

## LA DEPURACIÓN DE LAS CORPORACIONES POLICÍACAS Y EL JUICIO DE AMPARO\* *THE WRIT OF AMPARO AND THE DEPURATION OF POLICE FORCES*

Carlos ELIZONDO MAYER-SERRA\*\*

Ana Laura MAGALONI KERPEL\*\*\*

**RESUMEN:** Desde los noventa se busca depurar a las corporaciones policiales. La estrategia ha enfrentado que los policías despedidos se amparen y puedan ser reinstalados. El gobierno de Zedillo reformó la Constitución para eliminar tal situación, pero no lo logró. En 2008, el gobierno de Calderón reformó la Constitución para evitar la reinstalación de policías. En la primera parte se analizan los antecedentes y el contenido de la iniciativa de Zedillo, así como la interpretación que dio la Suprema Corte a esta reforma, que abrió la puerta a la reinstalación de los policías amparados. La segunda parte utiliza el ejemplo de Colombia, que muestra cómo se puede distinguir entre la depuración de emergencia y el despido ordinario. También se analiza la decisión de la Corte Constitucional colombiana respecto a la validez de las normas que sustentaban el proceso de depuración policial.

**Palabras claves:** amparo, seguridad, policías, emergencia.

**ABSTRACT:** Since the nineties, there has been an effort to clean police forces. This strategy has confronted the problem that fired policemen seek the protection of justice, obliging the government to rehire them. The government of Zedillo sought to eliminate this problem through a Constitutional reform, but this reform did not work as expected. In 2008, the government of Calderón was successful in reforming the Constitution to prohibit the rehiring of policemen. The first section of this document analyses the origins and content of Zedillo's proposal of Constitutional reform, and the way the Supreme Court interpreted this reform, obliging the government to rehire fired policemen. The second part uses the Colombian case to show how a process of depuration can distinguish between a law for a moment of emergency and the ordinary administration of the system. We also analyze the decision of the Constitutional Court with respect to the judicial review that sought to invalidate the rules that governed the depuration of police forces.

**Keywords:** amparo, security, police, emergency.

\* Artículo recibido el 17 de junio de 2009 y aceptado para su publicación el 14 de abril de 2010. Una primera versión de este artículo apareció en el Documento de Trabajo de la División de Estudios Jurídicos del CIDE, núm. 32, diciembre de 2008.

\*\* Doctor en ciencia política por la Universidad de Oxford, Inglaterra, y profesor-investigador de la División de Estudios Políticos del CIDE.

\*\*\* Doctora en derecho por la Universidad Autónoma de Madrid y profesora-investigadora en la División de Estudios Jurídicos del CIDE.

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *La reforma constitucional del presidente Zedillo y el juicio de amparo*. III. *La estrategia de depuración de las corporaciones policiacas: el contraste entre Colombia y México*. IV. *Conclusiones*. V. *Bibliografía*.

## I. INTRODUCCIÓN

El gobierno de Felipe Calderón enfrenta los costos de un viejo problema: la falta de corporaciones policiacas profesionales, eficaces y honestas. Otras transiciones democráticas, como la española o la chilena, le heredaron a los gobiernos democráticos instituciones policiacas más o menos sólidas, donde el reto era hacerlas respetar a las autoridades democráticas, no hacerlas funcionar. Para hacer la ecuación más complicada, la primera administración democrática en México, en la práctica, pareció ignorar el problema.

Hoy, los costos que ello tiene para el país se pueden apreciar con una nitidez abrumadora: el crimen organizado se ha adueñado de partes del territorio nacional, en algunos casos incluso con cierta legitimidad a los ojos de la población, y el Estado no cuenta con policías profesionales capaces de hacerle frente.

A pesar de que se han hecho varias reformas constitucionales y legales, y de que el gasto público en seguridad pública con el presidente Calderón ha aumentado en un 172% en términos reales, en comparación con los primeros tres años de gobierno del ex presidente Vicente Fox,<sup>1</sup> todavía no podemos dar los primeros pasos para llevar a cabo una reforma policial efectiva y de largo aliento. Un paso elemental es despedir a los policías coludidos con los delincuentes. Dicho de forma simplista, es imposible construir una institución policial profesional —con un servicio civil de carrera en forma y buenas prestaciones— sin contar con la certeza de que todos los policías, o por lo menos una amplia mayoría, están cumpliendo sus responsabilidades, y que quién no lo haga será despedido y, de preferencia, sancionado penalmente. Un principio elemental de orden y disciplina in-

<sup>1</sup> Gasto Programable en Seguridad Pública 2001-2009, México, H. Congreso de la Unión. LXI Legislatura. Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, octubre de 2009, <http://www.cefp.gob.mx/intr/edocumentos/pdf/cefp/2009/cefp0742009.pdf>.

terna de cualquier cuerpo policiaco es que ninguno de sus miembros pueda estar al servicio del crimen organizado y continuar siendo policía. Además de un servicio profesional de carrera, se necesita un órgano autónomo que vigile a las corporaciones policiacas para evitar abusos de autoridad.

Esta necesidad de depuración de los elementos corruptos ha sido detectada por parte de las autoridades desde hace varias décadas, por lo menos desde la segunda mitad de la administración de Salinas. El siguiente gobierno, el de Ernesto Zedillo, envió una iniciativa de reformas constitucionales para evitar uno de los mayores obstáculos enfrentados a la hora de buscar depurar estos cuerpos. Según el diagnóstico de la administración zedillista, este obstáculo era el juicio de amparo. Esto es, los jueces federales tendían a otorgar el amparo a policías despedidos y, por tanto, se les tenía que reinstalar y pagar los salarios caídos. Por esta razón, en 1997, se reformó el artículo 123, apartado B, fracción XIII de la Constitución.

La reforma del presidente Zedillo no rindió los frutos esperados. Los policías se seguían amparando y ganando la reinstalación. Las razones de esto son analizadas en el texto.

Para enfrentar estos problemas, en el 2007 el gobierno de Calderón volvió a mandar una iniciativa en el mismo sentido. En junio del 2008, el Constituyente Permanente enmendó la reforma del presidente Zedillo a la fracción XIII, del apartado B, del artículo 123 constitucional, con la pretensión de impedir de forma aún más tajante que los jueces federales reinstalen a los policías despedidos.

Este ensayo pretende analizar dos problemas centrales a los que se está enfrentando la depuración policiaca: el juicio de amparo y la estrategia de depuración. Ambas cuestiones, como se verá, están estrechamente vinculadas.

Por lo que toca al juicio de amparo, la primera parte de este ensayo analizará los antecedentes y el contenido de la iniciativa del gobierno de Zedillo, así como una resolución de la Suprema Corte respecto a conflictos de tesis jurisprudenciales entre dos tribunales colegiados de circuito en torno a la interpretación de esta reforma.

En la segunda parte de este texto, utilizaremos como punto de contraste la reforma policial colombiana, con el propósito de analizar la relevancia que tiene en la profesionalización de la policía y la dis-

tinción entre la depuración y el despido ordinario. En esta sección, también analizaremos la decisión de la Corte Constitucional colombiana relativa a la acción de inconstitucionalidad que impugnaba validez de las normas que sustentaban el proceso de depuración policial que se efectuó de 1995 al 2001. Esta sentencia contrasta con la lógica de la sentencia de nuestra Suprema Corte, analizada en la primera parte del texto.

## II. LA REFORMA CONSTITUCIONAL DEL PRESIDENTE ZEDILLO Y EL JUICIO DE AMPARO

Esta sección cuenta con tres apartados. En primer término, se analizarán los antecedentes de la reforma constitucional de Zedillo en materia de despido de policías. En segundo término, se estudiará el contenido y la exposición de motivos de dicha iniciativa. Finalmente, se analizará la sentencia de la Corte que resolvió el conflicto de tesis entre dos tribunales colegiados de circuito respecto del sentido y alcances de la reforma de Zedillo en materia de reinstalación de policías a través del amparo.

### 1. *Antecedentes de la reforma constitucional de Zedillo en materia de despido de policías*

La inseguridad ciudadana es uno de los problemas sociales que según las encuestas más preocupan a la sociedad.<sup>2</sup> Si bien hay problemas serios con la forma en la que opera la justicia penal, el problema central parece estar en las instituciones de seguridad pública y procuración de justicia. La operación de nuestros ministerios públicos y policías es, por decir lo menos, deficiente.<sup>3</sup>

Los muchos intentos que se han hecho para profesionalizar los cuerpos policiacos requerían, como paso número uno, contar con la capacidad jurídica y política para hacer una limpieza interna drástica

<sup>2</sup> Consulta Mitofsky, Encuesta Nacional sobre la Percepción de Seguridad Ciudadana en México, México, abril de 2010.

<sup>3</sup> Zepeda Lecuona, Guillermo, *Crimen sin castigo: Procuración de Justicia Penal y Ministerio Público en México*, México, FCE-CIDAC, 2004, pp. 212-232.

en las corporaciones policiacas. Este paso elemental, hasta la fecha, continúa siendo una asignatura pendiente. Incluso teniendo la voluntad política para despedir a los policías corruptos, el juicio de amparo se ha tornado en un instrumento para que dichos policías sean reinstalados en la corporación por mandato de los propios jueces federales.

Ello es posible porque, a diferencia de lo que ocurre en otros países, en México la propia Constitución regula el despido a policías. Ello hace que, en esta materia, la última palabra no la tenga el Legislativo ni el Ejecutivo, sino los tribunales federales a través del juicio de amparo. El apartado B, fracción XIII, del artículo 123 constitucional, establece dos cuestiones relevantes. En primer término, exenta de los derechos constitucionales de los trabajadores al servicio del Estado a los “militares, marinos, personal del servicio exterior, agentes del Ministerio Público y los miembros de las instituciones policiales”. Es por ello que la Suprema Corte, desde 1995, estableció que estas cuatro categorías de funcionarios tuvieran una relación de carácter administrativo con el Estado y no de carácter laboral, como el resto de los servidores públicos. Ello significa que sus derechos laborales los define principalmente la ley secundaria y no la Constitución.

En segundo término, el artículo en cuestión señala que es posible que tales funcionarios públicos interpongan un “juicio o medio de defensa” para combatir su remoción. La reforma constitucional de Zedillo ya citada buscó que, en caso de que alguno de estos funcionarios gane el juicio en cuestión, no proceda su reinstalación sino sólo su indemnización. Al no funcionar como se esperaba, en 2007, el presidente Calderón buscó una nueva reforma al texto constitucional exactamente con el mismo objetivo que la de Zedillo.

No se ha intentado hasta ahora distinguir en el propio texto de la Constitución los procesos de despido ordinario de las estrategias de depuración, dejando sólo para el primer caso la posibilidad de que los policías combatan jurisdiccionalmente su remoción. Por ello, la reforma de Zedillo no pudo impedir que, mientras se realiza el proceso de depuración, los policías combatieran a través del amparo sus remociones y, en caso de ganar, obtener su reinstalación. Aún es pronto para saber si las reformas de Calderón lograrán este objetivo.

Lo que había sucedido hasta antes de la reforma de Calderón de modo recurrente es que los policías despedidos promovían una demanda de amparo ante un juez federal en materia administrativa. La función del juez, en este caso, se limitaba a verificar que dicho acto de despido se hubiera efectuado conforme a la ley que rige a la institución policiaca, sea municipal, estatal o federal. Sin embargo, las consecuencias de esa sentencia, hasta ahora, no han sido reguladas por la ley. Dichas consecuencias las define el juez de amparo a partir de su interpretación del apartado B, fracción XIII del artículo 123 constitucional. Como veremos, según la interpretación constitucional que prevaleció durante la vigencia de las reformas de Zedillo, sí procedía la reinstalación del policía despedido que ganara el juicio de amparo.<sup>4</sup>

## 2. *La iniciativa de reforma constitucional del presidente Ernesto Zedillo*

La exposición de motivos de la iniciativa de reforma constitucional presentada por el presidente Ernesto Zedillo señalaba su doble pretensión:

establecer un marco constitucional que permitirá, por una parte, cumplir con el objeto de los sistemas de carrera de las instituciones de seguridad pública y, por la otra, contar con los mecanismos necesarios para remover libremente a aquellos servidores públicos que no cumplan con los requisitos de permanencia que las leyes vigentes en el momento de la remoción señalen para permanecer en el cargo.<sup>5</sup>

Es clara la tensión entre ambos objetivos. El equilibrio entre la depuración y la carrera policial no es fácil de alcanzar en el corto pla-

<sup>4</sup> Son numerosos los casos en los que miembros de los cuerpos policiales hacen uso del juicio de amparo para solicitar con éxito su restitución. Díaz, César, “Retoma oficial puesto pese a prueba *doping*”, *Reforma*, 17 de noviembre de 2008; Sierra, Arturo, “Pagan millones por destituidos”, *Reforma*, 21 de noviembre del 2001; “Con amparos, policías federales vinculados al crimen siguen en activo”, *Punto Medio*, 14 de noviembre del 2009; Haro Cordero, Sergio y Sandoval Alarcón, Francisco, “Reinstalan a policías ‘suspendidos’”, *Semanario Zeta*, núm. 1782, 23-29 de mayo del 2008.

<sup>5</sup> Exposición de Motivos de la Iniciativa del Ejecutivo para reformar el Artículo 123 Constitucional, 10 de diciembre de 1997.

zo. Los procesos de depuración en las corporaciones policiacas, caracterizadas por tener una gran cantidad de miembros corruptos, requieren eliminar o modificar los derechos de ascenso y permanencia en el empleo que tengan los policías durante la depuración. Ya hecha ésta, se requiere cierta estabilidad para dar certidumbre y sentido de pertenencia institucional a los buenos elementos.

En la iniciativa que presentó el presidente Zedillo, entre la carrera policial y la depuración, se optaba por esta última. Sin embargo, el Constituyente Permanente aprobó un equilibrio distinto entre ambos objetivos, matizando algunos de los aspectos de la iniciativa en relación a la depuración.

En efecto, la iniciativa original partía de tres cuestiones relevantes. En primer término, que de acuerdo con el apartado B, fracción XIII, del artículo 123, las corporaciones policiacas no tienen los derechos laborales consagrados en el referido artículo y que, por tanto, sólo gozan de los beneficios que las respectivas leyes les confieran. Es decir, la legislación secundaria, la cual se puede modificar por mayorías legislativas y no a través del proceso agravado de reforma constitucional, es la que determinaría los derechos laborales de los policías.

En segundo término, la iniciativa partía del hecho de que dichas legislaciones secundarias ya habían otorgado a los policías diversos beneficios como la permanencia en el cargo y el establecimiento de sistemas complejos de separación del mismo. Según señalaba la exposición de motivos, estas leyes eran aplicables aún cuando los policías no satisficieran las aptitudes para realizar las funciones asignadas.<sup>6</sup> Finalmente, la iniciativa hacía explícito el hecho de que los malos elementos estaban utilizando el juicio de amparo para lograr su reinstalación y, con ello, continuaban abusando de su cargo.<sup>7</sup>

<sup>6</sup> Textualmente señala: "algunas de estas leyes otorgaron a los miembros de instituciones encargadas de la seguridad pública, diversos beneficios como la permanencia en el cargo y establecieron un complejo sistema para la separación del mismo. Ello es aplicable aún y cuando no se satisfagan las mínimas aptitudes para realizar las importantes funciones que tienen asignadas, en detrimento de los principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez que deben regir su actuación".

<sup>7</sup> "Lo anterior ha propiciado que estos malos elementos abusen de un recurso tan noble como el juicio de garantías, para hacer prevalecer sus intereses particulares por sobre el interés social, a fin de continuar aprovechando el cargo que ocupan para alentar la impunidad y la corrupción".

Con el fin de enfrentar tanto la existencia de leyes obsoletas como el abuso del amparo, la iniciativa proponía que los policías pudieran ser removidos libremente de su cargo cuando no cumplieran con los requisitos establecidos por las leyes vigentes *al momento de su remoción* y, al mismo tiempo, establecía que *en ningún caso* procediera la reinstalación o restitución de la plaza, cargo o comisión, sin importar el medio de defensa utilizado para combatir el acto de despido. En estos casos, según la iniciativa, sólo procedería la indemnización, si el juez estimaba que el despido había sido injustificado.

La iniciativa de Zedillo buscaba resolver el problema de la depuración de los cuerpos policiacos a través de dos vías. En primer término, permitiendo que se establecieran nuevas leyes en la materia que pudieran afectar los “derechos adquiridos” por los policías, sin que éstas se pudiesen considerar retroactivas y por lo tanto inconstitucionales. El texto constitucional, al permitir la remoción con los “requisitos de las leyes vigentes”, estaba generando la oportunidad para que los legisladores locales y federales volvieran a definir los requisitos de permanencia de los policías a la luz del nuevo contexto criminal e institucional del país. Ello, según lo entendemos, permitiría afectar el beneficio de permanencia que habían adquirido los policías a través de las leyes previas a 1997. Para evitar posibles litigios que argumentaran la retroactividad de las nuevas regulaciones, el artículo tercero transitorio de la iniciativa expresamente establecía que las normas expedidas con anterioridad a la reforma constitucional no podían ser aplicables cuando se tratara del derecho de los miembros de las instituciones policiales a permanecer en su cargo.

En segundo término, la estrategia de Zedillo claramente pretendía eliminar toda posibilidad de restitución o reinstalación de un policía a través de cualquier medio de defensa, incluido, obviamente, el amparo. De hecho, también el artículo tercero transitorio del proyecto que presentó Zedillo establecía que las resoluciones de procedimientos judiciales en trámite, al momento de ser aprobada la iniciativa, no podrían tener como efecto la restitución o reinstalación del policía en cuestión.

Esta solución al problema de depuración fue matizada por la Cámara de Senadores, la cual fungió como cámara de origen. En primer término, los senadores sustituyeron la expresión categórica de la

propuesta original de que “en ningún caso” podría proceder “la reinstalación o restitución de la plaza, cargo o comisión” por la expresión “sin que proceda su reinstalación o restitución”. En segundo término, los senadores eliminaron la expresión “remover libremente”, para dejar simple y llanamente “podrán ser removidos”. Con estos dos cambios, como se verá más adelante, se abrió espacio para que los jueces federales generaran distintas interpretaciones sobre el sentido del texto constitucional en cuestión.

Sin embargo, lo que parece haber afectado más la claridad y operatividad de la reforma fue que la Cámara de Senadores decidió suprimir el artículo tercero transitorio de la iniciativa de Zedillo. Dicha supresión terminó abriendo la posibilidad para que algunos jueces y magistrados federales decidieran, en las resoluciones de amparo, ponderar con mayor peso la carrera policial sobre la necesidad de depurar las corporaciones policiales de elementos corruptos o incompetentes.

Las razones para suprimir el artículo tercero transitorio fueron varias. Según los senadores, conforme a dicho precepto “el proceso de depuración de las policías sería más expedito”,<sup>8</sup> y también “crearía situaciones de franco enfrentamiento entre los poderes Judicial y Ejecutivo, al tener que desobedecer este último una disposición expresa del Poder Judicial”.<sup>9</sup> Además, a pesar de que, según ellos, estaban “convencidos de la urgencia de que se llevara a cabo el proceso de depuración de las policías, éste debería estar fundamentado en un análisis detallado y concienzudo que no impidiera el desarrollo de la carrera policial”.<sup>10</sup>

Este debate en torno a la aprobación de la reforma muestra con toda claridad la tensión entre la veta liberal de nuestra Constitución y del propio Constituyente Permanente, y el esfuerzo por otorgarle al gobierno instrumentos más contundentes para poder actuar. Mientras que la iniciativa del Ejecutivo buscaba facilitar un proceso amplio de depuración de los cuerpos policiacos del país, lo cual, como señalamos, requería flexibilizar o debilitar los derechos de permanencia de los policías, el Constituyente Permanente es ambivalente al respecto

<sup>8</sup> Dictamen de la Cámara de Senadores, México, 1o. de octubre de 1998 (fecha de publicación: 8 de marzo de 1999).

<sup>9</sup> *Idem.*

<sup>10</sup> *Idem.*

y, por tanto, inserta determinados cambios que abren la puerta a la indeterminación y hacen mucho más compleja la operación de los cuerpos de seguridad que ya cargaban con innumerables problemas. Con este cambio, el Constituyente Permanente hace que sean los jueces, y no el Ejecutivo, los que terminen ponderando de distintas formas los derechos de permanencia y de carrera policial con la necesidad urgente de depurar a las instituciones policiales. Al final la Corte fue el órgano que obtuvo el verdadero poder de decisión.

La reforma fue aprobada, con los cambios que introdujo la Cámara de Senadores, con una votación a favor de 98 senadores, 289 diputados y 22 congresos estatales.

¿Cómo iban a interpretar los jueces federales esta reforma? ¿Hasta qué punto se iban a enfrentar al hecho de que, de acuerdo con los otros dos poderes, el amparo era un instrumento para obstaculizar la depuración de los cuerpos policiacos? ¿Era factible o no que con dicha reforma los tribunales federales evaluaran cuál debería de ser la función del amparo en cuestiones tan delicadas como la seguridad pública y el orden interno de las instituciones policiales?

### 3. *El amparo nunca muere*

El texto del apartado B, fracción XIII, del artículo 123, aprobado por el Constituyente Permanente fue el siguiente:

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 su 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.

El texto de la reforma fue interpretado de distintas maneras. Para algunos jueces y magistrados federales, el referido precepto constitucional impedía que, a través del amparo, el policía despedido lograra su reinstalación en casos de despidos injustificados. Para otros, en cambio, sí procedía dicha reinstalación cuando la autoridad no demostraba que el policía despedido incumplía con los requisitos de las

leyes vigentes, o bien, cuando la autoridad no había respetado las formalidades constitucionales de todo procedimiento, que afecte los derechos del ciudadano a las que se refieren los artículos 14 y 16 de la Constitución.

La Segunda Sala de la Suprema Corte, ante la diversidad de criterios jurisprudenciales de los tribunales colegiados, decidió resolver la contradicción de tesis 28/2001 entre las sustentadas por los tribunales colegiados primero y segundo en materia administrativa del segundo circuito.<sup>11</sup> El análisis de esta resolución ilustra la tensión que existe entre el Poder Judicial, en cuanto fiscalizador de la actuación de las autoridades administrativas, y el Poder Ejecutivo como máximo responsable de la seguridad pública y del orden interno de las corporaciones policiacas. Veamos por qué esto es así.

La resolución de la Segunda Sala comienza con un análisis del proceso de discusión de la reforma constitucional de 1997<sup>12</sup> similar al que se elaboró en el primer apartado de este artículo. Dicho análisis les lleva a concluir a los ministros que el objetivo central de la reforma constitucional era “imponer una nueva restricción” a los derechos de los policías, pues dicha reforma le daba al legislador la facultad de aprobar nuevas normas secundarias que modificaran o redefinieran los requisitos para que los agentes pudiesen permanecer en la institución.<sup>13</sup> Ello significaba, según los ministros, que sólo podrían perma-

<sup>11</sup> Véase *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, t. XVI, agosto de 2002, p. 788. Cabe destacar que para la elaboración de este artículo se utilizó como fuente el IUS, el registro es 186427. Las páginas de la sentencia que se citan corresponden a la versión del IUS y no al volumen impreso del *Semanario*.

<sup>12</sup> Cabe destacar que la Segunda Sala, dos años antes de resolver la contradicción de tesis a la que se refiere este ensayo, había resuelto otra contradicción de tesis con relación al sentido de la interpretación constitucional de la reforma en comento. Esta fue la contradicción de tesis 36/99 entre las sustentadas por los tribunales quinto y séptimo en materia administrativa. En esa ocasión, la Segunda Sala determinó que la adición del párrafo tercero de la fracción XIII del apartado B del artículo 123 de la Constitución no impedía la procedencia del amparo contra la orden de remoción de sus elementos. Es decir, esta contradicción de tesis aborda el tema de la procedencia del amparo, pero no entra al tema que nos ocupa, que es el de la reinstalación de policías despedidos. Véase *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, t. XII, agosto de 2000, p. 439 o IUS registro 192281.

<sup>13</sup> Textualmente, la sentencia lo señala así: “La reforma constitucional que se analiza impone una nueva restricción a los derechos... de los miembros de las corporaciones policiales, a quienes desconoce las prerrogativas que las leyes anteriores a su vi-

necer los policías que cubriesen el nuevo perfil y se podría despedir a quienes no lo cumplieren.<sup>14</sup> En esos casos, los policías despedidos, en principio, no tendrían derecho a la reinstalación.

Sin embargo, según los ministros, “la improcedencia de la restitución en el cargo a la que se refiere el precepto constitucional no debe entenderse como una prohibición absoluta”.<sup>15</sup> Dado que la remoción puede entrañar un acto de privación del derecho de un policía a permanecer en la institución, y que los artículos 14 y 16 constitucionales establecen los requisitos que deben tener los actos de autoridad que impliquen privación o molestia, debería caber la reinstalación del policía que promoviese el amparo cuando éste hubiese sido despedido en violación a lo dispuesto por los artículos 14 y 16 constitucionales.<sup>16</sup>

En este sentido, según los ministros, todo proceso de despido de policías debía satisfacer cuatro elementos: 1) que previamente a la emisión del acto se hubiese escuchado al afectado en defensa de sus intereses; 2) que el acto constase por escrito; 3) que proviniera de una autoridad competente y 4) que estuviese fundada y motivada la causa legal del despido. Si el acto de despido no cumplía con estos requisitos, el derecho de los quejosos a exigir su reinstalación debía quedar intacto.<sup>17</sup>

gencia les concedían para permanecer en el empleo, cuestionando el derecho a continuar en la institución si no se cumplen los requisitos que la legislación secundaria vaya exigiendo, según las circunstancias de cada momento” (*ibidem*, p. 25).

<sup>14</sup> Textualmente: “Como un mecanismo para agilizar la depuración de los cuerpos policíacos se establece la posibilidad de remoción de los elementos que no satisfagan las nuevas condiciones de permanencia que señalen las leyes vigentes, sin derecho a la reinstalación, pues de esta manera se garantiza que únicamente se queden en las corporaciones quienes cubran el nuevo perfil de policía” (*ibidem*, p. 26).

<sup>15</sup> *Ibidem*, p. 27.

<sup>16</sup> Textualmente: “La interpretación armónica de una y otra disposiciones constitucionales permite concluir que la facultad que se otorga a las autoridades para remover de su cargo a los agentes policiales que no cumplan con los requisitos de permanencia en mención, no puede ejercerse arbitrariamente... el Constituyente Permanente no tuvo la intención de relevar a la autoridad, en los casos de cese, de la obligación de sujetar sus actos a las garantías de fundamentación y motivación que le imponen los artículos 14 y 16 constitucionales... Tampoco trataron de prohibir, en forma absoluta, la reincorporación de los miembros de la policía que fueran removidos de su cargo” (*ibidem*, p. 28).

<sup>17</sup> *Idem*.

Así, para los ministros de la Segunda Sala, la depuración de los cuerpos policiacos consistía en la posibilidad de remoción de los elementos de la policía que no satisficieran las nuevas condiciones de permanencia que señalaban las nuevas leyes secundarias. Sin embargo, para que en estos casos no procediese la reinstalación del quejoso, las autoridades debían cumplir con una serie de requisitos formales y procedimentales derivados de los artículos 14 y 16 constitucionales.

La Corte concluye:

No existe ningún impedimento constitucional para que, a través de los medios legales procedentes, se restituya en el cargo a quienes injustificadamente hubieran sido cesados en sus funciones, pues con ello no se contravendría el espíritu de la norma de que sólo los buenos elementos continúen sirviendo dentro de esas instituciones y sí, de estimarse lo contrario, se propiciaría la realización de remociones arbitrarias e injustificadas en franca contravención a las garantías de legalidad y seguridad jurídica establecidas en la Constitución Federal.<sup>18</sup>

La decisión de la Segunda Sala sólo atiende al primer objetivo de la reforma constitucional: permitir que el legislador modificara las reglas preestablecidas en materia de los requisitos de permanencia de los policías. Cuando se hayan modificado tales requisitos, y el policía despedido no satisfaga los nuevos requerimientos, el juez no podrá ordenar su reinstalación.

Sin embargo, a pesar de que la Corte analiza la exposición de motivos de la iniciativa, hace caso omiso al segundo objetivo expreso de la reforma: evitar que los policías despedidos logren su reinstalación a través del juicio de amparo. Esto es un problema inexistente o invisible para el máximo tribunal del país. La tesis jurisprudencial de la Corte, vinculante para todos los tribunales del país, determina que cualquier acto de despido de un policía debe cumplir con las formalidades constitucionales de todo acto de molestia o privación de los ciudadanos que establecen los artículos 14 y 16 constitucionales. Si el acto de despido no cumple con dichas formalidades, el tribunal que conozca del asunto, local o federal, debe ordenar la reinstalación del policía despedido.

<sup>18</sup> *Ibidem*, p. 29.

Este criterio generó incentivos perversos en los litigios de policías despedidos. Por un lado, centró la discusión jurisdiccional en esta materia en los aspectos formales y no sustantivos del despido. Con ello, las decisiones judiciales hicieron de lado el meollo del problema que motivó la reforma constitucional: evitar que los policías despedidos utilizaran el amparo para ser restituidos.

Por otro lado, el criterio de la Corte no estableció ningún lineamiento para que los jueces pudiesen distinguir entre los casos de flagrante arbitrariedad por parte de la autoridad y aquellos en los que involucraban a policías corruptos o incompetentes. El respeto o no a las “formalidades constitucionales del proceso” no garantiza necesariamente que no se llegue a despedir a buenos y honrados elementos, pero tampoco impide que se reinstale a los malos y corruptos. Es decir, con este criterio es factible que un mal elemento sea reinstalado y uno bueno sea despedido. Todo dependerá de qué tanto, según el juez, la autoridad responsable se apegó o no las formalidades del proceso, y no a las razones de fondo que lo motivaron.

### III. LA ESTRATEGIA DE DEPURACIÓN DE LAS CORPORACIONES POLICIACAS: EL CONTRASTE ENTRE COLOMBIA Y MÉXICO

Dos aspectos resultan llamativos de las distintas estrategias gubernamentales que, desde 1997, se han intentado llevar a cabo para depurar a las corporaciones policiales de sus elementos corruptos o incompetentes. En primer término, dicha depuración se ha enmarcado dentro de un proceso de regular despidos y no como una situación atípica y de emergencia. Cuando la corrupción y los niveles de penetración del crimen organizado afectan a un porcentaje amplio de los miembros de una o varias corporaciones policiales, como es el caso de México, el gobierno requiere de amplias facultades y pocos formalismos procedimentales para deshacerse de los malos elementos rápidamente. Se trata de medidas de emergencia y excepcionales, en donde las formalidades del proceso de despido deben ser mínimas, pues la gobernabilidad y la seguridad del país dependen de la capacidad del Estado para depurar a sus cuerpos de policía. Nuestras autoridades no han definido de esta manera la depuración de los cuerpos policiales. Por el contrario, han intentado llevarla a cabo siguiendo

los procesos ordinarios de despidos, lo cual significa, entre otras cosas, la posibilidad de que los policías impugnen los despidos por medios jurisdiccionales y que, como señalamos, los policías terminen siendo reinstalados por los jueces.

El segundo elemento que resulta llamativo del proceso mexicano de depuración de policías es el hecho de que los jueces constitucionales, a través del amparo, tienen la última palabra y han limitado de forma importante la capacidad del Ejecutivo para deshacerse rápidamente de los malos elementos. La experiencia de otros países con justicia constitucional demuestra ampliamente que existe un tipo de asuntos que, por su propias características e implicaciones, exige de los jueces constitucionales una actitud de deferencia hacia los poderes electos (Ejecutivo y Legislativo).<sup>19</sup> Tal es el caso de la depuración de los cuerpos policiacos, sobre todo en momentos de evidente emergencia. En México, nuestros jueces federales no lo han estimado así.

El contraste con el caso del proceso de depuración de la Policía Nacional de Colombia resulta ilustrativo para resaltar estas dos deficiencias del proceso de depuración mexicano. Cabe con todo resaltar que el caso colombiano tiene dos particularidades frente al mexicano. Una, se da en una situación mucho más crítica que la nuestra. No sólo la tasa de homicidios era aún mayor a la nuestra, sino que se dio en medio de un ataque frontal del crimen organizado contra la

<sup>19</sup> El tema de la “deferencia” de los jueces constitucionales hacia los órganos electos en determinado tipo de casos surge, desde mediados del siglo pasado, en torno a la prolija discusión académica, en Europa y en Estados Unidos, sobre interpretación constitucional. La menor legitimidad democrática del juez constitucional respecto a los poderes electos, la rigidez constitucional y la controvertibilidad interpretativa del texto constitucional forman el telón de fondo sobre el que se proyecta el debate contemporáneo acerca de cómo debe actuar el juez constitucional al controlar a los otros dos poderes. Muchos académicos han sostenido la idea de que los jueces constitucionales deben ser deferentes frente al legislador en determinado tipo de casos y más activistas en otros. La deferencia no implica avalar actos autoritarios del gobierno, sino comprender el tipo de restricciones políticas y técnicas que tienen los jueces para interferir en determinadas áreas del quehacer público. Quien abordó este problema con extraordinaria claridad, en su famoso libro, fue Ely, John, *Democracy and Distrust. A Theory of Judicial Review*, Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press, 1980. Para una primera visión panorámica sobre este debate, véase Ferreres, Víctor, *Justicia constitucional y democracia*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1997.

autoridad, incluido el asesinato de candidatos a la presidencia, entre otros muchos políticos. Dos, es un país unitario por lo que hay una sola policía nacional y un Poder Judicial.

El proceso de reforma policial en Colombia inicia con la administración del presidente Gaviria en 1993. Una de las razones principales de dicha reforma fue el alto grado de penetración del narcotráfico en la policía colombiana. El presidente Gaviria encomendó al entonces ministro de Defensa, Rafael Pardo Rueda, el liderazgo de la reforma policial. Para ello se conformaron dos grandes “comisiones consultivas”, una interna y otra externa. Sus recomendaciones fueron aceptadas por el gobierno colombiano, y se aprobaron una ley y cinco decretos para implementarlas.<sup>20</sup>

La reforma de 1993 no logró implementarse cabalmente. Sin embargo, sí abrió un espacio para que se diera inicio, durante el periodo de 1995 a 2001, a un amplio proceso de depuración de las corporaciones policiales. Ello tuvo lugar a partir del denominado Programa de Transformación Cultural y Mejoramiento Institucional, el cual fue gestado por las propias cabezas de la policía nacional colombiana. El programa tenía seis ejes de acción. Sin embargo, el eje relevante para el objeto de este ensayo es el denominado Plan de Transparencia.

Dicho plan consistió en un proceso amplio de depuración interna en donde se utilizaron facultades especiales que le otorgaban dos decretos presidenciales al director general de la policía. Dichos decretos establecían la denominada “facultad discrecional”, a través de la cual el director general de la policía podría destituir a cualquier miembro de la corporación de cualquier rango sin llevar a cabo un proceso disciplinario y sin argumentar la causa del despido. Lo único que requería el director general de la policía era la recomendación de alguno de los dos comités creados con este propósito: el Comité de

<sup>20</sup> Sobre la reforma policial de 1993 en Colombia, véase, entre otros, a Francisco, Gonzalo de, “El doble reto del conflicto armado y la seguridad pública: la evolución de la Policía Nacional de Colombia”, y a Llorente, María Victoria, “Desmilitarización en tiempos de guerra: la reforma policial en Colombia”, en Dammert, Lucía y Bailey, John (coords.), *Seguridad y reforma policial en las Américas*, México, Siglo XXI, 2005, pp. 171 y ss. y pp. 192 y ss., respectivamente; así como a Casas Dupuy, Pablo, “Reformas y contrarreformas en la policía colombiana”, Documento de Trabajo, Fundación Seguridad y Democracia, 5 de abril de 2005.

Evaluación de Oficiales Superiores y el Comité de Evaluación de Oficiales Subalternos. Dichos comités estaban integrados por tres oficiales de la más alta jerarquía en la institución.<sup>21</sup> Se trataba, por tanto, de órganos compactos conformados por miembros de la corporación, cercanos y de toda la confianza del director general de la policía.

Evidentemente, las normas que rigieron la depuración alteraban las relativas al servicio civil de carrera. Antes de la expedición de los decretos presidenciales, sólo era posible retirar a un policía si había cumplido un mínimo de 15 años de servicio dentro de la institución o si existía una investigación fallada en su contra. Con las nuevas normas, por simple recomendación de algún comité de evaluación, y sin importar el tiempo de servicio, cualquier miembro de la policía, sin importar su rango, podría ser retirado.

A través de este proceso de depuración fueron removidos un alto número de oficiales, suboficiales y agentes de la policía nacional colombiana. Según María Victoria Llorente, de 1995 al 2001 se despidieron cerca de 8,500 uniformados de distintos rangos, lo que equivalía aproximadamente a 12% de los miembros de la corporación.<sup>22</sup> Según Pablo Casas Dupuy, “el impacto de dicha depuración fue muy alto al interior de la institución y se podría decir que como una medida coyuntural, ésta fue muy eficaz para restituir la imagen de la Policía con la ciudadanía y para inculcar internamente el principio de rechazo a la corrupción”.<sup>23</sup> Es posible suponer que esta depuración explica, en alguna medida, los altos niveles de aceptación con los que cuenta actualmente la policía colombiana.<sup>24</sup>

<sup>21</sup> Existían dos comités distintos, uno para suboficiales y otro para oficiales subalternos. Según el artículo 50 del decreto ley 41 de 1994, el primero está integrado por el subdirector general, por los dos oficiales generales que le sigan en antigüedad y por el director de Recursos Humanos que actúa como secretario. A su vez, el Comité de Evaluación de Oficiales Subalternos está integrado por dos oficiales generales de la policía en servicio activo, el director de Recursos Humanos y el jefe de la División de Procedimiento de Personal, que hace las veces de secretario del Comité.

<sup>22</sup> “¿Desmilitarización en tiempos de guerra? La reforma policial en Colombia”, *op. cit.*, p. 194.

<sup>23</sup> “Reformas y contrarreformas en la policía colombiana”, Documento de Trabajo, Fundación Seguridad y Democracia, p. 31.

<sup>24</sup> Según los datos que cita Gonzalo de Francisco, en una encuesta de Gallup del 2002, entre distintas instituciones colombianas, la policía contaba con una imagen fa-

Lo relevante del caso colombiano es que la estrategia de depuración partió de la premisa de que se trataba de una medida de emergencia y, como tal, requería de amplias facultades excepcionales para llevarla a cabo. Era imprescindible, por tanto, diferenciar el proceso ordinario de despido que existe en toda corporación policial de la estrategia misma de depuración. Como todos sabemos, un proceso de despido sólo se puede llevar a cabo si la autoridad demuestra jurídicamente la causa legal que lo justifica y, además, cumple con las formalidades de este tipo de procedimientos. Por lo general, el policía despedido puede acudir a los tribunales para impugnar la resolución respectiva argumentando que no se materializó la causal de despido que aduce la autoridad, o bien, que el procedimiento mismo tuvo vicios legales. Si el juez le da la razón, el policía puede ser reinstalado en la corporación.

En franco contraste, tratándose de una estrategia de depuración, en estricto sentido legal, no se habla de “despidos” sino de “retiros”. Esta diferencia hace que la autoridad no tenga que demostrar las causas legales del “despido”, ni tampoco seguir las formalidades del proceso de este tipo. Dicho en otros términos, en la depuración la autoridad no está sujeta a la legislación en materia de despidos. El “retiro” significa simple y llanamente la decisión discrecional de la autoridad de poner fin a una relación laboral sin que tenga que justificar las razones de la misma. Lo que se pondera en estos casos es la necesidad de llevar a cabo una limpieza profunda y rápida al interior de las corporaciones, y no la salvaguarda de los derechos y garantías laborales de los policías.

Cuando se trata de “retiros” y no de “despidos” no existe la posibilidad de establecer una litis laboral ante un juez, pues no hay nada que la autoridad tenga que demostrar ni justificar para retirar a un policía. En el caso de Colombia, bastaba la recomendación de alguno de los comités evaluadores para que el director de la policía retirara a cualquier elemento de la corporación. El policía “retirado” no podía demandar y perdía todo derecho laboral, incluida pensión, lo que lo hacía un procedimiento menos caro. Para el “retirado” la única

vorable de 72% de la población, sólo superado por la Iglesia Católica con 76% y los militares con 79% (*op. cit.*, p. 171). Diez años antes, según Llorente, sólo 21% de la población colombiana tenía una opinión favorable de la policía (*op. cit.*, p. 211).

ventaja era que no sería perseguido penalmente, en caso de que hubiera delito por perseguir.

En estos casos de “retiro”, la única posibilidad jurídica de impugnar el proceso de depuración es intentar invalidar, a través de la jurisdicción constitucional, las normas jurídicas que lo sustentan.

Ello sucedió en el caso de Colombia. En 1995, Pedro Antonio Herrera Miranda, en ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, demandó ante la Corte Constitucional de Colombia la invalidez del artículo 12 del decreto 573 de 1995 y del artículo 11 del decreto 574 de 1995. Ambos artículos establecían la denominada “facultad discrecional” del director de la policía para retirar a cualquier miembro, la diferencia era que el primero se refería a oficiales y suboficiales y el segundo a los agentes.<sup>25</sup>

A juicio del demandante, las normas en cuestión vulneraban “el derecho a la honra, el honor, la dignidad y el buen nombre personal de aquel que es retirado... toda vez que queda estigmatizado frente a sus compañeros, superiores y subalternos”.<sup>26</sup> Además, según el demandante, la discrecionalidad de la actividad del gobierno no puede ejercerse sin que existan datos objetivos y comprobables que justifiquen la decisión, requisitos que no exigían las normas impugnadas. Finalmente, el demandante sostenía que el proceso de retiro violaba las normas de debido proceso, el principio de igualdad y la estabilidad en el empleo protegidos por la Constitución colombiana.<sup>27</sup>

La Corte Constitucional desestimó, por unanimidad, la inconstitucionalidad de las normas impugnadas. Sus argumentos giraron en torno a cuatro cuestiones fundamentales. En primer término, la Cor-

<sup>25</sup> El artículo 12, del decreto 573 de 1995, textualmente establecía: “Retiro por voluntad del Gobierno o de la Dirección General de la Policía Nacional. Por razones del servicio y en forma discrecional, el Gobierno Nacional o la Dirección General, según el caso, podrán disponer el retiro de oficiales y suboficiales, con cualquier tiempo de servicio, previa recomendación del Comité de Evaluación de Oficiales Superiores, establecido en el artículo 50 del decreto 41 de 1994”. El artículo 11 del decreto 574 de 1995 establecía lo siguiente: “Retiro por voluntad de la Dirección General de la Policía Nacional. Por razones del servicio y en forma discrecional la Dirección General de la Policía Nacional podrá disponer del retiro de los agentes con cualquier tiempo de servicio, con la sola recomendación previa del Comité de Evaluación de Oficiales Subalternos, establecida en el artículo 52 del decreto 41 de 1994”.

<sup>26</sup> Sentencia núm. C-525/95 de la Corte Constitucional de Colombia, p. 5.

<sup>27</sup> *Ibidem*, pp. 5 y 6.

te se refiere a la situación crítica que atraviesa la policía nacional y el derecho de los ciudadanos de contar con una policía profesional. Textualmente señala:

La policía nacional enfrenta graves problemas de corrupción interna y de ineficacia por parte de sus miembros, a todos los niveles, desde el grado de oficial hasta agentes. Esta situación ha generado en la ciudadanía un justificado sentimiento de desconfianza y de falta de credibilidad en este cuerpo que tiene a su cargo una misión de alta trascendencia para el orden público y la convivencia pacífica de los colombianos.

De ahí que, según la Corte, “a la sociedad le asiste el derecho de que la Institución encargada de su defensa y protección sea depurada para que pueda cumplir a cabalidad su cometido constitucional”.<sup>28</sup>

En segundo término, la Corte Constitucional sostiene que la autoridad y responsabilidad del Ejecutivo en la conducción y dirección de la fuerza pública, requiere una actitud deferente por parte de los jueces hacia las decisiones que toma el Ejecutivo en este ámbito. El presidente, según la Corte, es quien mejor puede definir las medidas necesarias para el buen funcionamiento de las fuerzas armadas (policías y militares).

Textualmente lo dice así:

Ninguna autoridad en la República cuenta, como el presidente, con atribuciones tan claras y precisas en lo que hace a la dirección de las fuerzas militares y muy particularmente a lo que toca con la seguridad interna del país. En ello radica quizás una de las más graves responsabilidades que sobre él pesa. Responsabilidad que desde luego es compartida en la más alta instancia por el director general de la policía nacional. Más que nadie, son ellos los llamados a determinar la clase y oportunidad de las medidas que, dentro de los parámetros de la Constitución, se deben adoptar con miras al buen funcionamiento de la ins-

<sup>28</sup> *Ibidem*, p. 14 (énfasis añadido). Cabe destacar, pues no es trivial para el caso de México, que la función protectora y “garantista” de la Constitución, como destaca la Corte colombiana, radica fundamentalmente en colocar en el centro a los ciudadanos, no a los policías despedidos, sabiendo que, en último término, son los ciudadanos los que tienen el derecho a contar con una buena policía, y ello es lo que están dispuestos los jueces a proteger.

titución armada, sobre la cual recae la misión de proteger a todas las personas en Colombia.<sup>29</sup>

El tercer argumento central de la sentencia gira en torno a la necesidad de realizar un proceso de depuración rápido, dada la situación coyuntural que atraviesa la policía. Textualmente la Corte Constitucional señala: “esta institución ha venido atravesando una situación crítica de corrupción e ineficiencia que es necesario afrontar a través de *mecanismos flexibles y eficaces* que busquen erradicar con la mayor prontitud tales vicios”. Según la Corte no es posible, en una situación así, exigirle a la institución que se allegue de las pruebas que permitan demostrar la culpabilidad del policía acusado o sospechoso de corrupción, pues ello es un proceso lento que retardaría la depuración de la institución y causaría mayor daño a ésta y a la sociedad.<sup>30</sup>

Finalmente, con respecto al argumento del demandante de que el retiro viola las normas de debido proceso, la Corte señala que el retiro no es propiamente una sanción, sino que es producto de un acto discrecional plenamente justificado dada la situación que atraviesa la policía. “Cabría hablar de violación al debido proceso si se tratara de una sanción sin que hubiera mediado las formas propias del proceso penal o disciplinario, pero éste no es el caso”.<sup>31</sup>

El contraste de esta sentencia de la Corte Constitucional colombiana con la de la Suprema Corte de México analizada en la primera parte de este artículo, resulta clave para entender algunos de los problemas centrales que tiene el juicio de amparo en México. Nuestros jueces no han podido plasmar en sus decisiones el verdadero contenido sustantivo de la Constitución.

En el centro de un régimen constitucional se encuentran los ciudadanos. Para que éstos puedan contar con un gobierno eficaz para generar bienes públicos de forma equitativa, se requiere de un Ejecutivo con capacidad de resolver problemas de política pública. Los jueces federales mexicanos, a través del amparo, protegen a los policías por encima del derecho de los ciudadanos a contar con una po-

<sup>29</sup> *Ibidem*, p. 15.

<sup>30</sup> *Ibidem*, p. 16.

<sup>31</sup> *Idem*.

licía profesional, honesta y eficaz. La Corte colombiana, en cambio, estima que lo que debe prevalecer es el derecho de los ciudadanos frente a los posibles derechos laborales de los policías. Por ello, la Corte colombiana decide no interferir con la estrategia de depuración que el Ejecutivo estaba implementando. Los magistrados suponen que, en este caso, el Ejecutivo tiene la responsabilidad última de ordenar a las corporaciones policiales. Este, por tanto, no es un asunto en donde los jueces puedan pretender tener la última palabra.

#### IV. CONCLUSIONES

Los intentos fallidos de al menos tres administraciones por depurar a las corporaciones policiales de sus malos elementos, ponen de manifiesto algunos de los problemas centrales tanto de la estrategia gubernamental como de la justicia constitucional mexicana.

Por lo que toca a la estrategia, sorprende la falta de claridad de los respectivos gobiernos con respecto al tipo de instrumentos jurídicos que requiere el Ejecutivo para poder llevar a cabo una verdadera depuración policiaca. El caso colombiano ilustra que una cosa son los procesos ordinarios de despido y otra muy distinta son los procesos de depuración. Aún suponiendo que, con la reciente reforma constitucional, los jueces federales ya no van a reinstalar a policías despedidos, está claro que va a ser muy lento y caro limpiar a las corporaciones de sus elementos corruptos o incompetentes teniendo que demostrar causas de despido y siguiendo los procesos disciplinarios establecidos. La situación de las policías es crítica y tenderá a agravarse sin una estrategia de depuración con procedimientos de retiro ágiles y expeditos. La estrategia que hoy se está siguiendo no permite que estos requisitos se cumplan.

Por lo que toca a la justicia constitucional, el análisis del amparo en materia de despido de policías permite ilustrar cómo los jueces federales, bajo el supuesto de bucar garantizar la eficacia normativa de la Constitución, han impuesto frenos a la acción de gobierno. La interpretación constitucional y la argumentación de las sentencias continúa siendo un ejercicio fundamentalmente dogmático, formalista y lejano a los problemas de fondo que dichas sentencias deberían resolver. Como vimos, para la Corte, el problema que buscaba resol-

ver la reforma constitucional de Zedillo, respecto del abuso del amparo para reinstalar policías corruptos, fue completamente inadvertido en la argumentación de su sentencia. Ni siquiera una reforma constitucional pudo acotar o limitar el patrón de conducta rutinario y aprendido por los jueces. La Corte no logró darse cuenta de que lo que en realidad protege la Constitución es el derecho de los ciudadanos a contar con una policía honesta y profesional, lo cual, necesariamente, requiere cierta deferencia hacia el Ejecutivo respecto de su estrategia para limpiar a las corporaciones de sus malos elementos.

Ello nos lleva al meollo del problema de la justicia constitucional mexicana: las instituciones judiciales tienden a repetir y preservar las rutinas aprendidas. Los problemas que se ven desde afuera del sistema judicial, por lo general, son invisibles para los propios juzgadores. En el caso de la institución del juicio de amparo, dichos patrones de conducta se gestaron en el contexto de un sistema político autoritario. Dentro de ese contexto, los jueces aprendieron a refugiarse en una argumentación formalista para no hacerse cargo de los problemas sociales que tenían enfrente, ni de la dimensión axiológica de los mismos. También, en ese contexto, existían pocos espacios para que los jueces federales, a través de sus criterios de interpretación constitucional, procuraran garantizar un sistema político cuyo eje central fueran los ciudadanos. Tampoco en un régimen autoritario los jueces federales tenían que preocuparse por preservar el equilibrio de poderes que caracteriza a una democracia constitucional. El Ejecutivo contaba con amplios poderes metalegales para controlar tanto al Legislativo como al Judicial. No existía de facto división de poderes ni sistema federal. Por ello, en los años del autoritarismo, no fue una pregunta relevante para los jueces constitucionales definir qué tipo de asuntos requerían un control constitucional estricto, y en cuál, en cambio, por sus propias características e implicaciones, era preferible mantener una actitud deferente hacia las decisiones de los poderes electos. El Poder Judicial no tenía una real autonomía e independencia frente al Ejecutivo como para que estas preguntas y definiciones fueran relevantes.

Sin embargo, en el contexto político actual, el Poder Judicial ya es independiente; el Ejecutivo no tiene posibilidad de interferir en el sentido de las sentencias de los jueces. Sin embargo, no por ello los

juzgadores han modificado sus viejos patrones de conducta ni sus mentalidades para decidir e interpretar la Constitución. Hoy, el amparo continúa siendo un mecanismo bastante inefectivo para garantizar la eficacia de los derechos fundamentales de todos los ciudadanos. Sin embargo, los criterios de interpretación constitucional formalistas y ajenos a los problemas sociales, propios de los años del autoritarismo, hoy en día constituyen un obstáculo importante para la acción de gobierno en muchos ámbitos de extraordinaria relevancia para que el Estado provea bienes públicos que eleven la calidad de vida de los ciudadanos. Un ejemplo de ello es la depuración de las corporaciones policiales.

¿Cuál va a ser el impacto en la depuración de las corporaciones policiales de la recién aprobada reforma constitucional del presidente Calderón? ¿Cómo la van a interpretar los jueces federales? ¿Volverán a interpretar la reforma de suerte tal que se preserve el *statu quo* del amparo en esta materia? Las respuestas a estas interrogantes, dado el antecedente de la reforma de Zedillo, son inciertas.

Como ya señalamos, nos parece que la estrategia de depuración continúa teniendo el problema de estar vinculada a los procesos ordinarios de despido. Ello la hará más lenta y compleja. Sin embargo, los jueces federales, a través del amparo, pueden ayudar a destrabar el proceso de depuración. Todo dependerá de los criterios que utilicen para interpretar la reforma constitucional del presidente Calderón, atendiendo o no a la emergencia que en este momento enfrenta el país.

## V. BIBLIOGRAFÍA

CASAS DUPUY, Pablo, “Reformas y contrarreformas en la policía colombiana”, Documento de Trabajo, Bogotá, Fundación Seguridad y Democracia, 5 de abril de 2005.

“Con amparos, policías federales vinculados al crimen siguen en activo”, *Punto Medio*, 14 de noviembre del 2009.

CONSULTA MITOFSKY, Encuesta Nacional sobre la Percepción de Seguridad Ciudadana en México, México, abril de 2010.

Decreto 41 de 1994, Colombia.

Decreto 573 de 1995, Colombia.

Decreto 574 de 1995, Colombia.

DÍAZ, César, “Retoma oficial puesto pese a prueba *doping*”, *Reforma*, 17 de noviembre de 2008.

Dictamen de la Cámara de Senadores, México, 1o. de octubre de 1998 (fecha de publicación: 8 de marzo de 1999).

ELY, John, *Democracy and Distrust. A Theory of Judicial Review*, Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press, 1980.

Exposición de Motivos de la Iniciativa del Ejecutivo para reformar el Artículo 123 Constitucional, 10 de diciembre de 1997.

FERRERES COMELLA, Víctor, *Justicia constitucional y democracia*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1997.

FRANCISCO, Gonzalo de, “El doble reto del conflicto armado y la seguridad pública: la evolución de la policía nacional de Colombia”, en DAMMERT, Lucía y BAILEY, John (coord.), *Seguridad y reforma policial en las Américas*, México, Siglo XXI, 2005.

GARCÍA LUNA, Genaro, *¿Por qué 661 corporaciones no bastan? Pasado, presente y futuro de la policía en México*, México, 2006.

HARO CORDERO, Sergio y SANDOVAL ALARCÓN, Francisco, “Reinstalan a policías suspendidos”, *Semanario Zeta*, núm. 1782, 23 al 29 de mayo del 2008.

Ley 41 de 1994, Colombia.

LLORENTE, María Victoria, “Desmilitarización en tiempos de guerra: la reforma policial en Colombia”, en DAMMERT, Lucía y BAILEY, John (coord.), *Seguridad y reforma policial en las Américas*, México, Siglo XXI, 2005.

MAGALONI, Ana Laura, “Ineficacia y arbitrariedad en la procuración de justicia: dos caras de la misma moneda”, Documento de Trabajo, CIDE-DEJ, núm. 26.

*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, t. XII, agosto de 2000.

Sentencia núm. C-525/95 de la Corte Constitucional de Colombia.

SIERRA, Arturo, “Pagan millones por destituidos”, *Reforma*, 21 de noviembre del 2001.

Tesis 4a./J. 22/92, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, t. 58, octubre de 1992.

Tesis 2a./J. 5/2000, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, t. XI, marzo de 2000.

Versión estenográfica de la discusión en la Cámara de Diputados, año II, núm. 26, 10 de noviembre de 1998.

ZEPEDA LECUONA, Guillermo, *Crimen sin castigo: procuración de justicia penal y Ministerio Público en México*, México, FCE-CIDAC, 2004.