

S E S I Ó N P Ú B L I C A NÚM. 76

O R D I N A R I A

JUEVES 7 DE JULIO DE 2011

En la ciudad de México, Distrito Federal, siendo las once horas con veinte minutos del jueves siete de julio de dos mil once, se reunieron en el Salón de Plenos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para celebrar sesión pública ordinaria, los señores Ministros Presidente Juan N. Silva Meza, Sergio Salvador Aguirre Anguiano, José Ramón Cossío Díaz, Margarita Beatriz Luna Ramos, José Fernando Franco González Salas, Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Luis María Aguilar Morales, Sergio A. Valls Hernández, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Guillermo I. Ortiz Mayagoitia.

El señor Ministro Presidente Juan N. Silva Meza abrió la sesión y el secretario general de acuerdos dio cuenta de lo siguiente:

I. APROBACIÓN DE ACTAS

Proyectos de actas de las sesiones públicas número dos, solemne conjunta de los Plenos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura Federal; y setenta y cinco, ordinaria, ambas celebradas el martes cinco de julio de dos mil once.

Por unanimidad de once votos el Tribunal Pleno aprobó dichos proyectos.

II. VISTA Y RESOLUCIÓN DE ASUNTOS

Asunto de la Lista Oficial para la Sesión Pública Ordinaria del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para el jueves siete de julio de dos mil once:

II. 1. 912/2010

Expediente varios 912/2010, relativo a la instrucción ordenada por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la resolución de siete de septiembre de dos mil diez dictada en el expediente varios 489/2010, relacionado con la sentencia emitida el veintitrés de noviembre de dos mil nueve por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en el caso 12.511 ***** contra los Estados Unidos Mexicanos. En el proyecto formulado por la señora Ministra ponente Margarita Beatriz Luna Ramos se propuso: *“PRIMERO. La participación del Poder Judicial de la Federación en la ejecución de la sentencia dictada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el “Caso ***** contra los Estados Unidos Mexicanos” se circunscribe a los términos precisados en la presente ejecutoria. SEGUNDO. Infórmese esta determinación al Pleno del Consejo de la Judicatura Federal y al titular del Poder Ejecutivo Federal por conducto de las Secretarías de Gobernación y de Relaciones Exteriores, para los efectos a que haya lugar”.*

El señor Ministro Presidente Silva Meza sometió a la estimación del Pleno el considerando sexto “Interpretación del alcance de las reservas o declaraciones interpretativas que formuló el Estado Mexicano, tanto al adherirse a la Convención Americana de Derechos Humanos, como a la

Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas” (páginas de la setenta y tres a la noventa y cinco), en cuanto propone determinar que las conductas no exigibles al Estado Mexicano en el sistema interamericano de derechos humanos, en relación con los instrumentos internacionales referidos, son: 1) reconocer el derecho de voto activo a los ministros de culto religioso; 2) reconocer el derecho de asociación con fines políticos a los ministros de culto religioso; 3) presentarse a un procedimiento ante la Corte Interamericana y, en su caso, cumplir con la sentencia que ésta emita si el asunto deriva de hechos relacionados con la aplicación del artículo 33 de la Constitución; 4) cumplir con una sentencia de la Corte Interamericana que determine violaciones a la Convención Americana y a la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas, por hechos y actos ocurridos con anterioridad al reconocimiento de su competencia, salvo los casos de violaciones continuas o permanentes tales como la desaparición forzada de personas, y 5) reconocer la falta de competencia de los tribunales militares para conocer de los hechos constitutivos de desaparición forzada de personas cometidos por los militares en servicio, así como considerar como tribunales especiales a esos órganos jurisdiccionales. Por otra parte, en el proyecto se estima que el hecho de que la última de estas cinco salvedades fuera declarada inválida por la Corte Interamericana al no satisfacer el primer requisito establecido en el artículo XIX de la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas,

obliga a incorporar al orden jurídico interno el criterio interpretativo cuyo rubro es el siguiente: “DESAPARICIÓN FORZADA DE PERSONAS. LA RESERVA FORMULADA AL ARTÍCULO IX DE LA CONVENCIÓN RELATIVA, NO PODRÁ INVOCARSE COMO EXCEPCIÓN EN LOS LITIGIOS EN LOS QUE EL ESTADO MEXICANO SEA PARTE, Y EN EL ORDEN JURÍDICO INTERNO DEBERÁ INAPLICARSE.”

En relación con este considerando, la señora Ministra ponente Luna Ramos propuso que se ratificara la votación realizada respecto del considerando quinto.

Por unanimidad de once votos se ratificó dicha votación por lo que por mayoría de ocho votos de los señores Ministros Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, Ortiz Mayagoitia y Presidente Silva Meza, con el voto en contra de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Luna Ramos y Aguilar Morales, se determinó que frente a las sentencias condenatorias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, la Suprema Corte de Justicia no puede revisar si se configura alguna de las excepciones del Estado Mexicano al reconocimiento de la jurisdicción contenciosa de aquélla, o alguna de las reservas o declaraciones interpretativas que formuló al adherirse a la Convención Americana de Derechos Humanos, así como a la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas.

La señora Ministra Luna Ramos propuso fusionar los considerandos quinto y sexto en uno solo que establezca que la Suprema Corte de Justicia carece de competencia para analizar si se configuran las excepciones, reservas o declaraciones interpretativas formuladas por el Estado Mexicano; lo que en votación económica se aprobó por unanimidad de once votos.

La señora Ministra ponente Luna Ramos expuso una síntesis del considerando séptimo “Definir qué obligaciones concretas le resultan al Poder Judicial de la Federación, con motivo de la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y la forma de instrumentarlas” (páginas de la noventa y cinco a la ciento cinco), en cuanto se propone determinar que tratándose de obligaciones administrativas, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación tiene atribuciones para establecer dentro de su administración interior las que sean necesarias para dar cumplimiento a las reparaciones ordenadas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, y para las que deban aplicarse al resto de los órganos administrativos y jurisdiccionales del Poder Judicial de la Federación, el propio Pleno está facultado por el párrafo octavo del artículo 100 de la Constitución Federal para solicitar al Consejo de la Judicatura Federal la emisión de los acuerdos generales necesarios para esos propósitos. Asimismo, se estima que la ausencia de la ley a que se refiere el tercer párrafo del artículo 1º constitucional no es motivo para postergar el

cumplimiento de la resolución materia de la consulta, en atención a que este Alto Tribunal está en aptitud de examinar qué obligaciones concretas le resultan, cuáles de ellas pueden y deben cumplirse en forma inmediata y también señalar cuáles otras, en su caso, es necesario esperar que se llene el vacío legislativo advertido a partir del contenido de la disposición transitoria citada, sin que tampoco sea óbice que en los puntos resolutivos de la resolución de supervisión de diecinueve de mayo de dos mil once, no se incluya expresamente alguna de las obligaciones específicas dispuestas en la resolución principal, toda vez que este Alto Tribunal está obligado por los párrafos segundo y tercero del artículo 1° de la Constitución Federal, en el ámbito de su competencia, a promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad, favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.

El señor Ministro Cossío Díaz manifestó estar en contra de la propuesta. Dio lectura a lo precisado en la resolución de supervisión de cumplimiento, dictada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos el diecinueve de mayo de dos mil once, en sus primeros dos puntos; asimismo, dio lectura al artículo 69, párrafo primero, de la Convención Americana de Derechos Humanos y relató el procedimiento de supervisión del cumplimiento de la

sentencia en cuestión. A partir de lo anterior, señaló que la sentencia, en su capítulo de reparaciones, indica más aspectos por cumplir que los señalados en la resolución de supervisión a la que se constriñe el proyecto, como el de garantizar que la averiguación previa sea del conocimiento de la jurisdicción ordinaria y bajo ninguna circunstancia en el fuero de guerra, así como el de adecuar las interpretaciones constitucionales y legislativas a los criterios de competencia material y personal de la jurisdicción militar con los estándares internacionales en materia de derechos humanos; los cuales, sin embargo, no se encuentran en los capítulos de reparación, por lo que queda a discusión si son o no condenas al Estado Mexicano.

Consideró que tomando en cuenta la forma en que los informes de supervisión de cumplimiento de sentencias se emiten y la mecánica de ejecución, adicionalmente a los cursos señalados en la resolución de supervisión de cumplimiento, persisten las dos obligaciones antes referidas.

El señor Ministro Aguirre Anguiano consideró que debe tomarse en cuenta sólo lo determinado por la Corte Interamericana en su resolución de supervisión de cumplimiento. Dio lectura al artículo 69 del Reglamento de la Corte Interamericana, estimando que el informe al que refiere no es unilateral y que dicho tribunal tiene amplias atribuciones para desarrollar una especie de proceso contradictorio. Preciso que la resolución establece como obligaciones del Poder Judicial de la Federación la

impartición de cursos que, no obstante, corresponden al Consejo de la Judicatura Federal y no a este Alto Tribunal, constituyendo éstos el único saldo por cumplir.

La señora Ministra Luna Ramos reconoció que existen otros aspectos que deben valorarse; sin embargo, que en este considerando únicamente se enuncian dos rubros materia de cumplimiento, los cuales se desarrollan en los siguientes considerandos, señalando no tener inconveniente en incorporar un rubro distinto.

El señor Ministro Valls Hernández manifestó estar en contra del proyecto en el sentido de que las resoluciones pronunciadas por la Corte Interamericana son obligatorias para los Estados que figuran como parte en los litigios y que la jurisprudencia resultante de sus demás resoluciones será orientadora para las decisiones que deban adoptarse en el orden jurídico interno por el Estado Mexicano, pues lo considera una forma inadecuada de dar cumplimiento a lo dispuesto en el párrafo segundo del artículo 1º de la Constitución Federal, en tanto que éste obliga a que en la interpretación de normas relativas a derechos humanos se tomen en cuenta tanto la Constitución Federal como los tratados internacionales ratificados por el Estado Mexicano, lo que comprende, a su vez, la interpretación que sobre estos tratados emitan los órganos especializados a los que se confiere dicha atribución, como es el caso de la Corte Interamericana tratándose de la Convención Americana de Derechos Humanos y otros tratados concernientes a la

protección de los derechos humanos en los Estados americanos; lo que retoma el propio proyecto al indicar que conforme al control oficioso de la convencionalidad de las leyes secundarias deberá garantizarse que tampoco se observen las normas de derecho interno que contravengan la interpretación oficial que la Corte Interamericana ha hecho de la Convención Americana de Derechos Humanos.

El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea manifestó compartir lo indicado por el señor Ministro Cossío Díaz. Precisó que las premisas que ya fueron votadas y que, en consecuencia, obligan en adelante, refieren, en primer lugar, a la metodología, en el sentido de que al no haber un sistema de recepción ex profeso pueden analizarse todas las obligaciones que derivan de la sentencia de la Corte Interamericana y, en segundo lugar, a que dicha sentencia es obligatoria en sus términos.

Sobre las obligaciones que faltan por cumplir, indicó que la primera alude a la adecuación de las interpretaciones constitucionales y legislativas en torno a la jurisdicción militar, dando lectura a los párrafos 289, 290, 294 y 340 de la sentencia en cuestión, y que la segunda se refiere a la aplicación del control de convencionalidad por todos los poderes judiciales, señalando lo previsto en el párrafo 339 de la misma resolución. Señaló que estas dos obligaciones del Estado Mexicano le corresponden a esta Suprema Corte de Justicia, por lo que la única manera de cumplir con ellas es estableciendo la interpretación en torno a la jurisdicción

militar cuando se trate de delitos cometidos por militares en contra de civiles, y quiénes serán los obligados a realizar un control de convencionalidad.

El señor Ministro Cossío Díaz señaló que la intervención de los señores Ministros Zaldívar Lelo de Larrea y Valls Hernández clarifican el problema, el cual deriva de los rubros de los considerandos, pues parecería que el considerando séptimo refiere las obligaciones y que lo que aluden los demás constituyen aspectos distintos, siendo que debe entenderse que existen obligaciones de diversos tipos y no sólo las concretas a que refiere dicho considerando.

Por otro lado, respecto de la obligación de impartir cursos, manifestó su conformidad con el proyecto en cuanto señala que la Suprema Corte de Justicia, a través del Pleno, tiene atribuciones para establecer dentro de su administración interior las medidas de carácter administrativo que sean necesarias para dar cumplimiento a las reparaciones ordenadas por la Corte Interamericana y para las que deban aplicarse al resto de los órganos administrativos y jurisdiccionales del Poder Judicial de la Federación.

Estimó, en este sentido, que la Suprema Corte de Justicia también está obligada a impartir los cursos a su propio personal jurisdiccional y que es correcto que ésta exhorte al Consejo de la Judicatura Federal, con fundamento

en el párrafo octavo del artículo 100 constitucional, para que lleve a cabo los cursos en su ámbito.

Finalmente, señaló que los temas relacionados con el control de convencionalidad y el fuero militar podrán discutirse cuando se aborden los considerandos correspondientes.

La señora Ministra Luna Ramos precisó que para clarificar el considerando octavo del proyecto precisaría los dos grandes rubros de las obligaciones a cumplir: las concretas de índole administrativo y las que tienen que ver con la emisión de criterios interpretativos, señalando al inicio de los siguientes considerandos a qué rubro se refiere, tomando en cuenta que los considerandos octavo, que trata sobre el control de convencionalidad, y noveno, que alude a la restricción del fuero militar, implican cuestiones interpretativas, y que el considerando décimo se refiere a las cuestiones de carácter administrativo.

Señaló que en el considerando noveno incorporará los párrafos de la sentencia de la Corte Interamericana a que hizo alusión el señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea, reiterando que agregará otro rubro general si algún señor Ministro lo estima conveniente.

En relación con la participación del señor Ministro Valls Hernández, precisó que se refirió a cuestiones que ya fueron votadas, pues en la sesión anterior se decidió que las resoluciones pronunciadas por la Corte Interamericana son

obligatorias para los Estados que figuren como parte en el litigio, por lo que la sentencia en análisis obliga al Estado Mexicano, y que la jurisprudencia resultante de sus demás resoluciones serán orientadoras de las decisiones.

El señor Ministro Aguirre Anguiano estimó que los señores Ministros Zaldívar Lelo de Larrea y Cossío Díaz emitieron observaciones sobre el fondo del asunto, aunque fuera del contexto de la sentencia en análisis, lo que justificará en su momento.

El señor Ministro Aguilar Morales se manifestó en contra del proyecto, del considerando sexto en adelante, pues consideró que no pueden derivarse obligaciones a cargo del Poder Judicial de la Federación de la sentencia de la Corte Interamericana o de su resolución de seguimiento de cumplimiento, ya que toda obligación que no esté dirigida a la legal y justa reparación de las violaciones a los derechos del afectado es contraria, por excesiva, a lo dispuesto por el propio Pacto de San José, específicamente en su artículo 63 que determina los alcances de las sentencias, ya que dichas decisiones derivan de un acuerdo firmado por dos partes en el que debe observarse el principio de reciprocidad, y en ese sentido no podría obligar al Estado Mexicano a someterse incondicionalmente a ella.

Señaló que con motivo de cualquier pacto, convenio o tratado internacional, México no puede perder su soberanía y relegar a la Constitución Federal a un segundo plano, ya

que aceptar resoluciones que van más allá de la forma y términos de los compromisos que adoptó implica correr el riesgo de que se tomen decisiones ajenas o francamente contrarias a las del pueblo de México, que sólo pueden establecerse conforme a la propia Constitución Federal y por los órganos instituidos por ella. No obstante, precisó que si se considera constreñido por la votación mayoritaria sobre la obligatoriedad de la sentencia, solo consideraría pendientes las obligaciones señaladas en la resolución de supervisión de cumplimiento.

El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea, atendiendo a que algunos de los señores Ministros votaron en contra del criterio del proyecto en el sentido de que la jurisprudencia resultante de las resoluciones de la Corte Interamericana, en las que el Estado Mexicano no figuró como parte, será orientadora para las decisiones que deban adoptarse en el orden jurídico interno, sugirió que se entienda la votación de dicha minoría con las reservas necesarias en ese punto.

El señor Ministro Pardo Rebolledo señaló que en el considerando séptimo se da por hecho que existen dos tipos de obligaciones para el Estado Mexicano derivadas de la sentencia, con lo que no está de acuerdo pues solamente derivan para la Suprema Corte de Justicia las obligaciones que se califican como de índole administrativa.

La señora Ministra Luna Ramos señaló que en el considerando a discusión sólo dejaría enunciados los dos

grandes rubros que mencionó, eliminando todo lo demás, para no dar lugar a votaciones divididas.

Sometida a votación la propuesta modificada del proyecto consistente en que en su considerando séptimo se señalen únicamente de manera enunciativa las obligaciones que pueden derivar de la sentencia dictada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso 12.511 *****, se aprobó por mayoría de diez votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, en tanto que es un relatoría, Cossío Díaz, precisando que identifica obligaciones tanto para este Alto Tribunal como para el Consejo de la Judicatura Federal, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, reservándose el derecho para formular voto concurrente, Valls Hernández, con salvedades en una parte del proyecto, Sánchez Cordero de García Villegas, Ortiz Mayagoitia y Presidente Silva Meza. El señor Ministro Aguilar Morales votó en contra del proyecto.

La señora Ministra ponente Luna Ramos expuso una síntesis del considerando octavo “Control de convencionalidad *ex officio*” en cuanto se analiza el contenido del párrafo 339 de la sentencia materia de la consulta, del que se deducen cuatro obligaciones esenciales a cargo de los tribunales nacionales: 1. Someter sus decisiones a la observancia de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; 2. Velar porque los efectos de las disposiciones de la Convención Americana sobre Derechos

Humanos no se vean mermados por la aplicación de leyes contrarias a su objeto y fin; 3. Ejercer un control de convencionalidad oficioso entre las normas internas y la Convención Americana sobre Derechos Humanos en el marco de sus respectivas competencias y de las regulaciones procesales correspondientes y 4. Tener en cuenta la interpretación oficial que el Tribunal Internacional respectivo ha hecho de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Al respecto, en el proyecto se propone que en lo sucesivo se deberá adoptar un criterio con el rubro siguiente: CONVENCIÓN AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS. CORRESPONDE EXCLUSIVAMENTE A LOS TRIBUNALES DE LA FEDERACIÓN EJERCER EL CONTROL DE LA CONVENCIONALIDAD DE LAS LEYES RESPECTO DE ESTE INSTRUMENTO INTERNACIONAL.

El señor Ministro Aguirre Anguiano manifestó estar en contra del proyecto en cuanto a la interpretación de la sentencia de la Corte Interamericana. Se refirió a lo que determina dicha resolución en su capítulo XI, que alude a las reparaciones, destacando que del tema de las reformas a disposiciones legales no pueden extraerse obligaciones al Poder Judicial Federal, pues la afirmación que contiene en el sentido de que la interpretación del artículo 13 de la Constitución Federal debe ser coherente con los principios convencionales y constitucionales de debido proceso y acceso a la justicia, contenidos en el artículo 8.1 de la

Convención Americana y las normas pertinentes de la Constitución Federal, es una recomendación encaminada a la reforma constitucional mas no a que los jueces decidan en uno u otro sentido. Manifestó, además, que la determinación de que el Poder Judicial debe ejercer un control de convencionalidad *ex officio*, y de que en esta tarea debe tener en cuenta no solamente el tratado sino también la interpretación que de éste ha hecho la Corte Interamericana, se refiere a que el Poder Judicial debe seguir estos criterios, pero en cumplimiento de sus leyes, lo que implica un mandato para que se realicen las reformas legislativas correspondientes, específicamente al artículo 57 del Código de Justicia Militar, por considerarlo incompatible con la Convención Americana.

Por otra parte, precisó que la expresión “*ex officio*” no quiere decir “oficiosamente”, sino “por razón de”, considerando excesivo que este Alto Tribunal se arroge obligaciones fuera de contexto, siendo que la Corte Interamericana ya fue activista al dividir indebidamente la representación del Estado Mexicano.

El señor Ministro Cossío Díaz manifestó que los criterios jurisprudenciales que emite la Corte Interamericana de Derechos Humanos son vinculantes en términos de los párrafos segundo y tercero del artículo 1º constitucional. Señaló que el tema central es precisar el alcance de esta vinculación, lo que definirá no sólo el presente asunto, sino cómo será el Poder Judicial en el futuro, a partir de que se

acepte o no el control difuso. Estimó que aceptar la aplicabilidad de los precedentes que emite la Corte Interamericana por todas las autoridades del país puede implicar dos cuestiones: 1) que todas las autoridades del país están obligadas constitucionalmente a desarrollar los derechos humanos en los mismos términos de la Constitución Federal y 2) que todas las autoridades del país están en posibilidad de llevar a cabo un control de la regularidad constitucional.

Precisó que la Suprema Corte de Justicia ha sostenido que el control concentrado atiende a la naturaleza de los órganos –Poder Judicial de la Federación– y a la de los procesos –amparo, acciones de inconstitucionalidad o controversias constitucionales–, y sólo a partir de esa combinación puede llevarse a cabo dicho control; sin embargo, consideró que esta interpretación es restrictiva, además de ser contraria a lo dispuesto por la segunda parte del artículo 133 constitucional, pues éste posibilita a los órganos jurisdiccionales de todo el país para llevar a cabo un control de regularidad, no en el sentido de declarar la invalidez de las normas jurídicas, sino para desaplicarlas cuando sean inconstitucionales.

Planteó, en esta medida, dar integridad al sistema constituido por los artículos 1º, 103, 105 y 133 constitucionales, en el sentido de que, por una parte, todos los jueces del país podrán desaplicar normas contrarias a la Constitución sólo para efectos del caso concreto y sin hacer

una declaración de invalidez sobre las disposiciones, y de que, por otra parte, los órganos del Poder Judicial de la Federación, en controversias constitucionales, acciones de inconstitucionalidad y amparo, pueden declarar la invalidez de las normas en la parte resolutive y no sólo en la considerativa de los fallos, inclusive con efectos generales. En relación con las autoridades del país no judiciales señaló que debían darle la interpretación más favorable al derecho humano a partir de lo que se haya establecido en el sistema interamericano, sin que puedan efectuar un control de regularidad.

Por lo anterior, señaló que no estaría de acuerdo con el proyecto en la parte que refiere a que los únicos que pueden realizar control de regularidad son los órganos jurisdiccionales federales.

El señor Ministro Ortiz Mayagoitia reconoció la importancia del tema para el orden jurídico nacional. Preciso que la reciente reforma al artículo 1º constitucional anuncia que todos los juzgadores federales deben realizar control de constitucionalidad atendiendo también a los tratados internacionales en materia de derechos humanos.

Recordó que el señor Ministro Gudiño Pelayo sostenía que el artículo 135 de la Constitución Federal establece dos principios: 1) el de supremacía constitucional, conforme al cual la Constitución es la norma suprema y contra la Constitución nada y por arriba de la Constitución nadie, y 2)

el de primacía de la Ley Suprema sobre todas las demás normas, es decir, de los tratados internacionales signados por el Presidente de la República y aprobados por el Congreso de la Unión y las leyes generales.

En este sentido, señaló que cuando un juez del orden común se encuentre frente a un conflicto entre una ley ordinaria y la Convención Americana, tiene que aplicar con primacía la disposición del tratado internacional, lo que no implica un acto de control de convencionalidad que derive en la expulsión de la ley del orden jurídico.

Consideró que el hecho de que exclusivamente los órganos del Poder Judicial de la Federación puedan llevar a cabo interpretación constitucional ha traído la consecuencia de alejar a todos los jueces de la República del texto directo de la Constitución Federal, lo que estimó negativo.

Concluyó que la tesis de la primacía posibilita a los jueces de toda la República a realizar interpretación constitucional y cumplir con la obligación de atender a la Convención Interamericana de Derechos Humanos en los casos que sean de su competencia, además de que no contrariaría ni siquiera la tesis que otorga al Poder Judicial de la Federación la facultad exclusiva para realizar interpretación directa de la Constitución, entendiendo este ejercicio como la posibilidad de declarar la inconstitucionalidad de las leyes.

La señora Ministra Sánchez Cordero de García Villegas sostuvo que el nuevo párrafo tercero del artículo 1º constitucional implica plantearse si el control de convencionalidad que establece la sentencia de la Corte Interamericana en contra del Estado Mexicano es concentrado o difuso, siendo importante distinguir entre dicho control y la declaratoria de inconstitucionalidad o de invalidez por contravención a la Norma Fundamental o a un tratado internacional.

Al respecto, consideró que el párrafo tercero del artículo 1º constitucional, al prever que todas las autoridades deberán proteger y garantizar los derechos humanos, conlleva sin duda un control difuso, lo que al interpretarse sistemáticamente con el párrafo segundo del propio artículo 1º constitucional implica una interpretación conforme a la Constitución y a los tratados internacionales; una interpretación de los tratados internacionales conforme a la Convención de Viena, y la aplicación del principio pro persona.

De esta manera, consideró que se actualiza una forma de control de convencionalidad de naturaleza difusa, pues tomando en cuenta la tutela multinivel que determina tanto la Corte Interamericana en el caso ***** vs México y que tiene su origen en el caso ***** y otros vs Chile, así como las recientes reformas constitucionales, cualquier juzgador, sea federal o sea local, tiene el deber de velar por el cumplimiento de los principios contenidos en la

Constitución Federal, en la Convención Americana de Derechos Humanos y en los demás instrumentos internacionales que formen parte del sistema.

Precisó que lo anterior no implica que cualquier autoridad del país o cualquier juzgador pueda expulsar del orden jurídico una norma por estimarla contraria a la Convención, sino que sólo cuenta con la facultad de inaplicar la norma legal; lo que es congruente con la interpretación de los tratados internacionales que establece el párrafo segundo del artículo 1º constitucional, y con la Convención de Viena sobre el derecho de los tratados, que consigna el principio *pacta sunt servanda*, además con el deber de aplicar el principio pro persona para efecto de proteger y garantizar los derechos fundamentales.

Por otro lado, también señaló que, a partir del párrafo tercero del artículo 1º de la Constitución Federal, el Estado debe prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos en los términos que establezca la ley, debiendo ceñirse a lo que la Corte Interamericana establezca de manera interpretativa en relación con los derechos fundamentales contenidos en los tratados internacionales materia de su jurisdicción, siempre y cuando esto represente un mayor beneficio para la persona.

Por lo anterior, manifestó no compartir la aseveración del proyecto en el sentido de que las resoluciones pronunciadas por la Corte Interamericana son obligatorias

para los Estados que figuren como parte en los litigios concretos y que la jurisprudencia resultante de sus demás resoluciones sólo sea orientadora para las decisiones que al interior emita el Estado Mexicano, pues si el párrafo segundo del artículo 1° de la Constitución prevé la interpretación conforme a la Constitución y a los tratados internacionales de derechos humanos, el principio pro persona y además el deber del Estado de prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, es claro que la *ratio decidendi* en los asuntos del conocimiento de la Corte Interamericana constituye un precedente obligatorio para el Estado Mexicano.

Señaló que es de suma importancia distinguir entre las sentencias pronunciadas en contra del Estado Mexicano y las que involucran otros Estados parte, y tomar en cuenta que las resoluciones de la Corte Interamericana establecen la cláusula de no reiteración de la conducta, como una parte de los efectos de la sentencia. Asimismo, estimó que la jurisprudencia de la Corte Interamericana debe tener no sólo un efecto orientador sino obligatorio cuando se trata de dar el alcance más favorable a los derechos.

El señor Ministro Pardo Rebolledo manifestó estar en contra del considerando octavo del proyecto. Precisó que la finalidad de este asunto es identificar si del contenido de la sentencia en cuestión se desprenden obligaciones para la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para cumplir con ellas en consecuencia. Estimó que del párrafo 339 de la

sentencia en cuestión, al establecer que el Poder Judicial debe ejercer un control de convencionalidad *ex officio*, no se desprende una condena para el Estado Mexicano, ni una obligación para la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que conlleve a hacer pronunciamientos genéricos y anticipados sobre temas que no han sido puestos en algún caso concreto, pues se trata de una consideración argumentativa que contribuye a llegar a la conclusión arribada en este caso.

Estimó que los criterios orientadores de la sentencia de la Corte Interamericana deben ser naturalmente tomados en cuenta por la Suprema Corte de Justicia y por todos los jueces del país, por el sólo dictado de la sentencia, sin que aquélla pueda constituirse en un filtro de dicha determinación.

Señaló que el cumplimiento de la Suprema Corte de Justicia a la sentencia en cuestión no implica configurar una tesis, pues el efecto propio de dicha resolución es establecer que todos los jueces del país ejerzan un control de convencionalidad *ex officio*, por lo que la interpretación de los artículos 1º y 133 que se plantea, se plantea con independencia de la resolución de la Corte Interamericana.

Por otro lado, señaló que de asumir como obligación lo que establece el párrafo 339 de la sentencia en cuestión, ello habría que hacerse de manera completa, pues si conforme a éste todos los jueces deben ejercer un control de

convencionalidad *ex officio*, se estaría incumpliendo dicha determinación al establecer que sólo el Poder Judicial de la Federación puede llevar a cabo ese control.

El señor Ministro Presidente Silva Meza decretó un receso a las trece horas y reanudó la sesión a las trece horas con treinta minutos.

El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea manifestó coincidir con los señores Ministros Cossío Díaz, Ortiz Mayagoitia y Sánchez Cordero de García Villegas.

Señaló que debe tomarse en consideración que la obligación de los jueces de ejercer un control de convencionalidad no se originó a partir del caso *******, pues existen otras cuatro condenas al Estado Mexicano que inciden en este tema, originadas de los casos ******* y otros, ******* y otra y ******* y *******.

Precisó que este último asunto es importante ya que debe analizarse dentro de un proceso evolutivo de las resoluciones de la Corte Interamericana, que comenzó con en el asunto ******* y otros vs Chile, y siguió con el Caso Trabajadores Cesados del Congreso (*******y otros) vs. Perú, en el cual se determinó que el control de convencionalidad debe ejercerse *ex officio*, dentro del marco de las competencias respectivas y de las regulaciones procesales correspondientes.

Explicó que en el Caso ***** y ***** vs México, la Corte Interamericana dio un paso más allá al realizar dos importantes precisiones: 1) que cuando el Estado es parte de un tratado internacional, como la Convención Americana, todos los órganos del Estado, incluyendo los jueces, se encuentran sometidos a este tratado, y 2) que la obligación de ejercer el control de convencionalidad es para todos los jueces y para todos los órganos vinculados a la administración de justicia, en todos los niveles, dentro del ámbito de sus competencias. Al respecto, hizo énfasis en que estos pronunciamientos obligan en sus términos al estar contenidos en una sentencia condenatoria en la que el Estado Mexicano figuró como parte.

Consideró que al tenerse la obligación constitucional de interpretar siempre los tratados de la manera más favorable a la persona, la interpretación restrictiva de las obligaciones del Poder Judicial de la Federación, como si fuera ajeno al Estado Mexicano, no es congruente con el artículo 1º de la Constitución. Estimó, en este sentido, que las sentencias condenatorias al Estado Mexicano son completamente acordes al nuevo marco constitucional.

Incluso, sostuvo que este mismo criterio tendría vigencia antes de la reforma constitucional de diez de junio pasado, por lo que a partir de ella no existe duda de que la Constitución y los tratados internacionales en materia de derechos humanos son un parámetro de validez de todas las

normas jurídicas del sistema jurídico mexicano, incluyendo las normas de carácter general.

Respecto de cómo se ejercerá el control difuso, señaló que es inherente a la función de los jueces locales preferir la Constitución Federal y a los tratados internacionales frente a lo que establezcan sus constituciones y sus leyes, conforme al artículo 133 constitucional, pues resulta lógico que cuando tienen ante sí una norma que contradice a otra de grado superior, deben aplicar esta última.

Estimó que el control difuso no viene a distorsionar el sistema jurídico, pues lo que en realidad hizo fue entender que el Poder Judicial de la Federación, a través del juicio de amparo, tiene el monopolio de la interpretación constitucional, siendo que existen otros sistemas jurídicos, que con base en una disposición casi idéntica al artículo 133 de la Constitución Federal han desarrollado desde hace mucho tiempo dicho control.

Además, consideró que si el parámetro de validez constitucional de todas las normas jurídicas y actos concretos de autoridad, por mandato el artículo 1º de la propia Constitución, son todos los tratados internacionales en materia de derechos humanos, resulta lógico que el control difuso es acorde con el espíritu y la letra de la Constitución, pero no con la jurisprudencia que debe abandonarse, la que no tuvo mayor justificación técnica y quizás sí de tipo político.

Precisó que el control difuso debe realizarse sin declarar la inconstitucionalidad de las normas, sino desaplicando en el caso concreto aquella que sea contraria a la Constitución o a los tratados internacionales. Señaló que de no posibilitar lo anterior, los jueces seguirían obligados a aplicar normas generales, en ocasiones abiertamente inconstitucionales, cuando este problema podría solucionarse sin la intervención del Poder Judicial de la Federación.

Señaló que existen tres diversas formas de llevar a cabo el control de convencionalidad. En primer lugar, el que podrá llevar a cabo el Poder Judicial de la Federación, como órgano de control constitucional, a través del amparo, de las acciones de inconstitucionalidad, de las controversias constitucionales y de los medios de impugnación en materia político electoral. En segundo lugar, el que podrá realizar el Poder Judicial de la Federación en aquellos asuntos en los que cumple una función de legalidad, así como todos los órganos jurisdiccionales del país. En tercer lugar, y por último, el que pueden efectuar todas las autoridades del país al cumplir el deber de proteger, desarrollar y garantizar los derechos humanos, sin que puedan desaplicar las normas, aunque sí tendrían que interpretar el sistema jurídico a la luz de estos derechos.

Precisó que si de lo que se trata es de aplicar un derecho humano establecido en un tratado internacional, lo lógico es que se interprete de conformidad con los criterios

del órgano autorizado en el campo del derecho internacional de los derechos humanos. Finalmente, señalo que con la postura que propone se logrará que la Suprema Corte de Justicia ponga por encima de todo los derechos humanos protegidos por la Constitución y por los tratados internacionales.

El señor Ministro Valls Hernández señaló coincidir con lo expresado por los señores Ministros Sánchez Cordero de García Villegas, Ortiz Mayagoitia, Cossío Díaz y Zaldívar Lelo de Larrea. Dio lectura a lo previsto en el párrafo 339 de la sentencia en cuestión, así como a los párrafos segundo y tercero del artículo 1º constitucional, señalando que todos los jueces que interpreten normas relativas a derechos humanos deberán hacerlo de conformidad con la Constitución y con los tratados internacionales de la materia, favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia, lo que implica, incluso, atender a la interpretación que sobre ellos emitan los órganos especializados, como la Corte Interamericana.

El señor Ministro Aguirre Anguiano estimó que se están emitiendo pronunciamientos como si la Suprema Corte de Justicia representara la expresión de voluntad del Estado Mexicano, siendo que el único que puede representarla es el titular del Ejecutivo, considerando que esta situación se originó debido a que la Corte Interamericana de Derechos Humanos dividió las obligaciones reparatorias entre los Poderes del Estado Mexicano.

Por ello, señaló que el Pleno debe ocuparse de la sentencia en cuestión en cuanto refiera al Poder Judicial y no en cuanto hable de las obligaciones del Estado.

Señaló que la resolución del presente asunto no conlleva el ejercicio de una atribución jurisdiccional ya que no se está juzgando a nadie a partir de un segmento de la resolución de la Corte Interamericana, lo que consideró importante tener en cuenta como telón de fondo de la discusión. Además, señaló que la determinación de dicho tribunal internacional en el sentido de que los jueces nacionales deben tener en cuenta no solamente el tratado, sino también la interpretación que de éste hace la Corte Interamericana, no toma en cuenta un sistema integrado por treinta y dos entidades federativas sino por una sola entidad, considerando que sus jueces no son expertos en el derecho de todos los países sometidos a su jurisdicción.

Precisó que cuando la Corte Interamericana se refiere al control de convencionalidad *ex officio* por todas las autoridades, es en la medida en que esa vocación se siga de su oficio y no aludió a las que nada tengan que ver por razón de su estructura orgánica.

Reiteró que el segmento de la sentencia en cuestión, de donde se obtiene la obligación para el Poder Judicial de aplicar el control de convencionalidad, se refiere solamente a reformas constitucionales y legales, por lo que constituyen argumentaciones que tienen el único fin de que se cumpla

con esas modificaciones, por lo que se está realizando una extrapolación inconveniente, pues sin estar frente a un caso concreto se efectúa un gran activismo administrativo a propósito de la reforma constitucional de diez de junio pasado. Además, estimó que el párrafo tercero del artículo 1º constitucional no otorga facultades a todas las autoridades, al establecer que la atribución que consigna se hace en el ámbito de las respectivas competencias.

Señaló que la tesis del control concentrado es correcta desde un punto de vista de la interpretación constitucional, sin que se tenga alguna consideración sobre la dimensión histórica del beneficio o del perjuicio ocasionado por dicha interpretación.

La señora Ministra ponente Luna Ramos precisó que el párrafo 339 de la sentencia en cuestión contiene un criterio orientador siendo que no obliga a cumplir con ello en su parte condenatoria. Consideró que si se desea adoptar la tesis del control difuso de la constitucionalidad, deben abandonarse las tesis de rubros: “CONTROL DIFUSO DE LA CONSTITUCIONALIDAD DE NORMAS GENERALES. NO LO AUTORIZA EL ARTÍCULO 133 DE LA CONSTITUCIÓN” y “CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA CARECE DE COMPETENCIA PARA PRONUNCIARSE SOBRE LOS VICIOS DE CONSTITUCIONALIDAD QUE EN LA DEMANDA

RESPECTIVA SE ATRIBUYAN A UNA REGLA GENERAL ADMINISTRATIVA.”

Consideró que un juez ordinario no tiene competencia para declarar la inaplicación de un precepto al ser éste contrario a la Constitución, ya que eso es una facultad exclusiva del Poder Judicial Federal, y asumir lo contrario turbaría el sistema jurídico.

Por otra parte, señaló que no debe prescindirse de que las autoridades tienen competencia específica y que los precedentes de otras cortes constitucionales pueden traerse al caso sólo en la medida en que aludan a sistemas jurídicos similares, ya que no puede pensarse que en un sistema federal pueda regir un control constitucional difuso de manera espontánea. Además, estimó necesario tomar en cuenta que el artículo 1º constitucional, tercer párrafo, establece la expresión “en el ámbito de sus competencias” siendo que ni los jueces ordinarios ni los jueces de Distrito al resolver un juicio ordinario federal, la tienen para inaplicar leyes.

El señor Ministro Presidente Silva Meza estimó conveniente no interrumpir la secuencia de la discusión del presente asunto, considerando que implica definir el alcance de la jurisdicción nacional y que la reciente reforma constitucional en materia de derechos humanos parece traer un nuevo paradigma de control constitucional.

Hizo énfasis en que falta por aprobarse considerandos que envuelven importantes pronunciamientos, y que pudieran implicar, incluso, el abandono de criterios del Pleno. Por estas razones, propuso posponer la discusión del asunto que está listado para revisarse el lunes próximo, lo que fue aprobado por unanimidad de once votos.

Asimismo, en orden de tener claridad en el registro de las votaciones, propuso que se ratificaran para considerarlas como definitivas, lo que también se aprobó por unanimidad de once votos.

Por otro lado, señaló que la Suprema Corte de Justicia recibió una invitación integral del Tribunal Constitucional de Indonesia para participar con una ponencia en su aniversario, y que el Pleno decidió por unanimidad de votos que acudiera la señora Ministra Luna Ramos en su representación.

La señora Ministra Luna Ramos manifestó que el señor Ministro Cossío Díaz se ofreció a hacerse cargo del asunto en su ausencia, y por unanimidad de once votos se aprobó que fuera dicho señor Ministro quien continuara como ponente.

El señor Ministro Presidente Silva Meza declaró que el asunto y los demás continuarían en lista, convocó a los señores Ministros para la Sesión Pública Ordinaria que se celebrará el lunes once de julio del año en curso, a partir de

Sesión Pública Núm. 76

Jueves 7 de julio de 2011

las once horas y levantó esta sesión a las catorce horas con quince minutos.

Firman esta acta el señor Ministro Presidente Juan N. Silva Meza, y el licenciado Rafael Coello Cetina, secretario general de acuerdos, que da fe.