



I LEGISLATURA

DIP. YURIRI AYALA ZÚÑIGA



Ciudad de México a 04 de octubre de 2019
Oficio No. DYAZ/0136/19

Dip. Isabela Rosales Herrera
Presidente de la Mesa Directiva del Congreso
de la Ciudad de México, I legislatura
P r e s e n t e

Con fundamento en el artículo 29, Apartado D, incisos a) y c),30, numeral 1, inciso b), de la Constitución Política de la Ciudad de México; 4 fracción XXI y 12 fracción II de la Ley Orgánica del Congreso de la Ciudad de México; y 95 fracción II y 96 del Reglamento del Congreso de la Ciudad de México, remito a usted la iniciativa con proyecto de decreto por el que se modifica el contenido del artículo 123, fracción XIII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Lo anterior, para que sea inscrito en el orden del día de la sesión ordinaria que tendrá lugar el día 08 de octubre del año en curso.

Sin más por el momento, reciba un cordial saludo.

Atentamente

Dip. Yuriri Ayala Zúñiga



I LEGISLATURA
COORDINACIÓN DE SERVICIOS
PARLAMENTARIOS

FOLIO: **00008488**

FECHA: **4/10/19**

HORA: **13.25**

RECIBIÓ **tony**



I LEGISLATURA

DIP. YURIRI AYALA ZÚÑIGA



Ciudad de México a 4 de octubre de 2019.

Dip. Isabela Rosales Herrera
Presidenta de la Mesa Directiva del
Congreso de la Ciudad de México,
I legislatura
P r e s e n t e

La que suscribe, Diputada Yuriri Ayala Zúñiga, integrante del Grupo Parlamentario del Partido MORENA, en la I Legislatura del Congreso de la Ciudad de México, con fundamento en el artículo 122, Apartado A, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; artículos 29, Apartado D, incisos a) y c), y 69, de la Constitución Política de la Ciudad de México; 4, fracción XXI, y 12, fracción II, de la Ley Orgánica del Congreso de la Ciudad de México; 5, fracción II, 96, 98, 325 y 326, del Reglamento del Congreso de la Ciudad de México, someto a consideración de esta soberanía la **INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE MODIFICA EL CONTENIDO DEL ARTÍCULO 123, FRACCIÓN XIII DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS**, de conformidad con la siguiente:

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. Planteamiento del problema que la iniciativa pretenda resolver

A partir de la reforma constitucional de 10 de junio de 2011, el Estado mexicano entró en un cambio sustantivo que parte del reconocimiento de los derechos humanos, lo que conllevó una rematerialización de su contenido para establecer principios, derechos y libertades básicas para el desarrollo de una sociedad que pone en el centro el respeto, promoción y garantía de esos bienes constitucionales.

En ese sentido, si bien es dable sostener que los derechos fundamentales reconocidos en el orden constitucional y convencional por regla general operan como mandatos de optimización, es decir, como derechos relativos que pueden ser limitados o restringidos, los límites que se impongan siempre deben cumplir con un fin constitucional o convencionalmente válido.



I LEGISLATURA

DIP. YURIRI AYALA ZÚÑIGA



Es por ello que, la presente iniciativa busca analizar si la restricción al derecho a la estabilidad en el empleo prevista en el artículo 123, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por lo que hace a los agentes del Ministerio Público, los peritos y los miembros de las instituciones policiales de la federación, las entidades federativas y los Municipios, **tiene un fin constitucional y convencionalmente válido.**

Así, la porción normativa en estudio, prevista en la Constitución federal es la siguiente:

“Art. 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.

...

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.

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. (...)**”



I LEGISLATURA

DIP. YURIRI AYALA ZÚÑIGA



De ahí que, la principal interrogante surja respecto de la probable incompatibilidad del texto constitucional transcrito respecto del derecho a la estabilidad laboral reconocida en distintos instrumentos internacionales en materia de derechos humanos, lo cuales forman parte del “parámetro de regularidad constitucional”.

Es aplicable a lo anterior la Jurisprudencia del Tribunal Pleno, cuyo texto y rubro indican:¹

“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 ESTAR A LO QUE ESTABLECE EL TEXTO CONSTITUCIONAL. El primer párrafo del artículo 1o. constitucional reconoce un conjunto de derechos humanos cuyas fuentes son la Constitución y los tratados internacionales de los cuales el Estado Mexicano sea parte. De la interpretación literal, sistemática y originalista del contenido de las reformas constitucionales de seis y diez de junio de dos mil once, se desprende que las normas de derechos humanos, independientemente de su fuente, no se relacionan en términos jerárquicos, entendiéndose que, derivado de la parte final del primer párrafo del citado artículo 1o., 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, circunstancia que no ha cambiado; lo que sí ha evolucionado a raíz de las reformas constitucionales en comento es la configuración del conjunto de normas jurídicas respecto de las cuales puede predicarse dicha supremacía en el orden jurídico mexicano. Esta transformación se explica por la ampliación del catálogo de derechos humanos previsto dentro de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 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

¹ Visible en la página 202 del Libro 5, Abril de 2014, Tomo I, del semanario judicial y su gaceta; esto es, durante la Décima Época.



I LEGISLATURA

DIP. YURIRI AYALA ZÚÑIGA



constitucional, conforme al cual debe analizarse la validez de las normas y actos que forman parte del orden jurídico mexicano.”

Por lo anterior, resulta indispensable analizar la convencionalidad de esta restricción constitucional, respecto del derecho a la estabilidad en el empleo para los agentes del Ministerio Público, los peritos y los miembros de las instituciones policiales de la federación, las entidades federativas y los municipios.

En un ejercicio de control previo² a nivel legislativo, esta iniciativa busca armonizar la Constitución federal a lo que mandata el derecho internacional de los derechos humanos, siguiendo el derrotero marcado por el control de convencionalidad en sede interna.

Es aplicable a lo anterior la tesis aislada de la Primera Sala, cuyo texto y rubro indican:³

“CONTROL DE CONVENCIONALIDAD. DIFERENCIAS ENTRE SU EJERCICIO EN SEDE NACIONAL E INTERNACIONAL. Debe distinguirse entre el control de convencionalidad que deben ejercer las autoridades nacionales, en este caso en el Poder Judicial mexicano, en el ámbito de sus atribuciones, del control de convencionalidad ejercido por los órganos del Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos. Por un lado, el control de convencionalidad deben ejercerlo los jueces o juezas

² **“CONTROL PREVIO DE LA CONSTITUCIONALIDAD DE PROYECTOS DE LEY APROBADOS POR LA LEGISLATURA LOCAL. SU ESTABLECIMIENTO NO AFECTA EL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES.** Es válido que los Estados de la Federación establezcan medios de control para garantizar la supremacía constitucional mediante el contraste jurisdiccional entre una norma ordinaria y la Constitución local, ya sea que se ejercite de manera correctiva, como sucede en la acción de inconstitucionalidad, o preventiva, como ocurre en el control previo de la constitucionalidad de proyectos de ley aprobados por la Legislatura Local, antes de su promulgación y publicación, sin que ello afecte el principio de división de poderes.”. Visible en la página 7143 del Libro XIII, Octubre de 2012, Tomo 1, del semanario judicial y su gaceta; esto es, durante la Décima Época.

³ Visible en la página 793 del Libro 5, Abril de 2014, Tomo I, del semanario judicial y su gaceta; esto es, durante la Décima Época.



I LEGISLATURA

DIP. YURIRI AYALA ZÚÑIGA



nacionales en el estudio de casos que estén bajo su conocimiento, en relación con los derechos reconocidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como con sus interpretaciones, realizadas por los órganos autorizados, como lo establecen las sentencias condenatorias en los casos Rosendo Radilla Pacheco, Rosendo Cantú y otra, Fernández Ortega y otras y Cabrera García y Montiel Flores, todas contra el Estado Mexicano. Dicho criterio fue desarrollado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el expediente varios 912/2010. Por otro lado, existe el control de convencionalidad realizado por los órganos del Sistema Interamericano de Protección de Derechos Humanos, a saber, la Comisión y la Corte Interamericanas de Derechos Humanos para determinar si, en un caso de su conocimiento, se vulneraron o no derechos humanos reconocidos en la Convención Americana sobre Derechos Humanos; es decir, si en el caso específico sometido a su conocimiento, las autoridades de un Estado Parte hicieron o no un control de convencionalidad previo y adecuado y, de ser el caso, determinar cuál debió haber sido dicha interpretación. Así pues, la Corte Interamericana es la intérprete última de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y, dentro de dicha interpretación, tiene la facultad para analizar si sus decisiones han sido o no cumplidas.”.

II. Objetivo de la propuesta, argumentos y motivaciones que la sustentan.

Ahora bien, el principio o derecho a la estabilidad en el empleo o laboral, se encuentra reconocido principalmente en el artículo 7° del Protocolo Adicional a la Convención Americana Sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales: "Protocolo De San Salvador", el cual dispone:

“Artículo 7. Condiciones justas, equitativas y satisfactorias de trabajo.

Los Estados Partes en el presente Protocolo reconocen que el derecho al trabajo al que se refiere el artículo anterior, supone que toda persona goce del mismo en condiciones justas, equitativas y satisfactorias, para lo cual dichos Estados garantizarán en sus legislaciones nacionales, de manera particular:



I LEGISLATURA

DIP. YURIRI AYALA ZÚÑIGA



d. La estabilidad de los trabajadores en sus empleos, de acuerdo con las características de las industrias y profesiones y con las causas de justa separación. En casos de despido injustificado, el trabajador tendrá derecho a una indemnización o a la readmisión en el empleo o a cualesquiera otra prestación prevista por la legislación nacional; (...)

Por otro lado, el Convenio 158 de la Organización Internacional del Trabajo (en adelante OIT), sobre la terminación de la relación de trabajo, en su artículo 4°, dispone que el derecho al trabajo incluye **la legalidad del despido**, e impone, en particular, la necesidad de ofrecer motivos válidos para el despido, así como el derecho a recursos jurídicos efectivos en caso de despido improcedente.

En el mismo contexto, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en su Observación General No. 18 sobre el derecho al trabajo, expresó que este mismo “implica el derecho a no ser privado injustamente del empleo”, es decir que se tiene el deber tanto por el Estado en el ámbito público, como por los particulares en el ámbito privado, de justificar y motivar el despido respectivo para cumplir con los requisitos de constitucionalidad, convencionalidad y legalidad en la aplicación de dicha sanción en el ámbito de las relaciones de trabajo.

Sobre dicho derecho, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, sostuvo al resolver el caso Lagos del Campo Vs. Perú, que:

“149. Como correlato de lo anterior, se desprende que las obligaciones del Estado en cuanto a la protección del derecho a la estabilidad laboral, en el ámbito privado, se traduce en principio en los siguientes deberes: a) adoptar las medidas adecuadas para la debida regulación y fiscalización de dicho derecho; b) proteger al trabajador y trabajadora, a través de sus órganos competentes, **contra el despido injustificado**; c) en caso de despido injustificado, remediar la situación (ya sea, a través de la reinstalación o, en su caso, mediante la indemnización y otras prestaciones previstas en la legislación nacional). Por ende, d) el Estado debe disponer de mecanismos efectivos de reclamo frente a una situación de despido injustificado, a fin de



I LEGISLATURA

DIP. YURIRI AYALA ZÚÑIGA



garantizar el acceso a la justicia y la tutela judicial efectiva de tales derechos (...).⁴

Dicha interpretación, si bien se realiza respecto del ámbito privado, *per se*, no resulta limitativa, sino que en aras de ofrecer una mayor gradualidad y cumplimiento en la observancia de dicho derecho con base en el principio de progresividad, debe resultar aplicable al ámbito público y las relaciones del Estado con sus trabajadores, inclusive aquellos que se dedican a las tareas de seguridad pública en términos del artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Por ello, lo procedente es realizar la modificación al contenido del artículo 123, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en aras de que se encuentra acorde con el derecho a la estabilidad en el empleo, previsto en el artículo 7°, del Protocolo Adicional a la Convención Americana Sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales "Protocolo De San Salvador" y la interpretación que al efecto ha realizado la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Sirve de apoyo a lo anterior la jurisprudencia de la Segunda Sala, cuyo texto y rubro indican:⁵

“PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD DE LOS DERECHOS HUMANOS. SU NATURALEZA Y FUNCIÓN EN EL ESTADO MEXICANO. El principio de progresividad que rige en materia de los derechos humanos implica tanto gradualidad como progreso. La gradualidad se refiere a que, generalmente, la efectividad de los derechos humanos no se logra de manera inmediata, sino que conlleva todo un proceso que supone definir metas a corto, mediano y largo plazos. Por su parte, el progreso implica que el disfrute de los derechos siempre debe mejorar. En tal sentido, el principio de progresividad de los derechos humanos se relaciona no sólo con la prohibición de regresividad del disfrute de los derechos fundamentales, sino también con la obligación positiva de promoverlos de manera progresiva y gradual, pues

⁴ Caso Lagos del Campo Vs. Perú. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2017. Serie C No. 340

⁵ Visible en la página 980 del Libro 63, Febrero de 2019, Tomo I, del semanario judicial y su gaceta, esto es, durante la Décima Época.



I LEGISLATURA

DIP. YURIRI AYALA ZÚÑIGA



como lo señaló el Constituyente Permanente, el Estado mexicano tiene el mandato constitucional de realizar todos los cambios y transformaciones necesarias en la estructura económica, social, política y cultural del país, de manera que se garantice que todas las personas puedan disfrutar de sus derechos humanos. Por tanto, el principio aludido exige a todas las autoridades del Estado mexicano, en el ámbito de su competencia, incrementar el grado de tutela en la promoción, respeto, protección y garantía de los derechos humanos y también les impide, en virtud de su expresión de no regresividad, adoptar medidas que sin plena justificación constitucional disminuyan el nivel de la protección a los derechos humanos de quienes se someten al orden jurídico del Estado mexicano.”

Además, no pasa inadvertido que si bien el Estado mexicano no es parte en dicho caso contencioso ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos, el mismo resulta vinculante para este órgano legislativo, **en razón de la aplicación del principio pro persona y su mayor beneficio en la protección del derecho a la estabilidad en el empleo o laboral**, respecto de las relaciones del Estado mexicano con sus trabajadores (públicas).

Sirve de apoyo a lo anterior, la Jurisprudencia del Tribunal Pleno, cuyo texto y rubro indican:⁶

“JURISPRUDENCIA EMITIDA POR LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. ES VINCULANTE PARA LOS JUECES MEXICANOS SIEMPRE QUE SEA MÁS FAVORABLE A LA PERSONA. Los criterios jurisprudenciales de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, con independencia de que el Estado Mexicano haya sido parte en el litigio ante dicho tribunal, resultan vinculantes para los Jueces nacionales al constituir una extensión de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, toda vez que en dichos criterios se determina el contenido de los derechos humanos establecidos en ese tratado. La fuerza vinculante de la jurisprudencia interamericana se desprende del propio mandato establecido en el artículo 1o. constitucional, pues el principio pro persona obliga a los Jueces nacionales a resolver cada caso atendiendo a la interpretación más favorable a la persona. En cumplimiento de este mandato constitucional, los operadores jurídicos deben atender a lo siguiente: (i) cuando el criterio se

⁶ Visible en la página 204 del Libro 5, Abril de 2014, Tomo I, del semanario judicial y su gaceta; esto es, durante la Décima Época.



I LEGISLATURA

DIP. YURIRI AYALA ZÚÑIGA



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 interamericana con la nacional; y (iii) de ser imposible la armonización, debe aplicarse el criterio que resulte más favorecedor para la protección de los derechos humanos”.

III. Fundamento legal y sobre su constitucionalidad y convencionalidad.

Ahora bien, el artículo 123, fracción XIII, de la Constitución Política De Los Estados Unidos Mexicanos, establece una restricción absoluta al derecho a la estabilidad en el empleo de los agentes del Ministerio Público, los peritos y los miembros de las instituciones policiales de la federación, las entidades federativas y los municipios, ya que les priva del derecho a ser reincorporados en el cargo que ostentaban aunque en una resolución jurisdiccional indique que su despido fue realizado de manera injustificada.

En ese contexto, Aharon Barak sostiene que para que una restricción de un derecho fundamental sea válida, **debe superar un test de proporcionalidad**, en el que se analice su constitucionalidad.

Al respecto, “una restricción de un derecho tiene lugar cada vez que se produce una acción del Estado que deniega o impide que el titular del derecho lo ejerza, de acuerdo a la plenitud del supuesto de hecho de dicho derecho”.⁷

Así, se debe distinguir entre una restricción que es proporcional y, por consiguiente, válida, y una restricción que no es proporcional y, luego entonces, debe declararse inválida. “Cuando la restricción no es válida, decimos que el derecho ha sido vulnerado”.⁸

⁷ BARAK, Aharon, *Proporcionalidad, los derechos fundamentales y sus restricciones*, Perú, palestra 2017, p. 130.

⁸ *Ídem*.



I LEGISLATURA

DIP. YURIRI AYALA ZÚÑIGA



Por ello, sostiene que es recomendable que dichas restricciones o límites deban estar regulados en **normas infraconstitucionales**, con el objeto de que sea viable realizar ese ejercicio de compatibilidad a través de este método de resolución de conflictos entre principios.

En la inteligencia de que, si dicha restricción se encuentra en el texto constitucional, la actividad jurisdiccional de revisión será incompatible o poco factible mediante el test de proporcionalidad, ya que la propia constitución no es susceptible de controlarse por la misma vía (constitucional/jurisdiccional).

Sirven de apoyo a lo anterior las jurisprudencias del Tribunal Pleno, cuyo texto y rubro indican:⁹

“AMPARO CONTRA LEYES. NO COMPRENDE LA IMPUGNACIÓN DE LOS ARTÍCULOS QUE INTEGRAN LA CONSTITUCIÓN FEDERAL (ALCANCES DEL SUPUESTO PREVISTO EN LOS ARTÍCULOS 103, FRACCIÓN I, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL Y 1o., FRACCIÓN I, DE LA LEY DE AMPARO). El juicio de amparo contra leyes no comprende la impugnación de los preceptos que integran la Constitución Federal, pues dicho juicio no es un mecanismo establecido por el Constituyente para cuestionar una norma constitucional, sino sólo las disposiciones legales secundarias que de ella emanan, así como los demás actos realizados por los propios Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, aserto que se corrobora con el contenido de los artículos 107, fracción VIII, de la Constitución Federal, 11 y 114, fracción I, de la Ley de Amparo. Lo anterior porque si bien es cierto que los artículos 103, fracción I, de la Constitución Federal y 1o., fracción I, de la Ley de Amparo, establecen la procedencia del juicio de amparo contra leyes, al disponer que los tribunales de la Federación resolverán toda controversia que se suscite por leyes o actos de la autoridad que violen garantías individuales, también lo es que debe distinguirse entre las leyes que son resultado de la actuación de las autoridades constituidas dentro del margen de sus facultades constitucionales y aquellas de rango constitucional que provienen del Poder Constituyente o reformador de la Constitución como órgano complejo, integrado por el Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados, las primeras con base en los procedimientos y facultades contenidas en los artículos 71 a 73 de la Carta Magna y las

⁹ Visible en la página 101 del Tomo XII, Agosto de 2000, del semanario judicial y su gaceta; esto es, durante la Novena Época.



I LEGISLATURA

DIP. YURIRI AYALA ZÚÑIGA



segundas, conforme al procedimiento y las facultades conferidas al Órgano Revisor de la Ley Fundamental, por el artículo 135 de esta última. Esto es, en los citados artículos 103 y 1o., únicamente se consagra la procedencia del juicio de garantías en contra de leyes secundarias, entendidas como aquellas que resultan de la actuación del Congreso de la Unión, de las Legislaturas Locales y de los demás órganos constituidos encargados del ejercicio ordinario de la función legislativa y en contra de actos realizados por los propios Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial.”.

“PROCEDIMIENTO DE REFORMAS Y ADICIONES A LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. NO ES SUSCEPTIBLE DE CONTROL JURISDICCIONAL. De acuerdo con el artículo 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el procedimiento de reformas y adiciones a la Constitución no es susceptible de control jurisdiccional, ya que lo encuentra en sí mismo; esto es, la función que realizan el Congreso de la Unión, al acordar las modificaciones, las Legislaturas Estatales al aprobarlas, y aquél o la Comisión Permanente al realizar el cómputo de votos de las Legislaturas Locales y, en su caso, la declaración de haber sido aprobadas las reformas constitucionales, no lo hacen en su carácter aislado de órganos ordinarios constituidos, sino en el extraordinario de Órgano Reformador de la Constitución, realizando una función de carácter exclusivamente constitucional, no equiparable a la de ninguno de los órdenes jurídicos parciales, constituyendo de esta manera una función soberana, no sujeta a ningún tipo de control externo, porque en la conformación compleja del órgano y en la atribución constitucional de su función, se encuentra su propia garantía.”.¹⁰

Sin que lo anterior limite la tarea del Poder Constituido de reformar o adaptar el texto constitucional, con el objeto de actualizarlo al cumplimiento de disposiciones de orden convencional que reconozcan derechos humanos.

Lo anterior, con el objeto de que no exista una posible condena de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, que sancione al Estado mexicano y lo obligue a armonizar el texto constitucional a la luz de su jurisprudencia y del

¹⁰Visible en la página 1136 del Tomo XVI, Septiembre de 2002, del semanario judicial y su gaceta; esto es, durante la Novena Época.



I LEGISLATURA

DIP. YURIRI AYALA ZÚÑIGA



corpus iuris existente en el sistema interamericana de protección de derechos humanos.

Dicha consideración la sostuvo la Corte Interamericana de Derechos Humanos, al resolver el caso Olmedo Bustos Vs. Chile, en que sostuvo que:

“88. En el presente caso, al mantener la censura cinematográfica en el ordenamiento jurídico chileno (artículo 19 número 12 de la Constitución Política y Decreto Ley número 679) el Estado está incumpliendo con el deber de adecuar su derecho interno a la Convención de modo a hacer efectivos los derechos consagrados en la misma, como lo establecen los artículos 2 y 1.1 de la Convención.”

(...)

“97. Respecto del artículo 13 de la Convención, la Corte considera que el Estado debe modificar su ordenamiento jurídico con el fin de suprimir la censura previa, para permitir la exhibición cinematográfica y la publicidad de la película “La Última Tentación de Cristo”, ya que está obligado a respetar el derecho a la libertad de expresión y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona sujeta a su jurisdicción.”¹¹

Condenando al Estado chileno a modificar o armonizar el contenido de los artículo 19 número 12 de la Constitución Política de Chile, el cual dispone que la ley establecerá un sistema de censura para la exhibición y publicidad de la producción cinematográfica y el diverso 60, que indica que sólo son materia de ley aquellos asuntos que la Constitución expresamente le encarga.

Por lo dicho hasta aquí, es obligación del Estado mexicano y de este Congreso de la Ciudad de México, pugnar porque el ordenamiento interno se encuentre conforme con el *corpus iuris* interamericano en materia de derechos humanos, buscando que dicha armonización, maximice la protección de los derechos de los que gozan las personas que habitan en esta Ciudad.

Por otro lado, cabe precisar que si bien la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que las restricciones constitucionales prevalecen por encima de una

¹¹ Caso Lagos del Olmedo Bustos Vs. Chile. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 5 de febrero de 2001. Serie C No. 73, párrafos 88 y 97.



I LEGISLATURA

DIP. YURIRI AYALA ZÚÑIGA



posible apertura a su convencionalidad o aplicación pro persona, dicho criterio resulta aplicable o vinculante para la actividad jurisdiccional, **sin que se constituya como obligatorio para la actividad legislativa y mucho menos para el poder reformador de la Constitución (Poder Constituido).**

Es por lo que, en el caso, se analiza si la restricción absoluta al derecho a la estabilidad en el empleo por parte de los agentes del Ministerio Público, los peritos y los miembros de las instituciones policiales de la Federación, las entidades federativas y los Municipios, **tiene un fin constitucionalmente válido.**

En ese sentido, debe sostenerse que el Poder Constituyente estableció que dicha restricción, en esencia, se debía a la pérdida de confianza que existe sobre un elemento de las instituciones policiales cuando se realiza un procedimiento administrativo en su contra y, en consecuencia, se decide separarlo o cesarlo de su cargo, ya sea por no cumplir con los requisitos que las leyes vigentes en el momento del acto señalen para permanecer en dichas instituciones, o bien por incurrir en responsabilidad administrativa o penal, en el desempeño de sus funciones.

Bajo esa premisa, es claro que si una determinación de orden jurisdiccional establece que el elemento de las instituciones policiales no tiene responsabilidad derivada de la conducta que se le atribuye por el órgano de control de la institución a la que pertenece, no existe *per se* la pérdida de confianza del Estado respecto de dicho elemento de seguridad pública, por lo que la medida restrictiva de manera absoluta del derecho a la estabilidad laboral **no persigue un fin constitucionalmente válido**, además de que es irracional y desproporcionada.

Por tanto, es susceptible de modificarse para armonizar el derecho constitucional interno, con lo previsto en los diversos tratados internacionales sobre la materia de derechos humanos y las interpretaciones realizadas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, la cuales resultan vinculantes para el quehacer legislativo.

Sirve de apoyo para la anterior conclusión la tesis aislada de la Primera Sala, cuyo texto y rubro indican:¹²

¹²Visible en la página 714 del Libro 12, Noviembre de 2014, Tomo I, del semanario judicial y su gaceta; esto es, durante la Décima Época.



I LEGISLATURA

DIP. YURIRI AYALA ZÚÑIGA



“DERECHOS HUMANOS. SU CONTENIDO NO SE LIMITA AL TEXTO EXPRESO DE LA NORMA QUE LO PREVÉ, SINO QUE SE EXTIENDE A LA INTERPRETACIÓN QUE LOS ÓRGANOS AUTORIZADOS HAGAN AL RESPECTO. La interpretación del contenido de los derechos humanos debe ir a la par de la evolución de los tiempos y las condiciones actuales de vida, pues los textos que reconocen dichos derechos son "instrumentos permanentes" a decir de esta Suprema Corte de Justicia, o "instrumentos vivos" de acuerdo con la jurisprudencia interamericana. Dicho de otra manera, el contenido de los derechos humanos no se limita al texto expreso de la norma donde se reconoce dicho derecho, sino que se va robusteciendo con la interpretación evolutiva o progresiva que hagan tanto los tribunales constitucionales nacionales, como intérpretes últimos de sus normas fundamentales, así como con la interpretación que hagan los organismos internacionales, intérpretes autorizados en relación con tratados específicos, en una relación dialéctica.”.

IV. Sobre la adecuación de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos a los tratados internacionales sobre derechos humanos.

Al respecto, en un inicio resulta conveniente traer a contexto lo previsto en los artículos 26 y 27 de la Convención de Viena en materia de tratados internacionales, los cuales disponen que:

“26."Pacta sunt servanda". Todo tratado en vigor obliga a las partes y debe ser cumplido por ellas de buena fe.

“27. El derecho interno y la observancia de los tratados. Una parte no podrá invocar las disposiciones de su derecho interno como justificación del incumplimiento de un tratado. Esta norma se entenderá sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 46.”

De dicho artículo se desprende que la observancia de los tratados internacionales debe darse desde el momento en que se celebran, firman y ratifican, es decir, deben ser cumplidos en su integralidad, lo cual, en consecuencia, implica que el Estado que lo celebre debe armonizar su derecho interno, incluyendo el nivel



I LEGISLATURA

DIP. YURIRI AYALA ZÚÑIGA



constitucional, para que se encuentre acorde con lo previsto en las disposiciones de orden internacional o convencional.

Además, el artículo 1.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, dispone que:

“1. Los Estados Partes en esta Convención se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social. (...).”

Sosteniendo que es obligación del Estado mexicano, en su conjunto, respetar los derechos y libertades reconocidos en esa Convención y en los protocolos adicionales que de ella emanen, en el caso, lo previsto en el artículo 7°, del Protocolo Adicional a la Convención Americana Sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales "Protocolo De San Salvador".

Además, el contenido del artículo 2° de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, prevé:

“Artículo 2. Deber de Adoptar Disposiciones de Derecho Interno

“Si el ejercicio de los derechos y libertades mencionados en el artículo 1 no estuviere ya garantizado por disposiciones legislativas o de otro carácter, los Estados Partes se comprometen a adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones de esta Convención, las medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos tales derechos y libertades.”

Desprendiéndose la obligación de los Estados parte que hayan suscrito la Convención de adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones de esta Convención, las **medidas legislativas** o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos tales derechos y libertades.



DIP. YURIRI AYALA ZÚÑIGA



Con base en lo asentado, es claro que el Estado mexicano debe adaptar su Constitución federal a la luz de lo que marca el Protocolo Adicional a la Convención Americana Sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales "Protocolo De San Salvador", con el objeto de armonizar el contenido de los derechos que se protegen al amparo del "parámetro de regularidad constitucional". En esencia, el derecho a la estabilidad en el empleo de los militares, marinos, personal del servicio exterior, agentes del Ministerio Público, peritos y los miembros de las instituciones policiales, para que no sean despedidos de manera injustificada.

Sin que pase inadvertido que el derecho a la estabilidad en el empleo o laboral, no es absoluto y puede restringirse, empero, como se dijo, dicha restricción debe de contener un fin constitucional y convencionalmente válido, cuestión que en el caso no acontece, ya que la misma es desproporcional, vulnerando el contenido de un derecho reconocido en el orden convencional de los derechos humanos, el cual debe de ser protegido por el Estado mexicano, en términos de los previsto en el artículo 1º, segundo párrafo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Por lo anterior, se considera procedente adecuar la redacción del artículo 123, fracción XIII, de la Constitución Política De Los Estados Unidos Mexicanos, en materia de estabilidad laboral, de acuerdo con la siguiente propuesta:

V. Ordenamiento a modificar.

Texto vigente	Propuesta de reforma
<p>"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.</p> <p>B.- Entre los Poderes de la Unión y sus trabajadores:</p> <p>(...)</p> <p>XIII.- Los militares, marinos, personal</p>	<p>"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.</p> <p>B.- Entre los Poderes de la Unión y sus trabajadores:</p> <p>(...)</p> <p>XIII.- Los militares, marinos, personal</p>



I LEGISLATURA

DIP. YURIRI AYALA ZÚÑIGA



<p>del servicio exterior, agentes del Ministerio Público, peritos y los miembros de las instituciones policiales, se registrarán por sus propias leyes.</p>	<p>del servicio exterior, agentes del Ministerio Público, peritos y los miembros de las instituciones policiales, se registrarán por sus propias leyes.</p>
<p>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. (...)"</p>	<p>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, en todos los casos deberá proceder a la reincorporación al servicio en el cargo que ostentaba el personal antes de ser despedido, garantizando su derecho a la estabilidad en el empleo. (...)"</p>

VI. Denominación del proyecto de ley o decreto y texto de la propuesta.

Por lo anteriormente expuesto y fundado, someto a consideración de éste H. Congreso de la Ciudad de México la **iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el artículo 123, fracción XIII, de la Constitución Política De Los Estados Unidos Mexicanos**, para quedar como sigue:



I LEGISLATURA

DIP. YURIRI AYALA ZÚÑIGA



“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.

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.

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, en todos los casos, deberá proceder a la reincorporación al servicio en el cargo que ocupaba el personal antes de ser despedido, garantizando su derecho a la estabilidad en el empleo.**

ARTÍCULOS TRANSITORIOS

PRIMERO.- El presente Decreto entrará en vigor el día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

SEGUNDO.- Publíquese en el Diario Oficial de la Federación para su difusión.

TERCERO.- Lo previsto en la presente iniciativa no será aplicable para las resoluciones jurisdiccionales que causaron ejecutoria antes de su entrada en vigor.



I LEGISLATURA

DIP. YURIRI AYALA ZÚÑIGA



Atentamente

Diputada Yuriri Ayala Zúñiga

~~Dip. José Luis Rodríguez Díaz de León
Vice coordinador Morena~~