

HACIA UN RÉGIMEN ESPECIALIZADO DE RESPONSABILIDADES DE LOS CUERPOS POLICIACOS

Leoncio LARA SÁENZ

SUMARIO: I. *Aspectos jurídico-administrativos de los cuerpos policiacos.*
II. *Consejo de Disciplina y Justicia para los policías.*

I. ASPECTOS JURÍDICO-ADMINISTRATIVOS DE LOS CUERPOS POLICIACOS

1. *Caracterización jurídica del servicio público de policía*

La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado considera como trabajadores sujetos en relación laboral de confianza con el Estado, a los policías judiciales y a los miembros de las policías preventivas (artículo 5o., fracción II, inciso L), toda vez que prestan sus servicios a dependencias del Ejecutivo Federal, como lo son la Procuraduría General de la República, la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal y el Departamento del Distrito Federal. Estos agentes ejercen sus funciones con base en un nombramiento, cargo o comisión, lo cual configura el servicio al Estado (artículo 3o.).

Las policías judiciales, federal y del Distrito Federal, están encargadas de la prevención e investigación de los delitos y faltas, en auxilio del Ministerio Público y de los juzgados, a quien compete, en forma exclusiva según la Constitución General de la República (artículo 21), la persecución de los delitos en nombre de la sociedad.

La policía preventiva del Distrito Federal tiene como funciones la conservación del orden público y la vigilancia del cumplimiento de los reglamentos de buen gobierno.

Por su parte, los estados, de conformidad con su Constitución local, cuentan con policía judicial para el auxilio del Ministerio Público local en materia de delitos no federales y con policías preventivas para la conservación del orden público en las poblaciones y ciudades.

Los municipios cuentan con cuerpos policiacos propios o del Estado, toda vez que de conformidad con la Constitución General (artículo 115, fracción III, inciso h), les corresponde prestar entre otros servicios, los de seguridad pública y tránsito.

En el orden federal se plantea la existencia de diversos cuerpos policiacos tales como la policía judicial federal, que depende de la Procuraduría General de la República; la policía judicial militar, con jurisdicción sólo sobre militares y que depende de la Procuraduría General Militar de la Secretaría de la Defensa; la policía judicial del Distrito Federal, que depende de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal; la Policía de Caminos y Puertos Federales, que depende de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, y la policía preventiva del Distrito Federal con adscripción y mando en la Secretaría General de Protección y Vialidad del Departamento. Algunas dependencias tienen cuerpos policiacos de naturaleza especializada; actualmente se puede citar al resguardo aduanal, dependiente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, que ejerce funciones de conformidad con la Ley Aduanera.

La policía bancaria e industrial y la policía auxiliar forman parte de la policía del Distrito Federal. Desempeñan las funciones que les asigna el Reglamento de la Policía Preventiva del Distrito Federal (artículos 13 y 14) y aquellas que les confiere el secretario general de Protección y Vialidad, por acuerdo del jefe del Departamento del Distrito Federal. Estas policías prestan sus servicios a particulares por contratos específicos.

Toda vez que los policías de diversos cuerpos prestan servicios adscritos a dependencias del Ejecutivo Federal, y que el objeto de su trabajo es ejercer un servicio público, sea el de auxiliar al Ministerio Público o a los juzgados a conservar el orden público, sus miembros deben ser considerados servidores públicos por la naturaleza de sus labores.

En efecto, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos al determinar cuáles son las personas sujetas a la misma (artículo 26), remite a la Constitución (artículo 108) al establecer que son todos aquellos que desempeñan un cargo o comisión en la administración pública federal centralizada.

Como se podrá apreciar, las policías judiciales y preventivas prestan sus servicios a dependencias del Ejecutivo Federal y ejercen funciones de servicio público en razón de un nombramiento, cargo o comisión; por lo tanto, no solamente por su naturaleza sino también por su función, son servidores públicos y, por lo tanto, sujetos de la Ley de Responsabilidades. A mayor abundamiento, esta ley somete a los agentes policiacos a cumplir las obligaciones propias de los servidores públicos (artículo 47) con legalidad, honradez, imparcialidad y eficiencia, y hace referencia expresa a dichas policías, cuando en materia de declaración de situación patrimonial literalmente impone dicha obligación a las policías judiciales (artículo 80, fracción V).

2. Responsabilidad penal

Los policías en el desempeño de sus funciones, quedan sujetos a responsabilidad por actos u omisiones en que incurran al ejercerlas y, por lo tanto, son sujetos de eventuales responsabilidades de carácter civil, administrativo y penal.

En el Código Penal para el Distrito Federal se regulan, en el título décimo, los delitos cometidos por servidores públicos y en él se refrenda, para los efectos de análisis, el carácter de servidores públicos de los policías por prestar éstos el trabajo como empleados, encargados o comisionados de la administración pública federal centralizada.

En razón del carácter de confianza del ejercicio de la función policiaca, el Código Penal establece en materia de individualización de la pena, es decir, de los elementos que el juez debe considerar para resolver la imposición de sanciones, entre otros, el que la acción delictuosa al realizarse por funcionario o empleado de confianza, sea una circunstancia que pueda dar lugar a una agravación de la pena. Recuérdese que los policías son trabajadores de confianza.

Los principales delitos que pueden ser cometidos por servidores públicos, se tipifican como: ejercicio indebido de servicio público; abuso de autoridad; uso indebido de atribuciones y facultades; concusión; colusión; intimidación; ejercicio abusivo de funciones; tráfico de influencias; cohecho; peculado y enriquecimiento ilícito.

En el campo penal, existen varios factores que dificultan los procesos penales seguidos a policías, puesto que el Ministerio Público y los juzgados, al tener

incorporados a los policías judiciales, no se sustraen al principio de ser juez y parte.

Entre otros se encuentran:

- Dificultades de realización de las averiguaciones por encubrimiento específico o genérico de los agentes de la investigación.
- Encubrimiento generalizado por un malentendido espíritu de cuerpo.
- Presión sobre los agentes del Ministerio Público que dificulta la averiguación.
- Eventuales solidaridades entre los agentes del Ministerio Público y los agentes policiacos.
- Descontrol en los procesos y averiguaciones mal integradas.
- Presiones y dificultades para los jueces penales.
- Peso de la opinión pública contra protección interna del cuerpo policiaco.

En el supuesto de que los agentes policiacos cometan actos u omisiones que no correspondan a los tipos penales que fueron señalados, de manera independiente a ser sancionados administrativamente con la destitución e inhabilitación para el ejercicio de la función pública, quedan sujetos a las penas y sanciones que el Código Penal establece para el tipo de delito que hayan cometido.

3. Responsabilidad administrativa

Los policías, como servidores públicos, también son sujetos de responsabilidad civil y de responsabilidad administrativa. Esta tiene efectos especialmente sobre el ejercicio de sus funciones y sobre su relación de trabajo, toda vez que da margen a la imposición de sanciones que van desde el apercibimiento y la suspensión, hasta la destitución e inhabilitación al incurrir en violación a las obligaciones contenidas en el artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Es importante destacar que en la imposición de sanciones por responsabilidades a los policías, las propias contralorías internas de las dependencias en las que prestan sus servicios los agentes, han enfatizado sus acciones al establecer sanciones de responsabilidad que a lo más que han llegado, es a la solicitud de renunciaciones, mismas que, por la presión del cuerpo policiaco, mayormente no se realizan. Las destituciones por estos efectos no son muy frecuentes.

4. *Análisis constitucional*

La Constitución (artículo 13) ordena que nadie puede ser juzgado por leyes privativas, es decir, para ciertas y determinadas personas o clase de ellas, ni por tribunales especiales. Sin embargo, establece que subsiste el fuero de guerra; es decir, que los militares tienen un estatuto que define la ley (Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas y la Aviación) en la que se establecen modalidades del servicio y características de la disciplina militar como elementos de fondo del ejercicio militar, así como tribunales que juzgan a dichos militares por faltas o delitos de tipo castrense.

Los policías judiciales federales del Distrito Federal, así como los preventivos del Distrito Federal, en el ejercicio de sus funciones como servidores públicos, son sujetos de responsabilidades administrativas, y, por lo tanto, se les aplica la Ley Federal de Responsabilidades y, quedan sujetos a sanciones que van desde el apercibimiento hasta la destitución e inhabilitación en el empleo. También son sujetos de responsabilidad civil y obligados a la reparación del daño. Además, si cometen un delito, ya sea de los tipificados para servidores públicos o cualquier otro, previo juicio, son condenados a sufrir las penas y sanciones que establece el Código Penal.

Es oportuno definir constitucionalmente el ejercicio exclusivo del Estado de las policías y sus funciones judiciales y sociales. Si eventualmente se establece un estatuto para dichos cuerpos, además de establecer un tribunal específico para la imposición coercitiva de sanciones y medidas correctivas y sancionatorias, se trataría no de un fuero especial prohibido por la Constitución, sino de un régimen jurídico especializado que regularía la disciplina policiaica en atención a ser ésta un elemento indispensable para el ejercicio de dicha actividad en beneficio social.

5. *Castigos y correcciones*

Elemento principal en el ejercicio de la función de los policías es la disciplina y la sumisión al mando, así como la prestación de su trabajo en beneficio de la sociedad, por tal razón las penas y correctivas que el sistema legal prevé, son las que se aplican a todo servidor público que incumple sus obligaciones, o los aplicables a todo ciudadano que comete un delito.

Un ejemplo de cuerpo legal estatutario de un cuerpo policiaco, es el Reglamento de la Policía Preventiva del Distrito Federal, expedido en julio de 1984 (*Diario Oficial* de 6 de julio de 1984 que derogó el expedido en 1941). En él se establecen como funciones de la policía preventiva del Distrito Federal, la seguri-

dad, el orden público y la vialidad y su adscripción a la Secretaría General de Protección y Vialidad. Asimismo, se determinan los deberes, la organización y mandos (presidente y secretario de Protección); características del personal; medidas disciplinarias: amonestación, arresto y cambio de adscripción, sin demérito de la Ley de Responsabilidades de Servidores; recompensas y prestaciones; Consejo de Honor y Justicia e inconformidades contra resoluciones administrativas dictadas por la policía en relación a la baja del personal. Resulta difícil por presiones o complicaciones laborales hacer cumplir este detallado reglamento.

El Consejo de Honor y Justicia es presidido por el superintendente general (secretario de Protección y Vialidad), un secretario y tres vocales, uno de los cuales representa a la Contraloría Interna de la Secretaría General. Este Consejo analiza las faltas de los policías cometidas en servicio que no constituyan delito. Este órgano colegiado es una instancia juzgatoria complementaria e independiente a las responsabilidades de servidores, civiles, penales y administrativas, y su objetivo es la conservación de la disciplina y la buena conducta de la policía con los ciudadanos, sus resoluciones incluyen el cese del elemento.

Como se podrá apreciar, debido al elemento disciplinario y al tipo de funciones que realiza la policía preventiva, dentro del sistema legal y sin violentar la disposición constitucional citada (artículo. 13), el Consejo de Honor resuelve sobre las faltas y sanciona a los policías sin ser un tribunal especial, y el reglamento de dicha policía, sin ser una norma privativa, tipifica los castigos.

6. *Estructuración administrativa de algunos cuerpos policíacos*

Se realiza enseguida un análisis de la estructuración administrativa de las policías judicial federal, judicial del Distrito Federal y preventiva del Departamento del Distrito Federal.

A. Policía judicial federal

El personal de la policía judicial federal, cuando menos formalmente hablando, se adscribe a la Subprocuraduría de Procedimientos Penales de la Procuraduría General de la República, así como a los delegados de circuito o a los agentes del Ministerio Público federal, que son órganos que ejercen las funciones de investigación y de aprehensiones en hechos delictuosos a través de dicha policía judicial federal, la cual, desde el punto de vista administrativo, depende de la Dirección General de la Policía Judicial Federal.

Esta policía (Reglamento de la Ley Orgánica de la PGR), realiza investigacio-

nes sobre la comisión y hechos que constituyan delito; busca pruebas que comprueben el cuerpo de los delitos cometidos en la fase de averiguación, y en la de proceso busca pruebas que acrediten la responsabilidad de los indiciados; realiza órdenes de localización; aprehensión, arrestos, comparecencias, presentaciones, cateo y citas; practica diligencias ordenadas por el Ministerio Público; recibe en custodia y traslada detenidos y recibe denuncias de hechos donde no hay Ministerio Público.

La policía judicial federal, en términos generales, depende de los funcionarios administrativos de la Procuraduría General de la República, y en especial de la dirección general de dicha policía, la cual está integrada por ocho áreas administrativas y especialmente por dos direcciones, la de Investigaciones y la de Aprehensiones.

A este número se agregan los llamados cuerpos auxiliares (artículo 54 del Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría), que de manera temporal o permanente coadyuvan, puesto que son miembros de otras policías, por lo que es difícil calcular el total de agentes efectivos en un determinado momento.

B. Policía judicial del Distrito Federal

La policía judicial del Distrito Federal depende para su ejercicio de los agentes del Ministerio Público de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal. Administrativamente, se integran en la Dirección General de la Policía Judicial. Esta dirección general cuenta con tres direcciones de área (Investigación, Operación, Técnica-Administrativa), y con siete áreas (aprehensiones A y B, homicidios, seguridad y supervisión, técnica-administrativa y autos robados). Además cuenta con 26 jefaturas departamentales por comandancias desconcentradas: Norte (Delegación Benito Juárez); Oriente (Delegación Coyoacán); Poniente (Delegación Cuauhtémoc); y Sur (Delegación Gustavo A. Madero).

C. Policía Preventiva del Departamento del Distrito Federal

La policía preventiva del Distrito Federal se encuentra situada dentro de la estructura organizativa y orgánica del Departamento en la Secretaría General de Protección y Vialidad, la cual se integra con tres direcciones (Asuntos Jurídicos, Justicia Policial y Comunicación Social); siete unidades de policía metropolitana; 16 jefaturas y unidades de policía sectorial que cuentan con 22 y 56 unidades departamentales, respectivamente. Además, de la Secretaría General dependen la Academia de Policía (tres) y la Contraloría Interna de la Secretaría. La Dirección General de Policía se denomina de Operación.

II. CONSEJO DE DISCIPLINA Y JUSTICIA PARA LOS POLICÍAS

1. *Planteamiento*

Las contralorías internas de los cuerpos policiacos están sometidas a diversas presiones internas, y en ocasiones no pueden imponer sus decisiones. De la misma manera, se han presentado casos en los cuales los titulares de los cuerpos policiacos encuentran dificultades para aplicar sanciones a los policías, especialmente las referentes a la destitución de los mismos, inclusive en el caso de las inhabilitaciones se ha podido observar que la decisión se politiza y escapa a la aplicación de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

En el ámbito penal, situaciones tales como la equivocada solidaridad interna de los cuerpos policiacos, así como las eventuales represalias contra los denunciantes, en ocasiones constituyen obstáculos, no solamente en la investigación de los delitos cometidos por policías, sino también en la radicación y seguimiento de juicios penales a éstos.

Los planteamientos anteriores ponen de manifiesto que la operación del sistema de penas y sanciones para los policías, no obstante contar con un marco jurídico idóneo, resulta insuficiente.

En la mayoría de los países se cuenta con sistemas específicos, órganos especializados y códigos de conducta, para imponer las penas y sanciones en la materia. Inclusive algunos, como Japón y Hong Kong, tienen consejos y comisiones con participación ciudadana para la vigilancia y supervisión de la prestación del servicio policiaco. En este panorama, México constituye una excepción, pues prácticamente carece de un sistema idóneo especializado al respecto.

Por los diversos planteamientos realizados resultaría oportuno establecer un "Consejo de Disciplina y Justicia para los Policías", que con participación ciudadana, opere órganos específicos que apliquen la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos e imponga responsabilidades administrativas a policías, así como también, para recibir y desahogar quejas y denuncias de la ciudadanía al respecto. El Consejo funcionaría coordinadamente con juzgados penales especializados que resolverían los delitos cometidos por policías.

La creación del Consejo propiciaría la integración de un más eficiente e imparcial sistema especializado de penas y sanciones para los policías, y que en lo posible, en vista de la presencia ciudadana y de la probidad y solvencia moral de sus integrantes, tuviera más posibilidades de sustraerse a las presiones y fenómenos anotados y que, inclusive, a través de sus resoluciones, iría integrando un efectivo código de conducta del servicio policiaco.

De manera independiente a lo anterior, los órganos de control interno de los cuerpos policiacos continuarían ejerciendo su competencia, tanto en lo que se refiere a la fiscalización del gasto público efectuado en el ejercicio de la función policiaca, como en la aplicación de responsabilidades administrativas y sanciones a los servidores públicos de las corporaciones policiacas que realicen trabajos de carácter estrictamente administrativo, en los términos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y demás disposiciones legales aplicables.

Enseguida y de manera esquemática se describe la alternativa jurídico-administrativa para el establecimiento del Consejo, se especifica la estructura tipo del mismo y se delimitan las principales funciones que podrían realizar sus áreas de dirección, operación y coordinación.

2. Alternativas de establecimiento del Consejo de Disciplina y Justicia para los Policías

El Consejo sería un órgano descentralizado por servicio y por materia del Poder Ejecutivo Federal.

Las características de dicho órgano serían: personalidad jurídica propia; patrimonio específico; autonomía técnica total; dependencia directa del Ejecutivo Federal y capacidad y competencia técnica para la imposición de sanciones y responsabilidades.

Las principales medidas jurídicas para el establecimiento del Consejo serían:

La modificación por adición a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos en su artículo 3o., agregando una nueva fracción, la IX, y corriendo la numeración de la actual IX que pasaría a ser la X, estableciéndose en la fracción IX, el Consejo de Disciplina y Justicia para los Policías;

Expedición de un decreto del Ejecutivo Federal que establezca como organismo descentralizado el Consejo de Disciplina y Justicia para los Policías; el Poder Judicial Federal y el del Distrito Federal tendrían que expedir acuerdos internos, determinando juzgados penales de turno, para resolver delitos cometidos por policías;

La Secretaría de la Contraloría General de la Federación expediría, de conformidad con su competencia, las bases de actuación de los órganos internos de control de los cuerpos policiacos, y

El organismo descentralizado quedaría sujeto en lo correspondiente a la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, así como en lo conducente al reglamento de esta Ley.

Estructura administrativa tipo del Consejo de Disciplina y Justicia para los Policías

El Pleno del Consejo estaría integrado por un representante de las Secretarías de Gobernación, Programación y Presupuesto, Comunicaciones y Transportes, Hacienda y Crédito Público, Contraloría General de la Federación, Departamento del Distrito Federal, Procuraduría General de la República, Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, Cámaras de Senadores y de Diputados y Asamblea del Distrito Federal, así como de los propios cuerpos policiacos. Formarían parte del Pleno, el presidente y el secretario del Consejo.

El Consejo estaría presidido por un titular (presidente) y constaría de una unidad de control interno, una secretaría técnica y áreas de quejas y denuncias, así como de responsabilidades administrativas.

El Consejo, a través de la Presidencia, estaría conectado tanto con el Poder Judicial Federal y el del Distrito Federal, así como con las Procuradurías General de la República y de Justicia del Distrito Federal y con los juzgados penales para delitos cometidos por policías.

La Secretaría Técnica llevaría la relación con los agentes del Ministerio Público especialmente destacados ante el Consejo, para el ejercicio de las averiguaciones y denuncias penales correspondientes.

3. *Funciones y operación del Consejo*

A. Funciones del pleno del Consejo

El Pleno del Consejo tendría las siguientes funciones:

- Realizar campañas de moralización y combate a la corrupción policiaca.
- Sugerir políticas para el mejor desempeño del trabajo policiaco en beneficio de la ciudadanía.
- Conocer y resolver asuntos relativos al desempeño de los policías.
- Procurar el establecimiento de sistemas y mecanismos de estímulos y recompensas en el desempeño de la acción policiaca.
- Vigilar el cumplimiento de las obligaciones contenidas en el artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos en cuanto a las obligaciones de los policías, salvo los referidos al gasto público de la función policiaca y a la evaluación de los actos de gestión pública concomitantes cuyo control y vigilancia seguirían ejerciendo los órganos internos de control de los cuerpos policiacos
- Recibir las quejas y denuncias que formule la ciudadanía sobre la actuación policiaca.

- Imponer sanciones por las responsabilidades administrativas establecidas por la ley, inclusive las de cese e inhabilitación, e imposición de sanciones y fincamiento de responsabilidades.
- Conocer y resolver sobre faltas graves cometidas por policías que no constituyan delito.
- Llevar el registro y control de la situación patrimonial de los policías.
- Llevar las relaciones con el Poder Judicial Federal y el del Distrito Federal para la mejor coordinación con los juzgados penales que en turno ventilen juicios por delitos cometidos por policías.
- Llevar las relaciones con la Procuraduría General de la República y con la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, para que la labor de coordinación con los agentes del Ministerio Público que persigan en nombre de la sociedad los delitos cometidos por policías, se realicen apropiadamente.
- Aprobar las sanciones y las responsabilidades en que hayan incurrido los policías y que sean sometidas a su consideración por el presidente del Consejo.
- Analizar y aprobar las medidas de orden general que someta a consideración el presidente del Consejo.

B. Funciones de la presidencia

La presidencia del Consejo tendría las siguientes funciones:

- Representar al Consejo.
- Presidir el pleno.
- Establecer las relaciones de coordinación con el Poder Judicial Federal y con el del Distrito Federal.
- Llevar las relaciones de coordinación con la Procuraduría General de la República y con la del Distrito Federal.
- Llevar las relaciones de coordinación con los agentes del Ministerio Público que ejerzan acción penal en delitos cometidos por policías.
- Proponer al pleno medidas de orden general.
- Proveer al buen funcionamiento del Consejo.
- Designar a los titulares de las áreas de responsabilidades, de quejas y denuncias y aprobar los nombramientos del personal del Consejo.

C. Operación de la Secretaría Técnica

Serían funciones de la secretaría técnica:

- Conducir la operación administrativa del Consejo.
- Someter, previo acuerdo del presidente, los asuntos en estado de

resolución de competencia del Consejo al pleno del mismo.

- Auxiliar a la presidencia en las acciones de coordinación con el Poder Judicial Federal y con el del Distrito Federal, con las procuradurías y con los agentes del Ministerio Público.
- Las que le encomiende la presidencia.
- Llevar el registro de la situación patrimonial de los policías, en coordinación con las procuradurías General de la República y General de Justicia del Distrito Federal.

D. Operación del área de quejas y denuncias

- Recibir y sustanciar las quejas y denuncias que se formulen con motivo del incumplimiento de las obligaciones de los policías.
- Turnar las quejas o denuncias que sean competencia de otra autoridad y resolver las de su competencia en los términos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.
- Llevar el seguimiento de las quejas y denuncias.

E. Operación del área de responsabilidades

- Ordenar las investigaciones que sean necesarias para determinar la existencia o no de responsabilidades administrativas de los policías.
- Proveer a la formalización, cuando fuera procedente, de las denuncias penales correspondientes en coadyuvancia con los interesados.
- Dictaminar las responsabilidades previo el procedimiento de ley correspondiente.
- Proponer las sanciones aplicables en caso de responsabilidad o conductas irregulares de los policías.
- Llevar el registro de servidores policiacos sancionados e inhabilitados y formular constancias que acrediten la no existencia del registro de inhabilitación

F. De los agentes del Ministerio Público

Con fundamento en las disposiciones legales que los rigen, realizar las investigaciones, detenciones y actuaciones judiciales con diligencia y legalidad en coordinación con el Consejo de Disciplina y Justicia.

G. De los juzgados penales en turno de especialización

De conformidad con las disposiciones legales vigentes, radicar, desahogar y resolver los juicios penales seguidos a policías por delitos en general o por delitos del servicio público con diligencia en el turno de especialización, con imparcialidad y estricto apego a la legalidad.