

VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL MINISTRO ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA RELATIVO A LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 1/2015.

En la sesión del Tribunal Pleno de doce de mayo de dos mil dieciséis se propuso declarar la invalidez de la fracción X del artículo 160 de la Ley de Seguridad Pública del Estado de Tlaxcala, publicada en el Periódico Oficial de la entidad el veintiocho de noviembre de dos mil catorce; sin embargo, dicha propuesta fue desechada por mayoría de nueve votos de los Señores Ministros. Posteriormente, en la sesión de once de mayo de dos mil diecisiete discutimos la nueva propuesta para reconocer la constitucionalidad del artículo impugnado, el cual establece lo siguiente:

“Artículo 160.- Además de lo señalado en el artículo anterior, serán motivo de remoción para los integrantes de las instituciones policiales cualquiera de las siguientes conductas:

[...]

X. Asociarse, formar parte o intervenir en sindicatos o agrupaciones, ya sea para reclamar sus derechos o para presionar a los mandos en relación a cuestiones del servicio, funciones, prestaciones, o cualquier otra.”

La nueva propuesta para reconocer la constitucionalidad de la fracción X del artículo 160 de la Ley de Seguridad Pública del Estado de Tlaxcala, se basó en que la relación del Estado con los integrantes

VOTO PARTICULAR EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 1/2015

de las instituciones policiales no es de naturaleza laboral sino administrativa, por lo que sus miembros son servidores públicos al servicio de la sociedad que reciben una remuneración, más no son considerados trabajadores que gocen de derechos laborales. Lo anterior, considera la mayoría de ministros, no implica que tengan menores derechos a quienes cuentan con una relación laboral, sino que la naturaleza jurídica es diferente y ésta se ve reflejada en una ley especial, sin perjuicio de que algunos derechos y obligaciones estén plasmados constitucionalmente para mayor claridad.

Asimismo, en la sentencia se señala que el artículo 9 del Convenio Número 87 de la Organización Internacional del Trabajo, relativo a la Libertad Sindical y la Protección del Derecho de Sindicación¹, así como el artículo 16, apartado 3, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos², permiten que los Estados parte determinen si los miembros de las fuerzas armadas y de la policía podrán disfrutar del derecho de asociación y, en su caso, bajo qué restricciones. La sentencia estima que de la lectura del artículo 123, apartado B, fracción XIII de la Constitución General³, es claro que los

¹ **Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87), publicado en el Diario Oficial de la Federación el lunes 16 de octubre de 1950.**

Artículo 9

1. La medida en que las garantías previstas en el presente Convenio se aplicarán a las fuerzas armadas y a la policía se determinará por la legislación nacional.

2. De conformidad con los principios establecidos en el párrafo 8 del artículo 19 de la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo, la ratificación de este Convenio por un miembro no deberá considerarse como si afectara a cualquier ley, sentencia, costumbre o acuerdo ya existentes, que concedan a los miembros de las fuerzas armadas y de la policía garantías previstas en el presente Convenio.

² **Convención Americana sobre Derechos Humanos**

Artículo 16. Libertad de Asociación

1. Todas las personas tienen derecho a asociarse libremente con fines ideológicos, religiosos, políticos, económicos, laborales, sociales, culturales, deportivos o de cualquiera otra índole.

2. El ejercicio de tal derecho sólo puede estar sujeto a las restricciones previstas por la ley que sean necesarias en una sociedad democrática, en interés de la seguridad nacional, de la seguridad o del orden públicos, o para proteger la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de los demás.

3. Lo dispuesto en este artículo no impide la imposición de restricciones legales, y aún la privación del ejercicio del derecho de asociación, a los miembros de las fuerzas armadas y de la policía.

³ **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

servidores públicos ahí previstos, al no ser considerados trabajadores del Estado, carecen de la titularidad de derechos laborales y, en particular, del derecho a la organización y negociación sindical. Esta restricción tiene como justificación, dice la sentencia, porque los miembros de las instituciones policiales tienen como función preservar la seguridad pública, el orden y la paz. Finalmente, la sentencia hace una interpretación conforme del artículo 160, fracción X de la Ley de Seguridad Pública del Estado de Tlaxcala en el sentido de que solo restringe el derecho de asociación laboral de los policías y no el derecho de asociación para otros fines, pues de lo contrario sería una violación del artículo 9 de la Constitución General⁴. En consecuencia,

Artículo 123.- Toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil; al efecto, se promoverán la creación de empleos y la organización social de trabajo, conforme a la ley. (REFORMADO, D.O.F. 18 DE JUNIO DE 2008)

El Congreso de la Unión, sin contravenir a las bases siguientes deberá expedir leyes sobre el trabajo, las cuales regirán:

B.- Entre los Poderes de la Unión y sus trabajadores:

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.

(REFORMADO, D.O.F. 29 DE ENERO DE 2016)

Los agentes del Ministerio Público, los peritos y los miembros de las instituciones policiales de la Federación, las entidades federativas 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.

(REFORMADO, D.O.F. 29 DE ENERO DE 2016)

Las autoridades federales, de las entidades federativas y municipales, 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;

⁴ **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

Artículo 9o.- No se podrá coartar el derecho de asociarse o reunirse pacíficamente con cualquier objeto lícito; pero solamente los ciudadanos de la República podrán hacerlo para tomar parte en los asuntos políticos del país. Ninguna reunión armada, tiene derecho de deliberar.

No se considerará ilegal, y no podrá ser disuelta una asamblea o reunión que tenga por objeto hacer una petición o presentar una protesta por algún acto, a una autoridad, si no

VOTO PARTICULAR EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 1/2015

por una mayoría de seis votos, se reconoció la validez de la norma impugnada.

Razones de mi disenso.

Como se puede advertir, la fracción X del artículo 160 Ley de Seguridad Pública del Estado de Tlaxcala prevé una sanción dirigida a los miembros de las instituciones policiales por formar parte o intervenir en sindicatos o agrupaciones, lo que *prima facie* afecta sus derechos para asociarse en defensa de sus intereses comunes, de reunirse o asociarse con fines laborales previstos en los artículos 9 y 123, apartado B, fracción X de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos⁵, 15 y 16 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos⁶; el derecho de formar sindicatos previsto en el

se profieren injurias contra ésta, ni se hiciere uso de violencias o amenazas para intimidarla u obligarla a resolver en el sentido que se desee.

⁵ **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

Artículo 123.- Toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil; al efecto, se promoverán la creación de empleos y la organización social de trabajo, conforme a la ley. (REFORMADO, D.O.F. 18 DE JUNIO DE 2008)

El Congreso de la Unión, sin contravenir a las bases siguientes deberá expedir leyes sobre el trabajo, las cuales regirán:

B.- Entre los Poderes de la Unión y sus trabajadores:

X.- Los trabajadores tendrán el derecho de asociarse para la defensa de sus intereses comunes. Podrán, asimismo, hacer uso del derecho de huelga previo el cumplimiento de los requisitos que determine la ley, respecto de una o varias dependencias de los Poderes Públicos, cuando se violen de manera general y sistemática los derechos que este artículo les consagra.

⁶ **Convención Americana sobre Derechos Humanos**

Artículo 15. Derecho de Reunión

Se reconoce el derecho de reunión pacífica y sin armas. El ejercicio de tal derecho sólo puede estar sujeto a las restricciones previstas por la ley, que sean necesarias en una sociedad democrática, en interés de la seguridad nacional, de la seguridad o del orden públicos, o para proteger la salud o la moral públicas o los derechos o libertades de los demás.

Artículo 16. Libertad de Asociación

1. Todas las personas tienen derecho a asociarse libremente con fines ideológicos, religiosos, políticos, económicos, laborales, sociales, culturales, deportivos o de cualquiera otra índole.

2. El ejercicio de tal derecho sólo puede estar sujeto a las restricciones previstas por la ley que sean necesarias en una sociedad democrática, en interés de la seguridad nacional, de la seguridad o del orden públicos, o para proteger la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de los demás.

3. Lo dispuesto en este artículo no impide la imposición de restricciones legales, y aún la privación del ejercicio del derecho de asociación, a los miembros de las fuerzas armadas y de la policía.

artículo 8 del Protocolo de San Salvador⁷, 21 y 22 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y 8 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales⁸, así como el derecho de los trabajadores para constituir organizaciones previsto en el artículo 2 del Convenio 87 de la Organización Internacional del Trabajo⁹.

⁷ **Protocolo de San Salvador**

Artículo 8

Derechos sindicales

1. Los Estados Partes garantizarán:

a. **El derecho de los trabajadores a organizar sindicatos y a afiliarse al de su elección**, para la protección y promoción de sus intereses. Como proyección de este derecho, los Estados Partes permitirán a los sindicatos formar federaciones y confederaciones nacionales y asociarse a las ya existentes, así como formar organizaciones sindicales internacionales y asociarse a la de su elección. Los Estados Partes también permitirán que los sindicatos, federaciones y confederaciones funcionen libremente;

b. El derecho a la huelga.

2. El ejercicio de los derechos enunciados precedentemente sólo puede estar sujeto a las limitaciones y restricciones previstas por la ley, siempre que éstas sean propias a una sociedad democrática, necesarias para salvaguardar el orden público, para proteger la salud o la moral públicas, así como los derechos y las libertades de los demás. Los miembros de las fuerzas armadas y de policía, al igual que los de otros servicios públicos esenciales, estarán sujetos a las limitaciones y restricciones que imponga la ley.

3. Nadie podrá ser obligado a pertenecer a un sindicato.

⁸ **Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos**

Artículo 21

Se reconoce el derecho de reunión pacífica. El ejercicio de tal derecho sólo podrá estar sujeto a las restricciones previstas por la ley que sean necesarias en una sociedad democrática, en interés de la seguridad nacional, de la seguridad pública o del orden público, o para proteger la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de los demás.

Artículo 22

1. Toda persona tiene derecho a asociarse libremente con otras, incluso el derecho a fundar sindicatos y afiliarse a ellos para la protección de sus intereses.

2. El ejercicio de tal derecho sólo podrá estar sujeto a las restricciones previstas por la ley que sean necesarias en una sociedad democrática, en interés de la seguridad nacional, de la seguridad pública o del orden público, o para proteger la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de los demás. El presente artículo no impedirá la imposición de restricciones legales al ejercicio de tal derecho cuando se trate de miembros de las fuerzas armadas y de la policía.

3. Ninguna disposición de este artículo autoriza a los Estados Partes en el Convenio de la Organización Internacional del Trabajo de 1948 relativo a la libertad sindical y a la protección del derecho de sindicación a adoptar medidas legislativas que puedan menoscabar las garantías previstas en él ni a aplicar la ley de tal manera que pueda menoscabar esas garantías.

Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales

Artículo 8

1. Los Estados Partes en el presente Pacto se comprometen a garantizar:

a) El derecho de toda persona a fundar sindicatos y a afiliarse al de su elección, con sujeción únicamente a los estatutos de la organización correspondiente, para promover y proteger sus intereses económicos y sociales. No podrán imponerse otras restricciones al ejercicio de este derecho que las que prescriba la ley y que sean necesarias en una

VOTO PARTICULAR EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 1/2015

En primer lugar, es necesario precisar que de conformidad con la interpretación de esta Suprema Corte, incluyendo a la Primera Sala, del artículo 123, apartado B, fracción XIII de la Constitución¹⁰, los

sociedad democrática en interés de la seguridad nacional o del orden público, o para la protección de los derechos y libertades ajenos;

b) El derecho de los sindicatos a formar federaciones o confederaciones nacionales, y el de éstas a fundar organizaciones sindicales internacionales o a afiliarse a las mismas;

c) El derecho de los sindicatos a funcionar sin obstáculos y sin otras limitaciones que las que prescriba la ley y que sean necesarias en una sociedad democrática en interés de la seguridad nacional o del orden público o para la protección de los derechos y libertades ajenos;

d) El derecho de huelga, ejercido de conformidad con las leyes de cada país.

2. El presente artículo no impedirá someter a restricciones legales el ejercicio de tales derechos por los miembros de las fuerzas armadas, de la policía o de la administración del Estado.

3. Nada de lo dispuesto en este artículo autorizará a los Estados Partes en el Convenio de la Organización Internacional del Trabajo de 1948 relativo a la libertad sindical y a la protección del derecho de sindicación a adoptar medidas legislativas que menoscaben las garantías previstas en dicho Convenio o a aplicar la ley en forma que menoscabe dichas garantías.

⁹ **Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87), publicado en el Diario Oficial de la Federación el lunes 16 de octubre de 1950.**

Artículo 2

Los trabajadores y los empleadores, sin ninguna distinción y sin autorización previa, tienen el derecho de constituir organizaciones de su elección así como el de afiliarse a estas organizaciones, con la sola condición de conformarse a los estatutos de las mismas.

¹⁰ **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

Artículo 123.- Toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil; al efecto, se promoverán la creación de empleos y la organización social de trabajo, conforme a la ley. (REFORMADO, D.O.F. 18 DE JUNIO DE 2008)

El Congreso de la Unión, sin contravenir a las bases siguientes deberá expedir leyes sobre el trabajo, las cuales regirán:

B.- Entre los Poderes de la Unión y sus trabajadores:

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. (REFORMADO, D.O.F. 29 DE ENERO DE 2016)

Los agentes del Ministerio Público, los peritos y los miembros de las instituciones policiales de la Federación, las entidades federativas 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 resolviera 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.

(REFORMADO, D.O.F. 29 DE ENERO DE 2016)

Las autoridades federales, de las entidades federativas y municipales, 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

integrantes de las policías están excluidos de los derechos a la estabilidad en el empleo y de la inmutabilidad de toda condición de ingreso o permanencia en el cargo¹¹. Ahora bien, esta restricción de un derecho fundamental debe interpretarse de manera estricta, por lo que la exclusión de los policías solo se refiere a los derechos de estabilidad laboral y a la inmutabilidad de las condiciones de subsistencia de su

términos similares y a través del organismo encargado de la seguridad social de los componentes de dichas instituciones.

¹¹ Tesis de jurisprudencia 1a./J. 106/2010, Primera Sala, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXXIII, Enero de 2011, pág. 372, de rubro y texto: **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.** Los agentes de la policía federal ministerial son empleados públicos nombrados mediante actos condición, que por virtud del artículo 123, apartado B, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos fueron excluidos de los derechos laborales de los trabajadores del Estado, pero particularmente carecen del derecho a la estabilidad en el empleo y de la inmutabilidad de toda condición de ingreso o permanencia en el cargo, medida constitucional que se adoptó en congruencia con los principios del derecho internacional en la materia, particularmente en los artículos 9, punto 1, del Convenio 87 sobre la Libertad Sindical y la Protección del Derecho de Sindicación, aprobado el 17 de junio de 1948; y 1, puntos 2 y 3, del Convenio 151 sobre la Protección del Derecho de Sindicación y los Procedimientos para Determinar las Condiciones de Empleo en la Administración Pública aprobado el 27 de junio de 1978, ambos de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), en los que se recomendó la no inclusión como trabajadores estatales de militares, marinos, cuerpos de seguridad pública en los derechos laborales, como **también se les excluyó de los derechos de estabilidad** por las características peculiares de sus servicios públicos cuyo objeto es el establecimiento del orden, la estabilidad y defensa de la nación, o para su imagen interna, cuyo control requiere de una rígida disciplina jerárquica de carácter administrativo, una constante vigilancia y una movilidad de los cargos y servidores públicos en razón de las necesidades que se susciten para el Estado y que representa una medida de orden constitucional a la fecha y que reconoce la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la jurisprudencia del Tribunal en Pleno P./J. 24/95, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo II, septiembre de 1995, página 43, de rubro: "POLICÍAS MUNICIPALES Y JUDICIALES AL SERVICIO DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MÉXICO Y DE SUS MUNICIPIOS. SU RELACIÓN JURÍDICA ES DE NATURALEZA ADMINISTRATIVA.". De todo lo anterior se sigue que la relación jurídica entre el Estado y un agente del servicio público de seguridad no es de trabajo, ni siquiera la que corresponde a un empleado de confianza como lo establece la jurisprudencia de la Segunda Sala del alto tribunal 2a./J. 14/98, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo VII, marzo de 1998, página 352, de rubro: "POLICÍA JUDICIAL FEDERAL. LOS ARTÍCULOS 65 Y 66 DE LA LEY ORGÁNICA DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, EN LOS QUE SE LES CONSIDERA TRABAJADORES DE CONFIANZA, SON INCONSTITUCIONALES DE ACUERDO CON LA JURISPRUDENCIA TEMÁTICA RELATIVA.", **por lo cual no pueden reclamar la posible afectación a derechos de estabilidad laboral ni la inmutabilidad de las condiciones de subsistencia de su nombramiento.**

VOTO PARTICULAR EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 1/2015

nombramiento. En otras palabras, de los precedentes de esta Suprema Corte no se deriva que los integrantes de la policía no sean titulares de los derechos de reunión y asociación con fines laborales y a formar sindicatos.

De esta forma, al tratarse de una limitación a los derechos fundamentales de reunión y asociación de los miembros de las instituciones policiales, así como a organizar sindicatos y a afiliarse al de su elección, es necesario realizar un test de proporcionalidad. Esto es así, pues aun si se tratara de una relación administrativa, ello no implica que sea un punto ciego para la justicia¹² que permita al legislador estatal establecer cualquier tipo de límite a los derechos de los policías sin justificación. En efecto, una de las características de la cultura de la justificación que sustenta la legitimidad de un Estado constitucional, es que cualquier acto de autoridad debe estar basado en razones¹³. En esta tesitura, resulta fundamental realizar un test de proporcionalidad que sirva como método para transparentar, explicitar y ordenar las razones de nuestra decisión¹⁴.

Conforme a los artículos 15 y 16, fracción III de la citada Convención Americana, si bien es posible que los Estados prevean en sus leyes restricciones a los derechos de reunión y asociación, deben ser necesarias en una sociedad democrática y por causas de interés de la seguridad nacional, de orden público, o bien, para proteger la salud o la moral públicas o los derechos o libertades de los demás.

Al respecto, en su Informe sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos, la Comisión Interamericana de Derechos

¹² Véase Mariela Puga, "El punto ciego de la democratización", Deodoro, Diciembre 2013, disponible en línea <http://deodoro.unc.edu.ar/2013/12/06/el-punto-ciego-de-la-democratizacion/>

¹³ Etienne Mureinik, "A Bridge to Where? Introducing the Interim Bill of Rights", *S. Afr. J. on Hum. Rts.*, Vol. 10, 1994, pp. 31, 32.

¹⁴ Moshe Cohen-Eliya e Iddo Porat, *Proportionality and Constitutional Culture*, Cambridge, 2013, pp. 112, 113.

Humanos interpretó y recomendó que de acuerdo con la libertad de reunión y libertad de asociación debe garantizarse el derecho de asociación y los derechos sindicales del personal policial¹⁵, siempre y cuando se prohíba portar armas de fuego en el ejercicio de los derechos de asociación y reunión y se haga sin usar el uniforme reglamentario por el carácter simbólico que tiene para la población¹⁶.

¹⁵ OEA/Ser.L/V/II, Doc. 57, 31 de diciembre de 2009, foja 110.

19. En cuanto a las obligaciones del Estado en relación con los derechos de libertad de reunión y libertad de asociación:

(e) garantizar el derecho de asociación y los derechos sindicales del personal policial. El ejercicio del derecho de huelga y algunas modalidades del ejercicio del derecho de reunión por parte de funcionarios policiales puede ser limitado por ley, en el marco de las normas internacionales en la materia, de acuerdo a las necesidades de una sociedad democrática y a los efectos de garantizar el cumplimiento de las obligaciones asumidas por el Estado de garantía y protección de los derechos humanos comprometidos en el campo de la seguridad ciudadana.

¹⁶ OEA/Ser.L/V/II, Doc. 57, 31 de diciembre de 2009, párrs 93, 204, 232.

INFORME SOBRE SEGURIDAD CIUDADANA Y DERECHOS HUMANOS

IV. LA SEGURIDAD CIUDADANA Y LOS DERECHOS HUMANOS

B. La caracterización de una política pública sobre seguridad ciudadana

[...]

4. La profesionalización y modernización de las fuerzas policiales

[...]

93. También en cuanto los derechos del personal de las fuerzas policiales, es imprescindible referirse al ejercicio de la libertad sindical. En este sentido, los Estados Miembros deben garantizar al personal que integra las fuerzas policiales derecho de asociarse para la defensa de sus derechos profesionales, conforme a lo establecido en el ordenamiento jurídico internacional. El ejercicio de la libertad sindical por parte de funcionarios policiales debe desarrollarse manteniendo una ponderación permanente con el cumplimiento de las obligaciones asumidas por los Estados Miembros respecto a toda la población bajo su jurisdicción en el marco del Derecho Internacional de los Derechos Humanos. El logro de ese equilibrio determina que la actividad sindical de los funcionarios y funcionarias policiales puede someterse a algunas limitaciones o restricciones que no rigen para otros trabajadores de la actividad pública o privada, propias de una institución sometida a reglas específicas de disciplina y jerarquía y a las necesidades de una sociedad democrática, como se desarrollará oportunamente en este informe al analizar el derecho a la libertad de asociación en su relación con la política pública sobre seguridad ciudadana.

G. Libertad de reunión y asociación

204. Cuando se trata de integrantes de las fuerzas de seguridad del Estado, los derechos de

asociación y reunión deben ejercerse teniendo en cuenta que, por la misma naturaleza de los cometidos profesionales asignados a estos funcionarios, éstos portan armas de fuego. En consecuencia, cualquier tipo de expresión o modalidad de ejercicio del derecho de reunión debe tener como marco la expresa prohibición de participar en estas actividades portando cualquier tipo de armamento. Se recuerda que los estándares internacionales establecen la obligación del Estado de garantizar el ejercicio del derecho de reunión pacífica y sin armas. En forma complementaria, y como criterio orientador, la Comisión cree necesario manifestar que los integrantes de las fuerzas de seguridad del Estado no deben participar en reuniones o manifestaciones que tengan como objetivo la reivindicación de sus derechos profesionales haciendo uso de su uniforme reglamentario.

Por su parte, el artículo 8, inciso 2 del Protocolo de San Salvador prevé que el ejercicio de los derechos para organizar sindicatos y afiliarse al de su elección sólo puede estar sujeto a las limitaciones y restricciones previstas por la ley, siempre que éstas sean propias a una sociedad democrática, necesarias para salvaguardar el orden público, para proteger la salud o la moral públicas, así como los derechos y las libertades de los demás. Los miembros de las fuerzas armadas y de policía, al igual que los de otros servicios públicos esenciales, estarán sujetos a las limitaciones y restricciones que imponga la ley.

Por otro lado, el artículo 9, inciso 1 del Convenio 87 de la OIT¹⁷, dispone que será la legislación nacional la que determine el alcance de los derechos ahí previstos tratándose de las fuerzas armadas y la

Esta afirmación se basa en la apreciación del valor simbólico que el uniforme y los distintivos de la fuerza pública tienen hacia la población. En consecuencia, la Comisión considera adecuado que esos símbolos se utilicen exclusivamente cuando los integrantes de las fuerzas de seguridad se encuentran cumpliendo las funciones de agentes del Estado, con las implicancias, respecto a facultades y deberes, que esa condición genera.

VII. RECOMENDACIONES

232. La Comisión, conforme a sus competencias, y de acuerdo a lo que surge del texto de este informe, recomienda a los Estados Miembros:

[...]

B. Recomendaciones específicas.

[...]

9. Implementar planes de modernización y profesionalización de las fuerzas policiales. En este sentido:

[...]

(d) garantizar la carrera policial, a través de un marco jurídico claro y preciso, incorporando el debido proceso administrativo en todas las etapas de la carrera. En especial, la carrera policial debe evitar toda forma de discriminación contra las mujeres policías y generar las condiciones para que la institución sea representativa de la realidad social y cultural de cada país. Establecer con claridad los derechos laborales e incorporar la regulación del alcance de los derechos sindicales del personal policial.

¹⁷ **Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87), publicado en el Diario Oficial de la Federación el lunes 16 de octubre de 1950.**

Artículo 9

1.- La medida en que las garantías previstas en el presente Convenio se aplicarán a las fuerzas armadas y a la policía se determinará por la legislación nacional.

2.- De conformidad con los principios establecidos en el párrafo 8 del artículo 19 de la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo, la ratificación de este Convenio por un miembro no deberá considerarse como si afectara a cualquier ley, sentencia, costumbre o acuerdo ya existentes, que concedan a los miembros de las fuerzas armadas y de la policía garantías previstas en el presente Convenio.

policía. Y de acuerdo con la interpretación del Comité de Libertad Sindical de la OIT, el artículo 9 del Convenio 87 dejó en manos de los Estados definir cuáles derechos previstos en el Convenio serían otorgados a los miembros de las fuerzas armadas y de la policía¹⁸.

Así, de una interpretación sistemática de lo previsto en la Constitución y en los tratados internacionales, así como de los criterios de los órganos autorizados para interpretarlos, se desprende lo siguiente:

1. Los trabajadores son titulares de los derechos de reunión y asociación.
2. Se reconoce la posibilidad de que los Estados establezcan límites distintos a los derechos laborales de los integrantes de las fuerzas armadas y las policías mediante ley.
3. Las restricciones deben ser propias a una sociedad democrática, necesarias para salvaguardar el orden público, para proteger la salud o la moral públicas, así como los derechos y las libertades de los demás.
4. De acuerdo con la interpretación de la libertad de reunión y libertad de asociación de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos debe garantizarse el derecho de asociación y los derechos sindicales del personal policial.

De acuerdo con el marco jurídico expuesto, lo primero que hay que responder es si la norma cumple con un fin legítimo. En el caso que nos ocupa, ni en la exposición de motivos, debates o dictámenes parlamentarios se señala un fin de la medida prevista en el artículo 160, fracción X de la Ley de Seguridad Pública del Estado de Tlaxcala.

¹⁸ Informe 332, caso núm. 2240, párr. 264, Informe 334, caso núm. 2325, parr. 1257.

VOTO PARTICULAR EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 1/2015

Ahora bien, podría decirse que el fin de la medida está previsto en el artículo 153 de la Ley de Seguridad que establece que las sanciones, incluida la remoción, tienen como fin evitar que se altere u obstaculice de manera grave la debida prestación de la función de seguridad pública¹⁹.

Suponiendo sin conceder que ese fuera el fin de la medida, en todo caso, *no es una medida idónea* para evitar que se altere u obstaculice de manera grave la debida prestación de la función de seguridad pública. Al contrario, garantizar el derecho de los integrantes de la policía para asociarse y reclamar sus derechos laborales es una medida que puede contribuir a la profesionalización y modernización necesarias de las fuerzas policiales, con el fin de cumplir sus funciones de prevención, disuasión y represión del delito. Solo a través de la sindicalización de los integrantes de las policías es que pueden reclamar condiciones laborales justas, su derecho a la capacitación y a contar con los equipos y medios materiales adecuados para cumplir su tarea con eficacia.

Finalmente, *no es una medida necesaria*, pues constituye una prohibición pura y simple del derecho a formar un sindicato o afiliarse a uno, lo que vulnera el núcleo esencial de la libertad sindical consistente en afiliarse o formar un sindicato²⁰.

¹⁹ **Artículo 153.-** Las conductas relacionadas con el ámbito técnico operativo cometidas por las personas integrantes de las Instituciones Policiales Estatales y Municipales, que alteren u obstaculicen de manera grave la debida prestación de la función de seguridad pública, serán competencia de las instancias colegiadas de honor y justicia, que resolverán y aplicarán las sanciones siguientes:

I. Cambio de adscripción o de comisión;

II. Suspensión temporal de funciones hasta por noventa días sin percibir remuneraciones;

III. Remoción, y

IV. Las demás que establezcan los ordenamientos aplicables a la carrera policial.

No será considerada como sanción disciplinaria, el cambio de adscripción o de comisión que venía desempeñando, siempre que se decreten por razón de las necesidades propias del servicio, en virtud de que de ninguna manera se lesionan los derechos de antigüedad, estabilidad en el empleo o aquéllos de naturaleza económica que resulten de la relación de administrativa.

²⁰ En este mismo sentido se pronunció el dos de enero de dos mil quince el Tribunal Europeo de Derechos Humanos en los casos *Affaire Matelly c. France* y *Affaire*

Por último, es importante recalcar que no existe una relación necesaria entre reconocer el derecho de asociación y reunión de los miembros de las instituciones policiales y el derecho a la huelga, cuya constitucionalidad debe ser estudiada por separado y la cual no fue objeto de la acción de inconstitucionalidad 1/2015.

Por las razones expuestas, estimo que es inconstitucional la causa de remoción de los integrantes de las instituciones policiales consistente en asociarse, formar parte o intervenir en sindicatos o asociaciones prevista en la fracción X del artículo 160 de la Ley de Seguridad Pública del Estado de Tlaxcala.

MINISTRO ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA

Adefdromil c. France, en los cuales se declaró que la prohibición pura y simple para los militares de sindicalizarse es contraria a los elementos esenciales protegidos por el artículo 11 del Convenio Europeo de Derechos Humanos, consistentes en afiliarse o crear un sindicato