



UNIVERSIDAD LATINA S.C

**“ANÁLISIS A LOS PROCEDIMIENTOS
APLICADOS POR LA COMISIÓN DEL
SERVICIO CIVIL DE CARRERA
POLICIAL DE LA POLICÍA FEDERAL
PREVENTIVA”**

T É S I S

**QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADO EN DERECHO**

PRESENTA:

Erika Alvarado Rodríguez

Asesor: Lic. Jesús Medina Franco

México, D.F. 2006



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

AGRADECIMIENTOS

A Dios:

Primeramente por darme la vida y porque nunca terminare de agradecer todas las bendiciones y dichas que me ha dado, siendo la guía hacia este sueño, que creí jamás llegaría, pero que con su presencia, me mostró el sendero, bendiciendo mi camino, con amor, bienestar y valentía, brindándome la confianza y fortaleza que necesitaba.

A mis padres:

Jesús y Lorenza

Los escultores de mi espíritu. Gracias por enseñarme lo que podían y permitirme que aprendiera mucho por mi cuenta. Ustedes dieron respuesta a mis preguntas y supieron indicarme el camino con el buen ejemplo. Lo que sé es que Dios me trajo al mundo y me depositó en los brazos de una madre y un padre amantes que me dieron todo lo que pudo su corazón. Mi gratitud por ese don será eterna.

A mi esposo:

Manuel Alejandro

Gracias por cuidarme y protegerme. El amor que me has dado es mi fuerza y mi alegría, alentándome a vivir lo mejor y a mantener alta mi cabeza. Muchas son las cosas que aprecio de ti. Tienes un alma y un corazón tierno. Mucha es tu bondad para conmigo y haces que nuestra vida sea más fácil. Admiro todas tus cualidades. Me complazco de que mi corazón te haya escogido para mí y todos los días le agradezco a Dios tu existencia. Gracias por dejarme confiar en ti y compartir mi alma contigo. Tu valentía me inspira y tu fortaleza me sostiene.

A mi tía:

Agustina Rodríguez

Gracias por ser ejemplo positivo y enseñarme los valores morales que me convirtieron en la persona que hoy soy. Parte de tu vida es maestra de la mía.

A mis grandes amigas:

Margee y Carmen

Por esa felicidad que llenó nuestras almas y que compartimos con gusto. Por la fortaleza y los abrazos de ánimo. No cambiaría la amistad que tenemos por nada en el mundo, porque se que nada podría traerme la satisfacción, el apoyo y el cariño, la risa y la comprensión y todas las miles de cosas que juntas compartimos. Nos conocimos hace muchos años, y a lo largo del tiempo, nos dimos todo lo que los amigos pueden darse el uno al otro. Siempre hemos sido amigas y con seguridad sé que siempre lo seremos. Gracias por hacerme creer en mí cuando dudaba.

A mi asesor:

Licenciado Jesús Medina Franco

Con respeto y admiración. En agradecimiento por su valiosa ayuda, profesionalismo y conocimientos al dirigir y hacer posible esta tesis.

A la Lic. Gisela Téllez Ravelo

Por su infinita ayuda en los tramites a seguir.

Al distinguido jurado:

Lic. Enrique Bravo Reyes

Lic. David Hernández López

Lic. Alejandra Leonor Jiménez Jiménez

Lic. Antonio Manuel Vega Rojas

Lic. Oscar Ricardo Silva Trejo

Por el honor de contar con ustedes

A la Universidad Latina:

Porque en ella están las bases de mi formación.

Y por último a todas aquellas personas que en el transcurso de mi vida me han acompañado y que de forma alguna contribuyeron a la obtención de este logro, en especial a mis compañeros de trabajo que con sus valiosas experiencias en el ámbito laboral, me dieron las herramientas necesarias para llegar a este fin.

**ANÁLISIS A LOS PROCEDIMIENTOS APLICADOS POR LA COMISIÓN DEL
SERVICIO CIVIL DE CARRERA POLICIAL DE LA POLICÍA FEDERAL
PREVENTIVA.**

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN I

CAPÍTULO I.

LA POLICÍA FEDERAL PREVENTIVA

1.1. Orígenes de la Policía en México1
1.2. La Secretaría de Gobernación 5
1.3. Sistema Nacional de Seguridad Pública10
1.4. Creación de la Secretaría de Seguridad Pública16
1.5. Naturaleza Jurídica de la Policía Federal Preventiva20
 1.5.1. Órganos que la Componen23
 1.5.2. Atribuciones25
1.6. Agencia Federal de Investigaciones26
1.7. La Policía en otros países del Mundo27
 1.7.1. Estados Unidos27
 1.7.2. Argentina30
 1.7.3. Colombia31

CAPÍTULO II.

**COMISIÓN DEL SERVICIO CIVIL DE CARRERA POLICIAL DE LA POLICÍA
FEDERAL PREVENTIVA**

2.1. Antecedentes32
2.2 Concepto45
2. 3 Instancias relacionadas con la Comisión del Servicio Civil de Carrera Policial ..47
 2.3.1 Comisión de Honor y Justicia48

2.3.2 Dirección General de Control de Confianza	51
2.3.3 Dirección General de Asuntos Internos	53
2.3.4 Órgano Interno de Control	56
2.4. Atribuciones	57

CAPÍTULO III.

PROCEDIMIENTOS SEGUIDOS ANTE LA COMISIÓN DEL SERVICIO CIVIL DE CARRERA POLICIAL

3.1. Fundamento constitucional y legal	65
3.2. Naturaleza formal y material.....	74
3.3. Normativa supletoria	76
3.4. Casos Prácticos	77
3.5. Criterios Judiciales	85

CAPÍTULO IV.

PROCEDIMIENTOS DE NATURALEZA JURÍDICA SEMEJANTE

4.1. Materia laboral (Juntas de Conciliación y Arbitraje)	94
4.2. Materia penal (Averiguación Previa)	100
4.3. Materia administrativa (Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, Secretaría de la Función Pública)	103
4.4. Materia civil (reparación del daño)	109
4.5. Materia política (juicio político)	115

CAPÍTULO V.

ALCANCE DEL PROYECTO DE MANUAL DEL SERVICIO CIVIL DE CARRERA POLICIAL

5.1. Concepto de manual administrativo.....	124
5.1.1 Naturaleza jurídica	127
5.2. Diferencias con la Ley, el Reglamento, la Circular y otras disposiciones de carácter general	139

5.3. Contenido del Proyecto de Manual del Servicio Civil de Carrera Policial.....	146
5.4. Propuesta	150
CONCLUSIONES	156
BIBLIOGRAFÍA	165
APÉNDICE	170

INTRODUCCIÓN

Con la explosión del fenómeno de la inmigración y las consecuencias de características múltiples que esto conlleva, el tópico de la seguridad pública se ha convertido hoy más que nunca en materia de innumerables discusiones, tratados y reformas legislativas que nos obligan a cuestionar lo que en esta materia se ha hecho y, en forma particular, respecto del desempeño de una de las fases más importantes en el desarrollo y buen funcionamiento de los cuerpos policiales: el Servicio Civil de Carrera Policial.

El propósito del Constituyente Permanente al reformar el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos consistió, según la exposición de motivos respectiva, en reforzar los procedimientos de evaluación permanente de los cuerpos policiales de seguridad pública a modo de crear un sistema de servicio civil de carrera policial que genere una mayor demanda de vacantes ante la posibilidad real de encontrar en estos puestos un proyecto de vida profesional, sentando las bases de seguridad y reconocimiento social que merecen. De esta manera, se instauró la figura jurídica de la baja de los miembros de las instituciones policiales, guiada en todo momento por un procedimiento administrativo específico ante una presunta violación a los principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez.

Resulta absurdo pensar que ante la loable pretensión del Constituyente de instaurar un sistema de servicio civil de carrera policial que garantice la legalidad de la actuación de los cuerpos policiales, el procedimiento administrativo de baja mencionado no se ajuste a uno de los principios torales de nuestro sistema jurídico como lo es el principio de legalidad, existiendo para ello una regulación específica de ese procedimiento que garantice a su vez al servidor público la inviolabilidad de sus derechos fundamentales. Sin embargo, por increíble que parezca este requisito fundamental que garantiza el sometimiento de la actuación de los órganos del Estado a la legalidad, no se da en los procedimientos administrativos de baja tramitados por la Comisión del Servicio Civil de Carrera Policial de la Policía Federal Preventiva, al no existir un cuerpo normativo que regule en forma particular los procedimientos tramitados por dicha Comisión.

Ante esta grave situación, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 81 y 83, fracción VIII, del Reglamento de la Policía Federal Preventiva, la Secretaría de Seguridad Pública creó un proyecto de Acuerdo por el que se pretendía expedir el Manual del Servicio Civil de Carrera Policial de la Policía Federal Preventiva con pretensiones de regular los referidos procedimientos, no obstante, dicho Manual a la fecha no ha sido publicado en el Diario Oficial de la Federación a efecto de que tenga existencia jurídica.

En esta tesitura, el primer objetivo de esta investigación es poner de manifiesto la crítica situación que impera actualmente en la Comisión del Servicio Civil de Carrera de la Policía Federal Preventiva ante la falta de regulación de los procedimientos administrativos que realiza, en particular los de baja de los miembros de la Institución, haciendo un análisis de la tramitación de esos procedimientos que en la práctica se presentan y generando una exposición sucinta de aquellos procedimientos de otras áreas del Derecho que comparten una naturaleza jurídica semejante con los procedimientos que lleva a cabo la Comisión.

Asimismo, es objetivo de esta tesis sembrar la duda respecto de la conveniencia jurídica de regular los procedimientos administrativos tramitados por dicha Comisión a través de un Manual, teniendo como parámetro para ese efecto, las características y naturaleza jurídica tanto de los manuales administrativos, como de las leyes, reglamentos, circulares y otras disposiciones de carácter general. De este aspecto se genera precisamente la hipótesis de esta tesis la cual consiste en que el Manual administrativo no es el instrumento jurídico adecuado para regular los procedimientos efectuados por la Comisión del Servicio Civil de Carrera Policial de la Policía Federal Preventiva, debiéndose regular estos a través de una sección específica del Reglamento de la Institución en estudio, advertencia que se vislumbra como una propuesta alterna de regulación acorde con las características y naturaleza de esos procedimientos.

En relación al orden general de la tesis, podemos señalar que el análisis de los procedimientos administrativos de la Comisión del Servicio Civil de Carrera Policial merece un estudio práctico de la Institución a la que pertenece, por ello en el Capítulo

Primero abordamos los orígenes de la Policía Federal Preventiva, su naturaleza jurídica, los órganos que la componen, sus atribuciones y un pequeño comparativo con la figura policial que impera en otros países cuya relación económica, jurídica y política es muy similar a la de México. En el Capítulo Segundo abordamos en particular la figura de la Comisión del Servicio Civil de Carrera Policial de la Policía Federal Preventiva en donde puntualizamos sus antecedentes, su concepto, las instancias que se relacionan con ella, para culminar con sus atribuciones.

En el Capítulo Tercero hacemos un análisis acucioso de los procedimientos administrativos que lleva a cabo la Comisión del Servicio Civil de Carrera, puntualizando su fundamento constitucional y legal, la naturaleza formal y material de esos procedimientos, la normativa supletoria y la cita de casos prácticos que amplían el panorama al poner de manifiesto la constante violación al principio de legalidad cometida por esta Comisión al realizar estos procedimientos.

En el Capítulo Cuarto se realiza un somero estudio de los procedimientos realizados en otras áreas del Derecho que comparten semejanzas con los procedimientos efectuados por la Comisión del Servicio Civil de Carrera Policial, tales como los procedimientos laboral, penal, administrativo, civil y político.

Finalmente, en el Capítulo Quinto advertimos el alcance del proyecto de Manual presentado por la Secretaría de Seguridad Pública, en donde precisamos las características y naturaleza jurídica de los manuales administrativos en relación estrecha con otras disposiciones como la ley, el reglamento, la circular y diversas disposiciones de carácter general a fin de valorar la conveniencia de regular los procedimientos administrativos aquí denunciados a través de ese manual, aspecto que da pie a la elaboración de una propuesta alterna de regulación y las conclusiones de esta investigación.

CAPÍTULO I

LA POLICÍA FEDERAL PREVENTIVA

Al hablar del origen de la Policía Federal Preventiva, no podemos pasar inadvertido una serie de sucesos que antecedieron a su aparición, como lo es el momento en que la policía comienza a tomar la importancia y estructuración para consolidarse como un actor importante en la formación del Estado de Derecho mexicano, así tampoco debemos olvidar su relación con el gobierno y, específicamente, con las Secretarías de Estado, puesto que esto sirvió a que su organización fuera cada vez más compleja y su labor cumpliera efectivamente con las atribuciones que se le han encomendado a lo largo de la historia.

En este contexto, conviene dividir nuestro estudio en diversos puntos, comenzando por ubicar el concepto que ha recibido la policía en nuestro país a través del tiempo, hasta alcanzar su autonomía como institución, así como la importancia que adquiere en nuestros días.

1.1. Orígenes de la Policía en México

Al hablar de la policía estamos haciendo referencia a dos momentos históricos de suma importancia, que debemos distinguir y tener presentes; primeramente, cuando se identifica a la policía como la actividad principal del Estado; posteriormente, la actividad del Estado se especializa y, obviamente, esto hace que la actividad de policía también tienda a organizarse y definirse plenamente.

De esta manera, resulta oportuno, para fines de nuestro estudio, hablar únicamente de esta segunda etapa cuando comienza a especializarse la policía, destacando que no fue un proceso fácil ni muchos menos instantáneo, sino, por el contrario, largo y escabroso, en el que se sucedieron infinidad de errores y sinsabores.

No fue sino hasta el siglo XIX, cuando por policía se había entendido la suma de actividades o tareas del Estado, pero a partir de ese momento, se comienza a

fragmentar el concepto y las relaciones internacionales salen de este campo; en el siglo XVIII, ya habían adquirido su autonomía la justicia y las finanzas, quedando entonces la policía entendida como todo acto de la administración pública para el orden interno, lo cual trajo como consecuencia que dentro de su ámbito de validez especial el Estado no tuviera límites, es decir, que podía emitir las normas o coaccionar a su libre albedrío, con la convicción de que las medidas tomadas eran en razón a las necesidades y conveniencias del propio Estado y para el bienestar de la nación; en este estadio se advierte a la policía ya como una labor del Estado de la cual se encargaba el ejecutivo¹.

A pesar de ello, desde el siglo XVIII y hasta el siglo XX, no se tiene todavía idea precisa de lo que significa tener un cuerpo de policía ni su distinción con el ejército, puesto que los momentos históricos que vive México, como lo fue la etapa de la Revolución, hizo que se pusiera mayor atención a la institución del ejército para mantener el orden y la seguridad pública, indudablemente porque esto era lo que requería el Estado en ese momento.

Ya en el siglo XX, la idea vaga que se había conservado de la policía comienza a resaltar aquellos elementos que son esenciales para su definición y autonomía, sin olvidar que es una institución que salvaguarda el orden en la población y garantiza lo que conocemos como la seguridad pública dentro del Estado.

Sin embargo, no podemos negar que la inestabilidad de México hacía que la seguridad pública en los comienzos del siglo XX se encargara al ejército y a una guardia nacional que se encontraba integrada por cuerpos de seguridad, gendarmes y grupos de particulares organizados para otorgar garantías en las ciudades², lo que significaba que el momento era propicio para pensar en incentivar la formación de una institución policial que mejorara el servicio que prestaba.

¹ Martínez Morales, Rafael I., Diccionarios Jurídicos Temáticos, vol. 3, Harla, 1997, p. 181.

² Cfr. Martínez Garnelo, Jesús, Policía Nacional Investigadora del Delito, Porrúa, México, 1999, p. 175.

Con el tiempo se fue tomando en consideración ampliar el número de integrantes de la policía para hacer frente a los bandidos que acechaban la tranquilidad de los pobladores, con ello se podría pensar en reestablecer la seguridad pública destruida por los movimientos armados.

“El presidente Madero que en un principio había aceptado negociar con los bandidos, pedía a su congreso, en diciembre de 1911, que suspendieran los procedimientos constitucionales de juicio para los bandoleros en los sectores más infestados de la República. Era otro expediente aplicado a un problema enteramente nuevo, pero los legisladores asintieron y las autoridades militares y civiles podían juzgar y ejecutar a los bandidos. Los jefes de la policía rural recibieron las mismas facultades extraordinarias, no así los miembros regulares del cuerpo, porque se temía que hicieran toneladas de jamón endiablado con la carne de sus víctimas”³.

Sin embargo, dentro de los cuerpos policiales no se tomó en consideración el perfil de quienes ingresaban a las filas de la policía, encontrándose dentro de ellas una infinidad de bandidos y delincuentes, lo que significaba que su labor no fuera confiable ni muchos menos se lograra reestablecer la seguridad pública.

En consecuencia de lo anterior, se pensó en dictar determinadas reglas para que los policías las respetaran y fueran conociendo cuál era su labor a la que debían ceñirse, así también, en 1912, en la época del presidente Madero, se inauguró la primera escuela de policía, con el objeto de que los integrantes de los cuerpos policiales recibieran una formación adecuada para cumplir con las atribuciones que les fueran encomendadas.

Por otra parte, a partir del 1° de diciembre de 1916 en el Congreso Constituyente se manejó que “...el ministerio público con la policía judicial represiva a su disposición, quitara a los presidentes municipales y a la policía común, la posibilidad que hasta hoy ha tenido de aprehender a cuantas personas juzgan sospechosas, sin más méritos que su criterio particular. Con la institución del ministerio público, tal y como se propone, la

³ *Ibidem*, p. 179.

libertad individual quedará asegurada; porque según el artículo 16 nadie podrá ser detenido sino por orden de autoridad judicial, la que no podrá expedirla sino en los términos y con los requisitos que el mismo artículo exige⁴.

En este sentido, la institución del Ministerio Público se abocó a aprehender a los sospechosos siguiendo los preceptos constitucionales, con lo cual comenzarían a delimitarse las atribuciones que debía observar la policía y evitar así que actuara sin fundamento ni motivación alguna.

Asimismo, en materia de policía se manejó en la Ley de Organización del Distrito y Territorios Federales, expedida el 14 de abril de 1917, en su capítulo VII, referente a la seguridad pública lo siguiente:

Artículo 38.- En las poblaciones de Distrito Federal y en los territorios de la Federación, la seguridad pública estará a cargo de los ayuntamientos respectivos, y por lo tanto, a estos corresponde nombrar y remover libremente a todos los jefes, oficiales y demás personas que la desempeñen, hecha excepción de la policía de la ciudad de México y de la población que sea la cabecera de cada territorio, la que dependerá del respectivo gobernador, siendo éste quien nombre y remueva libremente a las personas que la integren, aunque los sueldos de ellas sean cubiertos con los fondos municipales, a cuyo efecto se entregarán mensualmente a la tesorería respectiva las cantidades que fueren necesarias.

Artículo 39.- La policía para la guardia y seguridad de los caminos y despoblados en el Distrito Federal y territorios de la Federación, estará a cargo de los gobiernos respectivos y los miembros de aquéllas serán nombrados y removidos libremente por dichos gobiernos, hecha excepción del inspector general de la policía del Distrito Federal y cada territorio que sólo podrá ser nombrado y removido, con aprobación del presidente de la República.

⁴ Diario de los Debates del Congreso Constituyente de 1916-1917. Biblioteca del Congreso de la Unión, México.

Artículo 40.- Para ser inspector general de la policía en el Distrito Federal y en cada territorio se requiere:

I.- Ser ciudadano mexicano en ejercicio de sus derechos políticos.

II.- Ser mayor de 25 años.

III.- Saber leer y escribir.

IV.- Tener buenos antecedentes de moralidad (...)⁵.

La preocupación de definir cuáles serían las atribuciones de la policía se encontraba acompañada del perfil que debía cumplir el aspirante para poder ingresar a la institución, ya que la corrupción o deshonestidad de los miembros de la policía preocupaba sobremanera a la propia institución.

Con el tiempo, hasta nuestros días, se ha planteado la necesidad de que los miembros de la policía sean personas con determinadas características, como son: la que se refiere a la moralidad o aptitud académica, así también maneras de incentivar su labor y destituir aquellos elementos que no cumplen con sus funciones dentro del cuerpo de policía. Asimismo, existió la preocupación en la formación policial dentro de la institución, dentro de ella se planteó la necesidad de capacitar permanentemente a los miembros que la integran.

2.2. La Secretaría de Gobernación

Hacer alusión a la Secretaría de Gobernación es algo de suma importancia para el Estado de Derecho, puesto que aparece, al igual que la policía, en un proceso que se va gestando en el tiempo.

Precisamente, hablar de la Secretaría de Gobernación es retomar la historia de la Administración Pública Centralizada, en donde “la institución de las Secretarías dentro de la organización del Poder Ejecutivo es quizá, la que tenga mayor antigüedad en la vida independiente de México. En efecto, apenas iniciado el movimiento en

⁵ Diario Oficial de la Federación publicado el 14 de abril de 1917.

Dolores, y en medio de la confusión de los primeros momentos, Don Miguel Hidalgo intentó en Guadalajara en el mes de diciembre de 1810, la organización de un gobierno con dos Secretarios, uno con el carácter indeterminado “de Estado y del Despacho” y otro “de Gracia y Justicia”, nombrando para el primero a Don Ignacio López Rayón y para el segundo a Don José María Chico”⁶.

Cabe puntualizar que aquella Secretaría de Gracia y Justicia pudiera ser el antecedente más remoto de lo que es ahora la Secretaría de Seguridad Pública, claro está que aquella con un perfil más genérico como lo era organizar la nación o, mejor dicho, el movimiento de independencia. Asimismo, pudiésemos presumir que la Secretaría de Estado y del Despacho es el antecedente remoto de la Secretaría de Gobernación.

“Vino después la Constitución de Apatzingán, de octubre de 1814, que aunque con vigencia precaria, fue la primera que dio bases completas para la organización del Poder Público, y así el Supremo Gobierno compuesto de tres individuos impuso como necesaria para la eficacia de sus determinaciones (art. 144), la firma de uno de los Secretarios que estableció en el artículo 134 y que fueron, uno de Guerra, otro de Hacienda y el tercero que se llamaría especialmente de Gobierno”⁷.

En este momento histórico es cuando aparece expresamente la Secretaría de Gobierno, para posteriormente, en las Bases para la Administración de la República, de 22 de abril de 1853, aparecer cinco Secretarías de Estado: Relaciones Exteriores, Hacienda, Guerra y Marina, se agrega el ramo de Relaciones Interiores a la Secretaría de Justicia, Negocios Eclesiásticos e Instrucción Pública y se crea una nueva Secretaría destinada a ser el principio de un gran desarrollo posterior, la de Fomento, Colonización, Industria y Comercio (art. 1º).

⁶ Fraga, Gabino, Derecho Administrativo, 30ª ed, Porrúa, México, 1991, p. 182.

⁷ *Loc. cit.*

Las Bases mencionadas en el párrafo anterior fueron modificadas el 12 de mayo de 1853, suprimiéndose el ramo de Relaciones Interiores para constituir una sexta Secretaría: la de Gobernación.

Esta secretaría tenía a su cargo la realización de las funciones políticas más importantes del Ejecutivo Federal. Era el órgano de relación de dicho Poder con los demás Poderes Federales y con los Estados de la Federación.

Las Constituciones de 1824, 1857 y 1917, disponen que para el despacho de los asuntos de orden administrativo de la federación habrá el número de Secretarios que establezca el Congreso por una Ley, agregando las dos últimas Constituciones que esa ley hará la distribución de los negocios que han de estar a cargo de cada Secretaría.

Con fecha 29 de diciembre de 1976 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal que abrogó la ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 23 de diciembre de 1958. Esta ley orgánica trata de adecuar la administración pública a las necesidades y problemas que planteaba la situación del país y del mundo en ese momento; de establecer en forma clara y precisa las facultades de las distintas entidades para definir responsabilidades y permitir que las decisiones gubernamentales se tradujeran en resultados satisfactorios para los gobernados. En esta ley se prevé, entre otras, a la de Secretaría de Gobernación.

Esta ley ha sufrido varias reformas, dentro de ellas y para efectos de esta exposición, destaca la publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 30 de noviembre del 2000, cuya exposición de motivos menciona que:

“CAMARA DE ORIGEN: DIPUTADOS

EXPOSICION DE MOTIVOS

México, D.F., a 9 de noviembre del año 2000

INICIATIVA DE DIPUTADOS (GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN)

(...)

A la luz de la nueva misión y objetivos que se pretende guíen el trabajo de la Secretaría de Gobernación, actualmente existen funciones que no están directamente vinculadas a la tarea de la gobernabilidad democrática. En consecuencia, el Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional pone a consideración de este Honorable órgano legislativo la transferencia de las siguientes funciones a otros ramos de la Administración Pública Federal: la de reivindicación de la propiedad de la Nación; la de seguridad pública, que hoy desempeña la Subsecretaría de Seguridad Pública; y la de promover la producción cinematográfica, de radio, de televisión y editorial, así como administrar las estaciones radiodifusoras y televisoras pertenecientes al Ejecutivo Federal:

* Reivindicación de la propiedad de la Nación

Estimamos que la función de reivindicar la propiedad de la Nación que hoy corresponde a la Secretaría de Gobernación debe ser responsabilidad de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, dado que ésta es la dependencia encargada de conducir la política inmobiliaria de la Administración Pública Federal, de administrar los inmuebles de propiedad federal que no estén asignados a otra dependencia y de regular la adquisición y el destino de los inmuebles de la Administración.

* Seguridad Pública

La creación de esta nueva Secretaría persigue el objetivo fundamental a que debe aspirar todo gobierno democrático, esto es, garantizar el goce de las libertades fundamentales de todos los habitantes del país. Adicionalmente, considera innegable que durante las dos últimas décadas del siglo XX la mayor parte del mundo ha vivido un acelerado incremento de la violencia y la delincuencia. Estos fenómenos han crecido a la par de conflictos y rezagos políticos, económicos, sociales y culturales, presentes por igual, aunque en distinta magnitud, tanto en el mundo desarrollado, como en las naciones en desarrollo. Frente a todo ello, ha crecido el consenso internacional que reconoce las evidencias de que el modelo tradicional para enfrentar la inseguridad, la delincuencia y la violencia, basado principalmente en el control

y la represión penal, es insuficiente y en algunos casos francamente inadecuado.

(...)

* Administración de las estaciones de radio y televisión del Ejecutivo Federal. De modo semejante, la coordinación y administración de las estaciones de radio y televisión del Ejecutivo Federal debe dejar de ser atribución de la Secretaría de Gobernación y corresponder a la Secretaría de Educación Pública. De igual modo, se propone transferir a esta Secretaría la facultad de promover la producción de cine, radio, televisión e industria editorial. La agencia de noticias "Notimex" se mantiene en la Secretaría de Gobernación, cumpliendo las funciones que actualmente realiza.

Por otro lado y por razones de técnica legislativa, la iniciativa propone una nueva redacción del artículo 27 de la mencionada Ley, bajo nuevos y criterios y un concepto democrático del ejercicio del poder público”.

Actualmente, la Secretaría de Gobernación asume y desahoga, en el ámbito federal, responsabilidades en el ramo de la gobernación, tales como: el uso del diálogo y la negociación como vías privilegiadas para alcanzar convergencias y acuerdos; la contribución al establecimiento del Estado de Derecho; la promoción de una interacción intensa entre los poderes federales; el impulso al trabajo permanente con autoridades de entidades federativas y municipios; el fomento a la participación ciudadana en la toma de decisiones; el transparentar las instituciones -para fortalecerlas, reglarlas y hacerlas funcionales-; el mantener una relación abierta y transparente del Ejecutivo con los medios de comunicación, y el promover el respeto al derecho a la información.

De esta manera, la Secretaría de Gobernación puede concentrar más su atención en aportar su contribución a la construcción de la gobernabilidad democrática del país, tanto mediante la construcción de acuerdos surgidos de la convergencia política, como de la aplicación de la ley, que permiten: sustentar la unidad nacional, preservar la cohesión social, fortalecer las instituciones de gobierno y, a la vez, dar impulso a la reforma del Estado mediante la promoción de una actitud que hace posible adaptar las instituciones políticas a las nuevas circunstancias del país.

1.3. Sistema Nacional de Seguridad Pública

El Estado se asienta en el respeto y la observancia de la ley. Con ella se delimita la acción de la autoridad y se garantiza el ejercicio de las libertades en un marco de convivencia pacífica. La vigencia del Estado de Derecho es el prerrequisito fundamental de la democracia. Impone límites al ejercicio de la autoridad y confiere seguridad a los ciudadanos.

Por ello, resulta indispensable no sólo la efectiva aplicación del orden jurídico sino su constante revisión, a fin de perfeccionarlo y actualizarlo, para que su contenido y los instrumentos de defensa social de que disponen las autoridades encargadas de su ejecución, respondan a las demandas de seguridad pública.

El Estado de Derecho no puede subsistir si las leyes quedan rezagadas frente a las exigencias de la sociedad, sobre todo de una sociedad inmersa en un profundo proceso de cambio político, económico y social.

Cuando no se actualiza el orden jurídico al que están sujetas las autoridades que deben garantizar la seguridad pública y se mantienen los supuestos normativos del pasado, puede convertirse en un impedimento que favorece el ensanchamiento de la brecha entre una criminalidad que avanza sin ataduras, y un aparato de prevención y persecución de los delitos que se mueve pesadamente con normas superadas por la realidad.

Con base en estas consideraciones, el Constituyente Permanente reformó los artículos 21 y 73, fracción XXIII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el 31 de diciembre de 1994, para quedar como sigue:

“Artículo 21.- (...)

La seguridad pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, en las respectivas competencias que esta Constitución señala. La actuación de las instituciones policiales se regirá por los principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez.

La Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios se coordinarán, en los términos que la ley señale, para establecer un sistema nacional de seguridad pública”.

“Artículo 73.- (...)

XXIII.- Para expedir leyes que establezcan las bases de coordinación entre la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, en materia de seguridad pública; así como para la organización y funcionamiento, el ingreso, selección, promoción y reconocimiento de los integrantes de las instituciones de seguridad pública en el ámbito federal; (...).”.

Esta reforma permitió definir con precisión los distintos ámbitos de la seguridad pública y corresponsabilizar a la Federación, entidades federativas y a los municipios en la tarea preventiva.

El Sistema Nacional de Seguridad Pública creado desde entonces, ha permitido que el problema de la seguridad pública sea examinado y diagnosticado con una perspectiva nacional y replanteado en términos de una concurrencia de atribuciones de las que deben derivar objetivos y programas coincidentes, apoyos recíprocos, decisiones conjuntas y acciones congruentes.

Por su parte, estos principios fueron asimilados por la Ley General que establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 11 de diciembre de 1995, dándole al artículo 21 constitucional una mayor amplitud en lo que respecta a la función de seguridad pública, como algo más allá del concepto de servicio municipal, pues rebasa el alcance de prevención a cargo de la policía uniformada y asimila en este concepto a las diversas autoridades constitucionales de toda la organización estatal mexicana, que unidas en un esfuerzo común, pretenden hacer realidad la preservación de las libertades del orden público y la paz de la sociedad en un sentido amplio, como se advierte en la propia ley y, sobretodo, en la exposición de motivos que la sustenta, esta última establece lo siguiente:

“CAMARA DE ORIGEN: SENADORES
EXPOSICION DE MOTIVOS
MÉXICO D.F., A 3 DE OCTUBRE DE 1995
INICIATIVA DEL EJECUTIVO

(...)

La reforma a los Artículos 21 y 73 fracción XXIII de nuestra Ley Fundamental publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1994, recoge los principios que dan cauce y sustento jurídico a la coordinación en materia de seguridad pública y ordena que una ley fije las bases sobre las cuales deberán actuar los tres órdenes de gobierno.

Con esta reforma constitucional se dio un importante primer paso, al establecer fundamentos jurídicos claros para aplicar en todo el país una política nacional de seguridad pública, que de manera integral combata frontal y sistemáticamente la delincuencia, e intente responder adecuadamente a una de las más sentidas demandas sociales.

(...)

En esta iniciativa se concibe a la seguridad pública no sólo como una función que comprende las actividades ejecutivas de prevención, sino también las acciones sustantivas de investigación y persecución para que los delincuentes sean enjuiciados, sancionados y readaptados conforme a las leyes.

Esta proposición define a la seguridad pública como todas aquellas actividades encaminadas a prevenir y disminuir las infracciones y delitos, así como las acciones que realizan el Ministerio Público a través de la procuración de justicia, las autoridades administrativas responsables de la readaptación social del delincuente y la adaptación del menor infractor; asimismo la labor de las instituciones encargadas de la protección de instalaciones y servicios estratégicos del país y, en general, todas las que realicen directa o indirectamente, las dependencias y entidades que deban contribuir a los fines de la seguridad pública en México.

Este concepto de la seguridad pública en sentido integral, viene de la verdadera exégesis y alcance que la reforma que el Artículo 21 constitucional quiso darle al considerarla como función estatal, cuya responsabilidad es de

la Federación, de las entidades federativas, del Distrito Federal y, además, de los municipios (...).”

“Además nuestra Ley Fundamental y conforme a la versión vigente este artículo 122 Apartado C Base Segunda fracción II inciso e), a partir de las reformas publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 22 de agosto de 1996, es ahora facultad del Jefe del Gobierno del Distrito Federal ejercer las funciones de dirección de los servicios de seguridad pública de conformidad con el Estatuto de Gobierno. En la Base Primera del mismo apartado, fracción V inciso i), se establece la facultad de la Asamblea Legislativa capitalina para normar los servicios de seguridad prestados por empresas privadas. La Constitución General no atribuye la función de seguridad pública a las Delegaciones, que para este efecto carecen de la autonomía que en cambio se reconoce a los gobiernos municipales en los términos del artículo 115 de la propia Constitución”⁸.

Por otra parte, el 26 de agosto de 1997 la Secretaría de Gobernación presentó, en el marco institucional del Consejo Nacional de Seguridad Pública, un documento programático destinado a la actualización de las estrategias y la sistematización de las correspondientes acciones a cargo de los gobiernos de la Federación, de los Estados y del Distrito Federal.

“Con lo anterior, los fines originalmente atribuidos a la seguridad pública, consistentes en salvaguardar la integridad y derechos de las personas, en preservar las libertades, el orden y la paz pública, se amplían y profundizan para incluir:

- a) La prevención y persecución de infracciones y delitos.
- b) La imposición de las sanciones administrativas.
- c) La reinserción social del delincuente y del menor infractor”⁹.

En este sentido, el primer gran objetivo consistió en emprender una “Cruzada Nacional contra el Crimen y la Delincuencia”, cuyo principal instrumento es la

⁸ Carrillo Prieto, Ignacio, Policía y Estado Democrático de Derecho, Porrúa, México, 2004, p. 162.

⁹ *Ibidem*, p. 164.

coordinación de los tres niveles de gobierno. Como contribución a ese objetivo, la Federación se comprometió a aportar mayores recursos, cuya distribución y aplicación se definió mediante los respectivos convenios con todas las entidades federativas.

En particular, se destinaron recursos para profesionalizar y modernizar las instituciones policiales, para adquirir material y tecnología avanzada y para estimular la actividad de los servidores públicos que dedican su esfuerzo a esta delicada tarea.

Se partió de la base de que una policía mejor organizada, más preparada, adecuadamente equipada y, sobre todo, con conductas plenamente honestas y enfocadas al servicio de los ciudadanos, constituye uno de los más claros requisitos para abatir los índices delictivos y alcanzar los niveles de seguridad pública que se han propuesto.

A pesar de los programas y acciones gubernamentales y los crecientes recursos presupuestales empleados para combatir la delincuencia, se consideró que la inseguridad pública requería de esfuerzos gubernamentales adicionales para disminuir aún más su incidencia sobre la sociedad. En este sentido, la delincuencia hacía sentir sus efectos destructivos en todas las esferas de la vida individual y colectiva, actuaba en cualquier lugar y sobre cualquier persona, por lo que era necesario actualizar sus métodos y sus formas de organización, para que de esta manera no fuera amenazada y degradada la convivencia cotidiana.

En este sentido, la garantía de seguridad no solo debía limitarse al acto coercitivo estatal de la sanción del delito, sino que era indispensable extenderla a su prevención.

Así, en la medida en que la función preventiva se realizara eficazmente, decrecería la incidencia delictiva, pues aquella función tiende a evitar que la violación a las leyes se inicie o se consume.

Con base en lo anterior, se consideró que la seguridad pública, al encontrarse nuestro país envuelto en un universo delictivo, requería de un enfoque integral y de

programas complementarios entre sí. Por ello, resultó indispensable que los análisis parciales de este conjunto de fenómenos antisociales llevarán a concluir la tesis de que el reforzamiento de las acciones persecutorias es el tipo de solución que más debiera interesar a la sociedad y al gobierno. Sin perjuicio de que esa fase del problema debe ser y está siendo atendida, es conveniente subrayar el papel determinante que tiene la función preventiva en México.

Para fortalecer esta función estatal se requirió de un componente legislativo adicional que permitiría integrar de manera coherente y completa al Sistema Nacional de Seguridad Pública, a partir de una reasignación actualizada y racional de las responsabilidades que competen a la Federación en materia preventiva cuyo cumplimiento institucional estaba conferido, por inercias del régimen legal, a diversas dependencias de la Administración Pública Federal.

Hasta ese entonces la actividad se desarrollaba a través de distintas corporaciones que estaban adscritas a las secretarías de Gobernación, de Comunicaciones y Transportes y de Hacienda y Crédito Público, dependencias que tenían a su cargo, respectivamente, la dirección de las policías de Migración, Federal de Caminos y Puertos y Fiscal Federal.

En consecuencia, resultaba que la coordinación interinstitucional había operado, hasta ese entonces, con relativa fluidez y eficacia, por medio de acuerdos administrativos suscritos entre los titulares de las respectivas dependencias. La pluralidad de ordenamientos reguladores, las distintas adscripciones administrativas y la diversidad de mando, dieron como consecuencia la dispersión de esfuerzos y un inadecuado aprovechamiento de los recursos. Esta división dejaba descubiertos espacios de responsabilidad que, eventualmente, ninguna corporación asumía para evitar extralimitación de facultades o invasión de competencias. Esta situación redundaba en una respuesta no suficientemente satisfactoria en las funciones que correspondían al Gobierno Federal en lo referente a la prevención del delito.

En este sentido, se hizo necesario un cambio de fondo para que la Federación pudiera cumplir debidamente su responsabilidad constitucional preventiva del delito,

para ello se unificaron los cuerpos de policía antes mencionados, creándose de esta manera una policía federal con funciones preventivas, la cual asumió las atribuciones de esa naturaleza que habían venido ejerciendo dichas corporaciones dependientes del Ejecutivo Federal.

1.4. Creación de la Secretaría de Seguridad Pública

La creación de esta Secretaría persigue el objetivo fundamental a que debe aspirar todo gobierno democrático, esto es, garantizar el goce de las libertades fundamentales de todos los habitantes del país. Adicionalmente, considera innegable que durante las dos últimas décadas del siglo XX la mayor parte del mundo ha vivido un acelerado incremento de la violencia y la delincuencia. Estos fenómenos han crecido a la par de conflictos y rezagos políticos, económicos, sociales y culturales, presentes por igual, aunque en distinta magnitud, tanto en el mundo desarrollado, como en las naciones en desarrollo. Frente a todo ello, ha crecido el consenso internacional que reconoce las evidencias de que el modelo tradicional para enfrentar la inseguridad, la delincuencia y la violencia, basado principalmente en el control y la represión penal, es insuficiente y en algunos casos francamente inadecuado.

México no ha estado exento de los fenómenos descritos. Durante las últimas dos décadas, los mexicanos fuimos testigos de un incremento inédito de la delincuencia y de las manifestaciones violentas asociadas a la misma. Con ello, dos factores se hicieron evidentes; por un lado, la necesidad de replantear el concepto mismo de la política criminal, a efecto de rebasar sus límites meramente penales, para incorporar una visión más amplia que anteponga la atención social hacia las causas de la violencia y la delincuencia, sobre la atención penal con respecto a los efectos de las mismas; el segundo factor fue la urgencia de introducir a las instituciones de seguridad pública y justicia penal en un proceso de actualización, modernización y control, efectivamente adecuado no sólo a nuestro régimen constitucional de garantías, sino a la creciente demanda democratizadora de la sociedad mexicana.

En cuanto al segundo factor, la inexistencia de órganos responsables de la seguridad pública capaces de aportar esfuerzos eficientes y eficaces frente a la

inseguridad y la violencia, a la par de la descomposición del tejido social provocada por las mismas, obligó al Estado Mexicano a abrir las puertas hacia la transformación integral y progresiva de dichos órganos, así como a crear nuevas herramientas que permitieran avanzar de manera más efectiva hacia la plena independencia y autonomía del Poder Judicial de la Federación. En los dos casos, los avances han sido significativos, pero a todas luces insuficientes.

De manera específica, en cuanto a lo primero, destaca la instalación del Sistema Nacional de Seguridad Pública. En consecuencia, se puede sostener que los mayores esfuerzos de cada uno de sus integrantes deben encaminarse a lograr la adecuación de los instrumentos de operación de tal sistema, desde luego en un plano federalista de respeto, concierto y corresponsabilidad.

Por su parte, el Ejecutivo Federal ha desarrollado esfuerzos inéditos en materia de seguridad pública, entre los cuales destaca la iniciativa para crear la Policía Federal Preventiva, misma que fue sometida a la consideración del Congreso de la Unión, donde se lograron los consensos necesarios a favor de su creación sobre bases legislativas. Pero éste y otros órganos encargados de la función policial federal aún presentan resultados y desarrollo insuficientes, o incluso franca marginación del Estado de Derecho, entre otras razones porque las instituciones policiales fueron, hasta hace muy poco, excluidas históricamente de la modernización del Estado.

En anteriores circunstancias históricas, la superposición de las agendas política y de seguridad pública en el marco de atribuciones de la Secretaría de Gobernación, no fue objeto de mayores cuestionamientos. Hoy en día, sin embargo, los fenómenos sociales que tienen que ver con el delito son mucho más profundos, complejos y diversos, motivo por el cual el Ejecutivo Federal debe incorporar la atención hacia los mismos, bajo los criterios de una política criminal de prevención del delito, altamente especializada, diseñada y ejecutada al margen de consideraciones de oportunidad política.

De esta manera, se propuso crear la Secretaría de Seguridad Pública, a efecto de que el Poder Ejecutivo integrara, ordenara y ejerciera la política criminal federal,

mediante una sola estructura orgánica, sumando todos los esfuerzos y recursos destinados a atender estas atribuciones, de manera tal que el ejercicio de las mismas se soporte en criterios de atención especializada, profesionalismo, incorporando instrumentos científicos y técnicos idóneos, favoreciendo la prevención del delito sobre la represión y dando prioridad a la participación ciudadana¹⁰, todo lo anterior en estricto apego al Estado democrático y de derecho por el cual los mexicanos pretendemos transitar.

La responsabilidad de la Secretaría de Seguridad Pública es desarrollar las políticas de seguridad pública, así como diseñar y ejecutar la política criminal en el ámbito federal, de manera tal que garantice la efectiva prevención del delito.

La Secretaría de Seguridad Pública tendrá la conducción de las acciones para la prevención de los delitos federales, con lo que se clarifica la distribución de funciones de las diversas instituciones de gobierno que atienden el fenómeno delictivo, corrigiendo así la confusión que en ocasiones priva con relación a las actividades de investigación y persecución de los delitos.

Debido a la atribución conferida a la Secretaría para instrumentar la política en seguridad pública, es necesaria su opinión para concretar propuestas técnicamente válidas y ordenar los esfuerzos de las instituciones que atienden el fenómeno delictivo, con pleno respeto a su ámbito de competencia y al ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales.

Uno de los aspectos que permitirán avances sustanciales en la seguridad pública es la orientación integradora en la búsqueda de soluciones, hecho que dará paso a la concentración de esfuerzos sobre la base de la adecuada división del trabajo, sustituyendo así la reiterada inclinación de atender todos a la vez y bajo su propia óptica la inseguridad, la delincuencia y los fenómenos asociados a las mismas.

¹⁰ Véase artículo 15bis de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, adicionado a través de la publicación en el Diario Oficial de la Federación del 30 de noviembre del 2000.

Anteriormente, la distinción orgánica entre la agenda política y la de seguridad pública se habían regulado como atribuciones de la Secretaría de Gobernación, las que con la reforma de noviembre del 2000 pasaron a ser atribuciones de la Secretaría de Seguridad Pública, siendo ahora ésta la responsable de diseñar la política criminal del Gobierno Federal. En este contexto, resulta lógico que la representación del Ejecutivo Federal en el Sistema Nacional de Seguridad Pública y la presidencia de su Consejo, recaiga en el titular de la Secretaría de Seguridad Pública.

En la misma lógica, se propone que sea la Secretaría de Seguridad Pública la que tenga la facultad de proponer al Consejo Nacional de Seguridad Pública la designación al Secretario Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, como lo señala el artículo 30bis de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que señala:

“Artículo 30 bis.- A la Secretaría de Seguridad Pública corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

(...)

V.- Proponer al Consejo Nacional de Seguridad Pública la designación del Secretario Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública y, en su caso, removerlo libremente; (...).”

Esto se hace para asegurar que la Secretaría y el Sistema Nacional de Seguridad Pública estén unificados bajo un mismo mando y dirigidos con criterios estrictamente técnicos, ajenos a las circunstancias propias del ambiente político.

En este sentido, se establece la facultad de proponer en el Consejo Nacional de Seguridad Pública todo aquello que permita una adecuada coordinación en todo el territorio nacional, con respecto a la competencia de la Secretaría, como soporte integrador de una política nacional, pero siempre con respeto al ámbito de atribuciones de los estados, municipios y el Distrito Federal en materia de seguridad pública. La Secretaría aportará propuestas de políticas, programas y acciones a través de las cuales se avance con mayor celeridad hacia la suma armónica de los recursos y esfuerzos de cada orden de gobierno, aprovechando el conducto del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Todas las instituciones, recursos y esfuerzos mediante los cuales se lleva a cabo la función policial federal preventiva serán concentrados en esta Secretaría en la estructura de la Policía Federal Preventiva. Ninguna otra dependencia del Poder Ejecutivo Federal ejercerá por sí misma funciones de policía preventiva, sino que, cuando por la naturaleza de sus actividades sea necesaria la presencia de representantes de la autoridad para prevenir la comisión de delitos, recibirán el auxilio de la Policía Federal Preventiva, la cual, en obvia congruencia, dependerá de la Secretaría de Seguridad Pública.

Cabe señalar que la Policía Federal Preventiva será, bajo la estructura de la Secretaría de Seguridad Pública, un instrumento, entre otros, integrado al diseño y ejecución de una política integral de prevención del delito, que habrá de involucrar de manera prioritaria acciones de orden social, con lo cual se dejará atrás la idea de que dicha prevención sólo es responsabilidad de la policía y el sistema de justicia penal.

1.5. Naturaleza Jurídica de la Policía Federal Preventiva

La Policía Federal Preventiva goza de autonomía técnica y operativa en el ejercicio de sus funciones. Asimismo, su ámbito de competencia será en todo el territorio nacional, exclusivamente en lo que se refiere a la materia federal y con estricta observancia de las esferas y funciones que constitucional y legalmente corresponden a las entidades federativas y a los municipios, como se señala en los artículos 1° y 3° de la Ley la Policía Federal Preventiva, que establecen:

“Artículo 1.- La presente Ley es reglamentaria del artículo 21 constitucional en lo relativo a la seguridad pública a cargo de la Federación. Es de orden público y de aplicación en todo el territorio nacional y tiene por objeto regular la organización y funcionamiento de la Policía Federal Preventiva.

“La Policía Federal Preventiva tendrá como función primordial salvaguardar la integridad y derechos de las personas, prevenir la comisión de delitos, así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos, en los términos de esta ley.

“Artículo 3.- La Policía Federal Preventiva ejercerá en todo el territorio nacional las atribuciones que establece la presente Ley, con estricto respeto a las que corresponden a las competencias de las instituciones policiales locales y municipales. Esta institución policial no tendrá atribuciones en los procesos electorales.

“Para el mejor ejercicio de sus atribuciones, la Policía Federal Preventiva podrá suscribir convenios de colaboración con las autoridades respectivas”.

Ahora bien, la Policía Federal Preventiva es un órgano desconcentrado de la Secretaría de Seguridad Pública.¹¹ Sin embargo, el artículo 1 ° del Reglamento de la Policía Federal Preventiva, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 26 de abril de 2000, no ha sido reformado, ya que establece que dicha corporación es un órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, como se muestra a continuación:

“Artículo 1.- El presente reglamento tiene por objeto establecer la estructura orgánica, las relaciones jerárquicas, las funciones y atribuciones de las unidades administrativas, los principios normativos de disciplina, prestaciones, estímulos y recompensas, así como regular las funciones y procedimientos de los órganos colegiados de la Policía Federal Preventiva, órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación”.

La desconcentración administrativa es definida por Rafael Martínez Morales como “una forma de organización en la que los entes públicos, aun cuando dependen jerárquicamente de un órgano centralizado, gozan de cierta autonomía técnica y funcional”¹².

El propósito al crearse la Policía Federal Preventiva fue unificar un solo organismo a todas las instituciones policiales responsables de prevenir las faltas administrativas y los delitos de orden federal. Al no existir una dependencia federal

¹¹ Véase artículo 29 del Reglamento Interior de la Secretaría de Seguridad Pública, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 6 de enero del 2005.

¹² Martínez Morales, Rafael I., *op. cit.*, nota 1, p. 70.

responsable exclusivamente de la seguridad pública, la Policía Federal Preventiva fue ubicada, en sus inicios, bajo la autoridad de la Secretaría de Gobernación, como se señala a continuación:

“Artículo 27.- A la Secretaría de Gobernación corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

(...)

XXXIV.- Organizar y dirigir la Policía Federal Preventiva, y (...)”¹³.

Con la creación de la Secretaría de Seguridad Pública se adscribió a ella la Policía Federal Preventiva, para que de esta manera la función policial federal obedeciera a directrices exclusivamente acordes a las necesidades profesionales y técnicas de este servicio público.¹⁴

“Artículo 30 bis.- A la Secretaría de Seguridad Pública corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

(...)

X.- Organizar, dirigir, administrar y supervisar la Policía Federal Preventiva, así como garantizar el desempeño honesto de su personal y aplicar su régimen disciplinario; (...)”¹⁵.

De esta manera, la función policial federal quedó orgánicamente desvinculada de la dependencia responsable de conducir la política interior, con lo cual se cerró el

¹³ Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, reformada a través de la publicación en el Diario Oficial de la Federación del 4 de enero de 1999.

¹⁴ El servicio público “es un servicio técnico prestado al público por una organización pública, en forma regular y continua, para satisfacer necesidades públicas”. Nava Negrete, Alfonso, *Derecho Administrativo Mexicano*, Fondo de Cultura Económica, México, 1995, p. 334. “La función administrativa se define como “la actividad que el Estado realiza por medio del Poder Ejecutivo”. Fraga, Gabino, *op. cit.*, p. 53. “Cuando la mayoría de los tratadistas de derecho administrativo abandona la idea de *servicio público* como explicación de todas las tareas que efectúa el poder público mediante los órganos del ejecutivo, surge una variedad de teorías para conceptuar la actividad estatal en el orden administrativo. Las diversas teorías emplean distinta terminología, la cual muchas veces se contradice o pretende innovar, y en realidad, solamente está recurriendo a sinónimos para designar a una misma actividad”. Martínez Morales, Rafael I., *op. cit.*, p. 125.

¹⁵ Este artículo se adicionó a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, a través de la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 de noviembre del 2000.

paso a la tendencia histórica de sujetar el desempeño de la policía a necesidades y coyunturas de orden político.

La neutralización política de la función policial federal contribuye a garantizar la eficacia de los principios constitucionales de actuación policial, es decir: legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez; principios que obligan a hacer de la función policial federal un proyecto de vida, cuyo desarrollo está regulado en un servicio civil de carrera de alta especialización, administrado por la Secretaría de Seguridad Pública, como lo señala la fracción XII del artículo 30 bis de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal:

“Artículo 30 bis.- A la Secretaría de Seguridad Pública corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

(...)

XVII.- Organizar, dirigir y administrar el servicio civil de carrera de la policía a su cargo; (...).”.

En este contexto, una sola Policía Federal Preventiva permite congruencia e integración de recursos y esfuerzos y evita, por tanto, duplicidades, dispersión e ineficiencias. Esta policía realiza actividades exclusivamente circunscritas a la prevención del delito y, sólo a petición expresa del Ministerio Público de la Federación y, en su caso, de otras autoridades competentes, lleva a cabo actividades de auxilio hacia las mismas.

1.5.1. Órganos que la Componen

La Policía Federal Preventiva está a cargo de un Comisionado que es nombrado y removido por el Presidente de la República a propuesta del titular de la Secretaría de Seguridad Pública. El Comisionado tendrá atribuciones de mando, dirección y disciplina dentro de la institución¹⁶.

¹⁶ Véase artículo 2 de la Ley de la Policía Federal Preventiva, publicada en el Diario Oficial de la Federación del 30 de noviembre del 2000.

El Comisionado de la Policía Federal Preventiva deberá cumplir requisitos similares a los que se exigen para ser Procurador General de la República, salvo el título profesional de licenciado en derecho, ya que la naturaleza de sus funciones no hace indispensable que sea perito en materia jurídica. En cambio, se establece que deberá contar con experiencia mínima de cinco años en labores vinculadas con la seguridad pública:

“Artículo 8.- Para ser Comisionado de la Policía Federal Preventiva deberán cumplirse los requisitos siguientes:

- I. Ser ciudadano mexicano por nacimiento que no tenga otra nacionalidad, en pleno ejercicio de sus derechos políticos y civiles;
- II. Tener cuando menos treinta y cinco años cumplidos el día de la designación;
- III. Ser de notoria buena conducta, no haber sido condenado por sentencia irrevocable por delito doloso, ni estar sujeto a proceso penal;
- IV. Tener grado de licenciatura o su equivalente;
- V. Comprobar una experiencia mínima de cinco años en labores vinculadas con la seguridad pública, y
- VI. No estar suspendido o inhabilitado, ni haber sido destituido por resolución firme como servidor público”.

Por su parte, el artículo 10 del Reglamento de la Policía Federal Preventiva, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 26 de abril del 2000, menciona lo siguiente:

“Artículo 10.- La Institución contará con los órganos colegiados siguientes:

- I. Consejo Directivo del Alto Mando,
- II. Comisión de Honor y Justicia,
 - A. Comités disciplinarios, y
- III. Comisión del Servicio Civil de Carrera Policial,**
 - A. Comités del Servicio Civil de Carrera Policial.**

El órgano señalado en la fracción I de este artículo se integrará conforme lo establezca el manual respectivo y se encargará de establecer las estrategias y

políticas de funcionamiento de los demás órganos colegiados y unidades administrativas de la Institución, así como de evaluar la correcta actuación de los mismos.

Los órganos a que se refieren las fracciones II y III, se regirán por las disposiciones correspondientes del presente reglamento y de sus manuales”.

1.5.2. Atribuciones

Entre las atribuciones de la Policía Federal Preventiva, previstas en el artículo 4 de la Ley de la Policía Federal Preventiva, se encuentra la prevención de la comisión de delitos federales, siempre que esta responsabilidad no esté expresamente atribuida a otra dependencia del Ejecutivo Federal u organismo público autónomo.

Participará también en todas las zonas federales y fronterizas, parques nacionales e instalaciones hidráulicas, así como en otros inmuebles, instalaciones y servicios dependientes de la Federación, a efecto de garantizar, mantener y reestablecer el orden público, así como prevenir la comisión de delitos.

Asimismo, participará con otras instituciones policiales federales y locales en los operativos conjuntos que se lleven a cabo conforme a lo dispuesto en la legislación relativa al Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Por otra parte, cuando el Ministerio Público formalmente lo requiera, la Policía Federal Preventiva podrá auxiliarlo en la investigación y persecución de delitos. Igualmente, a solicitud de otras autoridades podrá colaborar en la protección de la integridad física de las personas en situaciones de peligro y preservar sus bienes cuando se vean amenazadas por disturbios u otras situaciones que impliquen violencia y riesgo inminente, cuando así lo requieran las autoridades locales respectivas.

Conviene llamar la atención acerca de la delimitación de funciones entre la Policía Federal Preventiva y otras autoridades administrativas con facultades afines o

similares que mantienen su competencia en las materias reguladas por los ordenamientos respectivos. Se confieren, a esta institución, exclusivamente las funciones propias de una policía preventiva, pero no las de aplicar las leyes en materia de aduanas, migración o vías generales de comunicación. Su responsabilidad es prevenir los actos que impliquen transgresión a las mismas; pero una vez que éstos lleguen a cometerse y los transgresores hubiesen sido detenidos por la Policía Federal Preventiva, ésta los pondrá a disposición de las autoridades competentes para los efectos que las leyes respectivas determinen. Esto mismo queda precisado, en cuanto a la comisión de delitos del fuero federal, pues en tal supuesto la responsabilidad de la institución estará constreñida a evitarlos; pero si se cometieren y practicase alguna detención en flagrancia, su deber será entregar a los presuntos responsables al Ministerio Público de la Federación.

1.6. Agencia Federal de Investigación

Conviene diferenciar la Policía Federal Preventiva de la Agencia Federal de Investigación, ésta nace posteriormente, con la publicación en el Diario Oficial de la Federación el 1° de noviembre de 2001 a través del cual se reforma el Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, creándose la Agencia Federal de Investigación, la cual sustituyó a la Policía Judicial Federal.

El origen de esta Agencia, “se debe, a decir de la Subprocuradora de Coordinación General de Desarrollo, María de la Luz Lima Malvido, a la necesidad de ‘...contar con una policía dedicada a investigar y combatir el crimen organizado de manera científica y con los métodos más avanzados’, la AFI y para que ‘deje de ser lo que siempre fue: una entidad que únicamente actuaba de manera reactiva frente a la delincuencia, sin labor de investigación, sin seguimiento de casos, sólo ofreciendo resultados de detenciones pero sin ir al fondo del problema de la delincuencia’”¹⁷.

Fundamentalmente, la diferencia entre la Policía Federal Preventiva y la Agencia Federal de Investigación radica en que aquélla tiene como principal objetivo

¹⁷ Carrillo Prieto, Ignacio, *op. cit.*, nota 8, p. 127.

prevenir la comisión de delitos federales, mientras que ésta se ocupa de perseguir e investigar la comisión de los delitos federales, bajo las ordenes del Ministerio Público Federal.

1.7. La Policía en otros países del Mundo

Al hablar de la policía en otros países, considero oportuno hablar de un antecedente importante que se gestó en el siglo XVIII, que como mencioné en puntos anteriores, este siglo se caracterizó porque la policía había adquirido su autonomía de la justicia y las finanzas, aunque esto se entendía únicamente como todo acto de la administración pública para el orden interno, así encontramos, como punto de referencia de ese siglo, al “artículo 16 del Código francés del 3 Brumario del año IV (1793), el cual establece que la Policía está formada por el orden público, la libertad y la seguridad individual; su característica principal es la vigilancia y la sociedad en su conjunto es el objeto de su solicitud”¹⁸.

Desde ese entonces, la policía comienza una transformación que comienza a especializar y a hacer más complejas sus atribuciones, al grado de concebirla como indispensable para salvaguardar la seguridad de la Nación.

1.7.1. Estados Unidos

También conviene recordar que es el siglo XX cuando se especializan los cuerpos policíacos en la seguridad pública nacional, este es el caso que se suscita en Estados Unidos, la principal agencia de investigadora es la Oficina Federal de Investigaciones –Federal Bureau of Investigations (FBI)-, fundada en 1908 y refundada en 1924 por el mítico Edgar J. Hoover. Su director es designado por el Procurador General (U.S. Attorney General) quien también encabeza el Departamento de Justicia (Department of Justice). El FBI tiene como función la de detectar y perseguir crímenes contra los Estados Unidos y conducir la investigación de asuntos

¹⁸ *Ibidem*, p. 135.

especiales bajo el control del Departamento de Justicia o del Departamento de Estado. También es competente para adquirir, clasificar y preservar cualquier información que pueda ayudar en la identificación de cualquier cadáver que no haya sido identificado, así como asistir a la localización de cualquier persona extraviada y preservar la información relativa; puede intercambiar registros e información autorizada con otros oficiales del gobierno de los Estados Unidos, de los Estados y los municipios (countries)¹⁹.

Existen también la Administración para el Control de Drogas –Drugs Enforcement Administration (DEA)-, también dependiente del Procurador General y encargada de perseguir los delitos relacionados con el comercio criminal de drogas, tanto interestatal como internacional. Su director es nombrado por el Procurador General y están adscritos a ella alrededor de 3,000 agentes, que son formados en la Academia del FBI²⁰.

La Oficina de los Comisarios Federales (U.S. Marshalls) depende también del Procurador General; el Presidente de los Estados Unidos, con aprobación del Senado, nombra en cada uno de los distritos judiciales a un U.S. Marshall, por un periodo de cuatro años. Este funcionario tienen el conocido poder del Sheriff para ejecutar las leyes de los Estados Unidos dentro de su territorio.

También depende del Procurador General el Servicio de Inmigración y Naturalización –Immigration and Naturalization Service (INS)-, institución encargada de la aplicación de las leyes de inmigración, así como los servicios de cooperación policial internacional a cargo de la INTERPOL (INTERPOL-U.S. National Central Bureau)²¹.

“Otros órganos del Ejecutivo de los Estados Unidos tienen instituciones encargadas de combatir los delitos. Por ejemplo, el Departamento del Tesoro (U.S. Department of Treasury) cuenta con el Servicio Secreto (U.S. Secret Service), que

¹⁹ Datos tomados del sitio en internet <http://www.fbi.gov>.

²⁰ Datos tomados del sitio en internet <http://www.dea.gov>.

²¹ Datos tomados del sitio en internet <http://www.usdoj.gov>.

conoce de los delitos relativos a banca, falsificación de moneda así como de la protección del Presidente, el Vicepresidente y sus familiares, de los ex-mandatarios y sus esposas, y de los dignatarios extranjeros visitantes.

También la Oficina de Alcohol, Tabaco y Armas –Bureau of Alcohol, Tobacco and Firearms (ATF)-. depende del Departamento del Tesoro, (derivado de que el combate a las mafias norteamericanas surgidas durante la prohibición del alcohol en la década de los veinte del siglo pasado, se centró en los delitos de contrabando y evasión de impuestos).

Cuenta asimismo con la Oficina de Impuestos –Internal Revenue Service (IRS)- para las operaciones internas en materia de declaración de las Aduanas y para todas las operaciones en el extranjero. Además se encuentra la Red para el Combate de los Delitos Financieros –Financial Crime Enforcement Network (FINCEN)- que pueden realizar ciertas investigaciones sobre delitos federales en esta materia²².

Sin embargo, toda investigación debe ser presentada a la oficina del Procurador General para su tramitación ante el Gran Jurado de Acusación, órgano ante el cual se desarrolla la instrucción y determina sobre el ejercicio de la acción penal.

En cada uno de los cincuenta Estados se reproduce en términos generales el esquema anterior para la investigación de delitos, pues no existe una ley unificada de policía, ya que ésta no es una competencia federal. Por esto, cada Estado de la Unión tiene competencia para regular lo relativo a esta materia.

En cuanto a las corporaciones de seguridad pública, en los Estados se adoptan diversas formas de organización. Cada municipio puede tener su propia policía, calculándose que existen 17,000 fuerzas de policía con un total de 600,000 efectivos, lo que significa un promedio de 39 oficiales por corporación.

²² Datos tomados del sitio en internet <http://www.ustreas.gov>.

Como dato adicional, es de señalarse que ante los problemas de brutalidad policial, desde 1950 se imparte a todos los miembros de las fuerzas de seguridad pública un curso denominado National Academy²³.

1.7.2. Argentina

La Policía Federal Argentina es una Institución civil armada que depende del Ministerio del Interior, que tiene como objetivo e interés principal el resguardo y la protección de la comunidad, para ello ejerce funciones de Policía de Seguridad y Judicial que derivan de las responsabilidades emergentes del Poder de Policía del Gobierno Federal Central.

Como Institución de derecho que es en sí misma, en ella descansa el ejercicio de la fuerza pública del Gobierno de la Nación. Toda su organización, despliegue, procedimientos y servicios se cumplen de conformidad de las leyes y reglamentos que regulan su existencia, las que se dictan conforme el esquema jurídico legal que tiene la Constitución Nacional y las leyes reglamentarias de la Nación como único marco de referencia.

La Policía Federal Argentina se organiza de la siguiente forma:

- 1) Jefatura
- 2) Subjefatura
- 3) Superintendencias de Administración; Bienestar; Federal de Bomberos; Interior; Investigaciones Federales; Planificación y Desarrollo; Seguridad Metropolitana.
- 4) Direcciones Generales Autónomas de Asuntos Jurídicos, Asuntos Internos, Comunicaciones²⁴

²³ Carrillo Prieto, Ignacio, *op. cit.*, nota 8, pp. 145 y 146.

²⁴ Datos tomados del sitio en internet <http://www.policiafederal.gov.ar/>

1.7.3. Colombia

En Colombia existe una Policía Nacional que es un cuerpo armado permanente de naturaleza civil a cargo de la Nación, cuyo fin primordial es el mantenimiento de las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos y libertades públicas, y para asegurar que los habitantes de Colombia convivan en paz.

La Policía Nacional ejecuta desde 1995 el Plan de Transformación Cultural y Mejoramiento Institucional, el cual implica más que un cambio de normas, estructuras y procedimientos, la intervención del pensar, sentir y actuar de los hombres y mujeres que la integran creando una nueva cultura para el cumplimiento de su misión.

Este proceso está centrado en una rigurosa selección e incorporación de personas con vocación de servicio y en la formación integral del policía que lo lleve a cuestionar, desaprender, comunicar, crear, participar, proyectar y liderar el desarrollo de la comunidad a la cual sirve.

El proceso de cambio fue asumido por la institución, teniendo en cuenta que Colombia exige una policía fortalecida en sus valores y principios, sustentada en un alto nivel de productividad y competitividad suprimiendo procedimientos que no agreguen valor y se constituyan en fuente de corrupción. Se fomenta a su vez el mejoramiento de la calidad de vida del personal y sus familias.

El cambio está orientado en las necesidades del ciudadano como la razón de ser de la policía, enfatizando sobre los aspectos preventivo, educativo, con el propósito de armonizar las relaciones policía-comunidad, fortalecer los principios de solidaridad, vecindad, civismo, acatamiento a la autoridad y organización de la comunidad entorno a la seguridad y su propio desarrollo.

Paralelamente en la formación del policía, la Policía Nacional Colombiana está construyendo en la ciudadanía una cultura de la civilidad y la convivencia social que contribuye a la formación de valores de tolerancia y respeto mutuo, propugnando por el diálogo y las vías civilizadas para la solución de conflictos²⁵.

²⁵ Datos tomados del sitio en internet <http://www.policia.gov.co/>

CAPÍTULO II

COMISIÓN DEL SERVICIO CIVIL DE CARRERA POLICIAL DE LA POLICÍA FEDERAL PREVENTIVA

Una vez que hemos ubicado a la Comisión del Servicio Civil de Carrera Policial como un órgano colegiado de la Policía Federal Preventiva, que tiene como cometido aplicar las disposiciones relativas al Servicio Civil de Carrera Policial, conviene conocer cuáles son los antecedentes que justifican la creación de una comisión de esta naturaleza, cómo debemos concebirla, en qué se diferencia de la Comisión de Honor y Justicia, y, por último, cuáles son las atribuciones que se la han encomendado.

Cabe señalar que, el denominado Sistema Integral del Servicio Civil de Carrera Policial comprende el reclutamiento, la selección, el ingreso, la permanencia, la promoción, el régimen de estímulos y la conclusión del servicio de los integrantes, como lo señala el artículo 49 del Reglamento de la Policía Federal Preventiva.

En este sentido, analizaremos cuidadosamente cada una de las partes que nos hemos propuesto, esencialmente la que se refiere a los antecedentes, la cual nos dará las bases para comprender de una mejor manera este tema, así como su evolución.

2.1. Antecedentes

Al hablar de los antecedentes, tenemos que dejar en claro dos temas de suma importancia: el primero, que se refiere a que las atribuciones encomendadas a la Administración Pública Federal son materializadas por servidores públicos y, el segundo, que durante los últimos cinco periodos presidenciales se ha buscado la profesionalización de los servidores públicos.

En cuanto al primer punto, podemos decir que en las normas jurídicas están contenidas las atribuciones que serán ejercidas por los servidores públicos, es decir,

todas aquellas tareas que el Estado decide reservarse, para que a través de ellas alcance los fines que se ha propuesto, lo cual no sería posible sin la intervención de los servidores públicos.

Ahora bien, a través del tiempo el Estado mexicano comenzó a planear sus acciones para alcanzar de una mejor manera los objetivos que se ha propuesto, para responder a los fines que justifican su creación.

Como bien señala el maestro Rafael I. Martínez Morales, “mediante la planeación se deciden anticipadamente acciones de gobierno, fijando objetivos. (...) La planeación, dice la ley, es la ordenación racional y sistemática de acciones del ejecutivo federal para la regulación y promoción de la actividad económica, social y cultural con el propósito de transformar la realidad del país, conforme a la Constitución”²⁶.

Con base en lo anterior, comprendemos cómo la planeación constituye un eficaz instrumento para darle rumbo y contenido a estrategias de desarrollo, mediante un proceso de negociación política que, conciliando intereses y atendiendo las necesidades de las mayorías, dé respuesta a los problemas que enfrenta el Estado mexicano.

De esta manera, durante varios decenios el Estado mexicano ha llevado a cabo numerosos esfuerzos y utilizado diversos instrumentos de planeación, aun cuando su concepción ha ido variando.

De ahí tenemos “la primera Ley sobre Planeación, promulgada por el presidente Ortiz Rubio en 1930; los planes sexenales de los Presidentes Cárdenas y Ávila Camacho 1933 y 1939; la Ley para el Control de Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, promulgada por el presidente Alemán en 1947, la cual estableció la Comisión de Inversiones (a cargo de la Secretaría de Hacienda y

²⁶ Martínez Morales, Rafael I., *op. cit.*, p. 176.

Crédito Público) y el Proyecto de Inversiones del Gobierno Federal, encargado al Banco de México en 1948.

Por su parte, el presidente Ruiz Cortínez convirtió la Comisión de Inversiones en una dependencia directa del presidente. Con base en todos estos antecedentes, el presidente López Mateos expidió una nueva Ley de Secretarías y Departamentos de Estado (D.O. 24-XII-1958) y creó la Secretaría de la Presidencia, que quedaba encargada de la programación de inversiones y de la formulación del Plan General del Gasto Público y planes nacionales de desarrollo económico y social. Le asignó a las secretarías de Hacienda y Patrimonio Nacional las funciones de programación, presupuesto y control de las actividades de la administración pública federal”²⁷.

Cabe señalar que en 1930 se trataba principalmente de realizar un inventario regionalizado de recursos, para planear las obras públicas que requería la construcción de la infraestructura física, que apoyara el programa nacional.

Los planes adoptados desde entonces representaron avances importantes en el proceso y en las técnicas de planeación. En especial, el Plan Sexenal 1934-1940 permitió al Estado contar con una clara plataforma de orientación de los procesos de desarrollo.

A partir de entonces se avanzó más en la programación de inversiones que en un sistema integral de planeación. En el programa de Inversiones Públicas, 1954-1958 se utilizaron por primera vez las cuentas nacionales para fijar metas precisas de crecimiento, y se sujetó la inversión pública a un programa general de desarrollo.

El Plan de Acción Inmediata 1962- 1964 y el Plan de Desarrollo Económico y Social 1966- 1970 establecieron directrices para la inversión pública, y estímulos a la iniciativa privada por medio de marcos indicativos. Este último plan se complementó con el Programa de Inversiones Públicas 1966- 1970. En 1975 el Partido

²⁷ Moreno Rodríguez, Rodrigo, La Administración Pública Federal en México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 1980, p. 219.

Revolucionario Institucional elaboró el Plan Básico de Gobierno, que coadyuvó a fortalecer el proceso de planeación, al sistematizar sus bases políticas y articular las demandas populares.

Entre los principales logros se cuentan el haber dado los primeros pasos para la conformación de un sistema nacional de planeación y la formulación del Plan Global de Desarrollo 1980- 1982, así como de planes sectoriales y estatales. Estos esfuerzos y en particular el Plan Global, han merecido el reconocimiento de los expertos en planeación de las Naciones Unidas.

En este contexto, encontramos que el gobierno expidió la Ley de Planeación, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de enero de 1983, la cual menciona en su exposición de motivos lo siguiente:

“CÁMARA DE ORIGEN: CÁMARA DE DIPUTADOS

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

MÉXICO D. F., A 11 DE DICIEMBRE DE 1982.

INICIATIVA A LA LEY DE PLANEACIÓN

(...)

Durante la campaña política se nos hizo patente, en todo el país, la necesidad de consolidar un Sistema de Planeación. La comunidad se manifestó por la generación y aplicación de planes integrales, por un mayor orden y transparencia en el gobierno y por la existencia y la difusión de criterios claros de asignación de recursos, entre otras demandas. Por ello postulamos la planeación democrática como uno de los principios fundamentales de nuestro programa político, que a su vez propicie el logro de los otros propósitos.

Es en momentos de crisis cuando más se debe planear, para definir, con la participación social, las prioridades de asignación de recursos escasos y asegurar que los esfuerzos de corto plazo estén vinculados a los de largo plazo y converjan a la satisfacción de las demandas populares.

(...)

En síntesis, la complejidad de la sociedad mexicana, los desequilibrios en el orden internacional, la gravedad de la coyuntura y la magnitud de los retos

del País hacen imprescindible que se fortalezca la planeación como instrumento de transformación social y se le institucionalice en un Sistema Nacional de Planeación Democrática.

La práctica de la planeación no es nueva en México ni en el mundo, pero requiere adaptarse a las necesidades de cada lugar y momento (...)."

Con toda seguridad podemos afirmar que las funciones de planeación, programación y presupuestación, junto con la administración interna, constituyen el pivote, el eje que con el tiempo está dando coherencia, unidad, eficiencia y orientación al quehacer de la administración pública, que sin lugar a dudas es la modificación funcional más trascendente introducida por el nuevo derecho positivo mexicano.

La complejidad de las necesidades hizo con el tiempo que el gobierno no sólo planeara sus acciones para obtener mejores resultados, sino que se ocupara de los agentes que materializaban las atribuciones para el buen funcionamiento del Estado.

Precisamente, el maestro Eduardo Thomea Domínguez señala que "un Estado moderno, requiere de la planeación como requisito documental para obtener un grado de desarrollo económico y social, que permita programar el manejo óptimo de los recursos disponibles del país, adecuado a ello, se ha instrumentado el Servicio Civil de Carrera, para que en forma sistemática, justa, continua y dinámica aplique y coordine en su implantación de métodos de investigación social, los principios que le rigen y las técnicas más modernas que se han desarrollado en la capacitación y en materia de administración y economía. Todo ello con el fin de garantizar a cada individuo la realización de sus potencialidades y su contribución más eficaz al desarrollo cultural, social o económico del país, con este ensayo a partir de un análisis somero de las cuatro administraciones (Luis Echeverría Álvarez, José López Portillo, Miguel Madrid Hurtado, Carlos Salinas de Gortari, se manifestará a través de las vicisitudes que el Servicio Civil de Carrera ha tenido su efectividad, contemplado desde la óptica de su funcionalidad y aplicación señalando aciertos y errores, quedando a consideración de los interesados, el criterio que le permita distinguir las

bondades y prejuicios que el servicio civil de carrera ha impuesto desde su aparición”²⁸.

Específicamente, los últimos seis regímenes: (Luis Echeverría Álvarez (1970-1976), José López Portillo (1976-1982), Miguel de la Madrid Hurtado (1982-1988), Carlos Salinas de Gortari (1988-1994), Ernesto Zedillo Ponce de León (1994-2000) y Vicente Fox Quesada (2000-2006), han sido los que más esfuerzos han realizado para mejorar la función pública, a fin de adecuarla al cumplimiento de las tareas que en un número creciente ha venido desarrollando el aparato administrativo estatal, pero es en los últimos dos donde se aborda el tema del Servicio Civil de Carrera, objetivamente.

En este sentido, nos adentraremos en el segundo punto, el cual se refiere a la profesionalización de los servidores públicos, el cual se volvió un tema esencial en la planeación del Estado, durante los últimos cuatro periodos presidenciales.

En el gobierno de Miguel de la Madrid Hurtado se aplicó una política orientada a transformar las bases de la acumulación capitalista imperante. Con ella, la reorientación de la economía hacia el mercado externo prevaleció, se produjo la liberación comercial ingreso al General Agreement on Tariffs and Trade (GATT)–, se dio una apertura a la inversión extranjera. La privatización del sector paraestatal y la reestructuración productiva. Es inevitable señalar que es en los dos últimos rubros donde se observan las acciones que sobre política laboral se llevaron a cabo, abaratamiento del precio de la fuerza de trabajo y fomento de la incorporación de la mujer a las actividades económicas con objeto de amortiguar los efectos de la pauperización salarial sobre los trabajadores²⁹.

En materia de política salarial, se dio lo siguiente:

1. Los salarios de los trabajadores del sector central y de las paraestatales se homologaron con el mínimo, ya fuera por medio del tabulador general o por

²⁸ Thoema Domínguez, Eduardo, “El Proyecto de Investigación: El Servicio Civil de Carrera”, en el sitio de internet <http://www.monografías.com/trabajos12/civil/civil.shtml/>

²⁹ *Idem.*

medio de los convenios departamentales, trasladando la acción sindical por revisión salarial a la lucha por la retabulación y la homologación, hecho que desarticuló a los trabajadores y sus organizaciones sindicales, trasformándolas de fuerzas unitarias a fuerzas disgregadas por delegación, sección, departamento, categoría, nivel, con la política salarial de empleo, el Estado se propuso alcanzar tres objetivos:

A. Contener el incremento del desempleo abierto, custodiar los conflictos con origen en éste y aumentar la eficiencia y la productividad (Servicio Civil de Carrera), para tal fin se diseñaron y aplicaron el Programa de empleo de emergencia de 1983, Programas reguladores de empleo 1984-1985, aunque estos programas solo fueron paliativos no resolutivos.

B. Reorganizar la estructura ocupacional y las relaciones laborales en el sector central. El proceso duró tres años, el 6 de febrero de 1985 se anunció la cancelación de plazas de confianza, afectando cerca de 80,000 plazas. En julio del mismo año con la desaparición de un número importante de Subsecretarías, Coordinaciones Generales, Direcciones Generales y reducción de puestos de asesoría se suprimían otras 27,000 plazas de confianza y se reubicaron 23,000 puestos de base, más tarde seguirían los programas, jubilación, pensionarios y de renuncias voluntarias para reducir el gasto público, para reorganizar la administración estatal y para hacer eficiente la fuerza de trabajo.

Se pensaba así mismo que esta política de empleo funcionaría como medida de presión contra los sindicatos y como procedimiento de rediseño de la organización laboral para descentralizar y desconcentrar la fuerza sindical asentada en el Distrito Federal o disgregarla en las delegaciones, si es que no podía ser expulsada de este territorio.

C. Sanear las finanzas del Estado, reprivatizar o reconvertir implementando los despidos masivos al aplicarse en 1986-1988 el nuevo catálogo de puestos y el nuevo tabulador, se generalizaron los despidos del personal. Era la etapa de la regularización de puestos, del programa pensionatorio y el programa de renuncias voluntarias.

Por otro lado si la política laboral en el sector educativo también dejó sentir su dureza, específicamente se sintió gravemente en la reducción del financiamiento, se lleva a cabo un proceso de retabulación para establecer nacionalmente similares niveles de contención salarial y de prestaciones, se intentó la generalización de la Ley del Servicio Civil que afectaría derechos laborales y socavaría a los sindicatos, se insiste en arrojar a las burocracias administrativas. Una cláusula de exclusividad en la contratación a través de un estatuto de personal académico, impidiendo se establezca el concurso de oposición como única vía de la selección de este personal y evitando que los sindicatos jueguen un papel fiscalizador de este proceso³⁰.

En el mandato del presidente Carlos Salinas de Gortari se pusieron en marcha tres grandes procesos de modernización (económica, política y social) que dieron origen a la reforma del Estado.

El impacto global de estas modernizaciones iniciadas desde el sexenio de Miguel de la Madrid Hurtado, es lo que permitió afrontar que la Revolución Mexicana entrara a una tercera fase, la de modernización, misma que se continuó en el periodo de Carlos Salinas de Gortari. Las tareas básicas de la modernización administrativa se llevaron a cabo en la Dirección General del Servicio Civil, sufriendo dos modificaciones respecto al anterior sexenio (MMH):

1. La administración y el desarrollo del personal para el Servicio Civil de Carrera.
2. Las medidas de transformación de la administración pública a niveles global, sectorial e institucional en un marco de eficiencia y productividad.

Cabe recordar que en el mandato del presidente Carlos Salinas de Gortari se diseñó el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de mayo de 1989, el que resaltó la importancia de profesionalizar a los cuerpos policíacos, como se muestra a continuación:

³⁰ *Idem.*

“6. Acuerdo Nacional para el Mejoramiento Productivo del Nivel de Vida

(...)

6.2. Atención de las Demandas Prioritarias del Bienestar Social

(...)

6.2.9. Mejoramiento de las condiciones de vida en la Ciudad de México

(...)

La seguridad pública habrá de lograrse con firmeza, mediante el combate a la delincuencia, la vigilancia de los derechos humanos, la prevención del delito, y la mejora en la procuración de la justicia y la readaptación social. Se hará un esfuerzo concentrado en la profesionalización de los cuerpos policíacos y su capacitación, buscando alentar su reconocimiento social y una mejora en sus condiciones de vida. En la procuración de justicia, se avanzará en su efectiva descentralización, en la superación profesional y capacitación del personal, y se promoverá la actualización del Código Penal para el Distrito Federal”.

Con ello, se comenzó a poner atención en la necesidad no sólo de planear las acciones para mantener la seguridad pública sino en los agentes que se encargarían de dicha actividad.

Por su parte, con el presidente Ernesto Zedillo Ponce de León se introdujeron en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, publicado el 31 de mayo de 1995, las siguientes metas:

“2. Por un Estado de Derecho y un país de leyes

(...)

2.2. Objetivos

(...)

Crear las condiciones que permitan al Estado combatir de manera frontal y más eficiente la delincuencia organizada, con una mayor y mejor profesionalización de los cuerpos de seguridad pública, una mayor cooperación entre los tres niveles de gobierno y con otros países, y una amplia revisión del marco legal y las disposiciones penales aplicables a este tipo de delincuencia.

(...)

2.3. Estrategias y Líneas de Acción

2.3.1 Seguridad Pública

En cumplimiento del mandato constitucional y en atención al justo reclamo de la sociedad, el Plan Nacional de Desarrollo propone emprender una estrategia de fondo para proteger a los individuos y a la sociedad, combatir la delincuencia y fortalecer el orden público.

Para aplicarla con buen éxito es necesario administrar de manera eficaz y transparente las instituciones de seguridad pública y los recursos con que cuentan. Su marco de referencia son los objetivos de las reformas constitucionales de diciembre de 1994 y una política nacional que conciba a la seguridad pública como un derecho de todo individuo y una función de servicio, y a quienes la ejerzan, como servidores de la sociedad.

Dichas reformas ya establecen las bases para consolidar un Sistema Nacional de Seguridad Pública con las siguientes características: estándares nacionales de calidad en el servicio de la seguridad, creando una auténtica carrera policial sustentada en un régimen de prestaciones económicas y sociales congruente con la importancia y los riesgos de su labor; y mecanismos de coordinación entre los tres órdenes de gobierno, con respeto a la soberanía de los estados y a la autonomía de los municipios.

Para regular y poner en marcha el Sistema Nacional de Seguridad Pública, la iniciativa de ley correspondiente a la prestación y coordinación del servicio de seguridad pública habrá de someterse a la consideración del H. Congreso de la Unión.

Se promoverá la consolidación del proceso permanente de profesionalización de los recursos humanos de la seguridad pública, con el objeto de establecer niveles mínimos de calidad y eficiencia. Se creará, para tal efecto, el Centro Nacional de Formación Policial, que se integrará con planteles distribuidos regionalmente para la preparación de los reclutas de los cuerpos policiales preventivos y para los mandos de alta especialización.

Asimismo, se reglamentará y utilizará cabalmente el Registro Nacional de Servicios Policiales, como instrumento para tener un mejor control y aprovechamiento de los recursos humanos y una coordinación adecuada y eficaz.

Para alcanzar una coordinación policial eficiente, el Sistema Nacional de Seguridad Pública estará coordinado por un Consejo Nacional, responsable de concertar y coordinar políticas y acciones entre los tres órdenes de Gobierno.

Así, se establecerán o reforzarán convenios entre el Gobierno Federal, los estados y municipios, que prevean programas de capacitación, definición de procedimientos y metodologías para la ejecución de acciones conjuntas en la prevención de las conductas antisociales, así como modalidades de financiamiento conjunto. Además, se procurará la homologación de normas administrativas y operativas de la actuación policial.

En el mismo sentido, se habrá de integrar y sistematizar la información con que cuentan las instituciones de seguridad pública y su personal, para apoyar eficientemente las estrategias de acción y la toma de decisiones. Por ello habrá de crearse un Sistema de Información Policial moderno y confiable, que puedan consultar las autoridades federales, estatales y municipales. Dicho sistema contendrá información de delincuentes, bandas, formas delictivas y tipo de armamento de las organizaciones criminales.

En todo caso, es necesario hacer más transparentes las acciones de los cuerpos policiales para dar un buen servicio y generar una nueva imagen de la seguridad pública en México, con base en una administración eficaz y la participación ciudadana en las acciones de gobierno. En este sentido, es indispensable promover una más estrecha vinculación entre las autoridades competentes en la materia y los diversos grupos intermedios de la sociedad.

Para reforzar la seguridad que demandan los mexicanos, se impulsará una gran campaña de comunicación social que dé orientación a todos sobre medidas preventivas, sus derechos en caso de que sean víctimas de un

delito y la naturaleza e importancia de las funciones que desempeñan las instituciones encargadas de la seguridad pública. Esto exige la participación de muchas instituciones sociales: la familia, la escuela, la empresa, las organizaciones vecinales y comunitarias, así como los medios de comunicación.

Al mismo tiempo, deberán hacerse más eficientes los procedimientos de readaptación social para permitir la plena reincorporación a la sociedad de quienes han delinquido, con especial énfasis en el mejoramiento de la atención a los menores infractores. Se llevará a cabo, asimismo, una acción coordinada con las autoridades locales para mejorar las condiciones de los establecimientos de reclusión cuyas deficiencias atentan contra los derechos de los reclusos”.

Este Plan Nacional de Desarrollo puso énfasis, dentro de las líneas de estrategia y líneas de acción, a la seguridad pública, resaltando diversos aspectos, entre los que se encuentra la profesionalización de los cuerpos policíacos para responder a los reclamos sociales.

Resalta la importancia que tiene esta profesionalización dentro del Sistema Nacional de Seguridad Pública, que entre otras características se encuentra la creación de una auténtica carrera policial, apoyada por la capacitación necesaria brindada a estos servidores públicos, con el objeto de que se dé una nueva imagen de la seguridad pública en México.

Asimismo, este Plan Nacional de Desarrollo dispuso la profesionalización de los servidores públicos en general, y diferenció este tipo de profesionalización de la que sería aplicada a los cuerpos policíacos, como se muestra a continuación:

“3.9.2 Profesionalización de los servidores públicos

Un agente central de la reforma administrativa es el propio servidor público.

En los recursos humanos con que cuenta el gobierno reside el mayor

potencial para promover el cambio estructural y orientar eficazmente su sentido.

La profesionalización del servicio público permitirá dar continuidad a muchos programas de trabajo. Es necesario avanzar en la conformación de un servicio profesional de carrera que garantice que en la transición por el relevo en la titularidad de los poderes aprovechará la experiencia y los conocimientos del personal y que no interrumpirá el funcionamiento administrativo. De igual modo, un servicio de carrera debe facilitar la capacitación indispensable para el mejor desarrollo de cada función, la adaptación a los cambios estructurales y tecnológicos, y el desenvolvimiento de la iniciativa y creatividad que contribuya a un mejor servicio para la sociedad. Un servicio profesional de carrera deberá establecer, además, un código claro de ética del servidor público y promover esquemas de remuneración, promoción e incentivos basados en el mérito y la capacidad profesional.

Con base en las importantes experiencias con que ya cuenta el Gobierno de la República deberán determinarse las nuevas áreas de gobierno en las que se avanzará en la carrera civil. Durante la consulta popular para la elaboración de este Plan, la ciudadanía ha manifestado la conveniencia de que esas áreas incluyan a servidores a cargo de la seguridad pública y de los procesos judiciales y electorales. Será necesario estudiar los requisitos, alcances y niveles jerárquicos de la implantación del servicio profesional, en la inteligencia de que el objetivo de largo plazo debe ser que toda la administración pública cuente con un servicio de carrera.

La creación del servicio profesional de carrera entraña el reconocimiento de la importancia que tiene el trabajo del servidor público y asegura que su desempeño honesto y eficiente sea condición esencial para la permanencia en el empleo. Además, el servicio de carrera permitirá establecer normas claras para que el ascenso esté basado en la capacidad y el rendimiento profesional, y que el servicio público culmine con una jubilación digna y decorosa”.

2.2. Concepto

El servicio civil de carrera es la racionalización de todos los procesos de administración de personal al servicio del Estado, llevados a rango de ley a fin de garantizar su vigencia y aplicación permanente con el propósito de propiciar y fomentar en los trabajadores la realización de una auténtica carrera como servidores públicos.³¹

Se inserta dentro de la Administración Pública Federal como una estrategia fundamental que permitirá modernizar los sistemas de administración de personal teniendo siempre presente que es la acción cotidiana de los trabajadores al servicio del Estado lo que permite la consecución de los objetivos y metas del Gobierno Federal.

La fracción XIII del apartado B del artículo 123 constitucional, establece que:

“Artículo 123.- (...)

B) (...)

XIII.- (...)

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

“Siendo la primera vez que en la Constitución se incorpora una referencia a las corporaciones policiales, lo hace ahora para dignificar y enaltecer su función como un reconocimiento al servicio que prestan a la sociedad pero, también, resaltando características y cualidades del propio servicio, para promover que se preste de tal

³¹ *Idem.*

manera que sea útil y socialmente benéfico, sentando por vez primera las bases para un servicio profesional de carrera”³².

Cabe señalar, que las reformas publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 8 de marzo de 1999 a la Constitución, en su última parte del párrafo sexto del artículo 21, disponen que: *La actuación de las corporaciones policiales se regirá por los principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez.*

Por su parte, el Reglamento de la Policía Federal Preventiva, publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 26 de abril de 2000, establece que este sistema será llevado a cabo por la Comisión Civil de Carrera Policial, al establecer lo siguiente:

“Artículo 80.- La **Comisión del Servicio Civil de Carrera Policial** es el órgano colegiado a que se refiere la fracción III del artículo 13 de la Ley (de la Policía Federal Preventiva), y estará encargado de aplicar las disposiciones relativas al Servicio Civil de Carrera Policial”.

Al respecto, la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de abril del 2003, menciona que:

“Artículo 1.- La presente Ley tiene por objeto establecer las bases para la organización, funcionamiento y desarrollo del Sistema de Servicio Profesional de Carrera en las dependencias de la Administración Pública Federal Centralizada.

Las entidades del sector paraestatal previstas en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal podrán establecer sus propios sistemas de servicio profesional de carrera tomando como base los principios de la presente Ley.

³² Martínez Garnelo, Jesús, *op. cit.*, p. 178.

Artículo 2.- El Sistema de Servicio Profesional de Carrera es un mecanismo para garantizar la igualdad de oportunidades en el acceso a la función pública con base en el mérito y con el fin de impulsar el desarrollo de la función pública para beneficio de la sociedad.

El Sistema dependerá del titular del Poder Ejecutivo Federal, será dirigido por la Secretaría de la Función Pública y su operación estará a cargo de cada una de las dependencias de la Administración Pública.

Serán principios rectores de este Sistema: la legalidad, eficiencia, objetividad, calidad, imparcialidad, equidad y competencia por mérito”.

En esa virtud, el servicio civil de carrera, es un proceso mediante el cual los servidores públicos pueden ingresar, permanecer y desarrollarse profesionalmente dentro de la administración pública, cuyos fines primordiales son: a) Garantizar la estabilidad y la seguridad en el empleo; b) promover la responsabilidad, honradez, diligencia, eficiencia y eficacia en el desempeño de las funciones y en la óptima utilización de los recursos; c) fomentar la vocación del servicio; d) instrumentar la capacitación y profesionalización permanente de los integrantes de las instituciones gubernamentales, para asegurar la lealtad institucional en la prestación de los servicios y, sobre todo, e) garantizar a la sociedad, que la función pública del Estado, sea delegada en servidores públicos que se conduzcan con el más estricto apego a los principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez, a efecto de satisfacer las necesidades administrativas y sociales que exige la ciudadanía, lo cual genera confianza y continuidad en las instituciones, y promueve el bienestar colectivo.

2.3. Instancias relacionadas con la Comisión del Servicio Civil de Carrera Policial

El Reglamento de la Policía Federal Preventiva advierte en el artículo 10 que la Institución contará con tres órganos colegiados, a saber, un Consejo Directivo de Alto Mando, una Comisión de Honor y Justicia y una Comisión del Servicio Civil de Carrera Policial.

Por lo que hace al Consejo Directivo de Alto Mando, de acuerdo con el artículo mencionado en el párrafo que antecede, tendrá a su cargo la función de establecer las estrategias y políticas de funcionamiento de los otros dos órganos colegiados que hemos mencionado, así como de las unidades administrativas de la Institución contempladas en el artículo 9 del propio Reglamento en cuestión y finalmente tendrá la función de evaluar el desempeño de los mismos.

Curiosamente y como suele suceder en nuestra penosa legislación, el artículo 10 del Reglamento en estudio refiere que el Consejo Directivo de Alto Mando, órgano sumamente importante por las funciones que despliega, estará integrado conforme lo establezca el manual respectivo, sin que al efecto tenga existencia hoy en día ese “manual”, de esta forma, la consecuencia lógica de esta vergonzosa situación es la inexistencia física y jurídica de este órgano colegiado, pues es imposible atribuir y determinar consecuencias jurídicas de órganos que no existen, que no están integrados conforme a un ordenamiento jurídico vigente.

Ahora bien, la Comisión del Servicio Civil de Carrera Policial es la encargada del examen continuo de los requisitos de permanencia de los miembros de la corporación. Sin embargo, existen otros procedimientos desplegados por ciertos órganos de la Policía Federal Preventiva que mantienen íntima relación con la función desempeñada por la Comisión en estudio; dentro de estos procedimientos podemos citar a los desplegados por la Comisión de Honor y Justicia, los de la Dirección General de Control de Confianza, los de la Dirección General de Asuntos Internos y a los desplegados por el Órgano Interno de Control (SFP), mismos que a continuación abordaremos someramente.

2.3.1 Comisión de Honor y Justicia

La Comisión de Honor y Justicia es uno de los tres órganos colegiados con los que cuenta la Policía Federal Preventiva, tal y como se dijo en líneas anteriores; es el órgano encargado de instaurar los procedimientos administrativos a efecto de

determinar si se acreditó o no la existencia de infracciones o faltas a los deberes previstos en la Ley de la Policía Federal Preventiva y en el Reglamento de dicha Ley, por parte de los integrantes de la Institución; asimismo, está facultada esta Comisión para imponer las sanciones respectivas. Así lo establece el artículo 150 del Reglamento de la Policía Federal Preventiva:

“Artículo 150. La **Comisión de Honor y Justicia** es un órgano colegiado de carácter permanente encargado de conocer sobre infracciones o faltas a los deberes previstos en la ley, al presente reglamento o a los ordenamientos jurídicos derivados de este último, cometidas por los integrantes de la Institución, así como de imponer las sanciones correspondientes; tratándose de conductas probablemente constitutivas de delitos deberá hacerlas del conocimiento sin demora de la autoridad competente.”

Los parámetros para ubicar las funciones de esta Comisión los encontramos en la Ley de la Policía Federal Preventiva, en particular, en las siguientes disposiciones:

REGLAMENTO DE LA POLICÍA FEDERAL PREVENTIVA

Artículo 151.- La Comisión tendrá las funciones siguientes:

- I. Realizar el análisis de las infracciones cometidas por los integrantes de la Institución, escuchando en todo caso los argumentos del presunto infractor;
- II. Determinar la aplicación de sanciones a los infractores, de conformidad con la Ley y el presente reglamento, y
- III. Resolver el recurso de revocación que interpongan los integrantes de la Institución en contra de las resoluciones emitidas por la misma.

Es necesario recalcar que esta Comisión de Honor y Justicia únicamente tendrá ingerencia respecto de infracciones cometidas por los integrantes de la Institución a sus deberes previstos por la Ley de la Materia, su Reglamento o los ordenamientos derivados de éste; sin que ello implique evidentemente que la Comisión referida podrá establecer si existe responsabilidad administrativa en los

casos que se le presenten, pues como veremos más adelante, esta cuestión será de competencia exclusiva del Órgano Interno de Control de la Institución, pues es de señalarse que es requisito de permanencia en la Institución el no estar inhabilitado o suspendido, sanciones que están previstas en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, legislación propia de los procedimientos administrativos disciplinarios efectuados por el Órgano de Control Interno. De hecho, las funciones de la Comisión de Honor y Justicia se limitan a efectuar un acucioso análisis de las infracciones cometidas por los integrantes de la Institución, determinar en forma colegiada por mayoría simple de los miembros presentes en las sesiones, si es necesario aplicar una sanción y, en su caso, resolver los recursos de revocación previsto por el artículo 174 del Reglamento citado y que lleguen a interponer los integrantes de la Policía Federal Preventiva en contra de las determinaciones que llegue a emitir esta Comisión en ejercicio de estas facultades.

Tal y como se prevén en la Sección Tercera, artículos 162 a 173 del Reglamento en cuestión, el procedimiento ante la Comisión de Honor y Justicia está debidamente regulado, estableciéndose para estos efectos términos procedimentales, las autoridades ante quienes se va a desarrollar el procedimiento, así como las etapas del mismo.

En efecto, se establece en el artículo 162 del Reglamento de la Ley de la Policía Federal Preventiva que el procedimiento se inicia con la presentación de una solicitud fundada y motivada del titular de la Unidad Administrativa de Asuntos Internos; resalta el hecho de que dentro de este procedimiento administrativo, se debe cumplir con la garantía de audiencia prevista por el artículo 14 constitucional, pues se ha establecido que será citado el presunto infractor a una audiencia haciéndole saber la infracción que se le imputa, teniendo derecho a ofrecer pruebas, manifestar lo que a su derecho convenga, así como formular sus alegatos.

Destaca asimismo, la existencia de términos dentro del procedimiento, verbigracia, el hecho de que la audiencia deberá celebrarse dentro de un plazo no menor de cinco ni mayor de veinte días naturales posteriores a la recepción del expediente por parte del presidente de la Comisión, o el hecho de que la emisión de la

resolución definitiva deberá generarse dentro de un plazo de veinte días hábiles contados a partir del cierre de la instrucción, tal y como se establece en el artículo 169 del Reglamento que nos ocupa.

Finalmente, se establece cuál es la legislación supletoria para la tramitación de este procedimiento, que en el caso, lo constituye el Código Federal de Procedimientos Civiles.

Es de prístina importancia aclarar a modo de crítica que los procedimientos de baja instaurados por la Comisión de Honor y Justicia, se efectúan de igual forma que los realizados ante la Comisión del Servicio Civil de Carrera Policial, en el sentido de que ambos revisten el carácter de órganos colegiados, conformados por titulares de las diferentes unidades administrativas de la Policía Federal Preventiva; sin embargo, existe una diferencia clara entre ambos, ya que mientras el Reglamento de la Policía Federal Preventiva, establece para la Comisión de Honor y Justicia, términos procedimentales, las autoridades ante quienes se van a desarrollar y una legislación supletoria para la aplicación del procedimiento; para la Comisión del Servicio Civil de Carrera Policial, señala en el artículo 83, que será el Manual de Normas del Servicio Civil de Carrera Policial, el instrumento que establecerá los procedimientos que instrumentará dicha Comisión, sin embargo, este instrumento no existe.

2.3.2 Dirección General de Control de Confianza

La Dirección General de Control de Confianza forma parte de la Unidad de Desarrollo de la Policía Federal Preventiva, Unidad Administrativa Central que tiene dentro de sus múltiples funciones, la de supervisar y aplicar el sistema de evaluación integrado por los exámenes psicológicos, poligráficos, toxicológicos y de entorno socioeconómico a los integrantes atendiendo los perfiles de cada puesto. Sabemos que las metas prioritarias de la Policía Federal Preventiva son el combate a la delincuencia, corrupción e impunidad, poniendo énfasis en los delitos de mayor impacto social relacionados con la delincuencia, corrupción, impunidad, tráfico de personas indocumentadas, narcotráfico, tráfico de armas y terrorismo. En este orden

de ideas, para cumplir con estas metas, la Policía Federal Preventiva cuenta con áreas que son la base de actuación, de esta forma, es importante contar con una Unidad Administrativa encargada de hacer cumplir los lineamientos de la Ley y el Reglamento de la Policía Federal Preventiva para el buen desempeño de los integrantes de la Institución y la buena imagen de la misma.

Así pues, la Unidad de Desarrollo de la Policía Federal Preventiva pretende establecer y evaluar programas operativos, administrativos, permanentes y especiales en las unidades administrativas bajo su cargo (Dirección General de Control de Confianza y Dirección General de Asuntos Internos), mediante la implementación de estrategias de planeación que fortalezcan las acciones de selección, de evaluación para la permanencia, de investigación y de supervisión del personal de la Policía Federal Preventiva para coadyuvar en el desarrollo profesional y ético de los recursos humanos de la institución.³³

En este sentido, la Dirección General de Control de Confianza, parte integrante de la Unidad de Desarrollo, se encarga de aplicar materialmente los exámenes psicológicos, poligráficos, toxicológicos y de entorno socioeconómico a los integrantes de la Policía Federal Preventiva, así como remitir la información generada de esa aplicación de exámenes a la Comisión del Servicio Civil de Carrera Policial a efecto de tener un control efectivo de permanencia del personal de la Institución y, en su caso, poder realizar los procedimientos administrativos que materializa la Comisión del Servicio Civil de Carrera Policial; de hecho, la verificación del cumplimiento de los requisitos de permanencia se realiza a través de un acucioso análisis de los expedientes administrativos y de operación de los integrantes de la Institución, así como las evaluaciones a que hemos hecho referencia, las cuales se aplicarán cada dos años por lo menos o bien cuando así lo determine la Comisión del Servicio Civil de Carrera Policial a la Dirección en estudio, quien deberá rendir un informe respecto de los resultados de la aplicación de estos exámenes a efecto de que se integren conclusiones y se determine si es conveniente iniciar un procedimiento administrativo para definir su permanencia en la Policía Federal Preventiva.

³³ Datos tomados del sitio en internet <http://www.ssp.gob.mx.html/>

2.3.3 Dirección General de Asuntos Internos

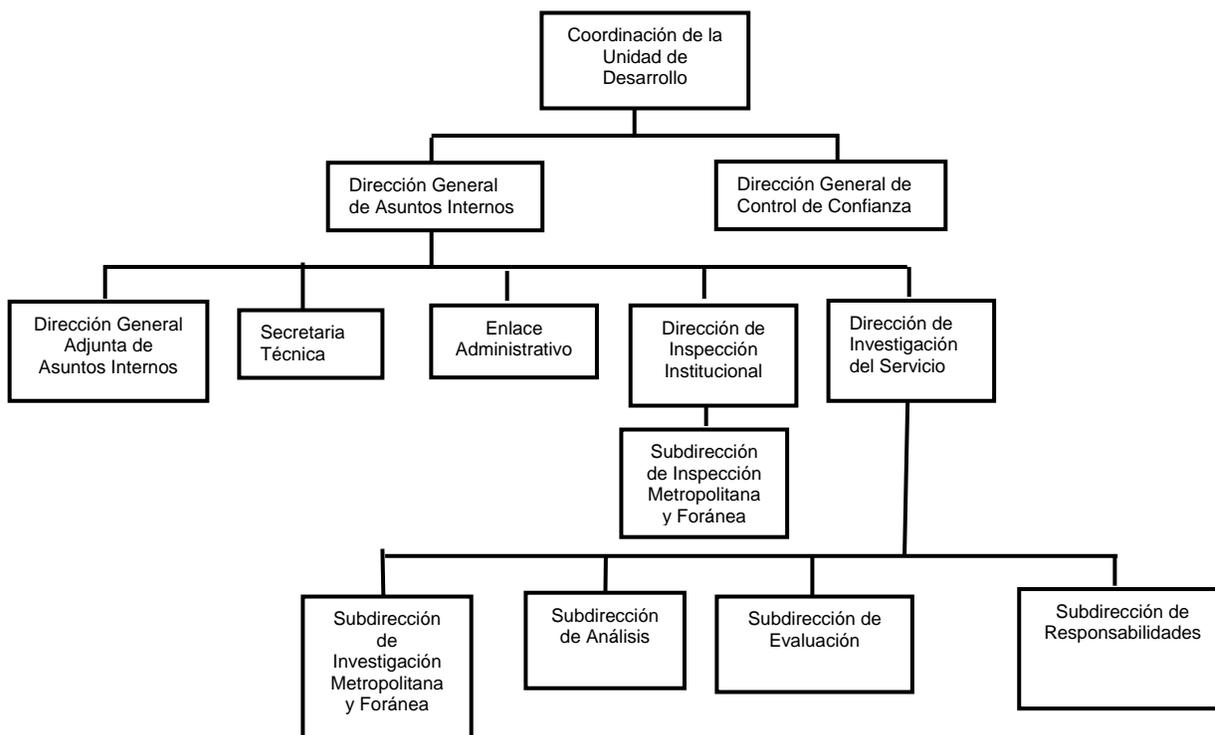
Al igual que la Dirección General de Control de Confianza, la Dirección General de Asuntos Internos forma parte de la Unidad de Desarrollo de la Policía Federal Preventiva, Unidad Administrativa Central. En abril del año 2000, con la publicación del Reglamento de la Policía Federal Preventiva se da inicio a la actuación plena de la Dirección General de Asuntos Internos, la cual implementa diversos programas enfocados a mantener los controles disciplinarios con la realización de inspecciones operativo-administrativas y de investigaciones acuciosas de quejas y denuncias de las conductas de los servidores públicos adscritos a las diversas áreas que conforman la Institución.

Así pues, la Dirección General de Asuntos Internos, recibe quejas y denuncias a través de diferentes instancias como es el Centro Nacional de Atención Ciudadana, vía Telefónica, de manera directa; o bien el ciudadano se presenta en las instalaciones de esta Unidad Administrativa.

La misión de la Dirección General de Asuntos Internos es establecer los mecanismos que permitan desarrollar un procedimiento eficaz de las presuntas irregularidades cometidas por miembros de la Institución; para que en su caso se solicite el inicio de procedimiento disciplinario, o lo que en derecho corresponda, a efecto de salvaguardar la imagen de la Policía Federal Preventiva ante la sociedad. Con ello, esta Dirección se concretiza como un área administrativa encargada del cumplimiento de las disposiciones legales obligatorias a todos los integrantes de la Policía Federal Preventiva; así como todas aquellas disposiciones que rigen los principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez, en que está basada la actuación de la Institución en estudio. A mayor abundamiento, la Dirección General de Asuntos Internos está encargada de realizar una investigación con base en la información que le remiten las distintas áreas administrativas de la Institución, integrando los expedientes administrativos y de operación de los integrantes de la Policía Federal Preventiva, determinando si es procedente remitir esos expedientes a la Comisión de Honor y Justicia, a la Comisión del Servicio Civil de Carrera Policial, o

bien, darlos por concluidos al no existir elementos suficientes para la remisión y eventual integración de procedimientos administrativos por parte de las dos Comisiones antes aludidas.

La Dirección General de Asuntos Internos depende de la Coordinación de la Unidad de Desarrollo. Por lo que hace a su estructura e integración, está compuesta por una Dirección General Adjunta de Asuntos Internos, una Secretaría Técnica, un Enlace Administrativo, una Dirección de Inspección Institucional y una Dirección de Investigación del Servicio; de las dos últimas dependen cinco Subdirecciones, de las cuales cuatro de ellas son dependientes de la Dirección de Investigación del Servicio y de la Dirección de Inspección Institucional sólo depende la Subdirección de Inspección Metropolitana y Foránea, como se aprecia en el siguiente esquema:



Dentro de las funciones específicas de la Dirección General de Asuntos Internos están las de dirigir la realización de investigaciones sobre el personal de la Policía Federal Preventiva, de manera selectiva y en cualquiera de sus áreas, a fin de garantizar su debida actuación conforme a los programas establecidos; coordinar los sistemas de recepción, atención, investigación y resolución oportuna de las quejas y

denuncias presentadas, en la que se encuentren relacionados los integrantes de la corporación, conforme a los ordenamientos legales; establecer los mecanismos de orientación legal e información a los ciudadanos y servidores públicos que presenten quejas o denuncias en contra de integrantes de la Policía Federal Preventiva y establecer programas de inspección e investigación de las Direcciones de Investigación del Servicio y de la Dirección de Inspección Institucional dependientes de la Dirección General de Asuntos Internos.

Por su parte, la Dirección de Inspección Institucional tiene como objetivo el planear y coordinar el programa de inspecciones para supervisar que la actuación de los servidores públicos sea apegada a la normatividad institucional, vigilando su desenvolvimiento en el trabajo, así como su conducta y comportamiento dentro y fuera de la Institución. Sus funciones se centran en coordinar las inspecciones de manera selectiva sobre el personal de la Policía Federal Preventiva en cualquiera de sus unidades administrativas, a fin de garantizar su debida actuación conforme a los programas establecidos; dirigir y aprobar la realización de nuevas metodologías estratégicas necesarias para su incorporación a las unidades administrativas responsables de coordinar la ejecución de la inspección y supervisar y promover la elaboración de procedimientos, normas y reglamentos en materia de inspección al personal de la Policía Federal Preventiva.

La Dirección General Adjunta de Asuntos Internos tiene como objetivo el contribuir con la Dirección General de Asuntos Internos, en la investigación administrativa de las quejas que presenten los ciudadanos, en contra de los integrantes de la Institución, a fin de preservar la buena imagen de la Policía Federal Preventiva. Sus funciones son dirigir la realización del análisis jurídico de los asuntos canalizados para determinar la procedencia o improcedencia de las quejas que presentan los ciudadanos o servidores públicos de la Policía Federal Preventiva; tramitar el pago de las deudas de carácter civil que tienen los integrantes de la Policía Federal Preventiva, así como hacer cumplir el programa permanente de abatimiento de quejas y denuncias en contra de integrantes de la Policía Federal Preventiva.

Finalmente, la Dirección de Investigación tiene como objetivos el dirigir el seguimiento de las investigaciones de quejas y denuncias presentadas en contra de

elementos de la Policía Federal Preventiva, de acuerdo a los procedimientos administrativos conducentes que permitan sustentar ante las autoridades competentes internas o externas, al fincamiento o deslinde de responsabilidades. Sus funciones son las de dirigir la realización de investigaciones sobre el personal de la Policía Federal Preventiva, de manera selectiva en cualquiera de sus áreas, a fin de garantizar su debida actuación conforme a marco legal aplicable; instruir, ejecutar y supervisar las órdenes de investigación, cuando se vean involucrados elementos en activo como consecuencia de quejas y denuncias recibidas; verificar la eficiencia y eficacia de la aplicación de los programas de investigación para la prevención de la corrupción en la Policía Federal Preventiva; dirigir el seguimiento de los expedientes turnados al personal adscrito a esta área.³⁴

2.3.4 Órgano Interno de Control

El Órgano Interno de Control en la Policía Federal Preventiva está regulado en el artículo 24 del Reglamento de dicha Institución; el procedimiento administrativo disciplinario que realiza la Contraloría Interna deberá desarrollarse considerando la información que en su caso le hagan llegar diversas unidades administrativas, así como la Comisión del Servicio Civil de Carrera Policial.

Este Órgano Interno de Control, como veremos en el Capítulo Cuarto de esta investigación, estará encargado de realizar los procedimientos administrativos disciplinarios, los cuales esencialmente consisten en determinar la existencia de la ilegalidad de un acto emitido o ejecutado por un servidor público en ejercicio de sus funciones como autoridad o bien, determinar si en su actuación no hubo lealtad, imparcialidad, honestidad y eficiencia, de tal suerte que sea factible fincarle así una responsabilidad de tipo administrativa a ese servidor público, sancionándolo en términos de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos; es decir, se coordina la información que se haga llegar de otras unidades administrativas de la Policía Federal Preventiva y se supervisa y da seguimiento a las

³⁴ *Ibidem*

denuncias y quejas que se lleguen a presentar, con el fin de investigar y fincar responsabilidades e imponer las sanciones respectivas, así como calificar y constituir los pliegos de responsabilidades, pero siempre en términos de la Ley citada.

Huelga decir que este procedimiento administrativo es autónomo e independiente de cualquier otro procedimiento que se le siga al servidor público respectivo, sin embargo, estos procedimientos administrativos disciplinarios serán integrados también con aquella información que en su caso se llegue a generar por parte de las diversas unidades administrativas de la Institución en estudio, incluyendo por supuesto a la Comisión del Servicio Civil de Carrera Policial.

2.4. Atribuciones

La Comisión del Servicio Civil de Carrera Policial tiene diversas atribuciones relacionadas con

“Artículo 56.- La **Comisión del Servicio Civil de Carrera Policial**, conocerá y resolverá sobre el ingreso de los aspirantes a la Institución. Acordado favorablemente dicho ingreso, el Comisionado expedirá los nombramientos o constancias de grado correspondientes”.

“Artículo 71.- La **Comisión del Servicio Civil de Carrera Policial** podrá, por necesidades del servicio, determinar el cambio de los integrantes de una división a otra; de una división a un servicio; de un servicio a otro, y de un servicio a una división, sin perjuicio de los derechos escalafonarios que correspondan.

Cuando los cambios a que se refiere el párrafo anterior sean solicitados por los integrantes y la **Comisión del Servicio Civil de Carrera Policial** los acuerde favorablemente, se asignará el último lugar en el escalafón y categoría jerárquica que les corresponda.

“Artículo 81.- Entre las funciones de dicha **Comisión** están las siguientes:

- I. Aprobar los lineamientos, mecanismos, y procedimientos para regular los procesos de reclutamiento, selección, permanencia y promoción;
- II. Evaluar la formación, capacitación, adiestramiento, desarrollo, actualización, las sanciones aplicadas y los méritos de los integrantes a fin de determinar quiénes cumplen con los requisitos para ser promovidos;
- III. Verificar el cumplimiento de los requisitos de permanencia de los integrantes;
- IV. Aprobar los lineamientos, mecanismos y procedimientos para el otorgamiento de estímulos a los integrantes;
- V. Resolver, de acuerdo a las necesidades y disponibilidades presupuestales de la Institución, la reubicación de los integrantes;
- VI. Proponer las reformas necesarias a los ordenamientos jurídicos que regulan el servicio civil de carrera policial;
- VII. Conocer y resolver sobre el otorgamiento de constancias de grado y estímulos a los integrantes, de conformidad con el manual respectivo;
- VIII. Proponer e instrumentar los sistemas de desarrollo integral y planeación de carrera del personal de la Institución;
- IX. Conocer y resolver las controversias que se susciten en materia de servicio civil de carrera policial;
- X. Informar al Consejo Directivo del Alto Mando, aquellos aspectos del servicio civil de carrera policial que por su importancia lo requieran;
- XI. Establecer los comités del servicio civil de carrera policial que sean necesarios, de acuerdo al tema o actividad a desarrollar, supervisando su actuación;
- XII. Resolver sobre los procedimientos de bajas relativos a la separación del servicio por renuncia, muerte o jubilación de los integrantes, así como por el incumplimiento de los requisitos de permanencia que señala la ley, el presente reglamento y el manual correspondiente, y
- XIII. Las demás que le señalen las disposiciones legales aplicables”.

La Comisión del Servicio Civil de Carrera Policial, a través del Comité de Reclutamiento, Selección e Ingreso, efectúa una constante revisión de los lineamientos, mecanismos y procedimientos de reclutamiento y selección de personal a efecto de que un Comité de Ingreso los coordine por medio de centros de formación y capacitación policial. La elección del personal que haya acreditado el reclutamiento

se efectuará a través de evaluaciones de distinta naturaleza, dependiendo de las funciones que los seleccionados pretendan desarrollar dentro de la Institución; de esta manera, el Comité de Reclutamiento, Selección e Ingreso elabora un programa de evaluación de candidatos y verifica que los criterios de selección sean aplicados adecuadamente por la Dirección General de Control de Confianza de la Institución, dependiente de la Unidad de Desarrollo, en especial los exámenes de entorno socioeconómico, psicológicos, toxicológicos y poligráficos, mismos que serán aplicados periódicamente al personal de la Institución para efectos de su permanencia. Asimismo, la Comisión del Servicio Civil de Carrera Policial, a través del Comité de Promociones evalúa la formación, capacitación, adiestramiento, desarrollo, actualización, sanciones aplicadas y los méritos de los integrantes de la Institución a efecto de determinar quiénes cumplen con los requisitos para ser promovidos. La Comisión convocará al procedimiento de promoción cuando existan vacantes en las diversas jerarquías y escalafones de la estructura institucional y se elaborarán los exámenes académicos, proporcionará temarios y bibliografías previamente analizados por el Comité de Promociones y Régimen de Estímulos; al término de cada promoción se realiza una actualización del escalafón por parte del Estado Mayor para posteriores procesos de promoción. Así también, el Comité de Promociones y Régimen de Estímulos analiza y aprueba los mecanismos y procedimientos para el otorgamiento de estímulos a los integrantes de la Institución con el objetivo de fortalecer el servicio civil de carrera al generar una sana competitividad entre los integrantes, fomentar la calidad de las funciones desempeñadas e incrementar las posibilidades de promoción.

Por otra parte, se ha establecido como función de la Comisión del Servicio Civil de Carrera Policial el resolver sobre la reubicación de los integrantes de la Institución a través de un procedimiento que inicia con la evaluación de esta posibilidad de reubicación por parte del titular de la Unidad Administrativa a la que pertenezca la persona que pretende su reubicación; la Comisión en estudio ordenará al Comité de Conclusión del Servicio la revisión y evaluación de las solicitudes de cambio de división o servicio, debiendo turnar esa evaluación de nueva cuenta a la Comisión del Servicio Civil de Carrera Policial quien resolverá el caso respectivo, de manera que si

es procedente la reubicación, ordenará al Estado Mayor que proponga las plazas a ocupar.

Otra de las funciones de la Comisión que nos ocupa lo constituye el instrumentar los sistemas de desarrollo integral y planeación de carrera del personal de la Institución mediante un esquema proporcional y equitativo de remuneraciones y prestaciones, promoviendo en el personal la responsabilidad, honradez, diligencia, eficiencia y eficacia en el desempeño de sus funciones, apoyando la promoción a través de la constante capacitación y adiestramiento.

Asimismo, la Comisión en estudio resolverá las controversias que se susciten en materia de servicio civil de carrera policial y que lleguen a plantear los integrantes de la Institución por violación a los derechos previstos en la Ley y Reglamento de la Materia en estudio; en caso de una controversia de esta naturaleza, la Comisión se auxiliará de los Comités o Unidades Administrativas que estime necesarias para realizar las investigaciones en torno a la inconformidad y resolver lo que considere prudente.

La Comisión del Servicio Civil de Carrera tiene la obligación de informar al Consejo Directivo de Alto Mando aquellos aspectos del servicio civil de carrera policial que por su importancia lo requieran, pues este Consejo se encargará de tomar las medidas necesarias para solventar las eventuales necesidades de la propia Comisión en relación directa con las funciones que hemos descrito en forma somera a lo largo de estas líneas; asimismo, la Comisión tendrá la función de conformar los comités del servicio civil de carrera policial que sean necesarios, supervisando su actuación. Estos comités se integran en el seno de la Comisión a fin de que operen ordinariamente por el período de un año o el tiempo que dure el ejercicio de las fases del Servicio Civil que les compete. Entre los comités que tiene a su cargo la Comisión se encuentran el Comité de Reclutamiento, el de Permanencia, el de Promociones y Régimen de Estímulos, el de Conclusión del Servicio y el de Elaboración de Procedimientos e Instructivos.

Otra función destacada que desarrolla la Comisión en estudio es la de resolver los procedimientos de bajas relativos a la separación del servicio por renuncia, muerte

o jubilación de los integrantes, así como por el incumplimiento de los requisitos de permanencia que señala la ley, el reglamento y el manual correspondiente, destacándose para efectos de nuestra investigación específicamente los procedimientos de baja relativos al incumplimiento de los requisitos de permanencia, pues es de prístina importancia advertir que en la práctica profesional que he desempeñado en la Comisión del Servicio Civil de Carrera Policial de la Policía Federal Preventiva, las demás funciones que hemos descrito en líneas anteriores, por lo general no se llevan a cabo toda vez que el área la conformamos sólo siete personas, siendo la carga de trabajo enorme y el tiempo limitado, aún en los casos de los trámites de aquellos asuntos de baja por incumplimiento de los requisitos de permanencia.

Ahora bien, quedó claro que la Comisión del Servicio Civil de Carrera Policial tiene facultades para determinar el cambio de los integrantes de la Institución de una división a otra; de una división a un servicio; de un servicio a otro, y de un servicio a una división, sin perjuicio de los derechos escalafonarios que correspondan.

También es importante precisar que con fundamento en lo dispuesto por el artículo 38 del Reglamento de la Policía Federal Preventiva, en relación a la naturaleza de las funciones que desempeñen los miembros de la Institución que nos ocupa, éstos se agruparán en divisiones y servicios, los cuales deberán cumplir con los programas de capacitación y adiestramiento para poder acceder a una promoción o un ascenso; de lo anterior podemos deducir que una división consiste en una unidad de regimiento homogéneo con funciones mucho muy específicas y especiales encaminadas a fases operativas, como lo es, verbigracia, la seguridad por regiones, fuerzas de apoyo en acciones concretas, centros de inteligencia preventiva, entre otras, así se ha establecido en el artículo 39, fracción I, que advierte lo siguiente:

“Artículo 39.- Las divisiones y servicios se clasifican a su vez, de acuerdo a las funciones y desarrollo profesional de sus integrantes, en:

I. Divisiones:

- A. Inteligencia para la Prevención,
- B. Fuerzas Federales de Apoyo, y

C. Seguridad Regional;
(...)"

En contraste con las divisiones, los servicios son unidades administrativas encaminadas a satisfacer determinados aspectos de logística que toda Institución debe tener para su correcto funcionamiento. Al respecto, el propio artículo 39 antes citado, en su fracción II, advierte cuáles serán considerados como servicios, atendiendo por supuesto a las funciones que se lleguen a desempeñar:

"Artículo 39.-

I.

(...)

II. Servicios:

A. Ingenieros,

B. Comunicaciones,

C. Jurídicos,

D. Aéreos,

E. Sanidad,

F. Transportes,

G. Docencia,

H. Vinculación y Comunicación Social,

I. Supervisión Interna,

J. Administrativos e Intendencia,

K. Cultura física,

L. Músicos,

M. Trabajo Social, y

N. Los demás necesarios para el buen funcionamiento de la Institución."

Estos aspectos que hemos mencionado son de gran importancia para determinar el sistema de escalafón que va a imperar en la Policía Federal Preventiva, por ello los artículos 68 y 96 del Reglamento de la Institución en comento establecen lo siguiente:

"Artículo 68.- Se considera escalafón a la relación que contiene a todos los integrantes de la Institución, y los ordena en forma descendente de acuerdo a

su categoría, jerarquía, división, servicio, antigüedad y demás elementos pertinentes.

(...)

“Artículo 96.- Las jornadas de servicio serán de acuerdo a las necesidades de cada unidad administrativa con las modalidades que para cada división o servicio se establezcan en el manual correspondiente.”

Ahora bien, por lo que respecta a la baja en la Policía Federal Preventiva de los elementos que componen la misma, el artículo 126 del Reglamento de la Institución, dispone:

“Artículo 126. La baja de la Institución es la separación definitiva el servicio activo por lo supuestos siguientes:

I. Resolución de la Comisión (de Honor y Justicia), o

II. Resolución de la Comisión del Servicio Civil de Carrera Policial.”

En este tenor, es de vital importancia referir, que cuando un integrante es separado del servicio activo en la Institución, ya sea que pertenezcan a una división o a un servicio, no existe una distinción clara y específica en cuanto a las causales para instaurar un procedimiento administrativo, aun y cuando las funciones que desempeñen sean distintas, en razón de que pertenecen a una institución encargada de la seguridad pública, lo que conlleva a que su actuación se rija por los principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez.

Lo anterior cobra fuerza, si se toma en cuenta, que el servicio civil de carrera va encaminando no solo a miembros de instituciones policíacas, sino también a regular al personal administrativo en lo referente a su ingreso, promoción y permanencia, así como la profesionalización de éstos, creando así la carrera administrativa.

No es óbice a lo anterior, el que el personal de servicios no realice funciones encaminadas a la seguridad pública, sino como se refirió en líneas anteriores, sus funciones satisfacen determinados aspectos de logística que toda Institución debe

tener para su correcto funcionamiento; sin embargo, las mismas enriquecen y mejoran la gestión del gobierno, cuya finalidad es lograr que el funcionamiento de éstos sea eficaz y eficiente para satisfacer las necesidades administrativas y sociales que exige la ciudadanía.

Por tanto, la profesionalización de los servidores públicos favorece el óptimo desarrollo del aparato gubernamental, trayendo consigo un beneficio social, al propiciar el mejoramiento administrativo y la prestación eficaz y eficiente del servicio público, lo cual genera confianza y continuidad en las instituciones y promueve el bienestar colectivo, logrando así resultados positivos y alentadores en el desempeño de la función pública, cuyo fin es que el servidor público pueda aspirar a la permanencia y asensos en el cargo como reconocimiento a su capacidad y preparación.

CAPÍTULO III

PROCEDIMIENTOS SEGUIDOS ANTE LA COMISIÓN DEL SERVICIO CIVIL DE CARRERA POLICIAL

3. 1 Fundamento constitucional y legal

De todos aquellos aspectos que conforman el sistema nacional de seguridad pública, adquiere especial importancia el relativo a la profesionalización permanente de los cuerpos policiales así como la constante evaluación de su desempeño como servidores públicos de seguridad pública nacional.

La trascendencia de la carrera policial es evidente, sin embargo, como un mero apunte se debe señalar que el servicio civil de carrera no debería quedar limitado a instituciones policiales, tal y como lo señaló en su oportunidad el doctor Jorge Carpizo al argüir lo siguiente:

“(…) Lo único que expreso es que ellos quienes son igualmente aplicables al Ministerio Público y en esta parte de la reforma no hay mención expresa a esa institución; sin embargo, interpretando los preceptos de la reforma respecto al sistema nacional de seguridad pública, en la ley federal, o en una específica, que regulará los diversos asuntos de este rubro, indudablemente que cabe todo lo relacionado con la carrera y la profesionalización del Agente del Ministerio Público Federal, que incluso para los fines que se buscan, quizás sea más importante que la propia carrera policial, porque por orden constitucional el agente policial debe de actuar bajo la vigilancia y supervisión del Agente del Ministerio Público.”³⁵

El sistema nacional de seguridad pública abarca incluso los procedimientos de evaluación permanente del desempeño profesional de los cuerpos policiales, incluyendo por supuesto a la Policía Federal Preventiva; el objetivo es crear un

³⁵ Carpizo, Jorge. Ministerio Público y Sistema Nacional de Seguridad Pública. Boletín Mexicano de Derecho Comparado, año XXVIII, número 82, enero-abril, México, 1995, p.p. 381 y 382.

sistema integral de servicio civil de carrera policial sustentado en un régimen de prestaciones económicas y sociales en estrecha relación con las actividades que desempeñen y el grado de importancia y riesgo de su labor.

En esta tesitura, el penúltimo párrafo del artículo 21 constitucional señala lo siguiente:

“Artículo 21.- (...)

La seguridad pública es una función de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, en las respectivas competencias que esta Constitución señala. **La actuación de las instituciones policiales se regirá por los principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez.**

La Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios se coordinarán, en los términos que la ley señale, para establecer un sistema nacional de seguridad pública.”

(El énfasis es nuestro)

Asimismo, el parámetro legal de este sistema de profesionalización de los cuerpos policiales emana del artículo 73, fracción XXIII, de nuestra Carta Magna, el cual establece lo siguiente:

“Artículo 73.- El Congreso tiene facultad:

(...)

XXIII.- Para expedir leyes que establezcan las bases de coordinación entre la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, en materia de seguridad pública; así como para la organización y funcionamiento, el ingreso, selección, promoción y reconocimiento de los integrantes de las instituciones de seguridad pública en el ámbito federal;

(...)”

En estrecha relación a los numerales antes transcritos, el artículo 123, Apartado B, fracciones VII, VIII, IX y XIII, de la Constitución, señala lo siguiente:

“Artículo 123: Toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil; al efecto, se promoverán la creación de empleos y la organización social para el trabajo, conforme a la ley.

El Congreso de la Unión, sin contravenir a las bases siguientes, deberá expedir leyes sobre el trabajo, las cuales regirán:

A. (...)

B. Entre los Poderes de la Unión, el Gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores:

I. (...)

VII. La designación del personal se hará mediante sistemas que permitan apreciar los conocimientos y aptitudes de los aspirantes. El Estado organizará escuelas de administración pública;

VIII. Los trabajadores gozarán de derechos de escalafón a fin de que los ascensos se otorguen en función de los conocimientos, aptitudes y antigüedad. En igualdad de condiciones, tendrá prioridad quien represente la única fuente de ingreso en su familia;

IX. Los trabajadores solo podrán ser suspendidos o cesados por causa justificada, en los términos que fije la ley;

(...)

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

Los miembros de las instituciones policiales de los municipios, entidades federativas, del Distrito Federal, así como de la Federación, podrán ser removidos de su cargo si no cumplen con los requisitos que las leyes vigentes en el momento de la remoción señalen para permanecer en dichas instituciones, sin que proceda su reinstalación o restitución, cualquiera que sea el juicio o medio de defensa para combatir la remoción y, en su caso, sólo procederá la indemnización.

(...)”

De lo antes expuesto, hemos advertido que a efecto de garantizar el correcto funcionamiento del sistema nacional de seguridad pública, se instaurarán procedimientos de evaluación permanente del desempeño profesional de los cuerpos policiales, que en el caso de la Policía Federal Preventiva, se realiza a través de una Comisión que evidentemente tiene a su cargo todo lo relativo al servicio civil de carrera policial; la importancia de un control de capacitación de las fuerzas policiales es tal que su vulnerabilidad implicaría un detrimento del funcionamiento del régimen constitucional de la policía y la milicia, tal y como lo aducen Pedro Noguero Consuegra y Carmen Rascón Gasca al realizar algunas reflexiones sobre la seguridad pública:

“Algunas medidas que se estiman necesarias para mejorar el funcionamiento del Régimen Constitucional de la Policía y la Milicia:

(...)

d) Una real y verdadera capacitación del personal para que cumpla cabalmente con sus funciones, presupone estar a cargo de capacitadores expertos en sus materias.

(...)

Lo anterior nos lleva a la necesidad de construir un orden jurídico idóneo. Buscar y lograr el ejercicio cabal de la función pública.”³⁶

Los procedimientos a que nos hemos referido deben cumplir con el principio de legalidad ante esa constante exigencia de que los actos emitidos por la Administración Pública a través del procedimiento administrativo se ajusten a las directrices contempladas por la Ley con el objetivo de lograr que el acto sea válido y eficaz. Así las cosas, la legalidad de los actos administrativos constituye una garantía individual consagrada en los artículos 14 y 16 constitucionales, disposiciones que contemplan las garantías de audiencia y legalidad, respectivamente, pues los procedimientos son el medio por el que los afectados conocen el acto y le permiten comprobar si éste

³⁶ Noguero Consuegra, Pedro y Rascón Gasca, Rosa. Reflexiones Sobre Orden Público, Seguridad Nacional, Seguridad Interior y Seguridad Pública. Revista Jurídica de Petróleos Mexicanos, números 145-146, julio-agosto, 2000, México, p. 46.

cumple o no con las formalidades antes mencionadas a fin de obtener su validez y eficacia jurídicas; es desde esta perspectiva que los procedimientos seguidos ante la Comisión del Servicio Civil de Carrera Policial de la Policía Federal Preventiva, deban ser una expresión de la garantía de audiencia a favor del sujeto pasivo, consagrada en el artículo 14, párrafo segundo de nuestra Ley Fundamental, mismo que señala:

“Artículo 14.- (...)

Nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho.
(...)”

Finalmente, es de señalarse que los procedimientos tramitados ante la Comisión en estudio constituyen un conjunto de actos de autoridad que desembocan en resoluciones y como tales, deben cumplir con lo estipulado en la garantía de legalidad contenida en el artículo 16 constitucional, por lo que esa resolución debe ser emitida por la autoridad competente y en forma escrita donde se funde y motive el sentido de la determinación, pues es en este momento cuando puede surgir un conflicto de intereses en sentido estricto entre el sujeto pasivo del procedimiento y la Administración Pública. El artículo constitucional en comento señala:

“Artículo 16.- Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento.
(...)”

Por lo que se refiere al fundamento legal de los procedimientos seguidos ante la Comisión del Servicio Civil de Carrera Policial, éste lo ubicamos en el Capítulo IV de la Ley de la Policía Federal Preventiva publicada en el Diario Oficial de la Federación el 4 de enero de 1999, artículos 13, 14 y 15, mismos que señalan textualmente lo siguiente:

“CAPÍTULO IV

Del Servicio Civil de Carrera Policial

Artículo 13.- El servicio civil de carrera de la Policía Federal Preventiva se regirá por las normas siguientes:

- I. La Policía Federal Preventiva deberá consultar los antecedentes de cualquier aspirante en el Registro Nacional de Personal de Seguridad Pública antes de que autorice su ingreso a la institución;
- II. En la Policía Federal Preventiva sólo permanecerán aquellos integrantes que cursen y aprueben los programas de formación y actualización;
- III. Los méritos de los miembros de la institución serán evaluados por una instancia colegiada, encargada de determinar las promociones y verificar que se cumplan los requisitos de permanencia, en la cual participen representantes de los elementos policiales de la institución;
- IV. El reglamento establecerá los criterios para la promoción de los miembros de la Policía Federal Preventiva que deberán ser, al menos, los resultados obtenidos en los programas de formación y actualización, los méritos demostrados en el desempeño de sus funciones y sus aptitudes de mando y liderazgo;
- V. El reglamento establecerá un régimen de estímulos y previsión social que corresponda a las funciones de los miembros de la Policía Federal Preventiva, y
- VI. Las sanciones de amonestación, suspensión, remoción o cese que se apliquen a los miembros de la Policía Federal Preventiva, así como el procedimiento para su determinación, estarán contenidas en el reglamento, el cual establecerá que las mismas serán juzgadas y aplicadas por una instancia colegiada, en la cual participen representantes de los elementos policiales de la institución. En el

procedimiento de aplicación de sanciones se salvaguardará en todo tiempo la garantía de audiencia.

Los demás requisitos y procedimientos para la selección, ingreso, formación, capacitación, adiestramiento, desarrollo, actualización, permanencia y promoción de los miembros de la institución serán establecidos en las disposiciones reglamentarias.

Artículo 14.- Para ingresar o permanecer en la Policía Federal Preventiva se requiere:

- I. Ser ciudadano mexicano por nacimiento que no tenga otra nacionalidad, en pleno ejercicio de sus derechos políticos y civiles;
- II. Ser de notoria buena conducta, no haber sido condenado por sentencia irrevocable por delito doloso, ni estar sujeto a proceso penal;
- III. Acreditar que ha concluido, por lo menos, los estudios correspondientes a la enseñanza media superior o equivalente;
- IV. Aprobar el concurso de ingreso y los cursos de formación inicial o básica;
- V. Contar con los requisitos de edad y el perfil físico, médico y de personalidad que el Reglamento establezca;
- VI. Abstenerse de hacer uso ilícito de sustancias psicotrópicas, estupefacientes u otras que produzcan efectos similares, ni padecer alcoholismo y someterse a los exámenes periódicos que determine el Comisionado para comprobar el no uso de este tipo de sustancias;
- VII. No estar suspendido o inhabilitado, ni haber sido destituido por resolución firme como servidor público, y
- VIII. Cumplir con los deberes establecidos en el artículo 12 de esta Ley.

Artículo 15.- Los miembros de la Policía Federal Preventiva que dejen de cumplir con cualquiera de los requisitos de ingreso o de permanencia

señalados en esta Ley, serán removidos de su cargo y dejarán de prestar sus servicios en la institución policial.”

Ahora bien, el Reglamento de la Policía Federal Preventiva el cual fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 26 de abril de 2000 y que abrogó el Reglamento Interior de la Policía Federal de Caminos y Puertos, establece entre otros aspectos, la estructura, funciones y atribuciones de las Unidades Administrativas y los diversos procedimientos de los Órganos Colegiados de la Policía Federal Preventiva, entre los que destaca la Comisión del Servicio Civil de Carrera Policial y los procedimientos que lleva a cabo. Este Cuerpo Colegiado está regulado por el Título Tercero del Reglamento en estudio y tiene a su cargo la tramitación de los procedimientos de reclutamiento, selección, ingreso, permanencia, promoción, estímulos y conclusión de los servicios de los integrantes de la Policía Federal Preventiva; al respecto conviene citar en la parte que nos interesa los artículos 81 y 83 del Reglamento que nos ocupa, mismos que son del tenor siguiente:

“Artículo 81.- Entre las funciones de dicha Comisión están las siguientes:

I. Aprobar los lineamientos, mecanismos, y procedimientos para regular los procesos de reclutamiento, selección, permanencia y promoción;

II. Evaluar la formación, capacitación, adiestramiento, desarrollo, actualización, las sanciones aplicadas y los méritos de los integrantes a fin de determinar quiénes cumplieron con los requisitos para ser promovidos;

(...)

IX. Conocer y resolver las controversias que se susciten en materia de servicio civil de carrera policial;

(...)

XII. Resolver sobre los procedimientos de bajas relativos a la separación del servicio por renuncia, muerte o jubilación de los integrantes, así como por el incumplimiento de los requisitos de permanencia que señala la ley, el presente reglamento y el manual correspondiente, y

(...)

Artículo 83.- El Manual de Normas del Servicio Civil de Carrera Policial establecerá:

I. Los requisitos específicos relativos a cada una de las actividades que integran el sistema integral del servicio civil de carrera policial;

II. Los procedimientos que instrumentarán la Comisión del Servicio Civil de Carrera Policial y sus comités;

III. La creación y funcionamiento de los grupos de trabajo que se requieran para realizar tareas específicas relacionadas con sus facultades;

IV. Las edades, los perfiles físico, médico y de personalidad de quienes deseen ingresar a los Centros de Formación y Capacitación Policial del Instituto;

V. Las edades los perfiles físico, médico y de personalidad para el ingreso y la permanencia de los integrantes;

VI. Los elementos del escalafón y la forma en que serán considerados para las promociones;

VII. Los requisitos, la forma y términos del otorgamiento de cualquier estímulo, y

VIII. Los procedimientos relativos a la separación del servicio por renuncia, muerte, jubilación o incumplimiento de los requisitos de permanencia de los integrantes.

(...)"

Ahora bien, es de prístina importancia aclarar que hoy en día el Manual de Normas del Servicio Civil de Carrera Policial a que hace referencia el Reglamento de la Policía Federal Preventiva, no ha sido expedido ni publicado en el Diario Oficial de la Federación a efecto de que tenga existencia jurídica y por supuesto vigencia.

3. 2 Naturaleza formal y material

Los procedimientos que se tramitan ante la Comisión del Servicio Civil de Carrera Policial en estudio tienen una naturaleza formal y materialmente administrativa, pues son procedimientos propios de una función que "... el Estado realiza bajo un orden jurídico, y que consiste en la ejecución de actos materiales o de actos que determinan situaciones jurídicas para casos individuales."³⁷

En efecto, la función administrativa constituye una exteriorización de la voluntad por parte de esta Comisión a través de la ejecución de actos tanto materiales como jurídicos, estos últimos denominados actos administrativos.

Recordemos que los actos administrativos son actos jurídicos que expresan la voluntad de la Administración Pública en forma unilateral a través de los cuales se crean, modifican, reconocen, transmiten o se extinguen, de forma directa o indirecta, derechos y obligaciones a cargo de un gobernado o grupo de gobernados en particular y uno o varios órganos de la administración pública, a efecto de satisfacer las necesidades fundamentales de la colectividad, y la forma de exteriorizar ese acto administrativo es a través del llamado procedimiento administrativo, que es el conjunto de trámites y formalidades establecidas por la Ley para crear el acto administrativo.

Respecto al acto administrativo Andrés Serra Rojas advierte:

"... Un acto jurídico, de derecho público, que emana de la Administración pública, sometido al Derecho administrativo, cuya naturaleza no es normativa, esto es, no pretende normar conductas sino que constituye una decisión ejecutoria y no contenciosa en razón de una potestad administrativa, por lo que es una declaración unilateral, ejecutiva que emana de una autoridad administrativa en el ejercicio de la función administrativa que produce una situación jurídica concreta al crear, reconocer, modificar, transmitir o extinguir una situación jurídica subjetiva con el propósito de satisfacer un interés general."³⁸

³⁷ Fraga, Gabino, op, cit., p. 63.

³⁸ Serra Rojas, Andrés. Derecho Administrativo. Primer Curso. 19^a ed. Porrúa, México, 1998, pp. 240 y 241

En este orden de ideas, formalmente los procedimientos que lleva a cabo la Comisión del Servicio Civil de Carrera Policial tienen una naturaleza administrativa pues son procedimientos efectuados por un órgano colegiado que forma parte de una entidad administrativa como lo es la Policía Federal Preventiva, institución que depende de una Secretaría de Estado como lo es la Secretaría de Seguridad Pública, formando parte así de la Administración Pública Centralizada en términos de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Como es posible observar, este criterio formal que hemos utilizado para ubicar la naturaleza jurídica de los procedimientos tramitados por la Comisión que nos ocupa, atiende a las características propias de dicho órgano, esto es, a la naturaleza jurídica que tiene la Comisión del Servicio Civil de Carrera Policial.

Desde el punto de vista material, los procedimientos que realiza la Comisión en estudio son de una naturaleza también administrativa pues constituyen un conjunto de trámites y formalidades ordenados cuyo objetivo primordial es la creación de un acto administrativo, determinando así sus requisitos, su antecedente y su fundamento, criterios torales que otorgan su perfeccionamiento y condicionan su validez.

El criterio material utilizado se refiere a la esencia misma que conllevan los procedimientos efectuados por la Comisión del Servicio Civil de Carrera Policial de la Policía Federal Preventiva, que es ni más ni menos que la creación de actos administrativos; cabe aclarar aquí que el procedimiento administrativo no constituye un proceso puesto que el proceso es una vía legal a través de la cual las personas que se sientan afectadas en sus derechos por la emisión o ejecución de un acto o resolución administrativa pueden demandar justicia ante los Tribunales a fin de resolver una controversia administrativa, esto es, un conflicto originado por un acto o resolución administrativa que se reputa ilegal. Esta diferencia entre procedimiento administrativo y proceso administrativo es de especial importancia ya que podemos confirmar que los procedimientos que realiza la Comisión en estudio no constituyen procedimientos materialmente jurisdiccionales, al no dirimirse ninguna controversia, en estricto sentido, entre los miembros de la Policía Federal Preventiva y los órganos que la conforman, tal y como veremos más adelante en el desarrollo de este capítulo.

A este respecto podemos citar las palabras de Alcalá Zamora, quien nos ilustra al respecto:

“El proceso aparecerá así como un medio jurídico para la dilucidación jurisdiccional de una pretensión litigiosa (...) El proceso se caracteriza por su finalidad jurisdiccional compositiva del litigio, mientras que el procedimiento (...) se reduce a ser una coordinación de actos en marcha, relacionados o ligados entre sí por la unidad del efecto jurídico final, que puede ser el de un proceso o el de una fase o fragmento suyo (...)”³⁹

Con estos parámetros podemos asegurar que en los procedimientos tramitados por la Comisión que nos ocupa no existe ese esquema tripartito característico del proceso en donde podemos identificar a las partes con intereses opuestos (litigio) y a un juzgador ante quien se exponen las pretensiones en ese litigio a fin de resolverlo a través de una serie de pasos o procedimientos encaminados a descubrir la verdad sobre los hechos litigiosos, aspectos que obviamente no encontramos en los procedimientos administrativos en estudio.

3.3 Normativa supletoria

Por lo que se refiere a la normatividad aplicable a todos los procedimientos administrativos que lleva a cabo la Comisión del Servicio Civil de Carrera Policial, el artículo 83 del Reglamento de la Policía Federal Preventiva señala lo siguiente:

“Artículo 83.- El Manual de Normas del Servicio Civil de Carrera Policial establecerá:

- I. Los requisitos específicos relativos a cada una de las actividades que integran el sistema integral del servicio civil de carrera policial;
- II. Los procedimientos que instrumentarán la Comisión del Servicio Civil de Carrera Policial y sus comités;

³⁹ ALCALÁ Zamora Y Castillo, Niceto. Proceso, Autocomposición y Defensa. 3ª ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. México, 1991. p.p. 112 y 116

III. La creación y funcionamiento de los grupos de trabajo que se requieran para realizar tareas específicas relacionadas con sus facultades;

IV. a VII. (...)

VIII. Los procedimientos relativos a la separación del servicio por renuncia, muerte, jubilación o incumplimiento de los requisitos de permanencia de los integrantes.”

De la anterior transcripción podemos observar que el Reglamento nos remite a un Manual de Normas del Servicio Civil de Carrera Policial a fin de que en él se regulen los procedimientos que deberá llevar a cabo la Comisión del Servicio Civil de Carrera Policial y sus respectivos comités, en especial para efectos de nuestra investigación, los procedimientos relativos a la separación del servicio por incumplimiento de los requisitos de permanencia de los integrantes de la Policía Federal Preventiva.

Ahora bien, en líneas anteriores habíamos anticipado que el referido Manual, a la fecha, no ha sido publicado en el Diario Oficial de la Federación y por lo tanto no ha entrado en vigor, de esta forma, los procedimientos que ha llevado a cabo la Comisión del Servicio Civil de Carrera Policial y sus comités no han tenido un sustento jurídico en su desarrollo o tramitación, es decir, no existe un ordenamiento jurídico que establezca los pormenores de dichos procedimientos administrativos a fin de que el sujeto pasivo de los mismos tenga la seguridad jurídica de que se están llevando a cabo en estricto acatamiento a las disposiciones que los regulan. Esta situación nos obliga evidentemente a señalar que no existe normatividad supletoria aplicable a estos procedimientos, pues ni si quiera existe una normatividad ordinaria, propia y específica que aborde su tramitación, aspecto éste que retomaremos en el siguiente apartado.

3. 4. Casos prácticos

En este apartado examinaremos en forma particular los procedimientos administrativos efectuados por la Comisión del Servicio Civil de Carrera Policial

relativos a la separación del servicio por incumplimiento de los requisitos de permanencia de los integrantes de la Policía Federal Preventiva, con el fin de evidenciar los vicios que presentan estos procedimientos derivados de la falta de un ordenamiento jurídico propio que establezca de forma sencilla y puntual los pasos que la Comisión debe agotar para iniciar, desarrollar y culminar los procedimientos que tiene a su cargo de acuerdo a su competencia material.

Previo al inicio de los procedimientos administrativos de separación del servicio por incumplimiento de los requisitos de permanencia de los integrantes de la Policía Federal Preventiva, el Director General de Asuntos Jurídicos de la Policía Federal Preventiva emite un dictamen de procedencia a través del cual, con fundamento en lo dispuesto por el artículo 22, fracción X, del Reglamento de la Policía Federal Preventiva, remite a la Comisión del Servicio Civil de Carrera Policial el cuaderno de antecedentes que previamente integró la Unidad de Desarrollo, a través de la Dirección General de Control de Confianza o bien, en su caso, de la Dirección General de Asuntos Internos, dependiendo del asunto que se trate. En este cuaderno de antecedentes se detalla la verificación de los requisitos de permanencia a que hace alusión el legislador en la Ley de la Policía Federal Preventiva y a la que fue sometido el integrante de la Institución que nos ocupa, de tal suerte que las conclusiones asentadas en el cuaderno de antecedentes pueden versar sobre la aplicación de los exámenes psicológicos, toxicológicos y poligráficos realizados por la Dirección General de Control de Confianza, o bien, pueden versar sobre la investigación efectuada por la Dirección General de Asuntos Internos, ambas dependientes de la Unidad de Desarrollo, con base en la información que les remite las distintas áreas administrativas de la Institución.

En este sentido, si de estas conclusiones se desprende un presunto incumplimiento de los requisitos de permanencia, las constancias se remiten a la Comisión del Servicio Civil de Carrera para que inicie un procedimiento administrativo de baja a fin de determinar si se acredita o no ese incumplimiento por parte del integrante de la Institución sujeto a los exámenes o a las investigaciones aludidas.

Una vez recibidas las constancias del cuaderno de antecedentes por parte de la Comisión del Servicio Civil de Carrera, el Pleno de ésta emite un acuerdo en el que se

ordena integrar el expediente respectivo, así como el inicio del procedimiento administrativo de baja a fin de determinar si se actualizan las violaciones a los requisitos de permanencia de acuerdo con las investigaciones y exámenes efectuados por la Unidad de Desarrollo de la propia Institución y que se señalen, en su caso, en el cuaderno de antecedentes.

Precisamente en el acuerdo de inicio del procedimiento administrativo ubicamos la primera violación al principio de legalidad que debe imperar en todos los actos y resoluciones de las autoridades administrativas y que constituye el aspecto medular en la delimitación del poder de la Administración Pública en la esfera jurídica de los particulares, lo que se traduce en una verdadera garantía de índole constitucional; un principio que se funda en la noción de exigencia del Estado contemporáneo de preservar la legalidad de la actuación administrativa bajo el sometimiento de las autoridades administrativas a las leyes emanadas del Poder Legislativo, por ser éstas la fuente directa de la validez de su actuación, así pues la función del principio de legalidad consiste en pretender que todo el ámbito estatal esté presidido por normas jurídicas, lo cual evidentemente implica que la actividad desarrollada por todos los órganos de la Administración Pública se ajusten a la letra de las leyes. Es de insistir en el hecho de que este principio de legalidad es una indudable exigencia en el sentido de que los actos emitidos por la Administración Pública a través del procedimiento administrativo, se ajusten a las directrices contempladas por la Ley con el objetivo de lograr que el acto sea válido y eficaz, pero también se traduce en una obligación para los órganos del Estado de cumplir con esas directrices al momento de externar su voluntad a través de la emisión de un acto administrativo.

Bajo esta noción, el Pleno de la Comisión del Servicio Civil de Carrera Policial al emitir el acuerdo de inicio del procedimiento en estudio no señala el fundamento legal que sustente tal actuación, asimismo, no se precisan las disposiciones en las que el Pleno sustente su competencia material y territorial para poder iniciar un procedimiento de esta naturaleza, así como la eventual falta de acreditación de la representación y suplencia de los titulares integrantes del referido Pleno.

Ahora bien, la Comisión en estudio pretende salvaguardar la garantía de audiencia del sujeto pasivo del procedimiento, misma que está consagrada en el artículo 14, párrafo segundo, de nuestra Ley Fundamental, señalando en el acuerdo de inicio que con fundamento en esa disposición constitucional se ordena el emplazamiento respectivo a fin de que comparezca a una audiencia de pruebas y alegatos, sin embargo, no existe una disposición de una Ley ordinaria (jerárquicamente inferior a la Constitución) que reglamente dicha garantía de audiencia, es decir, hay un vacío legal evidente que pone en peligro la seguridad jurídica de los integrantes de la Policía Federal Preventiva que sean sujetos de este tipo de procedimientos, aspecto que se traduce en una clara violación a los artículos 14, segundo párrafo y 16, párrafo primero de la Carta Magna.

Esta legalidad de la que hablamos implica que el acuerdo de inicio del procedimiento de baja por incumplimiento de los requisitos de permanencia emitido por el Pleno de la Comisión del Servicio Civil de Carrera Policial, sea exteriorizado a través de un mandamiento escrito por una autoridad administrativa competente (la competencia de un órgano se refiere a las facultades que la Ley le otorga para ejercer sus atribuciones), en el que se funde y motive debidamente la causa legal del procedimiento administrativo; esto se explica sencillamente por el hecho de que este procedimiento es el medio por el que el particular conoce el acto y le permite comprobar si éste cumple o no con las formalidades antes mencionadas a fin de obtener su validez y eficacia jurídica, de tal suerte que se configure el principio general de derecho constitucional que establece que las autoridades sólo pueden hacer lo que la Ley les permita.

Cabe decir que la legalidad de los actos de la Administración Pública constituyen una necesidad social de primer orden que se traduce en una obligación ineludible para los órganos del Estado de someter sus actos a la letra del legislador y, consecuentemente, la legalidad de este tipo de actos se traduce en un derecho de carácter constitucional contemplado en el artículo 16, primer párrafo, de la Norma Fundamental conformando las garantías de seguridad jurídica y legalidad que ya hemos transcrito.

A mayor abundamiento, el Pleno de la Comisión del Servicio Civil de Carrera de la Policía Federal Preventiva con la emisión del acuerdo de inicio del procedimiento que nos ocupa, comete una violación a los artículos 14, segundo párrafo y 16, primer párrafo de la Constitución Política, ya que en dicho proveído se señala, sin fundamento legal alguno, que se celebrará la audiencia de pruebas y alegatos en el lugar, fecha y hora que se precise en el acta de notificación que se le practique al sujeto pasivo del procedimiento y se establece para ello un parámetro temporal que ha de mediar entre el emplazamiento y la audiencia, indicando que el plazo entre ambos deberá ser de cuarenta y ocho horas posteriores a la práctica del emplazamiento, en el que deberá comparecer de manera personal o acompañado de su abogado o persona de su confianza, con el objeto de que ofrezca pruebas, las que deberán calificarse para su admisión y desahogo en la misma audiencia; asimismo, podrá oponer defensas, excepciones, presentar sus alegatos y manifestar lo que a su derecho convenga, requiriéndole para que señale domicilio para oír y recibir notificaciones y designe personas autorizadas para ello, apercibiéndole para que en caso de no hacerlo se le tendrá por precluído su derecho para tal efecto.

No existe pues una base jurídica, una *ratio legis* que justifique el hecho de que la audiencia se celebre dentro de las cuarenta y ocho horas posteriores a la práctica del emplazamiento, es decir, se fija una base temporal para que el sujeto pasivo prepare su defensa, sin embargo, no hay una razón jurídica que justifique esta situación. Imaginemos que la audiencia se llegue a celebrar en un plazo de veinticuatro horas posteriores al emplazamiento y no dentro de las cuarenta y ocho horas a que hace alusión el acuerdo de inicio del procedimiento, en este supuesto ¿se actualizaría una violación al procedimiento? Es indispensable para contestar esta pregunta el tener presente que en este supuesto no existe una Ley ordinaria o reglamento u otro ordenamiento de carácter general que regule los pormenores del procedimiento administrativo en estudio, esto es, se pueden presentar múltiples anomalías o contradicciones durante el desarrollo del procedimiento sin que ello represente una violación legal, pues sencillamente no existe una ley que regule dicho procedimiento y por lógica, no puede haber violación a una Ley que jurídicamente no existe, esto es, existe una violación constitucional como ya lo anticipamos pero de

ninguna forma habrá violación legal ante la inexistencia de un parámetro jurídicamente válido que permita a un eventual juzgador de legalidad determinar si existieron violaciones al procedimiento que hayan afectado las defensas del particular y que hayan trascendido al resultado del fallo en fase administrativa.

No olvidemos que cuando un acto de autoridad se emite de oficio, como se actualiza en la especie, es necesario que se encuentre debidamente fundado y motivado, es decir, que la autoridad administrativa señale los artículos en que se basa para su emisión, así como las disposiciones que le confieran competencia material y territorial para tal efecto, además es necesario que precise los motivos por los cuales se emite el acto, siendo necesario que exista una correlación entre la fundamentación y motivación, lo cual evidentemente no se da en el acuerdo de inicio del procedimiento en estudio por las circunstancias que anteriormente hemos apuntado.

Resalta asimismo el hecho de que sin fundamento alguno el Pleno de la Comisión faculta en el acuerdo de inicio del procedimiento, al Director de la Ayudantía y al Vocal de Asuntos Jurídicos de la misma Comisión para acordar las promociones de trámite, y al último para realizar las certificaciones necesarias y al personal adscrito a la Dirección de la Ayudantía adscrito a la Dirección General de Asuntos Jurídicos de la Institución para realizar las notificaciones y diligencias que sean necesarias para la integración del procedimiento en cuestión, así como fijar la hora y fecha de la audiencia de pruebas y alegatos en el mencionado procedimiento.

Ahora bien, la audiencia de pruebas y alegatos se desarrolla con fundamento en lo dispuesto por el artículo 14 constitucional, sin embargo, naturalmente al no existir el Manual de Normas del Servicio Civil de Carrera Policial a que hace referencia el Reglamento de la Policía Federal Preventiva en el artículo 83, la autoridad administrativa no funda su competencia material y territorial, ni mucho menos fundamenta el procedimiento que está llevando a cabo y aún más, se procede a calificar (admisión y desechamiento) y desahogar pruebas ofrecidas por el sujeto pasivo del procedimiento sin establecer el fundamento legal para tal efecto.

De este modo, existe una falta absoluta de fundamentación y motivación respecto de la valoración de las pruebas que hayan sido admitidas, teniendo para ello

la autoridad una total y absoluta libertad para decidir categóricamente qué pruebas son admitidas y cuáles no, sin expresar razonamiento lógico-jurídico alguno y sin establecer los dispositivos legales aplicables para su admisión y desechamiento, así como para otorgarles valor probatorio dejando en estado de indefensión al sujeto pasivo al actuar la autoridad administrativa sin ninguna restricción, circunstancia que adquiere trascendencia puesto que es una fase de instrucción a través de la cual se aportan datos y conocimientos a fin de probar los hechos en virtud de los cuales se debe pronunciar la resolución que defina el procedimiento.

Ante esta falta de legislación directamente aplicable al procedimiento que nos ocupa, o en su caso una legislación supletoria, no se tiene la certeza jurídica de si serán admitidas todo tipo de pruebas o solamente aquellas que por su naturaleza se consideren necesarias para desvirtuar los hechos que se le han imputado al sujeto pasivo; no se tiene tampoco la certeza de si se admiten los informes que eventualmente pudieran rendir las autoridades por escrito. De esta manera, el sujeto pasivo del procedimiento queda a merced de la autoridad administrativa actuante, existiendo de facto y no de derecho la circunstancia de que la carga de la prueba corresponde al sujeto pasivo del procedimiento.

La audiencia de desahogo de pruebas es tramitada por personal de la Dirección de la Ayudantía de la Comisión, adscrito a la Dirección General de Asuntos Jurídicos de la Policía Federal Preventiva, quienes son autorizados por el Pleno de la Comisión, sin que para ese efecto se señale en el acta respectiva el fundamento legal que sustente esta autorización y aún más, no se anexa al expediente el oficio en el que conste que fueron nombrados y autorizados por los Titulares integrantes de la Comisión, tampoco se anexa el acta de sesión debidamente firmada por dichos Titulares en la cual se tengan por designados a los representantes para poder actuar válidamente en el procedimiento, de esta manera, las determinaciones emitidas durante el procedimiento son expedidas por funcionarios carentes de legitimidad; en esta audiencia el desahogo de pruebas queda a la libre consideración de la autoridad actuante, siendo notorios los apercibimientos que se lleguen a decretar sin estar sustentados en fundamento legal alguno, la fijación de los días para el desahogo de determinadas pruebas tales como las periciales, testimoniales, etcétera.

Asimismo, es de destacarse que en la audiencia de desahogo de pruebas la autoridad administrativa, sin fundamento legal, otorga a discreción término para formular alegatos, de manera que con alegatos o sin ellos el período probatorio y la instrucción quedan cerrados y se remiten las constancias del expediente administrativo al Pleno de la Comisión a efecto de que se dicte la resolución definitiva.

Como es de suponerse, ante la carencia de un ordenamiento que regule en forma específica y concreta el procedimiento que hemos analizado, el Pleno de la Comisión del Servicio Civil de Carrera Policial al emitir la resolución definitiva hará notoria la violación al principio de legalidad al momento de resolver la cuestión que se le planteé.

En efecto, al momento de valorar las pruebas que se hayan admitido y desahogado durante el procedimiento, el Pleno de la Comisión no tendrá base legal para otorgar valor probatorio a las mismas a fin de concluir si se acreditaron o no los hechos que se hayan imputado al sujeto pasivo y por los cuales se le pretenda dar de baja por incumplimiento a los requisitos de permanencia en la Policía Federal Preventiva. Lo mismo ocurrirá con la valoración de las excepciones y defensas que haya hecho valer el sujeto pasivo, así como con las constancias que las autoridades respectivas hayan exhibido en el procedimiento a efecto de acreditar la violación a los requisitos de permanencia.

Así las cosas, la autoridad no podrá fundar y motivar su determinación pues no habrá un parámetro jurídicamente válido para constatar si se respetaron las formalidades esenciales del procedimiento administrativo que garanticen una oportuna defensa, esto es, no solamente es indispensable que exista una notificación de inicio del procedimiento, la oportunidad de ofrecer y desahogar pruebas, la oportunidad de alegar y la emisión de una resolución que dirima las cuestiones surgidas de los hechos controvertidos, sino que además es necesario que exista un fundamento legal en el cual descansa y se desarrollen estos requisitos que conforman la garantía consagrada en el artículo 14 de la Ley Fundamental, pues es necesario que se garantice el sometimiento de la actuación de los órganos del Estado, en particular los

de carácter administrativo, a la legalidad y permitir que los particulares tengan a su alcance diversos medios para generar su revisión, con lo cual el parámetro de este sistema de derecho lo constituye evidentemente la Ley, insistiendo en el hecho de que el principio de legalidad es un derecho de los particulares de exigir que los actos emitidos por la Administración Pública a través del procedimiento administrativo se ajusten a las directrices contempladas por la Ley con el objetivo de lograr que el acto sea válido y eficaz, extremo que se traduce en una obligación para los órganos del Estado de cumplir con esas directrices al momento de externar su voluntad a través de la emisión de un acto administrativo, tal y como podremos apreciar en el siguiente apartado en donde abordaremos algunos criterios sustentados por nuestro máximo Tribunal.

3.5 Criterios judiciales

Los criterios emitidos por el Poder Judicial de la Federación que a continuación citaremos, nos darán el panorama completo respecto de la importancia que implica el hecho de que los actos que lleguen a emitir o ejecutar todas las autoridades y en especial, las de carácter administrativo, cumplan con los requisitos que establecen las leyes para ello, es decir, que se cumpla cabalmente con el principio de legalidad tal y como bien lo apunta el maestro Genaro David Góngora Pimentel al hablar acerca de esta necesidad de que "... todo el ámbito estatal esté presidido por normas jurídicas, que el poder estatal, la actividad desarrollada por éste se ajusten a prescripciones legales"⁴⁰. Sin lugar a dudas todos estos criterios han contribuido en forma importante a fin de poder entender, interpretar y aplicar el principio de legalidad a que hemos hecho referencia en el presente apartado en estrecha relación con la garantía de audiencia y legalidad previstas en los artículos 14 y 16 constitucionales, respectivamente.

Al respecto, el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, en la Tesis I.3o.C.52 K, consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su

⁴⁰ GÓNGORA Pimentel, Genaro David. El Estado de Derecho en México, Revista Lex, Difusión y Análisis, 3ª Época, año III, número 15, septiembre de 1996, Coahuila, México, p. 16.

Gaceta, Novena Época, Tomo XVII, Abril de 2003, página 1050, señaló que la emisión de todo acto de molestia necesariamente debe reunir tres requisitos mínimos, según se establece en el artículo 16 constitucional, los cuales versan en que **se exprese por escrito y contenga la firma original o autógrafa del respectivo funcionario; que provenga de autoridad competente y que en los documentos escritos en los que se exprese, se funde y motive la causa legal del procedimiento.** En tales condiciones el objetivo de estos requisitos es el que exista certeza sobre la existencia del acto de molestia a fin de que el afectado pueda conocer con precisión de cuál autoridad proviene, así como su contenido y sus consecuencias; la exigencia de fundamentación consiste en el deber que tiene la autoridad de expresar, en el mandamiento escrito, los preceptos legales que regulen el hecho y las consecuencias jurídicas que pretenda imponer el acto de autoridad, presupuesto que tiene su origen en el principio de legalidad que en su aspecto imperativo consiste en que las autoridades sólo pueden hacer lo que la ley les permite, de esta forma, la fundamentación y la motivación deben coexistir, pues no es posible citar disposiciones legales sin relacionarlas con los hechos de que se trate, ni exponer razones sobre hechos que carezcan de relevancia para dichas disposiciones, es decir, se hace necesaria la expresión de un razonamiento por parte de la autoridad para demostrar la aplicabilidad de los preceptos legales invocados a los hechos de que se trate, ni más ni menos. Pues precisamente en ello radica la debida fundamentación y motivación de la causa legal de cualquier procedimiento, en este sentido la Tesis en comento señala textualmente lo siguiente:

“ACTOS DE MOLESTIA. REQUISITOS MÍNIMOS QUE DEBEN REVESTIR PARA QUE SEAN CONSTITUCIONALES. De lo dispuesto en el artículo 16 de la Constitución Federal se desprende que la emisión de todo acto de molestia precisa de la concurrencia indispensable de tres requisitos mínimos, a saber: 1) que se exprese por escrito y contenga la firma original o autógrafa del respectivo funcionario; 2) que provenga de autoridad competente; y, 3) que en los documentos escritos en los que se exprese, se funde y motive la causa legal del procedimiento. Cabe señalar que la primera de estas exigencias tiene como propósito evidente que pueda haber certeza sobre la existencia del acto de molestia y para que el afectado pueda conocer con

precisión de cuál autoridad proviene, así como su contenido y sus consecuencias. Asimismo, que el acto de autoridad provenga de una autoridad competente significa que la emisora esté habilitada constitucional o legalmente y tenga dentro de sus atribuciones la facultad de emitirlo. Y la exigencia de fundamentación es entendida como el deber que tiene la autoridad de expresar, en el mandamiento escrito, los preceptos legales que regulen el hecho y las consecuencias jurídicas que pretenda imponer el acto de autoridad, presupuesto que tiene su origen en el principio de legalidad que en su aspecto imperativo consiste en que las autoridades sólo pueden hacer lo que la ley les permite; mientras que la exigencia de motivación se traduce en la expresión de las razones por las cuales la autoridad considera que los hechos en que basa su proceder se encuentran probados y son precisamente los previstos en la disposición legal que afirma aplicar. Presupuestos, el de la fundamentación y el de la motivación, que deben coexistir y se suponen mutuamente, pues no es posible citar disposiciones legales sin relacionarlas con los hechos de que se trate, ni exponer razones sobre hechos que carezcan de relevancia para dichas disposiciones. Esta correlación entre los fundamentos jurídicos y los motivos de hecho supone necesariamente un razonamiento de la autoridad para demostrar la aplicabilidad de los preceptos legales invocados a los hechos de que se trate, lo que en realidad implica la fundamentación y motivación de la causa legal del procedimiento.”

Estos requisitos constitucionales son aplicables por supuesto a aquellos procedimientos administrativos, para lo cual citaremos la Tesis P. XXXVII/98, emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Novena Época, visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo: VII, Abril de 1998, página 124, que es del tenor siguiente:

“PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO. LA FRACCIÓN II DEL ARTÍCULO 88 DE LA LEY FEDERAL QUE LO REGULA, VIOLA LA GARANTÍA DE AUDIENCIA AL ESTABLECER EL DESECHAMIENTO, SIN PREVIO REQUERIMIENTO, DEL RECURSO DE REVISIÓN, COMO CONSECUENCIA DE LAS OMISIONES FORMALES DEL ESCRITO RELATIVO.- Para cumplir con la garantía de audiencia consagrada en el párrafo segundo del artículo 14 de la Constitución Política de los Estados

Unidos Mexicanos, deben atenderse dos aspectos, uno de forma y otro de fondo. **El primero comprende los medios establecidos en el propio texto constitucional constituidos por la existencia de un juicio seguido ante tribunales previamente establecidos en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento.** El segundo constituye el contenido, espíritu o fin último que persigue la garantía, que es el de evitar que se deje en estado de indefensión al posible afectado con el acto privativo o en situación que afecte gravemente sus defensas. De ese modo, **los medios o formas para cumplir debidamente con el derecho fundamental de defensa deben facilitarse al gobernado de manera que no se produzca un estado de indefensión, erigiéndose en formalidades esenciales las que lo garanticen.** Por consiguiente, la regulación del procedimiento que rige al recurso de revisión en sede administrativa, acorde con esos requisitos, debe contener condiciones que faciliten al particular la aportación de los elementos en que funde su derecho para sostener la ilegalidad de un acto administrativo, de manera que si la norma procedimental no establece la prevención al gobernado para que se regularice el recurso y, además, prevé una consecuencia desproporcionada a la omisión formal en que incurre el gobernado, como lo es tenerlo por no interpuesto y desecharlo, cuando no se haya acompañado la documentación que acredite la personalidad del recurrente, como acontece en el artículo 88, fracción II, de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, tal procedimiento es violatorio de la garantía de audiencia, en tanto que se aparta de los principios fundamentales que norman el debido proceso legal, pues rompe el equilibrio procesal entre las partes al impedir al particular defenderse en contra del acto administrativo y probar la argumentada ilegalidad.”

(El énfasis es nuestro)

En tales consideraciones es evidente que todo acto de molestia debe ser emitido por autoridad competente que funde y motive la causa legal del procedimiento que esté instaurando, de manera que la expresión precisa, puntual y manifiesta de las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que se tomaron en consideración para la emisión o ejecución de un acto administrativo se hace indispensable para cumplir con el principio de legalidad, pero además es necesario

que haya una adecuación entre los motivos señalados y las normas que les sean aplicables, puesto que sino se satisfacen estos requisitos, no podrá el particular estar en posibilidad de conocer el carácter de la autoridad que lo emitió, si actuó dentro de su circunscripción territorial y en condiciones de conocer los motivos que originaron el acto, los fundamentos legales que se citen y si existe adecuación entre estos elementos, así como la aplicación y vigencia de los preceptos que en todo caso se contengan en el acto administrativo para preparar adecuadamente su defensa, lo que implica dejar al gobernado en estado de indefensión, tal y como se arguye en la Tesis 2a./J. 61/2000, Novena Época, emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo: XII, Julio de 2000, página 5, cuyo texto es el siguiente:

“ACTOS ADMINISTRATIVOS. PARA CUMPLIR CON LA GARANTÍA DE LEGALIDAD PREVISTA EN EL ARTÍCULO 16 CONSTITUCIONAL, DEBEN CONTENER EL LUGAR Y LA FECHA DE SU EMISIÓN. De conformidad con lo establecido por el primer párrafo del artículo 16 constitucional, todo acto de molestia debe ser emitido por autoridad competente que funde y motive la causa legal del procedimiento, entendiéndose por ello que han de expresarse con precisión las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que se hayan tomado en consideración para su emisión, siendo necesario, además, que exista adecuación entre los motivos aducidos y las normas aplicables, es decir, que en el caso concreto se configuren las hipótesis normativas. En tal virtud, a efecto de satisfacer estos requisitos, es menester que la autoridad señale con exactitud el lugar y la fecha de la expedición del acto administrativo, a fin de que el particular esté en posibilidad de conocer el carácter de la autoridad que lo emitió, si actuó dentro de su circunscripción territorial y en condiciones de conocer los motivos que originaron el acto, los fundamentos legales que se citen y si existe adecuación entre estos elementos, así como la aplicación y vigencia de los preceptos que en todo caso se contengan en el acto administrativo para preparar adecuadamente su defensa, pues la falta de tales elementos en un acto autoritario implica dejar al gobernado en estado de indefensión, ante el desconocimiento de los elementos destacados.”

Este aspecto de la legalidad del procedimiento administrativo trasciende obviamente a todas y cada una de sus fases, incluyendo claro está la fase de la instrucción, para lo cual las autoridades administrativas aún cuando gocen de una facultad discrecional para valorar las pruebas que se hayan ofrecido y admitido en la fase administrativa, deberán fundar y motivar debidamente sus determinaciones al respecto, esto es, deberán exponer los razonamientos que tomen en cuenta para desestimar u otorgar valor probatorio a las constancias que se ofrecen en el procedimiento administrativo, así como señalar puntualmente el ordenamiento jurídico que soporte esta decisión. En este sentido es conveniente citar la Tesis I.7o.A.29 A, emitida por el Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo: VIII, Noviembre de 1998 Página: 562, cuyo texto refiere:

“PRUEBAS. FACULTAD DISCRECIONAL DE LAS AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS PARA SU VALORACIÓN.

La circunstancia de que algunos ordenamientos legales otorguen a diversas autoridades administrativas la facultad discrecional para la apreciación de las pruebas que se aportan en los procedimientos que conocen, no las exime de la obligación que toda autoridad tiene de fundar y motivar debidamente sus determinaciones; ya que la discrecionalidad únicamente refiere a la posibilidad de la autoridad para apartarse de las reglas específicas que regulan una situación concreta; de tal suerte, que si se trata de valoración de pruebas, la autoridad está constreñida a exponer los razonamientos que toma en cuenta para desestimar u otorgar valor probatorio a las constancias que se ofrecen en el procedimiento administrativo y no limitarse a señalar que tienen o carecen de valor probatorio. Lo anterior, para el efecto de que las partes conozcan las consideraciones que a juicio de la autoridad administrativa hacen procedente arribar a la conclusión de que tienen o no eficacia para acreditar las afirmaciones realizadas por los sujetos procesales.”

Asimismo, el artículo 14 de la Ley Fundamental condiciona la validez de los actos administrativos a que su emisión se realice conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho con el fin de precisar que todo acto de autoridad cuya finalidad sea modificar en forma definitiva la esfera jurídica de un gobernado, se funde en las

normas sustantivas que se encuentren vigentes al momento de acontecer el hecho que motiva su actuación, tal y como lo adujo la Segunda Sala del Máximo Tribunal de nuestro país en la Tesis 2a. CL/2001, visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo: XIV, Agosto de 2001 Tesis: Página: 209, que señala:

“AUDIENCIA. CUANDO SE OTORGA EL AMPARO CONTRA UNA LEY QUE NO ESTABLECE ESA GARANTÍA, LAS AUTORIDADES APLICADORAS DEBEN RESPETAR ESE DERECHO FUNDAMENTAL DESARROLLANDO UN PROCEDIMIENTO EN EL QUE SE CUMPLAN LAS FORMALIDADES ESENCIALES, AUN CUANDO PARA ELLO NO EXISTAN DISPOSICIONES LEGALES DIRECTAMENTE APLICABLES. De la interpretación de la parte final del párrafo segundo del artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se advierte que al condicionarse la validez de los actos privativos a que su emisión se realice conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho, se reiteró en ese párrafo la garantía de irretroactividad en la aplicación de las leyes tutelada en el primer párrafo del propio artículo, con el objeto de precisar que todo acto de autoridad cuya finalidad sea modificar en forma definitiva la esfera jurídica de un gobernado, debe sustentarse en las normas sustantivas que se encuentren vigentes al momento de acontecer el hecho que motiva su actuación, es decir, aquel que da lugar a la respectiva afectación, lo que conlleva que al emitirse la determinación, la autoridad debe tomar en cuenta cuáles son las normas vigentes que regulaban el hecho que genera su dictado, sin que la señalada condicionante implique que el respectivo procedimiento o juicio a seguir se deba regir por las normas vigentes al momento de acontecer el hecho que provoca la emisión del acto privativo, pues tratándose de la regulación adjetiva, tanto la autoridad como el gobernado que se vaya a ver afectado por el acto de aquélla, deben sujetarse a las normas vigentes al desarrollarse su sustanciación, por lo que no existe obstáculo alguno para que ante la ausencia de disposiciones directamente aplicables, al tenor de lo dispuesto en el párrafo cuarto del artículo 14 de la propia Norma Fundamental, con base en lo previsto en el ordenamiento legal afín, la autoridad competente que pretenda reiterar el acto privativo integre un procedimiento en el que respete sus formalidades esenciales.”

De la misma forma, por su relevancia y analogía se cita la Tesis 2a. CXLVII/2002, emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo: XVI, Noviembre de 2002, Página: 444, que señala:

“AUDIENCIA PREVIA. NO ES EXIGIBLE RESPECTO DE LOS ACTOS DE AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS O JURISDICCIONALES CUYO EJERCICIO TRASCIENDE A UNA EXPECTATIVA DE DERECHO QUE AÚN NO SE INCORPORA EN LA ESFERA JURÍDICA DE LOS GOBERNADOS.

Esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que conforme a lo dispuesto en el artículo 14, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la emisión de los actos materialmente administrativos o jurisdiccionales que tienen como finalidad desincorporar, en forma definitiva, algún derecho de la esfera jurídica de los gobernados debe estar precedida, de un procedimiento en el que se les permita desarrollar plenamente sus defensas. En congruencia con lo anterior, se concluye que para determinar si una disposición de observancia general respeta la referida garantía de audiencia previa, resulta necesario, en principio, precisar si el ejercicio de la potestad conferida en aquella conlleva la definitiva disminución, menoscabo o supresión de un derecho que se encuentra incorporado en la esfera jurídica de los gobernados, **ya que si el acto de autoridad trasciende a la expectativa que tienen en cuanto a que, de cumplir determinadas condiciones, podrán gozar de una específica prerrogativa, debe estimarse que aquel acto no tiene efectos privativos y, por ende, constituye un acto de molestia regido por lo dispuesto en el artículo 16 de la Constitución Federal, cuyo válido ejercicio se encuentra condicionado a que se emita por escrito, por autoridad competente y con la debida fundamentación y motivación, sin necesidad de que antes de su emisión se escuche al sujeto afectado.”**

En relación a estos últimos criterios, podría pensarse que se subsana el hecho de que no haya un ordenamiento de aplicación supletoria a los procedimientos que llega a emitir la Comisión del Servicio Civil de Carrera Policial; sin embargo, en la práctica en dichos procedimientos se aplica una Jurisprudencia del Máximo Tribunal de este país en el que sustancialmente señala que no es necesario que las

autoridades administrativas apliquen supletoriamente alguna Ley, si durante el procedimiento se cumplen con las formalidades esenciales del procedimiento para salvaguardar la garantía de audiencia del sujeto pasivo del procedimiento, lo que implica la oportunidad de ser oído, de ofrecer pruebas y alegatos, aspectos que se deben ver reflejados en la resolución que defina el procedimiento. No obstante ello, vemos con notable frecuencia que en los juicios contencioso administrativos tramitados ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa (en los que se demanda la nulidad del procedimiento por violaciones legales), así como en los juicios de amparo tramitados ante los Juzgados de Distrito (en el que se aducen violaciones constitucionales acaecidas durante los procedimientos), se ha declarado la nulidad y procedente el amparo, respectivamente, señalándose la existencia de violaciones a los artículos 38 del Código Fiscal de la Federación de aplicación supletoria en el caso del juicio de nulidad y a los artículos 14 y 16 constitucionales en el caso del juicio de amparo indirecto, ante la evidente existencia de vicios en los procedimientos tramitados ante la Comisión que nos ocupa, en los términos que hemos mencionado a lo largo de este Capítulo, aspecto que confirma la violación al principio de legalidad cometida por esta Comisión al no apegar sus procedimientos a un ordenamiento materialmente legislativo directamente aplicable, como lo es el Reglamento de la Policía Federal Preventiva, en el que se regulen puntualmente los pormenores de la fase administrativa.

CAPÍTULO IV

PROCEDIMIENTOS DE NATURALEZA JURÍDICA SEMEJANTE

En el sistema jurídico mexicano existen diversos procedimientos que son de naturaleza jurídica semejante al procedimiento objeto de estudio de la presente investigación, mismos que están regulados en distintos ordenamientos atendiendo a la materia jurídica a la que pertenecen; entre estos procedimientos podemos mencionar los aplicables a la materia laboral, penal, administrativa, civil y política, los cuales analizaremos de forma general en este apartado.

4.1 Materia laboral (Juntas de Conciliación y Arbitraje)

Es claro que en toda entidad pública o privada donde se conjuguen relaciones entre trabajadores y patrones, se van a generar consecuencias jurídicas con características muy particulares manteniéndose como parámetro la figura de la “subordinación”, tal y como se concibió en la exposición de motivos de la Ley Federal del Trabajo de 1970, de manera que estas relaciones jurídicas en materia laboral se caracterizan por el hecho de que el trabajador está obligado a prestar un servicio personal subordinado, esto es, cumplir con las obligaciones e instrucciones dadas por el patrón para el mejor desarrollo de las actividades de la entidad, así como por el derecho que tienen los trabajadores de recibir un salario a cambio de sus servicios (remuneración).

Una de las características distintivas del Derecho es la posibilidad de usar la fuerza pública para hacer cumplir sus disposiciones, de este modo, el paso previo a esta situación es la aplicación contenciosa de una norma jurídica a través de un proceso. En el caso de la materia laboral, el artículo 123 constitucional distingue como autoridades jurisdiccionales a las Juntas de Conciliación y Arbitraje (respecto de relaciones laborales reguladas por el apartado “A” de ese artículo) y al Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje (respecto de relaciones laborales reguladas por el

apartado “B”), de manera que las normas que forman el Derecho Procesal del Trabajo se encuentran contenidas tanto en el Título Décimo Cuarto de la Ley Federal del Trabajo, como en los Títulos Sexto, Séptimo y Octavo de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, ordenamientos que incluyen reglas relativas a la competencia, términos procesales, personalidad, incidentes, así como diversos procedimientos laborales con los que se pretende garantizar a las partes que participan en un litigio derivado de una relación laboral, la seguridad jurídica de que el derecho sustantivo va a concretarse en la realidad a efecto de resolver los distintos conflictos considerando las circunstancias especiales de cada caso; entre los procedimientos laborales tenemos al procedimiento ordinario laboral, el de huelga, los especiales, el relativo a los conflictos colectivos de naturaleza económica, entre otros. Estos procedimientos surgen de una clasificación que ordena a los conflictos laborales en individuales y colectivos.

Las diferentes relaciones que pueden surgir con motivo de la prestación subordinada de un servicio han sido remarcadas por el maestro Sánchez Alvarado al expresar:

“Derecho del Trabajo es el conjunto de principios y normas que regulan, en sus aspectos individual y colectivo las relaciones entre trabajadores y patrones; entre trabajadores entre sí y entre patrones entre sí, mediante la intervención del Estado, con el objeto de proteger y tutelar a todo aquel que preste un servicio subordinado, y permitirle vivir en condiciones dignas, que como ser humano le corresponde para que pueda alcanzar su destino.”⁴¹

Asimismo, Francisco De Ferrari al pretender conceptualizar al Derecho Laboral, aduce lo siguiente:

“(…) es un derecho, no del hombre individualmente considerado, sino de ciertos grupos o comunidades (…) es un derecho elaborado por grupos en vista de tutelar los intereses de una categoría.

Las normas de este derecho (…) constituyen además el elemento regulador de la empresa, en cuanto comunidad económica que crea especialmente

⁴¹ Sánchez Alvarado, Alfredo, citado por José Dávalos Morales en Derecho del trabajo I, sexta edición, Porrúa, México, 1996, p. 44.

problemas de convivencia y relaciones humanas totalmente distintas de las (...) que resultan de los contratos del derecho civil.

(...)

Conjunto de normas que gobiernan las relaciones jurídicas nacidas de la prestación remunerada de un servicio cumplido por una persona bajo la dirección de otra.”⁴²

Para efectos de nuestra investigación destaca el procedimiento ordinario laboral regulado por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, al compartir semejanzas con los procedimientos aplicados por la Comisión del Servicio Civil de Carrera Policial de la Policía Federal Preventiva, tomando como referencia su naturaleza jurídica y el objetivo de dar solución a los conflictos que versan sobre la interpretación y aplicación de las normas jurídicas propias del derecho laboral, cualquiera que sea su fuente, constituciones, leyes, tratados internacionales, etcétera.

El procedimiento laboral ordinario tramitado ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje es aplicable respecto de aquellos titulares y trabajadores de las dependencias de los Poderes de la Unión, del Gobierno del Distrito Federal, del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, de las Juntas Federales de Mejoras Materiales, del Instituto Nacional de la Vivienda, de la Lotería Nacional, del Instituto Nacional de Protección a la Infancia, así como del Instituto Nacional Indigenista, Comisión Nacional Bancaria y de Seguros, Comisión Nacional de Valores, Comisión de Tarifas de Electricidad y Gas, Centro Materno-Infantil Maximino Ávila Camacho y Hospital Infantil y demás organismos descentralizados que tengan a su cargo función de servicios públicos. Será aplicable supletoriamente al procedimiento en estudio la Ley Federal del Trabajo, el Código Federal de Procedimientos Civiles, las leyes del orden común, la costumbre, el uso, los principios generales de derecho y la equidad. Se tramita ante las Salas del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje correspondientes, de manera que bastará para su funcionamiento la presencia del Presidente de las mismas, sin soslayar que

⁴² De Ferrari, Francisco. Derecho del Trabajo, segunda edición, De Palma, Argentina, 1976, p. 112.

los tres Magistrados que las integran deberán conocer necesariamente de las resoluciones que versen sobre la personalidad de las partes en litigio.

El artículo 113 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado dispone que prescriben en cuatro meses las siguientes acciones: a) para exigir la reinstalación en su trabajo o la indemnización en caso de despido o suspensión injustificada, término que comienza a partir del momento en que sea notificado el trabajador del despido o suspensión; b) en caso de supresión de plazas, las acciones para que se les otorgue otra equivalente a la suprimida o la indemnización de Ley y; c) la facultad de los funcionarios para suspender, cesar o disciplinar a sus trabajadores, contado el término desde que sean conocidas las causas.

El procedimiento aplicado a la materia burocrática mantiene una naturaleza *sui generis* pues aborda en dos momentos la parte arbitral y la parte contenciosa; constituye un juicio oral y sumario que se realiza ante las Salas del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje en el que se distinguen, de manera general, los siguientes períodos: el conciliatorio, el cual está presente durante todo el procedimiento y abarca, en principio desde la presentación de demanda, emplazamiento y contestación; y un segundo período de arbitraje que comprende: ofrecimiento, admisión y desahogo de pruebas, alegatos, discusión, resolución, y ejecución.

La sola presentación de la demanda interrumpe la prescripción; no se requiere de forma o solemnidad especial en la promoción o intervención de las partes, pues éste se reducirá a la presentación de la demanda respectiva que deberá hacerse por escrito o verbalmente por medio de comparecencia; a la contestación, que se hará en igual forma y a una sola audiencia en la que se recibirán las pruebas y alegatos de las partes, y se pronunciará resolución, salvo cuando a juicio del propio Tribunal se requiera la práctica de otras diligencias, en cuyo caso se ordenará que se lleven a cabo, y, una vez desahogadas, se dictará laudo.

En el período de conciliación asisten las partes a la audiencia con el objeto de celebrar pláticas directas y exhortarlas a llegar a un arreglo en sus diferencias. De llegar dichas partes a un acuerdo se dará por terminado el conflicto y se formulará un

convenio que producirá todos los efectos legales inherentes a un laudo pasado en autoridad de cosa juzgada. El periodo de arbitraje surge a la vida jurídica si las partes no llegaren a un arreglo conciliatorio, en cuyo caso la Sala está obligada a examinar previamente las cuestiones de competencia y personalidad de las partes en el proceso laboral, a tomar en consideración la posible afectación de derechos que correspondan a terceras personas ajenas al juicio; a instruir los incidentes de impedimentos o excusa cuando los representantes o auxiliares se encuentren impedidos para conocer de los juicios en que vayan a intervenir; a resolver las solicitudes de acumulación de juicios laborales cuando ello proceda; y cuando el actor sea el trabajador o sus beneficiarios, de notar alguna irregularidad en el escrito de demanda o aparecer del mismo que se están ejercitando acciones contradictorias, al admitir dicha reclamación señalará los defectos u omisiones en que haya incurrido la parte y la prevendrá para que los subsane dentro de un término de tres días (suplencia de la queja por parte de la autoridad jurisdiccional).

Al respecto, el artículo 129 de la Ley de la Materia dispone que la demanda deberá contener el nombre y domicilio del reclamante; el nombre y domicilio del demandado; el objeto de la demanda; una relación de los hechos, y la indicación del lugar en que puedan obtenerse las pruebas que el reclamante no pudiere aportar directamente y que tengan por objeto la verificación de los hechos en que funde su demanda, y las diligencias cuya práctica solicite con el mismo fin. A la demanda acompañará las pruebas de que disponga y los documentos que acrediten la personalidad de su representante, si no concurre personalmente.

Las audiencias estarán a cargo de los Secretarios de Audiencias, del Pleno o de las Salas y Salas Auxiliares. El Secretario General de Acuerdos del Tribunal o los Secretarios Generales Auxiliares de las Salas y Salas Auxiliares, resolverán todas las cuestiones que en ellas se susciten. A petición de parte, formulada dentro de las veinticuatro horas siguientes, estas resoluciones serán revisadas por el Pleno o por las Salas respectivas.

Por su parte el demandado deberá presentar su contestación de demanda en un término que no exceda de cinco días, contados a partir del siguiente a la fecha de

su notificación; deberá referirse a todos y cada uno de los hechos que comprenda la demanda y ofrecer pruebas en los términos de la fracción V del artículo anterior. Cuando no conteste la demanda dentro del término concedido o si resulta mal representado, se tendrá por contestada la demanda en sentido afirmativo, salvo prueba en contrario. Las Salas inmediatamente que reciban la contestación de la demanda o una vez transcurrido el plazo para contestarla, ordenarán que se realicen las diligencias necesarias y citará a las partes y, en su caso, a los testigos y peritos, para la audiencia de pruebas, alegatos y resolución. En esta audiencia se abrirá el período de recepción de pruebas, se calificarán y se admitirán las que se estime pertinentes; finalmente se señalará el orden de su desahogo (en primer orden las del actor y después las del demandado) en la forma y términos que la Sala determine conveniente. En la audiencia sólo se aceptarán las pruebas ofrecidas previamente, a no ser que se refieran a hechos supervenientes en cuyo caso se dará vista a la contraria, o que tengan por objeto probar las tachas contra testigo, o se trate de la confesional, siempre y cuando se ofrezcan antes de cerrarse la audiencia. La Sala del Tribunal apreciará en conciencia las pruebas sin sujetarse a reglas fijas para su estimación, y resolverá los asuntos a verdad sabida y buena fe guardada, debiendo expresar en su laudo las consideraciones que se funde su decisión.

En el período de alegatos, después del desahogo de las pruebas se concederá término a las partes para producir sus alegatos respectivos, cerrándose con el auto correspondiente la instrucción del juicio laboral y se formulará un proyecto de resolución. Fijada la litis y hecha una relación de las pruebas admitidas y desahogadas, se hará una apreciación en conciencia de las mismas, señalándose los hechos que deban considerarse probados, proponiendo los puntos resolutivos del juicio. Una vez aceptado el proyecto de resolución por el Magistrado de la Sala, se ordena su notificación a las partes. Finalmente en el periodo de ejecución, el laudo pronunciado podrá ser ejecutada una vez que haya sido notificado a las partes. Dictado el laudo éstos serán inapelables y en ellos el Tribunal no podrá condenar a las autoridades demandadas al pago de costas, pues solamente les corresponde el cumplimiento del laudo, no obstante el Tribunal tiene la obligación de proveer la eficaz e inmediata ejecución de los laudos y para ello, dictará todas las medidas necesarias en la forma y términos que a su juicio sean procedentes.

El legislador consideró oportuno establecer que operará la caducidad de la instancia y por ende el desistimiento de la acción, si no se realiza promoción alguna en el término de tres meses, siempre que esa promoción sea necesaria para la continuación del procedimiento, en esta tesitura, la Sala, de oficio o a petición de parte, declarará la caducidad. Cabe señalar que no operará la caducidad si se trata del desahogo de diligencias que deban practicarse fuera del local del Tribunal o por estar pendientes de recibirse informes o copias certificadas que hayan sido solicitadas. Cuando se pida la ejecución de un laudo, el Tribunal emitirá auto de ejecución y comisionará a un actuario para que se constituya en el domicilio de la demandada y la requiera para que cumpla la resolución, apercibiéndola de que, de no hacerlo, le impondrá una multa hasta de mil pesos, la cual se hará efectiva por la Tesorería General de la Federación de manera que el Tribunal girará el oficio correspondiente. En su caso, se podrá requerir el auxilio de las autoridades civiles y militares quienes están obligadas a asistir al Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje para hacer respetar sus resoluciones.

4.2 Materia Penal (Averiguación Previa).

El procedimiento penal está constituido por la función investigadora del Ministerio Público atendiendo a lo establecido por el artículo 21 constitucional. La función del Ministerio Público abarca dos momentos procedimentales, a saber, el preprocesal consistente en la averiguación previa y el procesal propiamente dicho.

En este sentido entendemos pues el funcionamiento del Derecho Penal y sus respectivos procedimientos, como una verdadera extensión de la norma constitucional que pretende administrar justicia al momento de una manifestación expresa de una violación de derechos fundamentales tutelados por la Ley, tal y como lo concibe René González de La Vega al expresar lo siguiente:

“El papel del Derecho penal es ser una extensión de la norma constitucional que recoge, garantizándolos, bienes e intereses individuales que en su conjunto integran los derechos fundamentales del pueblo. Estos derechos

subjetivos públicos se traducen en bienes jurídicos a tutelar porque su lesión o puesta en peligro por autoridad o individuo resulta intolerable, y porque está prohibida la autojusticia o justicia por propia mano; estos es, la tarea de procurar y administrar justicia penal es exclusiva del Estado, a través de sus órganos *ad- hoc*.”⁴³

La averiguación previa la podemos definir como la etapa procedimental durante la cual el órgano investigador realiza todas aquellas diligencias necesarias para comprobar el cuerpo del delito y la presunta responsabilidad del indiciado a efecto de optar por el ejercicio o abstención de la acción penal, en su caso. La investigación se inicia a partir de que el Ministerio Público tiene conocimiento de un hecho posiblemente delictivo, a través de una denuncia, una acusación o una querrela y el objetivo es optar por el ejercicio o abstención de la acción penal.

Este aspecto es fundamental pues con ello el Ministerio Público adquiere el carácter de garante de la legalidad, pues sólo por su conducto puede consignarse ante un juez todas aquellas conductas antijurídicas que reúnan los elementos de los tipos penales previstos por el legislador; en este sentido el Ministerio Público debe investigar a fondo todos los actos cometidos en torno a los hechos que se han denunciado.

Una vez iniciada la averiguación previa, su titular está facultado para realizar diversas diligencias, verbigracia, efectuar interrogatorios a cualquier persona que pueda proporcionar información útil para el conocimiento de la verdad de los hechos que se investigan; otro tipo de diligencia es la toma de declaraciones de la parte ofendida, de testigos y del indiciado, siempre que esté presente, para ello se realiza una relación que hacen estas personas acerca de determinados hechos, personas o circunstancias vinculadas con la averiguación previa; otra clase de diligencia es la inspección ministerial que tiene por objeto la observación, examen y descripción de personas, lugares, objetos, cadáveres y efectos de los hechos, a modo de obtener un conocimiento directo de la realidad de una conducta o hecho, asentándose para ello la

⁴³ González De La Vega, René. Ciencia Jurídico Penal. Instituto Nacional de Ciencias Penales. México. 2003. p.351

fe ministerial por parte del Ministerio Público; puede ser que exista la confrontación como diligencia, misma que consiste en la identificación plena del indiciado por parte de la persona que hizo referencia a él en su declaración; otro tipo de diligencia es la razón que implica el registro que se hace de un documento presentado por alguna persona, así como la constancia donde se asienta formalmente un hecho relacionado con la averiguación previa.

Todas estas diligencias se realizan a efecto de integrar la averiguación previa y poder establecer si hay o no elementos necesarios para acreditar la existencia del cuerpo del delito y la presunta responsabilidad del indiciado, pues éste es el parámetro con el cual el Ministerio Público va a determinar si ejerce o no la acción penal en su contra; de hecho la esencia de la figura del titular de la averiguación previa es la de ser un protector del interés social, es decir, es un representante jurídico de la sociedad frente a la comisión de actos delictivos que afectan la integridad de cada uno de sus miembros, se deja en sus manos la preservación de los derechos humanos. Es importante insistir en la circunstancia de que la averiguación previa es un requisito procedimental con el cual se va a determinar la existencia o no de conductas antijurídicas, proponiendo ante la autoridad jurisdiccional la consignación de aquellos hechos que motivaron la acción penal, de manera que en esta fase preprocesal, el Ministerio Público actúa como autoridad auxiliada de la Policía Judicial y de los servicios periciales a manera de tener una base científica, técnica y jurídica, en su proceder.

La función del Ministerio Público no se limita en determinar si existen o no conductas delictivas ya que debe determinar las causas y el modo de operar de los delincuentes, pues no basta lograr la detención y consignación de ellos ante un juez, sino que es fundamental aniquilar la delincuencia organizada y erradicar su presencia en la sociedad, incluyendo por supuesto a los malos funcionarios.

El Ministerio Público no tendría razón de existir sin su instrumento jurídico denominado averiguación previa, pues a este órgano se le ha dotado de la atribución de investigar y perseguir los delitos, de forma que debe ser llevada al terreno de los hechos operativos y funcionales, pues su función da inicio con la presentación de una

denuncia, acusación o querrela y en casos muy específicos por conductas antijurídicas cometidas en flagrancia; el acta de inicio de una averiguación previa debe comenzar por el señalamiento del lugar y el número de la Agencia del Ministerio Público del conocimiento, fecha y hora clave de la averiguación previa y el nombre del servidor público actuante. Cabe resaltar que el principio de legalidad de la averiguación previa lo otorga el artículo 16 de nuestra Carta Magna, en relación con el diverso 21 del mismo ordenamiento al establecer como requisito de procedibilidad la denuncia, acusación o querrela de los hechos que se pretende hacer del conocimiento al Ministerio Público presuntamente delictivos; el aspecto que guiará la averiguación es el descubrimiento y comprobación fehaciente de la verdad de los hechos, para la consignación ante la autoridad judicial o para su acuerdo de archivo para la conclusión con la averiguación, o bien, para la determinación de reserva que sólo tiene efectos suspensorios.

Es de señalarse que hoy en día la especialización de las Agencias de los Ministerios Públicos, organismos dependientes de las Procuradurías de Justicia, es fundamental pues el rezago de las averiguaciones previas había sido alarmante hasta hace algunos años.

4.3 Materia administrativa (Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos. Secretaría de la Función Pública).

Otro de los procedimientos de naturaleza jurídica semejante al aplicado por la Comisión del Servicio Civil de Carrera Policial de la Policía Federal Preventiva, lo constituye el procedimiento administrativo en materia de responsabilidades servidores públicos, pues en el afán de erradicar la corrupción en el marco de la administración pública se requieren controles que no sólo engloben conceptos como el buen funcionamiento, sino también la revisión de actividades propias del ramo de cada servidor público. Al respecto, Rodolfo Lara Ponte considera que el control es una herramienta para asegurar que las actividades de los órganos del Estado se ajusten a la legalidad, para advertir su desempeño institucional y optimizar resultados y alcances a fin de evitar desviaciones, retroalimentando el sistema a través de la toma

de decisiones preventivas y correctivas, con el propósito de obtener la armonía entre la planificación y la administración en un ente público.⁴⁴

En materia administrativa el control se deposita en el Poder Ejecutivo y se ejerce a través de una serie de unidades especializadas denominadas contralorías que dependen orgánica y funcionalmente, en el ámbito federal de la Secretaría de la Función Pública; esta forma de control se encuentra regulada en los artículos 25, 26, 89, fracción I, 90, 108, 109, fracción III, 113 y 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y por las normas secundarias respectivas.

Podemos definir al control administrativo, tomando en consideración las palabras expuestas por el Magistrado Humberto Delgadillo Gutiérrez, como la función realizada por órganos formal y materialmente administrativos que consiste en el uso de los medios jurídicos para anular o rectificar la gestión pública ilegal o ineficaz, a través de medios técnicos denominados procedimientos administrativos disciplinarios y que en esencia se pretende determinar la existencia de la ilegalidad de un acto emitido o ejecutado por un servidor público en ejercicio de sus funciones como autoridad administrativa.⁴⁵

En este punto es necesario apreciar que la figura del servidor público obedece a una imagen ligada al ejercicio de una función del Estado, de esta manera, su calificación de servidor público, hablando de la materia administrativa estrictamente, en términos del artículo 108 constitucional, tiene que ver con la legalidad, lealtad, imparcialidad, honestidad y eficiencia de su actuación, pues son estos los valores que se pretenden guardar en el ejercicio de la función pública; es decir, en materia administrativa la acción del servidor público no se agota en la simple ejecución de su trabajo, de aquello a lo que está obligado laboralmente, sino que tiende a la realización o materialización del espíritu de servicio público intrínseco en el puesto

⁴⁴ Lara Ponte, Rodolfo. Naturaleza jurídico-administrativa de los órganos de control. Perspectivas actuales del derecho, ensayos jurídicos en tiempos de cambio. México, ITAM, 2002, p. 510.

⁴⁵ Delgadillo Gutiérrez, Humberto. Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Conferencia impartida en el Curso de Especialización en Derecho Procesal Fiscal" del Instituto de Estudios Sobre Justicia Administrativa del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. Noviembre de 2001 a julio de 2002.

que desempeña, es por ello que el servidor público queda sujeto a una regulación especial como lo es la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, misma que fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 13 de marzo de 2002. Esta afirmación es congruente con lo que establecen los artículos 5 y 8 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado y los diversos 9 y 11 de la Ley Federal del Trabajo, los cuales excluyen de su regulación a los trabajadores de confianza.

El control interno, mismo que consiste en establecer políticas y procedimientos que establece la entidad pública para alcanzar los fines propuestos, lo ejercen los superiores jerárquicos de los servidores públicos y los órganos de control interno, los que quedan facultados para iniciar el procedimiento administrativo disciplinario e imponer, en su caso, las sanciones necesarias para el mantenimiento de una administración eficaz de la entidad pública; en este orden de ideas los superiores jerárquicos se limitan pues a llevar a cabo la sanción determinada por el órgano de control interno. Aquí cabe insistir en el hecho de que el órgano de control interno de cada dependencia forma parte de la estructura de éstas, pero sus titulares no, ya que son nombrados y están adscritos a otra entidad pública distinta como lo es la Secretaría de la Función Pública (órgano globalizador del control disciplinario en la administración pública federal).

El llamado control externo, que es aquel que se encomienda a órganos distintos del ente sujeto a revisión, se realiza para analizar la cuenta pública y establecer responsabilidades de servidores públicos por el mal uso de recursos públicos. Esta función la ejercía hasta el año 2000 la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados y por reforma al artículo 79 de nuestra Ley Fundamental, esta función está a cargo actualmente de la entidad de Fiscalización Superior de la Federación.

La Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos es reglamentaria del Título Cuarto titulado “De las Responsabilidades de los Servidores Públicos y Patrimonial del Estado” de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, fundamentalmente se refiere al control administrativo de servidores públicos, es decir, de los representantes de elección popular, los miembros

del Poder Judicial Federal y del Poder Judicial del Distrito Federal, los funcionarios y empleados y en general, de toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal y servidores del Instituto Federal Electoral.

Básicamente esta Ley regula el procedimiento administrativo disciplinario, mismo que analizamos someramente en este apartado. Este procedimiento administrativo es autónomo e independiente de cualquier otro procedimiento que se le siga al servidor público respectivo y se aclara que no se aplicarán dos veces por una misma conducta, sanciones de la misma naturaleza. Después de múltiples reformas, se ha establecido en el artículo 47 de la Ley que nos ocupa que para las cuestiones relativas al procedimiento no previstas en la Ley, así como la apreciación de las pruebas, se observarán las disposiciones del Código Federal de Procedimientos Civiles y no el Código Federal de Procedimientos Penales, aún cuando tenga el procedimiento administrativo disciplinario más semejanzas con el derecho penal que con el derecho privado.

El procedimiento lo realizan las contralorías internas en cada dependencia y sus funciones, según lo dispone el artículo 26 del Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública, consisten en coordinar, supervisar y dar seguimiento a las denuncias, quejas; investigar y fincar responsabilidades e imponer las sanciones respectivas; calificar y constituir los pliegos de responsabilidades; dictar las resoluciones de los recursos que se lleguen a interponer, entre otras. Estas funciones contienen fuertes características de tipo materialmente jurisdiccional al permitir determinar responsabilidades administrativas y el dictamen de la reparación del daño. Las referidas contralorías tienen a su cargo las áreas de responsabilidades quienes inician e instruyen el procedimiento disciplinario regulado particularmente en el artículo 64 de la Ley de la materia.

El procedimiento inicia con la queja o denuncia a fin de iniciar propiamente una investigación de los hechos materia de esa queja o denuncia; si se comprueba el hecho presuntivo de responsabilidad administrativa, se le notificará esta situación y se le citará para que acuda en el día, lugar y hora señalados, a una audiencia de Ley

haciéndole saber la responsabilidad que se le imputa y el derecho que tiene de ofrecer pruebas y alegar por sí o por medio de un defensor lo que a su derecho corresponda, lo anterior con el fin de salvaguardar las garantías de audiencia, debido proceso legal y legalidad previstas en la Carta Magna. Se señala también como garantía del sujeto a procedimiento disciplinario el hecho de que entre la fecha de la citación y la de la audiencia deberá mediar un plazo no menor de cinco ni mayor de quince días hábiles con el fin de preparar su defensa.

Se admiten todo tipo de pruebas siempre y cuando no vayan contra la moral y las buenas costumbres. Una vez desahogadas las pruebas se debe emitir la resolución dentro de un plazo de 30 días hábiles, misma que definirá la situación del servidor público respectivo a modo de determinar la existencia o inexistencia de responsabilidad y, en su caso, imponer las sanciones respectivas.

Las sanciones se impondrán tomando en cuenta la gravedad de la infracción, sin que la Ley identifique cuáles son las infracciones graves y cuáles son leves. Asimismo, en la Ley no existe delineada una correlación entre la obligación incumplida y la sanción que se debe aplicar, por lo que todo queda al arbitrio de la autoridad determinar por cuál conducta impondrá determinada sanción.

En términos de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, las sanciones pueden consistir en apercibimiento privado, público, amonestación privada o pública, suspensión, destitución del puesto, sanción económica, inhabilitación temporal para desempeñar funciones, empleos, comisiones o cargos públicos. Para la imposición de sanciones se deben valorar diversas circunstancias tales como la gravedad de la conducta, el daño causado, la reincidencia, circunstancias particulares del infractor y beneficio obtenido con la conducta ilícita.

Es curioso que durante la vigencia de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en nuestro sistema de responsabilidades llegó a presentarse en la práctica un caso de infracción en el que la sanción estaba plenamente correlacionada entre la obligación incumplida y la sanción que se debía aplicar,

aunque irónicamente resultaba dicha sanción inconstitucional. El caso al que se hace referencia se presentaba cuando la conducta producía un daño o perjuicio, o un beneficio al servidor público, en cuyo caso, se debía imponer una sanción económica de dos tantos respecto del daño, perjuicio o beneficio que producía la infracción en términos de lo dispuesto por el artículo 55 de esa Ley, sin poder tomar en cuenta las situaciones personales del infractor y la situación particular de la infracción, lo que resultaba inconstitucional al no preverse la individualización de la sanción; con la entrada en vigor de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, en términos de lo dispuesto por los artículos 13, fracción IV y 15 de ese ordenamiento, procede la imposición de sanciones económicas cuando por el incumplimiento de las obligaciones establecidas en su artículo 8, se produzcan beneficios o lucro, o se causen daños o perjuicios, las cuales podrán ser de hasta tres tantos de los beneficios o lucro obtenidos o de los daños o perjuicios causados, pero siempre considerando los elementos previstos por el artículo 14, en especial, las situaciones personales del infractor y la situación particular de la infracción.

Una vez emitida la resolución, ésta se hará del conocimiento del infractor, de su jefe inmediato, del representante designado de la dependencia y del superior jerárquico dentro del plazo de setenta y dos horas.

Como se puede advertir, en este procedimiento se verifica una verdadera contienda en la cual el servidor público responsable funge como sujeto activo; la administración pública a través del representante de la dependencia designado hace las veces de sujeto pasivo y el órgano interno de control, al aplicar el derecho se transforma en órgano materialmente jurisdiccional, sin soslayar que este procedimiento cuenta con etapas definidas, esto es, existen momentos y cargas procesales lo que hace suponer que este procedimiento cuenta con características similares a las de un verdadero proceso jurisdiccional.

Sin embargo, los órganos que efectúan el procedimiento administrativo disciplinario no llevan a cabo en sentido estricto un acto jurisdiccional, sino que se ubica este procedimiento en el ámbito administrativo, es decir, es un conjunto de actos concatenados que generan, dan forma y vida jurídica a un nuevo acto administrativo y

que difiere del procedimiento penal por el tipo de sanciones que se aplican a los infractores, y por el tipo de ilícito que les da origen. A mayor abundamiento, el procedimiento penal como ya lo hemos analizado, tiene por objeto el castigar al servidor público en la comisión de una conducta tipificada como delito por las normas penales, en tanto que el procedimiento administrativo disciplinario tiene como fin la permanencia del Estado, obligando que la actuación de sus miembros se apeguen a los principios de honradez, legalidad, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño de la función pública; es por ello que las autoridades administrativas sólo pueden imponer sanciones y no penas dada la facultad exclusiva de las autoridades judiciales para su imposición.

Por último, es más que evidente la íntima relación que existe entre el control administrativo y el servicio civil de carrera instaurado en cada dependencia, con mecanismos necesariamente claros de ingreso, de permanencia, de escalafón e incluso de egreso de la administración pública, pero debemos tener siempre presente que el derecho sólo es una herramienta para el logro de ciertos objetivos sociales y la medida de la justicia, sea cual fuere ésta, se encuentra en el hombre y no en las normas jurídicas.

4.4 Materia civil (reparación del daño).

El concepto de responsabilidad (obligación de responder de algo, por algo o de alguien) ha sido objeto de muchas discusiones entre los juristas, sin embargo la expresión legal que se ajusta precisamente al concepto etimológico la ubicamos en el artículo 1910 del Código Civil Federal, cuyo texto es del tenor siguiente:

“Artículo 1910.- El que obrando ilícitamente o contra las buenas costumbres cause daño a otro, está obligado a repararlo, a menos que demuestre que el daño se produjo como consecuencia de culpa o negligencia inexcusable de la víctima.”

El legislador en el artículo 1915 del mismo ordenamiento, advierte que la reparación del daño debe consistir en un restablecimiento de las cosas tal y como se encontraban antes de la comisión del acto generador del daño:

“Artículo 1915.- La reparación del daño debe consistir a elección del ofendido en el restablecimiento de la situación anterior, cuando ello sea posible, o en pago de daños y perjuicios.”

Al respecto, el Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito aduce en la Tesis I.7o.C.35 C, consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo: XV, Abril de 2002, página 1245, lo siguiente:

“DAÑO POR RESPONSABILIDAD CIVIL, REPARACIÓN DEL. EN QUÉ CONSISTE. Al establecer el artículo 1915 del Código Civil para el Distrito Federal, que cuando el daño que se cause a las personas produzca algún tipo de incapacidad, el grado de la reparación debe determinarse atendiendo a lo dispuesto en la Ley Federal del Trabajo, es obvio que tal reparación no se limita a la indemnización en dinero que el propio precepto establece, sino atender además lo que al respecto contempla la ley laboral, de acuerdo con el numeral en cita. De esta manera, si en dicha legislación se establece que además de la indemnización que les corresponda, los trabajadores que sufran un riesgo de trabajo tienen derecho, entre otras cuestiones, a asistencia médica y quirúrgica, rehabilitación y hospitalización cuando el caso lo requiera, medicamentos y material de curación y aparatos de prótesis y ortopedia necesarios, es inconcuso que al actualizarse una hipótesis de daño que produzca incapacidad, la autoridad de instancia (sic), a fin de determinar en qué debe consistir la reparación del daño causado, debe tomar en consideración lo que al respecto señala la ley laboral y condenar al causante a la reparación que le corresponda, según el grado del daño que se le hubiere causado, independientemente de la indemnización pecuniaria que le corresponda.”

Como vemos el legislador previó la figura jurídica de la reparación del daño como una forma de extinguir la responsabilidad en que puede incurrir cualquier persona, incluyendo por supuesto la categoría de los servidores públicos en el ejercicio de sus funciones, ante la aparición de un daño causado a terceros por la ejecución de un acto ilícito o contrario a las buenas costumbres. Es innegable la existencia del derecho que tiene el afectado ante una conducta de un servidor público que genere una responsabilidad civil; este derecho consiste pues en el reclamo de la

reparación del daño que se le ha causado, sin perjuicio de que se actualice otro tipo de responsabilidad, tal y como lo aduce Gutiérrez y González al comentar sobre la responsabilidad lo siguiente:

“Es la necesidad jurídica que tiene una persona llamada obligado-deudor, de cumplir voluntariamente a favor de otra persona, llamada acreedor, que le puede exigir, la restitución de una situación jurídica al estado que tenía, y que le causa un daño, originado por a).- una conducta o un hecho previsto por la ley como objetivamente dañoso, b).- el empleo de un objeto que la ley considera en si mismo peligroso, o c).- por la realización de una conducta errónea, de buena fe.”⁴⁶

En este caso, la reclamación del particular de la reparación del daño puede hacerse ante un juez del orden civil, quien una vez agotado el procedimiento establecido en el Código de Procedimientos Civiles debe determinar a través de una sentencia, en su caso, la existencia de la responsabilidad y ordenar la respectiva reparación del daño.

El legislador consideró oportuno establecer en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos la permisión de que la reclamación de los particulares en contra de actos de los servidores públicos de la federación que les resulten lesivos en su patrimonio, puedan formularse administrativamente, disposición que establece lo siguiente:

“Artículo 113.- Las leyes sobre responsabilidades administrativas de los servidores públicos, determinarán sus obligaciones a fin de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, y eficiencia en el desempeño de sus funciones, empleos, cargos y comisiones; las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que incurran, así como los procedimientos y las autoridades para aplicarlas. Dichas sanciones, además de las que señalen las leyes, consistirán en suspensión, destitución e inhabilitación, así como en sanciones económicas, y deberán establecerse de acuerdo con los beneficios económicos obtenidos por el responsable y con los daños y perjuicios

⁴⁶ Gutiérrez y González, Ernesto. Derecho de las Obligaciones, 9ª ed. Porrúa. México. p,p. 783 y 784

patrimoniales causados por sus actos u omisiones a que se refiere la fracción III del artículo 109, pero que no podrán exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños y perjuicios causados.

La responsabilidad del Estado por los daños que, con motivo de su actividad administrativa irregular, cause en los bienes o derechos de los particulares, será objetiva y directa. Los particulares tendrán derecho a una indemnización conforme a las bases, límites y procedimientos que establezcan las leyes."

(El énfasis es nuestro)

Al respecto, el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito aducía en la Tesis I.3o.C.276 C, consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo: XV, Enero de 2002, página 1345, lo siguiente:

"RESPONSABILIDAD CIVIL DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. EN PRINCIPIO, LA DEMANDA RESPECTIVA DEBE ENTABLARSE CONTRA ELLOS. La acción de responsabilidad civil prevista en el artículo 1927 del Código Civil Federal debe enderezarse, en principio, contra el funcionario en su calidad de servidor público y no contra el Estado, ya que este último interviene sólo en el supuesto de que la condena no pueda ser satisfecha con el patrimonio del directamente responsable, pues la acción que nace en este precepto tiene como fundamento la responsabilidad del servidor encargado de la función administrativa que, por imprudencia, inadvertencia, falta de atención o de cuidado, o impericia, provoca un daño a una persona que, desde luego, tiene que ser reparado por el propio funcionario, según la teleología de los artículos 108 al 114 de la Constitución Federal, y sólo en el supuesto de que no haya obtenido íntegra reparación o la que haya obtenido resulte insuficiente, será procedente que el Estado responda de la condena de manera subsidiaria."

En este sentido, la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, reglamentaria del artículo 113, segundo párrafo de Nuestra Ley Fundamental que

hemos transcrito, misma que se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 2004 y que entró en vigor el 1 de enero de 2005, confirma la posibilidad de reconocer el derecho a la indemnización de los particulares que hayan sufrido daños en cualquiera de sus bienes y derechos como consecuencia de la actividad administrativa irregular del Estado, esto es, la actividad que cause daño a los bienes y derechos de los particulares que no tengan la obligación jurídica de soportar, en virtud de no existir fundamento legal o causa jurídica de justificación para legitimar el daño de que se trate, fijando para ello las bases del procedimiento respectivo regulado en el Capítulo Tercero de dicha Ley.

Asimismo, se establece en el artículo 3 de la referida Ley que se exceptúan de la obligación de indemnizar al particular, además de los casos fortuitos y de fuerza mayor, los daños y perjuicios que no sean consecuencia de la actividad administrativa irregular del Estado, así como aquellos que se deriven de hechos o circunstancias que no se hubieran podido prever o evitar según el estado de los conocimientos de la ciencia o de la técnica existentes en el momento de su acaecimiento y en aquellos casos en los que el solicitante de la indemnización sea el único causante del daño. Así las cosas, los entes públicos federales cubrirán las indemnizaciones derivadas de responsabilidad patrimonial que se determinen con cargo a sus respectivos presupuestos, de manera que estas indemnizaciones corresponderán a la reparación integral del daño y, en su caso, por el daño personal y moral.

Pues bien, al ser el Estado una persona moral, responde del hecho ilícito que cometan sus representantes en perjuicio de los habitantes del país, con motivo de sus funciones, de modo que los artículos 1918 y 1928 del Código Civil Federal señalan lo siguiente:

“Artículo 1918.- Las personas morales son responsables de los daños y perjuicios que causen sus representantes legales en el ejercicio de sus funciones.

Artículo 1928.- El que paga los daños y perjuicios causados por sus sirvientes, empleados, funcionarios y operarios, puede repetir de ellos lo que hubiere pagado.”

En este orden de ideas si un funcionario del Estado en ejercicio de sus atribuciones comete un hecho ilícito y genera un daño, el Estado deberá responder por la conducta de su funcionario generando la reparación del daño, en cuyo caso, el Estado podrá repetir de los servidores públicos el pago de la indemnización cubierta a los particulares cuando, previa substanciación del procedimiento administrativo disciplinario previsto en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, se determine su responsabilidad, y que la falta administrativa haya tenido el carácter de infracción grave. Como corolario cabe precisar que el legislador expidió en 1941 (Diario Oficial de la Federación de 31 de diciembre de 1941) la Ley de Depuración de Créditos a Cargo del Gobierno Federal, misma que fue abrogada en 1988, en donde se fijó la responsabilidad directa y no subsidiaria del Estado. Actualmente, con la reforma de 2002, la situación se mantuvo en el sentido de poder reclamar directamente la responsabilidad del Estado, sin tener que reclamarla primero al funcionario responsable.

La legislación vigente determina los actos en que, aún cuando se de un hecho ilícito, no se responde por el daño y perjuicio causado con esa conducta pues el ya citado artículo 1910 determina que no hay tal responsabilidad si se acredita que el daño se produjo como consecuencia de culpa o negligencia inexcusable de la víctima.

En relación con la reparación del daño y haciendo una pequeña crítica al respecto, hasta 1975 la reparación del daño consistía en devolver las cosas al estado que tenían antes del hecho ilícito y cuando ello era imposible, entonces se procedía al pago de los daños y los perjuicios, si los había, con lo cual se pretendía poner a la víctima del hecho ilícito, en una situación lo más parecida a la que tenía antes de ese hecho, por tal motivo se determinaba restituirlo de aquella situación en que se encontraba hasta antes de la comisión de ese hecho ilícito y sólo de no ser posible, se obligaba al pago de daños y perjuicios a favor de la víctima como racionalmente debe suceder.

Sin embargo, el legislador de 1975 cambió el modo de operar para ejercer la reparación del daño y en el artículo 1915 que ya citamos en líneas anteriores, se establece que queda a la libre elección de la víctima el que se le devuelvan las cosas

al estado anterior o se le paguen los daños y perjuicios ocasionados por esa conducta ilícita, es decir, no existe esa técnica de reparar primero la situación de las cosas modificadas por el hecho ilícito y sólo en caso de no ser posible se pagaría el daño y los perjuicios, pues ahora se deja a la elección del dañado dos formas de reparar el daño causado, con lo que se abandona el sistema de reparación natural, dejándose notar la ignorancia del legislador pues parece que olvidó que en el artículo 2107 del mismo ordenamiento en estudio estableció un sistema de reparación del daño idéntico al que se establecía hasta antes de 1975, es decir, si se comete un hecho ilícito al no cumplir un deber, se debe aplicar el artículo 1915, pero si se trata de la reparación del daño derivado por ejemplo del incumplimiento de un contrato, entonces está vigente el sistema tradicional o natural de volver las cosas al estado en que se encontraban hasta antes del hecho ilícito y, únicamente de no ser posible esta forma de reparar el daño causado, se pagarían los daños y perjuicios causados.

Aunado a lo anterior, el legislador nos remite a la legislación laboral para calcular el pago de la indemnización; al respecto, consideramos que debió establecerse una tabla propia de la materia civil, sin embargo, se determinó remitir a una legislación diferente a modo de que se calcule esta situación, extremos que son muy comunes en nuestra legislación.

4.5 Materia política (juicio político).

Ahora toca abordar otro tipo de responsabilidad en que pueden incurrir los servidores públicos con motivo de la emisión o ejecución de actos en el ejercicio de sus atribuciones, a saber, la responsabilidad política.

A este respecto, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos establece un procedimiento diverso del procedimiento administrativo disciplinario que ya estudiamos en el presente capítulo; en este sentido la Ley que analizamos previene tres procedimientos: a) Procedimiento ante el Congreso de la Unión en materia de juicio político; b) Procedimiento ante el Congreso de la Unión para la declaración de procedencia y; c) Procedimiento para la aplicación y sanción de

las responsabilidades administrativas en que incurren los servidores públicos respecto de aquellos hechos que se hayan generado durante la vigencia de esta Ley y respecto de los servidores públicos de los órganos ejecutivo, legislativo y judicial de carácter local del Distrito Federal, ya que en términos de las reformas publicadas en el Diario Oficial de la Federación de 13 de marzo de 2002, por las que se creó la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos misma que entró en vigor el 1 de enero de 2005, los procedimientos seguidos a servidores públicos federales que se encuentren en trámite o pendientes de resolución a la fecha de entrada en vigor de esta nueva Ley, así como las resoluciones de fondo materia de los mismos, deberán sustanciarse y concluirse de conformidad con las disposiciones vigentes al momento en que se iniciaron tales procedimientos.

Asimismo las disposiciones de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos vigentes hasta la entrada en vigor de la Ley de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos seguirán aplicándose por los hechos realizados durante su vigencia.

A este respecto Humberto Delgadillo Gutiérrez arguye que “Dentro de los procedimientos que la Ley de la materia regula se encuentran el Juicio Político, la Declaración de Procedencia en materia penal (desafuero) y el procedimiento sancionador en materia de responsabilidades administrativas; es decir, un procedimiento constitucional, uno penal y otro administrativo.”⁴⁷

En el artículo 110 de nuestra Carta Magna se establece quienes pueden ser sujetos de juicio político, que son: los senadores y diputados al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Consejeros de la Judicatura Federal, los Secretarios de Despacho, los Jefes de Departamento Administrativo, los Diputados a la Asamblea del Distrito Federal, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de la República, el Procurador General de

⁴⁷ Delgadillo Gutiérrez, Humberto, Revisión del Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos, Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa a los LXV años de la Ley de Justicia Fiscal, Tomo III, Editado por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, México, 2001, p.381.

Justicia del Distrito Federal, los Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito, los Magistrados y Jueces del Fuero Común del Distrito Federal, los Consejeros de la Judicatura del Distrito Federal, el consejero Presidente, los Consejeros Electorales, y el Secretario Ejecutivo del Instituto Federal Electoral, los Magistrados del Tribunal Electoral, los Directores Generales y sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos.

Asimismo, los Gobernadores de los Estados, Diputados Locales, Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales y, en su caso, los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales, sólo podrán ser sujetos de juicio político por violaciones graves a la Constitución y a las leyes federales que de ella emanen, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales, pero en este caso la resolución será únicamente declarativa y se comunicará a las Legislaturas Locales para que, en ejercicio de sus atribuciones, procedan como corresponda.

Al analizar la exposición de motivos de la iniciativa de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1982, advertimos que en el apartado de responsabilidades políticas el objetivo de este ordenamiento es determinar las conductas por las cuales al afectarse los intereses públicos fundamentales y su buen despacho, provocan una responsabilidad política, debiéndose en estos casos imponer sanciones de esta naturaleza; así pues, los sujetos de responsabilidad política, al formar parte de un poder público, tener una cierta jerarquía o por la trascendencia de sus funciones, deberán sujetarse a un procedimiento aplicable exclusivamente a los servidores públicos enumerados en el artículo 110 de la Ley Fundamental al que se ha hecho referencia.

A efecto de establecer qué se debe entender por perjuicio a los intereses públicos fundamentales y su buen despacho, el artículo 7 de la Ley de la materia en estudio advierte lo siguiente:

“Artículo 7.- Redundan en perjuicio de los intereses públicos fundamentales y de su buen despacho:

- I. El ataque a las instituciones democráticas;
 - II. El ataque a la forma de gobierno republicano, representativo, federal;
 - III. Las violaciones graves y sistemáticas a las garantías individuales o sociales;
 - IV. El ataque a la libertad de sufragio;
 - V. La usurpación de atribuciones;
 - VI. Cualquier infracción a la Constitución o a las leyes federales cuando cause perjuicios graves a la Federación, a uno o varios Estados de la misma o de la sociedad, o motive algún trastorno en el funcionamiento normal de las instituciones;
 - VII. Las omisiones de carácter grave, en los términos de la fracción anterior y;
 - VIII. Las violaciones sistemáticas o graves a los planes, programas o presupuestos de la Administración Pública Federal o del Distrito Federal y a las leyes que determinan el manejo de los recursos económicos federales y del Distrito Federal;
- (...)"

Previo al inicio del procedimiento en materia de juicio político el Congreso de la Unión hará una valoración respecto de la existencia y gravedad de los actos u omisiones que presuntamente impliquen un perjuicio de los intereses públicos fundamentales y de su buen despacho. En el supuesto de que en el juicio político se emita una resolución condenatoria, la sanción deberá consistir en destitución, inhabilitación para desempeñar cargos, empleos o comisiones en el servicio público, desde uno hasta veinte años. Cabe aquí hacer la aclaración de que el objetivo primordial del juicio político es determinar un tipo de responsabilidad específica y propia de los altos funcionarios a que hace referencia el artículo 110 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dada la trascendencia que tiene el cargo que desempeñan. El juicio político de ninguna manera tiene por fin el condenar, absolver o prejuzgar la responsabilidad penal o civil, en que incurrió el servidor público, pues es independiente de estas responsabilidades, por lo que el trabajador al servicio del Estado puede ser sancionado bajo cualquier otra modalidad o tipo de responsabilidad.

En relación a las causales de procedencia del juicio político y las sanciones aplicables que hemos anunciado en el párrafo inmediato anterior, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señala en su artículo 109 que se impondrán, mediante juicio político, las sanciones indicadas en el artículo 110 a los servidores públicos señalados en el mismo precepto, cuando en el ejercicio de sus funciones incurran en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho. Sin embargo, no procede el juicio político por la mera expresión de ideas. Se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones.

Asimismo, el artículo 109 constitucional señala que los procedimientos para la aplicación de las sanciones mencionadas se desarrollarán autónomamente y no podrán imponerse dos veces por una sola conducta sanciones de la misma naturaleza. A su vez, el artículo 110 de la Carta Magna aduce que las sanciones consistirán en la destitución del servidor público y en su inhabilitación para desempeñar funciones, empleos, cargos o comisiones de cualquier naturaleza en el servicio público.

Ahora bien, se ha considerado que las autoridades que llevan a cabo el juicio político no realizan actos jurisdiccionales en sentido estricto, sino que su naturaleza jurídica es la de ser un procedimiento administrativo que difiere a su vez del penal por el tipo y naturaleza de sus sanciones y los actos ilícitos que les dan origen; sin embargo podríamos considerar al juicio político desde el punto de vista material, como un acto jurisdiccional, ya que dicho procedimiento se desarrolla en forma de juicio.

El procedimiento de juicio político se inicia con la presentación de una denuncia ante la Secretaría General de la Cámara de Diputados, quien actúa como órgano instructor, denuncia que puede formular cualquier ciudadano apoyada en pruebas tendientes a acreditar la infracción y presumir la responsabilidad del denunciado, quedando claro que las denuncias anónimas no producirán efectos jurídicos.

El procedimiento en estudio puede iniciarse durante el tiempo en que el servidor público de que se trate desempeñe su empleo, cargo o comisión y dentro de un año después de la conclusión de sus funciones, tal y como lo determina el artículo 9 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Previo a turnarse el asunto a la Sección Instructora, la Subcomisión de Examen Previo de la propia Cámara de Diputados valorará dentro de un plazo no mayor de treinta días hábiles si el denunciado se encuentra entre los servidores públicos que son sujetos de juicio político, así como si existen elementos de prueba suficientes para que sea procedente dicho procedimiento, ya que si no se reúnen estos requisitos se desechará la denuncia. Si se declara procedente la denuncia, se turnará a la Sección Instructora la cual realizará todas las diligencias pertinentes a efecto de comprobar la conducta materia del procedimiento, debiéndose concederle al denunciado el derecho de audiencia a modo de que pueda ofrecer y exhibir pruebas, así como manifestar lo que a su derecho convenga, período de pruebas que durará 30 días naturales y en el cual la Sección Instructora podrá exigir que se rindan determinadas pruebas que a su consideración sean necesarias, exigencias que asimismo podrán ampliar el período probatorio, según sea el caso.

Con el desahogo de las pruebas y su desecharamiento en su caso, se cerrará la fase de instrucción y se dará plazo para alegatos, mismos que deberán presentarse por escrito dentro de un plazo de 6 días naturales siguientes a la conclusión del plazo otorgado al servidor público acusado (tres días naturales) y al denunciante (tres días naturales) para recabar datos necesarios a efecto de formular sus alegatos.

Presentados o no los alegatos, la Sección Instructora formulará sus conclusiones las que pueden tomar dos sentidos, a saber: a) determinando la inocencia del acusado y; b) estableciendo la presunta responsabilidad en cuyo supuesto se precisará la sanción que deberá imponerse al presunto infractor. Todo este procedimiento hasta aquí esbozado deberá substanciarse en un plazo de 60 días naturales, contados a partir del día siguiente a la fecha en que se le haya turnado la denuncia respectiva.

En esta tesitura, la Cámara de Diputados, como órgano acusador, escuchará en audiencia los argumentos del acusado y sus defensores a efecto de someter a

discusión y votación las conclusiones propuestas por la Sección Instructora. Si la Cámara resuelve que no procede acusar al servidor público, éste continuará en el ejercicio de su cargo; si resuelve que procede la acusación, el asunto se turnará a la Cámara de Senadores quien actuará como Jurado de Sentencia a fin de analizar las conclusiones presentadas por la Sección de Enjuiciamiento y concederá la palabra a la Comisión de Diputados, al acusado y/o su defensor y procederá a una votación de cuando menos dos terceras partes de los miembros presentes en la sesión a fin de emitir resolución definitiva del procedimiento del juicio político.

CAPÍTULO V

ALCANCE DEL PROYECTO DE MANUAL DEL SERVICIO CIVIL DE CARRERA POLICIAL

En el Capítulo Tercero de esta investigación señalamos que si bien es cierto los artículos 81 y 83 del Reglamento de la Policía Federal Preventiva precisan que el sistema de carrera policial estará a cargo de la Comisión del Servicio Civil de Carrera y que los procedimientos tramitados por dicha Comisión se substanciarán conforme al Manual respectivo, también es cierto que dicho Manual, hoy en día, no existe jurídicamente pues no ha sido publicado en el Diario Oficial de la Federación, situación que se traduce en la ilegalidad de todos aquellos procedimientos que han sido tramitados por la Comisión en estudio, mediando un vacío jurídico que requiere prontitud, capacidad y buena técnica legislativa para ser subsanado.

El aspecto aquí abordado adquiere una alarmante importancia si tomamos en consideración la violación de los derechos fundamentales de aquellos integrantes de la Policía Federal Preventiva que han adquirido el carácter de sujetos pasivos en los procedimientos administrativos que ha llevado a cabo la Comisión del Servicio Civil de Carrera Policial, en los que se pone de manifiesto, como ya tuvimos oportunidad de comentarlo, la incertidumbre jurídica al no haber parámetro alguno que muestre si dichos procedimientos se están realizando conforme a las normas que se plasmaron en un ordenamiento jurídico para tales efectos.

De ninguna forma podemos restarle importancia a esta situación por el argumento de que al tramitarse estos procedimientos se le da oportunidad al sujeto pasivo para ser oído y vencido en la fase administrativa, esto es, ofrecer pruebas y manifestar lo que a su derecho convenga, puesto que esta situación de ninguna forma purga la violación al principio de legalidad que debe imperar en todo acto de autoridad administrativa, tal y como lo señalamos en el Capítulo Tercero de esta investigación.

Ante esta ausencia de regulación de los procedimientos tramitados por la Comisión del Servicio Civil de Carrera Policial, la Secretaría de Seguridad Pública

elaboró un proyecto de Acuerdo por el que se pretende expedir el Manual del Servicio Civil de Carrera Policial de la Policía Federal Preventiva y regular los procedimientos tramitados por la Comisión del Servicio Civil de Carrera de esta Institución, sin embargo, insistimos en el hecho de que tal documento actualmente no ha sido publicado en el Diario Oficial de la Federación, por lo que su contenido no está vigente.

Tomando en consideración este intento de regulación de los procedimientos de la Comisión del Servicio Civil de Carrera Policial de la Policía Federal Preventiva, es válido e incluso responsable cuestionarnos sobre la pertinencia y la oportunidad de regular este tipo de procedimientos a través de un Manual, considerando por supuesto la complejidad y grado de dinamismo de la estructura administrativa que impera en nuestro país frente a la cada vez más apremiante y sofocante demanda de efectividad por parte de una sociedad protagonista de la tercera ola de cambio de la que habló con extrema lucidez el periodista y profesor Alvin Toffler:

“Una poderosa marea se está alzando hoy sobre gran parte del mundo, creando un nuevo, y a menudo extraño, entorno en el que trabajar, jugar, casarse, criar hijos o retirarse. En ese desconcertante contexto, los hombres de negocios nadan contra corrientes económicas sumamente erráticas; los políticos ven violentamente zarandeadas sus posiciones. Universidades, hospitales y otras instituciones luchan desesperadamente contra la inflación. Los sistemas de valores se resquebrajan y hunden, mientras los salvavidas de la familia, la Iglesia y el Estado cabecean a impulsos de tremendas sacudidas.(...) La tercera ola sostiene que una civilización hace uso también de ciertos procesos y principios y que desarrolla su propia “superideología” para explicar la realidad y para justificar su propia existencia. Una vez que comprendemos la interrelación existente entre estas partes, procesos y principios, y cómo se transforman mutuamente provocando poderosas corrientes de cambio, adquirimos una comprensión mucho más clara de la gigantesca ola de cambio que está golpeando actualmente nuestras vidas.”

48

⁴⁸ Toffler, Alvin. La Tercera Ola. 16 ed. Plaza & Janes Editores, España, 1993. p.p. 10 y 14

En este sentido, abordaremos en el presente Capítulo un pequeño análisis de las características de los Manuales administrativos, su naturaleza jurídica, su relación en comparación con algunas de las fuentes del Derecho Administrativo tales como la Ley, el Reglamento, la Circular y otras disposiciones de carácter general como determinado tipo de Acuerdos. Asimismo, abordaremos el contenido del proyecto de “Manual de Normas del Servicio Civil de Carrera Policial de la Policía Federal Preventiva” que fue elaborado por el entonces Secretario de Seguridad Pública Alejandro Gertz Manero, culminando esta investigación con una propuesta de regulación alterna al proyecto mencionado.

5.1 Concepto de manual administrativo.

Respecto del concepto gramatical del vocablo “manual”, el Diccionario Enciclopédico Hachette Castell señala lo siguiente:

“**Manual I.** Adj. 1. Que se ejecuta con las manos. 2. Fácil de manejar. 3. Que exige más habilidad de manos que de inteligencia. 4. Fig. Aplícase a la persona dócil y de condición suave y apacible. **II.** 1. Libro que contiene los ritos con que deben administrarse los sacramentos. 2. Libro en que se compendia lo más sustancial de una materia. 3. Libro en que los hombres de negocios van anotando provisionalmente y como en borrador las partidas de cargo o data, para pasarla después a los libros oficiales, si están obligados a llevarlos, por ejercer el comercio. 4. Libro o cuaderno que sirve para hacer apuntes.- Lat *manualis*. *Manuable*. Adj. Fácil de manejar.”⁴⁹

Por su parte el Diccionario de la Real Academia Española advierte lo siguiente:

“**Manual.-** Del latín (*manuālis*). **1.** adj. Que se ejecuta con las manos. **2.** adj. Fácil de manejar. **3.** adj. Que exige más habilidad de manos que inteligencia. **4.** adj. Casero, de fácil ejecución. **5.** adj. Fácil de entender. **6.** adj. Dicho de

⁴⁹ Diccionario Enciclopédico Hachette Castell, Tomo 7, Ediciones Castell, España, 1981. p, 1341.

una persona: Dócil y de condición suave y apacible. **7.** adj. *Mús.* Se dice del teclado que en el órgano se maneja con las manos, en contraposición a los pedales. U. t. c. s. **8.** adj. ant. Ligero y fácil para algo. **9.** m. Libro en que se compendia lo más sustancial de una materia. **10.** m. Libro en que los hombres de negocios van anotando provisionalmente y como en borrador las partidas de cargo o data, para pasarlas después a los libros oficiales, si están obligados a llevarlos, por ejercer el comercio. **11.** m. Libro o cuaderno que sirve para hacer apuntamientos. **12.** m. *Rel.* Libro que contiene los ritos con que deben administrarse los sacramentos. **13.** m. pl. Ciertos emolumentos que ganan los eclesiásticos asistiendo al coro. **14.** m. pl. ant. Derechos que se daba a los jueces ordinarios por su firma.”⁵⁰

Como se advierte, la palabra “manual” proviene del latín “*manualis*” que significa manuable, fácil de manejar; en este sentido, esta palabra se aplica para denominar aquel documento en el cual se pretende ordenar en síntesis algo, de esta manera, representa una herramienta útil cuya aplicación es sencilla en razón de su estructura simple y no formalista.

Así pues los manuales son documentos indispensables para organizar debidamente y en forma sencilla estructuras complejas, recursos, actividades, operaciones, etc.

Tomando en consideración estos aspectos y bajo una visión administrativa, Enrique Benjamín Franklin define a los manuales en los siguientes términos:

“Los manuales administrativos son documentos que sirven como medios de comunicación y coordinación para registrar y transmitir ordenada y sistemáticamente tanto la información de una organización (antecedentes, legislación, estructura, objetivos, políticas, sistemas, procedimientos, elementos de calidad, etc.) como las instrucciones y lineamientos necesarios para que se desempeñe mejor sus tareas.”⁵¹

⁵⁰ Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, 22ª ed, España, 2001, en el sitio de internet <http://www.rae.es/>.

⁵¹ Franklin, Enrique Benjamín, Organización de Empresas, 2ª ed., Ed. Mac Graw Hill, México, 2004. p, 170.

Bajo una visión similar la Coordinación General de Modernización Administrativa del Gobierno del Distrito Federal señala lo siguiente:

“El Manual Administrativo es el documento que describe las funciones y procedimientos de las áreas que integran a las dependencias, órganos desconcentrados, delegaciones y entidades.”⁵²

Resaltando los objetivos de los manuales en la Administración Pública, Manlio Casarín arguye lo siguiente:

“3.11.8 MANUALES DE ORGANIZACIÓN.- El Manual de Organización tiene como propósito servir como instrumento de consulta y orientación a los servidores públicos de las dependencias de la Administración Pública, así como a los particulares acerca de la estructura orgánica, atribuciones y funciones de dichas entidades.”⁵³

Así las cosas, podemos establecer desde un punto de vista muy particular que el Manual constituye un documento que pretende generar una descripción de actividades que deben seguirse para la realización de las funciones de uno o más entes, a través de una serie de normas administrativas de carácter interno en las que se contiene información básica de la forma de organización y funcionamiento de esos entes mostrando el funcionamiento interno, es decir, las tareas a realizar, los requerimientos mínimos para su ejecución y la forma de coordinación para el buen desempeño de los procedimientos que se lleguen a materializar; constituye una herramienta para el eficaz funcionamiento de la organización técnica y administrativa de las diversas entidades de la Administración Pública del Estado ante su compleja estructura, pretensión que va encaminada a unificar y formalizar los objetivos, estructura orgánica y funciones de las distintas unidades administrativas que la conforman.

⁵² Coordinación General de Modernización Administrativa del Gobierno del Distrito Federal, México, 2005. http://www.Cgma.df.gob.mx/normatividad_admin./idex.php.

⁵³ Casarín León, Manlio. La Facultad Reglamentaria, Porrúa, México, 2003. p, 107.

5.1.1 Naturaleza jurídica

Para poder establecer y entender en su justa medida la naturaleza jurídica de los Manuales administrativos, es importante recordar que la función administrativa (ejecución de actos que determinan situaciones para casos individuales) desplegada por los órganos de la Administración Pública se debe regir bajo un orden jurídico previamente establecido a fin de respetar en todo momento el principio de legalidad (ningún órgano del Estado puede emitir o ejecutar una decisión que no esté estructurada conforme a las disposiciones generales aplicables y dictadas con anterioridad). En este sentido, destacan dos principios fundamentales del Derecho Constitucional, a saber, los principios de primacía y reserva de la Ley.

El principio de primacía de la Ley, consiste en que, dentro de la estructura de nuestro sistema jurídico, la Ley en sentido formal se ubica jerárquicamente por encima de los demás ordenamientos de carácter general tales como los tratados internacionales (no obstante la lamentable Tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que ubica a dichos tratados por encima de las leyes), reglamentos, circulares, acuerdos, etc., ya que siendo el Poder Legislativo el representante de la voluntad popular, las leyes que llegue a emitir son precisamente la materialización de esa expresión de voluntad popular, de esta forma, las disposiciones contenidas en una Ley formal, no pueden ser modificadas por disposiciones de menor jerarquía; este principio tiene su fundamento constitucional en el artículo 72, inciso f), de la Carta Magna según el cual en la interpretación, reforma o derogación de las leyes o decretos, se observarán los mismos trámites establecidos para su formación. Al respecto, Marat Paredes y Rodríguez Lobato señalan:

“La primacía de la ley, como su nombre lo indica, contiene la superioridad de la ley respecto de las demás fuentes del Derecho a excepción de la Constitución, cuestión que es normalmente admitida, Sin embargo, el problema se sitúa en la equiparación entre el principio de legalidad y el de reserva de ley, con la consiguiente exigencia de normas con rango de ley para habilitar la actuación de la Administración.”⁵⁴

⁵⁴ Paredes Montiel, Marat y Rodríguez Lobato Raúl, El Principio de Reserva de Ley en Materia Tributaria, Porrúa, México, 2001. p.p. 41 y 42.

Así es, el principio de reserva de Ley ocupa un lugar preponderante junto al de primacía de la Ley para dar sustento al principio de legalidad, mismo que se torna en una exigencia para habilitar o facultar la actuación de la Administración Pública. El principio de reserva de Ley consiste en que, conforme a la Constitución, hay materias que sólo pueden ser reguladas a través de un ordenamiento formal y materialmente legislativo, verbigracia, la imposición de contribuciones, la organización de la guardia nacional, garantías individuales, penas y delitos, modalidades a la propiedad privada, la utilidad pública, concesión de bienes, servicios públicos, atribuciones de las Secretarías de Estado, Ley Orgánica del Poder Legislativo y Judicial y condición jurídica de los extranjeros.

La reserva de Ley se regula dentro de un sistema constitucional a través de un medio de control jurisdiccional de la constitucionalidad de los actos de autoridad, en particular de las leyes (amparo contra leyes, reglamentos, etc), generándose un límite no sólo al poder Legislativo de regular una materia específica a través de la Ley y no delegar esa regulación al poder ejecutivo, sino también es una restricción a este último para no emitir espontáneamente reglamentos, acuerdos, tratados internacionales, circulares, u otro tipo de ordenamientos generales en materias o asuntos reservados a la ley en sentido formal.

“El contenido de la reserva de ley consiste, pues, en que por medio de un mandamiento constitucional se reserva al legislador la regulación de una materia, o de los aspectos esenciales de esta materia; la reserva de ley constituye una norma competencial que entrega a la potestad legislativa del Estado el control de una materia, por lo tanto, al mismo tiempo de que constituye una prerrogativa, lleva implícita una obligación para el legislador.

La reserva de ley es, por un lado, la delimitación a un determinado procedimiento (el legislativo) que tiene como características la contradicción, la libre deliberación y la publicidad, sin embargo, constituye también una reserva de contenido.”⁵⁵

⁵⁵ *Ibidem.*, p,67

Ahora bien, la norma es la esencia de cualquier ordenamiento jurídico y a este respecto Eduardo García de Enterría señala: “El ordenamiento no es un agregado de normas; más bien, como puso de relieve SANTI ROMANO, el ordenamiento precede a la norma, la cual es tal no por ninguna cualidad abstracta o de esencia sino justamente por su inserción en un ordenamiento concreto, que como tal la precede y ha tenido que definirla previamente como fuente de derecho y en cuyo seno únicamente cobra todo su sentido. (...) ROMANO precisó que el ordenamiento jurídico es sustancialmente organización, estructura, posición de un ente social como tal ente y entre sus miembros.”⁵⁶

Así pues, las normas jurídicas son válidas en cuanto han sido creadas de acuerdo con determinada regla básica (Ley Fundamental), esto es, su validez dimana de una norma primera que establece las reglas básicas de la creación de las demás normas jurídicas generales (ley) o individuales (normas creadas sobre la base de las normas generales), por lo tanto, estas normas adquieren y pierden su validez atendiendo a un proceso de creación de normas estrictamente delimitado, de ahí la importancia del principio de primacía de la Ley que mencionamos en líneas anteriores, pues la estructura jerárquica del ordenamiento jurídico es básica para la regulación de conductas de aquellos entes sociales cuyo dinamismo es tal que se requiere siempre de una constante y efectiva actualización. Tenemos claro que el lugar preponderante de cualquier esquema normativo lo ocupa la Ley en sentido formal, sin embargo, por consideraciones prácticas se admite para que se cumpla con el principio de legalidad que la disposición sea materialmente legislativa para que el acto de autoridad se emita y ejecute a su amparo, sin importar el órgano donde emana esa disposición, claro está que para ello ese órgano deberá contar con la competencia para dictar normas.

Lo anterior es para nosotros de especial trascendencia porque es aquí donde ubicamos la creación de normas cada vez más individualizadas (Manual) que permiten esa flexibilidad normativa que no encontramos en la Ley, así como su exacta aplicación; de esta manera, estamos en presencia de una cadena sucesiva de normas individuales creadas por una gran cantidad de órganos estatales en virtud de la

⁵⁶ García de Enterría, Eduardo, Curso de Derecho Administrativo I, 10ª ed., Civitas, España, p, 67

llamada facultad reglamentaria propia del Poder Ejecutivo establecida en el artículo 85, fracción I, de la Carta Magna, ante ese afán de descentralizar la creación del derecho en la incesante búsqueda de la practicidad. No obstante lo anterior, existen autores como Andrés Serra Rojas que señalan que esta facultad de la que hemos hablado y que se deriva del artículo 89, fracción I, de la Constitución, no es más que una fase de la ejecución de las leyes y nunca una creación de normas en estricto sentido:

“(…) la referida facultad no representa más que una fase de la ejecución de las leyes, pues la esfera administrativa que se señala en el citado precepto, no sirve más que para delimitar la competencia del Presidente con relación a la expedición de aquellas disposiciones legales.”⁵⁷

Se ha sostenido que la única excepción al principio de legalidad lo constituye la denominada facultad discrecional o reglamentaria de la Administración Pública; sin embargo, esta situación no exime a las autoridades administrativas de que todos sus actos deban estar fundados y motivados dado el contenido del artículo 16 constitucional, aspecto que es fundamental para que el administrado esté en condiciones de conocer los motivos y fundamentos del acto de autoridad, aún cuando éste sea de carácter discrecional, debiéndose advertir un análisis suficiente de los elementos del conocimiento que hayan llevado a la autoridad a arribar a la conclusión sostenida en su acto de autoridad.

En virtud de que la facultad reglamentaria del Ejecutivo ha sido fundada en el artículo 89, fracción I de la Constitución General de la República, en cuanto dicha disposición le confiere poderes para "proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes", ésta no es más que un instrumento encaminado a facilitar el cumplimiento de la ley regulando cuestiones de detalle no previstas por el legislador y debe tener un contenido subordinado al de las normas de que emana; siendo, por ende, impotente para contrariar el sentido de los preceptos de que deriva y para atribuirles un alcance del que originalmente carecen. Tal es la doctrina que aceptan uniformemente los tratadistas nacionales y extranjeros.

⁵⁷ Serra Rojas, Andrés. Derecho Administrativo. Primer Curso, *op, cit.* p, 207

Bonnard, citado por Gabino Fraga, afirma que existe esta facultad “(...) cuando la ley o el reglamento, previendo para la Administración cierta competencia en ocasión de una relación de derecho con un particular, deja a la Administración un poder libre de apreciación para decidir si debe obrar o abstenerse, en qué momento debe obrar, cómo debe obrar y qué contenido va a dar a su actuación. El poder discrecional consiste, pues, en la libre apreciación dejada a la Administración para decidir lo que es oportuno hacer o no hacer”.⁵⁸

Esta facultad reglamentaria, es decir, el poder que tiene el titular del Poder Ejecutivo para dictar normas de carácter general tendientes a la ejecución de las leyes, pretende dar flexibilidad a esas leyes a fin de adaptarla a las circunstancias específicas, hacer equitativa la Ley, normar cuestiones muy técnicas que permitan el buen desarrollo de actividades respecto de la afectación de casos individuales e incidir incluso, en la regulación de ciertas conductas de los administrados o de la organización y funciones de sus propios órganos.

Referente a la limitación de esta facultad creemos que se debe regular en forma tal que en la legislación se conserve un mínimo de competencia de tal forma que se protejan los derechos de los particulares al lado de la competencia discrecional que sea estrictamente necesaria para evitar un sacrificio de los intereses públicos esenciales.

Ahora bien, los órganos administrativos subordinados al titular del Poder Ejecutivo emiten diversos actos de carácter reglamentario, es decir, actos cuya connotación es evidentemente normativa, creando por supuesto consecuencias jurídicas desde su vigencia o bien, con el primer acto de su aplicación. Cabe señalar que estos actos de carácter reglamentario tienden a individualizar aún más las normas y la forma de tener un control sobre los mismos consiste en mantener una revisión respecto de si fueron creados de conformidad con lo previsto en las normas jerárquicamente superiores. Precisamente aquí ubicamos la naturaleza jurídica de los manuales, coincidiendo con Manlio Fabio Casarín León, esto es, constituyen actos

⁵⁸ Fraga, Gabino. Derecho Administrativo, *op. cit.* p,p. 100 y 101.

internos de carácter reglamentario emitidos por órganos administrativos subordinados al titular del Poder Ejecutivo⁵⁹ y su fundamento legal lo ubicamos en el artículo 19 de la ley Orgánica de la Administración Pública Federal, cuyo texto es el siguiente:

“Artículo 19.- El titular de cada Secretaría de Estado y Departamento Administrativo expedirá los manuales de organización, de procedimientos y de servicios al público necesarios para su funcionamiento, los que deberán contener información sobre la estructura orgánica de la dependencia y las funciones de sus unidades administrativas, así como sobre los sistemas de comunicación y coordinación y los principales procedimientos administrativos que se establezcan. Los manuales y demás instrumentos de apoyo administrativo interno, deberán mantenerse permanentemente actualizados. Los manuales de organización general deberán publicarse en el Diario Oficial de la Federación. En cada una de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, se mantendrán al corriente los escalafones de los trabajadores y se establecerán los sistemas de estímulos y recompensas que determine la ley y las condiciones generales de trabajo respectivas.”

Como es posible advertir, el legislador concibió la existencia de tres tipos de manuales, a saber, los de organización, los de procedimientos y los de servicios al público. Los manuales de organización como su nombre lo indica, son instrumentos que contienen información referente a los antecedentes, estructura orgánica, funciones y atribuciones de los entes de la Administración Pública; por su parte los manuales de procedimientos, como su nombre lo indica, son instrumentos técnicos que describen los procedimientos que tienen a su cargo las dependencias administrativas, detallando tiempo de ejecución, modalidades de su materialización, etc; finalmente los manuales de servicios al público, son instrumentos cuya función es informar en forma sencilla a la ciudadanía en general sobre la legislación, antecedentes, historia, funciones, atribuciones y organigrama de las diversas dependencias de la Administración Pública.

⁵⁹ Casarín León, Manlio. La Facultad Reglamentaria, *op.cit.* p.p. 97 y 107

Hacemos hincapié en el hecho de que según el artículo antes transcrito los manuales de organización general deberán publicarse en el Diario Oficial de la Federación, situación que de ninguna forma excluye a los otros dos tipos de manuales del requisito de debida publicidad para su entrada en vigencia, pues la publicación sirve para generar seguridad jurídica a los gobernados a efecto de que conozcan las disposiciones que en un momento dado (lugar y tiempo) les pueden ser aplicadas. Asimismo, la publicación permite a sus destinatarios examinar los alcances y efectos de la norma pudiéndose generar con su aplicación una eventual afectación de derechos a terceros y consecuentemente, hacer uso de los medios de defensa que tienen los gobernados a su alcance. De ahí la insistencia del comentario respecto de que el Manual de Normas del Servicio Civil de Carrera Policial actualmente no ha sido publicado en el Diario Oficial de la Federación.

Es tal la importancia de la publicación de las normas en el Diario Oficial de la Federación (a nivel federal) y las Gacetas Oficiales en las entidades federativas (a nivel local) que una vez satisfecho este requisito, dichas disposiciones se tornan obligatorias, pues de lo contrario carecerían de relevancia jurídica lo que se traduce en inexistencia.⁶⁰

Respecto del punto que nos interesa, el Poder Judicial de la Federación ha llegado a señalar que los manuales de organización no tienen una naturaleza jurídica legislativa, pues sólo tienen la función de orientar tanto a las dependencias en él indicadas, como al público en general, de tal suerte que estos instrumentos jurídicos no pueden crear jurídicamente a nuevas unidades o dependencias administrativas, ni otorgar atribuciones que no estén contempladas en los reglamentos interiores respectivos o en las leyes aplicables a cada una de las dependencias de que se trate; en este sentido se transcribe la tesis aislada emitida por el Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, visible en el Semanario Judicial de la Federación, Octava Época, X, octubre de 1992, página 373, cuyo texto es el siguiente:

⁶⁰ Biglino Campos, Paloma. La Publicación de la Ley, Ed. Tecnos, Madrid, 1993, p.p.80, 81.

“MANUAL GENERAL DE ORGANIZACION DE LA SECRETARIA DEL TRABAJO Y PREVISION SOCIAL. NO PUEDE EQUIPARARSE A UN REGLAMENTO O LEY. INAPLICABILIDAD DEL. El Subdirector "B" de Sanciones de la Dirección General de Asuntos Jurídicos de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, no es competente para emitir actos de molestia en ausencia de los Directores General de Asuntos Jurídicos y de Sanciones de la citada dependencia, ya que en el Manual General de Organización de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social que invoca para apoyar y justificar su competencia, este instrumento carece de toda fuerza legal pues dichos **manuales de organización a que se refiere el artículo 19 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, no tienen naturaleza normativa, sino su papel simplemente es de ser una fuente de información actualizada de la organización y atribuciones de la estructura interna de cada secretaría de Estado, pero sin que dicha información que sumariamente se publica en el Diario Oficial de la Federación pueda equipararse al carácter normativo que tienen los reglamentos interiores de las secretarías, que se prevén en el artículo 18 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; pero tampoco tienen un valor regulador jurídico ya que el papel de los manuales es sólo contar con información actualizada de tipo meramente administrativo, pues ni la pluricitada Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que prevé su existencia, ni ninguna otra ley o dispositivo reglamentario le dan carácter normativo alguno. En consecuencia, el manual de organización que se cita no puede ser fuente de competencia de ninguna autoridad.** Además, de acuerdo con el sistema legal vigente, los órganos administrativos y sus atribuciones deben recogerse en principio en los reglamentos interiores de las secretarías de Estado, y siendo en la especie que dicha Subdirección "B" de sanciones no se encuentra prevista en el artículo 3 del Reglamento Interior de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, el órgano en cuestión es inexistente.”

(Lo resaltado es nuestro)

Bajo esta perspectiva los manuales no constituyen actos legislativos, lo que significa que a través de ellos no es posible crear unidades administrativas ni tampoco regular las actuaciones de aquéllas unidades previamente contempladas en las leyes

o en los reglamentos, pues según el criterio antes descrito, el manual únicamente cumple la función de mantener informado tanto a los órganos administrativos como a la ciudadanía de la organización y funciones que tienen los diversos órganos o dependencias administrativas; estos manuales permiten que tanto funcionarios, como empleados de los órganos administrativos conozcan la dimensión real de sus funciones para definir responsabilidades, evitar duplicidad de funciones, generar una eficaz y correcta materialización de las funciones, agilizar procedimientos, generar el reclutamiento, selección de personal, permanencia, políticas de comportamiento y servicio civil de carrera; por otra parte se pretende mostrar el grado de autoridad, competencia y responsabilidad de los diversos niveles jerárquicos que componen la entidad administrativa de que se trate; funciona como medio de relación y coordinación con otras entidades de la Administración Pública; se presenta pues una visión general y particular de la organización de los entes administrativos, y que otras instituciones y la ciudadanía en general, identifiquen las instancias de atención a que pueden dirigirse.

En relación a este controvertido tema, citamos el contenido de la Tesis V-P-SS-174, emitida por el Pleno de la Sala Superior del entonces Tribunal Fiscal de la Federación, hoy Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, visible en la Revista de este Tribunal, Quinta Época, Año II. No. 22. Octubre 2002, página 49, que es del tenor siguiente:

“MANUAL DE ORGANIZACIÓN INTERNA DE LAS DEPENDENCIAS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL.- A TRAVÉS DE ELLOS NO ES POSIBLE LEGALMENTE CREAR AUTORIDADES O CONFERIR FACULTADES.- De la lectura del artículo 19 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, numeral que faculta a los titulares de las dependencias de la Administración Pública Federal para emitir, entre otros, **los manuales de organización, se puede concluir que la finalidad de estos es servir de ordenamientos de difusión y/o de apoyo administrativo interno, por lo que concluir que a través de un manual de organización se pudiese crear y conferir competencia a una autoridad, se quebrantaría el principio de legalidad, porque el Secretario del ramo no puede crear competencia para ninguna autoridad, puesto que ello**

únicamente es posible con un acto del Congreso de la Unión o del Presidente de la República. Consecuentemente, si una autoridad administrativa no está expresamente contemplada con su ámbito de facultades en el reglamento interior, o en una ley emanada del Congreso de la Unión debe concluirse que la misma no tiene existencia ni competencia legal alguna, en virtud de que es de explorado derecho que **una autoridad en nuestro sistema jurídico debe ser creada y obtener sus facultades mediante un acto formal y/o materialmente legislativo, dictado por el Congreso de la Unión a través de la creación de leyes, o por un acto del Titular del Poder Ejecutivo Federal en uso de la facultad reglamentaria.**”

(El énfasis es nuestro)

Retomando estos aspectos, podemos concluir que los manuales administrativos son actos emitidos por órganos administrativos subordinados al titular del Poder Ejecutivo cuya trascendencia se limita al ámbito interno de dichas dependencias, es decir, su contenido de ninguna forma genera consecuencias jurídicas a los gobernados; de esta guisa, los manuales tienen un carácter reglamentario en razón a su origen, sin embargo, esta connotación en forma alguna implica que constituyan una modalidad de los reglamentos, pues como veremos en el siguiente apartado, no comparten las mismas características tales como la fuerza vinculatoria, su generalidad y su formalidad, ya que la naturaleza de estos manuales es informativa puesto que a través de ellos sólo se puede describir la estructura interna de las organizaciones y la forma de distribución de la competencia de sus órganos, tal como se deriva del artículo 19 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; es decir, mediante los manuales administrativos se puede describir la competencia ya existente, pero no se puede crearla o distribuirla, ya que esta función es propia de la Ley y de los reglamentos interiores de las dependencias, por tanto en el supuesto de que una autoridad administrativa pretenda imponer una sanción por violación a obligaciones que sólo identifica en los manuales sin que deriven de una ley o un reglamento, su actuación será ilegal ya que la autoridad sólo puede imponer sanciones cuando existen las infracciones establecidas en la Ley.

En relación a lo anterior, citamos la Tesis I.13o.A.65 A, sustentada por el Décimo Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, XVI, Noviembre de 2002, página: 1151, que señala:

“MANUAL DE OPERACIÓN. NO ES UN ORDENAMIENTO LEGALMENTE APLICABLE PARA SANCIONAR A UN SERVIDOR PÚBLICO, EN TÉRMINOS DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. Las facultades, atribuciones, obligaciones o competencia de cualquier autoridad administrativa, debe estar siempre contenida en un ordenamiento legal de carácter general y de orden público, lo que significa que dichas disposiciones no pueden estar contenidas en los manuales de operación de cualquier órgano del Estado, es decir, que no pueden ser la base jurídica en la cual se apoye la autoridad administrativa no sólo para fundar su competencia o atribuciones, sino también para sancionar a un servidor público, ya que no se trata de un ordenamiento de carácter público, sino que contiene disposiciones internas cuya eficacia jurídica se circunscribe al mejor desempeño en las actividades propias de los servidores públicos que conforman a la dependencia de que se trate; es decir, que dichos ordenamientos son de aplicación interna, que carecen de fuerza vinculativa como son los ordenamientos de carácter general, por lo que no pueden ser apoyo a las autoridades del gobierno para fundar su competencia o atribuciones, así como para sancionar a un servidor público, toda vez que los actos u omisiones que se le atribuyen deben estar previstas en un ordenamiento legal de carácter general y público, y no en los citados manuales.”

(Lo resaltado es nuestro)

Asimismo, conviene citar la Tesis de Jurisprudencia 2a./J. 6/2004, emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, XIX, Febrero de 2004, página 230, cuyo texto es:

“SERVIDORES PÚBLICOS. LOS MANUALES DE ORGANIZACIÓN, DE PROCEDIMIENTOS O DE SERVICIOS AL PÚBLICO LES OBLIGAN Y SIRVEN DE APOYO PARA ESTABLECER LA CAUSA DE RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA EN QUE INCURRAN, SIEMPRE Y CUANDO LA ACCIÓN U OMISIÓN PREVISTA EN EL CASO CONCRETO ESTÉ PRECISADA COMO CONDUCTA DE ALGUNO DE ELLOS. El artículo 47 fracción XXII, de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, prevé que éstos tienen, entre otras obligaciones, la de abstenerse de cualquier acto u omisión que implique incumplimiento de cualquier disposición jurídica relacionada con el servicio público, por lo que aun cuando **los manuales de organización, de procedimientos o de servicios al público no tienen la calidad de leyes o reglamentos, en virtud de que en términos de lo dispuesto en el artículo 19 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal deben contener información sobre la estructura orgánica de la dependencia a fin de optimizar el funcionamiento de sus unidades administrativas, constituyen normas obligatorias y sirven de base para determinar una causa de responsabilidad administrativa,** siempre y cuando la acción u omisión prevista en el caso concreto esté claramente precisada como conducta de determinado servidor público. Lo anterior es así, ya que la mencionada ley federal establece que las obligaciones de los servidores públicos para salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben observar en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, y cuyo incumplimiento da lugar al procedimiento y a las sanciones que correspondan, son las señaladas en el referido artículo 47.”

(Lo resaltado es nuestro)

Por último, se transcribe la Tesis III-TA-S-I-14, emitida por la Primera Sección de la Sala Superior del entonces Tribunal Fiscal de la Federación, hoy Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, visible en la Revista de este Tribunal, Tercera Época, Año XI. No. 122. Febrero 1998, página 354, cuyo texto es:

“RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.- ACTOS APOYADOS EN UN MANUAL DE ORGANIZACIÓN.- De conformidad con lo

dispuesto en el artículo 19 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, el titular de cada Secretaría de Estado y Departamento Administrativo expedirá los manuales de organización, de procedimientos y de servicios al público necesarios para su funcionamiento, los que contendrán: 1) Información sobre la estructura orgánica de la Dependencia; 2) Funciones de sus unidades administrativas, así como los sistemas de comunicación y coordinación y procedimientos administrativos que se establezcan. De lo anterior se desprende que el objetivo de estos manuales es de difusión y/o de apoyo administrativo interno, pero de ningún modo permiten asignar atribuciones o facultades específicas a un funcionario o servidor público. Por otra parte, se tiene que los servidores públicos encuentran expresamente atribuidas sus facultades en el Reglamento Interior de la dependencia a la cual pertenecen, o en otras leyes, dado que se trata de funciones típicamente de autoridad frente a terceros. Por tanto, a un servidor público se le puede imputar responsabilidad respecto de un acto previsto en reglamento o en ley, pero no de aquellos contenidos en manuales de organización interna, puesto que esos documentos no son fuente de competencia de autoridad.”

5.2. Diferencias con la Ley, el Reglamento, la Circular y otras disposiciones de carácter general

Los manuales administrativos que contempla la legislación comparten notables diferencias con otras figuras jurídicas de mayor jerarquía, lo que nos permite distinguir en mejor forma su naturaleza jurídica y finalmente la conveniencia de regular un procedimiento administrativo a través de un ordenamiento jurídico con características muy peculiares como las de los manuales.

Dentro de la jerarquía de normas jurídicas que impera en nuestro país, después de la Constitución, la Ley ocupa el nivel más alto no obstante la lamentable y penosa tesis emitida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la que ubica a los tratados internacionales jerárquicamente por encima de las leyes federales.

Abordando una noción tripartita del término, Ángel Garrorena define a la Ley en la Enciclopedia Jurídica Básica como:

“(…) los juristas utilizamos el término “ley” en un triple sentido: A) Como norma jurídica en general, cualquiera que sea su condición y origen. B) Como norma jurídica escrita de producción estatal lo que la diferencia de la costumbre y de los principios generales del Derecho. C) Y como norma jurídica escrita de producción estatal que, además, en atención a su carácter principal y a las condiciones que concurren en su forma de adopción, posee una categoría o entidad superior y distinta a la de las demás normas infraconstitucionales. En este sentido, la ley se diferencia de las demás normas producidas por el Estado y se conforma como un escalón del ordenamiento jurídico situado entre la Constitución y los reglamentos.”⁶¹

Por su parte Raúl Rodríguez Lobato define a la ley como “una regla de Derecho emanada del Poder Legislativo y promulgada por el Poder Ejecutivo, que crea situaciones generales y abstractas por tiempo indefinido y que sólo puede ser modificada o suprimida por otra ley o por otra regla que tenga eficacia de ley.”⁶²

Pues bien, la Ley es la principal fuente del Derecho Administrativo que se caracteriza en principio por su creación que, en el caso de nuestro sistema jurídico, consiste en un proceso rígido en el que intervienen los Poderes Legislativo y Ejecutivo y que básicamente podemos resumir en las siguientes fases: iniciativa, turno, dictamen, lectura, discusión, aprobación, promulgación, refrendo, publicación, *vocatio legis* e iniciación de vigencia; este proceso de creación cumple una importante función legitimadora ante los mecanismos de discusión y publicidad. Asimismo, se aplica un procedimiento específico para poder reformar una Ley.

Pues bien, una importante diferencia entre la Ley y los manuales consiste en que la Ley es siempre impersonal, general (no alude a persona en particular), abstracta (contiene hipótesis normativas), heterónoma (proviene de la voluntad ajena de la autoridad administrativa), externa (trasciende el fuero interno y se manifiesta en conductas externas), bilateral (impone obligaciones impero-atributivas, es decir, implica la existencia de una obligación y por consiguiente la exigencia de un derecho)

⁶¹ Garrorena Morales, Ángel, en Enciclopedia Jurídica Básica, Tomo III, Civitas, España, 1995. p, 3994.

⁶² Rodríguez Lobato, Raúl. Derecho Fiscal, 2ª ed. Harla, México, 1986. p, 25.

y coercible (su cumplimiento se asegura con la fuerza del Estado y no se deja al arbitrio del destinatario).

Por su parte, como ya hemos señalado en líneas anteriores, los manuales administrativos son documentos que pretenden generar una descripción de actividades que deben seguirse para la realización de las funciones de uno o más entes, a través de una serie de normas administrativas de **carácter interno** en las que se contiene información básica de la forma de organización y funcionamiento de esos entes mostrando el funcionamiento interno, es decir, las tareas a realizar, los requerimientos mínimos para su ejecución y la forma de coordinación para el buen desempeño de los procedimientos que se lleguen a materializar; constituye pues una herramienta para el eficaz **funcionamiento** de la organización técnica y administrativa de las diversas entidades de la Administración Pública del Estado ante su compleja estructura, pretensión que va encaminada a unificar y formalizar los objetivos, estructura orgánica y funciones de las distintas unidades administrativas que la conforman; cabe insistir aquí en el hecho de que generalmente el contenido de los manuales se estructura en el siguiente orden: una parte introductoria, antecedentes históricos de la dependencia, marco jurídico-administrativo, atribuciones de sus unidades, organigrama, estructura orgánica básica y los objetivos y funciones.

En relación a su posición jerárquica en nuestro sistema jurídico, como característica de las leyes, simplemente reiteramos lo dicho en las primeras líneas de este Capítulo en el sentido de que la autoridad formal de la Ley (principio de primacía) nos permite ubicar esta fuente de Derecho en seguida de la Constitución precisamente por la legitimidad (expresión de la voluntad popular) que implica al diseñarse la forma de su creación; asimismo, ubicamos el distintivo de la reserva de ley que permite vislumbrar la esencia de esta fuente de Derecho: el contenido normativo y la consecuente legalidad que implica su aplicación.

En nuestro sistema jurídico el principio de reserva de ley que comentamos al inicio de este Capítulo, tiene un carácter relativo pues si bien es cierto que sólo mediante la Ley se puede atribuir la potestad para manifestar la voluntad de un Órgano del Estado, también lo es que se permite que el Reglamento Interior de cada

Secretaría de Estado provea en la esfera administrativa, completando la distribución de competencia entre las dependencias de la misma Secretaría, sin desbordar la atribuida por la Ley; así pues para juzgar la competencia de un funcionario, por ejemplo, se debe atender a su actuación respecto de la Ley y el reglamento que él mismo invoque como fundamento en el acto de molestia. Es así como ubicamos al reglamento como una fuente de Derecho Administrativo con características específicas cuya noción debemos referir a esa facultad que tiene el titular del Poder Ejecutivo para legislar; respecto de la noción de reglamento, Gabino Fraga lo define como “(...) una norma o conjunto de normas jurídicas de carácter abstracto e impersonal que expide el Poder Ejecutivo en uso de una facultad propia y que tiene por objeto facilitar la exacta observancia de las leyes expedidas por el Poder Legislativo.”⁶³

La creación de los reglamentos queda sujeta a un procedimiento efectuado únicamente por el Poder Ejecutivo y por ende, su creación y modificación es mucho más sencilla; formalmente el reglamento es un acto administrativo pero desde el punto de vista material se identifica al reglamento con la Ley por la similitud de características que hay en uno y en otro (general, abstracto, impersonal, externo, bilateral, etc), por lo que materialmente constituye un acto legislativo que crea, modifica, extingue o trasmite situaciones jurídicas generales y que presupone la existencia de una Ley cuyos supuestos desarrolla y a los cuales está subordinado, esto es, no los puede modificar, acortar su alcance o ir más allá de la Ley que reglamenta; es por ello que jerárquicamente se ubican por debajo de las Leyes.

En íntima relación a lo anterior cabe precisar la existencia de reglamentos que no dependen ni derivan de una Ley; este tipo de reglamentos se denominan reglamentos autónomos:

“Un aspecto importante que es preciso señalar, es el referente a la doctrina que sobre los denominados “reglamentos autónomos” han elaborado algunos juristas mexicanos. A este respecto opinamos que la doctrina ha interpretado

⁶³ Fraga, Gabino, *op,cit*, p, 104

los preceptos constitucionales al grado de confundir los reglamentos propiamente dichos con las normas emanadas de órganos insertos en un ámbito competencial propio como lo es el Municipio, que si bien han sido denominados “reglamentos”, detentan características cualitativas distintas, pues se expiden no como desarrollo o ejecución en estricto sentido de normas jerárquicamente superiores, sino como complementos normativos con un margen de regulación predeterminado y acotado por la propia Constitución y las leyes. De esta manera, estaríamos ante normas igualmente de carácter estatutario.”⁶⁴

En cuanto a su modificación o extinción, los reglamentos son derogables con absoluta discrecionalidad únicamente a través de otras disposiciones del mismo carácter. Por otra parte, el reglamento no puede regular determinada clase de materias que son exclusivas de la Ley en términos del principio de reserva de Ley del que ya hemos hablado. Así pues, podemos concluir que el reglamento pretende la aplicación exacta, en detalle y profundidad de los preceptos contenidos en las leyes que va a reglamentar.

Por lo que hace a las circulares, consideramos que constituyen actos administrativos de orden interno mediante las cuales las autoridades superiores de la Administración Pública giran instrucciones, avisos, órdenes, aclaraciones, información o incluso interpretaciones legales o reglamentarias para que sus subordinados actúen de determinada forma para el mejor cumplimiento de sus funciones. Como característica de este tipo de normas podemos señalar que no generan derechos u obligaciones a terceros; así, de esta forma, su alcance y contenido es restringido al orden interno a fin de mejorar o perfeccionar el funcionamiento y desempeño de los entes de la Administración Pública.

Cabe hacer hincapié en el hecho de que la naturaleza jurídica de este tipo de normas jurídicas ha sido materia de diversas discusiones en las que incluso la Suprema Corte de Justicia de la Nación no ha establecido un criterio uniforme al respecto, para lo cual citamos la Tesis Aislada emitida por la Segunda Sala de

⁶⁴ Casarín León, Manlio Flavio, *op. cit.* p, 95.

nuestro Máximo Tribunal, visible en el Semanario Judicial de la Federación, Sexta Época, Tercera Parte, CXXIII, página 11 cuyo texto es el siguiente:

“CIRCULARES. NO TIENEN CARÁCTER DE DISPOSICIONES LEGISLATIVAS.- Dada la naturaleza de las circulares, debe entenderse que las mismas constituyen **meros actos administrativos**, tendientes a cumplimentar la ley, pues contienen exclusivamente explicaciones enderezadas a orientar a los funcionarios de la administración, y por ello **no tienen ni pueden tener el carácter de disposiciones legislativas**, ya que se trata de un instructivo u opinión de los superiores jerárquicos administrativos, por lo que se puede afirmar que las Salas del Tribunal Fiscal de la Federación no carecen de competencia para conocer de los casos en que sean impugnadas.”

Asimismo, se cita la Tesis de Jurisprudencia número 34, sustentada por la Segunda Sala de nuestro Máximo Tribunal, visible en el Semanario Judicial de la Federación del Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-1985, Tomo III, Parte SCJN, página 27, cuyo texto es del tenor siguiente:

“CIRCULARES.- Las circulares no tienen el carácter de reglamentos gubernativos o de policía, pues en tanto que éstos contienen disposiciones de observancia general que obligan a los particulares en sus relaciones con el poder público, las circulares, por su propia naturaleza, son expedidas por los superiores jerárquicos en la esfera administrativa dando instrucciones a los inferiores sobre el régimen interior de las oficinas, o sobre su funcionamiento con relación al público, o para aclarar a los inferiores la inteligencia de disposiciones legales ya existentes; pero **no para establecer derechos o imponer restricciones al ejercicio de ellos**. Aun en el caso de que una circular tuviera el carácter de disposición reglamentaria gubernativa, para que adquiriese fuerza debería ser puesta en vigor mediante su publicación en el Diario Oficial, puesto que las leyes y reglamentos sólo pueden obligar cuando son debidamente expedidos, publicados y promulgados. También podría aceptarse que el contexto de una circular obligara a determinado individuo, si le ha sido notificada personalmente; pero si tal circunstancia no se acredita por la autoridad responsable, los actos que se funden en la aplicación de una circular resultan atentatorios.”

En relación a lo anterior Casarín León comenta lo siguiente:

“Circulares.- Al ser emitidas por órganos administrativos de inferior jerarquía que el Presidente de la República, y representar en cuanto a su forma la denominación de circular, pero en el contenido auténticas reglas de carácter general e instrucciones precisas de observancia obligatoria para sus destinatarios, tenemos que esta clase de instrumentos se encuentran en el mismo nivel jerárquico que las reglas de carácter general, pues representan actos de aplicación de leyes, reglamentos e, incluso, de otras circulares con contenido normativo.”⁶⁵

En relación a otras disposiciones de carácter general como cierto tipo de acuerdos y órdenes, podemos decir que comparten notables diferencias con los manuales, ya que los acuerdos, por ejemplo, son determinaciones que llega a establecer un ente de la Administración Pública, ya sea en forma particular o colegiada o bien, la resolución de un superior jerárquico en relación a un asunto presentado por un subalterno; incluso se llega a denominar “acuerdo” al instrumento a través del cual se crean, modifican o extinguen órganos administrativos, siendo su fundamento constitucional los artículos 89, fracción I y 92 puesto que a través de los acuerdos el Poder Ejecutivo concreta las tareas específicas que tiene a su cargo.⁶⁶

Las órdenes son definidas por Casarín León como:

“Son decisiones de la Administración que imponen concretamente a los administrados o funcionarios, la obligación de hacer algo o de no hacerlo.”⁶⁷

El fundamento constitucional de las órdenes lo ubicamos de igual forma en los artículos 89, fracción I y 92.

Tal como lo señala el legislador en el artículo 4 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, los reglamentos, decretos, acuerdos, normas oficiales

⁶⁵ Casarín León, Manlio Fabio. *op, cit.* p, 144

⁶⁶ Acosta Romero, Miguel, Teoría General del Derecho administrativo. Primer Curso, 7ª ed. Porrúa, México, 1993. p,p. 927 y 928

⁶⁷ Casarín León, Manlio. *op, cit.* p,101

mexicanas, circulares, formatos, lineamientos, órdenes, criterios, metodologías, instructivos, directivas, reglas, manuales, disposiciones que establezcan obligaciones específicas y cualquier otra disposición general de naturaleza análoga a las anteriores y que expidan las dependencias y organismos descentralizados de la Administración Pública Federal, deberán publicarse en el Diario Oficial de la Federación para que produzcan efectos jurídicos; este aspecto es de suma importancia pues tiene que ver con un principio de publicidad normativa a efecto de preservar la seguridad jurídica al permitir a los gobernados el debido conocimiento de esas normas de carácter general y de las cuales es potencialmente susceptible de ser sujeto de aplicación. Esta debida publicidad tiene que ver claramente con la certidumbre respecto de las normas que están vigentes en determinado tiempo y lugar y respecto de procedimientos, lineamientos que pudieran causar ingerencias en la esfera jurídica de los gobernados, permitiendo prever sus alcances y efectos en dicha esfera ante una afectación producida por actos de autoridad, aspecto que evidentemente olvidó la Comisión del Servicio Civil de Carrera Policial al instaurar procedimientos que no están estrictamente regulados por ordenamiento alguno, extremo que tiene que ver evidentemente con el hecho de que el Manual a que hace referencia el artículo 83 del Reglamento de la Policía Federal Preventiva no ha sido publicado en el Diario Oficial de la Federación hasta el momento.

5.3. Contenido del Proyecto de Manual del Servicio Civil de Carrera Policial

Ante la insistencia e innegable necesidad de regular los procedimientos administrativos efectuados por la Comisión del Servicio Civil de Carrera Policial de la Policía Federal Preventiva, se ha elaborado por parte de la Secretaría de Seguridad Pública Federal, un proyecto de manual cuyo contenido pretende precisamente abarcar los pormenores de dichos procedimientos a modo de cubrir la laguna jurídica que existe al respecto; sin embargo, como lo hemos venido denunciando en varias ocasiones a lo largo de esta investigación, dicho manual a la fecha no ha sido publicado en el Diario Oficial de la Federación para que tenga plena vigencia y pueda producir los efectos jurídicos que cada caso de aplicación requiere para cumplir con el principio de legalidad que debe imperar en todo acto de la Administración Pública.

En este apartado abordaremos someramente el contenido que se le ha dado al manual creado por el entonces Secretario de Seguridad Pública, Licenciado Alejandro Gertz Manero, mismo que se exhibe en esta investigación como único apéndice, lo anterior a fin de poder generar una propuesta de regulación alterna desde mi particular punto de vista.

Pues bien, como es posible advertir del Considerando de este Proyecto de Manual su objetivo es generar los elementos necesarios a la Policía Federal Preventiva para materializar los fines del sistema integral del servicio civil de carrera policial y el correcto funcionamiento de la Comisión del Servicio Civil de Carrera, ante la necesidad de regular los procedimientos que llevará a cabo dicha Comisión, por lo cual en su artículo 1° señala que se establecerán los requisitos y procedimientos de las fases que comprende el sistema integral del servicio civil de carrera policial.

Este Proyecto de Manual se compone de cuatro Capítulos, de los cuales el Primero abarca las disposiciones generales o básicas como son el objetivo del Manual, los principios del Servicio Civil de Carrera Policial y los beneficios que éste representa, los conceptos principales que se utilizarán durante todo el instrumento jurídico, las obligaciones de los integrantes del Servicio Civil de Carrera y la mención de las unidades administrativas de las cuales se auxiliaría la Comisión en estudio. En el Capítulo Segundo se hace un análisis y descripción del Sistema Integral del Servicio Civil de Carrera Policial abarcando el estudio del reclutamiento, selección, ingreso, permanencia, promoción, escalafón, estímulos (condecoración, menciones honoríficas y distintivos), recompensas y conclusión del servicio del personal.

Cabe advertir que dentro de los supuestos que este Manual contempla como causales de conclusión del servicio en la Policía Federal Preventiva, se encuentra el incumplimiento de los requisitos de permanencia que establecen la Ley de la Institución, su Reglamento y dicho Manual. En estos casos, se contempla el inicio del procedimiento administrativo de baja quedando el sujeto pasivo de ese procedimiento suspendido de sus funciones, derechos y obligaciones y puesto a disposición de la Coordinación de Administración y Servicios, hasta en tanto se dicte la resolución que defina el procedimiento de baja.

En el Capítulo Tercero se habla de la organización y funcionamiento de la Comisión que nos ocupa, así como de sus Comités y Órganos Auxiliares, detallándose las funciones y obligaciones de cada funcionario.

Por último, en el Capítulo Cuarto se detallan los procedimientos que realiza la Comisión del Servicio Civil de Carrera Policial, contemplándose un procedimiento ordinario en donde los integrantes de la Comisión sesionarán respecto de los asuntos sujetos a resolución colegiada por votación, verbigracia, asuntos de incumplimiento de los requisitos de permanencia de algún integrante de la Institución, tal y como se advierte de la fracción XII de la regla 140.

Por otra parte, el Manual contempla la existencia de procedimientos especiales para lo cual se prevé el establecimiento de Comités del Servicio Civil a fin de que operen por el período de un año o lo que dure el ejercicio de las fases del Servicio Civil que les competa; dentro de los procedimientos especiales que se contemplan podemos mencionar el de reubicación, el de separación por renuncia, el de baja por fallecimiento, el de jubilación y siendo de especial interés para nuestra investigación, se contempla el procedimiento de baja por incumplimiento de los requisitos de ingreso y/o permanencia.

En la regla 153 de dicho Manual se detallan los pormenores del procedimiento de baja por incumplimiento de los requisitos de ingreso y/o permanencia; se advierte pues la existencia de un procedimiento regulado el cual se inicia con la emisión de un acuerdo por parte del Órgano Auxiliar en el cual se ordena citar al probable infractor mediante una notificación personal, en donde se le tiene que hacer saber el motivo del procedimiento y la fecha del desahogo de la audiencia de réplica, ofrecimiento, admisión y desahogo de pruebas y alegatos, audiencia que deberá desarrollarse dentro de los diez días posteriores al en que haya surtido efectos la notificación del emplazamiento.

Con claridad vemos que se contempla un procedimiento sumario similar al procedimiento laboral en donde en una audiencia se pretende agotar cuatro etapas o fases; en esta parte del Manual se detallan las reglas que deben seguirse para cada

una de las etapas descritas de manera que se prevé que el sujeto pasivo en la etapa de réplica deberá comparecer a fin de controvertir verbalmente o por escrito los hechos y actos que se le imputen y si no compareciere, la audiencia se llevará a cabo aún así, asentándose una certificación de esta situación, teniéndose por perdido su derecho de formular réplica a las imputaciones que le fueron formuladas, con lo cual se tendrá por presuntamente ciertos los hechos que se le atribuyen, por perdido su derecho de ofrecer pruebas y formular alegatos, en cuyo caso se turnará el expediente al Pleno de la Comisión en estudio para que se dicte la resolución respectiva, en contra de la cual únicamente se admitirá el recurso de responsabilidad, advirtiéndose que dicho recurso no está previsto o regulado en el Manual en estudio.

En la etapa de ofrecimiento y admisión de pruebas se establece que el presunto infractor podrá ofrecer pruebas en relación a los hechos que se le imputen conforme a las reglas establecidas por el Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria al Manual en mención; así pues tenemos que existe desde esta perspectiva de regulación, un parámetro jurídico para la actuación de la autoridad administrativa al momento de que el presunto infractor ofrezca pruebas, pues quedará obligada la autoridad a fundar y motivar la admisión y/o desechamiento de pruebas, así como su actuación respecto del eventual desahogo y valoración.

Una vez concluido el desahogo de pruebas, en la misma audiencia se pasará a la etapa de alegatos, en donde el sujeto pasivo deberá formular sus alegatos y concluida esta fase, previa certificación de la Unidad del Servicio Civil de que ya no quedan pruebas por desahogar, se declarará cerrada la instrucción, poniéndose los autos a la vista del Pleno de la Comisión del Servicio Civil de Carrera Policial para que dentro de los diez días siguientes se dicte la resolución respectiva, precisándose en la fracción V de la regla 153 que dicha resolución definitiva no admitirá recurso alguno; sin embargo, en el último párrafo de esa fracción se señala que sólo procederá el recurso de responsabilidad en contra de la resolución que defina el procedimiento administrativo de baja.

Por último, se contempla una sección donde se pretende regular las controversias del Servicio Civil de carrera por violaciones a los derechos de los

integrantes del Servicio Civil previstos en la Ley de la Policía Federal Preventiva y su Reglamento.

5.4. Propuesta

A lo largo de esta investigación hemos tratado de dar a conocer un panorama lo más completo posible sobre la situación que actualmente impera en el Servicio Civil de Carrera de una de las Instituciones más importantes y novedosas del Sistema Mexicano de Seguridad Nacional como lo es la Policía Federal Preventiva y en particular lo referente a los procedimientos administrativos que se tramitan ante la Comisión del Servicio Civil de dicha Institución.

En este intento hemos señalado las violaciones al principio de legalidad que ha cometido y sigue cometiendo la Comisión del Servicio Civil de Carrera Policial de la Policía Federal Preventiva al tramitar los procedimientos administrativos, mismos que de ninguna forma están regulados por un ordenamiento jurídico adecuado y específico en el que se detallen términos, criterios de ofrecimiento, admisión, desahogo y valoración de pruebas, métodos de resolución de dichos procedimientos, legislación supletoria, etc. Asimismo, advertimos la existencia de una propuesta de regulación de estos procedimientos a través de un Manual cuya existencia física constatamos en el Apéndice Único de esta investigación y que sin embargo, al estudiar las características propias de los Manuales en comparación con otro tipo de ordenamientos como la Ley, los Reglamentos, las Circulares, los acuerdos u órdenes, nos hemos dado cuenta que es necesario generar propuestas alternas a la planteada por el entonces Secretario de Seguridad Pública Alejandro Gertz Manero, pues con apoyo de algunos criterios del Poder Judicial de la Federación se hace notable el inconveniente de regular procedimientos administrativos que eventualmente afectan la esfera jurídica de los miembros de la Policía Federal Preventiva, a través de un Manual.

En esta tesitura, presentamos una propuesta alterna de regulación en la que esté presente fundamentalmente la delimitación de la actuación de la autoridad

administrativa a efecto de cumplir con el principio de legalidad y el consecuente respeto a las garantías fundamentales de los sujetos pasivos de esos procedimientos. Nuestra propuesta está sustentada en lo establecido en la fracción VI, y último párrafo del artículo 13 de la Ley de la Policía Federal Preventiva, el cual establece textualmente lo siguiente:

“Artículo 13.- El servicio civil de carrera de la Policial Federal Preventiva se regirá por las normas siguientes:

I.

(...)

VI. Las sanciones de amonestación, suspensión, remoción o cese que se apliquen a los miembros de la Policía Federal Preventiva, así como el procedimiento para su determinación, estarán contenidas en el reglamento, el cuál establecerá que las mismas serán juzgadas y aplicadas por una instancia colegiada, en la cual participen representantes de los elementos policiales de la institución. En el procedimiento de aplicación de sanciones se salvaguardará en todo tiempo la garantía de audiencia.

Los demás requisitos y procedimientos para la selección, ingreso, formación, capacitación, adiestramiento, desarrollo, actualización, permanencia y promoción de los miembros de la institución serán establecidos en las disposiciones reglamentarias.”

(Lo resaltado es nuestro)

Nuestra propuesta es directa al pretender regular a través de una Sección especial (Sección Segunda) dentro del Capítulo Primero del Título Tercero del Reglamento de la Policía Federal Preventiva, los procedimientos administrativos de baja relativos a la separación del servicio por renuncia, muerte, jubilación o incumplimiento por parte de los integrantes de la Institución de los requisitos de permanencia que señala la Ley de la Materia y dicho Reglamento, procedimientos que son efectuados por la Comisión del Servicio Civil de Carrera Policial, debiendo para ese efecto derogarse en principio las fracciones II y VIII del artículo 83 del referido

Reglamento, el cual establece actualmente lo siguiente:

“Artículo 83.- El Manual de Normas del Servicio Civil de Carrera Policial establecerá:

I. Los requisitos específicos relativos a cada una de las actividades que integran el sistema integral del servicio civil de carrera policial;

II. Los procedimientos que instrumentarán la Comisión del Servicio Civil de Carrera Policial y sus comités;

III. La creación y funcionamiento de los grupos de trabajo que se requieran para realizar tareas específicas relacionadas con sus facultades;

IV. Las edades, los perfiles físico, médico y de personalidad de quienes deseen ingresar a los Centros de Formación y Capacitación Policial del Instituto;

V. Las edades los perfiles físico, médico y de personalidad para el ingreso y la permanencia de los integrantes;

VI. Los elementos del escalafón y la forma en que serán considerados para las promociones;

VII. Los requisitos, la forma y términos del otorgamiento de cualquier estímulo, y

VIII. Los procedimientos relativos a la separación del servicio por renuncia, muerte, jubilación o incumplimiento de los requisitos de permanencia de los integrantes.”

(El énfasis es nuestro)

Una vez derogadas estas fracciones, se debe reformar la fracción XII, del artículo 81 del Reglamento para quedar como sigue:

“Artículo 81.- Entre las funciones de dicha Comisión están las siguientes:

I.

(...)

XII. Resolver **conforme a la Sección Segunda de este Capítulo**, los procedimientos de bajas relativos a la separación del servicio por renuncia, muerte o jubilación de los integrantes, así como por el incumplimiento de los requisitos de permanencia que señala la ley y el presente reglamento.

(...)”

Una vez instauradas estas reformas se hace necesario adicionar, como ya habíamos anticipado, una Sección especial (Sección Segunda) dentro del Capítulo Primero del Título Tercero del Reglamento de la Policía Federal Preventiva, en la que se regulen los procedimientos administrativos de baja relativos a la separación del servicio por renuncia, muerte, jubilación o incumplimiento por parte de los integrantes de la Institución de los requisitos de permanencia que señala la Ley de la Materia y dicho Reglamento; en este sentido, su contenido deberá ser el que se contempla únicamente como “Capítulo IV: De los Procedimientos” del Proyecto de Manual de Normas del Servicio Civil de Carrera Policial de la Policía Federal Preventiva, el cual se presenta como Único Apéndice de esta investigación y que el lector puede advertir en la parte final de esta Tesis.

Finalmente proponemos que se adicione en la Sección especial que proponemos (Sección Segunda) dentro del Capítulo Primero del Título Tercero del Reglamento de la Policía Federal Preventiva, como un párrafo anexo, la precisión en el sentido de que cuando los integrantes titulares de la Comisión designen a sus representantes o suplentes en términos del artículo 82 último párrafo del Reglamento de la Policía Federal Preventiva, esto lo hagan a través de una sesión extraordinaria; asimismo en dicha sesión se podrán delegar facultades a los funcionarios firmantes para iniciar y tramitar los procedimientos administrativos; de este modo, se debe integrar en cada expediente la copia certificada de los oficios de designación de los representantes de los titulares integrantes de la Comisión, así como del acta de sesión en la que se tengan por designados y admitidos dichos funcionarios, en virtud de que, de conformidad con el artículo 82 del Reglamento de la Policía Federal Preventiva, se

pueden nombrar suplentes que actúen en representación de dichos Titulares, pues no es suficiente que en la emisión de los acuerdos y resoluciones de la Comisión, se señale el citado numeral pues con ello no se acredita fehacientemente la representación con que se ostenten los suplentes.

Ahora bien, la razón de ser de esta propuesta la sustentamos en el hecho de que no es jurídicamente conveniente regular los procedimientos administrativos efectuados por la Comisión del Servicio Civil de Carrera Policial a través de un Manual, amén de que ni siquiera se ha expedido, pues si tomamos en consideración las características, naturaleza jurídica y criterios del Poder Judicial de la Federación que hemos mencionado en este Capítulo en relación a la figura de los Manuales, veremos que no es conveniente dicha regulación, de esta manera, tal vez por ello hasta nuestros días el Proyecto de Manual que presentamos como Único Apéndice de esta investigación no ha sido publicado en el Diario Oficial de la Federación, pues podría generarse con su vigencia múltiples casos de violaciones a nuestra Carta Magna y al principio de legalidad. Así pues, creemos oportuno que a través del Manual de referencia sólo se regulen los pormenores del Servicio Civil de Carrera Policial excluyendo los procedimientos administrativos de baja relativos a la separación del servicio por renuncia, muerte, jubilación o incumplimiento por parte de los integrantes de la Institución de los requisitos de permanencia que señala la Ley de la Materia y el Reglamento de la Policía Federal Preventiva, pues éstos deberán regularse en forma específica a través de este Reglamento.

Cabe decir que toda propuesta de regulación debe considerar la naturaleza jurídica del instrumento jurídico a utilizar para ese efecto, así como sus características y la relación que mantiene con otros instrumentos jurídicos de mayor o menor jerarquía; la base de regulación debe ser en todo momento el respeto a la Ley Fundamental considerando por supuesto la seguridad jurídica y la certeza de lo que se regule (el ordenamiento jurídico debe garantizar su propia consistencia y armonía, no debe contradecirse, aspectos que inciden obviamente en la esfera tanto de los destinatarios como de los operadores del propio ordenamiento; asimismo, se debe considerar el respeto al principio de legalidad y, consecuentemente, los principios de primacía de la Ley y reserva de Ley.

Al respecto, bien podría aplicarse y tener presente en todo momento las palabras de uno de los doctrinarios más importantes e influyentes de la Ciencia Jurídica que transcribimos a continuación:

“El derecho, preciso es concederlo, se desenvuelve sin necesidad de investigaciones inconscientemente, empleando la palabra que se ha introducido, orgánicamente, intrínsecamente, como el lenguaje. (...) Mas el poder de estos dos agentes, las relaciones y la ciencia, es limitado; pueden dirigir el movimiento en los límites fijados por el derecho existente, impulsarle, pero no les es dado derribar los diques que impiden a las aguas tomar un nuevo curso. No hay más que la ley, es decir, la acción voluntaria y determinada del poder público que tenga esta fuerza, y no por azar; sino en virtud de una necesidad, que es de la naturaleza íntima del derecho, por lo que todas las reformas introducidas en el procedimiento y en el derecho positivo, se originan de las leyes.”⁶⁸

⁶⁸ Von Ihering, Rudolf. La Lucha por el Derecho, 4ª ed. Porrúa, México, 2002. p.p. 9 y 10.

CONCLUSIONES

PRIMERA.- En México, a partir del siglo XIX, los cuerpos policiales comienzan a tomar importancia y estructuración para consolidarse como un actor importante en la formación del Estado de Derecho mexicano, manteniendo una relación íntima con el gobierno, lo que propició que la organización policíaca fuera cada vez más compleja y su labor más específica.

La trascendencia de su labor obligó al gobierno a regular la actividad de los cuerpos policiales y a diseñar institutos de formación y capacitación, pues era evidente la necesidad de mantener el nivel académico, métodos para incentivar su labor y procedimientos para destituir aquellos elementos que no cumplieran con sus funciones.

SEGUNDA.- La seguridad nacional constituye un principio y una necesidad de primer orden para contribuir en la construcción del Estado de Derecho que garantice la subsistencia de gobernados y gobernantes. Con base en este principio se creó la Ley General que establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 11 de diciembre de 1995, generando una nueva perspectiva del artículo 21 constitucional por lo que se refiere a la función de seguridad pública, ya que se rebasa el alcance de prevención a cargo de la policía uniformada y se instaura a nivel nacional a través de una coordinación de los tres niveles de gobierno, replanteando la noción de la prevención en el sentido de que la garantía de seguridad no sólo se limita al acto coercitivo estatal de la sanción del delito, sino que es indispensable extenderla a su prevención.

TERCERA.- La Secretaría de Seguridad Pública Federal tiene como función primordial el encaminar las acciones para la prevención de los delitos federales, lo que implica integrar, ordenar y ejercitar la política criminal federal, favoreciendo la prevención del delito sobre la represión. La función policial federal preventiva se concentra en esta Secretaría a través de la Policía Federal Preventiva, misma que

funge como instrumento de ejecución de la política integral de prevención del delito, que involucra acciones de orden social, con lo que se deja atrás la idea de que dicha prevención sólo es responsabilidad de la policía y el sistema de justicia penal.

CUARTA.- La Policía Federal Preventiva es un órgano desconcentrado de la Secretaría de Seguridad Pública que goza de autonomía técnica y operativa en el ejercicio de sus funciones; su ámbito de competencia es en todo el territorio nacional, exclusivamente a nivel federal, pero con estricta observancia de las esferas y funciones que constitucional y legalmente corresponden a las entidades federativas y a los municipios. El propósito de la creación de la Policía Federal Preventiva es unificar en un solo organismo a todas las instituciones policiales responsables de prevenir las faltas administrativas y los delitos de orden federal, por lo que su actuación se limita a la prevención del delito (siempre que esta responsabilidad no esté expresamente atribuida a otra dependencia del Ejecutivo Federal u organismo público autónomo) y, sólo a petición expresa del Ministerio Público de la Federación y, en su caso, de otras autoridades competentes, lleva a cabo actividades de auxilio hacia las mismas.

Prende garantizar la eficacia de los principios constitucionales de actuación policial: la legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez; principios que obligan a hacer de la función policial federal un proyecto de vida, cuyo desarrollo está regulado en un servicio civil de carrera de alta especialización, administrado por la Secretaría de Seguridad Pública.

QUINTA.- El servicio civil de carrera es una estrategia fundamental que permite modernizar los sistemas de administración de personal, de esta guisa, se concibe como la racionalización de todos los procesos de administración de personal al servicio del Estado, llevados a rango de ley a fin de garantizar su vigencia y aplicación permanente con el propósito de propiciar y fomentar en los trabajadores la realización de una auténtica carrera como servidores públicos. El Sistema Integral del Servicio Civil de Carrera Policial comprende el reclutamiento, la selección, el ingreso, la permanencia, la promoción, el régimen de estímulos y la conclusión del servicio de los integrantes, se vislumbra como un proceso en el que los servidores públicos

pueden ingresar, permanecer y desarrollarse profesionalmente dentro de la administración pública, cuyos fines primordiales son garantizar la estabilidad y la seguridad en el empleo; promover la responsabilidad, honradez, diligencia, eficiencia y eficacia en el desempeño de las funciones y en la óptima utilización de los recursos; fomentar la vocación de servicio; instrumentar la capacitación y profesionalización permanente de los integrantes de las instituciones gubernamentales, para asegurar la lealtad institucional en la prestación de los servicios y, sobre todo, garantizar a la sociedad, que la función pública del Estado sea delegada en servidores públicos que se conduzcan con el más estricto apego a los principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez, a efecto de satisfacer las necesidades administrativas y sociales que exige la ciudadanía.

SEXTA.- Los órganos de la Policía Federal Preventiva que tienen que ver con la aplicación del Servicio Civil de Carrera Policial son el Consejo Directivo de Alto Mando, la Comisión de Honor y Justicia y la Comisión del Servicio Civil de Carrera Policial, siendo esta última la encargada de aplicar directamente las disposiciones referentes al Servicio Civil de Carrera Policial; se encarga de realizar exámenes continuos de los requisitos de permanencia de los miembros de la corporación.

La Comisión del Servicio Civil de Carrera Policial, efectúa una constante revisión de los lineamientos, mecanismos y procedimientos de reclutamiento y selección de personal a efecto de que un Comité de Ingreso los coordine por medio de centros de formación y capacitación policial.

La Comisión del Servicio Civil de Carrera Policial se encarga de resolver las controversias que se susciten en materia de servicio civil de carrera policial y que lleguen a plantear los integrantes de la Institución por violación a los derechos previstos en la Ley y Reglamento de la Materia en estudio; asimismo, destaca la función de resolver los procedimientos de bajas relativos a la separación del servicio por renuncia, muerte o jubilación de los integrantes, así como por el incumplimiento de los requisitos de permanencia que señala la ley y el reglamento correspondiente, destacándose para efectos de nuestra investigación específicamente los procedimientos de baja relativos al incumplimiento de los requisitos de permanencia,

pues es importante advertir que en la práctica profesional que he desempeñado en la Comisión del Servicio Civil de Carrera Policial de la Policía Federal Preventiva, las demás funciones que hemos descrito en esta investigación, previstas en el artículo 81 del Reglamento de la Policía Federal Preventiva, por lo general no se llevan a cabo, toda vez que el área la conformamos sólo siete personas, siendo la carga de trabajo enorme y el tiempo limitado, aún en los casos de los trámites de aquellos asuntos de baja por incumplimiento de los requisitos de permanencia.

SÉPTIMA.- El Sistema Nacional de Seguridad Pública abarca los procedimientos de evaluación permanente del desempeño profesional de los cuerpos policiales y su objetivo es crear un sistema integral de servicio civil de carrera policial sustentado en un régimen de prestaciones económicas y sociales en estrecha relación con las actividades que desempeñen y el grado de importancia y riesgo de su labor. El fundamento constitucional de este sistema de profesionalización de los cuerpos policiales lo ubicamos en los artículos 21, 73, fracción XXIII y 123, Apartado B, fracciones VII, VIII, IX y XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Por lo que hace al fundamento legal del Servicio Civil de Carrera Policial éste lo ubicamos en el Capítulo IV de la Ley de la Policía Federal Preventiva, artículos 13, 14 y 15.

OCTAVA.- Los procedimientos que se tramitan ante la Comisión del Servicio Civil de Carrera Policial en estudio tienen una naturaleza formal y materialmente administrativa pues son procedimientos efectuados por un órgano colegiado que forma parte de una entidad administrativa como lo es la Policía Federal Preventiva, institución que depende de una Secretaría de Estado como lo es la Secretaría de Seguridad Pública, formando parte así de la Administración Pública Centralizada en términos de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; asimismo, porque constituyen un conjunto de trámites y formalidades ordenados cuyo objetivo primordial es la creación de un acto administrativo, determinando así sus requisitos, su antecedente y su fundamento, criterios torales que otorgan su perfeccionamiento y condicionan su validez, de esta guisa, no constituyen procedimientos materialmente

jurisdiccionales al no dirimirse ninguna controversia, en estricto sentido, entre los miembros de la Policía Federal Preventiva y los órganos que la conforman, es decir, no existe ese esquema tripartito característico del proceso en donde podemos identificar a las partes con intereses opuestos (litigio) y a un juzgador ante quien se expone las pretensiones en ese litigio a fin de resolverlo a través de una serie de pasos o procedimientos encaminados a descubrir la verdad sobre los hechos litigiosos, aspectos que no encontramos en los procedimientos administrativos en estudio.

NOVENA.- El principio de legalidad es un elemento esencial de cualquier Estado democrático, constituye un derecho y una obligación de los particulares y de los órganos del Estado, respectivamente, en el sentido de someter sus actos a lo establecido por la Ley.

DÉCIMA.- Los procedimientos seguidos ante la Comisión del Servicio Civil de Carrera Policial de la Policía Federal Preventiva violan el principio de legalidad, pues a la fecha dichos procedimientos no han tenido un sustento jurídico en su desarrollo o tramitación al no existir un ordenamiento jurídico que establezca los pormenores de dichos procedimientos administrativos a fin de que el sujeto pasivo de los mismos tenga la seguridad jurídica de que se están llevando a cabo en estricto acatamiento a las disposiciones que los regulan; en este sentido, si bien es cierto que el artículo 83 del Reglamento de la Policía Federal Preventiva establece que un Manual de Normas del Servicio Civil de Carrera Policial regulará dichos procedimientos y que la Secretaría de Seguridad Pública elaboró un proyecto de Acuerdo por el que se pretende expedir el Manual del Servicio Civil de Carrera Policial de la Policía Federal Preventiva (único Apéndice de esta investigación), también es cierto que a la fecha, éste no ha sido publicado en el Diario Oficial de la Federación y por lo tanto no ha entrado en vigor a efecto de que pueda surtir sus efectos jurídicos.

El hecho de que no exista una Ley ordinaria o reglamento u otro ordenamiento de carácter general que regule los pormenores del procedimiento administrativo en estudio, ello no representa una violación legal, pues sencillamente no existe una ley que regule dicho procedimiento y por lógica, no puede haber violación a una Ley que

jurídicamente no existe, esto es, existe una violación constitucional pero de ninguna forma habrá violación legal ante la inexistencia de un parámetro jurídicamente válido que permita a un eventual juzgador de legalidad determinar si existieron violaciones al procedimiento que hayan afectado las defensas del particular y que hayan trascendido al resultado del fallo en fase administrativa.

DÉCIMA PRIMERA.- Al ser los manuales administrativos documentos o actos emitidos por órganos administrativos subordinados al titular del Poder Ejecutivo cuya trascendencia se limita al ámbito interno de dichas dependencias (su contenido de ninguna forma genera consecuencias jurídicas a los gobernados), su naturaleza jurídica es la de ser actos internos de carácter reglamentario emitidos por órganos administrativos subordinados al titular del Poder Ejecutivo, por exclusión, no comparten una naturaleza jurídica legislativa (características de las leyes – principio de primacía y reserva de Ley-); así, los manuales tienen un carácter reglamentario en razón a su origen, sin embargo, esto no quiere decir que constituyan una modalidad de los reglamentos, pues no comparten las mismas características tales como la fuerza vinculatoria, su generalidad y su formalidad. La naturaleza de estos manuales es informativa puesto que a través de ellos sólo puede describirse la estructura interna de las organizaciones y la forma de distribución de la competencia de sus órganos, tal como se deriva del artículo 19 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; es decir, mediante los manuales administrativos se puede describir la competencia ya existente, pero no se puede crearla o distribuirla, ya que esta función es propia de la Ley y de los reglamentos interiores de las dependencias.

DÉCIMA SEGUNDA.- Respecto a las diferencias entre los manuales y las circulares, podemos concluir que estas últimas constituyen actos administrativos de orden interno mediante las cuales las autoridades superiores de la Administración Pública giran instrucciones, avisos, órdenes, aclaraciones, información o incluso interpretaciones legales o reglamentarias para que sus subordinados actúen de determinada forma para el mejor cumplimiento de sus funciones; las circulares no generan derechos u obligaciones a terceros, su alcance y contenido es restringido al orden interno a fin de mejorar o perfeccionar el funcionamiento y desempeño de los entes de la Administración Pública.

DÉCIMA TERCERA.- Por lo que se refiere a otras disposiciones de carácter general como cierto tipo de acuerdos y órdenes, podemos decir que comparten notables diferencias con los manuales, ya que los acuerdos, por ejemplo, son determinaciones que llega a establecer un ente de la Administración Pública, ya sea en forma particular o colegiada o bien, la resolución de un superior jerárquico en relación a un asunto presentado por un subalterno; incluso se llega a denominar “acuerdo” al instrumento a través del cual se crean, modifican o extinguen órganos administrativos, siendo su fundamento constitucional los artículos 89, fracción I y 92 puesto que a través de los acuerdos el Poder Ejecutivo concreta las tareas específicas que tiene a su cargo.

DÉCIMA CUARTA.- Tomando en consideración los procedimientos de naturaleza similar a los desplegados por la Comisión del Servicio Civil de Carrera Policial y las características propias de los Manuales en comparación con otro tipo de ordenamientos como la Ley, los Reglamentos, las Circulares, los acuerdos u órdenes, se hace necesario generar una propuesta alterna ya que es notable el inconveniente de regular procedimientos administrativos que eventualmente afectan la esfera jurídica de los miembros de la Policía Federal Preventiva, a través de un Manual. De esta guisa, nuestra propuesta se sustenta en lo establecido en la fracción VI, y último párrafo del artículo 13 de la Ley de la Policía Federal Preventiva y consiste en que dichos procedimientos, en especial los procedimientos administrativos de baja relativos a la separación del servicio por renuncia, muerte, jubilación o incumplimiento por parte de los integrantes de la Institución de los requisitos de permanencia que señala la Ley de la Materia y dicho Reglamento, sean regulados a través de una Sección especial (Sección Segunda) dentro del Capítulo Primero del Título Tercero del Reglamento de la Policía Federal Preventiva, debiendo para ese efecto derogarse en principio las fracciones II y VIII del artículo 83 del referido Reglamento.

Así las cosas, se debe reformar la fracción XII, del artículo 81 del Reglamento a efecto de precisar que dentro de las funciones de la Comisión en estudio estarán las de resolver **conforme a la Sección Segunda de este Capítulo**, los procedimientos de bajas relativos a la separación del servicio por renuncia, muerte o jubilación de los

integrantes, así como por el incumplimiento de los requisitos de permanencia que señala la ley y el presente reglamento.

DÉCIMA QUINTA.- Es parte de nuestra propuesta adicionar, como ya habíamos anticipado, una Sección especial (Sección Segunda) dentro del Capítulo Primero del Título Tercero del Reglamento de la Policía Federal Preventiva, en la que se regulen los procedimientos administrativos de baja relativos a la separación del servicio por renuncia, muerte, jubilación o incumplimiento por parte de los integrantes de la Institución de los requisitos de permanencia que señala la Ley de la Materia y su Reglamento; en este sentido, su contenido deberá ser el que se contempla únicamente como “Capítulo IV: De los Procedimientos” del Proyecto de Manual de Normas del Servicio Civil de Carrera Policial de la Policía Federal Preventiva, el cual se presenta como Único Apéndice de esta investigación.

Finalmente proponemos que se adicione en la sección especial (Sección Segunda) dentro del Capítulo Primero del Título Tercero del Reglamento de la Policía Federal Preventiva, como un párrafo anexo, la precisión en el sentido de que cuando los integrantes titulares de la Comisión designen a sus representantes o suplentes en términos del artículo 82 último párrafo del Reglamento de la Policía Federal Preventiva, esto lo hagan a través de una sesión extraordinaria; asimismo en dicha sesión se podrán delegar facultades a los funcionarios firmantes para iniciar y tramitar los procedimientos administrativos; de esta manera, se debe integrar en cada expediente la copia certificada de los oficios de designación de los representantes de los titulares integrantes de la Comisión, así como del acta de sesión en la que se tengan por designados y admitidos dichos funcionarios, en virtud de que, de conformidad con el artículo 82 del Reglamento de la Policía Federal Preventiva, se pueden nombrar suplentes que actúen en representación de dichos Titulares, pues no es suficiente que en la emisión de los acuerdos y resoluciones de la Comisión, se señale el citado numeral pues con ello no se acredita fehacientemente la representación con que se ostenten los suplentes.

DÉCIMA SEXTA.- La esencia de esta propuesta lo constituye el hecho de que no es jurídicamente conveniente regular los procedimientos administrativos

efectuados por la Comisión del Servicio Civil de Carrera Policial a través de un Manual, pues si tomamos en consideración las características, naturaleza jurídica y criterios del Poder Judicial de la Federación que hemos mencionado en esta investigación en relación a la figura de los Manuales, veremos que no es conveniente dicha regulación ya que de lo contrario podrían generarse múltiples casos de violaciones a nuestra Carta Magna y al principio de legalidad.

DÉCIMA SÉPTIMA.- A través del Manual sólo es posible regular los pormenores del Servicio Civil de Carrera Policial excluyendo los procedimientos administrativos, en especial los de baja relativos a la separación del servicio por renuncia, muerte, jubilación o incumplimiento por parte de los integrantes de la Institución de los requisitos de permanencia que señala la Ley de la Materia y el Reglamento respectivo, pues éstos deberán regularse en forma específica a través del Reglamento de la Policía Federal Preventiva.

DÉCIMA OCTAVA.- En este intento de regulación de dichos procedimientos se sugiere tomar como base los artículos 163 a 173 del Reglamento de la Policía Federal Preventiva, mismos que contemplan el procedimiento que se deberá seguir ante la Comisión de Honor y Justicia, a fin de garantizar un debido procedimiento a todos aquellos elementos de la Policía Federal Preventiva que se encuentren bajo ese supuesto, se reforzarían aún más las resoluciones emitidas por este órgano colegiado, evitando así, que sean fácilmente susceptibles de ser combatidas a través del Juicio de Amparo, al contener vicios de procedimiento.

BIBLIOGRAFÍA

1. Acosta Romero, Miguel, Teoría General del Derecho administrativo. Primer Curso, Porrúa, México, 1993.
2. Alcalá Zamora Y Castillo, Niceto, Proceso, Autocomposición y Defensa, 3ª ed, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1991.
3. Biglino Campos, Paloma, La Publicación de la Ley, Tecnos, Madrid, 1993.
4. Carrillo Prieto, Ignacio, Policía y Estado Democrático de Derecho, Porrúa, México, 2004.
5. Casarín León, Manlio, La Facultad Reglamentaria, Porrúa, México, 2003.
6. Dávalos Morales, José, Derecho del Trabajo I, 6ª ed, Porrúa, México, 1996.
7. De Ferrari, Francisco, Derecho del Trabajo, 2a ed, De Palma, Argentina, 1976.
8. Delgadillo Gutiérrez, Humberto, Revisión del Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos, Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa a los LXV años de la Ley de Justicia Fiscal, Tomo III, Editado por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, México, 2001.
9. Fraga, Gabino, Derecho Administrativo, 30 ed, Porrúa, México, 1991.
10. Franklin, Enrique Benjamín, Organización de Empresas, 2ª ed, Mac Graw Hill, México, 2004.
11. García de Enterría, Eduardo, Curso de Derecho Administrativo I, 10ª ed, Civitas, España, 2001.
12. González De La Vega, René, Ciencia Jurídico Penal, Instituto Nacional de Ciencias Penales, México, 2003.
13. Gutiérrez y González, Ernesto, Derecho de las Obligaciones, 9a ed, Porrúa, México, 2001.

14. Lara Ponte, Rodolfo, Naturaleza jurídico-administrativa de los órganos de control. Perspectivas actuales del derecho, ensayos jurídicos en tiempos de cambio, México, ITAM, 2002.
15. Martínez Garnelo, Jesús, Policía Nacional Investigadora del Delito, Porrúa, México, 1999.
16. Moreno Rodríguez, Rodrigo, La Administración Pública Federal en México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 1980.
17. Nava Negrete, Alfonso, Derecho Administrativo Mexicano, Fondo de Cultura Económica, México, 1995.
18. Paredes Montiel, Marat y Rodríguez Lobato Raúl, El Principio de Reserva de Ley en Materia Tributaria, Porrúa, México, 2001.
19. Rodríguez Lobato, Raúl, Derecho Fiscal, 2ª ed, Harla, México, 1986.
20. Serra Rojas, Andrés, Derecho Administrativo Primer Curso, 19 ed, Porrúa. México, 1998.
21. Toffler, Alvin, La Tercera Ola, 16 ed, Plaza & Janes Editores, España, 1993.
22. Von Ihering, Rudolf, La Lucha por el Derecho, 4ª ed, Porrúa, México, 2002.

HEMEROGRAFÍA

1. Carpizo, Jorge, Ministerio Público y Sistema Nacional de Seguridad Pública, en Boletín Mexicano de Derecho Comparado, año XXVIII, número 82, enero-abril, México, 1995.
2. GÓNGORA Pimentel, Genaro David, El Estado de Derecho en México, en Revista Lex, Difusión y Análisis, 3ª Época, año III, número 15, septiembre de 1996, Coahuila, México.

3. Noguerón Consuegra, Pedro y Rascón Gasca, Rosa, Reflexiones Sobre Orden Público, Seguridad Nacional, Seguridad Interior y Seguridad Pública, en Revista Jurídica de Petróleos Mexicanos, números 145-146, julio-agosto, 2000, México.

DICCIONARIOS Y ENCICLOPEDIAS

1. Diccionario Enciclopédico Hachette Castell, Tomo 7, Ediciones Castell, España, 1981.
2. Enciclopedia Jurídica Básica, Tomo III, Civitas, España, 1995.
3. Martínez Morales, Rafael I, Diccionarios Jurídicos Temáticos, Vol. 3, Harla, México, 1997.

LEGISLACIÓN CONSULTADA

1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
2. Ley de la Policía Federal Preventiva y su Exposición de Motivos. (Diario Oficial de la Federación de 30 de noviembre del 2000.
3. Reglamento de la Policía Federal Preventiva, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 26 de abril de 2000.
4. Reglamento Interior de la Secretaria de Seguridad Pública, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 6 de enero de dos mil cinco.
4. Ley Federal de Procedimiento Administrativo.
5. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y sus reformas publicadas en el Diario Oficial de la Federación de 4 de enero de 1999 y 30 de noviembre de 2000.

6. Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.
7. Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 13 de marzo de 2002.
8. Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.
9. Ley Federal del Trabajo.
10. Código Penal Federal.
11. Código Civil Federal.
12. Código Federal de Procedimientos Civiles.
13. Código Federal de Procedimientos Penales.

OTRAS FUENTES

1. Delgadillo Gutiérrez, Humberto, Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos, Conferencia impartida en el Curso de Especialización en Derecho Procesal Fiscal del Instituto de Estudios Sobre Justicia Administrativa del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. Noviembre de 2001 a julio de 2002.
2. Diario de los Debates del Congreso Constituyente de 1916-1917. Biblioteca del Congreso de la Unión, México.
3. Suprema Corte de Justicia de la Nación. IUS 2004. México, 2004.
4. Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. CD-ROM. Justicia Fiscal y Administrativa 2004. México, 2004.

5. Thoema Domínguez, Eduardo. “El Proyecto de Investigación: El Servicio Civil de Carrera”. Consultable en el sitio de internet [ttp://www.monografias.com/trabajos12/civil/civil.html](http://www.monografias.com/trabajos12/civil/civil.html).
6. Página Web de la Agencia Federal de Investigación de los Estados Unidos, consultable en el sitio de internet <http://www.fbi.gov>.
7. Página Web de la Administración para el Control de Drogas de los Estados Unidos, consultable en el sitio de internet <http://www.dea.gov>.
8. Página Web del Departamento de Justicia de los Estados Unidos, consultable en el sitio de internet <http://www.usdoj.gov>.
9. Página Web del Departamento del Tesoro de los Estados Unidos consultable en el sitio de internet <http://www.ustreas.gov>.
10. Página Web de la Policía Federal Argentina, consultable en el sitio de internet <http://www.policiafederal.gov.ar/>.
11. Página Web de la Policía Nacional de Colombia, consultable en el sitio de internet <http://www.policia.gov.co/>.
12. Página Web de la Secretaría de Seguridad Pública de los Estados Unidos Mexicanos, consultable en el sitio de internet <http://www.ssp.gob.mx/html/>.
13. Página Web de la Coordinación General de Modernización Administrativa del Gobierno del Distrito Federal. México, 2005. Consultable en el sitio de internet http://www.cgma.df.gob.mx/normatividad_admin./idex.php.
14. Página Web de la Real Academia de la Lengua Española. Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española. 22 ed. España, 2001, consultable en el sitio de internet <http://www.rae.es/>.

**PROYECTO DE ACUERDO POR EL QUE SE EXPIDE EL MANUAL DE NORMAS
DEL SERVICIO CIVIL DE CARRERA POLICIAL DE LA POLICÍA FEDERAL
PREVENTIVA**

ALEJANDRO GERTZ MANERO, Secretario de Seguridad Pública, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 30 bis, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, 2 y 13 de la Ley de la Policía Federal Preventiva; así como los artículos 2, 11, fracción XXII, 49, 51, 58, 59 y 83 del Reglamento de la Policía Federal Preventiva y

CONSIDERANDO

Que existe disposición expresa que establece que la ejecución de las actividades del Sistema Integral del Servicio Civil de Carrera Policial, comprenderá a los integrantes de la Policía Federal Preventiva, en los términos de la Ley de la materia, su Reglamento, el Manual de Normas del Servicio Civil de Carrera Policial y las demás disposiciones legales aplicables.

Que los fines del servicio civil de carrera policial, que se pretenden alcanzar a través del órgano colegiado denominado Comisión del Servicio Civil de Carrera Policial, son: garantizar la estabilidad y la seguridad en el empleo de los integrantes de la Policía Federal Preventiva, mediante un esquema proporcional y equitativo de remuneraciones y prestaciones; promoviendo en éstos la responsabilidad, honradez, diligencia, eficiencia y eficacia en el desempeño de sus funciones y en la óptima utilización de los recursos de la Institución; fomentando la vocación del servicio mediante la motivación y el establecimiento de un sistema de promociones que permita satisfacer sus expectativas de desarrollo profesional, instrumentando e impulsando su capacitación y profesionalización.

Que en este orden de ideas, se proponen diversos criterios para instrumentar los estímulos ordinarios y extraordinarios, condecoraciones, menciones honoríficas, distintivos y recompensas a los integrantes de la Policía Federal Preventiva.

Que es menester establecer los requisitos específicos relativos a cada una de las actividades que componen el sistema integral del servicio civil de carrera policial de la Policía Federal Preventiva; los procedimientos que instrumentará la Comisión del Servicio Civil de Carrera Policial y sus Comités; la creación y funcionamiento de los grupos de trabajo que se requieran para realizar las tareas específicas relacionadas con sus facultades; las edades, los perfiles físico, médico y de personalidad, de quienes deseen ingresar a los Centros de Formación y Capacitación Policial del Instituto y las edades, los perfiles físico médico y de personalidad para el ingreso y la permanencia de los integrantes de la Policía Federal Preventiva.

Con el objeto de brindar los elementos necesarios a la Policía Federal Preventiva para la consecución de los fines del Sistema Integral del Servicio Civil de Carrera Policial y para el correcto funcionamiento del Órgano Colegiado denominado Comisión del Servicio Civil de Carrera Policial, tengo a bien expedir el siguiente.

MANUAL DE NORMAS DEL SERVICIO CIVIL DE CARRERA POLICIAL DE LA POLICIA FEDERAL PREVENTIVA.

CAPITULO I. DISPOSICIONES GENERALES.

Regla 1.- El presente Manual establece los requisitos y procedimientos de las fases que comprende el Sistema Integral del Servicio Civil de Carrera de la Policía Federal Preventiva señaladas en el Artículo 13 de la Ley de la Policía Federal Preventiva y 49 del Reglamento de la misma Institución.

Regla 2.- Los principios del Servicio Civil de Carrera Policial, son:

- I. Igualdad de oportunidades para el ingreso y la promoción en el servicio, con base en la experiencia, desempeño, aptitudes, conocimientos y capacidades de sus integrantes;
- II. Especialización y profesionalización, conforme a los lineamientos establecidos en el sistema escalafonario de la Institución;

- III. Estímulos vinculados con la eficiencia y eficacia en el servicio, para asegurar que permanezcan integrantes de excelencia;
- IV. Capacitación y desarrollo integral de carácter obligatorio y permanente, de acuerdo con las actividades sustantivas y complementarias del servicio policial, a fin de asegurar la eficiencia, probidad y lealtad institucional en la prestación de los servicios;
- e
- V. Integridad, responsabilidad y conducta adecuada de los integrantes, con base en los lineamientos establecidos en este instrumento.

Regla 3.- Para los efectos de este Manual, se entenderá por:

- I. Ley, a la Ley de la Policía Federal Preventiva;
- II. Reglamento, al Reglamento de la Policía Federal Preventiva;
- III. Manual, al Manual de Normas del Servicio Civil de Carrera Policial
- IV. Secretaría, a la Secretaría de Seguridad Pública;
- V. Institución, a la Policía Federal Preventiva;
- VI. Instituto, al Instituto de Formación de la Policía Federal Preventiva;
- VII. Centros, cualquier referencia al Centro de Formación Policial, al de Capacitación Policial y al Centro de Estudios Superiores Policiales de la Policía Federal Preventiva;
- VIII. Integrante del Servicio Civil, al personal contemplado en el Artículo 107 fracción I del Reglamento de la Policía Federal Preventiva, salvo las excepciones que establezcan las disposiciones legales aplicables
- IX. Comisión, a la Comisión del Servicio Civil de Carrera Policial;
- X. Comités del Servicio Civil, a los grupos de trabajo que realicen actividades inherentes a las funciones de la Comisión en auxilio de ésta última;
- XI. Aspirante, a los cadetes y alumnos que establece el Reglamento;
- XII. Servicio Civil, al Sistema Integral del Servicio Civil de Carrera Policial;
- XIII. Plan Rector de Carrera, al proceso permanente de educación del Servicio Civil;
- XIV. Vacante o plaza, al puesto de la estructura institucional que está sin ocupar,

Regla 4.- En lo no previsto por la Ley, el Reglamento o el presente Manual, se aplicarán supletoriamente, y en su orden, la Ley Federal de los Trabajadores al

Servicio del Estado, el Código Federal de Procedimientos Civiles, los principios generales del derecho y la equidad.

Regla 5.- El Servicio Civil otorga a los integrantes los siguientes beneficios:

- I. Estabilidad y seguridad en el empleo, con remuneraciones y prestaciones equitativas, en los términos de la Ley;
- II Recibir capacitación, adiestramiento y actualización en forma continua y de acuerdo a los programas establecidos;
- III. Ser evaluado en su desempeño de manera imparcial con base en los valores y principios de la Ley, Reglamento y el presente Manual;
- IV. Conocer el resultado de la evaluación del desempeño;
- V. Recibir la remuneración que corresponda de acuerdo a las jerarquías;
- VI. Recibir los estímulos previstos en el Reglamento y descritos en el presente Manual;
- VII. Ascender conforme a los procesos de promoción, y
- VIII. Obtener todas las prestaciones previstas en el Manual de Previsión Social de la Institución.

Regla 6.- Son obligaciones de los integrantes del Servicio Civil:

- I. Integrarse y apoyar los principios, valores y objetivos de la Institución;
- II. Cumplir con el Plan Rector de Carrera del Servicio Civil de Carrera Policial;
- III. Alcanzar la profesionalización que demanda la Institución, y
- IV. Cumplir con los niveles de efectividad que demanda la Institución para garantizar la permanencia en el Servicio.
- V.- Someterse a los exámenes de evaluación periódica, que señala el artículo 14 de la Ley, en relación con el 58 del Reglamento.
- VI.- Proporcionar un domicilio para oír y recibir notificaciones y documentos, debiendo mantenerlo actualizado; y
- VII.- Para el registro y control del domicilio a que hace referencia la fracción anterior, deberá comunicarlo en forma escrita al Estado Mayor, quien lo registrará en el Sistema Integral de Información del Servicio Civil.

Esta información tendrá carácter confidencial, será registrada, actualizada y

controlada exclusivamente por el Estado Mayor.

Regla 7.- La Comisión, para el desahogo de los asuntos de su competencia se auxiliará de las unidades administrativas de la Institución, además de los Comités del Servicio Civil, los cuales podrán ser:

I. De Reclutamiento, Selección e Ingreso;

II. De Permanencia;

III. De Promociones y Régimen de Estímulos;

IV. De Conclusión del Servicio;

V.- De elaboración de Procedimientos e Instructivos; y

VI.- Los demás necesarios para la realización de sus funciones.

Regla 8- El Sistema Integral de Información del Servicio Civil (SIISC) es la base de datos del Servicio Civil, en la que se integrará el historial de sus integrantes.

Esta información tendrá carácter confidencial, será registrada, actualizada y controlada, exclusivamente por la el Estado Mayor.

CAPITULO II.

DEL SISTEMA INTEGRAL DEL SERVICIO CIVIL DE CARRERA POLICIAL.

Sección Primera.

Del Reclutamiento.

Regla 9.- El Reclutamiento es la fase de captación de candidatos que desean incorporarse a los Centros a fin de determinar si reúnen los requisitos para ser seleccionados establecidos en la Ley, su Reglamento y el presente Manual.

Regla 10.- El personal que desee incorporarse a la Institución deberá aprobar un proceso, cuyas fases de reclutamiento, selección e ingreso serán coordinadas por la Comisión a través del Comité de Ingreso.

Regla 11.- La incorporación a la Institución se efectuará, a través de los centros de Formación y de Capacitación; del reclutamiento directo, previo curso de inducción;

salvo aquellas personas que sean designadas por el Comisionado acorde con la fracción II del artículo 79 del Reglamento, de acuerdo a la naturaleza de las funciones que pretendan desarrollar dentro de la Institución.

Los candidatos, a fin de acreditar que cumplen con los requisitos establecidos en el artículo 14 de la Ley deberán:

- I. Presentar Copia Certificada del Acta de nacimiento, Identificación oficial vigente con fotografía, Currículum Vitae, carta de exposición de motivos, el Registro Federal de Contribuyentes, Cédula Unica de Registro de Población y Carta de declaración bajo protesta de decir verdad de que no cuentan con antecedentes penales;
- II. Aceptar someterse a los exámenes y evaluaciones que determine la Institución;
- III. Responder la encuesta de ingreso que se encuentre vigente; y
- IV. Cubrir los demás requisitos que establezca la convocatoria correspondiente.

Regla 12.- Para ingresar a las divisiones de la Institución, los candidatos serán preparados a través del curso básico en el Centro de Formación Policial y los que soliciten su ingreso a las áreas de servicios o a la escala básica, realizarán el curso básico en el Centro de Capacitación Policial.

Regla 13.- La Coordinación de Administración y Servicios a través del Estado Mayor, informará a la Comisión sobre las vacantes que surjan en la Institución a fin de que se inicie la fase de reclutamiento.

Regla 14.- La fase de reclutamiento inicia con la convocatoria correspondiente.

Regla 15.- Para el ejercicio de las atribuciones de la Comisión en ésta fase, será, a través del Comité de Reclutamiento, Selección e Ingreso y desarrollara las siguientes actividades:

- I. Determinar las fuentes de reclutamiento y hacer contacto con éstas;
- II. Publicar y difundir la convocatoria correspondiente en los medios de comunicación;

- III. Elaborar y verificar la aplicación del instructivo operacional correspondiente;
- IV. Inscribir a los candidatos y recibir la documentación solicitada; y
- V. Registrar en el Sistema Integral de Información del Servicio Civil de Carrera Policial a los candidatos y la información que proporcionen.

Para el desarrollo de dichas actividades y demás que se deriven de sus atribuciones se estará a lo previsto en la regla 6 del presente Manual.

Regla 16.- A los candidatos que se inscriban al reclutamiento y entreguen la documentación solicitada, se les registrará en el Sistema Integral de Información del Servicio Civil de Carrera Policial para efectos de control.

El Estado Mayor será responsable del resguardo de la información contenida en el Sistema Integral de Información del Servicio Civil de Carrera Policial.

Aquellos candidatos que no acrediten el proceso, continuarán registrados en el Sistema Integral de Información del Servicio Civil de Carrera Policial.

Regla 17.- No serán reclutados los candidatos que por los medios de prueba establecidos y consultando la información del Registro Nacional de Personal de Seguridad Pública, se acredite que el candidato no observa los principios de legalidad, eficiencia profesionalismo y honradez.

Sección Segunda.

De la Selección.

Regla 18.- La selección es la fase que consiste en elegir, entre los candidatos que hayan acreditado el reclutamiento, a quienes mejor cubran el perfil requerido para ingresar a la Institución.

Regla 19.- La fase de selección se aplicará a los candidatos antes y durante el tiempo que cursen estudios en los Centros de Formación y Capacitación Policial a través de las evaluaciones establecidas en el presente Manual.

Regla 20.- Las evaluaciones de la fase de selección se aplicarán con base en los parámetros establecidos en el presente instrumento, dependiendo del Centro elegido y de acuerdo a la naturaleza de las funciones que pretendan desarrollar dentro de la Institución.

Regla 21.- Para el ejercicio de las atribuciones de la Comisión en ésta fase, el Comité de Reclutamiento, Selección e Ingreso desarrollará las siguientes actividades:

- I. Verificar la veracidad y autenticidad de la información y documentación aportada por los candidatos;
- II. Elaborar el programa de evaluación a los candidatos;
- III. Verificar que los criterios y políticas de selección sean adecuadamente aplicados por la Unidad de Desarrollo;
- IV. Incorporar al Sistema Integral de Información del Servicio Civil de Carrera Policial los resultados de las evaluaciones realizadas a los candidatos;
- V. Resolver las controversias que se susciten durante el desarrollo del proceso de selección, entre las unidades administrativas que la auxilien;
- VI. Informar el resultado de las evaluaciones a la Comisión y a los candidatos, y
- VII. Verificar la devolución de documentación a los candidatos rechazados.

Regla 22.- La fase de selección comprenderá las siguientes etapas:

- I. Entrevista, en la que se determinará si el candidato es apto, para proceder al llenado de los formatos vigentes para su control.
- II. Análisis y verificación del entorno socioeconómico, que consiste en corroborar y validar la documentación e información proporcionada por los candidatos, su entorno social y situación patrimonial, que deberá ser plasmada en los formatos autorizados por la Comisión;
- III. Exámenes de aptitud física, que consisten en la aplicación de pruebas de valoración de la capacidad corporal, a fin de conocer el nivel de las cualidades físicas del candidato en relación a los requerimientos mínimos necesarios, dependiendo de

la naturaleza de las funciones, de acuerdo a las tablas vigentes, que se insertan en el Anexo I de este Manual;

IV. Evaluación psicológica, que consiste en explorar el coeficiente intelectual y las características de personalidad, a fin de establecer si la conducta del interesado se ajusta a los principios previstos en el artículo 12 de la Ley.

Para dicha evaluación podrán efectuarse entre otras, las siguientes pruebas:

- A. Aplicación de evaluación psicométrica;
- B. Determinación de capacidad intelectual;
- C. Aplicación de exámenes técnicos;
- D. Determinación de características de personalidad;

V. Exámenes de conocimientos generales;

VI. Características y habilidades hacia el servicio;

VII. Valores éticos y morales;

VIII. Valoración médica y examen toxicológico, que consiste en dictaminar el estado de salud de los candidatos, así como verificar la ausencia de adicciones a sustancias psicotrópicas, estupefacientes, alcohólicas u otras que produzcan efectos similares, mediante las evaluaciones siguientes:

A. De agudeza e integridad visual;

B. Audiometría;

C. De capacidad respiratoria;

D. Función cardíaca;

E. Relacionada con tatuajes en el cuerpo a efecto de verificar que no cuente con ellos en forma notoriamente visible;

F. Análisis clínicos completos;

G. Exámenes químico-toxicológicos; y

H. Los demás específicos para el puesto.

Las consideraciones para los resultados de dichas evaluaciones están señaladas en los formatos vigentes autorizados por la Comisión;

IX. Pruebas ergonómicas, dependiendo de la naturaleza de las funciones que el candidato pretenda realizar en la Institución; y

X. Evaluación Poligráfica, que consiste en corroborar la veracidad de la información proporcionada por los candidatos y determinar su apego a los principios señalados en el artículo 12 de la Ley.

Regla 23.- Los resultados de la fase de selección serán calificados de la siguiente manera:

I. Apto, Apto con observaciones y no Apto; para la Entrevista, Evaluación Psicológica, Evaluación Poligráfica y Exámenes de Aptitud Física, y

II. Apto y no Apto; para el análisis y verificación de Entorno Socioeconómico y el Examen Médico.

Regla 24.- Se entiende por Apto, aquel que refleja los resultados satisfactorios a los requerimientos de la totalidad de las evaluaciones.

La calificación de Apto con observaciones refleja la relativa superación de las diferentes evaluaciones, existiendo indicios objetivos que permiten pronosticar que subsecuentemente pueden ser superadas satisfactoriamente, por lo que los candidatos que obtengan este resultado podrán ser considerados para obtener una vacante.

La calificación de no Apto, refleja el incumplimiento a los requerimientos de cualesquiera de las evaluaciones. Este resultado excluye de forma definitiva al candidato.

Las fases del proceso integral de evaluación deberán ser aprobadas de forma secuencial por los candidatos a fin de poder continuar con la misma.

Regla 25.- De manera prioritaria se conferirán las vacantes de los Centros de Formación y Capacitación Policial a aquellos candidatos que hayan obtenido resultado Apto en el proceso de selección.

Regla 26.- Los candidatos con calificación de Apto y Apto con observaciones, previa selección, cursarán estudios en los Centros de Formación y Capacitación Policial, y se inscribirán en el Registro Nacional de Personal de Seguridad Pública.

Sección Tercera.

Del Ingreso.

Regla 27.- El ingreso es la integración de los aspirantes a la estructura institucional y tendrá verificativo después de que éstos concluyan su formación o capacitación en los Centros de Formación y Capacitación Policial, el periodo de prácticas correspondientes, y además haber cumplido con los requisitos previstos en el artículo 14 de la Ley.

Para formalizar el ingreso de los candidatos a la institución, la Dirección General de Control de Confianza deberá presentar el resultado de aplicación de exámenes (formato RAE) a la Comisión, a fin de que esta determine el ingreso o rechazo de los candidatos. Las unidades administrativas definidas en el artículo 82, fracciones III y IV del Reglamento, podrán solicitar que sea analizado el resultado de aplicación de exámenes, en aquellos casos en que su candidato sea considerado apto con observaciones.

La Comisión instruirá al Comité de Reclutamiento, Selección e Ingreso, y a la Dirección General de Control de Confianza, para la revisión y análisis del expediente, a fin de que en próxima sesión de la Comisión en Pleno, el Comité de Reclutamiento presente las conclusiones para que se determine si el candidato ingresa o se confirma su rechazo, en el entendido que el aspirante no podrá ser propuesto de nueva cuenta para su ingreso a la Institución

Regla 28.- El Instituto proporcionará a la Coordinación de Administración y Servicios y al Comité de Reclutamiento, Selección e Ingreso, la relación de aspirantes que hayan concluido satisfactoriamente su formación o capacitación, en el orden de prelación que hayan obtenido con base en su promedio general de calificación académica.

Regla 29.- El Comité de Reclutamiento, Selección e Ingreso verificará la actualización de los nuevos integrantes en el Sistema Integral de Información del Servicio Civil de Carrera Policial, escalafón correspondiente e integración al régimen del Servicio Civil.

Regla 30.- El Estado Mayor elaborará las constancias de grado correspondientes y las turnará al Comisionado para que éste las suscriba, formalizándose con esto su relación jurídica con la Institución. Los nuevos integrantes recibirán su constancia de grado en una ceremonia oficial.

Regla 31.- Las constancias deberán contar con lo siguiente:

- I. Fundamento legal.
- II. Apellidos paterno, materno y nombre del integrante;
- III. Fotografía con uniforme de la Institución, según las modalidades del documento;
- IV. Número de Registro en la Institución;
- V. Designación como integrante definitivo;
- VI. Jerarquía obtenida;
- VII. Fecha en que se confiere dicha jerarquía;
- VIII. Motivo por el que se confiere dicha jerarquía;
- IX. División o Servicio al que pertenece;
- X. Firma del Comisionado;
- XI. Sello de la Institución, y
- XII. Datos del Libro de Registro de Constancias de Grado.

Sección Cuarta. De la Permanencia.

Regla 32.- La permanencia es la garantía de seguridad y estabilidad en servicio activo de los integrantes, como resultado de cumplir los requisitos establecidos en la Ley, el Reglamento y el presente Manual.

Regla 33.- La verificación del cumplimiento de los requisitos de permanencia, previstos en los ordenamientos aplicables, se realizará a través de:

- I. El estudio del expediente administrativo y operativo del Integrante ;
- II. Las evaluaciones deberán realizarse por lo menos cada dos años o cuando así lo determine procedente el Comisionado, además de en los procesos de promoción, conforme a los procedimientos y formatos vigentes autorizados por la Comisión,

consistentes en:

- A. Evaluación psicológica;
- B. Análisis y verificación de entorno socioeconómico;
- C. Evaluación Médica y examen toxicológico;
- D. Evaluación Poligráfica; y
- E. Exámenes de aptitud física.

III. El cumplimiento a lo que establece el Plan Rector de Carrera para cada jerarquía y escalafón.

IV.- La Coordinación de la Unidad de Desarrollo deberá presentar el resultado de aplicación de exámenes al Comité de Permanencia, para que este reúna y presente las conclusiones de los integrantes que fueron sometidos a este proceso, para que la Comisión determine las acciones conducentes.

Regla 34.- La capacitación y la evaluación del desempeño se considerarán incluidas en la permanencia y serán coordinadas por el Comité de Permanencia.

Regla 35.- La evaluación del desempeño es el proceso de apreciación integral y periódica de la prestación del servicio de los integrantes, que se determinará a través del grado de apego a los principios constitucionales de actuación policial y de contribución a los objetivos institucionales y será un requisito indispensable considerarla para efectos de la permanencia, las promociones y el régimen de estímulos.

Dicha evaluación se realizará con objetividad, imparcialidad y transparencia a fin de fortalecer el compromiso entre la Institución y sus integrantes; y para armonizar los objetivos institucionales con la vocación de pertenencia a la Institución.

Regla 36.- La contribución a los objetivos institucionales consiste en la concurrencia y adhesión voluntaria a la consecución y cumplimiento de las metas, propósitos, misión y fines de la Institución.

El grado de contribución se medirá con base en las funciones debidas a cada jerarquía, cargo, misión o encargo.

Regla 37.- La Comisión por conducto del Comité de Permanencia, autorizará la elaboración y aplicación del formato denominado “EVALUACION DEL DESEMPEÑO” para que las unidades administrativas evalúen a los integrantes, de acuerdo a lo que se establezca en el presente Manual.

Regla 38.- La Valoración del Desempeño se conformara de evaluaciones parciales que tendrán verificativo al menos cada seis meses.

Regla 39.- Las evaluaciones semestrales, podrán tener verificativo durante los meses de julio y enero, las cuales podrán variar según las necesidades de la Institución. La integración del resultado global de estas evaluaciones se realizará en el mes de febrero.

Regla 40.- Las evaluaciones serán realizadas y suscritas por un comité interno evaluador que estará integrado por el titular de la unidad administrativa y sus dos inmediatos inferiores jerárquicos.

Regla 41.- Los integrantes que pertenezcan a un Comité Interno de Evaluación del Desempeño recibirán periódicamente, capacitación sobre los parámetros, procedimiento y demás técnicas necesarias para conseguir un resultado más objetivo e imparcial en la evaluación del desempeño. Dicha instrucción será coordinada por el Estado Mayor.

Regla 42.- El resultado de la valoración del desempeño, será de carácter confidencial y se registrará en el Sistema Integral de Información del Servicio Civil.

Regla 43.- La Valoración del Desempeño contendrá las siguientes secciones:

I. Información General:

- A. Nombre completo y jerarquía del integrante;
- B. Adscripción y cargo actual;
- C. Fecha de ingreso a la Institución y de la última promoción;
- D. Las dos últimas o última adscripción según sea el caso y cargos desempeñados;
- E. Vacaciones, permisos y licencias disfrutadas en el periodo a evaluar, y

F. Observaciones generales.

II. Criterios de Evaluación:

A. Legalidad, la cual cuenta con los siguientes factores:

1. Apego a los ordenamientos de la Institución;
2. Respeto y defensa de los derechos humanos, y
3. Cumplimiento a los ordenamientos jurídicos del marco general.

B. Eficiencia, la cual cuenta con los siguientes factores:

1. Efectividad, entendida como la facultad para cumplir con los objetivos planeados o proyectados en la prestación del servicio.
2. Eficacia, entendida como la consecución de los objetivos planeados o proyectados con ahorro de equipo, tiempo y servicio.

C. Honradez, entendida como integridad en el obrar tanto en el desempeño de las funciones del elemento, como fuera de ellas.

D. Profesionalismo, mismo que cuenta con los siguientes factores:

1. Aptitud hacia la prestación del Servicio, que se basa en los siguientes indicadores:

- a. Conocimiento de sus funciones;
- b. Apego a los procedimientos institucionales;
- c. Solución de problemas;
- d. Iniciativa;
- e. Disposición;
- f. Actitud para la colaboración en grupo;
- g. Creatividad;
- h. Delegación de funciones;
- i. Comunicación oral;
- j. Comunicación escrita, y
- k. Comprensión.

2. Adhesión a los principios y valores institucionales, que cuenta con los siguientes indicadores de evaluación.

- a. Toma de decisiones;
- b. Liderazgo;
- c. Confidencialidad, reserva y discreción sobre los asuntos a su cargo;
- d. Conducta;

- e. Disciplina;
 - f. Responsabilidad;
 - g. Puntualidad y asistencia;
 - h. Cuidado personal;
 - i. Respeto y subordinación a los superiores en jerarquía, y
 - j. Respeto y deferencia a los subordinados en jerarquía.
- E. Servicios a la comunidad o actitud de servicio.
- a. Felicitaciones;
 - b. Intervenciones, y
 - c. Calidad de éstas.

Regla 44.- Cada criterio de evaluación tendrá un valor del veinte por ciento del resultado general, el valor del criterio se dividirá equitativamente entre los factores de evaluación correspondientes; y éstos a su vez, entre sus indicadores de evaluación respectivos.

Regla 45.- Al resultado general le corresponderá una apreciación cualitativa, según el rango de calificación siguiente:

VALOR CUALITATIVO	RESULTADO GENERAL
EXTRAORDINARIA	96 a 100 puntos
EXCELENTE	91 a 95 puntos.
NOTABLE	86 a 90 puntos.
MUY BUENA	81 a 85 puntos.
BUENA	76 a 80 puntos.
REGULAR	70 a 75 puntos.
SUFICIENTE	60 a 69 puntos.
INSUFICIENTE	59 ó menos puntos.

Regla 46.- Los integrantes que obtengan apreciación cualitativa de 60 puntos o más, se considerarán con Valoración del Desempeño satisfactoria. Los valores cualitativos de 59 puntos o menos, serán estimados como resultados insatisfactorios.

Regla 47.- Cuando el resultado de las evaluaciones obtenido por el Integrante sea insuficiente, deberá hacerse del conocimiento del Comité de permanencia para que por su conducto se informe a la Comisión el incumplimiento de los requisitos de permanencia del elemento, para que ésta resuelva conforme a sus atribuciones.

Regla 48.- Los Comités Internos de Evaluación del Desempeño se integrarán de la siguiente forma:

- I. Un Comité por cada Coordinación;
- II. Un Comité por cada Dirección General y/o Región, y
- III. Un Comité por cada Sector.

En el supuesto de que existan Unidades Administrativas Regionales con más de 25 integrantes, estos conformarán su propio Comité Interno de Evaluación del Desempeño. De no darse la anterior situación sus integrantes serán evaluados por el comité del Sector correspondiente y su titular será integrante del comité evaluador respectivo.

Regla 49.- La evaluación del desempeño de los integrantes de los Comités, se realizará por el Comité de la unidad administrativa de la cual dependan y, en el caso de las Coordinaciones, por el propio Comité de Permanencia. Los integrantes de éste serán evaluados a su vez por la propia Comisión del Servicio.

Regla 50.- La Comisión instruirá periódicamente a la Coordinación de la Unidad de Desarrollo investigaciones en cuanto a la equidad, objetividad y validez del proceso de evaluación del desempeño.

Regla 51.- Los integrantes que se encuentren en situación especial (comisionados) serán evaluados por el Estado Mayor, únicamente para efectos de permanencia.

Regla 52.- Como complemento a la apreciación objetiva del desempeño de los

integrantes mencionados en la Regla que precede, el Estado Mayor solicitará, a la institución en la que se encuentren prestando servicios dichos integrantes, un informe en el que expresen el grado de legalidad, eficiencia, profesionalismo, honradez y observancia a las normas internas por parte de los mismos.

Regla 53.- La instrucción impartida a los integrantes se sujetará al Plan Rector de Carrera del Servicio Civil, mismo que comprenderá la capacitación, el adiestramiento, la actualización y la especialización.

Regla 54.- La capacitación es el proceso de aprendizaje y desarrollo de destrezas y habilidades propias de la actividad que realizan los integrantes dentro de la Institución. El adiestramiento es el proceso de desarrollar con mayor efectividad y eficacia, las destrezas y habilidades adquiridas por los integrantes en el proceso de capacitación. La actualización es el proceso de aprendizaje sobre las innovaciones o modificaciones de los sistemas, equipos, técnicas policiales y administrativas, así como de los conocimientos necesarios relacionados con las funciones de los integrantes; y La especialización es el proceso de aprendizaje en campos de conocimientos particulares, que demanden de los integrantes, destrezas y habilidades precisas o específicas.

Regla 55.- La participación de los Integrantes convocados en las actividades académicas comprendidas en el Plan Rector de Carrera, será de carácter gratuito y obligatorio.

Regla 56.- Por cada hora de actividades académicas, en cualquiera de sus modalidades comprendidas en el Plan Rector de Carrera, se asignará un valor en créditos equivalente a 0.0625, atendiendo a los lineamientos establecidos en el Instituto y dentro del marco normativo de la Secretaría de Educación Pública.

Regla 57.- Los integrantes que tomen parte en cursos no comprendidos en el Plan Rector de Carrera, tendrán derecho a que se les homologuen los mismos valores en

créditos, siempre que los mismos representen una mayor eficiencia en la prestación del servicio en la Institución.

Regla 58.- Siempre que los gastos del curso corran a cargo de la Institución, el integrante deberá suscribir un compromiso que se formalizará mediante la firma de un convenio de prestación de servicios que deberá ser autorizado por la Comisión y estará sujeto a las disposiciones siguientes:

I. Si el curso no pertenece a la currícula del Plan Rector de Educación Policial, pero se imparte por el Instituto, el compromiso será de una permanencia en el servicio de hasta doce meses por cada 15 créditos;

II. Si el curso es homólogo a alguno perteneciente a la currícula del Plan Rector de Educación Policial, y se imparte por otro centro educativo nacional; el compromiso será de una permanencia en el servicio de hasta dieciocho meses por cada 15 créditos;

III. Si el curso no pertenece a la currícula del Plan Rector de Educación Policial y se imparte en otro centro educativo nacional; el compromiso será una permanencia en el servicio de hasta veinticuatro meses por cada 15 créditos;

IV. Si el curso es homólogo a alguno de la currícula del Plan Rector de Educación Policial, pero es impartido por un centro educativo en el extranjero; el compromiso será una permanencia en el servicio de hasta treinta y seis meses por cada año o fracción, y

V. Si el curso no pertenece a la currícula del Plan Rector de Educación Policial y es impartido por un centro educativo en el extranjero; el compromiso será una permanencia en el servicio de hasta cuarenta y ocho meses por cada año o fracción.

En todos los casos, para establecer la vigencia del convenio, deberá atenderse a los costos y la duración del curso, a los créditos del mismo o a otros parámetros de similar importancia que estime la Comisión.

Regla 59.- Si el integrante no cumple con lo establecido en el convenio, por causas imputables a él deberá reintegrar la parte proporcional del costo tomando en consideración el compromiso temporal que dejó de cumplir.

Regla 60.- Los integrantes que cuenten con estudios que no fueren ofertados por la Institución, y deseen que sean valorados para efecto de promoción, deberán

solicitarlo al Instituto dentro de los 30 primeros días del año, o en su defecto, 30 días antes del inicio de cualquier procedimiento de promoción.

Regla 61.- Los estudios serán validados por el Instituto con base en las disposiciones que sobre el particular establezca la Comisión. Sólo se tomarán en cuenta los estudios que contribuyan al mejoramiento y perfeccionamiento del desarrollo de las funciones del integrante dentro de la Institución.

Regla 62.- Las disposiciones a que se refiere la regla que precede serán establecidas en un catálogo de estudios homologables a la curricula del Plan Rector de Educación Policial, que será elaborado por el Instituto y validado por la Comisión con apoyo del Instituto.

Sección Quinta. De la Promoción.

Regla 63.- La promoción es el acto mediante el cual se otorga a los Integrantes la jerarquía inmediata superior dentro del orden jerárquico previsto por el artículo 35 del Reglamento; contribuye al desarrollo de la carrera profesional del Integrante en la Institución y cumple el objetivo de cubrir las vacantes en la estructura orgánica de la Institución.

La promoción exige mayor responsabilidad y profesionalismo para cada jerarquía y se sustenta con el resultado aprobatorio del proceso correspondiente.

La Comisión, en ejercicio de la facultad prevista en la fracción VII del artículo 81 del Reglamento, resolverá los casos de promoción.

Regla 64.- Los integrantes que deseen participar en el procedimiento de promoción, deberán acreditar ante la Comisión los requisitos señalados en la convocatoria.

En caso de que un integrante desista de su participación en el proceso de promoción, deberá hacerlo saber por escrito al Comité de Promociones de la Comisión.

Para el caso de que algún integrante por necesidades del servicio se viera impedido en participar, el titular de la unidad administrativa a la que se encuentre adscrito lo

hará del conocimiento de la Comisión. Una vez desaparecida la causa expuesta por el titular, podrá el integrante presentar en periodo extraordinario que determine la Comisión, el proceso de promoción correspondiente, respetando sus derechos escalafonarios en caso de resultar promovido.

Regla 65.- Será motivo de exclusión del procedimiento de promoción en cualquier etapa del mismo la conducta indebida del integrante respecto de las evaluaciones de dicho procedimiento.

Regla 66.- Las integrantes que reúnan los requisitos para participar en un procedimiento de promoción y que se encuentren en estado de gravidez, quedarán exentas de los exámenes de capacidad física correspondientes, poligráfico y de cualquier otro que a juicio de los servicios médicos de la Policía Federal Preventiva determinen que ponga en riesgo su proceso de gestación, pero cumplirán con el resto de las evaluaciones.

Las interesadas acreditarán su estado, mediante el certificado médico respectivo.

Regla 67.- Los integrantes, para efectos de participar en los procesos de promoción, deberán cumplir con los siguientes requisitos:

I. Tener antigüedad mínima de acuerdo a cada jerarquía, como se establece a continuación:

Jerarquía	En el grado	En el servicio
Policía	3 años	3 años
Cabo de Policía	3 años	4 años
Sargento 2do. De Policía	3 años	5 años
Sargento 1ro. De Policía	3 años	6 años
Suboficial	4 años	5 ó 6 años
Oficial	4 años	6 u 8 años
Subinspector	4 años	7 ó 12 años
Inspector	5 años	9 ó 17 años

Inspector Jefe	5 años	11 ó 22 años
Inspector General	5 años	13 ó 27 años
Comisario	6 años	15 ó 33 años
Comisario Jefe	6 años	17 ó 39 años
Comisario General	No aplica	No aplica

En las jerarquías en las que aparecen dos cifras de antigüedad, tanto en el grado como en el servicio, la primera corresponderá a los integrantes cuyo nivel académico sea de nivel licenciatura y la segunda para aquellos que tengan el nivel bachillerato.

II. Haber cumplido con los cursos que establece el Programa Rector de Carrera en los Centros y reunir como mínimo, los créditos siguientes:

Jerarquía	Créditos
Policía	10
Cabo de Policía	10
Sargento 2do. De Policía	10
Sargento 1ro. De Policía	10
Suboficial	40
Oficial	40
Subinspector	40
Inspector	45
Inspector Jefe	30
Inspector General	45
Comisario	No aplica

VER PROPUESTA COORDINACION DE SEGURIDAD REGIONAL

67.- Los integrantes, para efectos de participar en los procesos de promoción, deberán cumplir con los siguientes requisitos:

I. Tener una antigüedad mínima en la jerarquía, como se establece a continuación:

Jerarquía	En el grado
-----------	-------------

Policía	3 años	Policía a Comisario	
Cabo de Policía	3 años	Grados	para
Personal de		Servicios	=
antigüedad 45		años.	años
Sargento 2do. de Policía	3 años		
Sargento Iro. de Policía	3 años		
Suboficial	4 años		
Oficial	4 años		
Subinspector	4 años		
Inspector	5 años		
Inspector Jefe	5 años		
Inspector General	5 años	Suboficial	a
Comisario			
Comisario	6 años	Gral.	Gral.
Comisario Jefe	6 años	Grados	para
Personal de			
Comisario General	No aplica	División=antigüedad	

39

Se sugiere establecer la antigüedad en el grado por separado Divisiones y Servicios, ya que más adelante proponemos modificar esta antigüedad, considerando que para el personal de servicios no existe edad mínima o máxima para ingresar al Centro de Capacitación, por lo que ésta debe ser diferente que la del personal de Divisiones, para quedar como se detalla en las siguientes tablas:

Personal de División

Jerarquía	En el grado
Suboficial	3 años
Oficial	3 años
Subinspector	3 años
Inspector	4 años

Inspector Jefe	4 años	
Inspector General	5 años	
Comisario	5 años	
Comisario Jefe	5 años	
Comisario General	No aplica	Total 32 años

Personal de Servicios

Jerarquía	En el grado	
Policía	2 años	
Cabo de Policía	2 años	
Sargento 2do. de Policía	2 años	
Sargento lro. de Policía	2 años	
Suboficial	3 años	
Oficial	3 años	
Subinspector	3 años	
Inspector	4 años	Total 30
Inspector Jefe	4 años	años
Inspector General	5 años	
Comisario	No aplica	

POR EJEMPLO: un aspirante al ingresar con una edad de 22 años como mínimo, contando que pase todas sus promociones, llegaría a Comisario General a la edad de 54 años, para poder permanecer en este grado 11 años más, hasta cumplir los 65 años que establece el Reglamento, como edad máxima de Permanencia en ese grado.

De lo anterior se puede observar que el personal de División participaría en ocho procesos de promoción y el de Servicios en diez procesos, con los años que se están considerando actualmente, alcanzar los altos grados, sería prácticamente imposible, además de que la edad en que los alcanzaran sería de mas de 60 años, suponiendo que ingresaran de 22 y ascendieran en cada Proceso de promoción.

No hay que olvidar, que Para el ISSSTE la antigüedad en el servicio para jubilarse es

de 30 años para hombres y 28 años para mujeres.

II. Haber cumplido con los cursos que establece el Plan Rector de Educación Policial en los Centros y reunir como mínimo, los créditos siguientes:

Jerarquía	Créditos
Policía	10
Cabo de Policía	10
Sargento 2do. De Policía	10
Sargento 1ro. De Policía	10
Suboficial	40
Oficial	40
Subinspector	40
Inspector	45
Inspector Jefe	30
Inspector General	45
Comisario	No se aplica

Considerar que una hora de actividad académica equivale a 0.0625 de crédito, es decir para obtener 40 créditos en cuatro años, se requieren 640 horas de actividad académica, 160 horas por año, 13.3 horas por mes. ¿Se tiene como Institución Capacidad económica para proporcionar a todo el personal esta capacitación? Se sugiere discutir y reconsiderar el número de créditos para cada jerarquía

III. Tener la antigüedad mínima en el servicio según su nivel de estudios al ingreso a la institución como se establece en la siguiente tabla:

Antigüedad en el Servicio

Jerarquía	Con educación	Con educación	Con educación	Con educación
educación				
	Media superior a	media superior	superior	a

superior a

		Servicios.	Servicios.	Servicios.
Divisiones				
Comisario General		No aplica	No se aplica	No se aplica
Comisario Jefe		37	No se aplica	30
Comisario	No aplica	31	No se aplica	24
Inspector General	37	26	26	19
Inspector Jefe	32	21	21	14
Inspector	27	16	16	9
Subinspector	23	12	12	4
Oficial	19	8	8	
Suboficial	15	4	4	
Sargento Primero	12			
Sargento Segundo	9			
Cabo	6			
Policía	3			

Antigüedad en el Servicio

Jerarquía	Con educación	Con educación	Con educación	Con
educación				
	Media superior a	media superior	superior a	
superior a	Servicios.	Servicios.	Servicios.	
Divisiones				
Comisario General		No aplica	No se aplica	No se aplica

Comisario Jefe		32	No se aplica	No se aplica
Comisario	No aplica	27	No se aplica	“
Inspector General	30	22	22	“
Inspector Jefe	25	17	17	“
Inspector	21	13	13	“
Subinspector	17	9	9	“
Oficial	14	6	6	“
Suboficial	11	3	3	“
Sargento Primero	8			
Sargento Segundo	6			
Cabo	4			
Policía	2			

**Se sugiere establecer un Transitorio para la antigüedad en el grado del personal de PFC, por única vez en la primera promoción que se realice.

**Al ingresar a una División con Educación Superior, si se otorga la Jerarquía de Subinspector, rompe con la estructura de mando, además de que los propios integrantes con esta jerarquía recién egresados del Centro de Formación, no podrían ejercer las funciones inherentes a su grado.

Se esta cuidando que no se den amparos de parte del personal de PFP, ya que resultarían afectados con la antigüedad en el Servicio al no poder participar en un Proceso de promoción, de acuerdo a la propuesta original.

Se debe tomar en cuenta que en servicios no existe edad mínima para ingresar, la

mayoría del personal es femenino cuya antigüedad para jubilarse es de 28 años.

68.- Los integrantes para acreditar buena conducta con efectos de promoción, deberán contar en (con) las evaluaciones de desempeño satisfactorias y sujetos a las siguientes situaciones:

I.- Para las categorías de escala básica y de oficiales se requerirá este resultado en los dos últimos años, y

II.- Para las categorías de inspectores y comisarios se requerirá este resultado en los tres últimos años.

Se sugiere considerar la evaluación del desempeño durante los últimos de acuerdo a la antigüedad necesaria en el grado para ascender, que se ha propuesto.

PARA LA CATEGORIA DE ESCALA BASICA LOS ULTIMOS DOS AÑOS

PARA LA CATEGORIA DE OFICIALES LOS ULTIMOS 3 AÑOS

PARA LA JERARQUÍA DE INSPECTOR E INSPECTOR JEFE LOS ÚLTIMOS CUATRO AÑOS

PARA LA JERARQUÍA DE INSPECTOR GENERAL Y CATEGORÍA DE COMISARIO LOS ÚLTIMOS CINCO AÑOS,

Regla 68.- Los integrantes para acreditar buena conducta con efectos de promoción, deberán contar con valoraciones de desempeño satisfactorias y encontrarse en los siguientes supuestos:

I. Para las categorías de escala básica y de oficiales se requerirá este resultado en los dos últimos años, y

II. Para las categorías de inspectores y comisarios se requerirá este resultado en los tres últimos años.

Regla 69.- Para efectos de promoción, los integrantes deberán aprobar los

exámenes médico, toxicológico, de conocimientos y los demás que la Comisión establezca en la convocatoria correspondiente a cada división o servicio.

Regla 70.- La Comisión convocará al procedimiento de promoción cuando existan vacantes en las diferentes jerarquías y escalafones de la estructura institucional.

Regla 71.- Para cada procedimiento de promoción se elaborarán los instructivos operacionales en los que se establecerán además de la convocatoria, lo siguiente:

- I. Las plazas ofrecidas por jerarquía y escalafón;
- II. Descripción del sistema selectivo;
- III. Integración del Comité de Promociones;
- IV. Calendario de actividades: De publicación de convocatoria, trámite de documentos, evaluaciones, de relación escalafonaria y de resultados;
- V. Duración del procedimiento, indicando plazos máximos y mínimos para las diferentes evaluaciones;
- VI. Temario de los exámenes académicos y bibliografía para cada jerarquía y escalafón, y
- VII. Disposiciones generales.

Regla 72.- Para cada procedimiento de promoción el Instituto elaborará los exámenes académicos y proporcionará los temarios de estudio y bibliografía correspondientes a cada jerarquía y escalafón, sometiéndolos a consideración del Comité de Promociones y Régimen de Estímulos,

Regla 73.- Los integrantes serán promovidos de acuerdo a una calificación global obtenida con base a la calificación parcial asignada a los requisitos y a los resultados de los exámenes.

A dichas calificaciones parciales se les denominará criterios de promoción.

Regla 74.- Los criterios de promoción acreditables son:

- I. De los requisitos:
 - A. Créditos correspondientes al Plan Rector de Educación Policial, y
- II. De los exámenes:

- A. De aptitud física;
- B. Médico; y
- C. Toxicológico.

Regla 75.- Los criterios de promoción, que poseerán puntaje y coeficiente, son:

I. De los requisitos:

- A. La antigüedad en el grado;
- B. Los créditos obtenidos en los estudios validados; y
- C. La valoración de desempeño.

II. De los exámenes:

- A. El de Conocimientos Generales; y
- B. El de conocimientos específicos.

III. Estímulos obtenidos en el grado actual.

Regla 76.- El puntaje máximo y coeficiente de los criterios de promoción de la Regla que precede serán:

Criterio de promoción	Puntaje	Coeficiente
Antigüedad	100 puntos	0.10
Créditos obtenidos por los estudios validados	100 puntos	0.10
Valoración de desempeño	100 puntos	0.35
Examen de conocimientos generales y específicos	100 puntos	0.35
Estímulos	Los obtenidos en el grado	0.10

Regla 77.- Para el procedimiento de promoción, la antigüedad en el grado es el tiempo efectivo de prestación de servicio y será contabilizada en días.

Para este efecto, se deberán descontar los días consumidos por las licencias ordinarias mayores de cinco días, licencias extraordinarias y/o suspensiones.

Regla 78.-Para cada procedimiento se tomará como punto de referencia al concursante con mayor antigüedad; así, a éste le corresponderán cien puntos. El puntaje del resto de los concursantes se determinará por regla proporcional de tres simple.

La calificación parcial se obtendrá del producto entre el puntaje obtenido y el coeficiente 0.10.

Regla 79.- Los créditos por estudios validados, efectuados en cada grado, se determinarán tomando como referente la correspondencia de 100 puntos por cada 45 créditos. Los puntos obtenidos se calcularán por regla proporcional de tres simple.

La calificación parcial será el producto entre el puntaje obtenido por el coeficiente de 0.09.

Regla 80.- La valoración del desempeño se obtendrá del promedio de los resultados generales correspondientes al grado actual.

Su calificación parcial será el producto entre el promedio obtenido por el coeficiente de 0.43.

Regla 81.- Del resultado de los exámenes de conocimientos generales y específicos, se obtendrá un promedio, el cual se multiplicará por el coeficiente 0.27 para determinar la calificación parcial respectiva.

Regla 82.- El examen de conocimientos generales y específicos será el último de los criterios de promoción que se aplicará y para efectos de otorgar la promoción solo será válida la calificación parcial aprobatoria.

Regla 83.- Los estímulos, para efectos de promoción considerados en los artículos 74 a 77 del Reglamento, contarán con los valores que se señalan a continuación:

ESTÍMULO	PUNTOS
Mérito Policiaco	25 ó 20
Mérito Cívico	20

Mérito Social	20
Mérito Ejemplar	20
Mérito Tecnológico	20 ó 15
Mérito Facultativo	20 ó 15
Mérito Docente	15 ó 13
Mérito Deportivo	15 ó 13
Mención Honorífica	12
Distintivo	10
Citación	8

En los estímulos que aparecen dos cifras, la mayor corresponderá para quienes los reciban en Primera Clase y la menor para quienes lo obtengan en Segunda Clase, respectivamente.

Regla 84.- La calificación parcial de este criterio de promoción será calculada del producto del total de puntos acumulados por el coeficiente 0.10.

Regla 85.- El orden de prelación de los concursantes se establecerá con relación a la calificación global obtenida y se publicará en una relación de orden descendente dentro de los cinco días hábiles siguientes al día en que concluyan los exámenes. Esta relación será suscrita y ratificada por la Comisión.

Regla 86.- Si la cantidad de concursantes que aprueben el procedimiento de promoción fuere menor al número de vacantes ofertadas; las que queden sin cubrir serán ofertadas hasta el próximo procedimiento de promoción.

Regla 87.- Los concursantes con calificación académica aprobatoria que queden sin alcanzar vacantes, deberán participar nuevamente en el próximo procedimiento de promoción.

Regla 88.- Si durante el periodo de tiempo comprendido entre la conclusión de los exámenes y el día en que se expida la relación de concursantes promovidos, alguno de éstos causara baja del servicio; será promovido el concursante que haya quedado fuera de las vacantes ofertadas que obtenga la mayor calificación global, y así

subsecuentemente; hasta ocupar las vacantes ofertadas.

Regla 89.- En el caso de que dos o más concursantes obtengan la misma calificación, la promoción se conferirá al que tenga mayor antigüedad en el grado, luego al de mayor antigüedad en la Institución; si persistiera la igualdad, al que sea única fuente de ingresos de su familia.

Regla 90.- El procedimiento para el otorgamiento de una promoción por mérito especial, será como sigue:

I. El titular de la unidad administrativa a donde pertenezca el integrante, realizará por escrito la propuesta donde mencione las causas, hechos, pruebas, evidencias documentales, testigos u otros elementos necesarios que la fundamenten.

Esta documentación será turnada a la Comisión;

II. La Comisión convocará al Comité de Promociones y Régimen de Estímulos, para que efectúe las diligencias e indagaciones necesarias. Al término de las mismas, entregará los resultados obtenidos a la Comisión;

III. Con base al informe la Comisión deliberará sobre la propuesta en cuestión, y

IV. Si como resultado de la deliberación se determina otorgar la promoción por mérito especial. Se procederá a tramitar la expedición de la constancia de grado respectiva. En caso contrario, se informará al interesado las causas por las cuales le fue denegada dicha promoción.

Sección Sexta.

Del Escalafón.

Regla 91.- El escalafón es el documento en que se relaciona a los integrantes en forma ordenada y descendente, de acuerdo a sus categorías, grados y demás elementos establecidos en este Manual. El escalafón estará estructurado con criterios dinámicos y estáticos de los integrantes.

Regla 92.- Existirá un escalafón para cada División y uno más para los Servicios; este último ordenará a los integrantes, según lo señalado en el artículo 39, fracción II del Reglamento; en el Servicio específico en que se encuentren adscritos.

Regla 93.- Los criterios estáticos son los datos referenciales o generales del escalafón que permanecen invariables durante el tiempo de servicio del integrante, y son los siguientes:

- I. Nombre (s) y apellidos paterno y materno;
- II. Fecha de nacimiento,
- III. Fecha de ingreso a la Institución.
- IV. El número de Registro en el Sistema Nacional de Personal de Seguridad Pública; y
- V. El número de la Cédula Única de Registro de Población.

Regla 94.- Los criterios dinámicos son los datos que cambian con periodicidad e intervienen directamente en el ordenamiento de los integrantes en el escalafón; y son los siguientes:

- I. Número progresivo del escalafón;
- II. Número progresivo de la jerarquía;
- III. Jerarquía;
- IV. Fecha de la última promoción;
- V. Fecha de retiro por edad límite;
- VI. Calificación de las tres últimas valoraciones del desempeño o las que en el momento tuviese;
- VII. Estímulos o recompensas obtenidos en la jerarquía actual;
- VIII. Créditos obtenidos de los cursos del Plan Rector de Educación Policial, correspondientes a la jerarquía;
- IX. Créditos obtenidos de los estudios validados, y
- X. Observaciones.

Regla 95.- A cada integrante le corresponderá un lugar en el orden escalafonario y éste será intransferible.

Regla 96.- Al término de cada procedimiento de promoción se efectuará la actualización del escalafón y su publicación se verificará anualmente; es responsabilidad del Estado Mayor realizar estas actividades.

Sección Séptima.
Del Régimen de estímulos.
Apartado A.
De los estímulos en general.

Regla 97.- El Régimen de Estímulos, es el medio que la Institución utiliza para reconocer a sus integrantes las acciones concretas de probado valor, productividad e iniciativa. Su fin es fortalecer el Servicio Civil y propiciar la satisfacción en el cumplimiento del deber. El régimen de Estímulos es el establecido en los artículos 72 al 77 del Reglamento.

Regla 98.- Los objetivos del Régimen de Estímulos son los siguientes:

- I. Generar una sana competitividad entre los integrantes;
- II. Fomentar la calidad y efectividad en el desempeño del servicio, e
- III. Incrementar las posibilidades de promoción y desarrollo de los integrantes.

Se sugiere agregar en este apartado las siguientes reglas:

- - - Los estímulos en general serán premios económicos que se entregarán en forma mensual, como complemento a las prestaciones ordinarias a aquellos integrantes que se hayan distinguido en forma notable, heroica y valiosa en el desempeño de sus actividades al servicio de la sociedad y que previo el análisis de sus expedientes personales, la Comisión determine mediante fallo que será inapelable.

- - - Los estímulos económicos consisten en aportaciones por la cantidad hasta de \$ 5, 000.00 mensuales a las percepciones del o los integrantes ganadores, a efecto de reconocer sus actividades desarrolladas en bien de la Institución. El número de estímulos será de acuerdo con las propuestas que realicen las áreas operativas y sustantivas de la Institución.

- - - Los estímulos económicos serán asignados por doce meses, iniciándose el disfrute de los mismos en el mes de julio de un año, para concluir en el mes de junio del siguiente año; por lo cual, en el mes de mayo de cada año la Comisión, deberá comunicar sus resoluciones y la asignación de estímulos a la Coordinación de Administración y Servicios de la Institución, con el objeto del trámite y radicación de los recursos financieros para el pago de los mismos.

- - - Corresponderá a la Comisión la cancelación de un estímulo previamente asignado al integrante, en los casos que así lo amerite y sustituirá dicho beneficio al integrante que haya sido propuesto y que no haya sido aprobado en primera instancia.

- - - Para tal efecto, la Comisión, analizará todas las incidencias que determinen objetivamente el grado de disminución del rendimiento del integrante que disfrute del estímulo, quedando facultada para reasignar el o los estímulos cancelados a otro u otros aspirantes que se hagan acreedores a los mismos y por el tiempo de vigencia que corresponda.

- - - Para reconocer la eficiencia, la lealtad y la honestidad de algún integrante de la Institución, en acciones y tareas especiales, a juicio de la Comisión, se otorgará en forma semestral un estímulo social y económico extraordinario, que consistirá en el importe de hasta cuatro meses de salario que tenga asignado el integrante de que se trate, libre de descuentos, deducciones o retenciones, y en forma ordinaria, hasta por dos meses de salario, y en ambos casos se otorgará un oficio o diploma de reconocimiento a su servicio a cada uno de los ganadores de los estímulos.

- - - El integrante que se considere con derecho a los estímulos económicos ordinarios o extraordinarios, deberá reunir y distinguirse en cada uno de los siguientes parámetros o requisitos:

- a).- Antigüedad en el puesto;
- b).- Calidad de los servicios prestados,
- C).- Escolaridad previamente acreditada ,
- d).- Formación y capacitación,
- e).- Aspectos ético-legales,
- f).- Servicios relevantes y méritos especiales,
- g).- Reconocimientos y grados académicos,
- h).- Actividades docentes,
- i).- Impartición de cursos a nivel Licenciatura y Postgrado.

- - - El integrante que reúna los requisitos señalados, podrá ser propuesto o proponerse en forma personal y directa ante la Comisión, a efecto de que sea tomado en consideración para el otorgamiento de los estímulos económicos ordinarios y extraordinarios, previo el análisis que de los expedientes personales realice la Comisión, del personal que se haya registrado en cada uno de los rubros señalados. El número de estímulos económicos extraordinarios será de dos y los ordinarios en un número de diez.

Los integrantes propuestos deberán ser evaluados por la Comisión, mediante calificaciones por puntos que hayan reunido por los parámetros a considerar. Cada parámetro o requisito tendrá un valor de diez puntos.

- - - También podrán considerarse merecedores de un estímulo económico aquellos integrantes que se hayan distinguido en el aseguramiento y puesta a disposición de delincuentes peligrosos señalados como probables responsables de delitos contra la salud o de delincuencia organizada, previa evaluación de la Comisión.

- - - La Comisión, mediante acuerdo, determinarán quienes son los integrantes que se hayan hecho merecedores a los premios y estímulos ordinarios y extraordinarios, y cuyo fallo será inapelable.

- - - La lista final de los integrantes que se hayan hecho merecedores de los estímulos ordinarios y extraordinarios, así como el otorgamiento de los premios, serán publicados y entregados a través de ceremonia que al efecto se destine, en las fechas y lugares acordados.

Regla 99.- Las acciones de los integrantes que se propongan para la entrega de algún estímulo, serán motivo de un solo reconocimiento de los contemplados en el Reglamento; pero no impedirá el otorgamiento de otro galardón por parte de otras instituciones, asociaciones u organismos nacionales o internacionales.

Para el otorgamiento y recepción de estímulos, reconocimientos y condecoraciones

por parte de otras instituciones, asociaciones nacionales o internacionales, el interesado solicitará a la Comisión autorización para su aceptación y portación.

Regla 100.- Todo estímulo otorgado por la Institución será acompañado de una constancia que acredite el otorgamiento y en su caso, la autorización de portación de la condecoración o distintivo correspondiente.

Regla 101.- La ceremonia de entrega oficial de los estímulos conferidos, se realizará los días trece de diciembre de cada año y será presidida por el Comisionado.

La entrega de estímulos a los aspirantes o integrantes de los Centros se verificará en la fecha establecida en cada Manual de Régimen Interno respectivo.

Regla 102.- Si un integrante pierde la vida al realizar actos que merecieran el otorgamiento de algún estímulo y/o recompensa, la Comisión resolverá, a través del Comité de Conclusión del Servicio, sobre el particular a fin de conferírsele a título póstumo.

Serán sus deudos los que reciban dicho estímulo y/o recompensa.

Apartado B.

De las Condecoraciones, Menciones Honoríficas y Distintivos.

Regla 103.- La Condecoración al Mérito Policial, se otorgará en Primera y Segunda Clase, a los integrantes que realicen los siguientes actos:

I. Actos de relevancia excepcional en beneficio de la Institución;

II. Actos de reconocido valor extraordinario y mérito en el desarrollo de las operaciones, con las siguientes precisiones:

A. Por su diligencia en la captura de delincuentes, y

B. Por auxiliar con éxito a la población en general en accidentes y/o situaciones de peligro o emergencia, proteger su integridad física y la preservación de sus bienes;

III. Actos en cumplimiento de comisiones de naturaleza excepcional y en condiciones difíciles;

IV. Actos consistentes en operaciones o maniobras de riesgo extraordinario;

A. Que comprometan la vida de quien las realice, y

B. Con objeto de conservar los bienes materiales de la Nación, Institución o de las personas.

Se confiere en Primera Clase por efectuar espontáneamente los actos referidos y en Segunda Clase cuando su ejecución provenga del cumplimiento de una orden superior.

Regla 104.- La Condecoración al Mérito Cívico, se otorgará a los integrantes considerados, por la comunidad donde ejerzan funciones, como respetables ejemplos de dignidad cívica, diligente cumplimiento de la ley, firme y serena defensa de los derechos humanos, respeto a las instituciones públicas, y en general, por un relevante comportamiento ciudadano.

Regla 105.- La Condecoración al Mérito Social se otorgará a los integrantes que se distingan por el cumplimiento excepcional en el servicio en favor de la comunidad, poniendo en alto el prestigio y dignidad de la Institución.

Regla 106.- La Condecoración al Mérito Ejemplar, se otorgará a los integrantes que se distingan en forma sobresaliente en las disciplinas científica, artística o cultural, que sean de relevante interés, prestigio y dignidad para la Institución.

Regla 107.- La Condecoración al Mérito Tecnológico, se otorgará al integrante que invente, diseñe o mejore algún instrumento, aparato, sistema o método que sea de utilidad y prestigio para los cuerpos de Seguridad Pública o para la Nación.

Se confiere en Primera Clase a los integrantes que sean autores de un invento o modificación de utilidad para la Nación o para el beneficio institucional y en Segunda Clase a los que inicien reformas o métodos de instrucción o procedimientos que impliquen un progreso real para la Institución.

Regla 108.- La Condecoración al Mérito Facultativo, se otorgará a los aspirantes o cursantes de los Centros, que se hayan distinguido por realizar en forma brillante sus estudios, obteniendo en todos los años primeros y/o segundos lugares.

Se confiere en Primera Clase a los que obtengan primer lugar en todos los años y en

Segunda Clase a los que obtengan primeros y segundos lugares o segundo lugar en todos los años.

Regla 109.- La Condecoración al Mérito Docente, se otorgará a los integrantes de los Centros, que hayan desempeñado cargos docentes con distinción y eficiencia por un tiempo mínimo de tres años, pudiendo computarse en varios periodos.

Se confiere en Primera Clase al que imparta asignaturas de nivel superior y en Segunda Clase al que imparta asignaturas no especificadas en la clasificación anterior.

Regla 110.- La Condecoración al Mérito Deportivo, se otorgará a los integrantes que se distingan en cualquiera de las ramas del deporte.

Se confiere en Primera Clase al que por su participación en cualesquiera disciplina deportiva a nombre de la Institución, ya sea en justas de nivel Nacional o Internacional obtenga alguna presea y en Segunda Clase al que impulse o participe en cualesquiera de las ramas del deporte, en beneficio de la Institución, tanto en justas de nivel Nacional o Internacional.

Regla 111.- Mención Honorífica, se otorga por acciones sobresalientes o de relevancia no consideradas para el otorgamiento de condecoraciones. La propuesta para unidades administrativas, sólo podrá efectuarla el mando inmediato superior correspondiente. Dicha mención honorífica será conferida a cada integrante adscrito a dicha unidad.

Regla 112.- Distintivo, se otorga por actuación sobresaliente en el cumplimiento del servicio o desempeño académico en cursos debidos a intercambios interinstitucionales.

Apartado C. De las Recompensas.

Regla 113.- Para los efectos del otorgamiento de recompensas deberán considerarse las siguientes circunstancias:

I. La relevancia de los efectos, que en términos de proyección, favorezcan la imagen

de la Institución, y

II. El grado de esfuerzo, sacrificio y si se rebasaron los límites del deber o si se consiguieron resultados sobresalientes en la actuación en cuestión.

III.- La afectación que haya sufrido el elemento policial con motivo del cumplimiento de su deber.

La Coordinación de Administración y Servicios será quien realice la tramitación administrativa y contable correspondiente, debiendo informar a la Comisión la conclusión del trámite.

Regla 114.- En el caso de que el integrante que se hubiere hecho acreedor a la entrega de una recompensa fallezca, ésta deberá ser entregada a sus deudos.

Sección Octava.

De la Conclusión del Servicio.

Regla 115.- La conclusión del servicio es el acto mediante el cual el integrante es dado de baja del Servicio Civil y del régimen de este Manual, dándose por terminada la relación jurídico-administrativa y de servicio con la Institución. En los casos específicos que señale el Manual de Previsión Social, ésta se dará, con los beneficios que para el efecto se establezcan.

Regla 116.- La Comisión resolverá la baja de la Institución de los integrantes en los siguientes casos:

I. Por renuncia;

II.- Por inasistencias;

III.- Por abandono de servicio y/o de plaza de adscripción;

IV. Por fallecimiento;

V. Por jubilación o retiro;

VI. Por cesantía en edad avanzada;

VII. Por incumplimiento de los requisitos de permanencia que establece la Ley, el Reglamento y el presente Manual.

VIII.- Por incumplimiento de los requisitos de permanencia a que se refiere el artículo

14 de la Ley.

Regla 117.- Renuncia es el derecho que tiene todo integrante para separarse definitiva y voluntariamente de la Institución. Ésta deberá ser presentada por escrito en los términos que para el efecto establezca la Comisión.

Regla 118.- Inasistencia, es cuando el integrante falta sus labores sin causa justificada o sin autorización de su superior jerárquico.

Regla 119.- Abandono de empleo, abandono de servicio y abandono de plaza es cuando el integrante se retira de su área de trabajo, abandona su servicio nombrado y/o abandona la plaza sin causa justificada o sin autorización de su superior jerárquico, respectivamente.

Regla 120.- Fallecimiento, es la causal de baja del integrante por pérdida de la vida.

Regla 121.- Jubilación o retiro, es el derecho del integrante a separarse del servicio activo y a gozar de los beneficios que otorga el Estado a través de las Leyes, Reglamentos y Manuales correspondientes.

Regla 122.- Cesantía en edad avanzada, es cuando el integrante quede privado de trabajos remunerados después de los 65 años de edad.

Regla 123.- La Institución, a través de la Comisión, velará por la consideración y trato decoroso a los integrantes que pasen a situación de retiro, con relación a la colaboración oportuna en los correspondientes tramites administrativos, así como, el apoyo institucional que éstos requieran.

Regla 124.- El personal que al momento de su jubilación haya cumplido como mínimo la antigüedad en la jerarquía según lo señalado en la Regla 67 fracción I, para efectos de retiro le será otorgada la inmediata superior. Esta categoría jerárquica, no poseerá autoridad técnica ni operativa, pero se le tendrá la consideración, subordinación y respeto debido a la dignidad del ex-integrante.

Regla 125.- Se considerará incumplimiento de los requisitos de permanencia por parte de los integrantes y motivará el inicio del procedimiento correspondiente actuar contrariamente a lo establecido en el artículo 14 de la Ley y/o incurrir en alguno de los supuestos de la siguiente regla:

I. Abandonar el servicio sin justificación;

II. Faltar al servicio por cuatro de días consecutivos sin causa justificada o por más de tres discontinuos durante el lapso de treinta días.

III. Dictar o ejecutar órdenes que constituyan un delito o que al saber de éstas no lo hiciera del conocimiento del superior jerárquico de quien las dicte o ejecute;

IV. Solicitar u otorgar dádivas a consecuencia de la asignación de comisiones, uso de equipo o derecho a prestaciones con el fin de realizar actos que impliquen prácticas de corrupción o soborno;

V. Abstenerse de cumplir o abusar de sus atribuciones como servidor público, con el fin de obtener beneficios por sí o por interpósita persona;

VI. Traficar o proporcionar información de uso exclusivo de la Institución en cualquier tipo o especie de soporte, ya sea para beneficio personal, de terceros o en perjuicio de terceros;

VII. Sustraer, ocultar, extraviar, alterar o dañar cualquier documento, prueba o indicio de probables hechos delictivos o faltas administrativas o equipo propiedad de la Institución, en forma dolosa o negligente;

VIII. Resultar positivo en el examen toxicológico o negarse a someterse al mismo.

IX. Entregar o utilizar documentación falsa para fines de ingreso, promoción o cualquier trámite administrativo dentro de la Institución, y

X. Actuar en forma contraria a los deberes señalados en las fracciones XX, XXI, XXII y XXIII del artículo 135 del Reglamento.

Regla 126.- El Integrante cuya conducta se adecue a alguno de los supuestos señalados en la regla precedente deberá quedar suspendido en forma inmediata de las funciones que estuviere desempeñando, quedando a disposición de la Coordinación de Administración y Servicios, hasta en tanto se dicte la resolución definitiva correspondiente en el procedimiento de baja iniciado por la instancia

competente, conforme a las disposiciones legales aplicables.

Regla 127.- La conclusión del servicio por incumplimiento de los requisitos de permanencia, motivará la suspensión inmediata de los derechos y obligaciones que otorga el Servicio Civil.

CAPITULO III.
SECCIÓN PRIMERA
DE LA ORGANIZACIÓN Y
FUNCIONAMIENTO DE LA COMISIÓN.

Regla 128.- La Comisión estará integrada por un Presidente, un Secretario Ejecutivo, un Secretario Técnico y ocho vocales, en los términos establecidos en el artículo 82 del Reglamento.

Los integrantes del Pleno de la Comisión serán de carácter permanente y no podrán excusarse bajo ninguna circunstancia de su participación en la Comisión.

Cada miembro del Pleno de la Comisión podrá designar un suplente atento al contenido del último párrafo del artículo 82 del Reglamento.

Regla 129.- Las funciones del Presidente de la Comisión son:

- I. Presidir las reuniones ordinarias y extraordinarias;
- II. Ejercer el derecho de voto de calidad en caso de empate técnico, suscribiendo las resoluciones emitidas por la Comisión;
- III. Ordenar reuniones extraordinarias;
- IV. Tomar protesta de su cargo a los integrantes de la Comisión;
- V. Representar y procurar el interés de la Institución en materia del Servicio Civil;
- VI. Proponer al Pleno de la Comisión reformas al presente Manual;
- VII. Evaluar la organización y operación del Servicio Civil, y
- VIII. Vigilar el cumplimiento de las disposiciones del Servicio Civil.

Regla 130.- Son funciones del Secretario Ejecutivo de la Comisión:

- I. Establecer los mecanismos de acopio de información que se requieran para alimentar el Sistema Integral de Información del Servicio Civil de de la Policía Federal Preventiva, así como supervisar la operatividad y confidencialidad de este sistema;

- II. Convocar a los integrantes de la Comisión a sesiones ordinarias y extraordinarias;
- III. Elaborar la agenda de trabajo de la Comisión;
- IV. Suscribir las convocatorias de sesión a los integrantes de la Comisión;
- V. Proponer en la primera sesión ordinaria anual, el calendario de sesiones ordinarias y el programa anual de trabajo;
- VI. Declarar la existencia o no de quórum para iniciar cada sesión de acuerdo a la lista que tome el Secretario Técnico;
- VII. Solicitar autorización al Presidente para inicio de la sesión y dar lectura al Orden del Día;
- VIII. Ejecutar e informar al pleno de la Comisión los acuerdos y resoluciones tomados en las sesiones ordinarias y extraordinarias;
- IX. Verificar la observancia de los procedimientos de la Comisión establecidos en este instrumento;
- X. Participar y votar en las sesiones de la Comisión, suscribiendo las resoluciones emitidas por la misma;
- XI. Tomar la votación de los integrantes de la Comisión, contabilizar y notificar a la misma el resultado del sufragio;
- XII. Recibir del Presidente la resolución acordada de cada asunto;
- XIII. Declarar al término de cada sesión de la Comisión los resultados de la misma;
- XIV. Recibir y dar trámite a las propuestas de reformas del presente instrumento;
- XV. Presidir las reuniones en ausencia del Presidente,
- XVI. Aplicar las medidas pertinentes para el buen funcionamiento de la Comisión e instaurar y formalizar la integración de los Comités del Servicio Civil que se conforme para apoyo de la Comisión; y
- XVII. Las demás que el Consejo Directivo de Alto Mando determine;

Regla 131.- Son funciones del Secretario Técnico:

- I. Proveer al Secretario Ejecutivo la información pertinente para la elaboración de la Agenda de Trabajo y el desahogo de los asuntos propuestos;
- II. Notificar a los integrantes de la Comisión las convocatorias de sesión;
- III. Recibir la documentación sobre el seguimiento de acuerdos de la Comisión y hacerlas de conocimiento del Secretario Ejecutivo;

- IV. Participar y votar en las sesiones de la Comisión, suscribiendo las resoluciones emitidas por la misma, así como los acuerdos de trámite correspondientes;
- V. Levantar el acta correspondiente a cada sesión, formalizándola debidamente; encargándose de su archivo y resguardo;
- VI. Recopilar información para integrar la Orden del Día de las sesiones;
- VII. Elaborar la Minuta de las sesiones y recabar la documentación relativa a los asuntos tratados, su inventario, archivo y resguardo;
- VIII. Solicitar a las diferentes unidades administrativas la información relativa a los asuntos inherentes al desarrollo del Servicio Civil y remitirla a los diferentes Comités para los efectos a que haya lugar,
- IX.- Instaurar los Comités que se integren para el apoyo de la Comisión, y
- X. Las demás que la Comisión determine.

Regla 132.- Son funciones de los vocales:

- I. Participar y votar en las sesiones de la Comisión, suscribiendo las resoluciones emitidas por la misma;
- II. Proponer a la Comisión, a través del Secretario Ejecutivo, lineamientos, programas y asuntos inherentes al Servicio, y aportar la información necesaria en el ámbito de su competencia para mantener actualizado el Sistema Integral de Información del Servicio Civil de Carrera Policial;
- III. Participar en la formulación de acuerdos y resoluciones de la Comisión, y
- IV. Las demás que la Comisión determine.

SECCIÓN SEGUNDA DE LOS COMITÉS

Regla 133.- Los Comités del Servicio Civil se integrarán de la siguiente manera:

- I. Un Presidente, que será nombrado por la Comisión de entre sus vocales u otros integrantes de jerarquía de Inspector General o mayor;
- II. Un Secretario, nombrado por el propio Comité de entre sus propios integrantes y aprobado por la Comisión, y
- III. Los demás integrantes técnico-operativos necesarios para la ejecución del Servicio Civil, según el Comité del que se trate.

Regla 134.- Son funciones del Presidente de los Comités:

- I. Presidir las reuniones del Comité;
- II. Planificar las actividades competentes al Comité del Servicio Civil y elaborar el programa correspondiente;
- III. Cumplimentar las resoluciones de la Comisión relativas a las fases del Servicio Civil que le correspondan;
- IV. Coordinar y supervisar la ejecución de las acciones con base al calendario de actividades;
- V. Supervisar y verificar el cumplimiento de las funciones de los miembros del Comité;
- VI. Proponer al término del ejercicio del Comité, las mejoras en la ejecución y estrategia en la implementación de las fases de Servicio Civil respectivas;
- VII. Coordinar y dirigir las investigaciones, indagaciones y evaluaciones que la Comisión ordene al Comité respectivo, y
- VIII. Las demás que disponga la Comisión.

Regla 135.- Son funciones de los Secretario de los Comités:

- I. Proveer al Presidente del Comité la información necesaria para la ejecución de los asuntos encomendados por la Comisión;
- II. Suplir al presidente del Comité, en caso de ausencias del mismo
- III. Notificar a los integrantes del Comité el programa de actividades;
- IV. Recibir de las Unidades Administrativas de la Institución la documentación relativa a las fases correspondientes a la responsabilidad del Comité;
- V. Elaborar el informe correspondiente al desarrollo de las fases de competencia del Comité, y
- VI. Elaborar, archivar y resguardar las actas y documentación relativas a las fases del servicio civil que le sean encomendadas.

Regla 136.- Las funciones de los integrantes técnico-operativos serán las correspondientes a su especialidad y función específica para cada fase del Servicio Civil que se esté aplicando y del Comité al que pertenezcan. El representante del Órgano auxiliar será el medio de enlace entre la Comisión y el Comité, con el fin de

conocer si existe un procedimiento de entre la Comisión u otro Comité para en su caso aplicar las sanciones correspondientes.

Regla 137.- Al término de cada ejercicio, los Comités deberán realizar una evaluación de la efectividad y operatividad de las fases del Servicio Civil que les compete. Asimismo, elaborarán propuestas para el mejoramiento integral de éstas.

Los resultados de esta evaluación serán entregados a la Comisión para su revisión, y será el presidente de cada Comité el responsable de su elaboración y entrega.

SECCIÓN TERCERA DEL ÓRGANO AUXILIAR

Regla 138.- Para el desahogo de los asuntos técnico-administrativos de la Comisión y de sus correspondientes comités, se conforma un Órgano Auxiliar, denominado Unidad del Servicio Civil que dependerá operativa y técnicamente del Secretario Ejecutivo de la Comisión y del Estado Mayor y Administrativamente de la Dirección General de Asuntos Jurídicos.

Regla 139.- Dicho Órgano auxiliar tendrá un titular el cual será propuesto por la Dirección General de Asuntos Jurídicos y aprobado por el Pleno de la Comisión, además su estructura y funciones estarán determinadas en los Manuales correspondientes que para tal efecto emita la propia Comisión.

El titular o su representante participará en las reuniones de la Comisión y de los Comités, con el fin de llevar el trámite de los expedientes, así como ser el enlace entre la propia Comisión y sus Comités y con la Comisión de Honor y Justicia.

CAPITULO IV. DE LOS PROCEDIMIENTOS. Sección Primera. Del procedimiento ordinario.

Regla 140.- La Comisión sesionará bajo el siguiente procedimiento general:

I. Ordinariamente sesionará en las oficinas centrales de la Institución y en casos

- extraordinarios se convocará a reunión en el lugar que su Presidente determine;
- II. En cada primera sesión ordinaria anual los integrantes de la Comisión rendirán protesta de cumplir fiel y dignamente su encargo;
- III. Siempre que haya cambios de integrantes de la Comisión, éstos deberán rendir su protesta en la primera sesión que participen;
- IV. Las sesiones ordinarias tendrán verificativo cada mes y las sesiones extraordinarias cuando sean ordenadas por el Presidente, a propuesta del Secretario Ejecutivo;
- V. En cada sesión el Secretario Técnico tomará lista de los integrantes de la Comisión;
- VI. El Secretario Ejecutivo verificará la existencia del quórum para iniciar la sesión. Se considerará existencia del quórum a la asistencia de al menos seis de los miembros de la Comisión, incluyendo la presencia de los titulares o representantes de la Presidencia y del Secretario Ejecutivo;
- VII. El Presidente declarará formalmente abierta la sesión y ésta dará inicio cuando el Secretario Ejecutivo pase a leer el orden del día correspondiente;
- VIII. Para cada asunto, el Secretario Ejecutivo coordinará la participación de los miembros de la Comisión;
- IX. La participación de los integrantes de la Comisión deberá ser breve y específica, señalando los preceptos en que se fundamenta y motivan sus argumentos u opiniones;
- X. Los integrantes de la Comisión podrán solicitar informes u otros elementos necesarios, previa autorización del Presidente, a las Unidades Administrativas de la Institución, a fin enriquecer su valoración sobre los asuntos tratados en cada sesión;
- XI. Cuando se termine de discutir cada asunto, el Presidente y/o el Secretario Ejecutivo plantearán las propuestas de resolución, con base al consenso de las discusiones y argumentaciones;
- XII. Cuando la Comisión sesione para tratar asuntos de incumplimiento de los requisitos de permanencia de algún integrante, la Unidad del Servicio Civil expondrá la situación jurídica con las argumentaciones relativas al caso;

XIII. La intervención de la Unidad del Servicio Civil se efectuará cuando lo ordene el Secretario Ejecutivo. En todo momento observará las normas disciplinarias y de respeto establecidos;

XIV. Las propuestas de resolución serán redactadas por la Unidad y serán leídas en voz alta durante la sesión para su discusión;

XV. Las propuestas de resolución podrán ser confrontadas y discutidas por lo integrante de la Comisión que lo consideren pertinente.

Una vez concluida la discusión se procederá a la votación por cada miembro de la Comisión, que podrá ser de apoyo o rechazo a la propuesta de resolución, sin que estas puedan abstenerse, en la inteligencia de que de así considerarlo los miembros de la Comisión podrán solicitar que se anote en el acta correspondiente su voto particular, o bien el retiro del asunto para allegarse mayores elementos de convicción, solicitud de retiro que se admitirá por una sola vez por parte del miembro solicitante o de la Unidad del Servicio Civil.

XVI. La votación sólo podrá ser de apoyo o rechazo a la propuesta de resolución. No se aceptará la abstención;

XVII. Si del conteo de los votos resulta un empate técnico, el Presidente procederá a emitir su voto de calidad;

XVIII. Una vez contabilizados los votos el Secretario Ejecutivo, puesto en pie, leerá en voz alta el resultado dirigiéndose al pleno de la Comisión;

XIX. Al término de cada sesión se levantará un acta para dejar constancia de la sesión. Al calce deberán de figurar los nombres y firmas de los integrantes de la Comisión, la cual se someterá a consideración, para su aprobación en la próxima sesión y hechas las rectificaciones correspondientes se procederá a su firma;

XX. Las actas se concentrarán en un solo archivo y se ordenarán en forma cronológica y deberán tener sus hojas foliadas. En el documento constará el lugar, fecha, hora de apertura y clausura de la sesión y los nombres de los participantes;

XXI. Cuando los asuntos tratados por la Comisión requieran de acuerdo a su naturaleza, de amplias jornadas de trabajo, el Presidente acordará el levantamiento de la sesión, estableciendo la continuación de la misma a cierta hora y fecha para su reinicio;

XXII. El Secretario Ejecutivo declarará, puesto en pie, la conclusión de cada sesión de la Comisión, y

Sección Segunda.

De los Procedimientos Especiales.

Apartado A.

Establecimiento de los Comités del Servicio Civil.

Regla 141.- El establecimiento de los Comités del Servicio Civil se realizará en el seno de la Comisión, para que operen ordinariamente por el periodo de un año o lo que dure el ejercicio de las fases del Servicio Civil que les compete.

Dicho acto se llevará a cabo en la primera sesión ordinaria anual de la Comisión.

Regla 142.- Se establecerán Comités del Servicio Civil extraordinarios cuando los ordinarios constituidos sean rebasados en su capacidad debido a saturación de trabajo.

Regla 143.- El Presidente de cada Comité del Servicio Civil solicitará, por delegación de la Comisión, a los titulares de las Unidades Administrativas de la Institución los integrantes necesarios, adscritos a las mismas, para el cumplimiento de las fases del Servicio Civil de su competencia.

Regla 144.- Los integrantes técnico-operativos de cada Comité del Servicio Civil, solo efectuarán tareas relacionadas con el cometido del Comité del Servicio Civil. No serán separados de este encargo, salvo por orden expresa del Presidente del Comité o por haber terminado el ejercicio del Comité del Servicio Civil respectivo.

Regla 144.- El Presidente y el Secretario de los Comités del Servicio Civil serán nombrados para un solo ejercicio de las fases del Servicio Civil. No podrán ser reelectos, para el mismo encargo, en dos ejercicios consecutivos.

Apartado B.

Procedimiento de Reubicación.

Regla 145.- El procedimiento de reubicación se desarrollará de la siguiente manera:

- I. El integrante próximo a ser jubilado o que solicite cambio de división o servicio, someterá a consideración de la Comisión, a través del titular de su Unidad Administrativa, una solicitud por escrito con la exposición de motivos, donde manifieste su interés de continuar en servicio activo en la Institución o de ser cambiado de una División o Servicio;
 - II. Los integrantes próximos a jubilación deberán entregar la solicitud a que se refiere la fracción anterior, seis meses antes de que cumplan la edad límite correspondiente a la jerarquía en cuestión;
 - III. La Comisión ordenará al Comité de conclusión del servicio, la verificación, revisión y evaluación de las solicitudes de reubicación o de cambio de División o Servicio;
 - IV. Una vez que el Comité de Conclusión del Servicio realice las indagaciones respectivas, turnará los resultados de sus valoraciones e investigaciones sobre los particulares a la Comisión, y
 - V. La Comisión resolverá de Plano sobre el caso. Si la resolución fuera procedente, ordenará al Estado Mayor que proponga las plazas viables que podrían ser ocupadas por el integrante en cuestión, y éste girará oficio para que la Coordinación de Administración y Servicios ejecute la instrucción.
- En caso contrario, se informará por escrito al interesado la resolución y las causas que la motivan.

Apartado C.

C.1. Conclusión del Servicio.

Regla 146.- En los casos de renuncia la Comisión evaluará los siguientes aspectos:

- I. La existencia o no de compromiso del integrante con la Institución derivado de la capacitación especializada recibida, según lo establecido en el presente instrumento;
- II. Los motivos que expone el integrante para tal decisión;
- III. La confidencialidad de la información que maneja dentro de la Institución;
- IV. Si se encuentra relacionado en una actividad sustantiva para la Institución, aún en desarrollo o ejecución;
- V. Los asuntos pendientes o en trámite que tenga bajo su responsabilidad, y
- VI. Los demás criterios que la Comisión determine.

Regla 147.- El procedimiento de separación por renuncia se desarrollará de la siguiente manera:

I. La renuncia deberá ser presentada ante el Titular de la Unidad Administrativa o Mando a donde este adscrito el integrante. Toda renuncia deberá ser presentada por escrito en cinco tantos, y dirigida al Comisionado, con copia al Titular de la Unidad Administrativa de adscripción, mismo que realizará los trámites correspondientes;

II. La renuncia deberá ser entregada con treinta días naturales de anticipación, a la fecha en que el integrante pretenda separarse del servicio;

III. El Titular de la Unidad o Mando, deberá efectuar el acta de entrega recepción que estipula el artículo 127 del Reglamento, verificando que el integrante entregue los asuntos, equipo, material, armamento, uniformes, credenciales y gafetes que se le hayan asignado, para ejercer sus funciones. Haciendo entrega al titular de su Unidad, de los asuntos y recursos que le hayan sido asignados para el cumplimiento de sus funciones, considerando las formalidades que establece el Reglamento;

IV. El Titular de la Unidad o Mando, deberá revisar que el integrante no se encuentre en alguno de los supuestos establecidos en las Normas 58 y 59 de este Manual, no tener adeudos de viáticos, gastos por comprobar u otro asunto financiero que afecte a la Institución. Por lo que deberá integrar el expediente del integrante, debiendo remitir al Presidente de la Comisión a través del Secretario Ejecutivo, donde incluya el original de la renuncia y una copia certificada, original del FUP, copia de la solicitud de la preventiva de suspensión de pago, copia certificada del acta de entrega recepción como lo establece el artículo 127 del Reglamento, acta circunstanciada de la destrucción de las credencial, gafetes y uniformes (si procede), de acuerdo a los lineamientos que marque la Coordinación de Administración y Servicios.

En el caso de no recaer en alguno de los supuestos de la norma mencionada, deberá realizar el acta circunstanciada de aceptación de renuncia y solicitará a la Coordinación de Administración y Servicios la preventiva de suspensión de pago,

debiendo enviar al Secretario Ejecutivo de la Comisión el acta con el original de la renuncia y la preventiva de pago;

V. El Secretario Ejecutivo instruirá al órgano Auxiliar que integre y asigne número de expediente y turnara al Comité de Conclusión del Servicio para que estudie y determine los procedimientos que se deberán aplicar al citado expediente;

VI. Si el Comité de Conclusión del Servicio determina que el expediente amerita la no aceptación de la renuncia por alguna circunstancia que amerite una investigación, lo turnará a la áreas competentes para que éstas viertan sus opiniones y en su caso amplíen la justificación de la no aceptación, e informará a la Comisión para los efectos correspondientes;

VII. Cuando el Comité de Conclusión del Servicio posterior a su análisis, determina que procede su baja, elaborará la resolución de la misma, para ser firmada por el Pleno de la Comisión, anotando en su caso si existiera alguna causal para que se le de vista al Sistema Nacional de Seguridad Publica, para que conozca que puede ser un mal elemento por habersele iniciado otro expediente en la propia Comisión o en la de Honor y Justicia y no se concluyo su expediente por haber presentado la renuncia, y

VIII. La Comisión comunicará a la Coordinación de Administración y Servicios la resolución vertida al expediente para que ejecute la baja del integrante, enviándole copia a la Unidad Administrativa a la cual estaba adscrito, con el fin de liberar su plaza y ésta ajuste su planilla.

APARTADO C.2

Del fallecimiento

Regla 148.- Inmediatamente después del fallecimiento de integrantes, en cualesquiera circunstancias que se hayan dado, la Comisión ordenará al Comité de Conclusión del Servicio las indagaciones relacionadas al caso. A fin de determinar si el integrante en vida realizó actos que ameriten la entrega de algún estímulo o recompensa.

En todo caso, se realizarán las gestiones administrativas correspondientes para beneficio de los deudos, según lo establecido en el Manual de Previsión Social de la Institución.

Regla 149.- El procedimiento de baja por fallecimiento de un integrante se desarrollará de la siguiente manera:

I. El Titular de la Unidad Administrativa o Mando, al tener conocimiento del fallecimiento de un integrante adscrito a su área, procederá a recabar el acta de defunción correspondiente y procederá a elaborar el acta de entrega recepción que establece el artículo 127 del Reglamento, con el fin de reasignar los asuntos, equipo, material y armamento que al ex-integrante se le hubieren asignado para desempeñar sus funciones.

II. El Titular de la Unidad Administrativa o Mando, deberá recabar el FUP, si el integrante fallecido no tenía adeudos o se encontraba en el supuesto de las normas 58 y 59 de este instrumento, tramitará la solicitud de preventiva de pago, asimismo elaborará el acta circunstanciada de la destrucción de las credencial, gafetes y uniformes (si procede), de acuerdo a los lineamientos que marque la Coordinación de Administración y Servicios. El Secretario Ejecutivo de la Comisión ordenará al Comité de Conclusión de Servicio, la realización de las indagaciones correspondientes al caso, entregándole la información necesaria para tal efecto;

III. El Titular de la Unidad Administrativa o Mando, remitirá al Presidente de la Comisión a través del Secretario Ejecutivo, el expediente del ex-integrante, donde incluya copias certificadas del acta de defunción, acta entrega recepción con fundamento en el artículo 127 del Reglamento y acta circunstanciada de la destrucción, FUP y solicitud de preventiva de suspensión pago, El Comité de Conclusión del Servicio realizará las indagaciones e investigaciones relativas al caso, y las turnará a la Comisión;

IV. El Secretario Ejecutivo instruirá al órgano Auxiliar que integre y asigne número de expediente y turnara al Comité de Conclusión del Servicio para que estudie y determine los procedimientos que se deberán aplicar al citado expediente;

V. El Comité de Conclusión del Servicio integrará el expediente de resolución para ejecutar la baja del integrante, debiendo para tal caso consultar a los representantes de las Unidades Administrativas que componen el Comité, si existiera algún pendiente que amerite establecerse en la resolución, con el fin de remitirlo a la Comisión para su firma.

VI. Si se reconoce la realización de actos, en vida del integrante, que ameriten la entrega de estímulos o recompensas, las mismas serán evaluadas de la forma establecida en este Manual.

VII. Será el Comité de Conclusión de Servicio, quien propondrá el otorgamiento de algún estímulo y/o recompensa al integrante fallecido.

VIII. La Comisión sesionará y determinará la propuesta, en caso de ser procedente, ordenará la entrega de la misma a los beneficiarios, y

IX.- La Comisión comunicará a la Coordinación de administración Y Servicios la resolución emitida e incorporada al expediente, para que ejecute la baja del citado ex integrante, asignándole copia a la Unidad Administrativa a la cual estaba adscrito, con el fin de liberar su plaza y ésta ajuste su planilla.

En todo caso el Comité de Conclusión del Servicio verificará y dará seguimiento a los procedimientos administrativos relativos a los integrantes fallecidos.

Regla 150.- El Comité de Conclusión del Servicio verificará la tramitación y entrega oportuna de los documentos necesarios, para que los deudos del integrante fallecido sean beneficiados puntualmente con las indemnizaciones, pensiones, prestaciones y

demás remuneraciones que las leyes otorgan a los derechohabientes de servidores públicos por fallecimiento.

Asimismo, velará por el trato digno y considerado a los deudos por parte de los integrantes de la Institución.

APARTADO C.3

De la Jubilación

Regla 151.- Inmediatamente después de la aprobación de la jubilación del integrante, en cualesquiera circunstancias que se haya dado, será motivo para que la Comisión, ordene al Comité de Conclusión del Servicio las indagaciones relacionadas al caso, a fin de determinar si el integrante realizó actos que ameriten la entrega de algún estímulo o recompensa.

Regla 152.- Para los efectos de jubilación o retiro del servicio, la Comisión establecerá el siguiente procedimiento:

- I. Los integrantes que soliciten su jubilación, lo harán presentando ésta por escrito dirigida al Secretario Ejecutivo de la Comisión, con copia para el Comisionado, Coordinador de Administración y Servicios y titular de su Unidad Administrativa;
- II. Esta solicitud será entregada con seis meses de anticipación a la fecha en que el integrante pretenda separarse del servicio;
- III. El titular de la Unidad Administrativa o Mando al que se encuentra adscrito el integrante, deberá elaborar el acta de entrega recepción, conforme a lo dispuesto por el artículo 127 del Reglamento y al ser aprobada su jubilación, deberá elaborar su FUB y la preventiva de suspensión de pago, el acta circunstanciada de entrega de credenciales y gafetes o material que no sea útil a la unidad de acuerdo a los lineamientos que marque la Coordinación de Administración y Servicios.
- IV. Los integrantes que se encuentren en los casos previstos para jubilación y soliciten la continuidad en el servicio, se considerará su caso como reubicación y se seguirá el procedimiento establecido al respecto en este instrumento; y
- V. El Comité de **Conclusión del Servicio**, verificará la oportuna tramitación de los documentos necesarios para gestionar los beneficios que establece el Manual de Previsión Social de la Institución para el caso.

Apartado D.

Incumplimiento a los requisitos de permanencia.

Regla 153.- El procedimiento por incumplimiento a los requisitos de ingreso y/o permanencia de los integrantes, establecido en el presente Manual se ajustará a lo siguiente:

I. Mediante oficio, de la Coordinación de la Unidad de Desarrollo, remitirá al Presidente de la Comisión, el resultado de las evaluaciones aplicados a los aspirantes y/o integrantes de la Institución, anexando los resultados de los exámenes psicológico, poligráfico y de entorno social; así como las autorizaciones otorgadas por el interesado para la aplicación de los mismos;

II. La Comisión remitirá los resultados de las evaluaciones a la Dirección general Jurídica, para efecto que se registre y se forme el Cuaderno de Antecedentes respectivo, y en términos de los dispuesto por el artículo 22 fracción X del Reglamento emita el dictamen sobre las bajas del personal de la institución por las causas establecidas en las disposiciones aplicables en la materia

III. Un vez que se resuelva la procedencia del Cuaderno de Antecedentes, la Dirección General de Asuntos Jurídicos, remitirá el expediente a Unidad del Servicio Civil;

IV.- El Órgano Auxiliar una vez recibido el dictamen de procedencia de la Dirección General de Asuntos Jurídicos, la Unidad de Servicio Civil, dictará el auto correspondiente, en el cual se ordene citar al probable infractor mediante notificación personal, haciéndose saber el motivo del procedimiento administrativo instaurado en su contra, y de la fecha del desahogo de la audiencia de replica, ofrecimiento, admisión desahogo de pruebas y alegatos, que se verificará dentro de los diez días posteriores al en que haya surtido efectos la notificación del emplazamiento del procedimiento, a la que podrá asistir acompañado de abogado o persona de su confianza, en la inteligencia de que si deja de hacerlo así se le designará uno, apercibido para el caso de no comparecer se tendrán por presuntamente ciertas las imputaciones que obran en su contra y por perdido el derecho de ofrecer pruebas y formular alegatos.

La audiencia a que se refiere la Regla anterior, constará de cuatro etapas:

- a) De Replica;
- b) De ofrecimiento y admisión de pruebas;
- c) De desahogo de pruebas; y
- d) De alegatos

El día y hora señalado para que tenga lugar el desahogo de la audiencia de replica, ofrecimiento, admisión, desahogo de pruebas y formulación de alegatos, se iniciará con la comparecencia del presunto infractor, quien podrá comparecer acompañado de su abogado, asesor, apoderado o persona de su confianza.

A) La etapa de replica, se desarrollará conforme a las normas siguientes:

I.- El presunto infractor podrá verbalmente o por escrito controvertir los hechos y actos que se imputen, en la inteligencia de que si la replica se realiza de manera verbal, la misma no podrá exceder de quince minutos; agotada la etapa de replica, se abrirá inmediatamente de la de ofrecimiento y admisión de pruebas.

B) La etapa de ofrecimiento y admisión de pruebas se desarrollará conforme a las normas siguientes:

I.- El presunto infractor ofrecerá sus pruebas en relación con los hechos que se le atribuyen y que constituyen las presuntas irregularidades materia del procedimiento administrativo instaurado en su contra.

II.- El presunto infractor deberá ofrecer sus pruebas atendiendo a las disposiciones que sobre la materia contiene el Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria al presente procedimiento.

III.-Concluido el ofrecimiento, la Unidad del Servicio Civil resolverá inmediatamente sobre las pruebas que admita y que deseche, pasándose a la etapa de desahogo de pruebas.

C) La etapa de desahogo de pruebas se llevará a cabo conforme a las siguientes normas:

I.-Se procederá a desahogar todas las pruebas admitidas y que se encuentren debidamente preparadas.

II.-Para el caso de que faltare desahogar alguna prueba por no estar debidamente preparada se suspenderá la audiencia para continuarla dentro de los cinco días siguientes, apercibiéndose al presunto infractor que para el caso de no comparecer se declarará desierta la misma;

III.-En caso de que las únicas pruebas que falten por desahogarse sean copias o documentos que previamente haya solicitado el presunto infractor, no se suspenderá la audiencia, sino que la Unidad de servicio Civil requerirá a la autoridad o funcionario omiso le remita los documentos o copias; si dichas autoridades o funcionarios no cumpliera con dicha obligación, a solicitud de parte, la Unidad del Servicio Civil se lo comunicará al superior jerárquico para que le apliquen las sanciones correspondientes; en el caso de que dicha Unidad no pueda allegarse de las documentales se acordará sobre lo actuado, reservándose acordar, sobre aquellas pruebas cuya remisión corra a cargo de otras autoridad;

IV.- Desahogadas la etapa de pruebas, sin necesidad de petición de la parte, en la misma audiencia se pasará a la etapa de alegatos.

D) La etapa de alegatos se llevará a cabo conforme a las siguientes normas:

V.-El probable infractor formulará alegatos, los cuales una vez recibidos se agregaran al expediente.

Al concluir el desahogo de las pruebas y formulados los alegatos del presunto infractor y previa certificación de la Unidad del Servicio Civil de que ya no quedan pruebas pendientes por desahogar, se declarará cerrada la instrucción, poniéndose los autos a la vista del Pleno de la Comisión del Servicio Civil de Carrera para que dentro de los

diez días siguientes, se dicte la resolución correspondiente, no admitiendo recurso alguno.

La Audiencia se llevará a cabo aún cuando el presunto infractor no comparezca.

En caso de que no comparezca el presunto infractor el día y hora señalados para el desahogo de la audiencia, se le voceará por tres veces durante el lapso de quince minutos, y si aún así dejare de comparecer, se realizará la certificación correspondiente y a continuación se dictará acuerdo mediante el cual se le tendrá por perdido su derecho de formular replica a las imputaciones que le fueron formuladas, teniéndose por presuntamente ciertos los hechos que se le atribuyen y por perdido el derecho de ofrecer pruebas y formular alegatos, ordenándose se turne su expediente al Pleno de la Comisión del Servicio Civil de Carrera Policial de la Policía Federal Preventiva, a fin de que dicte la resolución que en derecho proceda, la que no admitirá más recurso que el de responsabilidad.

Sección Tercera.

De las controversias del Servicio Civil.

Regla 154.- Las controversias que en materia del Servicio Civil planteen los integrantes, se ajustarán a las reglas subsecuentes.

Regla 155.- Podrán inconformarse ante la Comisión los integrantes del mismo en los casos en que se aleguen violaciones a los siguientes derechos de los integrantes del Servicio Civil previstos en la Ley, el Reglamento y el presente Manual, por los motivos siguientes:

- I. Obtener un resultado objetivo en su evaluación de desempeño;
- II. Ser convocados a un curso de capacitación, adiestramiento o actualización;
- III. Participar o continuar en un procedimiento de promoción;
- IV. Ser promovidos, y
- V. Recibir algún estímulo o recompensa.

Regla 156.- La controversia deberá interponerse ante la Comisión mediante escrito presentado por el integrante dentro del término de 10 días hábiles posteriores a la fecha en que el inconforme tenga conocimiento del hecho presuntamente violatorio de sus derechos.

En el documento se harán las manifestaciones que al interesado convengan, ofreciéndose las pruebas y formulándose los alegatos que sustenten la inconformidad.

Regla 157.- La Comisión se auxiliará de los Comités o Unidades Administrativas que estime necesarias para realizar las investigaciones o indagaciones en torno a la inconformidad presentada.

Regla 158.- Si la resolución es favorable al interesado se notificará a éste, para los trámites administrativos correspondientes.

Regla 159.- Si se resolviera improcedente la inconformidad, se notificará personalmente al interesado incluyendo las causas que lo sustentan.

TRANSITORIOS.

PRIMERO.- El presente Manual entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, en la inteligencia de que los procedimientos iniciados con anterioridad a la vigencia del presente Manual se resolverán conforme al procedimiento aplicado por la Unidad de la Comisión del Servicio Civil.

SEGUNDO.- Se derogan todas las disposiciones que se opongan a este Manual.

TERCERO.- La organización de la Unidad del Servicio Civil, durará un máximo de quince días contados a partir de la entrada en vigor del presente Manual, misma que será coordinada por la Dirección General de Asuntos Jurídicos.

CUARTO.- A partir de la entrada en vigor del presente instrumento, las categorías jerárquicas que no hayan sido cubiertas por los integrantes que actualmente están

laborando en la Institución, y las plazas que se generen; se sujetarán a los procedimientos señalados en el mismo.

QUINTO.- El procedimiento de homologación de jerarquías de los integrantes de la Institución que pertenecían a las diversas Policías Administrativas que deben incorporarse, deberá iniciar dentro del término de treinta días contados a partir de la entrada en vigor del presente instrumento.

Si la incorporación del integrante de las diversas Policías Administrativas a la Institución sucede con posterioridad a la entrada en vigor del presente Manual, la homologación de su jerarquía deberá realizarse dentro de los treinta días siguientes a su incorporación.

SEXTO.- En los casos en que la Comisión autorice el ingreso mediante carta-compromiso, deberá sujetarse invariablemente a lo establecido en el Reglamento.

SEPTIMO.- Para los efectos de homologación de jerarquías, si algún integrante acredita haber prestado sus servicios en instituciones del ámbito de Seguridad Nacional, Seguridad Pública, Procuración o impartición de Justicia, la Comisión del Servicio Civil le computará el tiempo de esos servicios.

OCTAVO.- La Comisión resolverá sobre los casos en que los integrantes se encuentren realizando los estudios o trámites necesarios a fin de acreditar el requisito a que se refiere el artículo 14, fracción III de la Ley; y que por circunstancias ajenas a su voluntad o por las particularidades de los planes de estudio o trámites establecidos en la Institución en que se encuentre estudiando, no le sea posible dar cumplimiento a ello en el plazo establecido.

México, Distrito Federal, a los _____ días del mes de _____ del año dos mil ____.

**SUFRAGIO EFECTIVO, NO REELECCIÓN
EL SECRETARIO DE SEGURIDAD PÚBLICA**

DR. ALEJANDRO GERTZ MANERO.

CAPITULADO

CAPITULO I

DISPOSICIONES GENERALES.

CAPITULO II.

DEL SISTEMA INTEGRAL DEL SERVICIO CIVIL DE CARRERA POLICIAL.

Sección Primera.

Del Reclutamiento.

Sección Segunda.

De la Selección.

Sección Tercera.

Del Ingreso.

Sección Cuarta.

De la Permanencia.

Sección Quinta.

De la Promoción.

Sección Sexta.

Del Escalafón.

Sección Séptima.

Del Régimen de estímulos.

Apartado A.

De los estímulos en general.

Apartado B.

De las Condecoraciones, Menciones Honoríficas y Distintivos.

Apartado C.

De las Recompensas.

Sección Octava.

De la Conclusión del Servicio.

CAPITULO III.

DE LA ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DE LA COMISION.

CAPITULO IV.

DE LOS PROCEDIMIENTOS.

Sección Primera.

Del procedimiento ordinario.

Sección Segunda.

De los Procedimientos Especiales.

Apartado A.

Establecimiento de los Comités del Servicio Civil.

Apartado B.

Procedimiento de Reubicación.

Apartado C.

Conclusión del Servicio.

Apartado D.

Incumplimiento a los requisitos de permanencia.

Sección Tercera.

De las controversias del Servicio Civil.

Sección Cuarta.

De las Notificaciones.

TRANSITORIOS.