

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD  
23/2009.  
PROMOVENTE: COMISIÓN NACIONAL DE  
LOS DERECHOS HUMANOS.**

**PONENTE: MINISTRO SERGIO SALVADOR AGUIRRE ANGUIANO.  
SECRETARIOS: LUIS ÁVALOS GARCÍA Y JOSÉ ALFONSO  
HERRERA GARCÍA.**

México, Distrito Federal. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al día **catorce de abril de dos mil once.**

**VISTO BUENO:**

**COTEJO: VISTOS; y,  
RESULTANDO:**

**PRIMERO.** Por escrito presentado el treinta de enero de dos mil nueve en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, José Luis Soberanes Fernández, en su carácter de Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, promovió acción de inconstitucionalidad en contra de los artículos 94, fracción I, inciso a), y 97, apartado B, fracción V, ambos de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Dichos preceptos establecen:

***“Artículo 94. La conclusión del servicio de un integrante es la terminación de su nombramiento o la cesación de sus efectos legales por las siguientes causas:***

***I. Separación, por incumplimiento a cualquiera de los requisitos de permanencia, o cuando en los procesos de promoción concurren las siguientes circunstancias:***

***a) Si hubiere sido convocado a tres procesos consecutivos de promoción sin que haya participado en los mismos, o que habiendo participado en dichos procesos, no hubiese obtenido el grado inmediato superior que le correspondería por causas imputables a él”.***

***“Artículo 97. La certificación tiene por objeto:***

***[...]***

***B. Identificar los factores de riesgo que interfieran, repercutan o pongan en peligro el desempeño de las funciones policiales, con el fin de garantizar la calidad de los servicios, enfocándose a los siguientes aspectos de los integrantes de las Instituciones Policiales:***

***[...]***

***V. Notoria buena conducta, no haber sido condenado por sentencia irrevocable por delito doloso, ni estar sujeto a proceso penal y no estar suspendido o inhabilitado, ni haber sido destituido por resolución firme como servidor público”.***

**SEGUNDO.** El promovente de esta acción estima que las disposiciones legales impugnadas son violatorias de los artículos 5; 123, apartado B, fracción XIII; 14, párrafo segundo; 16, párrafo primero; 19, párrafo primero; 21, párrafo primero; y, 102, apartado A, párrafo segundo, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

**TERCERO.** En sus conceptos de invalidez el Presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos argumenta:

***“VI. Conceptos de invalidez.--- Primero. El artículo 94, fracción I, inciso a), de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, prevé una restricción desproporcional al derecho al trabajo de los miembros de las instituciones policiales, lo que transgrede los artículos 5º y 123, apartado B, fracción XIII, de la Constitución Federal. Asimismo, la expresión ‘por causas imputables a él’, contenida en la disposición citada, contraviene la garantía de certeza jurídica prevista en el artículo 14 constitucional.--- En la actualidad, la sociedad mexicana se encuentra preocupada por dos temas íntimamente relacionados, el funcionamiento del sistema de justicia penal en el país y la grave situación de inseguridad pública, que sigue siendo, sin lugar a dudas, la principal preocupación de los mexicanos.--- El dieciocho de junio de dos mil ocho, se publicó en el Diario Oficial de la***

***Federación la reforma integral al sistema penal, con la finalidad de dotar al Estado Mexicano de los instrumentos idóneos para perseguir el delito y garantizar la convivencia pacífica de la sociedad y el cumplimiento de la ley con mayor eficacia y eficiencia.--- En el marco del desarrollo legislativo de la reforma penal, se inscribe la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, publicada el dos de enero del año en curso, cuyo objeto es regular la integración, organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Seguridad Pública, así como establecer la distribución de competencias y las bases de coordinación entre la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios, en esta materia.--- Sin duda, esta legislación refleja la preocupación del Estado por garantizar la seguridad pública a los habitantes del país, y constituye una herramienta fundamental para reorientar el trabajo de los tres niveles de gobierno que se han realizado en dicha materia.--- El ombudsman nacional considera que aun cuando la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública es un loable esfuerzo para hacer frente al problema de inseguridad, resulta indispensable que toda legislación secundaria ajuste su contenido normativo a las disposiciones de la Carta Magna, razón por la que estima necesario señalar que el inciso a) de la fracción I del artículo 94 de la Ley de referencia, contiene una disposición***

*inconstitucional, en tanto que se afecta la garantía del derecho al trabajo, con una medida legislativa que no es la idónea para la consecución de la finalidad constitucional que se pretende alcanzar.---*

*I. Planteamiento de problema.---* a) *Identificación del derecho fundamental afectado.---* Conforme al artículo 5º constitucional, toda persona tiene derecho a dedicarse a la actividad que más le satisfaga a fin de obtener los recursos suficientes para su supervivencia, estando protegida constitucionalmente, bajo la condicionante de que el trabajo que se desempeñe, sea lícito.---

*Este derecho está limitado tratándose de los integrantes de las instituciones policiales, pues de conformidad con el artículo 123, apartado B, fracción XIII, una vez que dichos servidores públicos sean separados de su cargo, en ningún caso procede su reincorporación al servicio, cualquiera que sea el resultado del juicio o medio de defensa que pudiera promoverse. Asimismo, el constituyente reserva a la ley el establecimiento de las causas de separación y remoción.---* El hecho de que exista una limitante establecida por el Constituyente respecto del derecho al trabajo de los miembros de las fuerzas policiales, obliga al legislador ordinario a realizar un meticoloso análisis sobre la necesidad e idoneidad de las causas de separación y remoción, por lo que las mismas deben estar estrechamente ligadas con la

***finalidad constitucional que llevó a la restricción de esa garantía.--- b) Regulación de la figura de la separación y sus efectos.--- Dentro de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, se regulan los requisitos de ingreso y permanencia en las instituciones policiales, las modalidades de la conclusión de sus servicios y, las causas que pueden motivar esa conclusión. Dado el sentido de los argumentos que se plantearán, conviene tener presente estos aspectos, motivo por el que se hace referencia a ellos someramente.--- Respecto de los requisitos de permanencia, cabe destacar el contemplado en el artículo 88, apartado B), fracción VIII, que se refiere a la participación en los procesos de promoción o ascenso que se convoquen, conforme a las disposiciones aplicables. Esto se traduce en la obligatoriedad de incursionar en dichos procesos para acceder al nivel jerárquico superior al que pertenezcan los servidores públicos, cuando sean convocados.--- Por otra parte, el numeral 94 establece como una de las formas de conclusión del servicio la figura de la separación, que consiste en apartar al servidor público de la institución de manera definitiva, toda vez que de conformidad con el diverso 74, no procede la reinstalación o restitución de los integrantes de las instituciones policiales que sean separados de su cargo, independientemente del medio de defensa que***

*promuevan para combatir la separación, lo que sigue el texto de la disposición constitucional del artículo 123, apartado B, fracción XIII.--- Ahora bien, una de las causas por las que un servidor público puede ser separado de su cargo, de conformidad con el artículo 94, fracción I, inciso a), de la Ley, se hace consistir en que en los procesos de promoción no se obtenga el grado inmediato superior por causas imputables al propio servidor público.--- De lo hasta aquí expuesto puede concluirse lo siguiente:--- a) Participar en los procesos de promoción es un requisito de permanencia en las instituciones policiales.--- b) El incumplimiento de alguno de los requisitos de permanencia es causa de separación de la institución.--- c) No conseguir un ascenso en los procesos de promoción, por causas imputables al servidor público, es causa de separación de la institución.--- d) La separación del cargo conlleva la imposibilidad de reincorporación o reinstalación.--- Separar de la institución a un elemento policiaco, por el hecho de participar en los procesos de promoción y no obtener un ascenso por causas a él imputables, se estima una medida inconstitucional por afectar el derecho al trabajo de los miembros de las fuerzas policiales de manera desproporcionada, en virtud de la vaguedad de este término.--- II. Argumentos en torno a la inconstitucionalidad del artículo 94, fracción I,*

*inciso a), de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública.--- Este organismo constitucional considera que resulta excesivo separar de las instituciones policiales a los elementos que no consigan un ascenso, porque se afecta su derecho al trabajo de una manera que no guarda proporción con el fin constitucional pretendido.--- A fin de sustentar la anterior aseveración, resulta conveniente someter la disposición legal controvertida a un test de proporcionalidad, pues toda restricción a una garantía individual debe resistir la aplicación de dicho examen, que es una metodología cuya finalidad consiste en determinar el alcance de un derecho fundamental, para ello resulta necesario realizar los siguientes controles:--- a) Idoneidad. La intervención a los derechos fundamentales debe obedecer a la obtención de un fin constitucionalmente legítimo.--- b) Necesidad. La intervención de los derechos fundamentales es indispensable para contribuir a la obtención de un fin constitucionalmente legítimo.--- c) Proporcionalidad. Si la medida adoptada es la más benigna para el derecho fundamental intervenido.--- En primer término, resalta el hecho de que el artículo 123, apartado B, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece un régimen especial para los miembros de las instituciones policiales, en el que*



***existe una limitación para su reinstalación en caso de que se les separe o remueva de sus encargos.---***  
***La exposición de motivos de la reforma de dieciocho de junio de dos mil ocho, al artículo 123 constitucional, en lo que interesa dispone:---*** ‘Los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia, constituyen el pilar sobre el cual debe conducirse todo servidor público. Ello es particularmente importante tratándose de los miembros de las instituciones policiales, de la procuración de justicia y la investigación de los delitos.--- La intención de contar con agentes ministeriales y policías eficientes, honestos y confiables, que puedan combatir de forma profesional, ética y efectiva la delincuencia, es una preocupación que dio origen a la reforma del artículo 123 constitucional de fecha 3 de marzo de 1999. En esa ocasión el constituyente pretendió incorporar mecanismos más eficientes para separar de la función a los elementos que, por cualquier circunstancia, se apartaran de los principios rectores de la carrera policial. Al efecto, se señaló que: ‘...Los buenos elementos de las instituciones policiales y de seguridad pública deben contar con sistemas que les permitan hacer una carrera profesional, digna y reconocida por la sociedad. Sin embargo estos sistemas deben también permitir a las autoridades separar oportunamente a los elementos que abusen de su posición y, corrompan las instituciones...’--- Lo anterior buscaba remover de las instituciones de

*seguridad pública y de procuración de justicia a los malos elementos, sin que procediese su reinstalación, cualquiera que hubiera sido el sentido de la resolución jurisdiccional respecto del juicio o medio de defensa promovido y, en caso de que aquélla resultara favorable para los quejosos, sólo tendrían derecho a una indemnización.---* Sin embargo, posteriormente diversos criterios judiciales permitieron, de hecho, la reinstalación de dichos elementos a sus cargos. Ello debido a que, las sentencias de amparo, aún y cuando sean sólo para efectos, producen como consecuencia que las cosas regresen al estado en que se encontraban y, por consecuencia, a que el mal servidor público permanezca en la institución.--- Ante ello, la intención de la presente reforma a la fracción XIII del Apartado B, del artículo 123, es determinar que en caso de incumplir con las leyes que establezcan las reglas de permanencia o al incurrir en responsabilidad en el desempeño de sus funciones, los agentes del ministerio público, los peritos, y los miembros de las instituciones policiales de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios serán separados o removidos de su cargo sin que proceda, bajo ningún supuesto, la reinstalación o restitución en sus cargos. Esto es, que aún y cuando el servidor público interponga un medio de defensa en contra de su remoción, cese o separación, y logrará obtener una sentencia favorable, tanto por vicios en el procedimiento que propicien la reposición del

*procedimiento como por una resolución de fondo, el Estado podrá no reinstalarlo. En cambio, en tales supuestos, sí estará obligado a resarcir al afectado con una indemnización.--- Se ha considerado importante incluir a los agentes del ministerio público y peritos en esta previsión constitucional, en la medida que son elementos fundamentales en el proceso de procuración de justicia e investigación y se requiere mantener su desempeño en los principios de profesionalismo, la ética y eficiencia plena en sus ámbitos laborales.--- La confiabilidad de los dictámenes periciales constituye un elemento trascendental para las resoluciones del órgano jurisdiccional en su ámbito de competencia, y en su caso, le permite a la autoridad ministerial perfeccionar la integración de las indagatorias para una mejor persecución de delitos, en tanto que a la persona imputada le otorga mayores mecanismos de defensa ante una posible imputación infundada.--- Por todo lo anterior, se propone hacer aplicable a los servicios periciales, los cuales ya cuentan con la motivación de un servicio de carrera, el régimen constitucional previsto para ministerios públicos y policías, en cuanto a los sistemas de separación, cese o remoción.--- Como medida de combate a la corrupción en las instituciones policiales y de procuración de justicia, la reforma es contundente al señalar que elementos que han incurrido en incumplimiento o falta grave prevista en sus ordenamientos disciplinarios o laborales, no podrán ser restituidos en sus cargos por significar una*

*falta a los valores institucionales de rectitud y alto valor ético que se requiere en el sistema de seguridad pública e impartición de justicia, que es pieza fundamental en el espíritu de la reforma.---* Como podrá observarse, esta reforma propicia un sano equilibrio entre, por un lado, la necesidad de mantener un servicio de carrera, necesario para motivar al personal a tener una expectativa de profesionalización y crecimiento y, por el otro, el imperativo de contar con mecanismos eficientes de depuración de los elementos que se apartan de los principios de ética y ensucian y dañan a las instituciones.---

*Finalmente, de conformidad con la iniciativa de reforma a la fracción XIII del apartado B del artículo 123 constitucional, presentada el pasado 15 de noviembre, ante el pleno del Senado de la Republica, se retoma como prioridad elevar el nivel de calidad de vida de los agentes del ministerio publico, miembros de corporaciones policiales y peritos, así como de sus familias y dependientes, mediante sistemas complementarios de seguridad social que podrán establecer las autoridades del gobierno federal, de las entidades federativas y de los municipios a favor de ellos.'---* **Como puede advertirse, la Constitución Federal establece una relación de sujeción especial en el caso de los miembros de las instituciones policiales, militares, agentes del Ministerio Publico, etc., por virtud de la cual existe una limitación constitucional al derecho al trabajo de los miembros de las fuerzas policiales**

*que impide la reinstalación del servidor público, aun en el caso de que la separación del mismo resulte injustificada.--- De acuerdo con la exposición de motivos, esta reforma se instituyó con ánimo de salvaguardar los valores institucionales de rectitud y alto valor ético que se requiere en el sistema de seguridad pública e impartición de justicia, además de que pretende propiciar un equilibrio entre, la necesidad de mantener un servicio de carrera, y el imperativo de contar con mecanismos eficientes de depuración de los elementos que se apartan de los principios de ética y dañan a las instituciones.--- Al existir una limitación constitucional a los derechos al trabajo de los miembros de los cuerpos policiales, los supuestos que prevea la ley de separación o remoción del cargo, deben guardar una relación estrecha con el fin constitucional perseguido.--- En efecto, ante la gravedad de la sanción prevista en el artículo 123 constitucional, el legislador no puede contar con una carta en blanco para regular las causas de separación de los miembros de las instituciones policiales.--- Al respecto, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver el amparo en revisión 89/2007, determinó que la Constitución Federal no establece una ilimitada libertad de configuración legislativa tratándose de remoción de miembros de instituciones policiales, pues en*

***virtud de que tienen un régimen especial, las disposiciones legales que tiendan a limitarlo deben encontrar plena justificación, sin contravenir sus garantías individuales.--- Conviene precisar que el precedente aludido resulta aplicable, no obstante que se refiere al texto anterior del artículo 123, apartado B, fracción XIII constitucional, puesto que la ultima reforma que sufrió dicho numeral, persigue esencialmente la misma finalidad que la anterior, es decir, apartar de las instituciones de manera definitiva a los elementos que sean separados, removidos o cesados, aunque ahora la restricción al derecho al trabajo es mayor, puesto que actualmente no es posible reinstalar o restituir a los servidores públicos en sus cargos, bajo ningún supuesto, incluyendo la orden de reposición del procedimiento.--- El precedente en comento, dispone en lo conducente, lo siguiente: ‘El artículo 123, apartado B, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece lo siguiente:--- ‘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.--- El Estado proporcionará a los miembros en el activo del Ejército, Fuerza Aérea y Armada, las prestaciones a que se refiere el inciso f), de la fracción XI, de este Apartado, en términos***

*similares y a través del organismo encargado de la seguridad social de los componentes de dichas instituciones; y --- 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.'- -- Del último párrafo de la transcripción anterior se tiene que los miembros de las instituciones policiales podrán ser removidos si no cumplen con los requisitos de permanencia que establezcan las leyes y que no podrán ser restituidos cualquiera que sea el juicio o medio de defensa que interpongan.--- En el procedimiento constituyente que estableció la redacción actual de la fracción en comento, se menciona que su objeto fue agilizar la depuración y profesionalización de los cuerpos policíacos, mediante un procedimiento consistente en la remoción de quienes no satisfagan los requisitos de permanencia exigidos por las leyes vigentes, sin derecho a ser reinstalados sino sólo a recibir una indemnización, anteponiendo el interés de la sociedad de contar con*

*mejores elementos que coadyuven con ésta en el combate a la delincuencia.--- Esta Segunda Sala considera que el hecho de que se intente depurar y profesionalizar las instituciones policiales no puede entenderse como una libertad absoluta e ilimitada de configuración legislativa, pues las leyes respectivas deben respetar las garantías individuales de los miembros de las instituciones policiales.--- Lo anterior, en atención al principio de igualdad reconocido en el párrafo primero del artículo 1 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que dispone que ninguna ley puede ser violatoria de las garantías individuales que la misma establece, las que sólo pueden restringirse conforme a la misma Constitución.- -- Así pues, todo acto de autoridad, incluidos los actos legislativos, deben respetar las garantías individuales, sin que a esto se les pueda oponer el interés general porque no hay en el sistema constitucional mexicano un interés de mayor generalidad y de mayor envergadura que el respeto a las garantías individuales, en específico al núcleo esencial de esta tutela, toda vez que, la Constitución gira en torno de la persona humana y su bienestar.--- Por tanto, las leyes que establezcan los requisitos de permanencia en las instituciones policiales deben respetar las garantías individuales. --- Es necesario aclarar que los requisitos de ingreso y permanencia en las instituciones policiales pueden limitar o restringir garantías individuales que estén relacionadas con la profesionalización de las*



*instituciones policiales, dada la naturaleza y funciones de dichas instituciones. Sin embargo, como ya se dijo, esto no puede entenderse como una cláusula abierta e ilimitada que permita restringir todos los derechos fundamentales.---* En todo caso, tendrá que ser el juez constitucional, quien mediante un juicio de proporcionalidad entre el grado de importancia del derecho y la intensidad de la interferencia, así como la finalidad de profesionalización de los cuerpos de seguridad, determine si tiene justificación constitucional el requisito de permanencia en cuestión.'---

**La sentencia transcrita permite corroborar que toda medida legislativa relacionada con la restricción al derecho al trabajo de los miembros de las fuerzas policiales y, en específico, referida a los supuestos de separación o remoción, debe anclarse en un fin constitucionalmente legítimo, lo que no ocurre en la especie.---** En efecto, puede considerarse que la finalidad del establecimiento de la causal de separación consistente en no obtener un ascenso en los programas de promoción, es actualizar la obligatoriedad de la carrera policial y conseguir la profesionalización de los miembros de las instituciones policiales, con miras a cumplimentar los lineamientos que deben regir en materia de seguridad pública, de conformidad el artículo 21 constitucional, que en lo que interesa dispone:---

*“...La actuación de las instituciones de seguridad pública se regirá por los principios de legalidad,*

*objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos reconocidos en esta Constitución...’--- De lo anterior, tenemos que la restricción legislativa persigue un fin constitucionalmente legítimo.--- Ahora bien, el medio que se contempla en la legislación en análisis, consiste en separar del cargo a aquellos policías que no logren obtener el nivel jerárquico superior en los procesos de promoción en que participen.--- ¿Se consigue la profesionalización de los cuerpos policíacos separando de la institución a los servidores públicos que no consigan una promoción?--- La respuesta es no. En la óptica del Ombudsman nacional, separar a los elementos que obtengan resultados negativos en los procesos de promoción, resulta una medida que carece de idoneidad para conseguir el fin perseguido.--- Lo anterior es así, porque la idoneidad de las intervenciones en los derechos fundamentales se identifica con la capacidad de ‘asegurar’ la obtención del objetivo propuesto, por tanto, la medida legislativa sólo puede considerarse idónea si contribuye con eficacia y seguridad para la consecución del fin.--- En la especie, lograr que se dé cumplimiento al mandato constitucional de desempeñar el servicio público con profesionalismo, no necesariamente está ligado al ascenso en la carrera policial, pues el solo hecho de no lograr una promoción no implica que el*

*servidor publico desempeñe incorrectamente sus funciones, o que lo haga de manera poco profesional, por el contrario, es probable que se trate de un elemento que haya regido su actuar con apego a los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos, en cuyo caso, prescindir de sus servicios causa más perjuicio a la institución y a la sociedad en general, que mantenerlo en activo dentro del mismo nivel jerárquico.---* Contar con una carrera policial que permita la profesionalización de los integrantes de las instituciones policiales es un aspecto de suma importancia en materia de seguridad pública, sin embargo, separarlos de su cargo por no ascender en la escala jerárquica no parece el medio idóneo para conseguir el objetivo.---

*Asimismo, establecer que la causal de separación se actualizará cuando el servidor publico no consiga una promoción 'por causas imputables a él' genera incertidumbre, en tanto que constituye una cláusula abierta que puede propiciar arbitrariedad, lo que viola también el principio de de certeza jurídica regulado en el artículo 14 constitucional.---* ¿Qué debe entenderse por causas imputables al servidor público?---

*Es una pregunta que admite múltiples respuestas. Quizá podría considerarse una causa imputable a él, la falta de habilidades para desempeñar un cargo de superior jerarquía.---* En ese supuesto, el

*hecho de que un elemento policiaco no consiga acceder a una categoría superior por llegar al tope de sus habilidades, no implica que tenga una carencia que lo imposibilite para continuar realizando su trabajo adecuadamente.--- A manera de ejemplo, puede mencionarse el caso de la Carrera Judicial, en la que suele ocurrir que un secretario proyectista no acredite las evaluaciones para desempeñar el cargo de Juez de Distrito y, no obstante ello, puede continuar desarrollando sus labores con calidad y apego a los principios que rigen el servicio público o bien, el caso del Juez de Distrito, que no accede a la categoría de Magistrado de Circuito y continúa el ejercicio de su actividad de manera eficiente.--- Por tanto, el hecho de que las habilidades del servidor público no sean las idóneas para desempeñar un cargo de mayor jerarquía, no justifica su separación, en virtud de que puede continuar ejerciendo las funciones correspondientes a su categoría jerárquica de manera adecuada y con apego a los principios que rigen al servicio público, por lo que en estos casos resulta injusta y peligrosa la separación del cargo e, incluso, contraria a los propios principios constitucionales regulados en el artículo 21, puesto que difícilmente una policía podrá ser profesional si sus elementos son expulsados por no acceder a cargos superiores.--- En estas condiciones, la falta de certeza del término ‘por causas imputables a él’*

*conduce a sostener que, al encontrar múltiples acepciones que pueden dar lugar a una actuación arbitraria, c [sic] el artículo 14 constitucional.--- Asimismo, también puede concluirse que en el caso de la disposición controvertida no se surte el requisito de adecuación, ya que la medida adoptada por el legislador va mucho mas allá del fin buscado y limita más de lo estrictamente necesario el derecho al trabajo, pues no puede pensarse que para conseguir la profesionalización de las instituciones policiales sea necesario separar de ellas a quienes no obtengan una promoción, lo que evidencia que establecer como causa de separación el no acceder a la siguiente categoría jerárquica produce un sacrificio desproporcionado al derecho al trabajo de los miembros de los cuerpos policiales, regidos por los artículos 5° y 123, apartado B, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.--- Segundo. El artículo 97, apartado B, fracción V, de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, contraviene el principio de presunción de inocencia, el cual se encuentra contenido implícitamente en los artículos 14, párrafo segundo, 16, párrafo primero, 19, párrafo primero, 21, párrafo primero, y 102, apartado A, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.--- En primer término, conviene precisar que aun cuando mediante*

*Decreto de fecha dieciocho de junio de dos mil ocho, se reformó el artículo 20 constitucional, incorporándose de manera explícita el principio de presunción de inocencia en el apartado B, fracción I, lo cierto es que aún no está vigente, pues de conformidad con el artículo transitorio segundo el sistema penal acusatorio previsto en la reforma, entrará en vigor cuando lo establezca la legislación secundaria correspondiente, sin exceder el plazo de ocho años, contado a partir del día siguiente de la publicación del referido decreto, razón por la cual en el presente concepto de invalidez, se atiende al texto actual de la Constitución y, por tanto, se hace referencia a los criterios en los que ese Alto Tribunal interpretó que dicho principio se encontraba previsto de manera implícita en el texto de la Carta Magna. El artículo 88, apartado B, fracción II, de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, define la permanencia como el resultado del cumplimiento constante de los requisitos establecidos en la ley de la materia, para continuar en el servicio activo de las Instituciones Policiales.--- Asimismo, establece los requisitos de permanencia que deberán cumplir los miembros de las fuerzas policiales, dentro de los cuales se encuentra el mantener actualizado el certificado único policial.--- Ahora bien, el numeral 97, apartado A, fracción V, dispone que el objeto de la certificación es identificar los factores de riesgo*

*que interfieran, repercutan o pongan en peligro el desempeño de las funciones policiales, con el fin de garantizar la calidad de los servicios, por lo que los integrantes de los cuerpos policiales no deberán estar sujetos a proceso penal.--- En estas condiciones, estar sujeto a un proceso penal implica la no obtención del certificado único policial el cual, como se precisó, es un requisito de permanencia en la institución, consecuentemente, los servidores públicos que se ubiquen en esa hipótesis, podrán ser separados de su cargo.--- En efecto, quienes presten sus servicios en las instituciones policiales pueden ser privados de su derecho a ser miembros de las mismas, sin que exista una sentencia condenatoria en tanto que están sujetos a proceso, lo que resulta contrario al principio de presunción de inocencia, según el cual, nadie puede ser privado de sus derechos sino hasta que exista una sentencia firme que lo condene.--- Conviene señalar que si bien en el texto vigente de la Constitución Federal no está expresamente regulado el principio de presunción de inocencia, lo cierto es que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ya ha determinado que éste sí se encuentra regulado de manera implícita a partir de una interpretación armónica y sistemática de los artículos 14, párrafo segundo, 16, párrafo primero, 19, párrafo primero, 21, párrafo primero, y 102, apartado A, párrafo segundo.--- Así lo sostuvo el*

***Tribunal Pleno al resolver el amparo en revisión 1293/2000, el quince de agosto de dos mil dos, que dio origen a la tesis XXXV/2002, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo: XVI, agosto de dos mil dos, pagina catorce, que a letra dice: 'PRESUNCIÓN DE INOCENCIA. EL PRINCIPIO RELATIVO SE CONTIENE DE MANERA IMPLÍCITA EN LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. [Se transcribe]'.--- En el caso particular, se estima que el numeral impugnado transgrede el texto del artículo 14 constitucional que prohíbe absolutamente la privación de derechos si no es mediante juicio en el que se demuestre la culpa del acusado, puesto que se priva de un derecho a un integrante de las fuerzas policiales por una presunción de culpabilidad.--- Ahora bien, la presunción de inocencia, además de constituir un criterio informador del ordenamiento procesal es ante todo un derecho fundamental que la Constitución reconoce y garantiza a todos.--- En efecto, ese Alto Tribunal ya ha determinado que el alcance de este postulado trasciende la órbita exclusiva del debido proceso, puesto que con su aplicación se garantiza la protección de otros derechos fundamentales que podrían resultar vulnerados como consecuencia de actuaciones penales o disciplinarias irregulares, como lo son la dignidad humana, la libertad, la honra y el buen nombre.--- Así pues, se ha establecido que el principio de presunción de***



*inocencia opera en situaciones extraprocesales y constituye el derecho a recibir la consideración y el trato de no autor o no partícipe en hechos de carácter delictivo o análogos a éstos y determina, por ende, el derecho a que no se apliquen las consecuencias o los efectos jurídicos anudados a hechos de tal naturaleza en las relaciones jurídicas de todo tipo.--- Así lo sostuvo la Segunda Sala de ese Alto Tribunal, en la tesis 2a. XXXV/2007, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXV, mayo de 2007, Página 1186, que a la letra dice: 'PRESUNCIÓN DE INOCENCIA. ALCANCES DE ESE PRINCIPIO CONSTITUCIONAL. [Se transcribe]'.--- De esta forma, no es posible tratar igual a un procesado y a un condenado, en un ámbito distinto al penal en tanto tiene una presunción iuris tantum de que es inocente hasta que se dicte una sentencia que diga lo contrario.--- La presunción de inocencia impide que aquél sobre quien pese una acusación se le atribuyan consecuencias que son propias de una persona a la que se tiene por autor de un delito o infracción en una sentencia firme.--- En estas condiciones, según el principio de presunción de inocencia los miembros de las instituciones policiales tienen a su favor la presunción constitucional de que no han cometido ningún delito mientras no se pruebe lo contrario en un juicio, por tanto, establecer como requisito de*

***permanencia el no estar sujeto a proceso penal, es contrario a tal principio, pues en tal circunstancia ya no se podría actualizar el certificado único policial y ello acarrearía la privación de su derecho a formar parte de las fuerzas policiales.--- El hecho de que se contemple como requisito de permanencia en los cuerpos policiales el no estar sujeto a proceso penal, equivale a prejuzgar sobre la responsabilidad penal de los miembros, teniéndolos por culpables, en clara violación al principio de presunción de inocencia.--- Sirve de apoyo a lo anterior, la tesis 2a. XLIII/2007, sustentada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXV, mayo de 2007, pagina 1185, que es del tenor literal siguiente: 'POLICÍA FEDERAL PREVENTIVA. EL REQUISITO DE NO SUJECCIÓN A PROCESO PENAL, PREVISTO EN EL ARTÍCULO 14, FRACCIÓN II, DE LA LEY RELATIVA, ES DE INGRESO Y NO DE PERMANENCIA PARA LOS MIEMBROS DE ESA CORPORACIÓN. [Se transcribe]'.--- Lo anterior resulta especialmente delicado, porque la naturaleza de las funciones que desempeñan es de alta exposición, y es muy factible que los miembros de las instituciones policiales se vean involucrados en un proceso penal cuando realizan el un uso legítimo de la fuerza publica, lo que puede acontecer en muy***

*diversas situaciones, de manera que resulta inconstitucional que se les separe de su cargo por ese hecho, sin que se haya determinado sobre su responsabilidad penal de manera definitiva, por lo que debe declararse la inconstitucionalidad del precepto impugnado.--- Por otra parte, en el precedente citado, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha considerado que el principio de presunción de inocencia permite la adopción de medidas cautelares en cuanto tienden a asegurar la eficacia del procedimiento y a evitar un grave e irreparable daño a las mismas partes o a la sociedad, con motivo de la tramitación de un proceso.--- Esto es posible, en virtud de que dichas medidas son instrumentales, es decir, están al servicio de la resolución final, y por tanto, son provisionales y atienden a criterios de necesidad, por lo que fenecen cuando se produce la sentencia que pone fin al proceso principal. En este marco se inscribe, por ejemplo, la suspensión temporal de los miembros sujetos a proceso, respecto de los cuales se tengan elementos para presumir que su actuación fue ilegal, por lo que debe separárseles en tanto se determina su responsabilidad penal.--- Lo que prohíbe definitivamente la presunción de inocencia es la privación definitiva de un derecho por una sospecha de culpabilidad, pues lo anterior haría inoperante el principio en comento que, como ya se dijo, se entiende implícito en el artículo 14*

*constitucional que prohíbe absolutamente la privación de derechos si no es mediante juicio en el que se demuestre la culpa del acusado. En otras palabras, la presunción de inocencia puede permitir la realización de actos de molestia sobre el procesado con fundamento en el artículo 16 constitucional, pero no de privación definitiva de su derecho.--- Por tanto, en la especie, el legislador puede purgar el vicio de constitucionalidad estableciendo medidas cautelares que permitan apartar de su cargo temporalmente a los elementos policiales que estén sujetos a proceso, y una vez que se determine su responsabilidad de manera definitiva, si se demuestra su inocencia, tengan la oportunidad de reintegrarse a la institución.--- VII. Consideraciones en relación con los efectos.--- Es importante señalar que el Ombudsman nacional pretende que la resolución de la presente acción de inconstitucionalidad no impida la instauración de una carrera policial, la profesionalización de los miembros de las instituciones policiales ni el cumplimiento del objeto de la certificación policial, sino que se cumpla con tales objetivos dentro del marco constitucional que nos rige.--- Es por eso, que se solicita al Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que declare la invalidez parcial de la porción normativa 'o que habiendo participado en dichos procesos, no hubiese obtenido el grado inmediato superior que le correspondería por*

**causas imputables a él'; contempla en el inciso a), fracción I del artículo 94 de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública.--- O bien, que delimite el alcance del término 'por causas imputables a él', realizando una interpretación conforme a la Constitución.--- Asimismo, se solicita la declaración de la invalidez de la porción normativa 'ni estar sujeto a proceso penal' contenida en la fracción V, del apartado B, del artículo 97, de la ley controvertida.--- Con la invalidez anterior los preceptos se leerían de la siguiente manera.---**

*'Artículo 94. La conclusión del servicio de un integrante es la terminación de su nombramiento o la cesación de sus efectos legales por las siguientes causas:--- I. Separación, por incumplimiento a cualquiera de los requisitos de permanencia, o cuando en los procesos de promoción concurren las siguientes circunstancias:--*

*- a) Si hubiere sido convocado a tres procesos consecutivos de promoción sin que haya participado en los mismos...'.---*

*'Artículo 97. La certificación tiene por objeto:-- A....--- B. Identificar los factores de riesgo que interfieran, repercutan o pongan en peligro el desempeño de las funciones policiales, con el fin de garantizar la calidad de los servicios, enfocándose a los siguientes aspectos de los integrantes de las Instituciones Policiales:--- V. Notoria buena conducta, no haber sido condenado por sentencia irrevocable por delito doloso, y no estar suspendido o inhabilitado, ni haber sido destituido por resolución firme como*

*servidor público, y...'.--- Con los efectos anteriores, se estaría conservando el ordenamiento jurídico con pleno respeto a los principios que rigen a los servidores públicos encargados de la seguridad pública, previstos en el artículo 21 constitucional, sin separar a los buenos elementos por el solo hecho de no conseguir un ascenso de categoría jerárquica, y continuarla cumpliéndose el objeto de la certificación, respetando el principio de presunción de inocencia, contenido en el artículo 14 constitucional, estando el legislador en posibilidad de reformar la ley e instituir medidas cautelares para apartar temporalmente de su cargo a los miembros de las instituciones policiales que se encuentren sujetos a proceso o por una desviación de los principios constitucionales que rigen a la policía, en tanto se determina su responsabilidad de manera definitiva”.*

**CUARTO.** Mediante proveído de tres de febrero de dos mil nueve el Presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la presente acción de inconstitucionalidad, a la que correspondió el número 23/2009 y, por razón de turno, designó al Ministro Sergio Salvador Aguirre Anguiano para que actuara como instructor en el procedimiento.

Por auto de cuatro de febrero de dos mil nueve el Ministro instructor admitió la acción relativa y ordenó dar vista al

Procurador General de la República para que formulara su pedimento correspondiente. Asimismo, requirió a las Cámaras de Diputados y Senadores, así como al Poder Ejecutivo Federal, para que rindieran su informe justificado.

**QUINTO.** El Presidente de la Mesa Directiva y representante legal de la Cámara de Diputados, al rendir su informe justificado manifestó:

I. Es infundada la pretensión del promovente en virtud de que existen causas que hacen improcedente la presente acción de inconstitucionalidad y, aunado a ello, el procedimiento legislativo por el cual se expidieron las normas generales impugnadas cumplió con los requisitos formales y procesales que disponen los artículos 71, 72 y 73 de la Constitución Federal y dichas normas se ajustan al texto de la Carta Magna, por lo que no son violatorias de los artículos 5º, 123, apartado B, fracción XIII, 14, párrafo segundo, 16, párrafo primero, 19, párrafo primero, 21, párrafo primero, y 102, apartado A, párrafo segundo, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

II. Esta Suprema Corte al resolver la diversa acción de inconstitucionalidad 12/2002, determinó los aspectos formal y material que debe comprender la constitucionalidad de una norma. Los preceptos impugnados son formal y materialmente constitucionales en virtud de que el procedimiento legislativo que dio origen a éstas se ajustó a la Constitución Federal, toda vez que la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, de acuerdo a su competencia y en ejercicio de sus facultades,

previstas en el artículo 73, fracciones XXIII y XXX, de la Carta Magna, expidió las normas impugnadas bajo el procedimiento legislativo previsto en los artículos 71 y 72 de la Constitución Federal.

III. El contenido de la norma general impugnada no contraviene ninguno de los preceptos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en virtud de que las manifestaciones vertidas por el promovente en su primer concepto de invalidez son improcedentes e infundadas, toda vez que, si bien, el artículo 5° Constitucional consagra el derecho de las personas a dedicarse a la profesión, industria, comercio o trabajo que les acomode, siempre y cuando este sea lícito; también lo es que ese derecho está limitado tratándose de los integrantes de las instituciones policiales, de conformidad con el artículo 123, apartado B, fracción XIII, de la Carta Magna, precepto del cual se desprende, por lo que hace al derecho al trabajo de los miembros de las instituciones policiales, que éstos deben regirse por sus propias leyes y podrán ser separados de sus cargos si no cumplen con los requisitos que señalan las leyes vigentes para permanecer en dichas instituciones, por tanto, se cumple lo previsto en el artículo 1° de la propia Constitución.

IV. El artículo 94 de la Ley General del Sistema de Seguridad Pública establece una serie de hipótesis para la conclusión del servicio de los integrantes de los cuerpos policiales, o sea, de la terminación de su nombramiento o cesación de sus efectos, siendo la causal que interesa la prevista en la fracción I, inciso a), de la Ley citada, en la que se distinguen



dos supuestos: 1. Que habiendo sido convocado el miembro de la institución policial, a tres procesos consecutivos de promoción, no haya participado en los mismos, y b) Que habiendo participado en dichos procesos, no hubiese obtenido el grado inmediato superior que le correspondería por causas imputables a él. Es el último de los supuestos descritos en dicha porción normativa, el que manifiesta expresamente el actor en su escrito de demanda y, en sentido contrario, dicho supuesto se puede interpretar respecto a que si no existe causa imputable al integrante del cuerpo policial, por la cual no haya obtenido el grado contiguo, no podrá ser separado de su cargo; es decir, que un elemento no será separado de su cargo sólo por el hecho de no haber obtenido un grado a que se refiere el proceso de promoción.

Aunado a lo anterior, el artículo 88 de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, indica que la permanencia es el resultado del cumplimiento constante de los requisitos establecidos en la Ley para continuar en el servicio activo de las instituciones policiales, ya que dada la naturaleza e importancia de la función policial, las exigencias deben atender a la mayor profesionalización de sus elementos de seguridad.

Que la regulación de los requisitos de permanencia es una de las bases mínimas a que se encuentra sujeto el Sistema Nacional de Seguridad Pública, por ende, es justificable que el legislador haya establecido como requisito la participación de los elementos en procesos de promoción a fin de ser congruente con el principio rector del profesionalismo, sin olvidar el bien jurídico tutelado, consistente en dar seguridad pública a la ciudadanía.

En tal virtud, no puede argumentarse que el término “causas imputables” cause incertidumbre, pues dicha disposición no puede interpretarse en forma aislada, además que es obvio que las causas objetivas previstas en las disposiciones que al efecto se apliquen, por lo que no se está en presencia de una disposición que pudiese dar lugar a actuaciones arbitrarias, dado que como es sabido la Ley General del Sistema de Seguridad Pública, es un ordenamiento expedido recientemente, por lo que se perfeccionará y complementará con las disposiciones que al efecto se expidan, como son las relativas a los reglamentos y demás lineamientos que para el caso sean aplicables, como se desprende de los artículos transitorios del citado ordenamiento legal.

Por lo anterior, resulta evidente que los argumentos del Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos son infundados e imprecisos, pues el artículo 94, fracción I, inciso a), de la Ley General del Sistema de Seguridad Pública, publicada en el Diario Oficial de la Federación el dos de enero de dos mil nueve, no conculca los artículos 5º, 14 y 123, apartado B, fracción XIII, de la Constitución Federal, por lo cual esta Suprema Corte de Justicia de la Nación debe reconocer su validez.

V. El Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en su segundo concepto de invalidez argumenta que el artículo 97, apartado B, fracción V, de la Ley General del Sistema de Seguridad Pública, contraviene el principio de presunción de inocencia previsto implícitamente en los artículos 14, párrafo

segundo, 16, párrafo primero, 19, párrafo primero, 21, párrafo primero y 102, apartado A, párrafo segundo, todos de la Constitución Federal.

Son infundadas e improcedentes las manifestaciones del promovente ya que ese precepto se encuentra apegado a la Carta Magna, toda vez que está plenamente fundamentada en diversas disposiciones constitucionales, señalando que dicha ley tiene como objetivo establecer las bases para dignificar las labores de los cuerpos policiacos y recuperar la confianza de la ciudadanía en sus instituciones, abatiendo con ello de manera eficiente el índice delictivo e implementar un Sistema Nacional de Seguridad Pública mas eficiente y que de lugar a una mejor coordinación entre los tres poderes de gobierno.

Que no puede estimarse que dicho precepto sea violatorio del principio de presunción de inocencia, toda vez que sin lugar a duda, la aplicación de este precepto legal, tiene por objeto fijar las obligaciones y sanciones de los integrantes de las instituciones de seguridad pública con el propósito de alcanzar el debido cumplimiento de los principios constitucionales de legalidad, objetividad, eficiencia y honradez en el adecuado cumplimiento de las funciones que les son propias a los servidores públicos encargados de vigilar la seguridad pública de los ciudadanos.

Además, existe contradicción por parte del promovente, toda vez que por un lado, admite que toda ley secundaria debe estar ajustada a las disposiciones establecidas en nuestra Carta Magna; luego, no es posible admitir que la Ley General del

Sistema de Seguridad Pública, sea inconstitucional, máxime que el citado ordenamiento tiene su fundamento en los artículos 21 y 73, fracción XXIII, de la Constitución Federal.

Asimismo, señala que si bien es cierto, el principio de amplio reconocimiento tanto en derecho internacional como nacional, consagra la presunción legal de todo imputado para ser considerado inocente hasta que se pruebe su responsabilidad en un debido proceso, mediante sentencia firme debidamente motivada, también lo es que la Ley establece únicamente los requisitos de permanencia en el servicio activo de las instituciones policiales para el efecto de mantener actualizado el certificado único policial, requisitos éstos que resultan por demás indispensables para garantizar los principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez que regirán las actuaciones de las instituciones policiales y que de ninguna manera están prejuzgando respecto de la supuesta culpabilidad de la persona, tal como erróneamente lo pretende hacer valer el promovente.

Por otra parte, indica que no le asiste la razón al actor en el sentido de que los artículos de mérito privan de sus derechos, de manera definitiva, a los elementos de la policía, pues solamente se les causa un acto de molestia y, por ende, no requiere del cumplimiento de las formalidades establecidas en el artículo 14 constitucional, es decir, el respeto a las formalidades esenciales del procedimiento.

De lo anterior se infiere que los planteamientos de la parte actora promovente no acreditan la existencia de la violación al

principio de presunción de inocencia establecido en nuestra Carta Magna, ya que en todo momento, el legislador, en ejercicio de la potestad constitucional establecida en los artículos 21 y 73, fracción XXIII, tiene la facultad de imponer términos, condiciones y demás requisitos para obtener la certificación y así permanecer en la institución policial, con el objeto de que dichos miembros garanticen plena seguridad a la sociedad, reafirmando la confianza en el sistema de seguridad nacional.

**SEXTO.** Por su parte, el Presidente de la Mesa Directiva del Senado de la República, al rendir su informe justificado expresó:

I. Los artículos 94, fracción I, inciso a), y 97, apartado B, fracción V, ambos de la Ley General del Sistema de Seguridad Pública, son constitucionales, toda vez que el acto legislativo que las creó se ajusta a los procedimientos que la Carta Magna regula para su creación jurídica dentro del Estado Mexicano, pues fueron expedidos bajo el procedimiento previsto en los artículos 70, 71 y 72 de la Constitución Federal, además de que se expidió la normatividad de acuerdo a la competencia y en ejercicio de las facultades y atribuciones constitucionales derivadas de los artículos 73, fracción XIII, en relación con el 21 y 123, apartado B, fracción XIII, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. De lo anterior, se concluye que las normas impugnadas tienen plena validez al ser creadas bajo los lineamientos que la propia Constitución Federal marca.

De lo anterior se desprende que el Poder Legislativo, fundó y motivó correctamente la norma impugnada toda vez que tiene

facultades para regular la norma impugnada y existen relaciones sociales que reclaman ser jurídicamente reguladas, en tal sentido, la creación de supuestos para la permanencia dentro de las instituciones policiales y su certificación corresponde a las necesidades de cada sociedad de establecer medidas tendentes a elevar la calidad y profesionalismo de los cuerpos policíacos e incidir en los niveles de criminalidad, encaminadas a contrarrestar conductas altamente reprochables por suma gravedad o afectación a los bienes jurídicos protegidos conforme a los criterios de la sociedad.

II. El artículo 94, fracción I, inciso a), de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública es acorde a los principios de la Constitución Federal, por lo que no vulnera los derechos fundamentales consagrados en los artículos 5° y 123, apartado B, fracción XIII, de la Carta Magna. Es así, porque el derecho a la libertad de trabajo no es absoluto y el legislador puede válidamente intervenir en los derechos fundamentales, sin que signifique violación a la norma fundamental.

De esta manera, el análisis constitucional no debe centrarse en si el legislador limita racionalmente o no el derecho fundamental consistente en la libertad de trabajo, ya que esa limitante es propia de la Constitución. Que además la Ley impugnada conlleva un fin legítimo, en virtud de que el objeto propuesto por la legislación es la seguridad pública, que a la vez es un fin constitucional y, por tanto, fin legítimo.

La norma impugnada al regular la permanencia de los miembros de las instituciones policiales pretende alcanzar fines constitucionales, buscando reglas y procesos para asegurar que los miembros de las corporaciones policiales tengan el perfil adecuado y se eleve la profesionalización y la vocación de servicio para cumplir con la misión importante del Estado de garantizar la seguridad pública de los gobernados.

Respecto al subprincipio de proporcionalidad en sentido estricto, este señala que los beneficios obtenidos con el fin legislativo justifica la intensidad de las medidas adoptadas. En este sentido, la legislación no es grave para los integrantes de las instituciones policiales ya que tienen tres oportunidades para participar en las convocatorias de promoción.

Por otra parte, no se puede exigir al legislador que en cada uno de los ordenamientos defina los vocablos utilizados, y en el caso, el precepto impugnado establece claramente el supuesto que da motivo a la separación de las instituciones policiales, cuando en los procesos de promoción no se obtenga el grado inmediato superior por causas imputables al concursante, por lo que no existe vaguedad, ambigüedad, confusión, ni contradicción.

III. En relación con el artículo 97, apartado B, fracción V, de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, es infundado el argumento del accionante, pues la intención del legislador fue a cualquier presunción de riesgo en el desempeño de las actividades de seguridad pública, no se le expedirá el certificado que le permita la permanencia en la institución policial;

de esta manera, la intención fue la de reconstruir una cultura de la prevención de las responsabilidades penales y administrativas en la que podrían incurrir los policías o los agentes que pudieran tener un alto impacto en la sociedad y en el Estado de Derecho.

**SÉPTIMO.** El Consejero Jurídico Ejecutivo Federal, en representación del Presidente de la República, al rendir su informe justificado indicó:

I. Que el artículo 94, fracción I, inciso a), de la Ley General del Sistema de Seguridad Pública, no viola lo dispuesto en los artículos 5°, 14 y 123, apartado B, fracción XIII, de la Constitución Federal, toda vez que no obtener una promoción no es causa suficiente para separar del servicio a uno de sus integrantes, conclusión que es inexacta y carente de sustento, porque de la lectura de los preceptos impugnados se advierte que para que proceda la separación de un elemento del servicio profesional de carrera policial, por un lado, es el incumplimiento de los requisitos de permanencia, y por otro, que durante los procedimientos de promoción no participe en tres procesos consecutivos, o bien, que participando en ellos no logre obtener el ascenso correspondiente, pero además, deberá concurrir que el interesado haya alcanzado la edad límite y que no tenga méritos suficientes para lograr su permanencia. Por lo anterior, es claro que en la separación de un integrante del servicio durante los procedimientos de promoción, deben concurrir los requisitos citados con antelación y no sólo el relativo a la obtención del grado inmediato superior.



Que en caso de que este Alto Tribunal procediera a declarar la invalidez de la porción normativa en comento, generaría en forma automática hipótesis normativas no previstas por el legislador, esto es, el elemento policial podrá ser separado del cargo si, conjuntamente con otros supuestos, en los procedimientos de promoción no obtiene en tres intentos el ascenso correspondiente, o bien, si no participa en ellos, independientemente de que las causas sean atribuibles al interesado o a un tercero.

En todo caso, las causas que sean imputables a él, reducen la posibilidad de una cláusula abierta, pues obliga a las instituciones policiales a fundar y motivar las causas que les son imputables al sustentante, por lo que la referida porción normativa, en sí misma, no es inconstitucional.

II. Asimismo, el artículo 97, apartado B, fracción V, de la Ley General del Sistema de Seguridad Pública, no contraviene el principio constitucional implícito de presunción de inocencia, pues el requisito de no estar sujeto a un proceso penal, se refiere al proceso de certificación para el ingreso y no al de certificación para la permanencia o la promoción.

Los argumentos vertidos por el promovente sobre este tópico, son infundados, pues parten de una interpretación errónea de las disposiciones de la Ley, porque la certificación es un procedimiento a través del cual el centro de control de confianza verifica que la persona que esté interesada en ingresar al servicio, cumpla con los requisitos establecidos en la propia ley, o bien,

que el integrante que esté en aptitudes de obtener la promoción cumpla con las disposiciones relativas a la permanencia en el servicio y, que en este sentido, la certificación tiene por objeto reconocer aptitudes e identificar factores de riesgo que permitan a los entes encargados de la seguridad pública determinar si una persona debe ingresar, permanecer o ser removida en el servicio.

Que el supuesto de la exigencia relativa a que un integrante de la policía no hubiese estado sujeto a proceso penal, se traduce en una medida que busca prevenir un daño irreparable a la sociedad en el rubro específico de la seguridad pública, pues busca garantizar que toda persona que desee ingresar al servicio profesional de carrera policial, cumpla con un perfil ético idóneo para el desempeño de la función.

Por otra parte, en lo relativo a los requisitos de permanencia contemplados en el artículo 88, apartado B, fracción I, de la Ley General, se reitera el requisito de notoria buena conducta, no haber sido condenado por sentencia irrevocable por delito doloso, y se omite el relativo a estar sujeto a proceso penal, lo anterior, toda vez que dicho requisito debe observarse exclusivamente para el ingreso al servicio de carrera policial, de lo contrario, se estaría vulnerando el principio de presunción de inocencia, pues la consecuencia inmediata sería su separación del cargo, privándolo de los derechos que le otorga la Constitución Federal. Por tanto, el precepto impugnado no prevé un supuesto de pérdida definitiva de derechos, pues el numeral hace referencia en términos generales a los procedimientos de certificación de ingreso, permanencia y promoción.

Que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos obliga a los elementos policiales a conducirse bajo los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos, en virtud de las funciones que realizan, e impone a las instituciones de seguridad pública la obligación de evaluar y certificar a sus integrantes.

Que para la permanencia en el servicio activo, es requisito indispensable que únicamente perduren en las instituciones policiales, los servidores públicos que cumplan de manera escrupulosa con la ley, para recuperar la credibilidad en las instituciones; de manera que la Constitución Federal ha dotado de mayores facultades a las instituciones policiales y ante estas nuevas responsabilidades, sus integrantes deben distinguirse por cumplir con la ley y con su deber de manera irreprochable, de no ser así, se deberán implementar mecanismos eficaces y suficientes para erradicar de los cuerpos de seguridad a los elementos que no se ajusten al mandato constitucional, ya que de lo contrario, difícilmente se podrá exigir que los encargados de la seguridad sean dignos merecedores de confianza.

**OCTAVO.** Por su parte, el Procurador General de la República al emitir su opinión sobre las normas impugnadas en la presente acción de inconstitucionalidad, solicitó a este Alto Tribunal, que se declarara la validez de los preceptos impugnados de la Ley General del Sistema de Seguridad Pública.

Una vez cerrado el periodo de alegatos, se declaró cerrada la instrucción en fecha diecisiete de marzo de dos mil nueve, y se puso el expediente en estado de resolución para formular el proyecto correspondiente.

### CONSIDERANDO:

**PRIMERO. Competencia.** Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente acción de inconstitucionalidad de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, toda vez que el Presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos plantea la posible contradicción entre los artículos 94, fracción I, inciso a), y 97, apartado B, fracción V, de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública y la Constitución Federal.

**SEGUNDO. Oportunidad.** En primer lugar se analizará si la acción de inconstitucionalidad fue presentada en tiempo.

De conformidad con el numeral 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,<sup>1</sup> el cómputo del plazo de treinta días naturales para ejercitar la acción de

---

<sup>1</sup> “Artículo 60. El plazo para ejercitar la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha en que la ley o tratado internacional impugnado sean publicados en el correspondiente medio oficial. Si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente.  
En materia electoral, para el cómputo de los plazos todos los días son hábiles.”

inconstitucionalidad debe correr a partir del día siguiente al en que se publicó en el medio de difusión oficial la norma impugnada.

Asimismo, conforme al criterio sostenido por este Pleno en la sesión de cuatro de mayo de dos mil seis, derivado de la acción de inconstitucionalidad 25/2004, las acciones podrán ejercerse dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma, acorde con lo dispuesto por el segundo párrafo, de la fracción II, del artículo 105 Constitucional, por lo que se abandonó el criterio sostenido por el propio Pleno en la sesión de veintisiete de octubre de dos mil cinco, derivado de la acción de inconstitucionalidad 21/2005.

Ahora bien, el Decreto por el que se promulgaron los preceptos impugnados fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el dos de enero de dos mil nueve, por tanto, el plazo para ejercer esta vía inició el tres del mismo mes, para concluir el tres de febrero siguiente, de conformidad con el artículo 60 antes referido, toda vez que el último día del plazo: uno de febrero, fue inhábil por ser domingo, mientras que el día dos de ese mes, fue inhábil en términos del punto primero, inciso c), del Acuerdo número 2/2006, de treinta de enero de dos mil seis, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación relativo a la determinación de los días inhábiles y los de descanso, en relación con el numeral 74, fracción II, de la Ley Federal del Trabajo.

Por tal razón, toda vez que el oficio de la acción de inconstitucionalidad se recibió en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal el treinta de

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 23/2009.**

enero de dos mil nueve, según se advierte del sello de recepción que obra al reverso de la foja 38 de autos, es evidente que su presentación fue oportuna. Lo anterior se ilustra en el calendario siguiente:

Enero de 2009						
Domingo	Lunes	Martes	Miércoles	Jueves	Viernes	Sábado
				1	<b>2</b>	<b>3</b>
<b>4</b>	<b>5</b>	<b>6</b>	<b>7</b>	<b>8</b>	<b>9</b>	<b>10</b>
<b>11</b>	<b>12</b>	<b>13</b>	<b>14</b>	<b>15</b>	<b>16</b>	<b>17</b>
<b>18</b>	<b>19</b>	<b>20</b>	<b>21</b>	<b>22</b>	<b>23</b>	<b>24</b>
<b>25</b>	<b>26</b>	<b>27</b>	<b>28</b>	<b>29</b>	<b>30</b>	<b>31</b>

Febrero 2009						
Domingo	Lunes	Martes	Miércoles	Jueves	Viernes	Sábado
<b>1</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	4	5	6	7
8	9	10	11	12	13	14
15	16	17	18	19	20	21
22	23	24	25	26	27	28

**TERCERO. Legitimación.** A continuación se procede al examen de la legitimación del promovente, por ser presupuesto indispensable para el ejercicio de la acción.

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos puede ejercer la acción de inconstitucionalidad, entre otras normas, contra leyes de carácter federal, conforme al artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.<sup>2</sup>

<sup>2</sup> “Artículo 105. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

[...]

II. De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución.

A su vez, las partes deben comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos, según lo establece el artículo 59, en relación con el diverso 11, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional.<sup>3</sup>

En el caso, suscribe la demanda José Luis Soberanes Fernández, en su carácter de Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, que acredita con la constancia del acuerdo de la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión por el que se le designa como tal, publicado en el Diario Oficial de la Federación de nueve de noviembre de dos mil cuatro.

De ahí que al corresponder al Presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, su representación legal,<sup>4</sup> está acreditada la legitimado para ejercer la presente acción.

Es ilustrativa la jurisprudencia P./J. 7/2007, emitida por el Pleno de este Máximo Tribunal:

---

Las acciones de inconstitucionalidad podrán ejercitarse, dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma, por:

[...]

g). La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos consagrados en esta Constitución. Así mismo los organismos de protección de los derechos humanos equivalentes en los estados de la República, en contra de leyes expedidas por las legislaturas locales y la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, en contra de leyes emitidas por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal”.

<sup>3</sup> “Artículo 59. En las acciones de inconstitucionalidad se aplicarán en todo aquello que no se encuentre previsto en este Título, en lo conducente, las disposiciones contenidas en el Título II”.

“Artículo 11. El actor, el demandado y, en su caso, el tercero interesado deberán comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos. En todo caso, se presumirá que quien comparezca a juicio goza de la representación legal y cuenta con la capacidad para hacerlo, salvo prueba en contrario”.

<sup>4</sup> Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos: “Artículo 15. El Presidente de la Comisión Nacional tendrá las siguientes facultades y obligaciones:

I. Ejercer la representación legal de la Comisión Nacional”.

Reglamento Interno: “Artículo 18. La Presidencia es el órgano ejecutivo de la Comisión Nacional. Está a cargo de un presidente, al cual le corresponde ejercer, de acuerdo con lo establecido en la Ley, las funciones directivas de la Comisión Nacional y su representación legal”.

**“ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. QUIÉNES SE ENCUENTRAN LEGITIMADOS PARA PROMOVERLA ATENDIENDO AL ÁMBITO DE LA NORMA IMPUGNADA. La fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece de manera limitativa y expresa quiénes son los sujetos legitimados para promover una acción de inconstitucionalidad; sin embargo, no todos ellos pueden plantear ese medio de control constitucional contra cualquier ley, sino que su legitimación varía en función del ámbito de la norma que pretende impugnarse, es decir, si se trata de leyes federales, locales, del Distrito Federal o de tratados internacionales. Así, tratándose de la impugnación de leyes federales, están legitimados: 1. El 33% de los Diputados del Congreso de la Unión; 2. El 33% de los Senadores del Congreso de la Unión; 3. El Procurador General de la República; 4. Los partidos políticos con registro federal, si se trata de leyes de naturaleza electoral; y 5. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, si se trata de leyes que vulneren los derechos humanos consagrados en la Constitución Federal. Por su parte, contra leyes locales están legitimados: 1. El 33% de los Diputados de la Legislatura Local que corresponda; 2. El Procurador General de la República; 3. Los partidos políticos con registro federal o aquellos que sólo tengan registro en el**



***Estado de que se trate, siempre y cuando se impugne una ley electoral; y 4. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos y los órganos estatales protectores de derechos humanos, si se trata de leyes que vulneren los derechos humanos consagrados en la Constitución Federal. Cuando la impugnación verse contra leyes del Distrito Federal, tendrán legitimación: 1. El 33% de los integrantes de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal; 2. El Procurador General de la República; 3. Los partidos políticos con registro federal o aquellos que sólo tengan registro ante el Instituto Electoral del Distrito Federal, siempre que se trate de la impugnación de una ley electoral; y 4. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos y la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, cuando se trate de leyes que vulneren los consagrados en la Constitución Federal. Finalmente, tratándose de tratados internacionales, pueden impugnarlos: 1. El 33% de los Senadores del Congreso de la Unión; 2. El Procurador General de la República; y 3. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, si se trata de un tratado internacional que vulnere los derechos humanos consagrados en la Constitución Federal”.***<sup>5</sup>

---

<sup>5</sup> Novena Época. No. Registro: 172641. Instancia: Pleno. Jurisprudencia. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. XXV, Mayo de 2007. Materia(s): Constitucional, Tesis: P./J. 7/2007. Página: 1513.

**CUARTO. Causas de improcedencia.** El Presidente de la Mesa Directiva y representante legal de la Cámara de Diputados, sostiene que la presente acción de inconstitucionalidad es improcedente toda vez que *“el procedimiento legislativo por el cual se expidieron las normas generales impugnadas, cumplió con los requisitos formales y procesales que disponen los artículos 71, 72 y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y dichas normas se ajustan al texto de la Ley Fundamental por lo que no resultan violatorias de los artículos 5°, 123, apartado B, fracción XIII, y 14, párrafo segundo, 16, párrafo primero, 19, párrafo primero, 21, párrafo primero, y 102, apartado A, párrafo segundo de la Constitución Federal”*.

Carece de sustento su argumento de que se cumplió con las disposiciones jurídicas relativas al proceso legislativo, pues no se hace valer una auténtica causa de improcedencia, ya que la inejercitabilidad de la acción no depende de que cumpla con las obligaciones que le imponen las disposiciones regulatorias de sus atribuciones, y por tanto, su alegato no encuentra cabida en alguna de las causales previstas por el artículo 19 de la ley reglamentaria de la materia, al cual remite el diverso artículo 65 del mismo ordenamiento, en materia de acciones de inconstitucionalidad.<sup>6</sup>

---

<sup>6</sup> “Artículo 65. En las acciones de inconstitucionalidad, el ministro instructor de acuerdo al artículo 25, podrá aplicar las causales de improcedencia establecidas en el artículo 19 de esta ley, con excepción de su fracción II respecto de leyes electorales, así como las causales de sobreseimiento a que se refieren las fracciones II y III del artículo 20.

Las causales previstas en las fracciones III y IV del artículo 19 sólo podrán aplicarse cuando los supuestos contemplados en éstas se presenten respecto de otra acción de inconstitucionalidad.”

“Artículo 19. Las controversias constitucionales son improcedentes:

I. Contra decisiones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación;

II. Contra normas generales o actos en materia electoral;

III. Contra normas generales o actos que sean materia de una controversia pendiente de resolver, siempre que exista identidad de partes, normas generales o actos y conceptos de invalidez;

Por otro lado, de igual forma es infundada la alegación de que los artículos impugnados no contravienen ningún precepto de la Constitución Federal, porque esa cuestión constituye, precisamente, el estudio de fondo, por lo que no se relaciona con las causas de improcedencia.

Sirve de apoyo la tesis de jurisprudencia P./J. 36/2004, pronunciada por el Pleno de este Alto Tribunal, de rubro y texto:

***“ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE. La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que las causales de improcedencia propuestas en los juicios de amparo deben ser claras e inobjetables, de lo que se desprende que si en una acción de inconstitucionalidad se hace valer una causal que involucra una argumentación íntimamente relacionada con el fondo del negocio, debe desestimarse y, de no operar otro motivo de***

---

IV. Contra normas generales o actos que hubieren sido materia de una ejecutoria dictada en otra controversia, o contra las resoluciones dictadas con motivo de su ejecución, siempre que exista identidad de partes, normas generales o actos y conceptos de invalidez, en los casos a que se refiere el artículo 105, fracción I, último párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

V. Cuando hayan cesado los efectos de la norma general o acto materia de la controversia;

VI. Cuando no se haya agotado la vía legalmente prevista para la solución del propio conflicto;

VII. Cuando la demanda se presentare fuera de los plazos previstos en el artículo 21, y

VIII. En los demás casos en que la improcedencia resulte de alguna disposición de esta ley.

En todo caso, las causales de improcedencia deberán examinarse de oficio.”

***improcedencia estudiar los conceptos de invalidez”.***<sup>7</sup>

En vista de que no se hace valer una verdadera causal de improcedencia, ni este Alto Tribunal advierte que se actualice alguna, procede emprender el estudio de los conceptos de invalidez.

**QUINTO. Análisis de la constitucionalidad del artículo 94, fracción I, inciso a), de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública.**

El Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en su primer concepto de invalidez, considera inconstitucional el artículo 94, fracción I, inciso a), de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, cuyo texto, y el de los incisos b) y c), es el siguiente:

***“Artículo 94. La conclusión del servicio de un integrante es la terminación de su nombramiento o la cesación de sus efectos legales por las siguientes causas:***

***I. Separación, por incumplimiento a cualquiera de los requisitos de permanencia, o cuando en los procesos de promoción concurren las siguientes circunstancias:***

---

<sup>7</sup> Novena Época. No. Registro: 181395. Instancia: Pleno. Jurisprudencia. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. XIX, Junio de 2004. Materia(s): Constitucional. Tesis: P./J. 36/2004. Página: 865.

- a) Si hubiere sido convocado a tres procesos consecutivos de promoción sin que haya participado en los mismos, o que habiendo participado en dichos procesos, no hubiese obtenido el grado inmediato superior que le correspondería por causas imputables a él;**
- b) Que haya alcanzado la edad máxima correspondiente a su jerarquía, de acuerdo con lo establecido en las disposiciones aplicables, y**
- c) Que del expediente del integrante no se desprendan méritos suficientes a juicio de las Comisiones para conservar su permanencia”.**

El promovente plantea que dicho dispositivo transgrede los artículos 5º, 14 y 123, apartado B, fracción XIII, de la Constitución Federal, en virtud de que estima que el hecho de que se considere suficiente para la conclusión del servicio de un integrante la concurrencia de la convocatoria a tres procesos consecutivos de promoción sin que haya participado en los mismos o que, habiendo participado en dichos procesos, no hubiese obtenido el grado inmediato superior que le correspondería por causas imputables a él, constituye una restricción desproporcional a los derechos laborales de los sujetos receptores de la norma, además de generar incertidumbre jurídica.

Las aludidas disposiciones constitucionales, en lo que interesa, establecen:

***“Artículo 5. A ninguna persona podrá impedirse que se dedique a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode, siendo lícitos. El ejercicio de esta libertad sólo podrá vedarse por determinación judicial, cuando se ataquen los derechos de tercero o por resolución gubernativa dictada en los términos que marque la ley, cuando se ofendan los derechos de la sociedad. Nadie puede ser privado del producto de su trabajo, sino por resolución judicial.***

***(...)”***

***“Artículo 14. A ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna.***

***Nadie podrá ser privado 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.***

***(...)”***

***“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 las bases siguientes, deberá expedir leyes sobre el trabajo, las cuales regirán:***

***(...)”***

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

***(...)***

***XIII. Los militares, marinos, personal del servicio exterior, agentes del ministerio público, peritos y miembros de las instituciones policiales, se regirán por sus propias leyes.***

***Los agentes del ministerio público, los peritos y los miembros de las instituciones policiales de la federación, el Distrito Federal, los estados y los municipios, podrán ser separados de sus cargos si no cumplen con los requisitos que las leyes vigentes en el momento del acto señalen para permanecer en dichas instituciones, o removidos por incurrir en responsabilidad en el desempeño de sus funciones. Si la autoridad jurisdiccional resolviere que la separación, remoción, baja, cese o cualquier otra forma de terminación del servicio fue injustificada, el Estado sólo estará obligado a pagar la indemnización y demás prestaciones a que tenga derecho, sin que, en ningún caso, proceda su reincorporación al servicio, cualquiera que sea el resultado del juicio o medio de defensa que se hubiere promovido.***

***(...)”***

De la lectura de los artículos transcritos se advierte que la Constitución Federal otorga a los gobernados las garantías de libre ocupación o libertad de trabajo y de certeza y audiencia, así

como que los miembros de las instituciones policiales se registrarán por sus propias leyes y podrán ser separados de sus cargos si no cumplen con los requisitos que las leyes vigentes en el momento del acto señalen para permanecer en dichas instituciones.

Destaca, entonces, un régimen especial para los militares, marinos, cuerpos de seguridad y personal del servicio exterior, pues si bien, en un principio, la relación entre el Estado y sus empleados debe equipararse a una relación laboral, dichos sectores se encuentran excluidos de tal equiparación, por lo que debe considerarse que los gobernados que presten sus servicios en dichas áreas, tienen una relación de carácter administrativo y no laboral, de ahí que deban regirse por leyes y reglamentos de igual naturaleza.

Resulta ilustrativa a este respecto, la tesis P./J. 24/95, sustentada por este Tribunal en Pleno, que es del tenor literal siguiente:

***“POLICÍAS MUNICIPALES Y JUDICIALES AL SERVICIO DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MÉXICO Y DE SUS MUNICIPIOS. SU RELACIÓN JURÍDICA ES DE NATURALEZA ADMINISTRATIVA. La relación Estado-empleado fue, en principio, de naturaleza administrativa, pero en derecho positivo mexicano, en beneficio y protección de los empleados, ha transformado la naturaleza de dicha relación, equiparándola a una de carácter laboral y ha considerado al Estado como un patrón***



**sui generis. Sin embargo, de dicho tratamiento general se encuentran excluidos cuatro grupos, a saber: los militares, los marinos, los cuerpos de seguridad pública y el personal del servicio exterior, para los cuales la relación sigue siendo de orden administrativo y, el Estado, autoridad. Por tanto, si los miembros de la policía municipal o judicial del Estado de México, constituyen un cuerpo de seguridad pública, están excluidos por la fracción XIII Apartado B del artículo 123, en relación con los artículos 115, fracción VIII, segundo párrafo y 116, fracción V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de la determinación jurídica que considera la relación del servicio asimilada a la de trabajo y al Estado equiparado a un patrón, de donde se concluye que la relación que guardan con el gobierno del Estado o del Municipio, es de naturaleza administrativa y se rige por las normas también administrativas de la ley y reglamentos que les correspondan y que, por lo tanto, las determinaciones que dichas entidades tomen en torno a ésta no constituyen actos de particulares, sino de una autoridad, que en el caso particular referente a la orden de baja del servicio, hace procedente el juicio de amparo ante el juez de Distrito”.**<sup>8</sup>

---

<sup>8</sup> No. Registro: 200,322. Jurisprudencia Materia: Administrativa. Novena Época. Instancia: Pleno. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. II, Septiembre de 1995. Tesis: P./J. 24/95. Página: 43.

Por su parte, respecto de los miembros de las corporaciones policíacas, la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública establece, en su Capítulo II, denominado “De la carrera policial y de la profesionalización”, lo siguiente:

***“Artículo 85.- La carrera policial comprende el grado policial, la antigüedad, las insignias, condecoraciones, estímulos y reconocimientos obtenidos, el resultado de los procesos de promoción, así como el registro de las correcciones disciplinarias y sanciones que, en su caso, haya acumulado el integrante. Se regirá por las normas mínimas siguientes:***

***I. Las Instituciones Policiales deberán consultar los antecedentes de cualquier aspirante en el Registro Nacional antes de que se autorice su ingreso a las mismas;***

***II. Todo aspirante deberá tramitar, obtener y mantener actualizado el Certificado Único Policial, que expedirá el centro de control de confianza respectivo;***

***III. Ninguna persona podrá ingresar a las Instituciones Policiales si no ha sido debidamente certificado y registrado en el Sistema;***

***IV. Sólo ingresarán y permanecerán en las Instituciones Policiales, aquellos aspirantes e integrantes que cursen y aprueben los programas de formación, capacitación y profesionalización;***

**V. La permanencia de los integrantes en las Instituciones Policiales está condicionada al cumplimiento de los requisitos que determine la Ley;**

**VI. Los méritos de los integrantes de las Instituciones Policiales serán evaluados por las instancias encargadas de determinar las promociones y verificar que se cumplan los requisitos de permanencia, señaladas en las leyes respectivas;**

**VII. Para la promoción de los integrantes de las Instituciones Policiales se deberán considerar, por lo menos, los resultados obtenidos en los programas de profesionalización, los méritos demostrados en el desempeño de sus funciones y sus aptitudes de mando y liderazgo;**

**VIII. Se determinará un régimen de estímulos y previsión social que corresponda a las funciones de los integrantes de las Instituciones Policiales;**

**IX. Los integrantes podrán ser cambiados de adscripción, con base en las necesidades del servicio;**

**X. El cambio de un integrante de un área operativa a otra de distinta especialidad, sólo podrá ser autorizado por la instancia que señale la ley de la materia, y**

**XI. Las instancias establecerán los procedimientos relativos a cada una de las etapas de la Carrera Policial.**

**La Carrera Policial es independiente de los nombramientos para desempeñar cargos administrativos o de dirección que el integrante lleve a desempeñar en las Instituciones Policiales. En ningún caso habrá inamovilidad en los cargos administrativos y de dirección.**

**En términos de las disposiciones aplicables, los titulares de las Instituciones Policiales podrán designar a los integrantes en cargos administrativos o de dirección de la estructura orgánica de las instituciones a su cargo; asimismo, podrán relevarlos libremente, respetando su grado policial y derechos inherentes a la Carrera Policial.”**

**“Artículo 88.- La permanencia es el resultado del cumplimiento constante de los requisitos establecidos en la presente Ley para continuar en el servicio activo de las Instituciones Policiales. Son requisitos de ingreso y permanencia en las Instituciones Policiales, los siguientes:**

**A. De Ingreso:**

**(...)**

**B. De Permanencia:**

**I. Ser de notoria buena conducta, no haber sido condenado por sentencia irrevocable por delito doloso;**

**II. Mantener actualizado su Certificado Único Policial;**

**III. No superar la edad máxima de retiro que establezcan las disposiciones aplicables;**

**IV. Acreditar que ha concluido, al menos, los estudios siguientes:**

**a) En el caso de integrantes de las áreas de investigación, enseñanza superior, equivalente u homologación por desempeño, a partir de bachillerato;**

**b) Tratándose de integrantes de las áreas de prevención, enseñanza media superior o equivalente;**

**c) En caso de integrantes de las áreas de reacción, los estudios correspondientes a la enseñanza media básica;**

**V. Aprobar los cursos de formación, capacitación y profesionalización;**

**VI. Aprobar los procesos de evaluación de control de confianza;**

**VII. Aprobar las evaluaciones del desempeño;**

**VIII. Participar en los procesos de promoción o ascenso que se convoquen, conforme a las disposiciones aplicables;**

**IX. Abstenerse de consumir sustancias psicotrópicas, estupefacientes u otras que produzcan efectos similares;**

**X. No padecer alcoholismo;**

**XI. Someterse a exámenes para comprobar la ausencia de alcoholismo;**

- XII. Someterse a exámenes para comprobar el no uso de sustancias psicotrópicas, estupefacientes u otras que produzcan efectos similares;***
- XIII. No estar suspendido o inhabilitado, ni haber sido destituido por resolución firme como servidor público;***
- XIV. No ausentarse del servicio sin causa justificada, por un periodo de tres días consecutivos o de cinco días dentro de un término de treinta días, y***
- XV. Las demás que establezcan las disposiciones legales aplicables.”***

De lo anterior se desprende, por un lado, la importancia del Servicio Profesional de Carrera Policial, que se integra con el grado policial, las insignias, condecoraciones, estímulos y reconocimientos obtenidos, el resultado de los procesos de promoción, el registro de las correcciones disciplinarias y sanciones que acumule el integrante; y, por otro, los requisitos de permanencia que deben cumplir los integrantes de las corporaciones policiales, entre ellos, participar en los procesos de promoción o ascenso que se convoquen, de conformidad con las disposiciones que al efecto apliquen.

Precisado lo anterior, en respuesta a los argumentos de invalidez ya referidos, este Pleno considera que, por lo que respecta a la garantía de libre ocupación, reconocida en el artículo 5º constitucional y que se refiere a la libertad del individuo para realizar la función que más le acomode, es un principio natural

imprescindible para el ser humano, en primer lugar, por ser el medio indispensable para lograr su subsistencia, así como su desarrollo económico y patrimonial, posibilitándolo para acceder a mejores expectativas de vida y en, segundo término, porque incluye al individuo social y productivamente, con lo cual se propicia el desarrollo económico estatal y se promueven la justicia y el bienestar social.

Dada su trascendencia, el Estado debe fortalecer dicha prerrogativa, asegurando al gobernado la permanencia en el empleo, mediante mecanismos que deberán ser establecidos en las leyes, las cuales deberán proteger al trabajador frente a cualquier circunstancia desproporcional que se presente entre él y su patrón, pues, de no ser así, el otorgamiento de dicha prerrogativa perdería eficacia.

No obstante lo anterior, debe tenerse en cuenta que el otorgamiento de la garantía en estudio, no es absoluta, pues del propio artículo 5º constitucional, se advierte la existencia de tres limitantes a la garantía de libre ocupación, que consisten en lo siguiente:

1. En primer lugar, prohíbe todas aquellas actividades ilícitas;

2. Luego, establece que la autoridad judicial se encuentra facultada para prohibir aquellas actividades que, siendo lícitas, perjudiquen derechos legítimos de terceros;

3. Finalmente, dispone que la autoridad gubernativa podrá prever otras limitaciones a la garantía de libre ocupación, en beneficio de la sociedad en general.

De lo anterior, se advierte que las limitantes al interés individual se dan siempre en razón de que el constituyente pondera el derecho individual del gobernado y el bienestar social.

Resulta aplicable a lo anterior, la tesis de jurisprudencia siguiente:

***“LIBERTAD DE TRABAJO. NO ES ABSOLUTA DE ACUERDO CON LOS PRINCIPIOS FUNDAMENTALES QUE LA RIGEN (ARTÍCULO 5o., PÁRRAFO PRIMERO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS). La garantía individual de libertad de trabajo que consagra el artículo 5o., primer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no es absoluta, irrestricta e ilimitada, sino que, con base en los principios fundamentales que deben atenderse, su ejercicio se condiciona a la satisfacción de los siguientes presupuestos: a) que no se trate de una actividad ilícita; b) que no se afecten derechos de terceros; y, c) que no se afecten derechos de la sociedad en general. En lo referente al primer presupuesto, la garantía constitucional cobra vigencia en la medida que se refiera a una actividad lícita, esto es, que esté***



***permitida por la ley. El segundo presupuesto normativo implica que la garantía no podrá ser exigida si la actividad a la que pretende dedicarse la persona conlleva a su vez la afectación de un derecho preferente tutelado por la ley en favor de otro. Finalmente, el tercer presupuesto implica que la garantía será exigible siempre y cuando la actividad, aunque lícita, no afecte el derecho de la sociedad, esto es, existe un imperativo que subyace frente al derecho de los gobernados en lo individual, en tanto que existe un valor que se pondera y asegura, que se traduce en la convivencia y bienestar social, lo que significa que se protege el interés de la sociedad por encima del particular y, en aras de ese interés mayor se limita o condiciona el individual cuando con éste puede afectarse aquél en una proporción mayor del beneficio que obtendría el gobernado”.***<sup>9</sup>

Por otra parte, tal como anteriormente se apuntó, el artículo 123, apartado B, de la Constitución Federal, desarrolla las garantías sociales de los trabajadores al servicio del Estado y es en dicho dispositivo donde, además de establecer el régimen especial de carácter administrativo por el que deberán regirse los militares, marinos, cuerpos de seguridad y personal del servicio exterior, durante el ejercicio de sus funciones, se prevé que, en razón de tal distinción, dichos sectores deberán regirse por sus

---

<sup>9</sup> Novena Época. No. Registro: 194152. Instancia: Pleno. Jurisprudencia. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. IX, Abril de 1999. Materia(s): Constitucional. Tesis: P./J. 28/99. Página: 260.

propias leyes, entendiéndose que éstas serán siempre también de naturaleza administrativa, destacando, en la parte final de la fracción XIII, que en caso de que la separación de los servidores públicos de que se trata resulte injustificada, sólo les corresponderá una indemnización, mas nunca la reinstalación.

En esta tesitura, debe tomarse en cuenta que, al analizar un precepto constitucional, debe atenderse a su finalidad, por lo que, la fracción XIII del citado artículo 123 constitucional, al establecer, por una parte, que los sujetos en ella regulados, pueden ser separados de sus cargos cuando incumplan con los requisitos de permanencia señalados en sus propias leyes y, por otra, que en caso de que la autoridad jurisdiccional resuelva que dicha separación fue injustificada, sólo procederá una indemnización y nunca la reinstalación en su empleo, tiene su razón de ser en la necesidad estatal de contar con servidores públicos capacitados y eficientes, ya que, mientras más se procure su profesionalización, mayor será la calidad del servicio que presten a la sociedad, asegurando así el interés general o bien común, por encima de cualquier interés individual, en atención a que las actividades encomendadas a estos sujetos no tienen una finalidad económica, como cualquier relación laboral, sino que tiene como objetivo el control de todos los sectores sociales, con la finalidad última de hacer posible su sana convivencia.

En ese tenor, resulta infundado el concepto de invalidez en el sentido de que el artículo impugnado viola los artículos 5º y 123 constitucionales, ya que, como se explicó, la libertad de trabajo no es absoluta y, tratándose de los miembros de las corporaciones

policiales, regulados en la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, éstos encuadran en un régimen especial por cuanto a los servicios que prestan, los cuales son de carácter administrativo, y sujetos a diversos requisitos que deben cumplir para su permanencia; resultando, además, inadmisibles que pretendan invocarse a su favor derechos laborales que no son compatibles con el ejercicio de las funciones que dichos servidores llevan a cabo, pues, como se viene diciendo, aun cuando es cierto que, en términos generales existe una relación de trabajo entre el poder público y sus empleados, también lo es que esta relación no reúne los elementos de un contrato de trabajo *per se*, en virtud de que este último, tiene por objeto la retribución económica, mientras que las funciones encomendadas al Estado, lejos de perseguir un interés monetario, tienen como objetivo primordial velar por el bienestar social y, precisamente, en virtud de esa diferencia de objetivos, es que las exigencias entre estos dos tipos de actividades también son diversas, encontrándose, en este sentido, sujetos a un régimen de carrera policial que, para lograr sus objetivos, exige determinados requisitos para la permanencia de los miembros de los cuerpos de policía.

Por otra parte, respecto del argumento en el que se manifiesta que la disposición impugnada, contraviene lo dispuesto por el artículo 14 constitucional, que prevé los principios de audiencia y seguridad jurídica, al señalar de manera genérica, que el miembro de la corporación policiaca será separado de su cargo cuando, siendo convocado a tres procesos consecutivos de promoción, no participe en ellos o cuando, habiendo participado,

no obtenga el grado superior jerárquico que le corresponde, por causas imputables a él, sin especificar cuáles son dichas causas, lo que genera inseguridad jurídica y dejar, además, en estado de indefensión al miembro de la corporación policiaca, al negarle el derecho de audiencia al trabajador que, siendo despedido injustificadamente, pretenda exigir su reinstalación, también resultan infundados, por las siguientes razones.

En cuanto al artículo 14 constitucional, el Pleno ha sustentado que dicho precepto contiene cuatro garantías de seguridad jurídica, consistentes en que: 1) En contra de la persona a la que se pretenda privar de un bien jurídico tutelado por la ley, se siga un juicio; 2) Que dicho juicio sea seguido por tribunales previamente establecidos; 3) Que en su substanciación se observen las formalidades esenciales del procedimiento, y 4) Que el fallo se dicte conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho o circunstancia que motivó el juicio.

En este sentido, para estimar válido cualquier acto de privación por parte de una autoridad y para que surta efectos en la esfera jurídica del gobernado, ha de emitirse conforme a las directrices que se establecen en el citado artículo 14 constitucional.

Por su parte, la porción normativa que se impugna, señala que la conclusión del servicio de un integrante, se da por la terminación de su nombramiento o la cesación de sus efectos legales, por separación o incumplimiento a cualquiera de los

requisitos de permanencia o, cuando en los procesos de promoción, concurren las circunstancias siguientes:

a) Que siendo convocado a tres procesos consecutivos de promoción, no haya participado en ellos o que, habiendo participado, no hubiere obtenido el grado inmediato superior que le correspondería, por causas imputables a él.

b) Que haya alcanzado la edad máxima correspondiente a su jerarquía, de acuerdo con lo establecido en las disposiciones aplicables.

c) Que del expediente del integrante no se desprendan méritos suficientes a juicio de las Comisiones respectivas, para conservar su permanencia.

Al respecto, es necesario tener en consideración lo que ya se ha dicho en relación con la importancia y necesidad de la profesionalización de los miembros de las corporaciones policiales en su carácter de servidores públicos, pues, a la luz de dichos razonamientos, puede concluirse que la disposición impugnada, de ninguna manera contraría lo estatuido por el artículo 14 de la Constitución Federal, pues, precisamente, en atención a dicha necesidad, el legislador incorporó en la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, el servicio profesional de carrera policial, estableciendo la obligación para los miembros de dicha institución de mantenerse actualizados y aptos para realizar las funciones que se les exigen, pues es sólo mediante un mecanismo rígido, que puede lograrse una profesionalización

efectiva, que satisfaga la demanda social en materia de seguridad pública.

Además, debe tenerse en cuenta que, como se ha precisado, de lo establecido en el Capítulo II de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, denominado “De la carrera policial y de la profesionalización”, se desprende que la disposición impugnada forma parte de un sistema que tiene por objeto asegurar la profesionalización de los elementos de la corporación policiaca, al ser la profesionalización uno de los elementos del Servicio de Carrera Policial, mediante el cual es posible evaluar la calidad del desempeño de sus miembros, sin perder de vista que, en el mismo capítulo, específicamente, en el artículo 88 de la Ley, se señala que es uno de los requisitos necesarios para la permanencia de los miembros de las instituciones policiales, por lo que la disposición impugnada, además de estar justificada, guarda congruencia con el referido sistema.

Así pues, si el artículo 123 constitucional establece que los integrantes de los cuerpos policiacos se regirán por sus propias leyes, se entiende que deben someterse a los principios y requisitos establecidos, en este caso, en la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, por lo cual no se advierte transgresión alguna a la Norma Fundamental.

Aunado a lo anterior, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos realiza una interpretación aislada o parcial del artículo 94, fracción I, de la Ley General del Sistema Nacional de

Seguridad Pública, ya que pierde de vista que la separación del servidor público no se dará sólo por la circunstancia establecida en el inciso a) de dicho artículo, sino que, para ello, deben concurrir simultáneamente los supuestos enunciados en los incisos b) y c) del mismo numeral, que se refieren a haber alcanzado el tope de edad correspondiente a su jerarquía y que de su expediente no se advierta mérito alguno que pueda considerarse para su permanencia; además de que, como se advierte del artículo impugnado, el inciso a) otorga al servidor público, tres oportunidades consecutivas, para lograr ascender en los procesos de promoción.

Por tanto, no puede negarse que la norma es suficientemente flexible, al prever las referidas tres oportunidades para participar en procesos de promoción, más la actualización de las otras dos hipótesis contenidas en el artículo 94, fracción I, siendo entonces indudable que la persona que se ubique en tales supuestos, difícilmente puede considerarse un elemento idóneo, por lo que aun en detrimento de su interés personal, debe velarse primordialmente por el bienestar de la sociedad, en virtud de que, como ya se dijo, el Estado tiene la obligación de brindar servicios efectivos a la sociedad y, en ese sentido, se encuentra facultado para establecer los mecanismos que considere pertinentes para lograr la profesionalización de los elementos que integren los cuerpos policiales.

En consecuencia, procede reconocer la validez del artículo 94, fracción I, inciso a), de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

**SEXTO. Análisis de la constitucionalidad del artículo 97, apartado B, fracción V, de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública.**

El demandante alega que el numeral impugnado vulnera el principio de presunción de inocencia, puesto que establece como consecuencia de estar sujeto a un proceso penal, la no obtención del certificado único policial, el cual, a su vez, es un requisito de permanencia en la institución.

Es infundado ese argumento porque, de acuerdo con una interpretación sistemática de varios preceptos relevantes de la propia Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, el artículo tildado de inválido resulta conforme con la Constitución Federal puesto que, con base en esa técnica interpretativa, como a continuación se demostrará, el no estar sujeto a un proceso penal resulta ser un requisito de ingreso y no de permanencia, de manera que no implica actos de privación a los integrantes de las instituciones policiales.

En torno al principio de presunción de inocencia, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación se ha pronunciado en la tesis P. XXXV/2002, que dice:

***“PRESUNCIÓN DE INOCENCIA. EL PRINCIPIO RELATIVO SE CONTIENE DE MANERA IMPLÍCITA EN LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. De la interpretación armónica y sistemática de los***



*artículos 14, párrafo segundo, 16, párrafo primero, 19, párrafo primero, 21, párrafo primero, y 102, apartado A, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se desprenden, por una parte, el principio del debido proceso legal que implica que al inculpado se le reconozca el derecho a su libertad, y que el Estado sólo podrá privarlo del mismo cuando, existiendo suficientes elementos incriminatorios, y seguido un proceso penal en su contra en el que se respeten las formalidades esenciales del procedimiento, las garantías de audiencia y la de ofrecer pruebas para desvirtuar la imputación correspondiente, el Juez pronuncie sentencia definitiva declarándolo culpable; y por otra, el principio acusatorio, mediante el cual corresponde al Ministerio Público la función persecutoria de los delitos y la obligación (carga) de buscar y presentar las pruebas que acrediten la existencia de éstos, tal y como se desprende de lo dispuesto en el artículo 19, párrafo primero, particularmente cuando previene que el auto de formal prisión deberá expresar ‘los datos que arroje la averiguación previa, los que deben ser bastantes para comprobar el cuerpo del delito y hacer probable la responsabilidad del acusado’; en el artículo 21, al disponer que ‘la investigación y persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público’; así como en el artículo 102, al disponer*

**que corresponde al Ministerio Público de la Federación la persecución de todos los delitos del orden federal, correspondiéndole ‘buscar y presentar las pruebas que acrediten la responsabilidad de éstos’. En ese tenor, debe estimarse que los principios constitucionales del debido proceso legal y el acusatorio resguardan en forma implícita el diverso principio de presunción de inocencia, dando lugar a que el gobernado no esté obligado a probar la licitud de su conducta cuando se le imputa la comisión de un delito, en tanto que el acusado no tiene la carga de probar su inocencia, puesto que el sistema previsto por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos le reconoce, a priori, tal estado, al disponer expresamente que es al Ministerio Público a quien incumbe probar los elementos constitutivos del delito y de la culpabilidad del imputado”.<sup>10</sup>**

En la ejecutoria del amparo en revisión 1293/2000, de la que derivó esa tesis, en lo que al tema interesa, se determinó:

**“En general, el principio universal de presunción de inocencia, consiste en el derecho de toda persona acusada de la comisión de un delito, a ser considerada como inocente en tanto no se**

---

<sup>10</sup> Novena Época. No. Registro: 186185. Instancia: Pleno. Tesis Aislada. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. XVI, Agosto de 2002. Materia(s): Constitucional, Penal. Tesis: P. XXXV/2002. Página: 14.

*establezca legalmente su culpabilidad, a través de una resolución judicial definitiva. La razón de ser de la presunción de inocencia es la de garantizar a toda persona inocente que no será condenada sin que existan pruebas suficientes que destruyan tal presunción; esto es, que demuestren su culpabilidad y que justifiquen una sentencia condenatoria en su contra.*

*En México, únicamente el Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, sancionado en Apatzingán el 22 de octubre de 1814, ha reconocido expresamente este principio, ya que su artículo 30 decía: ‘Todo ciudadano se reputa inocente, mientras no se declare culpable’.*

*Si bien en la actual Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no se prevé expresamente el principio de presunción de inocencia, se contiene implícitamente en sus artículos 14, párrafo segundo, 16 primer párrafo, 19, párrafo primero, 21, párrafo primero, y 102 apartado A, párrafo segundo, que a la letra disponen:*

*‘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’.*

*‘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’.*

*‘Artículo 19. Ninguna detención ante autoridad judicial podrá exceder del plazo de setenta y dos horas, a partir de que el indiciado sea puesto a su disposición, sin que se justifique con un auto de formal prisión en el que se expresarán: el delito que se impute al acusado; el lugar, tiempo y circunstancias de ejecución, así como los datos que arroje la averiguación previa los que deberán ser bastantes para comprobar el cuerpo del delito y hacer probable la responsabilidad del indiciado’.*

*‘Artículo. 21. La imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial. La investigación y persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público, el cual se auxiliará con una policía que estará bajo su autoridad y mando inmediato’.*

*‘Artículo 102.- A. (...)*

*Incumbe al Ministerio Público de la Federación, la persecución, ante los tribunales, de todos los delitos del orden federal; y, por lo mismo, a él le corresponderá solicitar las órdenes de aprehensión contra los inculpados; buscar y*

**presentar las pruebas que acrediten la responsabilidad de éstos; hacer que los juicios se sigan con toda regularidad para que la administración de justicia sea pronta y expedita; pedir la aplicación de las penas e intervenir en todos los negocios que la ley determine**’.

**De la interpretación armónica y sistemática de los anteriores dispositivos constitucionales, se desprende, por una parte, el principio del debido proceso legal que implica que al inculpado se le reconozca el derecho a su libertad, y que el Estado sólo podrá privarlo del mismo cuando, existiendo suficientes elementos incriminatorios, y seguido un proceso penal en su contra en el que se respeten las formalidades esenciales del procedimiento, las garantías de audiencia y la de ofrecer pruebas para desvirtuar la imputación correspondiente, el juez pronuncie sentencia definitiva declarándolo culpable; y por otra, el principio acusatorio, mediante el cual corresponde al Ministerio Público la función persecutoria de los delitos y la obligación (carga) de buscar y presentar las pruebas que acrediten la existencia de éstos, tal y como se desprende de lo dispuesto en el artículo 19, particularmente cuando previene que el auto de formal prisión deberá expresar ‘los datos que arroje la averiguación previa, los que deben ser bastantes para comprobar el cuerpo del delito y hacer probable la**

*responsabilidad del acusado’; en el artículo 21, al disponer que ‘la investigación y persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público’; así como en el artículo 102, al disponer que corresponde al Ministerio Público de la Federación la persecución de todos los delitos del orden federal, correspondiéndole ‘buscar y presentar las pruebas que acrediten la responsabilidad de éstos’.*

*En ese tenor, debe estimarse que los principios constitucionales del debido proceso legal y el acusatorio resguardan en forma implícita el diverso principio de presunción de inocencia, dando lugar a que el gobernado no esté obligado a probar la licitud de su conducta cuando se le imputa la comisión de un delito, en tanto que el acusado no tiene la carga de probar su inocencia, puesto que el sistema previsto por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos le reconoce, a priori, tal estado, al disponer expresamente que es al Ministerio Público a quien incumbe probar los elementos constitutivos del delito y de la culpabilidad del imputado.*

*Así, con independencia de los tratados internacionales a que alude el quejoso recurrente, que contienen la presunción de inocencia en materia penal, lo cierto es que la propia Constitución Federal implícitamente reconoce tal principio”.*

En la ejecutoria se establece que la Constitución Mexicana no reconoce expresamente el principio de presunción de inocencia, pero ha sido criterio de este Alto Tribunal que éste se encuentra implícito, a partir de una interpretación armónica y sistemática de los artículos 14, párrafo segundo; 16, párrafo primero; 19, párrafo primero; 21, párrafo primero; y, 102, apartado A, párrafo segundo, de la Carta Magna.

Que, si bien, en principio, la presunción de inocencia fue concebida como garantía del proceso penal, éste es aplicable a todo acto del poder público y a cualquier materia; y, en este orden de ideas, dicho principio prohíbe la pérdida definitiva de un derecho por una presunción de culpabilidad, es decir, la presunción de inocencia puede permitir la realización de actos de molestia, pero no de privación.

Tampoco se desconoce que el sistema procesal penal acusatorio previsto en la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el dieciocho de junio de dos mil ocho, y que se encuentra dispuesto en los artículos 16, párrafos segundo y decimotercero; 17 párrafos tercero, cuarto y sexto; 19; 20; y, 21, párrafo séptimo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, contempla expresamente el principio de presunción de inocencia en el artículo 20, apartado B, fracción I, cuyo contenido es el siguiente:

***“Artículo 20. El proceso penal será acusatorio y oral. Se regirá por los principios de publicidad,***

**contradicción, concentración, continuidad e inmediación.**

**[...]**

**B. De los derechos de toda persona imputada:**

**I. A que se presume su inocencia mientras no se declare su responsabilidad mediante sentencia emitida por el juez de la causa”.**

Precisado lo anterior, y a efecto de resolver el tema planteado, es menester transcribir el artículo 97 de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, que en la parte cuya validez se impugna, textualmente establece:

**“Artículo 97. La certificación tiene por objeto:**

**[...]**

**B. Identificar los factores de riesgo que interfieran, repercutan o pongan en peligro el desempeño de las funciones policiales, con el fin de garantizar la calidad de los servicios, enfocándose a los siguientes aspectos de los integrantes de las Instituciones Policiales:**

**[...]**

**V. Notoria buena conducta, no haber sido condenado por sentencia irrevocable por delito doloso, ni estar sujeto a proceso penal y no estar suspendido o inhabilitado, ni haber sido destituido por resolución firme como servidor público”.**



De lo transcrito se desprende que la certificación a que se refiere este precepto debe enfocarse, entre otros aspectos, a detectar si un miembro de instituciones policiales está sujeto a proceso penal, al considerarlo un factor que puede poner en riesgo el desempeño de las funciones policiales.

Ahora bien, si se lee el precepto de manera aislada, podría considerarse que asiste razón al promovente en cuanto a que si el certificado único policial es un requisito de permanencia que deben cumplir los miembros de las instituciones policiales, y, en segundo lugar, si estar sujeto a un proceso penal implica la no obtención de dicho certificado, entonces la consecuencia que se obtiene es que los servidores públicos podrían ser separados de su cargo, privándoseles de su derecho a ser miembros de tales instituciones mientras se encuentren sujetos a proceso, en detrimento de su presunción de inocencia dada la inexistencia de sentencia condenatoria en su contra.

Sin embargo, este Tribunal Pleno estima que la disposición en comento debe ser interpretada de manera distinta, conforme a la Ley Suprema para, de ese modo, evitar tal probable vicio de inconstitucionalidad.

En efecto, esta Suprema Corte ha sostenido que la interpretación de una norma general analizada en acción de inconstitucionalidad debe partir de la premisa de que cuenta con la presunción de constitucionalidad, lo que se traduce en que cuando una disposición legal admita más de una interpretación, debe privilegiarse la que sea conforme a la Constitución Política

de los Estados Unidos Mexicanos. Entonces, cuando una norma legal admita distintas interpretaciones, siempre que sea posible, la Suprema Corte de Justicia de la Nación optará por acoger aquella que haga a la norma impugnada compatible con la Constitución, es decir, adoptará el método de “interpretación conforme” a ésta, que conduce a la declaración de validez constitucional de la norma impugnada, y tiene como objetivo evitar, en abstracto, la inconstitucionalidad de una norma. Así lo dispone la siguiente tesis de este Tribunal en Pleno:

***“INTERPRETACIÓN CONFORME EN ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD, CUANDO UNA NORMA ADMITA VARIAS INTERPRETACIONES DEBE PREFERIRSE LA COMPATIBLE CON LA CONSTITUCIÓN. La interpretación de una norma general analizada en acción de inconstitucionalidad, debe partir de la premisa de que cuenta con la presunción de constitucionalidad, lo que se traduce en que cuando una disposición legal admita más de una interpretación, debe privilegiarse la que sea conforme a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Entonces, cuando una norma legal admita distintas interpretaciones, algunas de las cuales podrían conducir a declarar su oposición con la Ley Suprema, siempre que sea posible, la Suprema Corte de Justicia de la Nación optará por acoger aquella que haga a la norma impugnada compatible con la Constitución, es decir, adoptará el método de interpretación conforme a ésta que***

*conduce a la declaración de validez constitucional de la norma impugnada, y tiene como objetivo evitar, en abstracto, la inconstitucionalidad de una norma; sin embargo, no debe perderse de vista que la acción de inconstitucionalidad es un medio de control que tiene como una de sus finalidades preservar la unidad del orden jurídico nacional, a partir del parámetro constitucional; como tampoco debe soslayarse que tal unidad se preserva tanto con la declaración de invalidez de la disposición legal impugnada, como con el reconocimiento de validez constitucional de la norma legal impugnada, a partir de su interpretación conforme a la Ley Suprema, ya que aun cuando los resultados pueden ser diametralmente diferentes, en ambos casos prevalecen los contenidos de la Constitución. En consecuencia, el hecho de que tanto en el caso de declarar la invalidez de una norma legal, como en el de interpretarla conforme a la Constitución, con el propósito de reconocer su validez, tengan como finalidad salvaguardar la unidad del orden jurídico nacional a partir del respeto y observancia de las disposiciones de la Ley Suprema, este Tribunal Constitucional en todos los casos en que se cuestiona la constitucionalidad de una disposición legal, debe hacer un juicio razonable a partir de un ejercicio de ponderación para verificar el peso de los fundamentos que pudieran motivar la declaración de invalidez de una norma, por ser*

***contraria u opuesta a un postulado constitucional, frente al peso derivado de que la disposición cuestionada es producto del ejercicio de las atribuciones del legislador y que puede ser objeto de una interpretación que la haga acorde con los contenidos de la Ley Suprema, debiendo prevalecer el que otorgue un mejor resultado para lograr la observancia del orden dispuesto por el Constituyente y el órgano reformador de la Norma Suprema”.***<sup>11</sup>

En el presente análisis, debe considerarse que el contexto normativo en que se inserta el precepto impugnado proporciona elementos que autorizan efectuar una interpretación adecuada del mismo, a la luz de la Constitución.

En efecto, para empezar, el artículo 96 de la propia Ley explica en qué consiste la mencionada certificación, indicándose que es un proceso de evaluación a los integrantes de las instituciones policiales, para comprobar el cumplimiento de los perfiles de personalidad, éticos, socioeconómicos y médicos, en los procedimientos de ingreso, promoción y permanencia, como se lee de su texto:

***“Artículo 96. La certificación es el proceso mediante el cual los integrantes de las Instituciones Policiales se someten a las***

---

<sup>11</sup> Novena Época. No. Registro: 170280. Instancia: Pleno. Tesis Aislada. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. XXVII, Febrero de 2008. Materia: Constitucional. Tesis: P. IV/2008. Página: 1343.

***evaluaciones periódicas establecidas por el Centro de Control de Confianza correspondiente, para comprobar el cumplimiento de los perfiles de personalidad, éticos, socioeconómicos y médicos, en los procedimientos de ingreso, promoción y permanencia.***

***Las Instituciones Policiales contratarán únicamente al personal que cuente con el requisito de certificación expedido por su centro de control de confianza respectivo.***

***La presente disposición será aplicable también al personal de los servicios de migración”.***

Por su parte, en el artículo 88, apartado A, fracción II, y apartado B, fracciones I y II, de la misma Ley, se determina:

***“Artículo 88. La permanencia es el resultado del cumplimiento constante de los requisitos establecidos en la presente Ley para continuar en el servicio activo de las Instituciones Policiales. Son requisitos de ingreso y permanencia en las Instituciones Policiales, los siguientes:***

***A. De Ingreso:***

***[...]***

***II. Ser de notoria buena conducta, no haber sido condenado por sentencia irrevocable por delito doloso, ni estar sujeto a proceso penal;***

***[...]***

***B. De Permanencia:***

- I. Ser de notoria buena conducta, no haber sido condenado por sentencia irrevocable por delito doloso;***
- II. Mantener actualizado su Certificado Único Policial”.***

Este precepto es ilustrativo de que no estar sujeto a un proceso penal, no es un requisito explícito de permanencia, puesto que como requisito de ingreso se exige entre otros aspectos: no haber sido condenado por sentencia irrevocable por delito doloso, ni estar sujeto a proceso penal, mientras que como requisito de permanencia se pide, por un lado, no haber sido condenado por sentencia irrevocable por delito doloso y, por otro, mantener actualizado el certificado único policial.

En relación con estos preceptos, es también preciso tener en cuenta lo dispuesto en los numerales 65, 66, 106 y 108, fracción X, de la legislación en uso, que contemplan lo siguiente:

***“Artículo 65. Los aspirantes que ingresen a las Instituciones de Procuración de Justicia, deberán contar con el Certificado y registro correspondientes, de conformidad con lo establecido por esta Ley.***

***Ninguna persona podrá ingresar o permanecer en las Instituciones de Procuración de Justicia sin contar con el Certificado y registro vigentes”.***

***“Artículo 66. Los centros de evaluación y control de confianza de las Instituciones de Procuración de Justicia emitirán los certificados correspondientes a quienes acrediten los requisitos de ingreso que establece esta Ley y el ordenamiento legal aplicable a la institución de que se trate.***

***El Certificado tendrá por objeto acreditar que el servidor público es apto para ingresar o permanecer en las Instituciones de Procuración de Justicia, y que cuenta con los conocimientos, el perfil, las habilidades y las aptitudes necesarias para el desempeño de su cargo”.***

***“Artículo 106. El sistema nacional de acreditación y control de confianza se conforma con las instancias, órganos, instrumentos, políticas, acciones y servicios previstos en la presente Ley, tendientes a cumplir los objetivos y fines de la evaluación y certificación de los integrantes de las Instituciones de Seguridad Pública.***

***Integran este sistema: El Centro Nacional de Certificación y Acreditación, así como los centros de evaluación y control de confianza de las Instituciones de Procuración de Justicia e Instituciones Policiales de la Federación y de las entidades federativas”.***

***“Artículo 108. Los Centros Nacional de Acreditación y Control de Confianza aplicarán las***

***evaluaciones a que se refiere esta Ley, tanto en los procesos de selección de aspirantes, como en la evaluación para la permanencia, el desarrollo y la promoción de los Integrantes de las Instituciones de Seguridad Pública; para tal efecto, tendrán las siguientes facultades:***

***[...]***

***X. Solicitar se efectúe el seguimiento individual de los Integrantes de las Instituciones de Seguridad Pública evaluados, en los que se identifiquen factores de riesgo que interfieran o pongan en riesgo el desempeño de sus funciones”.***

De lo hasta aquí transcrito se sigue que la certificación consiste en un proceso de evaluación a los integrantes de las instituciones policiales en los procedimientos de ingreso, promoción y permanencia, la cual debe enfocarse, entre otros aspectos, a detectar si se está sujeto a proceso penal, al considerarlo, en los casos de permanencia, un factor que puede poner en riesgo el desempeño de las funciones policiales.

Pero de una interpretación adecuada de lo transcrito no se obtiene que al estar sujeto a un proceso penal no se podrá obtener la citada certificación para la permanencia en una institución policial, ya que solamente se considera como un elemento que, en dado caso, puede llegar a dañar el debido desempeño de esas funciones, y por tanto, la instancia correspondiente debe efectuar el seguimiento individual del integrante cuya evaluación revele ese factor de riesgo, toda vez



que, en torno al particular, solamente se exige mantener actualizado su Certificado Único Policial.

Ahora bien, el hecho de que un miembro de las instituciones policiales se encuentre sujeto a un proceso penal, sea una circunstancia que deba ser identificada y tratada con especial atención por el centro facultado para emitir certificado único policial, lo explica el propósito de la reforma al artículo 123, apartado B, fracción XIII, constitucional, que considera como base fundamental para el éxito de la estrategia para enfrentar a la delincuencia y a la corrupción en las instituciones policiales y de procuración de justicia, poner en funcionamiento un sistema que destaque el alto valor ético que requieren cumplir los miembros de las instituciones policiales y de ahí la necesidad de reconocer las condiciones que puedan mermar los valores institucionales de rectitud.

En este orden de ideas, debe tenerse también en cuenta la exposición de motivos de la Ley, precisamente en lo relativo a la iniciativa del Ejecutivo Federal, con proyecto de decreto por el que se expide la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, en donde se expresa lo siguiente:

***“[...] El Poder Ejecutivo Federal, al cumplir y hacer cumplir la Constitución y las leyes que de ella emanan, ha escuchado el reclamo social que le recuerda que nuestro sistema jurídico y nuestras Instituciones son perfectibles, y que existen temas fundamentales en la agenda nacional que urge***

*atender con soluciones convincentes a los ojos de quienes padecen el problema. Uno de ellos es la inseguridad pública.*

*La consolidación democrática de un pueblo sólo puede darse cuando sus ciudadanos, confiados en las instituciones de seguridad pública, pueden disfrutar de una vida familiar sin temor a sufrir algún menoscabo en su integridad personal o en su patrimonio a mano de los grupos delictivos; por ende, la dimensión de esta responsabilidad es mayúscula en tanto que la seguridad pública es la primera garantía que se debe brindar para asegurar una vida digna.*

*No atender a fondo el problema, a pesar de sus consecuencias conllevaría a una falta de credibilidad en quienes tenemos la encomienda pública y el compromiso social de preservar la vida, libertad, integridad, los bienes y derechos de los gobernados.*

*Los esfuerzos realizados hasta el momento no han logrado consolidar un adecuado sistema de seguridad pública articulado en una estrategia nacional, la cual ha sido una misión largamente postergada y sustituida en ocasiones por el discurso.*

*[...]*

*Ante este panorama, el proyecto de una nueva Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública es no solamente factible, sino inaplazable en cuanto*

*a su expedición y puesta en operación, como un instrumento acorde con los objetivos nacionales, estrategias, prioridades y programas contenidos en el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, publicado en el Diario Oficial de la Federación el jueves 31 de mayo de 2007.*

*En este contexto, si bien es cierto que el marco de las atribuciones de las entidades federativas y el sistema de distribución de competencias entre los tres órdenes de gobierno, se funda en el respeto a las autonomías, también se debe reconocer que la seguridad pública ha quedado definida como una función de Estado y que deberá proveerse de manera concurrente y coordinada por la Federación, entidades federativas y municipios.*

*[...]*

*Sin lugar a dudas hay mucho por hacer en la agenda del desarrollo policial; se debe promover que la retribución esté a la altura de las exigencias del desarrollo integral de sus elementos y sea compensatorio de las funciones que desempeñan en beneficio de la población a costa de su propio riesgo.*

*El ingreso a la policía debe dejar de concebirse como un recurso inmediato para tener empleo, por tanto, se precisa de la formación de una verdadera doctrina de servicio público, respaldada por un adecuado sistema de formación, desarrollo, empleo y retiro, es decir, todas las fases de un sistema de*

*carrera que se encuadre en todas las corporaciones locales y federales en las mismas reglas de pertenencia, desarrollo y crecimiento institucional, y profesional de sus elementos que en verdad constituya una opción de vida y desarrollo.*

*Adicionalmente, se requiere que las instituciones de seguridad pública cuenten con personal certificado por una instancia que brinde certeza en la prestación del servicio público encomendado. De singular relevancia resulta esta disposición, en tanto tiende a combatir factores de riesgo para la corrupción al garantizar que quienes forman parte de las Instituciones de seguridad pública sean sometidos a rigurosos exámenes de control de confianza, que abarquen desde la ausencia de adicciones toxicológicas, hasta un adecuado desarrollo patrimonial, pasando por la verificación de la inexistencia de vínculos con la delincuencia, o aspectos personales que los hagan proclives a desviaciones del poder.*

*Esa fue la intención del Constituyente permanente al reformar el artículo 21 Constitucional, ya que determinó como requisito para que los agentes de policía puedan realizar sus funciones de prevención e investigación del delito, que se sometan a un proceso de certificación, cuyas directrices deberán establecerse en las leyes federales e incorporadas en las legislaciones locales.*

*[...]*

*El paradigma policial que existe actualmente sufre severos cuestionamientos, los cuales obedecen fundamentalmente a la falta de capacidad de transmitir los resultados obtenidos en la lucha contra la delincuencia y en la prevención del crimen, así como en el alcance y sostenimiento de una situación que proteja los valores y bienes jurídicamente tutelados de la sociedad.*

*En este escenario, no se debe soslayar que la seguridad pública, en su acepción funcional, no sólo comprende la investigación de las conductas ilícitas cometidas, sino además, implica las más amplias tareas de prevención y, en general, preservación de los bienes y derechos de los gobernados.*

*En efecto, tradicionalmente, el enfoque policial implica operar reactivamente, a la espera de que un delito haya sido cometido o se esté cometiendo, para posteriormente intentar solucionarlo y detener a los responsables.*

*Esta no es una visión aceptable para las amenazas nacionales e internacionales que actualmente conlleva el fenómeno delictivo, es necesario evitar la comisión de delitos, en lugar de investigarlos una vez ocurridos. Además, la experiencia nos ha enseñado que el narcotráfico es, frecuentemente, parte de las operaciones de las empresas criminales, por lo que en muchos de los casos, el arresto de los perpetradores de un solo crimen,*

***puede no tener gran impacto sobre la asociación delictiva, pues inclusive podría tratarse de un costo aceptable para los jefes de dichas organizaciones.***

***Por ello, es indispensable adoptar un enfoque de inteligencia para este tipo de actividades; así, en lugar de esperar que ocurra una actividad criminal, la policía debe reunir información permanentemente sobre diversos grupos e individuos, sus motivaciones, recursos, interconexiones, intenciones, entre otras cosas, con la finalidad de prevenir delitos.***

***Considerando lo anterior, debemos aceptar que la seguridad pública tiene diferentes ámbitos, sin embargo, es pertinente hacer la aclaración que esa especialización no implica necesariamente la pulverización de las capacidades del Estado”.***

De donde se sigue que en dicha iniciativa de ley se destaca que la inseguridad pública es un tema fundamental en la agenda nacional que urge atender con soluciones convincentes a los ojos de quienes padecen el problema, ya que la consolidación democrática de un pueblo sólo puede darse cuando sus ciudadanos, confiados en las instituciones de seguridad pública, pueden disfrutar de una vida familiar sin temor a sufrir algún menoscabo en su integridad personal o en su patrimonio a mano de los grupos delictivos; sin embargo, se reconoce que los esfuerzos realizados hasta el momento no han logrado consolidar un adecuado sistema de seguridad pública y que el paradigma policial que existe actualmente sufre severos cuestionamientos,

ante la ineficacia para lograr sostenidamente proteger los valores y bienes jurídicamente tutelados de la sociedad.

Por ello se establece que el ingreso a la policía debe dejar de concebirse como un recurso inmediato para tener empleo, sino que se requiere de la formación de una verdadera doctrina de servicio público, respaldada por un adecuado sistema de formación, desarrollo, empleo y retiro. Además, que las instituciones de seguridad pública cuenten con personal certificado por una instancia que brinde certeza en la prestación del servicio público encomendado, con el propósito de combatir factores de riesgo para la corrupción al garantizar que quienes forman parte de las instituciones de seguridad pública sean sometidos a rigurosos exámenes de control de confianza, que abarquen desde la ausencia de adicciones toxicológicas, hasta un adecuado desarrollo patrimonial, pasando por la verificación de la inexistencia de vínculos con la delincuencia, o aspectos personales que los hagan proclives a desviaciones del poder.

Pues bien, todo lo anterior refrenda que el precepto tildado de inconstitucional, en su debido contexto normativo, debe interpretarse en el sentido de que el no estar sujeto a un proceso penal es un requisito de ingreso y no de permanencia, y el hecho de que, en la aplicación, pueda considerarse como un factor para no otorgar el certificado único policial, no debe llevar a la inconstitucionalidad de la norma, la cual no establece ese requisito como de permanencia.

Ello no implica desconocer que el hecho de que un miembro de las instituciones policiales se encuentre sujeto a un proceso penal, es una circunstancia que debe ser identificada y tratada con singular importancia, debido a la necesidad de consolidar un sistema que ponga de relieve el elevado valor ético que requieren cumplir los miembros de las instituciones policiales, sin que ese solo hecho implique por sí mismo desconocer el principio de presunción de inocencia de que debe gozar toda persona, pues por una parte, dicho principio se encuentra salvaguardado en el proceso, y por otra, tampoco puede obviarse el ya añejo descrédito de las corporaciones policiales, lo que hace impostergable poner en marcha un sistema en que las instituciones de seguridad pública cuenten con personal certificado, y de esta manera combatir factores de riesgo de corrupción en dichas instituciones.

Entonces, contra lo interpretado por el accionante, el no estar sujeto a un proceso penal, no puede considerarse como un requisito de permanencia en las instituciones policiales, sino un requisito de ingreso, como se desprende de una interpretación del precepto impugnado conforme a la Constitución Federal.

En este orden de ideas, y toda vez que un parámetro de constitucionalidad en la configuración legislativa respecto al principio de presunción de inocencia, es que las leyes no otorguen consecuencias privativas de derecho propias de un condenado a alguien que todavía no tiene ese carácter en sentencia firme, carece de sustento la afirmación de que el precepto impugnado contraviene el principio de presunción de



inocencia que rige en nuestro sistema jurídico, pues como se precisó líneas arriba, el artículo 97, apartado B, fracción V, no prevé un supuesto de pérdida definitiva de derechos.

Como se indica, el requisito consistente en no estar sujeto a proceso penal, al concretarse en una exigencia propia del ingreso a las instituciones policiales, no implica ningún acto de privación de los derechos de aquellas personas que todavía no han ingresado; lo que sí sucedería de haberse establecido expresamente como requisito de permanencia, porque equivaldría a prejuzgar sobre la responsabilidad penal de los miembros de instituciones policiales, teniéndolos por culpables, en clara violación al principio de presunción de inocencia.

Lo anterior tiene su base porque en términos de los artículos 78, 85, 86 y 87 de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, se considera miembro de las instituciones policíacas al aspirante que cumpliendo con los requisitos de ingreso establecidos haya sido ingresado, siendo hasta entonces cuando se incorporan a su esfera jurídica el conjunto de derechos y obligaciones que lo ubican con esa categoría de integrante.

Por tanto, la no admisión de una persona como miembro de una institución policiaca, no constituye un acto de privación de derechos, pues los aspirantes únicamente tienen derecho a ser tomados en cuenta en la selección de ingreso.

Así las cosas, considerando que el requisito de no estar sujeto a proceso penal, se refiere exclusivamente al ingreso a las

instituciones policiales, y que, por ende, no es una exigencia para la permanencia, es dable concluir que el artículo 97, apartado B, fracción V, de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, no vulnera el citado principio de presunción de inocencia contenido en la Constitución Federal.

En mérito de lo anterior y de acuerdo con esta interpretación conforme del artículo 97, apartado B, fracción V, de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, debe declararse su validez.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

**PRIMERO.** Es procedente pero infundada la presente acción de inconstitucionalidad.

**SEGUNDO.** Se reconoce la validez del artículo 94, fracción I, inciso a), de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

**TERCERO.** En los términos de la interpretación conforme plasmada en el considerando sexto de este fallo, se reconoce la validez del artículo 97, apartado B, fracción V, de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

**CUARTO.** Publíquese esta resolución en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.

**Notifíquese;** haciéndolo por oficio a las partes, y en su oportunidad archívese el expediente.

Así lo resolvió el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación por unanimidad de once votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, Ortiz Mayagoitia y Presidente Silva Meza.

El señor Ministro Franco González Salas formuló salvedades y él y los señores Ministros Aguilar Morales, Zaldívar Lelo de Larrea y Luna Ramos reservaron su derecho para formular sendos votos concurrentes.

El señor Ministro Presidente Juan N. Silva Meza declaró que el asunto se resolvió en los términos propuestos.

Fue ponente el Ministro Sergio Salvador Aguirre Anguiano.

Firman los señores Ministros Presidente y Ponente, con el Secretario General de Acuerdos, que autoriza y da fe.

**MINISTRO PRESIDENTE**

**JUAN N. SILVA MEZA.**

**MINISTRO PONENTE**

**SERGIO SALVADOR AGUIRRE ANGUIANO.**

**EL SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS**

**LIC. RAFAEL COELLO CETINA.**

*Esta hoja forma parte de la Acción de Inconstitucionalidad 23/2009. Promoviente: Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Fallada el catorce de abril de dos mil once. En el sentido siguiente: **PRIMERO.** Es procedente pero infundada la presente acción de inconstitucionalidad. **SEGUNDO.** Se reconoce la validez del artículo 94, fracción I, inciso a), de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública. **TERCERO.** En los términos de la interpretación conforme plasmada en el considerando sexto de este fallo, se reconoce la validez del artículo 97, apartado B, fracción V, de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública. **CUARTO.** Publíquese esta resolución en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. **Conste.***

## **VOTO CONCURRENTES QUE FORMULA EL MINISTRO JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 23/2009.**

En este asunto, el Tribunal Pleno, en la sesión del día 14 de abril de 2011, por unanimidad de 11 votos, decretó la validez de los artículos 94, fracción I, inciso a) y 97, apartado B, fracción V, de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública<sup>1</sup>, los cuales, establecen, respectivamente, que la conclusión del servicio de uno de sus integrantes se produce cuando hubiera sido convocado a tres procesos consecutivos de promoción sin que hubiera participado en ellos o, habiendo participado, no obtuviera el grado inmediato superior que le correspondería por causas imputables a él (causal vinculada a que hubiera alcanzado la edad máxima correspondiente a su jerarquía conforme a las leyes aplicables y que de su expediente no se desprendan méritos suficientes a juicio de las Comisiones para conservar su permanencia); y, que la certificación de los elementos de los cuerpos de seguridad pública tiene por objeto identificar los factores de riesgo que interfieran, repercutan o pongan en peligro el desempeño de las funciones policiales, con el fin de garantizar la

---

<sup>1</sup> Artículo 94.- La conclusión del servicio de un integrante es la terminación de su nombramiento o la cesación de sus efectos legales por las siguientes causas:

I. Separación, por incumplimiento a cualquiera de los requisitos de permanencia, o cuando en los procesos de promoción concurren las siguientes circunstancias:

- a) Si hubiere sido convocado a tres procesos consecutivos de promoción sin que haya participado en los mismos, o que habiendo participado en dichos procesos, no hubiese obtenido el grado inmediato superior que le correspondería por causas imputables a él;

Artículo 97.- La certificación tiene por objeto:

(...)

B.- Identificar los factores de riesgo que interfieran, repercutan o pongan en peligro el desempeño de las funciones policiales, con el fin de garantizar la calidad de los servicios, enfocándose a los siguientes aspectos de los integrantes de las Instituciones Policiales:

V. Notoria buena conducta, no haber sido condenado por sentencia irrevocable por delito doloso, ni estar sujeto a proceso penal y no estar suspendido o inhabilitado, ni haber sido destituido por resolución firme como servidor público, y

**VOTO CONCURRENTENTE DEL  
MINISTRO JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS  
EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 23/2009.**

calidad de los servicios, enfocándose, entre otros aspectos, a no estar sujeto a proceso penal.

Concurro en lo sustancial con esa decisión, de la cual participé; sin embargo, no comparto plenamente la interpretación conforme<sup>2</sup> que

---

<sup>2</sup> No. Registro: 170,280. Tesis aislada. Materia(s): Constitucional. Novena Época. Instancia: Pleno. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. XXVII, Febrero de 2008. Tesis: P. IV/2008. Página: 1343

INTERPRETACIÓN CONFORME EN ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD, CUANDO UNA NORMA ADMITA VARIAS INTERPRETACIONES DEBE PREFERIRSE LA COMPATIBLE CON LA CONSTITUCIÓN. La interpretación de una norma general analizada en acción de inconstitucionalidad, debe partir de la premisa de que cuenta con la presunción de constitucionalidad, lo que se traduce en que cuando una disposición legal admita más de una interpretación, debe privilegiarse la que sea conforme a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Entonces, cuando una norma legal admita distintas interpretaciones, algunas de las cuales podrían conducir a declarar su oposición con la Ley Suprema, siempre que sea posible, la Suprema Corte de Justicia de la Nación optará por acoger aquella que haga a la norma impugnada compatible con la Constitución, es decir, adoptará el método de interpretación conforme a ésta que conduce a la declaración de validez constitucional de la norma impugnada, y tiene como objetivo evitar, en abstracto, la inconstitucionalidad de una norma; sin embargo, no debe perderse de vista que la acción de inconstitucionalidad es un medio de control que tiene como una de sus finalidades preservar la unidad del orden jurídico nacional, a partir del parámetro constitucional; como tampoco debe soslayarse que tal unidad se preserva tanto con la declaración de invalidez de la disposición legal impugnada, como con el reconocimiento de validez constitucional de la norma legal impugnada, a partir de su interpretación conforme a la Ley Suprema, ya que aun cuando los resultados pueden ser diametralmente diferentes, en ambos casos prevalecen los contenidos de la Constitución. En consecuencia, el hecho de que tanto en el caso de declarar la invalidez de una norma legal, como en el de interpretarla conforme a la Constitución, con el propósito de reconocer su validez, tengan como finalidad salvaguardar la unidad del orden jurídico nacional a partir del respeto y observancia de las disposiciones de la Ley Suprema, este Tribunal Constitucional en todos los casos en que se cuestiona la constitucionalidad de una disposición legal, debe hacer un juicio razonable a partir de un ejercicio de ponderación para verificar el peso de los fundamentos que pudieran motivar la declaración de invalidez de una norma, por ser contraria u opuesta a un postulado constitucional, frente al peso derivado de que la disposición cuestionada es producto del ejercicio de las atribuciones del legislador y que puede ser objeto de una interpretación que la haga acorde con los contenidos de la Ley Suprema, debiendo prevalecer el que otorgue un mejor resultado para lograr la observancia del orden dispuesto por el Constituyente y el órgano reformador de la Norma Suprema.

No. Registro: 163,300. Jurisprudencia. Materia(s): Constitucional. Novena Época. Instancia: Segunda Sala

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. XXXII, Diciembre de 2010. Tesis: 2a./J. 176/2010

Página: 646

PRINCIPIO DE INTERPRETACIÓN DE LA LEY CONFORME A LA CONSTITUCIÓN. La aplicación del principio de interpretación de la ley conforme a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos exige del órgano jurisdiccional optar por aquella de la que derive un resultado acorde al Texto Supremo, en caso de que la norma secundaria sea oscura y admita dos o más entendimientos posibles. Así, el Juez constitucional, en el despliegue y ejercicio del control judicial de la ley, debe elegir, de ser posible, aquella interpretación mediante la cual sea factible preservar la constitucionalidad de la norma

**VOTO CONCURRENTES DEL  
MINISTRO JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS  
EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 23/2009.**

sustenta la declaración de validez del artículo 97, apartado B, fracción V, de la ley impugnada, pues ésta se efectúa sobre la premisa de que la no sujeción a proceso penal es un requisito de ingreso pero no de permanencia y, por lo tanto, que al no prever un supuesto de pérdida definitiva de los derechos de quienes aún no han ingresado, no viola el principio de presunción de inocencia, ya que los aspirantes sólo tienen derecho a ser tomados en cuenta en el proceso de selección.

No comparto esa distinción, porque considero que no existe una razón lógica que justifique una diferencia tratándose del ingreso o de la permanencia de los miembros de las instituciones policiales, sino todo lo contrario, el requisito en comento, consistente en no estar sujeto a proceso penal, debe operar igualmente en uno y otro caso, conforme a la intención del autor de la Norma.

Considero que esto es así, porque la exposición de motivos de la iniciativa del Ejecutivo Federal, relativa a la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, señala en lo conducente:

***“Adicionalmente, se requiere que las instituciones de seguridad pública cuenten con personal certificado por una instancia que brinde certeza en la prestación del servicio encomendado. De singular relevancia resulta esta disposición, en tanto tiende a combatir factores de riesgo para la corrupción al garantizar que quienes forman parte de las instituciones de seguridad pública sean sometidos a rigurosos exámenes de control de***

---

impugnada, a fin de garantizar la supremacía constitucional y, simultáneamente, permitir una adecuada y constante aplicación del orden jurídico.

***confianza, que abarquen desde la ausencia de adicciones toxicológicas, hasta un adecuado desarrollo patrimonial, pasando por la verificación de la inexistencia de vínculos con la delincuencia, o aspectos personales que los hagan proclives a desviaciones de poder.***

***Esa fue la intención del Constituyente Permanente al reformar el artículo 21 constitucional, ya que determinó como requisito para que los agentes de policía puedan realizar sus funciones de prevención e investigación, del delito, que se sometan a un proceso de certificación, cuyas directrices deberán establecerse en las leyes federales e incorporadas en las legislaciones locales.”***

Conforme a esta teleología de la Norma<sup>3</sup>, el proceso de certificación del personal de las instituciones de seguridad pública tiene la finalidad de someterlos a rigurosos exámenes de control de confianza para verificar, entre otras cosas, aspectos personales que los hagan proclives a desviaciones en el ejercicio de la función, acorde

---

<sup>3</sup> No. Registro: 196,537. Tesis aislada. Materia(s): Constitucional. Novena Época. Instancia: Pleno. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. VII, Abril de 1998. Tesis: P. XXVIII/98. Página: 117

INTERPRETACIÓN DE LA CONSTITUCIÓN. ANTE LA OSCURIDAD O INSUFICIENCIA DE SU LETRA DEBE ACUDIRSE A LOS MECANISMOS QUE PERMITAN CONOCER LOS VALORES O INSTITUCIONES QUE SE PRETENDIERON SALVAGUARDAR POR EL CONSTITUYENTE O EL PODER REVISOR. El propio artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos autoriza, frente a la insuficiencia u oscuridad de la letra de la ley, utilizar mecanismos de interpretación jurídica. Al desentrañar el sentido y alcance de un mandato constitucional deben privilegiarse aquellos que permitan conocer los valores o instituciones que se quisieron salvaguardar por el Constituyente o el Poder Revisor. Así, el método genético-teleológico permite, al analizar la exposición de motivos de determinada iniciativa de reforma constitucional, los dictámenes de las Comisiones del Congreso de la Unión y el propio debate, descubrir las causas que generaron determinada enmienda al Código Político, así como la finalidad de su inclusión, lo que constituye un método que puede utilizarse al analizar un artículo de la Constitución, ya que en ella se cristalizan los más altos principios y valores de la vida democrática y republicana reconocidos en nuestro sistema jurídico.



**VOTO CONCURRENTES DEL  
MINISTRO JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS  
EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 23/2009.**

con la intención del Constituyente Permanente al reformar el artículo 21 constitucional. Por lo tanto, es un requisito esencial, para que los agentes de la policía puedan realizar sus funciones de prevención e investigación del delito, que se sometan a dicho proceso de certificación, cuyas directrices deberán establecerse en la ley, federal, en este caso.

Consecuente con el alcance y sentido de la Constitución Política de los Estados Mexicanos en este aspecto, la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, establece en sus artículos 65 y 66<sup>4</sup>, que ninguna persona podrá ingresar o permanecer en esas instituciones sin contar con el certificado y registro vigentes y que dicho certificado tiene por objeto acreditar, precisamente, que el servidor público es apto para ingresar y permanecer en ellas, así como que cuenta con los conocimientos, el perfil, las habilidades y aptitudes necesarias para el ejercicio del cargo.

Por ello, aunque el artículo 88, inciso A, fracción II, de la Ley de la Materia<sup>5</sup> establece que la no sujeción a proceso penal es un

---

<sup>4</sup> Artículo 65.- Los aspirantes que ingresen a las Instituciones de Procuración de Justicia, deberán contar con el Certificado y registro correspondientes, de conformidad con lo establecido por esta Ley.

Ninguna persona podrá ingresar o permanecer en las Instituciones de Procuración de Justicia sin contar con el Certificado y registro vigentes.

Artículo 66.- Los centros de evaluación y control de confianza de las Instituciones de Procuración de Justicia emitirán los certificados correspondientes a quienes acrediten los requisitos de ingreso que establece esta Ley y el ordenamiento legal aplicable a la institución de que se trate.

El Certificado tendrá por objeto acreditar que el servidor público es apto para ingresar o permanecer en las Instituciones de Procuración de Justicia, y que cuenta con los conocimientos, el perfil, las habilidades y las aptitudes necesarias para el desempeño de su cargo.

<sup>5</sup> Artículo 88.- La permanencia es el resultado del cumplimiento constante de los requisitos establecidos en la presente Ley para continuar en el servicio activo de las Instituciones Policiales. Son requisitos de ingreso y permanencia en las Instituciones Policiales, los siguientes:

requisito de ingreso, no hay razón para considerar que únicamente opera en este caso y no para la permanencia, pues para preservarse en el cargo es necesario mantener actualizado el certificado único policial, como lo previene el inciso B, fracción II de ese mismo precepto<sup>6</sup> y, precisamente, la certificación prevista en el precepto impugnado, tiene por objeto identificar los factores de riesgo que interfieran, repercutan o pongan en peligro el desempeño de las funciones policiales, entre los cuales se encuentra, el estar sujeto a proceso penal<sup>7</sup>.

Ahora bien, los párrafos penúltimo y último inciso a), del artículo 21, y el primer párrafo de la fracción XIII del apartado B, del artículo 123, ambos preceptos de la Constitución, disponen:

Artículo 21. ...

“La seguridad pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios,

---

A. De Ingreso:

(...)

II. Ser de notoria buena conducta, no haber sido condenado por sentencia irrevocable por delito doloso, ni estar sujeto a proceso penal;

(...)

<sup>6</sup> Artículo 88.-

(...)

B. De Permanencia:

(...)

II. Mantener actualizado su Certificado Único Policial;

<sup>7</sup> El apartado B del artículo 97 de la Ley General de Seguridad Pública y, en particular su fracción V, señalan textualmente:

“Artículo 97.- La certificación tiene por objeto:

“B. Identificar los factores de riesgo que interfieran, repercutan o pongan en peligro el desempeño de las funciones policiales, con el fin de garantizar la calidad de los servicios, enfocándose a los siguientes aspectos de los integrantes de las Instituciones Policiales:”

V. Notoria buena conducta, no haber sido condenado por sentencia irrevocable por delito doloso, **ni estar sujeto a proceso penal** y no estar suspendido o inhabilitado, ni haber sido destituido por resolución firme como servidor público, ...”

**VOTO CONCURRENTES DEL  
MINISTRO JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS  
EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 23/2009.**

que comprende la prevención de los delitos; la investigación y persecución para hacerla efectiva, así como la sanción de las infracciones administrativas, en los términos de la ley, en las respectivas competencias que esta Constitución señala...

Las instituciones de seguridad pública serán de carácter civil, disciplinado y profesional. El Ministerio Público y las instituciones policiales de los tres órdenes de gobierno deberán coordinarse entre sí para cumplir los objetivos de la seguridad pública y conformarán el Sistema Nacional de Seguridad Pública, que estará sujeto a las siguientes bases mínimas:

a) La regulación de la selección, ingreso, formación, permanencia, evaluación, reconocimiento y certificación de los integrantes de las instituciones de seguridad pública. La operación y desarrollo de estas acciones será competencia de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los municipios en el ámbito de sus respectivas atribuciones.

Artículo 123. ...

B. ....

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

“Los agentes del Ministerio Público, los peritos y los miembros de las instituciones policiales de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, podrán ser separados de sus cargos si no cumplen con los requisitos que las leyes vigentes en el momento del acto señalen para permanecer en dichas instituciones, o removidos por incurrir en responsabilidad en el desempeño de sus funciones. Si la autoridad jurisdiccional resolviere que la separación, remoción, baja, cese o cualquier otra forma de terminación del servicio fue injustificada, el Estado sólo estará obligado a pagar la indemnización y demás prestaciones a que tenga derecho, sin que en ningún caso proceda su reincorporación al servicio, cualquiera que sea el resultado del juicio o medio de defensa que se hubiere promovido.”

**VOTO CONCURRENTES DEL  
MINISTRO JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS  
EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 23/2009.**

Conforme a la interpretación teleológica y sistemática de esas normas constitucionales, es claro que el Constituyente dio igual importancia al cuidado que se tiene que tener para el ingreso como para la permanencia de los integrantes de los cuerpos policiales; entonces la diferencia establecida en la sentencia por la mayoría no tiene justificación ni resulta razonable; desde un juicio de ponderación constitucional, el proyecto no justifica el trato desigual que dio al sostener que la exigencia de no estar sujeto a un proceso penal, es un requisito válido constitucionalmente para ingresar a la corporación policiaca pero no para que se otorgue la certificación para permanecer en el cargo.

Conforme a la ley de la materia (artículo 96): *“La certificación es el proceso mediante el cual los integrantes de las Instituciones Policiales se someten a las evaluaciones periódicas establecidas por el Centro de Control de Confianza correspondiente, para comprobar el cumplimiento de los perfiles de personalidad, éticos, socioeconómicos y médicos, en los procedimientos de ingreso, promoción y permanencia”*.

Si la mayoría consideró constitucionalmente válido el requisito de ingreso a una corporación policiaca consistente en no estar sujeto a un proceso penal, por considerar que ello es condición que por sí misma pone en peligro el desempeño de la función policial, al correrse el riesgo de incorporar a un elemento que ha delinquido, por lo que para el caso no implica violación al principio de presunción de inocencia; no resulta razonable, ante las finalidades perseguidas constitucionalmente al establecer que las corporaciones policiales se regirán por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos reconocidos en esta Constitución, alegar que sí existe violación al

**VOTO CONCURRENTENTE DEL  
MINISTRO JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS  
EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 23/2009.**

Texto Fundamental cuando se exige el requisito de no estar sujeto a proceso penal, para permanecer en la corporación.

La mayoría que votó la resolución en esos términos perdió de vista que a través de la certificación se garantiza que los miembros de las instituciones policiales acrediten que siguen estando en aptitud de continuar en ejercicio de la función estatal de la seguridad pública, por lo que existe la misma razón para exigir ese requisito para el ingreso que para la permanencia; si se consideró constitucional para el ingreso que el sujeto no estuviese sujeto a un proceso penal, la pregunta sigue siendo ¿por qué si la mayoría, de la que formé parte, estimó constitucional el requisito de ingreso de no estar sujeto a proceso penal, no lo consideró así para el efecto de la certificación para la permanencia a ese requisito? Máxime si se considera que podría resultar más grave estar sujeto al proceso penal y resultar culpable del delito correspondiente, cuando se es parte ya de una corporación policiaca.

En mi opinión, el artículo 97, apartado B, fracción V, de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, en cuanto hace al requisito de no estar sujeto a proceso penal para permanecer en una corporación policiaca, debió haberse considerado constitucional bajo el mismo estándar que la mayoría utilizó para considerarlo así como requisito de ingreso, puesto que existe la misma racionalidad constitucional en ambos supuestos; por ello, me separo en este punto de la interpretación conforme que se plasmó en la resolución que se adoptó por la mayoría en la acción de inconstitucionalidad 23/2009.

**VOTO CONCURRENTES DEL  
MINISTRO JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS  
EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 23/2009.**

**RESPETUOSAMENTE**

**MINISTRO JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS**

México, Distrito Federal, a 19 de mayo de 2011

## **VOTO CONCURRENTENTE QUE FORMULA EL MINISTRO ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 23/2009, PROMOVIDA POR LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS.**

En sesión de catorce de abril de dos mil once, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió el presente asunto en el sentido de reconocer la validez de los artículos 94, fracción I, inciso a), y 97, apartado B, fracción V, de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Presento este voto para exponer las razones por las que, si bien estoy de acuerdo con el sentido del fallo, considero que la sentencia no refleja puntualmente el sentido de la interpretación conforme que el Pleno acordó realizar respecto del artículo 97, apartado B, fracción V, de la Ley General mencionada.

### **I. Problemática a resolver.**

El Pleno estaba llamado a pronunciarse sobre la constitucionalidad del artículo 97, apartado B, fracción V, de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública<sup>1</sup>, el cual prevé que la certificación de los integrantes de instituciones policiales tendrá por objeto identificar los factores de riesgo que puedan poner en peligro el desempeño de las funciones policiales, enfocándose, entre otros

---

<sup>1</sup> **Artículo 97.**- La certificación tiene por objeto:

(...)

B.- Identificar los factores de riesgo que interfieran, repercutan o pongan en peligro el desempeño de las funciones policiales, con el fin de garantizar la calidad de los servicios, enfocándose a los siguientes aspectos de los integrantes de las Instituciones Policiales:

(...)

V. Notoria buena conducta, no haber sido condenado por sentencia irrevocable por delito doloso, ni estar sujeto a proceso penal y no estar suspendido o inhabilitado, ni haber sido destituido por resolución firme como servidor público, y

(...)"

aspectos, a identificar si el sujeto objeto de la certificación está sujeto a un proceso penal.

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos argumentaba que dicho precepto vulnera el principio de presunción de inocencia, al establecer como consecuencia de la sujeción a proceso, la no obtención del certificado único policial, que a su vez es requisito de permanencia en la institución.

El Pleno determinó que debía hacerse una interpretación conforme de dicho precepto a fin de reconocer su constitucionalidad. En tal sentido, la sentencia aprobada señala, en esencia, que si bien de la lectura aislada del precepto impugnado podría advertirse que el no estar sujeto a un proceso penal constituye un requisito de permanencia en las instituciones policiales —lo que resultaría violatorio del principio de presunción de inocencia—, leído en su contexto normativo, debe interpretarse como que tal requisito sólo es aplicable para el ingreso.

## **II. El fallo aprobado no refleja fielmente la resolución del Pleno.**

La sentencia aprobada es correcta en su sentido, pero me parece que la esencia del razonamiento del Pleno no quedó apropiadamente reflejada en la argumentación del engrose final.

En efecto, el proyecto original proponía una interpretación sistemática de los diversos preceptos que rigen el ingreso y permanencia de los miembros de las instituciones policiales y concluía que la no sujeción al procedimiento penal era únicamente un requisito de ingreso a las instituciones policiales.



Sin embargo, durante la discusión del asunto quedó establecido que en términos de la normatividad aplicable, la certificación constituye tanto un requisito de ingreso como de permanencia, lo que llevó a algunos Ministros a tener dudas sobre la constitucionalidad del precepto impugnado.

La cuestión se zanjó recurriendo a una interpretación conforme del artículo 97, B, fracción V, de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, en el sentido de señalar que si bien ese precepto se refería a la certificación en general, sin distinguir entre ingreso y permanencia, debía entenderse que **el requisito de no estar sujeto a proceso penal sólo es exigible tratándose de la certificación requerida para el ingreso a las instituciones policiales y no así para la permanencia**<sup>2</sup>.

Pues bien, aunque la sentencia aprobada dice hacer una interpretación conforme, en realidad su argumentación es propia de

---

<sup>2</sup> **MINISTRO JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO:** “[...] es evidente que este certificado es requerido tanto para ingresar al cuerpo de policía como para permanecer en el mismo.

El problema surge –y así lo destaca el propio proyecto- porque en el artículo 97 –que es el reclamado- se habla de lo que debe contener esa certificación, y ahí no se hace ninguna distinción si está hablando de la certificación de ingreso o si está hablando de la certificación para la permanencia; y dentro de los requisitos –digamos- que debe contener esta certificación en términos del artículo 97, fracción V, se habla del hecho de que debe dar cuenta de notoria conducta, no haber sido condenado por sentencia irrevocable por delito doloso, no estar sujeto a proceso penal, que este último es el elemento que conduce a la impugnación respecto de su constitucionalidad por estimarlo contrario al principio de presunción de inocencia.

También, como ya se destacó, dentro de los requisitos de ingreso sí se establecen estos dos a los que se refiere la fracción V, tanto no haber sido condenado por sentencia irrevocable como no estar sujeto a proceso penal; sin embargo, en los requisitos de permanencia solamente se hace referencia a la de no haber sido condenado por sentencia irrevocable.

A mí, me parece que si hacemos un análisis inicial pudiéramos llegar a concluir –como lo sostiene el promovente de la acción- que **este requisito de no estar sujeto a proceso penal, referido a un certificado de permanencia, resulta contrario al principio de presunción de inocencia**; me parece, mi postura es que de entrada tiene razón en cuanto a ese planteamiento, sí resulta inconstitucional la inclusión de este requisito cuando hablamos de certificación de permanencia; sin embargo, **creo que pudiera dársele una solución haciendo una interpretación conforme de este requisito para establecer que si bien el artículo 97 habla de la certificación en general, sin hacer la distinción respecto de la de ingreso y la de permanencia, a través de esta interpretación conforme llegar a la conclusión de que el requisito de no estar sujeto a proceso penal sólo es exigible tratándose de la certificación de ingreso, no así para la certificación de permanencia**, y de esa manera pudiéramos llegar a establecer la validez con base en esta interpretación conforme[...].”

una interpretación sistemática, en tanto parte de la lectura conjunta de los artículos 65, 66, 88, 96, 97, 106 y 108 de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, para concluir que la no sujeción a un procedimiento penal es un requisito de ingreso y no de permanencia.

Aunque es sutil, existe una diferencia relevante entre sostener que la legislación aplicable sustenta la conclusión del fallo y sostener, como lo hizo el Pleno, que si bien la no sujeción a proceso es un requisito para la obtención y actualización del Certificado Único Policial —el cual constituye tanto un requisito de ingreso como de permanencia— debe entenderse que sólo el certificado para efectos de permanencia está obligado a cumplir con el requisito del artículo 97, apartado B, fracción V.

Con esta salvedad en cuanto al enfoque del argumento central, coincido con el fallo dictado en el presente asunto.

**MINISTRO ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA**