

S E S I Ó N P Ú B L I C A NÚM. 91
O R D I N A R I A
LUNES 9 DE SEPTIEMBRE DE 2013

En la ciudad de México, Distrito Federal, siendo las once horas con cuarenta minutos del lunes nueve 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 noventa, ordinaria, celebrada el jueves cinco de septiembre 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 lunes nueve de septiembre de dos mil trece:

I. 21/2011

Contradicción de tesis 21/2011, entre las sustentadas por la Primera y la Segunda Salas de este Alto Tribunal, al resolver los amparos directos en revisión 2336/2010 y 1169/2008, respectivamente. En el proyecto formulado por el señor Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena se propuso: *“PRIMERO. Sí existe la contradicción de tesis denunciada. 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 la tesis jurisprudencial que se sustenta en la presente resolución, en términos de los artículos 219 y 220 de la Ley de Amparo”*. Los rubros de las tesis a que se refiere el punto resolutivo segundo son los siguientes: *“DERECHOS HUMANOS. EL ARTÍCULO 1º CONSTITUCIONAL EXIGE UNA INTERRELACIÓN SUBSTANTIVA DE LOS CONTENIDOS CONSTITUCIONALES Y DE LOS TRATADOS INTERNACIONALES PARA EFECTOS DE RECONOCER Y, POR TANTO, DE RESPETAR, PROTEGER, PROMOVER Y SALVAGUARDAR LOS DERECHOS HUMANOS”* y *“CUESTIÓN CONSTITUCIONAL. PARA EFECTOS DE LA PROCEDENCIA DEL RECURSO DE REVISIÓN EN AMPARO DIRECTO, SE SURTE CUANDO SU MATERIA VERSA SOBRE LA COLISIÓN ENTRE UNA LEY SECUNDARIA Y UN TRATADO INERNACIONAL Y SE ADVIERTA PRIMA FACIE QUE EXISTE UN DERECHO HUMANO EN JUEGO”*.

El señor Ministro Presidente Silva Meza abrió de nueva cuenta el debate en torno a esta contradicción, a partir de la propuesta modificada, con las adecuaciones realizadas por el Ministro ponente a partir de lo resuelto en la contradicción de tesis 293/2011.

El señor Ministro Cossío Díaz se manifestó en contra del proyecto. Señaló que la tesis identificada con el rubro: *“CUESTIÓN CONSTITUCIONAL. PARA EFECTOS DE LA PROCEDENCIA DEL RECURSO DE REVISIÓN EN AMPARO DIRECTO, SE SURTE CUANDO SU MATERIA VERSA SOBRE LA COLISIÓN ENTRE UNA LEY SECUNDARIA Y UN TRATADO INTERNACIONAL Y SE ADVIERTA PRIMA FACIE QUE EXISTE UN DERECHO HUMANO EN JUEGO”* introduce una distinción que no contiene el artículo 1º de la Constitución Federal; al respecto, argumentó que este artículo establece una posición de jerarquía superior, sin diferencia alguna e independientemente de las restricciones o limitaciones que pudiera haber en la Constitución, en favor de los derechos constitucionales y todos los contenidos en cualquier tratado celebrado por el Estado Mexicano, y no sólo en aquellos instrumentos internacionales de esta materia específica, pues el juez constitucional debe corroborar, en todo caso, si en un tratado se encuentra reconocido un derecho humano, aun cuando, en principio, pueda no tener una vocación de derechos humanos.

Consideró que la apreciación *prima facie* de que existe un derecho humano en juego, como requisito de procedencia del recurso de revisión en amparo directo, desvirtúa la reforma que se verificó en la materia. En este sentido, señaló que el artículo 76, fracción VI, de la nueva Ley de Amparo, establece una suplencia para efecto de determinar si se cometieron o no violaciones graves a la persona, de manera que debe admitirse el recurso cuando se planteó la violación a un derecho humano que, a juicio de la persona, esté contenido en cualquiera de los tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano.

Mencionó que en el voto concurrente que formuló con la señora Ministra Sánchez Cordero, en relación con la resolución del amparo directo en revisión 1850/2004, precisó que el planteamiento de la violación de un tratado internacional implicaba un tema de constitucionalidad que debía analizarse a la luz de lo dispuesto por el artículo 133 de la Constitución Federal. Por ende, sostuvo que estaría de acuerdo con el proyecto en que existe un problema de constitucionalidad directa cuando se plantea la violación de un derecho humano de fuente convencional respecto de cualquier norma o acto en el orden jurídico mexicano, pero que disiente de que, cuando se alude a la violación a un tratado internacional que no corresponda a la materia de derechos humanos, esto sea un problema de legalidad, pues estima que en realidad se trata de un tema de constitucionalidad indirecta, en términos del artículo 133 de la Constitución Federal.

Por estas razones, y tomando en cuenta que la tesis propuesta por el proyecto es una unidad indivisible, indicó que votará en contra del proyecto, puntualizando que las reformas constitucionales en materia de derechos humanos y juicio de amparo constituyen un cambio radical en la forma de entender el orden jurídico, con independencia de lo que disponga la fracción VIII del artículo 107 de la Constitución Federal.

La señora Ministra Luna Ramos después de precisar en qué términos se encuentra la fracción IX del artículo 107 constitucional, después de la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el diecinueve de julio de dos mil trece, destacó que en ésta no se estableció que la procedencia del recurso de revisión en el juicio de amparo directo debe tomar en cuenta los problemas establecidos en los tratados internacionales, pues continuó refiriéndose a los mismos requisitos que se habían planteado con anterioridad. Una vez que precisó los requisitos mencionados, explicó que éstos se deben a que el recurso respectivo se promueve ante un juicio de amparo en el que se establece la posibilidad de recurrir la sentencia en situaciones extraordinarias, y que el artículo 81 de la nueva Ley de Amparo tiene un problema de redacción, que vuelve dos hipótesis de procedencia en una sola, en cuanto señala que el recurso de revisión procede en amparo directo, en contra de las sentencias que resuelvan “sobre la constitucionalidad de normas generales que establezcan la interpretación directa de un precepto de la Constitución Política de los

Estados Unidos Mexicanos o de los derechos humanos establecidos en los tratados internacionales”, en tanto que las normas generales no interpretan la Constitución Federal, sino que lo hacen los órganos jurisdiccionales.

Remembró que, a partir de la discusión de la contradicción de tesis 293/2011, se determinó que los derechos humanos forman un catálogo establecido en la Constitución y en los tratados internacionales y que, por tanto, se reconoció que un problema de derechos humanos en un tratado internacional equivale a un problema de constitucionalidad, indicando que, en consecuencia, convencionalidad debe entenderse como constitucionalidad, por lo que esta inteligencia debe darse a los dos requisitos que se establecen en el artículo 107, fracción IX, de la Constitución Federal, de manera que el recurso de revisión en amparo directo proceda contra sentencias que resuelvan un problema de constitucionalidad o convencionalidad de normas generales, o que establezcan la interpretación directa de una disposición constitucional o convencional.

Indicó apartarse de estos razonamientos, pues se desprenden de un criterio mayoritario adoptado en la contradicción de tesis 293/2011, con el cual no está de acuerdo. Por otra parte, destacó que la tesis propuesta en el proyecto sí toma en cuenta la obligación de verificar que se cumplan los requisitos técnicos de procedencia del recurso de revisión en amparo directo, lo cual estimó importante pues no debe entenderse que procede el recurso en

mención cuando se aduzca simplemente la existencia de tratados internacionales aplicables, es decir, de manera indiscriminada.

El señor Ministro Pérez Dayán recordó que la tesis que interpretaba el artículo 1° constitucional había sido retirada, pero que, al hacerlo, entendía que también debían retirarse todas aquellas cuestiones que le daban soporte para ajustarlas al punto de contradicción en el presente caso. Aclaró que, como el Tribunal Pleno resolvió en el asunto anterior que los derechos humanos reconocidos por los tratados tienen el nivel de la propia Constitución, resulta evidente que la colisión entre un tratado internacional referido a los derechos humanos y una ley, será un tema de constitucionalidad.

Indicó que los párrafos cincuenta y tres, cincuenta y cuatro, cincuenta y cinco, cincuenta y seis, cincuenta y siete y ochenta y dos del proyecto son contrarios a lo resuelto por el Tribunal Pleno en la contradicción 293/2011, apuntando que la resolución que se tome repercutirá de forma importante no sólo en la revisión en amparo directo, sino en la del amparo indirecto, pues estimó que la solución que establece un Juez de Distrito en una colisión entre un tratado y una ley, es un tema de gran alcance que justificaría la competencia del Tribunal Pleno.

Reiteró que es necesario analizar el contenido de los párrafos a que hizo referencia, en virtud de que a partir de que se comprende que los tratados internacionales que

reconocen derechos humanos están a nivel de la Constitución, es posible determinar el alcance de la expresión “cuestión de constitucionalidad”, que justificará la intervención de la Suprema Corte para conocer de este tipo de asuntos. Finalmente, recordó que en caso de fricción entre los derechos humanos reconocidos en los tratados y la Constitución Federal, ésta debe prevalecer por vía de deferencia.

El señor Ministro Aguilar Morales indicó que al resolverse la contradicción de tesis 293/2011 votó con reservas en relación con el planteamiento sobre la igualdad jerárquica entre los derechos humanos contenidos en un tratado internacional y los previstos en la norma constitucional, recordando que aquéllos constituyen únicamente referentes de interpretación y parámetros de análisis para obtener la mejor protección de las personas ante la posible violación a sus derechos.

Señaló que no se encuentra de acuerdo con la forma en que el proyecto retoma lo fallado en la contradicción de tesis 293/2011 para determinar cuándo se está ante una cuestión propiamente constitucional para efectos de la procedencia del recurso de revisión en el juicio de amparo directo, en términos del artículo 107 de la Constitución Federal, en concreto, por lo que se refiere al párrafo ochenta y cinco, en cuanto determina “que la materia del recurso busca proteger derechos humanos reconocidos en la Constitución Federal”.

En este sentido, indicó que el recurso de revisión en amparo directo tiene como propósito fundamental revisar la constitucionalidad de una norma general y no proteger derechos humanos, porque, de lo contrario, se extendería el alcance de la procedencia del recurso, bastando para ello la sola afirmación de que se viola un derecho humano, aun cuando en el caso no se impugne una norma general.

Expresó que tenía noticia de que en la Primera Sala se aprobó una tesis según la cual en el amparo directo en revisión es posible impugnar la propia Ley de Amparo, lo cual, estimó, abre otra posibilidad para la procedencia del citado recurso, a reserva de estudiar si en efecto se trata o no de una norma que pudiera resultar inconstitucional, y sólo para efectos de la procedencia, indicando que debe meditarse sobre si en todos los casos bastará con que se impugne una norma de dicha Ley, para que se abra la puerta en el recurso de revisión en análisis.

Finalmente, manifestó su desacuerdo con que los derechos humanos contenidos en los tratados internacionales sean considerados como un parámetro de regularidad constitucional, señalando que haría énfasis en el sentido de que los derechos humanos también están sometidos a las restricciones que establece el artículo 1º constitucional, debiendo estudiarse, en todo caso, la importancia y trascendencia del asunto. Señaló que pesar de estas reflexiones, votaría con el sentido mayoritario, aunque formularía un voto concurrente.

La señora Ministra Sánchez Cordero de García Villegas se manifestó conforme, en términos generales, con la consulta del señor Ministro ponente, pero que considera que debería integrarse lo que llamó “tercera dimensión”: en la primera, se plantea analizar la constitucionalidad directa de las normas de derechos humanos que están contenidas en los tratados internacionales; en la segunda, que cuando se reclama la violación directa de un tratado internacional que no es de derechos humanos, ello constituye un tema de legalidad, y en la tercera, que cuando se hace un reclamo de inconstitucionalidad por no atender a la jerarquía normativa del artículo 133 constitucional, se trata de un tema de constitucionalidad indirecta, cuando sean normas que no contienen derechos humanos en el tratado internacional. Así, consideró que el proyecto se robustecería al privilegiar la procedencia bajo el principio pro persona.

En relación con lo resuelto en la contradicción de tesis anterior, indicó que en su voto concurrente señalará que el artículo 1º constitucional, en la parte que dice que los derechos humanos no podrán restringirse ni suspenderse, sino bajo las condiciones que la Constitución Federal establece de manera expresa, hace alusión al artículo 29 de la propia Norma Fundamental, señalando, finalmente que se está ante una cuestión de constitucionalidad indirecta, cuando los tratados internacionales que se dicen violentados no contengan normas de derechos humanos, y que compartiría la propuesta del proyecto.

El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea se pronunció de acuerdo con el proyecto. Consideró que si el artículo 1° constitucional establece una masa o bloque de derechos de fuente constitucional e internacional, que constituye el parámetro de validez de todo el orden jurídico nacional, entonces una ley que sea contraria a un derecho humano constitucionalizado implica una cuestión de constitucionalidad. Por lo mismo, indicó que cuando se trata de la interpretación directa de un derecho humano constitucionalizado, ello implica una cuestión de constitucionalidad directa.

Realizó, no obstante, dos salvedades al respecto: la primera, relativa a que no comparte la idea de que, cuando existe una restricción expresa en la Constitución, se debe privilegiar necesariamente esa restricción, porque en cada caso procede efectuar una ponderación, estableciendo los principios constitucionales, determinando los alcances concretos de esa limitación, y haciendo prevalecer siempre el principio pro persona; y la segunda, referente a que la contradicción entre una ley y un tratado internacional que no reconoce derechos humanos sí conlleva una cuestión de constitucionalidad indirecta, pues no se trata de un problema entre leyes de la misma jerarquía, lo cual sí implicaría un problema de legalidad.

Finalmente, indicó que votará a favor del proyecto; pero que formularía un voto concurrente en los dos aspectos especificados.

El señor Ministro Pardo Rebolledo se posicionó conforme con la conclusión del proyecto, es decir, que cuando en un amparo directo se analiza si una norma general es contraria o no a derechos humanos contenidos en un tratado internacional, se justifica la procedencia de la revisión en esta vía, para lo cual deberían seguirse las mismas normas procesales que están establecidas en la Constitución y en la Ley de Amparo, pues debe existir un estudio de inconvencionalidad de una norma general o la interpretación directa de un precepto de un tratado internacional, en el que se reconozca un derecho humano.

Señaló que el asunto se centra exclusivamente en los tratados que reconocen derechos humanos, pues así está planteado el punto de contradicción entre las Salas de este Alto Tribunal. De esta forma, consideró que no es materia de la contradicción analizar la procedencia del recurso contra una sentencia que declara la inconvencionalidad de una norma en una materia que no sea de derechos humanos.

Del mismo modo, consideró determinante, para llegar a una solución lógica, lo resuelto en la contradicción de tesis 293/2011, pues se justifica la procedencia del recurso de revisión en amparo directo en el caso planteado, toda vez que se ha reconocido que los tratados de derechos humanos se encuentran a nivel constitucional.

Coincidió con el señor Ministro Pérez Dayán en que la línea argumentativa no debería contener el análisis del artículo 1º constitucional, sino ser más directa y sencilla, en

los términos que acabó de precisar. Indicó, finalmente, que no comparte la totalidad de las consideraciones del proyecto, pero que sí coincide con su conclusión.

El señor Ministro Presidente Silva Meza compartió la conclusión del proyecto, en tanto resuelve el tema planteado, indicando que, si fuera el caso, formularía un voto con salvedades.

El señor Ministro Cossío Díaz reiteró que no apoya el proyecto porque, en primer lugar, señala que tendría que advertirse *prima facie*, que existe un derecho humano en juego para la procedencia del recurso, máxime cuando el artículo 76, fracción VI, establece una condición de suplencia, y en virtud de que la Constitución Federal no distingue entre tratados de derechos humanos y los que no son de derechos humanos, pues a todo tratado le concede una posición suprema, sin ninguna restricción, en tanto que el proyecto asume que los demás tratados que no sean de derechos humanos implicarían cuestiones de legalidad y no de constitucionalidad indirecta.

Apuntó que la operación del criterio que se asumiría es complicada, y ejemplificó el problema de identificar los derechos en los tratados, refiriendo los relativos a la doble tributación y al agua. Asimismo, indicó que en la contradicción de tesis bajo la ponencia del Ministro Pardo Rebolledo, votará a favor del proyecto, es decir, en el sentido de que el tema de derechos humanos sí tiene cabida en la

fracción IX del artículo 107 constitucional para efectos de la procedencia del recurso de revisión.

La señora Ministra Luna Ramos aclaró que si el proyecto pretende ocuparse de todas las hipótesis de procedencia del recurso de revisión en amparo directo, ello debe precisarse en el punto de la contradicción, de manera que se realice una sola tesis que represente un criterio de procedencia completo, pues haría más comprensible para el público en general y para los señores Ministros esta temática.

La señora Ministra Sánchez Cordero de García Villegas aclaró que hizo referencia al amparo en revisión 1385/2005 y que el criterio que sostuvo se refleja en el voto concurrente que suscribió.

El señor Ministro Presidente Silva Meza precisó que el proyecto trata con claridad la cuestión de constitucionalidad y la constitucionalidad indirecta, y cuándo se está ante un tema de legalidad.

El señor Ministro ponente Gutiérrez Ortiz Mena aceptó la sugerencia de la señora Ministra Luna Ramos. Destacó las dificultades que implica construir un proyecto a partir de un consenso traslapado, entendiendo que habrá muchos votos concurrentes.

Reiteró el ofrecimiento de eliminar la primera tesis e indicó que mantendría el desarrollo considerativo del proyecto, pero que modificaría el engrose en los puntos

Sesión Pública Núm. 91 Lunes 9 de septiembre de 2013

donde encontrara contradicción con lo determinado en la contradicción de tesis 293/2011.

El señor Ministro Pérez Dayán reconoció la disposición del señor Ministro ponente. Indicó que en virtud de que en la contradicción de tesis 293/2011 se determinó que los derechos humanos reconocidos en los tratados tienen jerarquía constitucional y que, en caso de colisión, tensión o antinomia, prevalece ésta, estará a favor de la solución del proyecto, en cuanto responde a ese núcleo con el cual se comprometió, a pesar de que su opinión sea distinta, señalando que, con independencia de los votos concurrentes que se formulen, el engrose debe respetar lo decidido en el precedente.

Sometida a votación la propuesta modificada del proyecto, se aprobó por mayoría de nueve votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Franco González Salas con reservas, Zaldívar Lelo de Larrea con reservas, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales con reservas, Valls Hernández, Sánchez Cordero, Pérez Dayán y Presidente Silva Meza. Los señores Ministros Cossío Díaz y Luna Ramos se manifestaron en contra. Los señores Ministros Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y Presidente Silva Meza reservaron su derecho para formular sendos votos concurrentes.

Enseguida, el señor Ministro Presidente Silva Meza declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados,

Sesión Pública Núm. 91 Lunes 9 de septiembre de 2013

e indicó que quedaba a salvo el derecho de todos los señores Ministros para formular los votos que estimen pertinentes, convocándolos para la Sesión Pública Ordinaria que se celebrará el martes diez de septiembre de dos mil trece, a partir de las once horas, y levantó la sesión a las doce horas con cuarenta y cinco minutos.

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