



**Cátedra Iberoamericana de Ingeniería Política A. C.**

**ANÁLISIS CRÍTICO A LA  
REFORMA A LA FRACCIÓN XIII  
DEL APARTADO B DEL ARTÍCULO 123  
DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL**

**PONENCIA QUE EN EL MARCO DE LOS  
Foros de Participación Ciudadana Reforma  
en Materia de Justicia Penal y Seguridad Pública**

**PRESENTA**

**Emilio Velazco Gamboa  
Presidente del Consejo de Directores de la  
Cátedra Iberoamericana de Ingeniería Política A. C.**

*H. Puebla de Z., Julio de 2008*

## **1. Breves observaciones a la propuesta**

A grosso modo, el texto de la reforma constitucional dice lo siguiente:

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.

Las autoridades del orden federal, estatal, del Distrito Federal y municipal, a fin de propiciar el fortalecimiento del sistema de seguridad social del personal del Ministerio Público, de las corporaciones policiales y de los servicios periciales, de sus familias y dependientes, instrumentarán sistemas complementarios de seguridad social.

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.

Las observaciones que presento ante esta soberanía son las siguientes:

1. Los párrafos contenidos originalmente en este precepto eran el primero (que no mencionaba a los agentes del ministerio público ni a los peritos) y el último, que no sufrió ningún cambio.
2. En cuanto a los peritos, lo que estamos presenciando es el advenimiento de un proceso en el que –aparentemente– se va a fortalecer la capacidad investigadora del Ministerio Público en materia delictiva, ya que al contemplarse la figura de los expertos en cuestiones periciales (tanto en las ramas criminológicas como criminalistas, supongo) se empieza a ampliar la visión de la autoridad encargada de perseguir al delincuente.

Hasta ahí, la reforma aparece como positiva, ya que además está empezando a dar certidumbre jurídica a estos especialistas (empezando por la laboral, porque los sueldos, prestaciones y términos contractuales de estos importantes funcionarios serían irrisorios si no causarían tanta indignación por lo raquíticos que son).

3. Advierto, sin embargo, sólo buenas intenciones en la reforma constitucional, ya que “se regirán por sus propias leyes”... Remitiéndonos al caso de Puebla, hay una Ley de Seguridad Pública y Protección Civil que define cuestiones como la coordinación en la materia, los tipos de policías existentes, los grados y escalafones, etc.
4. Dicha ley, sin embargo, es obsoleta. El texto vigente sigue mencionando a un Subsecretario de Seguridad Pública y Protección Civil jerárquicamente adscrito a la Secretaría de Gobernación de la entidad, cuando ya se tiene una Secretaría de Seguridad Pública en el organigrama y gabinete del Ejecutivo del Estado. Con el debido respeto, pero con todo mi derecho, la legislatura anterior pasó de noche porque no hizo reformas tan elementales como éstas. Pregunto, ¿a qué se dedica entonces un Diputado sus tres años de servicio?

5. Bueno, volviendo al tema, lo cierto es que no hay reglamentos para las policías municipales, ni condiciones contractuales o generales de trabajo, no hay un reglamento propiamente encargado de los mecanismos y procesos de selección, escalafón y estímulos. No hay condecoraciones, ni sueldos decentes (y lo digo con conocimiento pleno de causa, yo también he estado en la Fuerza).
6. Los policías preventivos y viales estatales no tienen una verdadera profesionalización, y los municipales, menos. A veces van a la Academia Estatal de las Fuerzas de Seguridad Pública, pero no hay un programa educativo y profesional estructurado. El elemento vial (por poner un ejemplo) que hoy es patrullero, mañana será motociclista. Pasado mañana lo veremos en una grúa. Hoy es comandante, mañana lo bajarán a tropa. Con suerte, ni trabajo tendrá. ¿Y preguntamos por qué hay corrupción? No hay certidumbre laboral ni nada que le dé “piso” al trabajo policial.
7. Además, no hay congruencia en la selección y designación de mandos. No se nombra a policías de carrera al mando de una corporación, sino a mandos procedentes de otras formaciones, y si bien (nuevamente un ejemplo) un militar es un experto altamente calificado para la guerra, salvo que haya desempeñado funciones y adquirido capacitación en policía militar no es un experto de facto en seguridad pública. O vemos a un ex comandante de la policía como director de bomberos. Que el cuerpo de bomberos funciona, permítaseme dudarlo, si bien el personal hace su mejor esfuerzo. Ello es digno de reconocimiento, pero podría dar mejores resultados si tuvieran al mando a un verdadero especialista (civil o de carrera en la Fuerza, pero con sólidas bases y preparación).

8. La Policía Judicial es otra corporación que no tiene “piso”. Vive sujeta a leyes y preceptos supletorios, a circulares, a acuerdos, pero no a una reglamentación concreta y específica. ¿A quién beneficia esto? Ahí también tenemos comandantes que se volvieron investigadores, peritos y expertos en el combate armado a base de sufrir. Hoy ya están en mejores condiciones por iniciativa de los últimos dos directores que han tenido, para ellos mis respetos, y para los elementos, mi reconocimiento. Sin embargo, falta mucho por hacer. A los altos funcionarios se les olvida que un policía (sea judicial, vial, preventivo, bombero o de reacción) es un funcionario de origen modesto que arriesga su vida y su integridad por casi nada, y al parecer no les interesa que esto sea así.
9. La reforma habla de sujeción a las leyes propias de las instituciones policiales, pero no habla de la estructuración de estas, y mucho menos, sienta o, cuando menos, permite vislumbrar la creación de un sistema de seguridad social para estos abnegados elementos. La autoestima de muchos policías está por los suelos, su alimentación es mala, su condición física se encuentra en mal estado, su salud está deteriorada, y si cumplen bien con su trabajo, se les castiga. Si son corruptos, se les premia. ¿Esa es la lógica del funcionario que llega seis años a dizque dar seguridad al pueblo?
10. En el nivel federal la situación es idéntica. Más aún, se pretendía dar facultades especiales a la policía para actuar sin órdenes de cateo expedidas por un juez, para disolver reuniones o para detener a quien considerase sospechoso. O sea, no tienen bases de certidumbre y desarrollo profesional, laboral y personal, pero sí pueden cometer tropelías. Mis respetos para la lógica del Señor Jefe del Ejecutivo Federal y para todos los legisladores que aprobaron casi completa la reforma. No sólo

carecen del más elemental sentido ético de su función (lo cual ya es preocupante) sino de sentido común.

11. Aunado a la ausencia de la estructuración del conjunto legislativo policial, de lo que me permito hablar porque es lo que conozco un poco, se omite toda mención a la formación moral de los efectivos de esta importante rama del servicio público y, por tanto, de su compromiso y responsabilidades sociales.
12. No quiero extenderme más. El espacio es pequeño, y el tiempo, corto. Una parte de la reforma habla de la separación de los elementos por tales o cuales causas. Asimismo, remata diciendo que: “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”.

Luego entonces, no eres culpable pero de todos modos te vas. No eres responsable de nada, pero pierdes tu empleo. ¿Esto es lo que Felipe Calderón y los legisladores federales (lástima que sean tantos y no pueda mencionarlos nombre por nombre) han pensado que le va a dar certidumbre a este pueblo que ha perdido su seguridad?

Si yo fuera policía en este momento, preferiría regresarme a la incertidumbre de antes, porque la “certidumbre” de ahora me deja más desnudo, más vulnerable, y quizás igual o más inerme ante un enemigo que se profesionaliza, que se especializa, que tiene grandes recursos, grandes sueldos, grandes privilegios, y un prestigio inigualable gracias a los corridos y las películas que hacen del delincuente una persona respetable y hasta generosa.

## **2. Visión moral para la propuesta**

He insistido (y no sólo yo, sino mucha gente) en el hecho de que las autoridades proponen reformas efectistas con resultados “por encimita” y no medidas de fondo con resultados a futuro sustentados en proyectos bien estructurados y administrados por objetivos en el inmediato, corto, mediano y largo plazo. Cada político mexicano llega a impactar el hoy, y deja sin base el mañana.

Esta reforma se parece a la medida efectista que desapareció a las policías federales fiscal, de caminos, de migración y judicial, para (entre 1998 y 2000) dar nacimiento a la Policía Federal Preventiva y a la Agencia Federal de Investigación, y que ahora, por medio de otra *llamarada de petate*, las fusiona en un solo cuerpo, por cierto, dejando sin elementos a la Procuraduría General de la República, que poco a poco va siendo reducida a una mera mesa de trámite ante la influencia no de un mando policial sino ante el protagonismo de un funcionario consentido por el gobierno de la República.

Lo que se necesita no es un cambio estructural en materia administrativa, pues incorporando o desincorporando dependencias no se va a modificar un esquema ancestral de dádivas, canonjías y privilegios, sino un cambio de tipo ético y moral no sólo para los agentes adscritos a ellas sino para sus mandos. Necesitamos:

- I. Un conjunto legislativo completo para las policías en todos sus niveles, y hablo de una legislación tan completa como la de las Fuerzas Armadas. Un efectivo militar (de tierra, agua o aire, sea directivo, operativo o administrativo) no puede actuar si no es con una sujeción total a la ley, de modo que ésta norma su conducta, su desempeño profesional, su desarrollo técnico y personal, e incluso, su moral. La policía, por lo regular, no respeta mas ley que la suya, ni obedece más voz que la propia.
- II. Las FF. AA. MM. Tienen, entonces, un Código de Justicia Militar, un conjunto legislativo que va desde la Ley Orgánica

del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos –y la correspondiente para la Armada de México– hasta los reglamentos de Deberes Militares, de Ascensos y Recompensas, etc., y una serie de ordenamientos menores pero igualmente importantes: el manual de orden cerrado de infantería, el Instructivo para la organización, funcionamiento y empleo de los cuerpos de defensas rurales, el manual del comandante de partida, etc. Pero además de lo que yo me he atrevido a denominar Derecho Administrativo Militar –por cuanto rige su organización, funcionamiento y descripción de procesos internos–, hay un Derecho Ético Militar y un Derecho Penal Militar. Precisamente, el Derecho Ético Militar, si se me permite llamarle de tal modo, rige la identidad y comportamiento de las FF. AA. MM. y, como toda legislación militar, tiene su fundamento en el artículo 13 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Por su parte, el Derecho Penal Militar comprende la relación falta-sanción o delito-sanción y los procedimientos y esquemas que han de regir al Sistema de Justicia Militar, en lo concerniente a su impartición y administración, órganos y encargados del cumplimiento, etc. Pero además, hay otro punto que además de ser concordante con la Moral Militar, se traduce en los procesos administrativos de las FF. AA. MM.: la Doctrina Militar, un conjunto ideológico que, por medio de una serie de principios de doctrina contenidos en un texto, moldea y sujeta la vida y actuación de los efectivos, alejándolos de los abusos, la corrupción y los excesos. El Instituto Armado no es perfecto: ha sido tocado por la corrupción, pero los casos vistos son menores por mucho, que los de la policía. Y menos repugnantes.

### **3. Visión técnica para la propuesta**



Con el debido respeto, pero con el derecho que me da la misma Constitución, voy a decir que lo que necesitamos de nuestras gloriosas Fuerzas Armadas no son mandos que se pensionan pero que parecen salir con rumbo al deshuesadero. Esos mandos, en vez de venir a poner en alto el nombre del Instituto Armado, vienen a hacer gala de prepotencia, mente obtusa y ausencia de ética. En vez de dar resultados, se dedican a echar peroratas y a dar explicaciones. LA GENTE VALIOSA DA RESULTADOS, ESO ES INGENIERÍA POLÍTICA. LOS TONTOS, LOS MEDIOCRES, DAN EXCUSAS.

Sin embargo, las aportaciones de las Fuerzas Armadas Mexicanas son tantas, que hoy, con respeto y admiración, voy a permitirme borrar los malos testimonios de ciertos ex mandos, para poner otra estrella en el pecho de ese cuerpo institucional. Una de sus máximas enseñanzas es la perfectibilidad administrativa, jurídica y profesional que tiene, y que nos puede ayudar a elevar la moral, la disciplina y la capacidad de nuestras corporaciones policiales.

Al Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos los rige, en términos de doctrina, el Manual de Operaciones en Campaña, que explica detalladamente y con profunda conciencia, qué tipos de unidades, armas y servicios los componen, qué es un Estado Mayor, qué tipos de guerra hay, cómo se administran las FF. AA. MM., etc., con lo cual se completa el círculo que hace a la identidad personal y profesional de los soldados que, en sus distintos grados y jerarquías, integran al Instituto Armado. Lo mismo ocurre con la Armada de México, que tiene su moral y su doctrina perfectamente delimitadas y establecidas.

Para cumplir con la misión que como corporaciones tienen, las Fuerzas de Seguridad Pública y Protección Civil entendidas como no dependientes de las FF. AA. MM., sino de los gobiernos civiles en México, **también** necesitan tener una escala axiológica y un sentido de organización de los cuales, desde siempre, han carecido. De inicio, no

saben cuáles son sus misiones, y desde ahí falta una visión de planeación estratégica y de sustento deontológico.

Para erradicar la corrupción y combatir las prácticas dañinas al interior de las referidas Fuerzas, se necesita que éstas tengan una Doctrina unificada desde el nivel nacional, aunque con la libertad y flexibilidad que la Constitución concede para cada caso particular, pues la visión y misión a veces cambiará en cada caso local. Sin embargo, urge dicha Doctrina.

No podríamos hablar de crear un Fuero de Guerra o un Fuero especial similar al nivel y necesidades de las policías, cuerpos de bomberos, etc., ya que están bajo el mando civil en México y ello contravendría lo dispuesto por la Constitución, pero sí se necesita una sola cosa: el acendrado sentido del deber.

En el Instituto Armado, hasta la mínima falta tiene una sanción, y cuando un militar la comete, se le aplica la que le corresponda. Allá no hay lugar a los “chivas” o a los “soplones”, pero su moral es alta y se les castiga como es debido, por lo que también la investigación criminal es muy especializada. Con celo pero sin inquisición, con fuerza pero sin rudeza innecesaria, con mano dura pero no inhumana, se cumple la ley en las FF. AA. MM. Y si no, pregúntenle a Gutiérrez Rebollo y a muchos otros mandos que se dejaron llevar por las tentaciones.

Pero sobre todo, necesitamos dar certidumbre en todos los sentidos al elemento de seguridad pública y protección civil. Ese segundo párrafo de la fracción XIII, con el debido respeto, no sólo carece de congruencia, sino de la más elemental humanidad. Un compositor mexicano dijo que en su León, Guanajuato, la vida no vale nada. Para el policía, para el bombero, para el agente del ministerio público, para el perito, esta reforma hace que, desde su profesión, la vida le valga menos.

Pido, señores legisladores, que en un acto de empatía (y de humanidad) se calcen los zapatos de quienes exponen su vida e integridad en el cumplimiento de su deber mientras otros elementos se

benefician de la corrupción. El segundo párrafo debe ser eliminado o modificado, y en general, se debe dar solidez a los otros preceptos de la fracción XIII del apartado B del Artículo 123 constitucional. Si esto no sucede, sus altas personalidades no sufrirán las consecuencias... quizá...

No las sufrirán, claro, hasta que el destino nos alcance. En algo tenía razón el Señor Presidente de la República: o nos unimos en la lucha contra el crimen, o perderemos a México. Es su momento, señores, para decidir los grandes y pequeños destinos de la Nación, pero no olviden QUE TAMBIÉN ES SU RESPONSABILIDAD DIRECTA LO QUE OCURRA EN EL FUTURO.

Lo bueno, o lo malo, es que esta vez sí nos alcanzará el destino al mismo tiempo que el juicio de la historia, por desgracia o por fortuna según lo que decidan, en cabeza propia. Y en la de nuestros hijos y hermanos también, que al fin y al cabo, ellos son ese México del que tanto se habla como si no tuviera un nombre particular y un domicilio privado.

**¡Viva Puebla, señores legisladores y miembros de la sociedad poblana!**

**¡Viva México!**