

Resumen:

Causas de remoción de jueces de primera instancia en el TSJ del estado de Tlaxcala. Edad máxima para ejercer el encargo.

[AI 128/2015](#)

Resuelto el 10 de julio de 2017.

Hechos:

El Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos promovió acción de inconstitucionalidad en contra de los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Tlaxcala, planteando la invalidez del artículo 84, último párrafo, de la Constitución Política de esa entidad federativa, en la porción normativa que dispone “o por haber cumplido sesenta y cinco años”, reformado mediante Decreto número 136 publicado en el Periódico Oficial Local el 6 de noviembre de 2015.

En su único concepto de invalidez, el promovente impugna el artículo 84, último párrafo de la Constitución del Estado de Tlaxcala, en la porción normativa referida, por considerar que genera un trato discriminatorio en razón de edad al prever como causa para remover a una persona del cargo de juez de primera instancia, el cumplir sesenta y cinco años, lo cual no tiene una justificación razonable, máxime que se equipara la edad a una responsabilidad administrativa que debe ventilarse de conformidad con el procedimiento para la aplicación de sanciones. En tal sentido, considera que la norma impugnada no supera un test estricto de constitucionalidad.

A su vez, la CNDH aduce que la norma impugnada implica una restricción a la libertad de trabajo, prevista en el artículo 5º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya que impone una edad límite para desempeñar el cargo de juez de primera instancia, lo que también transgrede el derecho de toda persona a tener un trabajo digno y socialmente útil establecido en el artículo 123 constitucional.

Criterios:

Para el Pleno, a fin de dar respuesta a los planteamientos de la CNDH, es necesario, en primer lugar, referirse al marco teórico sobre el derecho a la igualdad y no discriminación para después proceder al análisis del precepto impugnado.

1. Alcances del derecho a la igualdad y no discriminación

El principio de igualdad está previsto en el artículo 1º de la Constitución General a través de la prohibición de discriminación. Asimismo, el derecho a la igualdad está reconocido en el orden jurídico internacional en los artículos 1 y 2 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, en los artículos 2, 3 y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; y por cuanto hace al sistema convencional interamericano destacan el preámbulo y artículo II de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre y los artículos 1 y 24 de la Convención Americana de Derechos Humanos.

El Pleno retoma la Opinión Consultiva OC-4/84 de la Corte IDH, que estableció que: “[n]o habrá, pues, discriminación si una distinción de tratamiento está orientada legítimamente, es decir, si no conduce a situaciones contrarias a la justicia, a la razón o a la naturaleza de las cosas. De ahí que no pueda afirmarse que exista discriminación en toda diferencia de tratamiento del Estado frente al individuo, siempre que esa distinción parta de supuestos de hecho sustancialmente diferentes y que expresen de modo proporcionado una fundamentada conexión entre esas diferencias y los objetivos de la norma, los cuales no pueden apartarse de la justicia o de la razón, vale decir, no pueden perseguir fines arbitrarios, caprichosos, despóticos o que de alguna manera repugnen a la esencial unidad y dignidad de la naturaleza humana.”

En los mismos términos, la Suprema Corte se ha pronunciado en diversas ocasiones sobre la cláusula de igualdad y no discriminación, señalando que la noción de igualdad deriva directamente de la unidad de naturaleza del género humano y es inseparable de la dignidad de la persona, frente a la cual es incompatible toda situación que, por considerar superior a un determinado grupo, conduzca a tratarlo con privilegio o que, a la inversa, por considerarlo inferior, lo trate con hostilidad o de cualquier forma lo discrimine del goce de derechos que se reconocen a quienes no se consideran en tal situación de inferioridad. Sin embargo, también se señaló que, no toda diferencia en el trato hacia una persona o grupo de personas es discriminatoria, siendo jurídicamente diferentes la distinción y la discriminación, ya que la primera constituye una diferencia razonable y objetiva, mientras que la segunda constituye una diferencia arbitraria que redundaría en detrimento de los derechos humanos. Un trato será discriminatorio si la distinción se encuentra injustificada, o en otras palabras si carece de una razón válida desde el punto de vista constitucional.

Así, la igualdad constituye un principio derivado de la noción de idéntica dignidad de las personas, la cual prohíbe la discriminación en la distribución de derechos. Será discriminatoria la asignación de derechos si éstos se confieren distinguiendo situaciones de manera injustificada. Sostiene el Pleno que para analizar violaciones al principio de igualdad, debe comprobarse que efectivamente el legislador estableció una distinción, ya sea por exclusión tácita o por exclusión expresa. Esto es, debe verificarse que se haya excluido a algún colectivo de algún beneficio otorgado a otro colectivo similar, o bien, que se hayan establecido regímenes jurídicos diferenciados para supuestos de hecho similares.

Ahora bien, una vez que se ha comprobado que efectivamente el legislador realizó una distinción, es necesario establecer si dicha medida se encuentra justificada. En este sentido, la justificación de las distinciones legislativas que distribuyen cargas y beneficios se determina a partir de un análisis de la razonabilidad de la medida, también entendido como test de igualdad.

Generalmente, el test ordinario de igualdad consiste en establecer la legitimidad del fin, debiendo ser la medida, además, adecuada para alcanzar el fin buscado. En consecuencia, la Corte se limita a determinar si existe una relación racional entre el medio elegido por el legislador y el fin que se persigue con la medida. En la doctrina

norteamericana se identifica a este test como *rational basis review*. No obstante, la Suprema Corte ha sostenido en múltiples precedentes que cuando la distinción impugnada se apoya en una “categoría sospechosa” debe realizarse un test estricto para examinar su constitucionalidad a la luz del principio de igualdad. En esos casos, se ha señalado que “el juez constitucional deberá someter la labor del legislador a un escrutinio especialmente cuidadoso desde el punto de vista del respeto a la garantía de igualdad”.

El test estricto de igualdad supone: 1) que se determine si existe una distinción, 2) que se elija el nivel de escrutinio que debe aplicarse para analizar dicha distinción, ya sea un test estricto u ordinario, y 3) que se desarrollen cada una de las etapas que supone el test que se ha elegido.

II. Estudio del artículo impugnado

En este caso, la medida legislativa examinada distingue entre los jueces de primera instancia menores de sesenta y cinco años y los que hayan cumplido esta edad, en tanto los primeros sólo podrán ser removidos por incurrir en las causas señaladas en el párrafo tercero del artículo 84 —faltas de probidad u honradez, mala conducta, negligencia en el desempeño de sus labores, sean condenados por sentencia ejecutoriada en juicio de responsabilidad, en los casos que este proceda, sean jubilados en los términos legales o renuncien a su puesto, acepten desempeñar otro empleo o encargo de la Federación, estados, municipios o particulares, salvo los cargos en las instituciones educativas o en asociaciones científicas, literarias o de beneficencia— mientras que los segundos podrán ser removidos del cargo, además, por haber alcanzado esa edad.

Dicha distinción se hace con base en una categoría especialmente protegida por la Constitución General, en tanto en el artículo 1° se establece que nadie podrá ser discriminado con base en la “edad”. Por tal motivo, es preciso hacer un escrutinio estricto de la disposición que ahora se analiza.

Así, debe verificarse que la medida persiga una finalidad constitucionalmente imperiosa, que esté estrictamente conectada con la consecución de dicho fin, y que no exista una medida alternativa menos lesiva para lograr dicho propósito. La medida que ahora se analiza consiste en la distinción entre los jueces de primera instancia mayores y menores de sesenta y cinco años para efectos de la remoción del cargo.

a. Finalidad constitucionalmente imperiosa

Para el Pleno, tanto de los informes rendidos durante la instrucción de la presente acción, como del contenido del proceso legislativo y del contexto normativo del precepto impugnado, se advierte que la medida combatida persigue la finalidad de establecer un período cierto de duración en el cargo de juez de primera instancia, para así asegurar un relevo generacional en el Poder Judicial de la entidad, facilitando el acceso de personas más jóvenes al cargo. Así, el Tribunal Pleno encuentra que dicha finalidad es constitucionalmente imperiosa.

b. Adecuación estrecha entre la medida y la finalidad imperiosa

El precepto impugnado señala que los jueces de primera instancia “podrán ser removidos de su cargo por el Consejo de la Judicatura” por haber cumplido sesenta y cinco años. Dicha redacción da lugar a interpretar que, más que una causa de retiro forzoso, lo que se estableció en la Constitución Local es una causa de remoción, consistente en alcanzar la edad indicada, la cual puede ser aplicada discrecionalmente por el Consejo de la Judicatura.

Más aún, el precepto no es claro en cuanto a la manera cómo opera dicha remoción, pues de su lectura caben dos interpretaciones: por un lado, puede entenderse que el retiro o remoción se hará “considerando la opinión del Pleno del Tribunal Superior de Justicia, de conformidad con el procedimiento para la aplicación de sanciones contemplado en la ley que determine las responsabilidades y sanciones de los servidores públicos”, o bien, en el sentido de que dicho procedimiento no es aplicable para los supuestos de incapacidad física o mental o por haber cumplido sesenta y cinco años.

A juicio del Pleno, interpretar el precepto impugnado en el sentido de que faculta al Consejo de la Judicatura Local para remover a los jueces de primera instancia que alcancen la edad de sesenta y cinco años, mediante la instauración de un procedimiento de responsabilidades en el que debe tomarse en cuenta la opinión del Tribunal Superior de Justicia, haría de esta disposición una medida del todo inadecuada para los fines propuestos.

Sostiene que la edad es un dato objetivo que permite establecer un límite al ejercicio de una función, sin que ello implique una presunción sobre la disminución de las habilidades físicas o mentales del servidor público en cuestión y por ello, para considerar que se trata de una medida estrechamente vinculada con los fines de garantizar la estabilidad en el empleo de los juzgadores y garantizar el acceso igualitario a la función jurisdiccional, es imperativo que el retiro forzoso se diseñe como una medida que opera por ministerio de ley. Esto es, que no se sujete al desarrollo de un procedimiento ni quede en manos de una autoridad administrativa pronunciarse sobre su procedencia, pues en tal caso, la medida sólo estaría potencialmente conectada con los objetivos perseguidos, al depender de que efectivamente se liberaran las plazas ocupadas por quienes alcanzan la edad límite.

Si bien podría argumentarse que al margen de lo señalado en el procedimiento legislativo a fin de cuentas lo que se plasmó en la norma impugnada no fue una medida de retiro forzoso aplicable a todos los jueces sino una causa de remoción discrecional por parte del Consejo de la Judicatura Local, lo cierto es que el precepto impugnado admite una interpretación conforme con la Constitución si se lee en el sentido de que la expresión “podrán ser removidos” no establece una facultad discrecional del Consejo de la Judicatura en relación con el supuesto de alcanzar la edad de sesenta y cinco años —de hecho la operación de caracterizar al vocablo “podrá” como una obligación no potestativa de las autoridades administrativas es muy recurrente en el ámbito de la interpretación judicial— ni le es aplicable a tal supuesto la cláusula relativa a la instauración del procedimiento de responsabilidades.

En suma, el Pleno concluye que la norma cumple con el requisito de adecuación estrecha, siempre y cuando se interprete en el sentido de que establece el retiro forzoso de los jueces de primera instancia a los sesenta y cinco años por ministerio de ley.

c. Medida menos restrictiva

Finalmente, debe determinarse si la medida impugnada es la que restringe en menor medida los derechos en juego. Al respecto, el Tribunal Pleno considera que la restricción impuesta a los servidores públicos que cumplen la edad de retiro forzoso es compensada por el derecho que adquieren al disfrute de la respectiva pensión de jubilación y a las garantías y prestaciones de seguridad social que contempla la legislación del Estado de Tlaxcala.

Adicionalmente, se advierte que no existe en la legislación del Estado de Tlaxcala ningún impedimento para que los jueces de primera instancia retirados ejerzan su actividad profesional como patronos, abogados o representantes en cualquier proceso ante los órganos del propio Estado de Tlaxcala, por lo que el retiro forzoso no significa necesariamente el fin de su vida profesional.

En estas condiciones, al perseguir un fin constitucional imperioso, ajustarse estrechamente al cumplimiento de ese fin y ser la medida menos restrictiva para alcanzarlo, debe concluirse que el artículo 84, último párrafo de la Constitución del Estado de Tlaxcala no impone una restricción desproporcionada al derecho a la igualdad y no discriminación. Todo lo anterior pone de manifiesto, a su vez, que no se violan la libertad de trabajo ni el derecho a un trabajo digno y socialmente útil previstos en los artículos 5º y 123 constitucionales, como lo aduce la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve reconocer la validez del artículo 84, último párrafo de la Constitución del Estado de Tlaxcala, reformado mediante Decreto No. 136 publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Tlaxcala el 6 de noviembre de 2015, en términos de la interpretación conforme, en el sentido de que dicho precepto establece el retiro forzoso de los jueces de primera instancia a los sesenta y cinco años por ministerio de ley.