado por el deplorable estado de la justicia penal en nuestro país y la reclamación de los ciudadanos a favor de un nuevo sistema que resolviese los problemas en este ámbito.

15. El Código Nacional de Procedimientos Penales enuncia los principios rectores del procedimiento y dispone que se observen aquéllos que se hallan “previstos en la Constitución, tratados y demás leyes” y que las autoridades deberán “respetar y proteger tanto la dignidad de la víctima como la dignidad del imputado” (artículo 1). Estas obligaciones son aplicables a todos los participantes en el procedimiento, entre ellos los integrantes de las policías que intervienen en la prevención e investigación de los delitos. El artículo 105 del mismo código señala quiénes son los sujetos del procedimiento penal: víctima u ofendido, asesor jurídico, imputado, defensor, Ministerio Público, policía, órganos jurisdiccionales y autoridad supervisora de medidas cautelares y de la suspensión condicional del proceso. Agreguemos: peritos y ejecutores de penas.

16. Todos los sujetos mencionados por el Código intervienen en lo que solemos denominar debido proceso. Ciertas circunstancias vinculadas a la inseguridad pública, por una parte, y al mal desempeño de funcionarios relacionados con esta área, por la otra, han motivado críticas severas al debido proceso. Esta impugnación es injustificada y peligrosa. En realidad, los problemas que hemos observado en este ámbito no derivan del debido proceso, sino del indebido procedimiento de algunas autoridades, que desacreditan su misión y ponen en riesgo el debido proceso. Si éste declina o se relativiza, nuestros derechos peligran. El debido proceso es garantía de derechos contra la arbitrariedad y la corrupción. Es indispensable trazar la línea divisoria entre debido proceso e indebidos procedimientos.

17. En la elaboración de la Constitución de 1917, los diputados constituyentes discutieron detalladamente la regulación del Ministerio Público y

de la policía, encuadrados en el artículo 21 de la ley suprema. Se dijo entonces que la policía judicial —como se le designaba— se hallaría bajo la autoridad y el mando inmediato del Ministerio Público. Hubo reformas posteriores hasta llegar al texto actual del citado precepto, en cuyos términos la investigación de los delitos corresponde al Ministerio Público y a las policías, que estarán bajo la autoridad y mando del M.P. en el ejercicio de esta función, es decir, en lo que respecta a la investigación de los delitos. Nótese que el artículo 21, que asigna competencias a las autoridades citadas —M.P. y policía— se encuentra enclavado en la parte de la Constitución alusiva a derechos humanos: por lo tanto, debe interpretarse y aplicarse sin perder de vista esta estrecha conexión del quehacer de las referidas autoridades con los derechos humanos.

18. La policía debe tomar en cuenta los principios rectores de su función, previstos en el texto de la ley suprema, a los que nos hemos referido. El artículo 132 del Código Nacional reitera lo previsto en el 21 constitucional y agrega que “el policía” actuará con apego a los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos reconocidos en la Constitución. El mismo Código fija deberes en relación con medidas de prevención de delitos, actos de investigación, medidas de preservación, protección a víctimas y ofendidos, así como otros temas relacionados con el proceso y relevantes para la prevalencia del debido proceso. Es preciso subrayar que la nueva normativa del procedimiento confiere a la policía facultades que anteriormente no tenía y destaca muy considerablemente la importancia de la función policial en el curso del procedimiento. La atribución de estas nuevas facultades, además de las tradicionales, pone de manifiesto una gran expectativa estatal y social con respecto a la policía, que se halla moral y políticamente obligada, además de estarlo jurídicamente, a responder con probidad, entereza y eficacia a esa expectativa.

19. Debo expresar mi punto de vista, que he manifestado y publicado en otras ocasiones, acerca de las normas contenidas en la fracción XIII del apartado B del artículo 123 constitucional, en torno al régimen laboral de los miembros de corporaciones policiales y otros servidores públicos sujetos a ordenamientos especiales, así como acerca de un sistema propio de responsabilidad. Es razonable que exista esa especialidad en la regulación de las relaciones laborales, pero a mi juicio no se justifica la disposición que proscribire la reincorporación de un servidor público que fue separado del servicio en forma injustificada, cuando así lo declara una sentencia emitida por autoridad jurisdiccional. También cabe analizar el mismo precepto de la ley suprema desde la perspectiva del principio de no retroactividad de disposi-

ciones que desconocen derechos adquiridos. Por supuesto, mi parecer sólo forma parte del debate en torno a tales disposiciones de nuestro cuerpo normativo, que debe ser aplicado en sus términos —sobre todo si se toma en cuenta que se trata de una norma constitucional—, pero puede ser revisado para mejorar sus términos y ajustarlos a los principios generales del orden constitucional.

20. Termino esta exposición señalando que la Comisión y la Corte Interamericanas de Derechos Humanos, que anteriormente mencioné, han conocido de muchos casos en los que entra en la escena la policía de diversos países americanos. Entre los temas llevados a la consideración de esos órganos del sistema interamericano figuran casos de ejecución extrajudicial, tortura, desaparición forzada, detención ilegal o arbitraria. La jurisprudencia de la Corte ha definido las reparaciones que debe hacer el Estado a propósito de la indebida actuación de su fuerza pública. En este ámbito, se ha cargado el acento en la selección y capacitación adecuada de los integrantes de la policía, como de otros servicios públicos. Estas medidas se inscriben en una gran reforma estructural de la fuerza pública, en la que late el espíritu de la Declaración francesa a la que ya nos referimos.

21. En conclusión, la función de la policía se halla estrechamente vinculada con la exigencia de respeto y garantía de los derechos humanos y protección de los valores y principios de la sociedad democrática. La policía, al igual que otros órganos del Estado, responde por esa protección, a la que aquéllos se han comprometido y que figura entre las principales expectativas del pueblo mexicano en la actualidad. La opinión pública se ha pronunciado en numerosos casos a través del juicio crítico sobre el quehacer de integrantes de corporaciones cuando éstos incumplen sus deberes y alteran el orden jurídico, la paz y la seguridad. Es necesario devolver a la sociedad la confianza en la fuerza pública instituida para su protección; esta confianza depende de la integridad y de la eficacia en el ejercicio de la función policial. Hay que abrir un nuevo capítulo, alentador y promisorio, en este gran esfuerzo nacional amparado por la tutela de los derechos humanos y el imperio de la democracia. A ello llamamos, propiamente, estado de derecho.