
MARÍA TERESA GUZMÁN ROBLEDO

UNIVERSIDAD DE GUADALAJARA, MÉXICO
maytegr0519@gmail.com

RESTRICCIÓN JURISPRUDENCIAL PARA EJERCER LA CLÁUSULA DE INTERPRETACIÓN CONFORME (EL CASO DE LA RESTRICCIÓN CONTENIDA EN LA FRACCIÓN XIII DEL APARTADO B DEL ARTÍCULO 123 CONSTITUCIONAL)

JURISPRUDENTIAL RESTRICTION TO EXERCISE THE ACCORDING INTERPRETATION CLAUSE (THE CASE OF THE RESTRICTION CONTAINED IN FRACTION XIII OF SECTION B OF ARTICLE 123 OF THE CONSTITUTION)

Cómo citar el artículo:

Guzmán M, (2023). Restricción jurisprudencial para ejercer la cláusula de interpretación conforme (El caso de la restricción contenida en la fracción XIII del apartado b del artículo 123 constitucional). Derecho Global. Estudios sobre Derecho y Justicia, VIII (24) <https://DOI.org/10.32870/dgedj.v8i24.596> pp. 181-201

Recibido: 25/07/22 Aceptado: 22/01/23

RESUMEN

La presente investigación tiene como finalidad el estudio desde la perspectiva de los Derechos Humanos, del incumplimiento de la cláusula de interpretación conforme consagrada en el artículo 1º constitucional, en virtud de las determinaciones jurisprudenciales emitidas por el máximo Tribunal del Estado mexicano, respecto de la restricción contenida en la fracción XIII del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Para demostrarlo se utiliza el método hipotético- deductivo y el método interpretativo, que permita analizar el fenómeno jurídico, su origen, determinación e interpretación; lo anterior desde la legislación, la doctrina jurídica y diversas sentencias en materia de amparo (como marco empírico), lo que permitirá estudiar el origen de la cláusula de interpretación conforme a través de su herramienta hermenéutica “el principio pro persona”, las determinaciones jurisprudenciales y su alcance, así como las restricciones que han afectado a un sector específico, siendo estos los Policías, Ministerios Públicos, etc.

PALABRAS CLAVE

Constitución, reforma, interpretación conforme, restricciones, jerarquía.

ABSTRACT

The purpose of this research is to study from the perspective of Human Rights, the breach of the interpretation clause as enshrined in article 1 of the Constitution, by virtue of the jurisprudential determinations issued by the highest Court of the Mexican state, regarding the restriction contained in section XIII of article 123 of the Political Constitution of the United Mexican States. To demonstrate it, the hypothetical-deductive method and the interpretive method are used, which allow analyzing the legal phenomenon, its origin, determination and interpretation; the foregoing from the legislation, the legal doctrine and various rulings on amparo (as an empirical framework), which will allow studying the origin of the interpretation clause according to its hermeneutical tool “the pro person principle”, the jurisprudential determinations and its scope, as well as the restrictions that have affected a specific sector, these being the Police, Public Ministries, etc.

KEYWORDS

Constitution, reform, conforming interpretation, restrictions, hierarchy

Sumario: I. Justificación. II. Planteamiento del problema. III. Objetivo. IV. Hipótesis. V. Reforma Constitucional de 2011. VI. Interpretación conforme vs criterios jurisprudenciales de la SCJN. 1. El principio de interpretación conforme. 2. Restricciones constitucionales, su estudio jurisprudencial (contradicción de tesis 293/2011). VII. Restricción consagrada en el artículo 123, apartado B, fracción XIII, de la CPEUM. VIII. Análisis de casos. IX. Conclusiones. Bibliografía.

I. JUSTIFICACIÓN

Este estudio es atractivo para la academia porque lleva a cabo el análisis de la aplicación del derecho por parte de los operadores jurídicos, respecto de los nuevos modelos de interpretación de los derechos humanos.

Pero es especialmente atractivo para la sociedad en general y para los servidores públicos que pertenecen a los cuerpos policiales (en particular) que demandan despidos injustificados con la finalidad de ser restituidos en el goce de sus derechos humanos violentados.

Es necesario realizar estudios de cómo nacen los nuevos fenómenos, cómo se han incorporado a nuestro sistema jurídico, cómo los aplican las autoridades jurisdiccionales, etc. Ya que si bien es cierto que, aún y cuando la reforma de junio de 2011 en materia de derechos humanos obliga a los jueces a realizar la interpretación conforme de las normas de derechos humanos, los operadores jurídicos se encuentran limitados por los criterios establecidos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación (en adelante SCJN), imposibilitando que se lleve a cabo una interpretación conforme sin que se puedan ejercer los derechos humanos con plenitud y lo ideal es que la maximización de los derechos humanos se alcance en la totalidad de las resoluciones que emiten los órganos jurisdiccionales.

Con el estudio de las determinaciones de la SCJN es posible conocer el marco de interpretación de los derechos humanos que los operadores jurídicos deben aplicar; por lo que, el presente estudio también aporta estos nuevos modelos. Permitiendo confrontarlos con las sentencias, para poder dilucidar si se inhabilita o no la cláusula de interpretación conforme.

II. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

La discusión marco de este estudio se encuentra ubicada desde la perspectiva de la protección de los derechos humanos, no solamente a través del respeto de los derechos fundamentales reconocidos en la propia Constitución, y en los tratados internacionales en la materia que el Estado mexicano sea parte, sino también a través de la aplicación de la cláusula de interpretación conforme, herramienta de interpretación para los órganos jurisdiccionales al resolver los conflictos que se susciten al violentarse estos derechos humanos, la cual se hace imposible de aplicar por las determinaciones jurisprudenciales emitidas por la SCJN.

Los operadores jurídicos del Estado mexicano, al resolver los asuntos que se sometan a su jurisdicción, deben aplicar el nuevo modelo de protección a los derechos humanos, el cual no solamente deviene de la reforma constitucional en materia de derechos humanos, del año 2011, que permitió la constitucionalización de los tratados internacionales sobre derechos humanos, conformando un bloque de constitucionalidad, como lo establece el primer párrafo del artículo 1° de la CPEUM, así como la incorporación de la cláusula de interpretación conforme a las normas relativas a los derechos humanos, en relación con la Constitución y los tratados internacionales y del principio pro persona, como lo establece el segundo párrafo del artículo en comento; sino que, también atiende a la práctica del control de convencionalidad y a las determinaciones tomadas por la SCJN, al resolver el expediente varios 912/2010 respecto del caso Radilla Pacheco.

Sin embargo, el ejercicio que realizan los operadores jurídicos respecto de la interpretación conforme, se realiza bajo restricciones establecidas por la labor jurisprudencial que ha desarrollado la SCJN, sin que exista una verdadera protección a los derechos humanos, por contradecir dicha labor jurisprudencial a la propia voluntad del constituyente que llevó a cabo la multicitada reforma del año 2011.

Algunos operadores jurídicos, se han visto imposibilitados para otorgar la mayor protección a la persona al resolver sobre violaciones a derechos humanos, por verse obligados a respetar las restricciones contenidas en la propia Constitución, tal es el caso, de los policías que son destituidos de su cargo por no aprobar el examen de control de confianza que lleva a cabo el Centro Estatal de Evaluación y Control

de Confianza, y al resolver los juicios de amparo que se someten a su jurisdicción, conceden el amparo limitándose únicamente a ordenar la indemnización, sin poder otorgar una protección más amplia. Por lo que, se debe estudiar y considerar la ineficiencia de los jueces a consecuencia de la labor jurisprudencia de la SCJN.

III. OBJETIVO

Comprobar la necesidad de establecer la inaplicación de la jurisprudencia bajo número de registro 2006224, para que deje de constituir un límite al ejercicio jurisdiccional de los jueces, y de esa manera estar en aptitud de ejercer con plenitud la interpretación conforme.

IV. HIPÓTESIS

con la aplicación de la jurisprudencia bajo número de registro 2006224, con el rubro “derechos humanos contenidos en la constitución y en los tratados internacionales. constituyen el parámetro de control de regularidad constitucional, pero cuando en la constitución haya una restricción expresa al ejercicio de aquéllos, se debe de estar a los que establece el texto constitucional”, emitida por la sejn, se deja de aplicar la cláusula de interpretación conforme por parte de los operadores jurídicos.

V. Reforma Constitucional de 2011

La reforma Constitucional en materia de derechos humanos publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de junio de 2011, cuenta con antecedentes relevantes y ha alcanzado consecuencias trascendentes, dado que ha cambiado el rostro Constitucional de los Derechos Humanos en México; además de ser considerada como la más importante en los últimos años. Es el comienzo de la devolución a las personas de la apropiación de sus derechos, ante un modelo jurídico que bajo la concepción de “garantías individuales” cerró los cauces para su exigibilidad y justiciabilidad.

Así mismo, representa un marco normativo que era impostergable para remontar el atraso de varias décadas en una diversidad de temas con respecto a otros Estados

constitucionales y el fortalecimiento del concepto de derechos humanos en la Constitución: como la apertura del derecho internacional de los derechos humanos, no sólo por el primer y segundo párrafo del artículo primero de la Constitución que admiten expresamente a los tratados como fuente de derechos constitucionalizados, sino también por las obligaciones puntuales del Estado frente a ellos, así como por los principios de derecho internacional que son parte de su reconocimiento y protección (Caballero Ochoa, 2012 p: 103-105).

Como se puntualizó, esta reforma destacó la importancia del derecho internacional de los derechos humanos, e incorporó principios de interpretación como los de pro persona, universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad de los derechos humanos; además de que contempla expresamente la figura de interpretación conforme, la cual consiste en que sin distinguir jerarquías las normas relativas a los derechos humanos se deben interpretar a la luz de la propia Constitución y de los tratados internacionales, aplicando la que otorgue mayores beneficios al ser humano; por lo que, afectó al núcleo central de comprensión de lo que son los derechos.

Dicha reforma respondió en gran parte a los compromisos internacionales asumidos por el Estado mexicano; dado que, desde que nuestro país adquirió compromisos internacionales tendientes a proteger los derechos humanos, al signar la Carta de las Naciones Unidas y con posterioridad la Declaración Universal de los Derechos Humanos, etc., debiendo estar asegurados por medidas progresivas de carácter nacional e internacional y con ello lograr su pleno reconocimiento y salvaguarda. En este sentido, los derechos fundamentales dejaron de ser una cuestión interna de los Estados, trasladándose al ámbito de las relaciones internacionales.

El derecho internacional de los derechos humanos (a través de los tratados internacionales) marcó el punto de partida del proceso histórico de generalización de la protección internacional de los derechos de la persona humana, en virtud de que establece las obligaciones que deben cumplir los Estados, cuyo respeto supone abstenerse de restringir derechos humanos o de interferir en su realización, adoptando medidas positivas para ser efectivos (Diez de Velazco, 2003 p: 583-584).

Debido a los compromisos adquiridos, los estados tienen la obligación de respetar y hacer cumplir las normas internacionales de derechos fundamentales que contienen

los tratados que han signado y que se incorporen al derecho interno (Becerra Ramírez, Jesús, 2011 p: 112-113).

Por lo anterior, y dada la importancia que ha cobrado la protección de los derechos humanos en el orden internacional y la obligatoriedad de los compromisos contraídos por el Estado mexicano en ese ámbito y en particular, respecto a la competencia contenciosa de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante Corte IDH), se puede inferir que dicha reforma constitucional en materia de derechos humanos, en buena medida, ha sido producto de la influencia del derecho internacional (Herrerías Cuevas, 2012 p: 21-27).

VI. Interpretación conforme vs criterios jurisprudenciales de la SCJN

En el presente punto se lleva a cabo un estudio profundo para comprender los nuevos paradigmas de interpretación para el operador jurídico mexicano, que nacieron a raíz de la reforma en materia de derechos humanos, puntualizando el contenido y significado de la cláusula de interpretación conforme y el principio pro persona, ya que estos contemplan la incorporación de un sistema que implica: por una parte, el reconocimiento de la naturaleza de los derechos humanos, que se puede ampliar mediante un sistema de reenvíos e integración con otros ordenamientos de acuerdo a la cláusula de interpretación conforme; y por el otro, con la aplicación del principio pro persona que significa la aplicación de una norma que otorgue mayor protección de derechos humanos.

Para finalmente aterrizar en el estudio de las restricciones constitucionales que se deben atender en base a la labor jurisprudencial de la SCJN y que hacen imposible la aplicación de estos modelos.

1. El principio de interpretación conforme

En el proceso de la reforma se visualizó la probabilidad de que surgieran dificultades para los operadores jurídicos en virtud de que las normas de derechos humanos establecidas en los tratados internacionales, adquirieran reconocimiento

y protección internacional; empero que era tarea del constituyente resolver el mecanismo conforme al cual se pudieran resolver los posibles conflictos de normas y en general el sistema de aplicación. Motivo por el cual, se propuso adoptar el principio de “interpretación conforme”, argumentando experiencias favorables que se tuvieron en otros países, en los que se ha establecido y aplicado este sistema garantista; considerando que este principio resultaba más adecuado para realizar una armonización del derecho interno con el externo.

En tal virtud, de que con el principio de interpretación conforme se da una aplicación subsidiaria del derecho internacional, con la finalidad de complementar las lagunas existentes, sin que ello signifique, la derogación o desaplicación de la norma doméstica. Además de que dicho sistema no atiende criterios de supra-subordinación, tampoco implica un sistema de jerarquía de normas, el cual no se consideró conveniente modificar, sino que, a través del principio de subsidiaridad, se abría la posibilidad de que quién llevara a cabo la interpretación de la Constitución, pudiese acudir a las normas de derechos humanos consagradas en los tratados internacionales de los que el estado mexicano sea parte.

La cláusula de interpretación conforme en específico sirve para interpretar las disposiciones protectoras de un derecho fundamental, observando criterios en la aplicación de la norma. La interpretación conforme ha sido construida por la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos y la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Caballero Ochoa, José L., 2012, p.110).

Estableciéndose así criterios que establecen un principio de orden jurídico abierto a un sistema de reenvío para la integración del derecho interno y el derecho internacional, así como la adopción de un nuevo paradigma para la interpretación de la norma en materia de derechos humanos para los operadores jurídicos, incorporándose la doctrina y la jurisprudencia internacionales, lo que implica una renovación en el orden constitucional, desde la aplicación jurisdiccional que lo fortalece.

Siendo entonces, que con la aplicación de la cláusula de interpretación conforme, como un elemento esencial de la apertura del Estado al derecho internacional, comprende un sistema de reenvío de la jurisprudencia internacional; y de esta manera se toma en cuenta no sólo los tratados internacionales en materia de derechos humanos, sino también su interpretación (Álvarez Cibrián, 2015 p: 78-79).

Al utilizar la cláusula de interpretación conforme se tiene la tendencia de optimizar el contenido de los derechos, cobrando esencial importancia el principio pro persona, dado que con esta actividad de “interpretación, integración y ampliación” de los derechos humanos su finalidad es otorgar una mayor protección a los derechos de las personas.

2. Restricciones constitucionales, su estudio jurisprudencial (contradicción de tesis 293/2011)

El artículo 1º constitucional en estudio, como se ha venido señalando, en la reforma del 2011, por un lado, reconoció los derechos humanos consagrados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los tratados internacionales en materia de derechos humanos que el Estado mexicano ha signado, y que su interpretación debe realizarse favoreciendo en todo momento a las personas la protección más amplia; y por el otro, que el ejercicio de los derechos humanos no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que la propia Constitución establece. Dicotomía que produjo una polarización entre las propias Salas de la SCJN; dado que por una parte la Primera Sala comenzó a utilizar la reforma constitucional en la apertura internacional de los derechos humanos y su eficacia bajo el principio pro homine; caso contrario la Segunda Sala puso el acento en las restricciones a los derechos humanos, provocando un doble mensaje a los Magistrados y Jueces, así como al resto de los operadores jurídicos.

Artículo 1º (...) Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia (...).

En la Contradicción de Tesis 293/2011, que resolvió el Pleno de la SCJN respecto de dos criterios antagónicos, que habían adoptado posturas interpretativas divergentes, sobre el alcance del artículo primero de la Constitución; el Pleno estaba obligado a resolver de qué manera se articulan los derechos humanos domésticos con los internacionales a la luz del principio pro persona y de las restricciones constitucionales expresas. También le correspondía determinar si la jurisprudencia interamericana tiene o no carácter vinculante en el sistema jurídico mexicano (Silva García, Fernando, 2014, pp. 251-252).

En virtud de la trascendencia de la contradicción de tesis antes señalada, se hace necesario estudiarla a profundidad, comencemos pues con sus antecedentes.

El Pleno de la SCJN el día 3 de septiembre del año 2013, sesionó con la finalidad de resolver la contradicción de tesis 293/2011, misma que se generó mediante escrito recibido el 24 de junio de 2011 en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la SCJN, a través del cual se denunció la posible contradicción de tesis entre los criterios emitidos por el Primer Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y de Trabajo del Décimo Primer Circuito, al resolver el amparo directo 1060/2008 y los criterios sostenidos por el Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, al resolver los amparos directos 344/2008 y 623/2008.

El precedente resuelto por el Primer Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y de Trabajo del Décimo Primer Circuito dio lugar a las tesis aisladas de rubros:

“TRATADOS INTERNACIONALES. CUANDO LOS CONFLICTOS SE SUSCITEN EN RELACIÓN CON DERECHOS HUMANOS, DEBEN UBICARSE AL NIVEL DE LA CONSTITUCIÓN.” y “CONTROL DE CONVENCIONALIDAD EN SEDE INTERNA. LOS TRIBUNALES MEXICANOS ESTÁN OBLIGADOS A EJERCERLO.”

Por otra parte, el criterio emitido por el Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito en el amparo directo 344/2008, dio origen a la tesis aislada de rubro:

“DERECHOS HUMANOS, LOS TRATADOS INTERNACIONALES SUSCRITOS POR MÉXICO SOBRE LOS DERECHOS HUMANOS. ES POSIBLE INVOCARLOS EN EL JUICIO DE AMPARO AL ANALIZAR LAS VIOLACIONES A LAS GARANTÍAS INDIVIDUALES QUE IMPLIQUEN LA DE AQUÉLLOS.”

Así mismo, al resolver el amparo directo 623/2008, dio origen a la tesis aislada:

“JURISPRUDENCIA INTERNACIONAL. SU UTILIDAD ORIENTADORA EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS.”

La Contradicción de Tesis 293/2011 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió (SILVA GARCÍA FERNANDO, 2014, pp 271-272):

- a) Los derechos humanos de fuente nacional e internacional conforman el parámetro de validez de la actuación pública de todos los órdenes jurídicos.
- b) Los tratados internacionales en materia de Derechos Humanos, tienen rango constitucional, y la jurisprudencia de la Corte IDH, tiene carácter vinculante, en los términos del propio sistema del cual emana.
- c) El principio pro homine, en cuanto a su dimensión normativa. Por regla general, los jueces deben elegir la norma más favorable a los derechos humanos en caso de conflicto. Empero por excepción, los operadores jurídicos tienen prohibido desaprobar restricciones constitucionales expresas, a menos que exista sentencia condenatoria por la Corte IDH, en contra de México que declare la inconvencionalidad de los actos del Estado que incorporaron a aquellas; o en caso de que exista jurisprudencia de la Corte IDH que desautorice en forma evidente el contenido de las restricciones.
- d) El principio pro homine, en cuanto a su dimensión interpretativa. Por regla general todos los operadores jurídicos deben interpretar todo el sistema jurídico interno y externo de manera más favorable a los derechos humanos; con excepción de las restricciones expresas en la constitución, deben expresarse –si no se admite que a la luz de los tratados internacionales, dada la votación de los ministros dividida en este aspecto- cuando menos a partir de los derechos y garantías constitucionales que la rodean.
- e) El control judicial integral tratándose de leyes secundarias de desarrollo y actos de aplicación de las restricciones constitucionales expresas, en consecuencia estas leyes están sujetas al control judicial integral (máxime que esto se encuentra establecido en el artículo 103 de la CPEUM), a la luz de los derechos humanos de fuente nacional e internacional.

En cumplimiento de este mandato constitucional, los operadores jurídicos deben atender a lo siguiente:

- I). Cuando el criterio de la Corte IDH se haya emitido en un caso en el que el Estado mexicano no haya sido parte, la aplicabilidad del precedente al caso específico

- debe determinarse con base en la verificación de la existencia de las mismas razones que motivaron el pronunciamiento;
- II). En todos los casos en que sea posible, debe armonizarse la jurisprudencia nacional con la interamericana; y
 - III). De ser imposible la armonización, debe aplicarse el criterio que resulte más favorecedor para la protección de los derechos humanos.

Ahora bien, analicemos en concreto la jurisprudencia con el rubro: “Derechos humanos contenidos en la Constitución y en los Tratados Internacionales, constituyen el parámetro de control de regularidad constitucional, pero cuando en la Constitución haya una restricción expresa al ejercicio de aquellos, se debe estar a lo que establece el texto constitucional” a través de la cual, los Ministros de la Suprema Corte sostuvieron que a raíz de las reformas evolucionó la configuración del conjunto de normas jurídicas, respecto de las cuales se puede manifestar dicha supremacía en el orden jurídico mexicano; como consecuencia de la ampliación del catálogo de derechos humanos previstos dentro de la Constitución, el cual evidentemente puede calificarse como parte del conjunto normativo que goza de esta supremacía constitucional. En este sentido, los derechos humanos en su conjunto, constituyen el parámetro de control de regularidad constitucional, conforme a lo cual debe analizarse la validez de las normas y actos que forman parte del orden jurídico mexicano.

Con la excepción de que cuando en la Constitución haya una restricción expresa al ejercicio de los derechos humanos, se deberá estar a lo que indica la norma constitucional, ya que el principio que le brinda supremacía comporta el encumbramiento de la Constitución como norma fundamental del orden jurídico mexicano, lo que a su vez implica que el resto de las normas jurídicas deben ser acordes con la misma, tanto en un sentido formal como material. Y que tal circunstancia no cambió con las reformas en materia de derechos humanos.

Por último analicemos la jurisprudencia número 2003975, la cual justifica las restricciones constitucionales, estableciendo que la SCJN, ya se ha pronunciado respecto de que no existen derechos humanos absolutos, y por tanto de conformidad al párrafo primero del artículo 1º constitucional, los derechos humanos pueden restringirse o suspenderse válidamente en los casos y condiciones que la propia Constitución establece, y que en este mismo sentido, el artículo 30 de la Convención

Americana sobre Derechos Humanos, señala que las restricciones permitidas al goce y ejercicio de los derechos reconocidos en la misma, no pueden aplicarse sino conforme a las leyes dictadas en razón del interés general y de acuerdo con el propósito para el cual han sido establecidas; empero la norma que regule los supuestos por los cuales se restrinjan o suspendan los derechos humanos, estas no pueden ser arbitrarias, sino que los límites deben servir como elementos que el operador jurídico debe tomar en cuenta para considerarlas válidas. Por lo que los requisitos para considerar válidas las restricciones son los siguientes:

- a) Que se establezcan en una ley formal y material (principio de reserva de ley) dictada en razón del interés general o público, en aras de garantizar los diversos derechos de igualdad y seguridad jurídica (requisitos formales); y,
- b) Que superen un test de proporcionalidad, esto es, que sean necesarias; que persigan un interés o una finalidad constitucionalmente legítima y que sean razonables y ponderables en una sociedad democrática (requisitos materiales)

De lo que se puede advertir entonces, qué con la determinación jurisprudencial de la SCJN, de atender las restricciones constitucionales, se da freno a la cláusula de interpretación conforme, se hace imposible aplicar la norma que otorgue mayores beneficios a las personas, entre las nacionales y las internacionales. Inhabilitándose así la intención del constituyente plasmada en la reforma de 2011 en materia de derechos humanos.

VII. RESTRICCIÓN CONSAGRADA EN EL ARTÍCULO 123, APARTADO B, FRACCIÓN XIII, DE LA CPEUM

La separación de policías sin posibilidad de reinstalación es una restricción consagrada en la fracción XIII, del apartado B del artículo 123 de la constitución, la cual establece:

...XIII. Los militares, marinos, personal del servicio exterior, agentes del Ministerio Público, peritos y los miembros de las instituciones policiales, se regirán por sus propias leyes. Los agentes del Ministerio Público, los peritos y los miembros de las instituciones policiales de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, podrán ser separados de sus cargos si no cumplen con los requisitos que las leyes vigentes en el momento del acto

señalen para permanecer en dichas instituciones, o removidos por incurrir en responsabilidad en el desempeño de sus funciones. Si la autoridad jurisdiccional resolviere que la separación, remoción, baja, cese o cualquier otra forma de terminación del servicio fue injustificada, el Estado sólo estará obligado a pagar la indemnización y demás prestaciones a que tenga derecho, sin que en ningún caso proceda su reincorporación al servicio, cualquiera que sea el resultado del juicio o medio de defensa que se hubiere promovido.

Con la finalidad de ir introduciéndonos al estudio de la restricción descrita, se hace necesario comenzar por conocer su origen.

Fue el 18 de junio de 2008 cuando se publicó la reforma del artículo 123, apartado B, fracción XIII de la CPEUM, señalándose en su exposición de motivos que la misma pretendía buscar la profesionalización de los servidores públicos dedicados a la procuración de justicia y a la investigación de los delitos. Otro de sus objetivos era depurar los malos elementos que incurrieran en actos ilícitos en el ejercicio de sus funciones, con lo que se apostaba un éxito fundamental con dicha reforma, en virtud de que, si no se cuenta con agentes ministeriales y policías eficientes, honestos y confiables, cualquier esfuerzo para hacer frente a la delincuencia sería imposible.

La intención del Constituyente fue establecer un enérgico mecanismo para expulsar a los miembros de las instituciones policiales que hubieran incumplido los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia, negándoles en términos absolutos la reinstalación a sus cargos, cualquiera que haya sido la resolución jurisdiccional respecto del juicio o medio de defensa que se promoviera.

Por tales razones, se sometió a consideración del poder legislativo la reforma al artículo 123, apartado B, fracción XIII, párrafo tercero, de la Constitución a fin de señalar en forma expresa, que la remoción de los agentes del Ministerio Público y los miembros de las instituciones policiales de los Municipios, entidades federativas y federación se efectuaría libremente en los términos que señalen las leyes. Adicionalmente se reitera –con mayor precisión en el texto propuesto– que bajo ninguna circunstancia procederá la reinstalación o restitución de tales servidores públicos. De esta manera, en caso de que llegara a prosperar algún medio de defensa, el Estado sólo cubrirá una indemnización, pero se insiste, no estará obligado a reintegrarlo a sus funciones.

Se buscaba propiciar un sano equilibrio entre, la necesidad de mantener un servicio de carrera y el imperativo de contar con mecanismos eficientes de depuración de los elementos que incumplen los principios de ética y ensucian y dañan las instituciones.

Derivándose que la intención del constituyente, fue que los miembros de las instituciones policiales de la Federación, el entonces Distrito Federal, los Estados y los Municipios, pudieran ser separados de sus cargos por los siguientes supuestos:

- 1.- Si no cumplían con los requisitos que las leyes vigentes en el momento del acto señalen para permanecer en dichas instituciones, o
- 2.- Fuesen removidos por incurrir en responsabilidad en el desempeño de sus funciones.

VIII. ANÁLISIS DE CASOS

Al ser parte de la Dirección Jurídica de la Secretaría de Movilidad del Estado de Jalisco, tuve la oportunidad de analizar diversas sentencias de policías viales que habían sido cesados, por no cumplir con los requisitos de permanencia establecidos en la Ley del Sistema de Seguridad Pública del estado de Jalisco, siendo estos:

a) del Juzgado Primero de Distrito en Materia Administrativa y de Trabajo en el Estado de Jalisco: Juicio de Amparo Indirecto 1820/2013, Juicio de Amparo Indirecto 1910/2013, Juicio de Amparo Indirecto 2022/2013;

b) del Juzgado Segundo de Distrito en Materia Administrativa y de Trabajo en el Estado de Jalisco: Juicio de Amparo Indirecto 1946/2013, Juicio de Amparo Indirecto 2001/2013, Juicio de Amparo Indirecto 816/2014;

c) del Juzgado Tercero de Distrito en Materia Administrativa y de Trabajo en el Estado de Jalisco: Juicio de Amparo Indirecto 1822/2013, Juicio de Amparo Indirecto 1895/2013, Juicio de Amparo Indirecto 1903/2013, Juicio de Amparo Indirecto 1976/2013, Juicio de Amparo Indirecto 2199/2013, Juicio de Amparo Indirecto 822/2014;

d) del Juzgado Cuarto de Distrito en Materia Administrativa y de Trabajo en el estado de Jalisco: Juicio de Amparo Indirecto 1774/2013, Juicio de Amparo Indirecto 1941/2013, Juicio de Amparo Indirecto 1888/2013;

e) del Juzgado Quinto de Distrito en Materia Administrativa y de Trabajo en el Estado de Jalisco: Juicio de Amparo Indirecto 1063/2013, Juicio de Amparo Indirecto 1207/2013, Juicio de Amparo Indirecto 1782/2013, Juicio de Amparo Indirecto 1788/2013, Juicio de Amparo Indirecto 1897/2013, Juicio de Amparo Indirecto 1072/2014;

f) del Juzgado Sexto de Distrito en Materia Administrativa y de Trabajo en el estado de Jalisco: Juicio de Amparo Indirecto 1775/2013, Juicio de Amparo Indirecto 1778/2013, Juicio de Amparo Indirecto 2442/2014;

g) del Juzgado Séptimo de Distrito en Materia Administrativa y de Trabajo en el estado de Jalisco: Juicio de Amparo Indirecto 55/2013, Juicio de Amparo Indirecto 56/2013, Juicio de Amparo Indirecto 182/2013, Juicio de Amparo Indirecto 190/2013, Juicio de Amparo Indirecto 191/2013, Juicio de Amparo Indirecto 243/2013, Juicio de Amparo Indirecto 291/2013, Juicio de Amparo Indirecto 742/2013, Juicio de Amparo Indirecto 1001/2013.

Del estudio de dichos juicios de amparo a través de los cuales policías de la entonces Secretaría de Movilidad, demandaron por diversas violaciones a derechos humanos, que se cometieron en los procedimientos administrativos seguidos en forma de juicio, fundamentados en la Ley del Sistema de Seguridad Pública del estado de Jalisco, a través de los cuales como resultado fueron cesados de sus funciones. Entre dichas violaciones las más comunes fueron que las autoridades responsables no cumplieron: con la debida fundamentación y motivación (artículo 16 constitucional) y con las formalidades esenciales del procedimiento, trasgrediendo las garantías de seguridad jurídica al no otorgarles la garantía de audiencia establecida en el artículo 14 Constitucional, así como el artículo 8 de la Convención Americana Sobre Derechos Humanos, en específico, de su derecho humano de audiencia y defensa.

Lo anterior en virtud, de que no se les dio la oportunidad de forjar debidamente su defensa, dado que al momento de que se les emplazó no les corrió traslado con los resultados de los exámenes practicados por el Centro Estatal de Evaluación y Control de Confianza, sino que únicamente se les entregó el reporte integral de dicho Centro, mas no los resultados ni la metodología utilizada para evaluarlos; ni las constancias que demostraran de donde obtuvieron la información de las conductas que se les imputaron, tampoco se les hizo de su conocimiento cuales fueron las pruebas de la evaluación de control de confianza que no aprobaron, ni cuales fueron

los resultados; menos aún los parámetros para saber cuáles fueron las mediciones y así estar en aptitud de conocer cuándo se aprueba y cuándo se reprueba. Para que de manera fehaciente se conocieran las razones especiales y argumentos particulares que tomaron en consideración las autoridades para arribar a las conclusiones de cada caso en particular; en conclusión, se les privó de la oportunidad de forjar debidamente su defensa, para así desvirtuar los parámetros y/o mediciones con las cuales las autoridades responsables determinaron que los policías viales resultaron no aprobados para continuar en una institución de Seguridad Pública.

Así mismo, el procedimiento establecido en la multicitada Ley del Sistema de Seguridad Pública, sólo permitía como medio de prueba las documentales públicas; en consecuencia, algunas resoluciones emitidas por los juzgados de distrito, se decretaron inconstitucionales algunos artículos que se aplicaron (en las que se alegó la inconstitucionalidad de la ley), y en otros se estableció la violación al debido proceso, dado que no se respetaron las formalidades esenciales del procedimiento, violentándose sus garantías de seguridad jurídica de audiencia y defensa, prevista en el artículo 14 Constitucional. Incluso se llegó a señalar en algunas sentencias “se haya resuelto que pese a la separación del empleo de los elementos policiales, no haya sido por no cumplir por los requisitos que las leyes vigentes en el momento del acto señalen para permanecer en las instituciones, ni por haber sido removidos de su cargo por incurrir en responsabilidad en el desempeño de sus funciones”.

Empero, no obstante, de haberse advertido violaciones a derechos humanos de carácter constitucional y convencional, que la separación de los policías no se había dado por incumplir los requisitos de permanencia que establecían las leyes o incurrir en responsabilidad en el desempeño de sus funciones y de que el objeto directo del juicio de amparo es restituir al quejoso en el goce de su derecho humano violentado; sin olvidar nuestro tema de estudio: el nuevo modelo de interpretación de los derechos humanos “la interpretación conforme”. Los jueces se vieron imposibilitados a restituir a los quejosos en el goce de sus derechos humanos violentados, se vieron imposibilitados a realizar una interpretación conforme de las normas de derechos humanos y de aplicar la norma que otorgara mayores beneficios a las personas; es decir, aplicar los tratados internacionales que establecen en los casos de despidos injustificados la reinstalación en el empleo. En virtud de que los operadores jurídicos de los juzgados, se encuentran obligados a aplicar la jurisprudencia, siendo entonces

que en base a dicha jurisprudencia se aplicó la Constitución por contener una restricción expresa en el caso concreto, limitándose a condenar a las autoridades responsables únicamente a la indemnización y no así a la reinstalación.

IX. CONCLUSIONES

En el contexto de la interpretación que realizan los jueces a raíz de los nuevos paradigmas que nacieron con la reforma constitucional en materia de derechos humanos (junio de 2011), con la inclusión del párrafo segundo del artículo primero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que incorporó la cláusula de interpretación conforme, misma que señala que los derechos humanos se interpretarán conforme a la Constitución y a los tratados internacionales en materia de derechos humanos de los cuales el Estado mexicano sea parte, aplicando la que otorgue mayores beneficios o protección a las personas. Con el nacimiento de esta cláusula se incorpora el principio pro persona, que como ya quedó asentado, cuando exista violación a derechos humanos los jueces al resolver dichos asuntos, debe aplicar la que otorgue mayores beneficios a la persona.

Con el nacimiento de estos paradigmas los operadores jurídicos, al resolver los asuntos que se someten a su jurisdicción, deben aplicar el bloque de constitucionalidad, desentrañar los principios que fundamentan la norma y aplicar en cada caso concreto aquella que proteja más a las personas.

La discusión marco del presente estudio se ubicó desde la perspectiva de la protección de los derechos humanos, no solamente a través del respeto de los derechos fundamentales reconocidos en la propia Constitución, y en los Tratados Internacionales en la materia que el Estado mexicano sea parte, sino también a través de la aplicación de la cláusula de interpretación conforme, herramienta de interpretación para los órganos jurisdiccionales al resolver los conflictos que se susciten al violentarse estos derechos humanos.

La cláusula de interpretación conforme, como ya se ha confirmado en el estudio empírico realizado en el presente trabajo, se hace imposible aplicar por las determinaciones jurisprudenciales emitidas por la SCJN.

El ejercicio que realizan los operadores jurídicos respecto de la interpretación conforme, se realiza bajo restricciones establecidas por la labor jurisprudencial que

desarrolla la SCJN, sin que exista una verdadera protección a los derechos humanos, por contradecir dicha labor jurisprudencial a la propia voluntad del constituyente que llevo a cabo la multicitada reforma del año 2011.

Se acreditó fehacientemente, que los operadores jurídicos que resolvieron los juicios de amparo que se analizaron, se vieron imposibilitados para otorgar la mayor protección a las personas al resolver sobre dichas violaciones a derechos humanos; en virtud de que se vieron obligados a respetar las restricciones contenidas en la propia Constitución. Caso concreto la señalada en la fracción XIII del apartado B, del artículo 123 constitucional, que se estudia en la presente tesis. Por lo que fue imposible brindar la protección más amplia de conformidad al segundo párrafo del artículo 1º constitucional.

Con el estudio empírico, se examinó que en la exposición de motivos de la reforma al artículo 123 apartado B, fracción XIII de la Constitución, se había establecido, que precisamente la intención del Constituyente establecer un enérgico mecanismo para expulsar a los miembros de las instituciones policiales que hubieran incumplido los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia, negándoles, en términos absoluto, la reinstalación a sus cargos, cualquiera que haya sido la resolución jurisdiccional respecto del juicio o medio de defensa promovido, pues aunque aquella hubiera sido favorable para los quejosos, solo procede su indemnización. De lo que se debe resaltar, que la intención del Constituyente fue implementar un mecanismo enérgico para quienes incumplieran.

Lo que no se tiene, ya que de tal y como se desprende del análisis empírico, en especial, lo resuelto en el Amparo Indirecto con número de expediente 182/2013, del Juzgado Séptimo de Distrito en materia Administrativa y de Trabajo del Estado de Jalisco; en el mismo la juzgadora señaló que aun cuando se haya resuelto que pese a la separación del empleo de los elementos policiales, no haya sido por no cumplir por los requisitos que las leyes vigentes en el momento del acto señalen para permanecer en las instituciones, ni por haber sido removidos de su cargo por incurrir en responsabilidad en el desempeño de sus funciones, incluso en estos casos, tiene preferencia la decisión del Constituyente Permanente.

Es decir, no hubo incumplimiento, por lo que, no se atiende al fundamento de la restricción, dándose privilegio a la decisión de la SCJN de no aplicar una interpretación conforme, sino aplicar estrictamente la restricción constitucional.

Por lo que se puede dar repuesta a la pregunta hipotética, dado que se pudo comprobar que efectivamente se dejó de aplicar la cláusula de interpretación conforme, en virtud de la obligatoriedad que tienen los Jueces de Distrito de utilizar la jurisprudencia.

Lo que significa, que no se entra al estudio de cada caso en particular, respecto de las restricciones constitucionales. Es decir, qué en el caso concreto, no ha importado si los policías viales hubiesen sido separados de sus cargos sin que hayan incumplido con algún requisito de permanencia contemplado en la ley, y sin que hayan incumplido en una responsabilidad; simplemente se da preferencia a la decisión de aplicar la restricción señalada en el multicitado artículo 123 constitucional.

BIBLIOGRAFÍA

Álvarez Cibrián, Felipe de Jesús, Becerra Ramírez, José de Jesús y Benítez Pimiento, Jorge Humberto, “El Constitucionalismo ante el Control de Convencionalidad”, México, 2015, Porrúa.

Becerra Ramírez José de Jesús: “El constitucionalismo ante los instrumentos internacionales de derechos humanos”, Editorial Ubijus, Comisión Estatal de derechos Humanos (CEDHJ) y Ara Editores, México 2011.

Caballero Ochoa José Luis, “La cláusula de interpretación conforme y el principio pro persona”, Editorial Porrúa y UNAM, México 2012; en el texto coordinado por Miguel Carbonell y Pedro Salazar, Las reformas constitucionales de derechos humanos un nuevo paradigma.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, (2014), México.

Convención Americana Sobre Derechos Humanos.

Diez De Velazco, Manuel, “Instituciones de derecho internacional público”, Madrid, Tecnos, 2003.

Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Estudios Legislativos, con opinión de la Comisión de reforma del Estado, respecto de la Minuta del Proyecto de Decreto que modificó la denominación del Capítulo I del Título Primero y reformó diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de derechos humanos.

Herrerías Cuevas Ignacio F. y Del Rosario Rodríguez, Marcos, “El control de constitucionalidad y convencionalidad, sentencias que han marcado un nuevo paradigma (2007-20012)”, Editorial Ubijus, México 2012.

Silva García, Fernando, Derechos humanos y restricciones constitucionales: ¿Reforma constitucional del futuro vs. Interpretación constitucional del pasado? (Comentario a la C.T. 293/2011 del Pleno de la SCJN), Cuestiones Constitucionales, Revista Mexicana de Derecho Constitucional, Núm. 30, enero-junio 2014, <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/cuestiones-constitucionales/article/.../799>

Suprema Corte de Justicia de la Nación. Transparencia. Contradicción de Tesis 293/2011. (septiembre 2013) Disponible en: <http://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?AsuntoID=129659>

JURISPRUDENCIAS:

Tesis III.2o.C.J./15, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Decima Época, t. I, abril de 2014, p. 204.

Tesis 1a. CCXV/2013, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Decima Época, t. 1, julio de 2013, p. 557.

Tesis 2da./J. 103/2010, Gaceta Semanario Judicial de la Federación, Novena Época, t. XXXII, julio de 2010, p. 310.

Tesis 2da./J. 103/2012, Gaceta Semanario Judicial de la Federación, Decima Época, t. 2, noviembre de 2012.

Tesis PC.XVI.A. J/7 A, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Decima Época, t. II, marzo de 2015, p. 2067.

Tesis PC.VI.A. J/4 A, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Decima Época, t. II, marzo de 2016, p. 1535.