

S E S I Ó N P Ú B L I C A NÚM. 88
O R D I N A R I A
LUNES 2 DE SEPTIEMBRE DE 2013

En la ciudad de México, Distrito Federal, siendo las trece horas del lunes dos de septiembre de dos mil trece, 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, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, 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 Alberto Pérez Dayán.

A continuación, el señor Ministro Presidente Silva Meza abrió la sesión y el secretario general de acuerdos dio cuenta de lo siguiente:

I. APROBACIÓN DE ACTA

Proyecto de acta de la sesión pública número ochenta y siete, ordinaria, celebrada el jueves veintinueve de agosto de dos mil trece.

Por unanimidad de once votos el Tribunal Pleno aprobó dicho proyecto.

II. VISTA Y RESOLUCIÓN DE ASUNTOS

Asuntos de la Lista Oficial para la Sesión Pública Ordinaria del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para el dos de septiembre de dos mil trece:

II. 1. 293/2011

Contradicción de tesis 293/2011, suscitada entre el Primer Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y de Trabajo del Décimo Primer Circuito, y el Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, al resolver, respectivamente, el amparo directo 1060/2008 y los amparos directos 344/2008 y 623/2008. En el proyecto formulado por el señor Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea se propuso: *“PRIMERO. Sí existe contradicción de tesis entre las sustentadas por el Primer Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y de Trabajo del Décimo Primer Circuito y el Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, en términos del considerando Cuarto de esta resolución. SEGUNDO. Deben prevalecer con carácter de jurisprudencia, los criterios sustentados por este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los términos precisados en el último considerando de esta resolución. TERCERO. Dese publicidad a las tesis jurisprudenciales que se sustentan en la presente resolución, en términos del artículo 195 de la Ley de Amparo”*. Los rubros de las tesis a que se refiere el punto resolutivo Segundo son los siguientes: *“DERECHOS HUMANOS CONTENIDOS EN LA CONSTITUCIÓN Y EN LOS TRATADOS INTERNACIONALES CONSTITUYEN EL PARÁMETRO DE CONTROL DE REGULARIDAD CONSTITUCIONAL”* y *“JURISPRUDENCIA EMITIDA POR LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. ES VINCULANTE PARA LOS JUECES*

MEXICANOS SIEMPRE QUE SEA MÁS FAVORABLE A LA PERSONA”.

El señor Ministro Presidente Silva Meza abrió de nueva cuenta el análisis del citado asunto y resaltó su importancia en torno a las reformas constitucionales en materia de derechos humanos y de amparo. Destacó la amplitud e información de las intervenciones que en relación con los temas discutidos han formulados los Ministros y felicitó al ponente por la claridad del proyecto.

A continuación, precisó que el tema de este asunto consiste en determinar la posición constitucional de los tratados internacionales en materia de derechos humanos, a partir de la reforma y alcance del artículo 1º constitucional, indicando que respecto de lo anterior se involucran los temas relativos a las restricciones constitucionales y a la vinculatoriedad de la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Se manifestó de acuerdo con la propuesta original del proyecto, al considerar que la citada reforma puso en el centro de la actividad del Estado y de todas las autoridades a los derechos humanos de las personas, por haber establecido el principio pro persona, que permite armonizar las normas nacionales y las internacionales en materia de derechos humanos, para brindar la pretensión del artículo 1º constitucional, es decir, la máxima protección de los derechos humanos.

Apuntó que el cambio no fue sólo de forma, sino eminentemente de fondo, ya que el catálogo de derechos humanos se ha ampliado y que, al hacerlo, ahora existen más derechos sustantivos reconocidos en el país, puesto que la disposición constitucional no hace distinciones entre los derechos humanos constitucionales y los que provienen de fuente internacional.

Puntualizó que la diferencia entre fuentes implica sólo una disconformidad entre la expresión textual de estos derechos, que no debe confundirse con los alcances necesariamente más amplios que los que derivan de una mera lectura literal. Así, señaló que los derechos humanos pueden tener como fuentes primordialmente la propia Constitución, y que para ampliar la cobertura constitucional se han integrado al catálogo de derechos los previstos en los tratados internacionales, dando un nuevo sentido al régimen constitucional. Por ende, refirió que la Constitución es la integración de los principios y valores que se expresan mediante el texto escrito, que se desdoblan en significados no necesariamente literales.

Ilustró que en México, como en todo régimen constitucional, ese conjunto de derechos, valores y principios producen instituciones, procedimientos, sentencias, jurisprudencia, actos administrativos y legislativos derivados del desarrollo de la supremacía constitucional y, en ese sentido, indicó que la función que cumplen los tratados internacionales en materia de derechos humanos ratificados

por el Estado mexicano es la de complementar, no sólo el catálogo de derechos humanos que reconoce y establece nuestro texto constitucional, sino también el conjunto de principios y valores que integran a la Constitución en sentido amplio.

Consideró que, en materia de derechos humanos, los tratados internacionales gozan de supremacía constitucional y se encuentran a la par de la Constitución, entendido esto en sentido amplio para mejorarla, sin que, por esto, pierda supremacía frente a dichas normas, ya que, por el contrario, fortalece sus principios, sus valores e instituciones.

Afirmó que el Poder Revisor de la Constitución no consideró necesario modificar el artículo 133 de la Norma Fundamental porque no se encuentran frente a un problema de jerarquía, sino de armonización de las distintas normas que regulan los derechos humanos y el principio pro persona.

Por último, señaló que, con independencia de la fuente, es la propia norma fundamental la que fija un parámetro de control y una directriz para la mayor eficacia de la protección de los derechos humanos que favorecerán a las personas para proteger mejor sus derechos y libertades, indicando que esto constituye un cambio de paradigma.

El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea propuso, en un esfuerzo de construir una opinión consensuada del Tribunal Pleno, una modificación del proyecto tratando de

recoger, en el tema de las restricciones, la opinión mayoritaria de este Tribunal Pleno.

Sostuvo que cualquier limitación o modalidad a los derechos humanos debe analizarse caso por caso, y que debe realizarse un test de ponderación, de razonabilidad y de proporcionalidad, en el cual se tome en cuenta el principio pro persona y la cláusula de interpretación conforme, así como los principios de universalidad, indivisibilidad, interdependencia y progresividad que establece la Constitución, y los tratados internacionales y las resoluciones de la Corte Interamericana, para armonizar dichos límites y restricciones a la luz de la interpretación del artículo 1° constitucional, recordando el criterio que adoptó al resolverse las acciones de inconstitucionalidad 74/2008 y 75/2008, 48/2009, 19/2011, 20/2011, 31/2011, 22/2011, 20/2012 y 40/2012, en cuanto a que las limitaciones y atribuciones de los órganos del Estado tienen que ser interpretadas y ponderadas a la luz de los principios citados anteriormente.

Manifestó que los derechos humanos no son absolutos, que puede haber limitaciones o modalidades a ellos, pero que éstas no se aplican de manera automática, sino que se requiere hacer una ponderación dando preferencia al principio pro persona. En relación con el argumento relativo al artículo 29 constitucional, aludió que los derechos solamente pueden restringirse y suspenderse en los términos que marca la Constitución, pero que el

artículo mencionado solamente aplicaría a través de un procedimiento extraordinario y excepcional, en casos profundamente graves, haciendo referencia a los derechos que de acuerdo con el precepto citado no pueden suspenderse ni restringirse.

Llamó la atención respecto de que existen derechos contenidos en tratados y no en la Constitución, como los relativos a la personalidad jurídica y al nombre y a la niñez, que se encuentran desarrollados en la Convención de los Derechos del Niño; la libertad de conciencia y la prohibición de desaparición forzada, indicando que, por ende, los derechos de índole internacional son derecho positivo mexicano e, incluso, algunos de ellos son tan importantes que no pueden suspenderse en su ejercicio.

Además, precisó que hay ocasiones en que el límite o modalidad al derecho humano no está en la Constitución, sino en los derechos humanos de fuente internacional. Como ejemplo, citó el artículo 6° constitucional, que establece la libertad de expresión y como límites a éste la moral, la vida privada o derechos de tercero, la provocación de algún delito o la perturbación del orden público, frente al artículo 13 de la Convención Americana, que prohíbe la propaganda a favor de la guerra y la apología del odio nacional, racial o religioso. Refirió también los artículos 6° y 7° constitucionales, los cuales no permiten la censura previa, en contraste con el enunciado artículo 13 que prevé, como una excepción a la prohibición de censura previa, proteger la moral de la

infancia y la adolescencia, indicando que el intérprete deberá precisar los alcances de cada una de las prohibiciones, sin que por ello se afecte la supremacía constitucional

Finalmente, anunció que, en busca de coadyuvar a que se refleje la opinión mayoritaria, en la propuesta modificada del proyecto realizó una conciliación de las dos posturas manifestadas por los Ministros, respecto de la prevalencia de las restricciones constitucionales y la jerarquía constitucional de los tratados en materia de derechos humanos, indicando que respecto de esta postura, emitirá un voto concurrente.

El señor Ministro Cossío Díaz manifestó que no participa de la propuesta modificada del proyecto, tanto por lo que respecta a la primera tesis como a la segunda que plantea, por razones de congruencia.

Consideró que resulta un camino plausible la construcción de consensos en el Tribunal Pleno, pero que existen temas, como el presente, en relación con los cuales no es posible ceder una posición personal. Recordó que en la sesión anterior apuntó que la reforma de junio de dos mil once cambió la esencia y la raíz de la Constitución Federal, indicando que con independencia de que el Órgano Reformador lo haya o no entendido cabalmente, insertó en esa Norma Fundamental una carga de extraordinaria importancia en términos del principio pro persona y de la protección a los derechos humanos.

Consideró que existe una contradicción lógica en la primera tesis propuesta, pues se sostiene, por un lado, que con independencia de su fuente los derechos constitucionales y a los derechos convencionales no se relacionan en términos jerárquicos, pero que se estará a lo que indica la norma constitucional respecto de las restricciones expresas que establece a su ejercicio. Así, señaló que si se deberá estar a lo que indica la norma constitucional cuando ésta prevea una restricción expresa al ejercicio de los derechos humanos, el criterio a partir del cual se produce esta prevalencia no puede ser otro que el de jerarquía.

Precisó que ninguno de los señores Ministros está en contra de establecer un método para resolver los casos en que los derechos colisionen, lo cual, señaló, constituye, uno de los problemas históricos del constitucionalismo, indicando que en el presente asunto, a pesar de que no se presenta este problema, se plantea una regla general de carácter hermenéutico, en el sentido de que el derecho convencional debe subordinarse en todos los casos ante una restricción constitucional expresa, siendo que esta situación debe resolverse en cada caso concreto.

Por otro lado, indicó que tampoco está de acuerdo con el criterio enunciado en la segunda tesis pues, en congruencia con lo sustentado en la primera, debe corregirse su rubro para que indique que la jurisprudencia emitida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos es vinculante

para los jueces mexicanos siempre que sea más favorable a la persona, y salvo en aquellos casos en que se contraponga a una restricción constitucional expresa.

Finalmente, señaló que la posición que se adopta en el proyecto modificado constituye una regresión respecto a lo resuelto en el expediente varios 912/2010, y en la acción de inconstitucionalidad 155/2007, en los que no se introdujo el criterio sobre la prevalencia de las restricciones constitucionales respecto de las normas convencionales, sin que encuentre una justificación al respecto.

El señor Ministro Valls Hernández recordó haber manifestado coincidir con la propuesta esencial del proyecto en cuanto a que el problema no es de jerarquía normativa sino de aplicación, a partir de la reforma del año dos mil once al artículo 1º constitucional, conforme a la cual es precisamente la Constitución la que articula el orden jurídico interno e internacional, de manera que tanto los derechos humanos reconocidos constitucionalmente, como los previstos en los tratados internacionales, están en el mismo nivel de reconocimiento y de protección, pues la propia Norma Fundamental establece que las normas en materia de derechos humanos se interpretarán conforme a ambos instrumentos jurídicos, favoreciendo la protección más amplia a las personas.

En esa medida, indicó que el hecho de que se admita que no que se está ante un problema de jerarquía, sino de aplicación de norma constitucional o de tratado internacional,

no significa que en caso de aplicar la norma convencional ello implique que ésta se encuentra por encima de la Constitución Federal. Asimismo, señaló que tal articulación normativa necesariamente comprende lo dispuesto en la parte final del párrafo primero del artículo 1º constitucional, pues se está ante reglas que contiene la propia Norma Fundamental, que deben leerse armónicamente, ya que, finalmente, los párrafos primero y segundo de dicho precepto son construcción del Poder Reformador y no se excluyen entre sí.

Por tanto, manifestó compartir la propuesta modificada del proyecto, en el sentido de tomar en cuenta lo relativo a las restricciones que establezca expresamente la Constitución Federal, pues es esta norma la que articula el sistema, lo que sugiere que se desarrolle en el engrose y no sólo se adicione en la tesis correspondiente. Al efecto, consideró que es un hecho que en cada caso concreto el Juez constitucional debe realizar su función de intérprete de la Norma Fundamental, y que tratándose de las normas en materia de derechos humanos, su parámetro de control deben ser tanto los derechos reconocidos en la Constitución, como en los tratados internacionales, debiendo atenderse a la facultad de los Estados para prever en sus Constituciones los supuestos de restricción o de suspensión de derechos y garantías, partiendo del carácter excepcional de determinadas situaciones, como ocurre, por ejemplo, con la medida del arraigo en casos de delincuencia organizada, o bien, las prohibiciones o limitantes en materia de propaganda

electoral o de campañas electorales, a fin de lograr la equidad en la contienda, pues solamente de esta manera se estará reconociendo a la Constitución como el instrumento normativo que articula el orden jurídico internacional; sin menoscabo de que cuando en la Constitución haya una restricción expresa al ejercicio de los derechos humanos se deberá estar a dicha norma.

Estimó conveniente precisar que lo anterior no significa que en un caso concreto tales restricciones o limitaciones constitucionales no puedan ser objeto de interpretación alguna, como se hizo, por ejemplo, al resolver la diversa contradicción de tesis 6/2008-PL, en la que el Pleno llevó a cabo la interpretación sobre las limitantes al derecho a votar, contenidas en el artículo 35 constitucional.

El señor Ministro Franco González Salas indicó estar de acuerdo con la propuesta modificada del proyecto, reconociendo la iniciativa de acercar a un punto de coincidencia un criterio tan importante, que servirá de marco referencial.

Precisó que con motivo de la variabilidad de las situaciones fácticas, caso por caso el Pleno logrará sentar criterios de la mejor manera posible, señalando que está de acuerdo con la propuesta porque recoge esencialmente lo que ha suscrito, pero que se separa de algunas consideraciones de las que se ocupará en un voto concurrente. De esta forma, refirió que en el Congreso de la Unión se verificaron procesos sumamente complicados de

discusión, al existir un número considerable de iniciativas y dictámenes que transitaron por ambas Cámaras, indicando que en relación con las restricciones y suspensiones constitucionales a los derechos humanos no se desprende en dichos procesos una vinculación entre los artículos 1º y 29 constitucionales.

El señor Ministro Aguilar Morales también manifestó estar de acuerdo con la propuesta modificada del proyecto, en tanto que recoge una gran cantidad y diversidad de lecturas que se han realizado en torno al texto constitucional y su relación con los tratados internacionales, que conciertan en lo sustantivo.

Precisó mantener una lectura distinta respecto de la integración de las normas de derechos humanos a la Constitución Federal, sin desconocerles su importancia así como la necesidad de interpretarlas y tomarlas en consideración, señalando que realizaría las aclaraciones pertinentes en un voto concurrente.

El señor Ministro Pardo Rebolledo señaló estar, en términos generales, de conformidad con el proyecto modificado, habiéndose aceptado que los derechos humanos reconocidos en la Constitución Federal y en los tratados internacionales constituyen el parámetro de regularidad, el cual deberá atender las restricciones constitucionales expresas; no obstante, indicó que existen varias partes del proyecto, en donde se aborda el parámetro

de regularidad, y cómo opera el principio pro persona, en las que es necesario hacer referencia a esta salvedad.

Señaló que una vez que se apruebe el engrose analizará la posibilidad de realizar un voto concurrente, sugiriendo, finalmente, no hacer referencia al precedente relativo a la acción de inconstitucionalidad 155/2007, porque en éste el Tribunal Pleno arribó a un criterio diverso al que ahora se sostiene.

El señor Ministro Presidente Silva Meza convocó a los señores Ministros para la Sesión Pública Ordinaria que se celebrará mañana, martes tres de septiembre de dos mil trece, a partir de las once horas, y levantó la sesión a las catorce horas.

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