

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 123 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, SUSCRITA POR LOS DIPUTADOS VÍCTOR MANUEL SÁNCHEZ OROZCO Y MACEDONIO SALOMÓN TAMEZ GUAJARDO, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE MOVIMIENTO CIUDADANO

Los suscritos, diputados Víctor Manuel Sánchez Orozco y Macedonio Salomón Tamez Guajardo, integrantes del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano, en uso de las facultades conferidas en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 6, numeral 1, fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, someten a consideración de esta honorable asamblea, iniciativa con proyecto de decreto que reforma la fracción XIII del apartado B del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, conforme a la siguiente

Exposición de Motivos

I. La Declaración Universal de los Derechos Humanos puntualiza en sus artículos 7 y 23, que todos somos iguales ante la ley y tenemos, sin distinción, derecho a igual protección de la ley. De igual forma, señala que todas las personas tenemos derecho al trabajo, a la libre elección de nuestro trabajo, y a **condiciones equitativas y satisfactorias de trabajo**, así como a la protección contra el desempleo.

II. La Organización Internacional del Trabajo (OIT), de la que nuestro país forma parte, reconoce como derechos fundamentales e inalienables los siguientes:

- El derecho al trabajo,
- La protección contra el desempleo; y
- La protección contra el despido.

III. Según la misma OIT “la crisis mundial del empleo es uno de los riesgos más grandes para la seguridad en estos tiempos”¹ ya que de acuerdo a dicha organización: “Casi la mitad de la población del mundo vive con menos de 2 dólares al día. Y en demasiados lugares el hecho de tener un trabajo no es ninguna garantía de que será posible salir de la pobreza”² .

IV. A su vez, nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a partir de la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación de fecha 10 de junio de 2011 en su artículo 1o. establece como derecho humano que “en los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece. 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. Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.... Queda prohibida toda discriminación... que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas”.

V. Que atendiendo a lo anterior, en consideración de quienes suscriben, la fracción XIII del apartado B del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pareciera apartarse de los referidos derechos humanos y laborales internacionales, contenidos, garantizados y respaldados en nuestra propia Carta Magna, pues con su contenido vulnera los derechos humanos de los agentes del ministerio público, de quienes desempeñan funciones periciales y en general de todos los miembros de las instituciones policiales de la federación, de las entidades federativas y de los municipios. Lo anterior es así pues en dicho precepto constitucional se establece que en el caso de que dichos funcionarios sean separados de sus cargos, el estado sólo estará obligado indemnizarlos y pagarles demás prestaciones a que tengan 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.

En otras palabras, si en una sentencia ejecutoriada se resuelve que la separación del servicio fue injustificada, sin bases ni fundamentos o ilegal, a pesar de ello, por precepto constitucional dichos servidores no tienen posibilidad de que se les restituya en su totalidad en sus derechos, como sí sucedería con cualquier otro trabajador de nuestra nación.

VI. Cabe señalar que esta violación a los derechos laborales, nació en el mes de marzo de 1999, cuando el gobierno federal impulsó dicha reforma como parte de las acciones encaminadas al combate a la corrupción, pues se consideró que era una medida eficaz que permitiría depurar los cuerpos policíacos de los elementos corruptos. Sin embargo, aunque el objetivo se pudiera considerar correcto, en opinión de quien esto suscribe, el medio o reforma que se utilizó para lograrlo fue equivocado, pues únicamente se estableció la prohibición a la no reinstalación, sin acompañarla de excepciones ni de estrategias integrales para identificar verdaderamente las causas de la corrupción en los cuerpos policíacos. Evidentemente que los suscritos están de acuerdo en que los policías que no cumplan con los requisitos de permanencia o incurran en alguna responsabilidad en el desempeño de sus funciones sean separados de sus cargos, en lo que no se puede estar de acuerdo, es que se restrinja lisa y llanamente la reinstalación, incluso cuando los afectados demuestren que fueron despedidos injustificadamente.

VII. También consideramos importante apuntar que la propia Suprema Corte de Justicia de la Nación, determinó en su momento la existencia de una violación a los derechos humanos de los servidores públicos sujetos a la referida restricción, pues ante la existencia de tesis jurisprudenciales encontradas, se resolvió una contradicción de tesis, en el expediente 28/2001, en la que el máximo órgano jurisdiccional consideró que la reforma de 1999, no creó una prohibición absoluta para la que procediera la reinstalación, sino que solamente restringió la reinstalación a los miembros de las corporaciones policiales, que no llenaron los requisitos de permanencia exigidos por las leyes vigentes, pero que sí podrían reincorporarse quienes los satisficieran, argumentando que: "...de no estimarlo así se propiciaría no sólo que se presenten remociones arbitrarias e injustas, sino también que pudieran quedar fuera de las instituciones policíacas los buenos elementos."

VIII. En virtud de lo anterior, consideramos que nos encontramos frente a un evidente caso de **antinomía legal**, pues tenemos dentro del propio texto de nuestra Constitución dos disposiciones contrarias entre sí y que no pueden ser válidas simultáneamente sin que una contradiga a la otra, teniendo entonces este Poder la obligación legislativa de reformar ambas o derogar una o la otra. En consecuencia, por un principio de congruencia interna de nuestra propia Carta Magna y de respeto a los compromisos internacionales en materia de derechos humanos suscritos por el Estado mexicano, consideramos que la única solución procedente es reformar la fracción XIII del apartado B del artículo 123 de nuestra Constitución federal, para que ésta sea conforme a los derechos humanos que la propia

Constitución asegura para todos los mexicanos. Cabe añadir que respecto a este tema, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha emitido el siguiente criterio jurisprudencial:

“Principio *Pro Personae* . El contenido y alcance de los derechos humanos deben analizarse a partir de aquél. El segundo párrafo del artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, exige que las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con la propia Constitución y con los tratados internacionales de los que México es parte, de forma que favorezca ampliamente a las personas, lo que se traduce en la obligación de analizar el contenido y alcance de tales derechos a partir del principio *pro personae* que es un criterio hermenéutico que informa todo el derecho internacional de los derechos humanos, en virtud del cual debe acudir a la norma más amplia, o a la interpretación más extensiva cuando se trata de reconocer derechos protegidos, e inversamente, a la norma o a la interpretación más restringida cuando se trata de establecer restricciones permanentes al ejercicio de los derechos o de su suspensión extraordinaria, es decir, dicho principio permite, por un lado, definir la plataforma de interpretación de los derechos humanos y, por otro, otorga un sentido protector a favor de la persona humana, pues ante la existencia de varias posibilidades de solución a un mismo problema, obliga a optar por la que protege en términos más amplios. Esto implica acudir a la norma jurídica que consagre el derecho más extenso y, por el contrario, al precepto legal más restrictivo si se trata de conocer las limitaciones legítimas que pueden establecerse a su ejercicio. Por tanto, la aplicación del principio *pro personae* en el análisis de los derechos humanos es un componente esencial que debe utilizarse imperiosamente en el establecimiento e interpretación de normas relacionadas con la protección de la persona, a efecto de lograr su adecuada protección y el desarrollo de la jurisprudencia emitida en la materia, de manera que represente el estándar mínimo a partir del cual deben entenderse las obligaciones estatales en este rubro.”

IX. En este orden de ideas, en estricto respeto a los derechos humanos y laborales de los referidos servidores públicos previstos en la fracción XIII del apartado B del artículo 123 de nuestra norma suprema, lo jurídicamente adecuado es que en los casos en que una autoridad jurisdiccional resuelva en definitiva que la separación del elemento de seguridad fue injustificada, deben de restituirse al referido trabajador la totalidad de sus derechos laborales, incluido desde luego, la reinstalación en el cargo que venía desempeñando, justamente porque la autoridad que lo despidió o separó de su encargo, no pudo acreditar que existió razón suficiente para hacerlo, y por lo tanto, desde el punto de vista legal no existe duda sobre la confiabilidad del elemento del cuerpo de seguridad pública.

X. Uno de los elementos de mayor gravedad derivado de lo dispuesto por dicho precepto constitucional reside en sancionar la sospecha o incluso la rectitud de un elemento, cuando lo correcto es que si la autoridad patronal no pudo acreditar ante un juzgador la existencia de una causa justificada para dar de baja al servidor público, de acuerdo a los principios generales del derecho, eso equivale a la inexistencia de la razón jurídica, y por lo tanto, ningún derecho u obligación puede asirse de lo inexistente. En consecuencia, dicho artículo sanciona la sospecha, con o sin fundamento, y no obliga a la autoridad a acreditar un hecho fehaciente como elemento necesario para despedir al servidor público en evidente perjuicio de sus derechos fundamentales.

XI. Además de lo anterior, a más de 15 años de su implementación, no existen evidencias ni pruebas de que la referida disposición constitucional haya representado avance alguno en el tema de la corrupción al interior de las corporaciones policiacas y la investigación, ni disminución al índice delictivo, sino que al contrario, han aumentado los factores negativos. Entre toda esa problemática generada se encuentra de manera enunciativa mas no limitativa la siguiente:

1. Despidos injustificados y arbitrarios (en algunos casos sin procedimiento previo) convalidados por la ley.
2. Afectación al interés general de la sociedad, cuando se separa del cargo a un buen elemento policiaco que ha sido injustamente despedido.
3. Poder omnipotente dado a ciertos servidores públicos de mando superior, para despedir arbitrariamente a los elementos policiacos, ministeriales o peritos, con la seguridad de que no podrán ser reinstalados.
4. Violaciones sistemáticas a derechos humanos fundamentales: acceso a la justicia, igualdad ante los tribunales, legalidad, imparcialidad, congruencia y progresividad.
5. Violaciones sistemáticas a tratados y principios internacionales: propersona, debido proceso, igualdad (no discriminación).

XII. Abundando en lo anterior, es válido señalar que el contenido de la fracción XIII del artículo 123 constitucional, niega a los encargados de la seguridad pública la estabilidad laboral, cuando les prohíbe y los imposibilita a ser reinstalados por autoridad competente cuando resuelve que fue injusta su separación de cargo, obligando al juzgador a caer en contradicción con los principios generales de derecho que rigen nuestra ley suprema, contraviniendo además los derechos humanos reconocidos en la propia Constitución política y los tratados internacionales en los que México es parte.

XIII. Así las cosas, aunque se pudiera entender la *ratio legis* detrás de este precepto jurídico, consistente en proteger en la mayor medida posible a los cuerpos policiacos y de procuración de justicia, de la corrupción e infiltraciones por parte de grupos criminales y/o narcotraficantes, la realidad es que en ninguna democracia moderna es válido aplastar los derechos de inocentes con base en una sospecha o con el pretexto de poner algún candado legal a una conducta que se pretenda evitar. Por el contrario, la autoridad está siempre obligada a garantizar a todos los ciudadanos igualdad de derechos y garantizarles el debido acceso a la justicia a través de la existencia de tribunales libres encargados de decir el derecho, y de exigir el respeto a dichas decisiones. Eso por supuesto debe incluir a sus propios empleados, sin importar el área o dependencia en la cual laboren, pues en este caso concreto, no se puede evitar señalar lo irónico detrás de esta disposición que violenta derechos humanos de servidores públicos cuya encomienda es precisamente garantizar los derechos humanos de la población. Es importante recordar que a los derechos humanos los rige el principio de “universalidad” que significa precisamente que deben ser garantizados siempre y para todos, sin exclusiones.

XIV. Cabe destacar también lo perjudicioso y riesgoso de este esquema, pues posibilita legalmente que un solo alto mando corrupto o corrompido pueda despedir injustificada e impunemente a todos aquellos servidores públicos que no se ajusten a sus designios, en un evidente “fraude a la ley”, de tal forma que esta disposición no sólo atenta contra los derechos humanos y los principios constitucionales ya descritos, sino que atenta contra sí misma, contra su propio espíritu, pues posibilita en un grado mayor aquello que el Constituyente pretendió evitar en primer lugar, a saber: la corrupción en dichos cuerpos; siendo ello una razón más que suficiente para realizar esta pretendida reforma.

XV. En conclusión, la presente iniciativa tiene como finalidad se reforme el artículo 123 constitucional, fracción XIII, apartado B, párrafo segundo, de tal forma que se concilien los intereses del estado y la seguridad pública con los intereses laborales de los agentes del Ministerio Público, los

peritos y los miembros de las instituciones policiales de la federación, la Ciudad de México, los estados y los municipios. El objetivo final es que dicho precepto guarde congruencia con los principios generales de derecho, los derechos humanos, las garantías constitucionales y los derechos laborales contemplados en nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y atienda irrestrictamente los tratados internacionales.

XVI. Que para un mejor análisis de la reforma que ahora se propone, presento el siguiente cuadro comparativo del contenido:

Por todo lo anterior, se somete a su consideración, la presente iniciativa con proyecto de

Decreto que reforma la fracción XIII del apartado B del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo Primero. Se reforma la fracción XIII del apartado B del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 123. ...

...

A. ...

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

I. a XII. ...

XIII. ...

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 **estará obligado a pagar la indemnización y demás prestaciones a que tenga derecho, así como en su caso, la reincorporación al servicio, que conforme a derecho se resuelva .**

...

...

XIII Bis a XIV. ...

Transitorios

Único. El presente decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Notas

1 <http://www.ilo.org/global/topics/economic-and-social-development/lang—e s/index.htm>

2 <http://www.ilo.org/global/topics/economic-and-social-development/lang—e s/index.htm>

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 27 de septiembre de 2016.

Diputados: Víctor Manuel Sánchez Orozco, Macedonio Salomón Tamez Guajardo (rúbricas).