

OPINIÓN JURÍDICA

Silao de la Victoria, Guanajuato. **19 de agosto de 2020.**

MARCO LEGAL

ÚNICO. Atribución para emitir opiniones jurídicas. El Pleno del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Guanajuato, de conformidad con la atribución consagrada en la fracción XVI del artículo 25 de la *Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Guanajuato* (en adelante la *Ley Orgánica del Tribunal*) está facultado para emitir opinión jurídica de iniciativas o proyectos sobre ordenamientos administrativos, a petición del Ejecutivo o del Congreso del Estado, que sean considerados para efectos de iniciativa.

En atención a lo anterior el Pleno, por conducto de la Presidencia de este Órgano de Justicia, procede en forma respetuosa a emitir opinión jurídica sobre la *iniciativa por la que se crea la Ley del Servicio Profesional de Carrera Policial del Estado y Municipios de Guanajuato y en la que se derogan los artículos 105, 106 y 107 de la Ley del Sistema de Seguridad Pública del Estado de Guanajuato.*

Los comentarios que integran el presente documento, en función de los alcances y efectos que se pretenden dar a la iniciativa, solo constituyen opinión jurídica de este Órgano Jurisdiccional.

ANTECEDENTES

PRIMERO. Recepción de solicitud para opinión jurídica. El 30 de julio de 2020, se tuvo por recibida la Iniciativa –referida en el apartado anterior- en la Secretaría General de Acuerdos, para efecto de opinión jurídica de este Tribunal.

SEGUNDO. Despacho de la correspondencia del Tribunal. Con motivo del inicio de un brote de neumonía denominado COVID-19 (coronavirus) en China, y que posteriormente fue declarado por la Organización Mundial de la Salud (OMS) como una Emergencia de Salud Pública de Importancia Internacional. Es un hecho público y notorio que el Pleno y el Consejo Administrativo del Tribunal, en seguimiento a las recomendaciones de la OMS y el Gobierno de México, para salvaguardar la salud, a fin de evitar el contagio y propagación del virus mencionado, determinó adoptar una serie de medidas sanitarias necesarias, por lo que en Sesiones Extraordinarias de Pleno consensó la suspensión de actividades jurisdiccionales a partir del 18 de marzo y hasta el 12 de junio de 2020, en consecuencia, el Consejo Administrativo implementó el sistema de guardias del Tribunal, y se determinó por ambos órganos sesionar de manera virtual.

Con base en la situación excepcional anterior, se turnó a los Magistrados del Tribunal, la Iniciativa objeto de opinión jurídica a través del correo institucional a fin de que tuvieran conocimiento, realizaran los comentarios que consideraran pertinentes y posteriormente conformar la opinión jurídica respectiva, con fundamento en lo previsto

por el artículo 27, fracción XI, de la *Ley Orgánica del Tribunal*.

TERCERO. Vista al Pleno del Tribunal. Posteriormente, en la Sesión Ordinaria número 27, celebrada el 5 de agosto de 2020, se dio cuenta al Pleno del Tribunal, para efecto de recabar sus consideraciones, y posteriormente conformar la opinión jurídica respectiva. Lo anterior con fundamento en lo previsto por el artículo 27, fracción XI, de la *Ley Orgánica del Tribunal*; en consecuencia, se conformó la actual **opinión jurídica**.

Por lo que, una vez conjuntados los comentarios vertidos por los Magistrados de cada una de las Salas de este Órgano de Justicia, mediante Sesión Ordinaria de Pleno número 29, celebrada el 19 de agosto de 2020, se aprobó este documento, en los términos que más adelante se detallan.

-DE LA EXPOSICIÓN DE MOTIVOS-

Este Tribunal coincide con los iniciantes en que, por su propia naturaleza es indispensable que el Servicio Profesional de Carrera Policial sea independiente de los nombramientos administrativos o de dirección; más aún cuando dicha postura concuerda totalmente con lo establecido en el último párrafo del artículo 16 de la Ley de la Policía Federal¹.

Asimismo, los iniciantes en su exposición de motivos, refieren los fines del Servicio Profesional de Carrera Policial se alinean, mismos que continúan en concordancia con lo ya establecido a nivel federal, puesto que se replican algunas de las fracciones que contiene el artículo 119 del Reglamento de la Ley de la Policía Federal².

Con la presente iniciativa se convalida que el primer interesado es el Estado, visto como un todo, y en consecuencia serían a su vez los primeros beneficiados los guardianes del orden, al contar con un instrumento legislativo integral y específico sobre la prestación de su servicio, escapando de los límites marginales inmersos en otra disposición.

¹ Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 1 de junio de 2009. Última reforma publicada en mismo medio el 25 de mayo de 2011.

² Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 17 de mayo de 2010. Última reforma publicada en mismo medio el 22 de agosto de 2014.

Mayormente, cuando los integrantes de los cuerpos de seguridad pública desde el punto de vista del ejercicio de su función ha de ser siempre con un enfoque de tutela de los derechos humanos hacia la colectividad que les otorga la confianza de velar por su seguridad, pero también en el entendido de que son titulares de todos y cada uno de esos derechos humanos derivados de las normas internacionales y nacionales en la aplicación de los lineamientos que regulan los procedimientos de reclutamiento, certificación, selección, ingreso, permanencia, evaluación, promoción, reconocimiento y separación del encargo público, para así el Estado reiterar la declaración a favor de los policías de que sí son sujetos de pleno derecho tratándose de su actividad de servicio.

Por lo que, la presentación de esta iniciativa, y de ser el caso, su aprobación abonará a los alcances de la reforma en materia de derechos humanos del 10 de junio de 2011, sobre todo ahora que ante la situación actual en materia de seguridad, este Órgano Jurisdiccional considera que al pretenderse modernizar y mejorar el Servicio Profesional de Carrera Policial, se atiende a una situación preponderante dentro de la sociedad y la materia policial, ya que se robustece de una manera integral el tema de la seguridad en nuestro Estado y municipios.

Destacando el impacto presupuestario de entre los impactos que se señalan en la iniciativa, este Tribunal concuerda con la postura de los iniciantes, puesto que en esta materia, se considera

que sí es necesario analizar todos los elementos que se conjuntaran para ser ejecutados en caso de que se apruebe esta Ley.

El Servicio Profesional de Carrera Policial, como bien lo establecen los legisladores que presentan la iniciativa de ley, es un sistema que garantiza la igualdad de oportunidades de acceso, permanencia y ascenso en las corporaciones policiales.

Esa circunstancia, ineludiblemente trasciende a la mejora en la prestación del servicio policial, en tanto que, con la implementación del Servicio Profesional de Carrera Policial, los integrantes podrán encontrar un verdadero aliciente para el debido desempeño de sus actividades, ello porque la instrumentación clara y precisa de los procedimientos, les otorga certeza de su posibilidad para ascender dentro de la organización jerárquica y con ello, obtener una mayor retribución económica y una evidente mejora en su vida profesional.

Esto último es trascendente, si se considera que la tendencia actual de la perspectiva de la carrera policial es precisamente la profesionalización, por lo que, el Servicio Profesional de Carrera Policial, aparte de contribuir al desarrollo de competencias, capacidades y habilidades de los integrantes de las instituciones policiales, debe apreciarse como una herramienta que permita formar a verdaderos profesionistas en el ámbito policial, con real vocación y sentido de pertenencia a la institución.

Solo procurando esa real formación profesional de los miembros podremos afirmar que las organizaciones policiales están exentas de riesgos para la presencia de actos de corrupción y, por el contrario, se estará ante la mejora continua de las habilidades de los integrantes del servicio lo que los hará cada vez más competitivos.

Para cerrar el apartado de la exposición de motivos, se sugiere sustituir aquellos conceptos, referencias, o sinónimos del orden laboral (como empleo, por encargo, estabilidad laboral, por estabilidad institucional, salario por remuneración³ diaria ordinaria), pues si bien es cierto los integrantes de los cuerpos de seguridad pública gozan de dichas prestaciones, éstas son homólogas y parte de un régimen especial reconocido tanto en la propia constitución, como en múltiples interpretaciones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación⁴.

³ Sugerencia que empaata con la referencia invocada en la redacción de la fracción I, del artículo 6 de la Iniciativa.

⁴ Época: Novena Época; Registro: 163054; Instancia: Primera Sala; Tipo de Tesis: Jurisprudencia; Fuente Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; Tomo XXXIII, enero de 2011; Materia(s): Administrativa, Constitucional; Tesis: 1a./J. 106/2010; Página: 372. **POLICÍA FEDERAL MINISTERIAL. SUS AGENTES PERTENECEN CONSTITUCIONALMENTE A UN RÉGIMEN ESPECIAL DONDE NO PUEDE RECLAMARSE LA POSIBLE AFECTACIÓN A DERECHOS LABORALES COMO EL DE ESTABILIDAD EN EL EMPLEO O CARGO O INMUTABILIDAD DE LAS CONDICIONES DE PERMANENCIA.**

Época: Novena Época; Registro: 173337; Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito; Tipo de Tesis: Aislada; Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; Tomo XXV, febrero de 2007; Materia(s): Laboral; Tesis: I.6o.T.314 L; Página: 1685. **CUERPOS DE SEGURIDAD PÚBLICA DEL DISTRITO FEDERAL. TRATÁNDOSE DE CONFLICTOS SUSCITADOS ENTRE AQUÉLLOS Y LA PROCURADURÍA GENERAL DE JUSTICIA O EL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO RESPECTO DE PRESTACIONES DE SEGURIDAD SOCIAL, SU CONOCIMIENTO CORRESPONDE, POR AFINIDAD, AL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DE DICHA ENTIDAD.**

-DEL CONTENIDO DE LA INICIATIVA DE LEY-

La propuesta de esta iniciativa se compone por la de la Ley del Servicio Profesional de Carrera Policial del Estado y Municipios de Guanajuato que consta de 67 artículos; y en secuencia lógica, la derogación de 3 tres artículos de la Ley del Sistema de Seguridad Pública del Estado de Guanajuato, puesto que estos tratan lo referente al Servicio Profesional de Carrera Policial.

La propuesta de Ley del Servicio Profesional de Carrera Policial del Estado y Municipios de Guanajuato, como bien lo refiere en su artículo 1, se encuentra en los términos del artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos⁵, mismo que en su párrafo décimo, inciso a) establece: “...Las instituciones de seguridad pública, incluyendo la Guardia Nacional, 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 fines 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*

⁵ Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de febrero de 1917. Última reforma publicada en el mismo medio el 8 de mayo de 2020. Reforma del párrafo utilizado, publicada el 26 de marzo de 2019.

operación y desarrollo de estas acciones será competencia de la Federación, las entidades federativas y los Municipios en el ámbito de sus respectivas atribuciones.

b)

De conformidad con lo señalado en el párrafo anterior, de los dispositivos jurídicos que contiene la propuesta de Ley que nos ocupa, la misma, en su conjunto se encuentra homologada con lo dispuesto por la federación en esta materia, lo que se traduce en una mayor coordinación en los fundamentos de las instituciones policiales, tanto del Estado como de los municipios y la Federación.

De igual manera, la derogación de los artículos 105, 106 y 107 de la Ley del Sistema de Seguridad Pública del Estado de Guanajuato es la consecuencia de esta iniciativa de la Ley del Servicio Profesional de Carrera Policial, pues esta última contiene y desarrolla lo que actualmente señalan los dispositivos invocados.

Por lo anteriormente señalado, este Órgano Jurisdiccional coincide con los iniciantes en tener una normatividad actualizada que se encuentre armonizada con lo dispuesto en el ámbito federal y busque por sobre todo el bienestar de la sociedad guanajuatense, a través de instituciones policiacas que se encuentren a la vanguardia, tanto al interior de las mismas, como de cara a la ciudadanía.

De manera particular, se recomienda considerar los siguientes puntos:

1. Es pertinente agregar en la redacción del artículo 7 de la iniciativa, la descripción de las demás leyes o disposiciones que podrían ser parte de una adecuada integración del sistema jurídico del servicio profesional de carrera policial, a fin de evitar que los destinatarios de dicho servicio, puedan concluir que el hecho de que esta disposición no indique cuales son aquellas disposiciones, violenten sus derechos humanos de legalidad y seguridad jurídica, contenidas en los artículo 14 y 16 de nuestra Constitución Federal.

Esto sin menoscabo, de que la frase “y demás disposiciones jurídicas aplicables” continúe en el articulado, pues la misma sí es indispensable para la aplicación de la norma al caso en concreto, en conjunto y armonía con otras disposiciones que a futuro complementen el mencionado sistema institucional.

2. En congruencia con la recomendación que se realiza por este Tribunal en la parte final de la exposición de motivos, se sugiere sustituir en la fracción I, del artículo 11 el término “salario remunerador” por “percepción remunerada”.

3. En similar situación a la recomendación del punto 1 de este apartado, se insiste en sustituir de las fracciones XI, XII y XIII del artículo 11, la frase “normatividad aplicable” por “las disposiciones que integran el sistema jurídico del servicio profesional de carrera policial”.

4. En el artículo 11, fracción IV, se recomienda que no se limite a los procedimientos que pretendan fincar una responsabilidad, pues además de los supuestos citados, es claro que un elemento de las fuerzas de seguridad pública también puede ser separado por dejar de cumplir con uno de los requisitos de permanencia, que son directamente establecidos por el régimen de carrera policial.

Además de ello, se recomienda que la asesoría sea imparcial, para evitar que se lleven a cabo procedimientos donde las comisiones del servicio profesional de carrera policial sean juez y parte, como llega a acontecer en la realidad, así como que la asistencia sea pasiva, previniendo que se cause un perjuicio irreparable a la persona sujeta a procedimiento al dejársele en un estado de indefensión, que a su vez violentaría el derecho humano a la audiencia, previsto por el artículo 14 de nuestra Ley Fundamental⁶, principalmente ante la sede administrativa y sobre temas del servicio profesional.

⁶ **7.- ELEMENTOS DE LOS CUERPOS DE SEGURIDAD PÚBLICA. DERECHO A LA ASISTENCIA JURÍDICA GRATUITA INSTITUCIONAL.**- Si la Ley de Seguridad Pública del Estado de Guanajuato establece, en su artículo 48, fracción IV, el derecho que tienen los elementos de los cuerpos de seguridad pública de ser asistidos por un defensor gratuito proporcionado por la propia institución, cuando pretenda fincárseles responsabilidad administrativa y en el procedimiento administrativo disciplinario se advierte que la profesionista designada únicamente se limitó a estar físicamente presente en las diligencias, sin ofrecer o desahogar pruebas de su parte, imponerse de las que obren en su contra, objetarlas y desvirtuarlas o alguna otra actuación técnico-jurídica dirigida a desvirtuar el señalamiento de responsabilidad en contra del actor, es de concluir que la demandada no está dando cumplimiento a su correlativa obligación legal como institución de seguridad pública, pues no garantiza que el servidor público sujeto a procedimiento tenga la oportunidad de controvertir los hechos que se le imputan, generando en su perjuicio un estado de indefensión, por lo que debe ordenarse la reposición del procedimiento por violaciones formales, concretamente a la garantía de audiencia prevista por el artículo 14 de nuestra Ley Fundamental. Criterio aprobado por el Pleno del Tribunal de Justicia Administrativa, durante el ejercicio 2008, en el recurso de reclamación (Toca) 112/07. Recurso de Revisión interpuesto por el Secretario de Seguridad Pública del Estado. Resolución de fecha 12 de marzo de 2008.

Por lo tanto, se propone la siguiente redacción:

Recibir asistencia jurídica, institucional, gratuita, e imparcial, en los casos en que, derivado de la función policial o por el cumplimiento del servicio, sean sujetos de algún procedimiento penal, civil o administrativo.

5. En cuanto al artículo 12, fracción XXVI, se recomienda eliminarla o modificarla, toda vez que, atenta contra el principio de tipicidad, al carecer su contenido de condiciones de previsión y certeza como supuesto normativo, ya que la conducta que se regula es genérica y rompe con el grado de precisión necesario para individualizar de forma precisa un hecho o varios hechos que atenten contra el buen servicio, de tal manera que permitir a los operadores de la disposición, como a los que puedan incurrir en ella (policías) la previsibilidad de las conductas infractoras y evitar la arbitrariedad de la autoridad sustanciadora⁷, ya que no señala ninguna conducta específica y ello podría generar diversas arbitrariedades en contra de los elementos de seguridad pública, pues deja a la interpretación las *“conductas que desacrediten su imagen o la imagen de las instituciones policiales”*.

⁷ Es pertinente invocar la siguiente Tesis en materia administrativa, que permite sustentar el comentario al supuesto normativo que nos ocupa.

Época: Décima Época; Registro: 2016087; Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito; Tipo de Tesis: Aislada; Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación; Libro 50, enero de 2018, Tomo IV; Materia(s): Constitucional, Administrativa; Tesis: I.1o.A.E.221 A (10a.); Página: 2112. **DISPOSICIONES ADMINISTRATIVAS SANCIONADORAS. CONDICIONES PARA LA VALIDEZ CONSTITUCIONAL DE SU APLICACIÓN, EN RELACIÓN CON EL PRINCIPIO DE TIPICIDAD.**

6. En lo que corresponde al artículo 22, se habla de etapas del servicio; sin embargo, a consideración de quien comenta, las fracciones I, III, IV, VI y VII (reclutamiento, selección, formación, ingreso y permanencia) son las únicas que constituyen esas etapas.

En efecto, por cuanto ve a la obligación dispuesta en la fracción VIII, consistente en someterse a evaluaciones en su caso debe considerarse como un requisito para mantenerse en la etapa de “permanencia”, mientras que la “certificación” (fracción II) también es un proceso inmerso dentro de las propias etapas de ingreso, promoción y permanencia, por lo que se sugiere desincorporarlos de las fracciones en que se propone en la iniciativa y darles un tratamiento de párrafos a fin de no incurrir en ambigüedades.

Por lo que ve a la promoción y reconocimientos (fracciones IX y X), se estima que no constituyen una etapa del servicio en sí misma sino que son procedimientos que se llevan a cabo en las etapas del servicio, tal como se indica en el propio artículo 47 de la ley.

Además de ello, las facultades de las academias y del INFOSPE para impartir los cursos y emitir lineamientos (fracción V) no constituyen una etapa del servicio, máxime que su contenido se encuentra incorporado literalmente dentro del artículo 25 de la ley, por lo que lo recomendable es excluirlo del artículo 22 que se observa.

7. En lo que respecta al primer párrafo del artículo 25, se repite en la fracción V del artículo 22 de la ley, por lo que se insiste, deberá eliminarse aquella fracción.

El segundo párrafo no guarda relación con la facultad que se le otorga a la academia y el INFOSPE, en todo caso, al contener un caso de excepción para cumplir con la etapa de “formación” se sugiere que ese párrafo sea incorporado en la fracción IV del artículo 22 de la ley (que prevé la etapa de “formación” como parte del servicio).

8. En el artículo 38, se sugiere que se cambie la redacción “aprobación reciente” al referirse a las evaluaciones de control y confianza y otras, porque el carácter de “reciente”, al tratarse de un elemento temporal, puede ser subjetivo.

9. En cuanto al artículo 43, fracción I, inciso c), resulta sumamente ambigua la aseveración “méritos suficientes”, por lo que se recomienda señalar causas específicas o conductas determinadas para la separación de cualquier integrante de las Instituciones Policiales. De lo contrario se permitiría que se separe a dichos integrantes de su cargo de manera injustificada y arbitraria.

Se sugiere desarrollar lo que debe comprenderse por el concepto de "indemnización", a fin de generar la debida certeza y seguridad jurídica a quien tiene la encomienda de velar por la seguridad de la sociedad, pues ha sido muy evidente y reiterado, que las autoridades en materia de seguridad, en ambos ámbitos de gobierno, se limitan al pago de los 90 días de remuneración diaria ordinaria, en caso de separación del nombramiento, pero excluyen el concepto de los 20 días por cada año de servicio prestado, esto con base en la siguiente interpretación por jurisprudencia realizada por la Segunda Sala de nuestro más alto Tribunal, situación especial que reiteradas ocasiones ha ocasionado que la autoridad otorgue al integrante del cuerpo que ha sido separado del cargo, el pago de cantidades diversas a las propuestas por la propia autoridad, bajo la interpretación de sólo los 90 días de pago, cuando en realidad le corresponden a su vez los montos derivados de los 20 días, razón particular que debe evitarse a futuro⁸.

10. Finalmente, el artículo 67 no queda totalmente claro, pues al parecer refiere la obligación a los municipios a homologar el pago que realizan a los integrantes de las instituciones policiales con los de los municipios que mayores prestaciones les proporcionan a los mismos. En caso de ser así, dicha disposición resultaría inconstitucional, pues si

⁸ Época: Décima Época; Registro: 2013440; Instancia: Segunda Sala; Tipo de Tesis: Jurisprudencia; Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación; Libro 38, enero de 2017, Tomo I; Materia(s): Constitucional, Laboral; Tesis: 2a./J. 198/2016 (10a.); Página: 505. **SEGURIDAD PÚBLICA. LA INDEMNIZACIÓN PREVISTA EN EL ARTÍCULO 123, APARTADO B, FRACCIÓN XIII, SEGUNDO PÁRRAFO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, COMPRENDE EL PAGO DE 3 MESES DE SUELDO Y DE 20 DÍAS POR CADA AÑO LABORADO [ABANDONO DE LAS TESIS DE JURISPRUDENCIA 2a./J. 119/2011 Y AISLADAS 2a. LXIX/2011, 2a. LXX/2011 Y 2a. XLVI/2013 (10a.) (*)].**

bien, se pretende mejorar la calidad de vida y la calidad en la prestación del servicio de los integrantes de las instituciones policiales, la facultad de manejar el presupuesto corresponde a cada uno de los ayuntamientos, además que la hacienda, y las necesidades y riesgos en materia de seguridad pública de cada municipio son diferentes.

