

Ciudad de México, a 13 de octubre de 2023.

Dip. María Gabriela Salido Magos
Presidente de la Mesa Directiva del Congreso
de la Ciudad de México, II 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 II Legislatura del Congreso de la Ciudad de México, con fundamento en el artículo 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; 95, fracción II, y 96 del Reglamento del Congreso de la Ciudad de México, someto a consideración de este Pleno la **iniciativa con proyecto de decreto ante el Congreso de la Unión por el que se adiciona un párrafo a la fracción primera del artículo 76 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 y la solución que se propone.

I.1 La relación entre el derecho interno y el derecho internacional ha sido magistralmente planteada por el jurista austríaco, Hans Kelsen¹, como un problema epistemológico que corresponde a la unidad del orden jurídico total. Desde el momento en que aceptamos la simultánea validez de dos órdenes normativos, esto es, del derecho internacional y del derecho nacional, se requiere saber de qué manera se relacionan ambos para constituir una unidad: Dos conjuntos de normas pueden ser parte del mismo sistema normativo porque uno de ellos, siendo un orden inferior, deriva su validez del otro como orden superior o en su caso, dos conjuntos de normas forman un sistema normativo porque ambos, siendo dos órdenes coordinados, derivan su validez de un solo y mismo tercer orden, el cual como orden superior, determina no solamente las esferas de éstos, sino también la razón de su validez, y esto significa la creación de los dos órdenes inferiores.

I.2 En este orden de ideas, la primacía del orden interno sobre el internacional quedó resuelto en el artículo 133, por el Constituyente queretano, en los términos:

“Esta Constitución, las Leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella, y todos los tratados hechos y que se hicieren por el Presidente de la República, con aprobación del Congreso, serán la ley suprema de la Unión.

¹ Véase Kelsen, Hans, Principios de derecho internacional público, Buenos Aires, El Ateneo, 1952, pp. 363-375.



II LEGISLATURA

DIP. YURIRI AYALA ZÚÑIGA



Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, Leyes y Tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las constituciones o leyes de los Estados.”

El precepto transcrito contiene la jerarquía del sistema jurídico mexicano: primero la Constitución, luego las leyes y los tratados debajo de la misma. Una reforma de 1934 únicamente estableció dos precisiones:

“Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los Tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la ley suprema de toda la Unión.

Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, Leyes y Tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las constituciones o leyes de los estados.”

Mediante esta reforma se depositaría en el Senado de la República todo lo relacionado con la política exterior del país, y desde luego el órgano compuesto que debería aprobar los tratados celebrados por el presidente de la República con otros Estados.

Los cambios al modelo original de 1917, concretamente en materia de extranjería, de extensión y límites al mar territorial y sobre todo las correspondientes a un mayor papel del Senado en la política exterior, incluyendo los principios fundamentales, sí representan una suerte de preparación del texto constitucional al proceso globalizador, entonces ya en marcha.

En este tenor, de conformidad con el principio de “Supremacía Constitucional” entendemos a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos como la base de todas las instituciones y normas jurídicas de nuestro país. Sin embargo, encontramos una problemática propia de la evolución de las relaciones internacionales del Estado, que consiste en la manera de interpretar a los tratados o convenios internacionales ubicándolos en un lugar jerárquico determinado dentro del orden jurídico nacional.

Al respecto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha desarrollado diversos criterios; en primer lugar, se colocó a los tratados internacionales en igual rango que las leyes federales, después de la Constitución; posteriormente, se estimó que los tratados internacionales se ubican jerárquicamente por encima de las leyes federales y en un segundo plano respecto de la Constitución Federal, sin que dicho planteamiento tuviera fuerza vinculatoria.

De esa manera, se situaba a los tribunales mexicanos en la problemática de que en caso de existir un conflicto de aplicabilidad entre una ley federal y un tratado internacional se presentarían juicios de amparo solicitando se aclarara la constitucionalidad de alguno de ellos.

Así las cosas, quedaba la duda de que la norma, los tratados o las leyes estarían inmediatamente subordinados a la Constitución. Mediante jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (tomo XXIX, febrero de 2009) se resolvió que:

“Los tratados internacionales se ubican jerárquicamente por encima de las leyes federales y locales en un segundo plano respecto de la Constitución Federal”.

Así, sería en el terreno de la justicia en donde mayor receptividad ha tenido la Constitución al orden internacional, sobre todo en lo que se refiere a los derechos humanos.

La modificación del 2005 para reconocer jurisdicción a la Corte Penal Internacional, y después la modificación al artículo 1 del 10 de junio del 2011, a raíz del caso Radilla y Campo Algodonero, que insertó a los tratados internacionales sobre derechos humanos al mismo nivel que la Constitución, modificando la jerarquía del artículo 135, y con el ello consignando el control difuso y el principio pro persona, preestableciendo igual jerarquía a la Constitución y los tratados internacionales en materia de derechos humanos, de la siguiente manera:

“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...”.

Y en el segundo párrafo agregó: *“Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales en la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia”*².

Esta reforma no sólo modificó la jerarquía normativa previamente establecida en el artículo 133 constitucional, antes expuesta, sino que consignó el principio pro persona y el control difuso³ de la Constitución y los tratados internacionales en materia de derechos humanos. Ahora bien, si hay un conflicto entre un tratado y la Constitución, debe prevalecer ésta⁴.

² Sobre el principio pro persona, véase Rodríguez Santibáñez, Iliana, “El principio pro persona y los tratados...”, cit., pp. 127-164.

³ Rabasa Gamboa, Emilio et al., La construcción del sistema jurídico..., cit., pp. 9 y 10.

⁴ Tesis sostenida por la doctrina, véase Rabasa, Óscar, op. cit., p. XII; y también por la jurisprudencia de la SCJN.



II LEGISLATURA

DIP. YURIRI AYALA ZÚÑIGA



Adicionalmente, dicha reforma representa un claro ejemplo de la influencia del orden internacional sobre el orden jurídico mexicano, no obstante la primacía de éste sobre aquél, ya que la misma fue consecuencia de la condena del 15 de diciembre del 2009 por parte de la Corte Interamericana de Derechos Humanos al Estado mexicano, por la desaparición forzada de Rosendo Radilla Pacheco por parte de militares en 1974, violaciones a sus derechos humanos, sobre todo integridad física y privación ilegal de su libertad en Atoyac de Álvarez, Guerrero. Así también por la resolución del 2007 por la desaparición de Claudia Ivette González, Esmeralda Herrera y Laura Berenice Ramos, encontradas muertas en el campo algodonnero de Ciudad Juárez el 16 noviembre del 2009.

Estas son dos evidencias muy claras de que nuestro país camina en la ruta del neoconstitucionalismo en lo que se refiere a derechos fundamentales, esto es, por el lado jurídico.

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

II.1 Como resultado de la participación de la sociedad civil, la reforma constitucional del 11 de junio de 2011 reconoció la centralidad que tienen los derechos humanos para el sistema institucional mexicano, incorporó con rango constitucional el derecho internacional de los derechos humanos y fortaleció los mecanismos para su protección.

En este sentido, dotar de rango constitucional a los derechos humanos reconocidos en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano es parte conlleva importantes implicaciones para la actuación de las autoridades, la impartición de justicia, la formulación de políticas públicas y el estudio y la práctica del Derecho en el país.

En efecto, la reforma estableció en el artículo 1 constitucional las obligaciones de todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, 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.

Una vez aprobada la reforma, una de las primeras tareas de la Suprema Corte fue definir los alcances de la fuerza vinculante de los derechos humanos previstos en tratados internacionales.

A través de la Contradicción de Tesis 293/2011, la Suprema Corte estableció la vinculatoriedad de la doctrina contenida en todas las sentencias dictadas por la

Corte Interamericana de Derechos Humanos y la conformación de un bloque de constitucionalidad integrado por los derechos constitucionales y los derechos establecidos en los tratados internacionales ratificados por México, como parámetro bajo el cual se debe analizar la constitucionalidad/convencionalidad de todos los actos jurídicos y las normas generales, favoreciendo en su aplicación e interpretación la protección más amplia.

II.2 Ahora bien, la relación entre Constitución y globalización, en principio, se presenta como una relación tensa entre dos fuerzas, la primera dirigida hacia el interior del Estado-nación, y la segunda hacia el exterior.

En efecto, en tanto la Constitución y el constitucionalismo tienden a regular la ordenación del Estado, su estructura, las atribuciones y responsabilidades de sus diferentes órganos, así como establecer los derechos fundamentales y sobre todo los derechos humanos que el Estado debe respetar e incluso defender, la globalización busca un espacio o radio de acción mucho más amplio que el del Estado nacional, ya que abarca a varios Estados y regiones mundiales. Consecuentemente, estamos en presencia de dos órdenes normativos no sólo distintos, sino incluso con funciones contrapuestas que cobran impulso en direcciones opuestas: una hacia el interior, la otra hacia el exterior.

El paso del orden nacional al internacional es bien concebido y descrito por Eduardo Ferrer MacGregor cuando habla de la internacionalización del derecho constitucional y la constitucionalización del Derecho internacional.

La primera, la internacionalización del Derecho constitucional, obedece a que los decálogos de los derechos y las garantías previstas en las Constituciones nacionales resultaron insuficientes. La necesidad de que los Estados nacionales se unieran para emitir documentos internacionales donde reconocieran los derechos humanos a manera de un estándar internacional y se establecieran órganos de supervisión y control, se hizo patente después de la Segunda Guerra Mundial.

En este sentido, la Declaración de la Organización de las Naciones Unidas de 1948 compuesta de tan sólo 30 artículos, constituye el primer paso de la internacionalización del derecho constitucional en cuanto establece un catálogo de derechos humanos.

Si bien la declaración, en principio, carece de fuerza jurídica, progresivamente se le ha otorgado carácter vinculante, sea por los tribunales internacionales regionales, incluso por los propios ordenamientos y tribunales internos.⁵

⁵ Ferrer MacGregor, Eduardo, "Interpretación conforme y control difuso de convencionalidad. El nuevo paradigma para el Juez mexicano" en Carbonell, Miguel Salazar, Pedro, La reforma constitucional de derechos humanos, México, Porrúa, 2011, pp. 350 y ss.

La segunda, la constitucionalización del Derecho internacional, tiene que ver con la aceptación por un Estado de los derechos y obligaciones que genera la suscripción de un tratado. Es importante tener presente que tratados y Derecho interno se funden en un solo orden jurídico y ambos deben ser cumplimentados.

El problema radica en el orden jerárquico de ese orden jurídico y en la clasificación de los tratados. México no tiene una posición “definitiva” en este respecto. Una de las manifestaciones más claras sobre esta constitucionalización del derecho internacional lo constituye el otorgar jerarquía constitucional a los tratados internacionales en materia de derechos humanos. Incluso, determinados ordenamientos constitucionales otorgan jerarquía supraconstitucional a los instrumentos internacionales en derechos humanos, en la medida en que sean más favorables en la protección de derechos.

En este orden de ideas, la incorporación de los derechos humanos de fuente internacional al catálogo de los derechos fundamentales en las Constituciones nacionales puede constituir parte de un “bloque de constitucionalidad”, que se ha venido ampliando. Además de los derechos previstos en los tratados internacionales, también lo conforma la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, lo que representa un paso significativo hacia un “bloque de convencionalidad” o si se prefiere de un “bloque de constitucionalidad” al estar aquél incorporado en el parámetro de constitucionalidad

II.3 En nuestro país, el 11 de junio del 2011 entró en vigor una reforma constitucional del artículo primero. El texto original sólo otorgaba garantías individuales y las restringía en los casos y bajo las condiciones que misma Carta Magna establecía.

Con la reforma, el constituyente permanente cambió la jerarquía del orden jurídico interno al ubicar a los tratados de derechos humanos al mismo nivel que la Constitución, pero al dar supremacía a sus interpretaciones cuando sean más benéficas a la persona.

Esta diferencia también trae aparejado la definición de la jerarquía de los tratados en el orden jurídico nacional.

En este respecto, sería válido afirmar que, es claro que de acuerdo al párrafo uno del artículo 1, los tratados de derechos humanos y sus interpretaciones forman parte integral de la Constitución, como parte del bloque de la constitucionalidad. Pero esta situación no es tan clara. A estos últimos los deja al amparo del art. 133 y a la interpretación de la SCJN que los hace “Ley Suprema” pero que los ubica por debajo de la Constitución porque deben “estar de acuerdo con ella” y si no lo están pueden ser impugnables.

En este contexto, la Constitución política prevé la protección de los derechos humanos, el control de constitucionalidad y de convencionalidad, mediante una cláusula de interpretación conforme, así como la supremacía de la Constitución en los artículos 1 y 133, que a la letra indican:

“Artículo 1. 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...”

Del primer párrafo del artículo 1o. constitucional de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se desprende que los derechos humanos se deben analizar desde una perspectiva de ponderación; es decir, los tratados internacionales y la Constitución están al mismo nivel y, además, pueden ser complementarios de esta.

Por su parte, el párrafo segundo indica: *“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 este párrafo segundo encontramos a la cláusula de interpretación conforme, la cual contiene lo que se determina como el control difuso de constitucional y convencionalidad, así como el control concentrado.

En este sentido, las y los jueces y órganos vinculados a la administración de justicia en todos los niveles están en la obligación de ejercer “ex officio” un “control de convencionalidad” entre las normas internas y la Convención Americana de Derechos Humanos, evidentemente en el marco de sus respectivas competencias y de las regulaciones procesales correspondientes. En esta tarea, las y los jueces, así como los órganos vinculados a la administración de justicia deben tener en cuenta no solamente el tratado, sino también la interpretación que del mismo ha hecho la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Partiendo de lo anterior, el control de convencionalidad está a cargo del Poder Judicial para que los convenios, pactos o tratados de derechos humanos puedan materializarse respecto a sus contenidos y generar a seguridad y certeza jurídica de las personas acorde con el modelo general de control establecido constitucionalmente.

El parámetro de análisis de este tipo de control que deberán ejercer todos los jueces del país, estará integrado por todos los derechos humanos contenidos en la Constitución Federal, en la jurisprudencia emitida por el Poder Judicial de la

Federación y todos los derechos humanos contenidos en los tratados internacionales en los que el Estado Mexicano sea parte. Sobre la interpretación que la Corte Interamericana de Derechos Humanos sobre los derechos consagrados en la Carta Americana de Derechos Humanos, se tomarán en cuenta como vinculantes únicamente los criterios derivados de las sentencias en las que el Estado Mexicano sea parte y como criterios orientadores la jurisprudencia y precedentes de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, cuando el Estado Mexicano no haya sido parte.

Con respecto a la obligación que tienen las autoridades de proteger y respetar los derechos humanos, el párrafo tercero del artículo 1. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señala:

“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.”

Por tanto, todas las autoridades tienen la obligación de proteger los derechos humanos desde cualquier ámbito de su competencia; es decir, administrativo, legislativo o judicial. Sin embargo, el control difuso de constitucionalidad y/o convencionalidad sólo puede ser realizado por autoridades judiciales y jurisdiccionales, y en el caso del control concentrado, como se ha señalado con anterioridad, sólo el Poder Judicial federal lo podrá hacer efectivo y, además, a petición de parte.

En cuanto a la supremacía constitucional, el artículo 133 de la Constitución señala:

“Artículo 133. Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada entidad federativa se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de las entidades federativas.”

En México, el control difuso y control concentrado se han convertido en el ámbito de sobre interpretación por parte de los máximos tribunales del país, los cuales, a través de la jurisprudencia, han incluso cambiado el sentido de la norma jurídica desde el ámbito constitucional, al grado de que se han restringido derechos humanos mediante la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.⁶

⁶ 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

II.4 Así las cosas, tanto doctrinal como jurisprudencialmente existe un acuerdo respecto a que, entre otras cuestiones, el artículo 133 de la Constitución reconoce el principio de supremacía constitucional. Adicionalmente, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido históricamente que la primera parte del artículo en comento también determina el lugar que los tratados internacionales ocupan dentro del sistema de fuentes del orden jurídico mexicano. El texto del precepto constitucional en comento es el siguiente:

“Artículo 133. Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los Tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión.”

Como se muestra a continuación, la doctrina jurisprudencial de la Suprema Corte sobre el sistema de fuentes, derivada de la interpretación del artículo 133, no ha gozado de estabilidad. En el caso específico de los tratados internacionales, los criterios del Tribunal Pleno en torno a su jerarquía en el orden jurídico mexicano han experimentado una gran evolución.

Un primer pronunciamiento tuvo lugar en mil novecientos noventa y dos, con motivo de la resolución dictada en el amparo en revisión 2069/91. En dicha ocasión, la Suprema Corte de Justicia de la Nación colocó a los tratados internacionales en el mismo nivel que las leyes federales, señalando que ambos cuerpos normativos ocupan un rango inmediatamente inferior a la Constitución y que, en consecuencia, uno no puede ser empleado como parámetro de validez o regularidad del otro. Con base en los razonamientos anteriores, se aprobó la tesis aislada de rubro “LEYES FEDERALES Y TRATADOS INTERNACIONALES. TIENEN LA MISMA JERARQUÍA NORMATIVA”.⁷

El segundo pronunciamiento dentro de esta línea jurisprudencial ocurrió con motivo del estudio del amparo en revisión 1475/98. En dicho asunto, el Tribunal Pleno estableció que los tratados internacionales que estén de acuerdo con la Constitución, por cumplir con los requisitos formales y materiales para tal efecto,⁸ se ubican jerárquicamente por encima de las leyes federales y locales. Este

EXPRESA AL EJERCICIO DE AQUÉLLOS, SE DEBE ESTAR A LO QUE ESTABLECE EL TEXTO CONSTITUCIONAL.

⁷ Octava Época, Registro: 205596, Instancia: Pleno; Tesis Aislada; Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación; Localización: Núm. 60, Diciembre de 1992; Materia(s): Constitucional; Tesis: P. C/92, pág. 27.

⁸ Sobre cuáles son dichos requisitos constitucionales de incorporación, esta Suprema Corte sostuvo que “[e]s menester que satisfagan dos requisitos formales y uno de fondo: los primeros hacen consistir en que el tratado esté o sea celebrado por el Presidente de la República y que sea aprobado por el Senado. El requisito de fondo consiste en la adecuación de la convención internacional con el texto de la propia Ley Fundamental”.

pronunciamiento dio lugar a la emisión de la tesis aislada de rubro “TRATADOS INTERNACIONALES. SE UBICAN JERÁRQUICAMENTE POR ENCIMA DE LAS LEYES FEDERALES Y EN UN SEGUNDO PLANO RESPECTO DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL”, lo que implicó la interrupción del precedente antes mencionado.

Finalmente, un tercer pronunciamiento se emitió con motivo de la resolución del amparo en revisión 120/2002, dentro del cual el Tribunal Pleno sostuvo en síntesis lo siguiente:

- I. La existencia de un orden jurídico superior, de carácter nacional, integrado por la Constitución, los tratados internacionales y las leyes generales;
- II. La supremacía de los tratados internacionales frente las leyes generales, federales y locales; y
- III. la existencia de una visión internacionalista de la Constitución, por lo que, de acuerdo a la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, el Estado mexicano no puede invocar su derecho interno como excusa para el incumplimiento de las obligaciones contraídas frente a otros actores internacionales,⁹ pues todo tratado en vigor obliga a las partes y debe ser cumplido por ellas de buena fe.¹⁰

De lo anterior derivó la tesis de rubro “TRATADOS INTERNACIONALES. SON PARTE INTEGRANTE DE LA LEY SUPREMA DE LA UNIÓN Y SE UBICAN JERÁRQUICAMENTE POR ENCIMA DE LAS LEYES GENERALES, FEDERALES Y LOCALES. INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 133 CONSTITUCIONAL”.¹¹

El precedente antes descrito constituye el último criterio del Tribunal Pleno respecto a la jerarquía de los tratados internacionales en el orden jurídico nacional.¹²

En este sentido, la doctrina jurisprudencial vigente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que el artículo 133 constitucional contiene diversas normas, dentro de las cuales destacan la que constituye el postulado principal del

⁹ Suscrita por México el veintitrés de mayo de mil novecientos sesenta y nueve y aprobada por el Senado el veintinueve de diciembre de mil novecientos setenta y dos, publicada originalmente en el Diario Oficial de la Federación, el catorce de febrero de mil novecientos setenta y cinco y, en su última versión, el veintiocho de abril de mil novecientos ochenta y ocho.

Artículo 27. 1. Un Estado parte en un tratado no podrá invocar las disposiciones de su derecho interno como justificación del incumplimiento del tratado. [...].

¹⁰ Artículo 26. Pacta sunt servanda. Todo tratado en vigor obliga a las partes y debe ser cumplido por ellas de buena fe.

¹¹ Novena Época; Registro: 172650; Instancia: Pleno; Tesis Aislada; Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Localización: Tomo XXV, Abril de 2007; Materia(s): Constitucional, Tesis: P. IX/2007, Pág. 6. Este criterio no contó alcanzó la votación requerida para integrar jurisprudencia.

¹² Este Tribunal Pleno no soslaya la existencia de otros pronunciamientos que tangencialmente abordan temas relacionados con el tema que ahora se esboza, sin embargo, no se citan por no constituir criterios que hayan modificado la línea jurisprudencial descrita.

principio de supremacía constitucional y la que sienta los parámetros bajo los cuales se ha construido la jerarquía normativa del ordenamiento jurídico mexicano.

Lo antes expuesto evidencia que, para este Alto Tribunal, del artículo 133 constitucional se desprende una noción de jerarquía formal de las normas que integran el sistema de fuentes, según la cual los tratados internacionales se encuentran jerárquicamente por debajo de la Constitución y por encima del resto de normas jurídicas que forman parte del entramado normativo mexicano.

El segundo punto de contradicción suscitado por los criterios emitidos por los Tribunales Colegiados consiste en determinar si los criterios interpretativos contenidos en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos son orientadores u obligatorios para los jueces nacionales. Al respecto, es pertinente destacar que con motivo de la resolución dictada en el expediente varios 912/2010, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación emitió la tesis aislada P. LXV/2011 (9a.), cuyo rubro es “SENTENCIAS EMITIDAS POR LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. SON VINCULANTES EN SUS TÉRMINOS CUANDO EL ESTADO MEXICANO FUE PARTE EN EL LITIGIO”.¹³

En dicho criterio se determinó que las sentencias emitidas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos son vinculantes para el Estado mexicano por ser cosa juzgada, lo cual resulta igualmente aplicable a los criterios interpretativos contenidos en las mismas. Asimismo, se agregó lo siguiente:

“Esta Suprema Corte no es competente para analizar, revisar, calificar o decidir si una sentencia dictada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, esto es, en sede internacional, es correcta o incorrecta, o si la misma se excede en relación a las normas que rigen su materia y proceso. Esta sede de jurisdicción nacional no puede hacer ningún pronunciamiento que cuestione la validez de lo resuelto por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, ya que para el Estado mexicano dichas sentencias constituyen, como ya dijimos, cosa juzgada y, por ende, lo único procedente es acatar y reconocer la totalidad de la sentencia en sus términos.”

Este proceder ha sido paradigmático en el quehacer jurisprudencial interamericano, pues no debe olvidarse que las sentencias de la Corte Interamericana, en términos del propio tribunal internacional, tienen un doble carácter, a saber, tutelar y preventivo. Así, la función tutelar de una sentencia se cumple por el hecho de que ésta pretende resolver un caso específico con base en la determinación de medidas de reparación a cargo del Estado condenado, las cuales buscarán desaparecer los efectos de una violación a derechos humanos.

¹³ Décima Época; Registro: 160482; Instancia: Pleno; Tesis Aislada; Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; Localización: Libro III, Diciembre de 2011, Tomo 1; Materia(s): Constitucional; Tesis: P. LXV/2011 (9a.); Pág. 556.



II LEGISLATURA

DIP. YURIRI AYALA ZÚÑIGA



Por otra parte, la función preventiva se desprende los precedentes contenidos en las sentencias, los cuales, además de resolver un asunto específico, pretenden sentar un estándar mínimo que resulte aplicable para casos futuros y respecto de otros Estados formalmente ajenos a la controversia que dio lugar a la emisión de la sentencia.

Por todo lo anterior, se concluye que los criterios emanados de la jurisprudencia emitida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos resultan vinculantes para los jueces nacionales con independencia de que el Estado mexicano haya sido parte en el litigio, toda vez que dotan de contenido a los derechos humanos establecidos en la Convención Americana sobre Derechos Humanos. No obstante, la aplicación de dicha jurisprudencia deberá hacerse en términos de colaboración y no contradicción con la jurisprudencia nacional, atendiendo en todo momento al principio pro persona. En este sentido, la fuerza vinculante de la jurisprudencia de la Corte Interamericana se desprende del propio mandato constitucional establecido en el artículo 1 constitucional, pues el principio pro persona obliga a los jueces nacionales a resolver atendiendo a la interpretación más favorable a la persona.

Por consiguiente, este carácter vinculante de la jurisprudencia interamericana exige a los operadores jurídicos mexicanos lo siguiente:

- I. Cuando el criterio 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 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 de las personas.

Así, la función tutelar de una sentencia se cumple por el hecho de que ésta pretende resolver un caso específico con base en la determinación de medidas de reparación a cargo del Estado condenado, las cuales buscarán desaparecer los efectos de una violación a derechos humanos. Por otra parte, la función preventiva se desprende los precedentes contenidos en las sentencias, los cuales, además de resolver un asunto específico, pretenden sentar un estándar mínimo que resulte aplicable para casos futuros y respecto de otros Estados formalmente ajenos a la controversia que dio lugar a la emisión de la sentencia.

II.5 En este contexto, la presente iniciativa pretende establecer en nuestra Carta Magna, que, dada la importancia de los tratados internacionales en el marco jurídico de nuestro país, las entidades federativas participen en la aprobación de los mismos.

III. Fundamento legal y sobre su constitucionalidad y convencionalidad.

III.1 La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, señala lo siguiente:

“Artículo 1. 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...”

III.2 Por su parte, la Convención de Viena sobre el derecho de los tratados, establece lo siguiente:

“Considerando la función fundamental de los tratados en la historia de las relaciones internacionales;

Reconociendo la importancia cada vez mayor de los tratados como fuente del derecho internacional y como medio de desarrollar la cooperación pacífica entre las naciones, sean cuales fueren sus regímenes constitucionales y sociales;

Advirtiendo que los principios del libre consentimiento y de la buena fe y la norma "pacta sunt servanda" están universalmente reconocidos Afirmando que las controversias relativas a los tratados, al igual que las demás controversias internacionales deben resolverse por medios pacíficos y de conformidad con los principios de la justicia y del derecho internacional;

Recordando la resolución de los pueblos de las Naciones Unidas de crear condiciones bajo las cuales puedan mantenerse la justicia y el respeto a las obligaciones emanadas de los tratados;

Teniendo presentes los principios de derecho internacional incorporados en la Carta de las Naciones Unidas, tales como los principios de la igualdad de derechos y de

la libre determinación de los pueblos, de la igualdad soberana y la independencia de todos los Estados, de la no injerencia en los asuntos internos de los Estados, de la prohibición de la amenaza o el uso de la fuerza y del respeto universal a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos y la efectividad de tales derechos y libertades.

Convencidos de que la codificación y el desarrollo progresivo del derecho de los tratados logrados en la presente Convención contribuirán a la consecución de los propósitos de las Naciones Unidas enunciados en la Carta, que consisten en mantener la paz y la seguridad internacionales, fomentar entre las naciones las relaciones de amistad y realizar la cooperación internacional; Afirmando que las normas de derecho internacional consuetudinario continuaran rigiendo las cuestiones no reguladas en las disposiciones de la presente Convención...

PARTE I

Introducción.

1 a 4...

5. Tratados constitutivos de organizaciones internacionales y tratados adoptados en el ámbito de una organización internacional. La presente Convención se aplicará a todo tratado que sea un instrumento constitutivo de una organización interna nacional y a todo tratado adoptado en el ámbito de una organización internacional, sin perjuicio de cualquier norma pertinente de la organización.

PARTE II

Celebración y entrada en vigor de los tratados.

SECCIÓN PRIMERA *Celebración de los tratados.*

6. Capacidad de los Estados para celebrar tratados. Todo Estado tiene capacidad para celebrar tratados.

7. Plenos poderes.

1. Para la adopción la autenticación del texto de un tratado, para manifestar el consentimiento del Estado en obligarse por un tratado, se considerará que una persona representa a un Estado:

- a) si se presentan los adecuados plenos poderes, o*
- b) si se deduce de la práctica seguida por los Estados interesados. o de otras circunstancias, que la intención de esos Estados ha sido considerar a esa persona representante del Estado para esos efectos y prescindir de la presentación de plenos poderes.*

2. *En virtud de sus funciones, y sin tener que presentar plenos poderes, se considerará que representan a su Estado:*

- a) *los Jefes de Estado, Jefes de Gobierno y Ministros de relaciones exteriores, para la ejecución de todos los actos relativos a la celebración de un tratado;*
- b) *los Jefes de misión diplomáticas, para la adopción del texto de un tratado entre el Estado acreditante y el Estado ante el cual se encuentran acreditados;*
- c) *los representantes acreditados por los Estados ante una conferencia internacional o ante una organización internacional o uno de sus órganos, para la adopción del texto de un tratado en tal conferencia. Organización u órgano.”*

III.3 De igual forma, la Declaración Universal de los Derechos Humanos, en su preámbulo que:

“Considerando esencial que los derechos humanos sean protegidos por un régimen de Derecho, a fin de que el hombre no se vea compelido al supremo recurso de la rebelión contra la tiranía y la opresión;

Considerando también esencial promover el desarrollo de relaciones amistosas entre las naciones;

Considerando que los pueblos de las Naciones Unidas han reafirmado en la Carta su fe en los derechos fundamentales del hombre, en la dignidad y el valor de la persona humana y en la igualdad de derechos de hombres y mujeres, y se han declarado resueltos a promover el progreso social y a elevar el nivel de vida dentro de un concepto más amplio de la libertad;

Considerando que los Estados Miembros se han comprometido a asegurar, en cooperación con la Organización de las Naciones Unidas, el respeto universal y efectivo a los derechos y libertades fundamentales del hombre, y

Considerando que una concepción común de estos derechos y libertades es de la mayor importancia para el pleno cumplimiento de dicho compromiso...”

III.4 Por su parte, la Convención Americana Sobre Derechos Humanos, menciona lo siguiente:

“Artículo 1. Obligación de Respetar los Derechos

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.

2. *Para los efectos de esta Convención, persona es todo ser humano.*

Artículo 2. Deber de Adoptar Disposiciones de Derecho Interno

Si en 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...”

III.5 De igual manera, es aplicable la Jurisprudencia del Tribunal Pleno, cuyo texto y rubro indican:

“DERECHOS HUMANOS, LOS TRATADOS INTERNACIONALES SUSCRITOS POR MÉXICO SOBRE LOS. ES POSIBLE INVOCARLOS EN EL JUICIO DE AMPARO AL ANALIZAR LAS VIOLACIONES A LAS GARANTÍAS INDIVIDUALES QUE IMPLIQUEN LA DE AQUÉLLOS. Los artículos 1o., 133, 103, fracción I, y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establecen respectivamente: que todo individuo gozará de las garantías que ella otorga; que las leyes del Congreso de la Unión, que emanen de ella, y los tratados acordes a la misma, serán la Ley Suprema de toda la Unión; que los tribunales de la Federación resolverán toda controversia que se suscite por leyes o actos de la autoridad que violen las garantías individuales; y, las bases, los procedimientos y las formas para la tramitación del juicio de amparo. Por su parte, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ubicó a los tratados internacionales por encima de las leyes federales y por debajo de la Constitución, según la tesis del rubro: “TRATADOS INTERNACIONALES. SE UBICAN JERÁRQUICAMENTE POR ENCIMA DE LAS LEYES FEDERALES Y EN UN SEGUNDO PLANO RESPECTO DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.” (IUS 192867). De ahí que, si en el amparo es posible conocer de actos o leyes violatorios de garantías individuales establecidas constitucionalmente, también pueden analizarse los actos y leyes contrarios a los tratados internacionales suscritos por México, por formar parte de la Ley Suprema de toda la Unión en el nivel que los ubicó la Corte. Por lo tanto, pueden ser invocados al resolver sobre la violación de garantías individuales que involucren la de los derechos humanos reconocidos en los tratados internacionales suscritos por México.

JURISPRUDENCIA INTERNACIONAL. SU UTILIDAD ORIENTADORA EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS. Una vez incorporados a la Ley Suprema de toda la Unión los tratados internacionales suscritos por México, en materia de derechos humanos, y dado el reconocimiento de la competencia contenciosa de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, es posible invocar la jurisprudencia de dicho tribunal internacional como criterio orientador cuando se trate de la

interpretación y cumplimiento de las disposiciones protectoras de los derechos humanos.

TRATADOS INTERNACIONALES. CUANDO LOS CONFLICTOS SE SUSCITEN EN RELACIÓN CON DERECHOS HUMANOS, DEBEN UBICARSE A NIVEL DE LA CONSTITUCIÓN. Los tratados o convenciones suscritos por el Estado mexicano relativos a derechos humanos, deben ubicarse a nivel de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, porque dichos instrumentos internacionales se conciben como una extensión de lo previsto en esa Ley Fundamental respecto a los derechos humanos, en tanto que constituyen la razón y el objeto de las instituciones. Por lo que los principios que conforman el derecho subjetivo público, deben adecuarse a las diversas finalidades de los medios de defensa que prevé la propia Constitución y de acuerdo con su artículo 133 las autoridades mexicanas deben respetarlos, por lo que bajo ninguna circunstancia pueden ser ignorados por ellos al actuar de acuerdo a su ámbito competencial.

amparo directo 1060/2008

CONTROL DE CONVENCIONALIDAD EN SEDE INTERNA. LOS TRIBUNALES MEXICANOS ESTÁN OBLIGADOS A EJERCERLO. Tratándose de los derechos humanos, los tribunales del Estado mexicano como no deben limitarse a aplicar sólo las leyes locales, sino también la Constitución, los tratados o convenciones internacionales conforme a la jurisprudencia emitida por cualesquiera de los tribunales internacionales que realicen la interpretación de los tratados, pactos, convenciones o acuerdos celebrados por México; lo cual obliga a ejercer el control de convencionalidad entre las normas jurídicas internas y las supranacionales, porque éste implica acatar y aplicar en su ámbito competencial, incluyendo las legislativas, medidas de cualquier orden para asegurar el respeto de los derechos y garantías, a través de políticas y leyes que los garanticen.

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

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 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.”

IV. Ordenamiento a modificar

Por lo anteriormente expuesto y fundado, someto a consideración de este H. Congreso de la Ciudad de México la **iniciativa con proyecto de decreto ante el Congreso de la Unión por el que se adiciona un párrafo a la fracción primera del artículo 76 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**, de conformidad con el siguiente cuadro comparativo:

Texto vigente	Propuesta de reforma
<p>Artículo 76. Son facultades exclusivas del Senado:</p> <p>I. Analizar la política exterior desarrollada por el Ejecutivo Federal con base en los informes anuales que el Presidente de la República y el Secretario del Despacho correspondiente rindan al Congreso.</p> <p>Además, aprobar los tratados internacionales y convenciones diplomáticas que el Ejecutivo Federal suscriba, así como su decisión de terminar, denunciar, suspender, modificar, enmendar, retirar reservas y formular declaraciones interpretativas sobre los mismos...</p> <p>Sin correlativo.</p>	<p>Artículo 76. Son facultades exclusivas del Senado:</p> <p>I. Analizar la política exterior desarrollada por el Ejecutivo Federal con base en los informes anuales que el Presidente de la República y el Secretario del Despacho correspondiente rindan al Congreso.</p> <p>Además, aprobar los tratados internacionales y convenciones diplomáticas que el Ejecutivo Federal suscriba, así como su decisión de terminar, denunciar, suspender, modificar, enmendar, retirar reservas y formular declaraciones interpretativas sobre los mismos.</p> <p>Para la aprobación de tratados internacionales en materia de derechos humanos, se requiere la votación de las dos terceras partes de las personas integrantes del senado, así como la aprobación de la mayoría de las legislaturas de los Estados y de la Ciudad de México. El Senado o la Comisión Permanente en su caso, harán el cómputo de los votos de las Legislaturas y la declaración de que el tratado ha sido aprobado.</p>

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

Por las consideraciones expuestas, se somete a la consideración del Pleno la **iniciativa con proyecto de decreto ante el Congreso de la Unión por el que se adiciona un párrafo a la fracción primera del artículo 76 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**, para quedar como sigue:

Decreto.



II LEGISLATURA

DIP. YURIRI AYALA ZÚÑIGA



Artículo 76. Son facultades exclusivas del Senado:

I. ...

...

Para la aprobación de tratados internacionales en materia de derechos humanos, se requiere la votación de las dos terceras partes de las personas integrantes del senado, así como la aprobación de la mayoría de las legislaturas de los Estados y de la Ciudad de México. El Senado o la Comisión Permanente en su caso, harán el cómputo de los votos de las Legislaturas y la declaración de que el tratado ha sido aprobado.

TRANSITORIOS

Primero. Remítase a la Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión para el trámite legislativo correspondiente.

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

A t e n t a m e n t e

Yuriri Ayala Zúñiga

Dip. Yuriri Ayala Zúñiga.