

## HONORABLE ASAMBLEA

A la **Comisión de Legislación y Puntos Constitucionales**, en fecha 04 de julio del 2014, le fue turnado para su estudio y dictamen el **Expediente Legislativo Número 8790/LXXIII** el cual contiene escrito presentado por el C. Ramiro Villarreal de la Garza, mediante el cual presenta **iniciativa de reforma a los artículos 1 y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Derechos Humanos**.

Con el fin de ver proveído el requisito fundamental de dar vista al contenido de la presente iniciativa y de conformidad con lo establecido en el artículo 47 inciso b) del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso del Estado de Nuevo León, quienes integramos la **Comisión de Legislación y Puntos Constitucionales**, consignamos ante este Pleno los siguientes:

### ANTECEDENTES

Menciona el promovente, que las reformas publicadas los días 6 y 10 de junio del año 2011 trazaron un nuevo paradigma en el Derecho Mexicano e incluso motivaron el inicio de la Décima Época del Semanario Judicial de la Federación. Por ello considera que se trata del trabajo legislativo más importante en lo que va del presente siglo.

Añade que, atendiendo a lo anterior, el eje central de su ensayo es estudiar el contenido y espíritu de dichas reformas a la luz de la Contradicción de Tesis 293/2011 en la cual el Máximo Tribunal de la Nación deliberó entre otras cosas, sobre la jerarquía de los Derechos Humanos en

México y la forma de resolución de posibles antinomias entre sus fuentes normativas de índole nacional e internacional.

Determina también, que este tema resulta de suma relevancia práctica, pues su definición representa una directriz de decisión en futuros litigios de amparo, pues cada vez más nos encontramos Jueces y Tribunales Federales emitiendo fallos fundados no solo en la Carta Magna, sino también en los Tratados Internacionales. Por ello, los criterios de la selección de la fuente del Derecho aplicable a cada caso serán cruciales al dictar sentencias.

Expone el promovente, que el problema jurídico nace como un tema subyacente en la resolución 293/2011, toda vez que a criterio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el nuevo texto del artículo 1º constitucional no establece claramente la forma de resolver posibles contradicciones entre la fuente Nacional (Constitución) y las fuentes Internacionales (Tratados) de Derechos Humanos, sin lesionar la igualdad jerárquica entre estos.

Adiciona que el vigente artículo 1º constitucional establece entre otras cosas lo siguiente:

***Artículo 1º. 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.

.....  
.....  
.....

Determina que, ese texto genera lo que la Corte define como *Parámetro de Control de Regularidad* (en el expediente Asuntos Varios 912/20109, dentro del cual se encuentran los derechos humanos de fuente constitucional e internacional, así como la jurisprudencia nacional y aquella emitida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Con dicha figura se entiende a los derechos humanos internacionales como adheridos al catálogo dogmático de nuestra Carta Magna.

Por tanto, expone que el Máximo Tribunal tomó una tesis del Primer Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y de Trabajo del Décimo Primer Circuito y otra tesis en contrario del Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, para resolver la Expediente Judicial que ahora nos ocupa.

Indica también, que en esta decisión se resolvieron las siguientes interrogantes como puntos torales:

- A. ¿Los Tratado Internacionales que protegen Derechos Humanos tienen jerarquía Constitucional?

B. ¿La Jurisprudencia emitida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos es vinculante para el Estado Mexicano?

El promovente precisa que el punto A, la Suprema Corte reconoció por mayoría de 10 votos la existencia de un Bloque de Derechos Humanos consagrado por dos fuentes: la Constitución y los Tratados Internacionales (en los que nuestro país sea parte) reiterando el criterio del precipitado expediente 912/2010. Además se enfatizó que los derechos contenidos en Tratados y en la Constitución no pueden estudiarse ni discriminarse en términos jerárquicos ya que cuentan con el mismo rango. Con estas dos fuentes se crea el Control de Regularidad Constitucional, mediante el cual se revisarán todas las normas y actos de autoridades mexicanas.

Respecto al punto B, apunta el promovente que la Corte ha determinado por mayoría de 6 votos, que los criterios jurisdiccionales internacionales que interpreten tratados firmados por México serán vinculantes para nuestro Estado, aún y cuando no se haya formado parte en las controversias que les de origen. Modificando de este modo el criterio vertido en el expediente Asuntos Varios 910/2010 que los dividía en vinculantes y orientadores.

Alude el promovente, que retomando el primero de los puntos, se encuentra el problema jurídico de los presentes antecedentes, pues a raíz de dicha deliberación se estableció un criterio de selección de fuentes en caso de contradicción, el cual se torna protagónica luego del debate planteado por el Ministro José Ramón Cossío Díaz e incluso por el propio Ministro Ponente, Arturo Zaldívar Lelo de Larrea.

Expone también, que en el texto anterior se muestra una regla de preferencia generalizada que favorece a la Constitución sobre los tratados en caso de que estos se contradigan. Por ello considera que el problema jurídico del presente estudio es dicha regla que nulifica (en ciertos casos) la posibilidad de resolver dicotomías bajo el Principio Pro Persona, lo cual distorsiona la intención del Legislador de elevar los derechos humanos independientemente de su fuente, al punto más alto de nuestra pirámide de Kelsen.

Considera el promovente, un error que se ponga a una regla hermenéutica por encima de un principio general de derecho tan importante como lo es el principio pro persona.

Además, no solo considera que la resolución de la Suprema Corte en el caso 293/2011 distorsiona la intención del Constituyente Permanente y castra la igualdad jerárquica entre los tratados protectores de derechos humanos y la Constitución, sino que también le impide a México cumplir con sus obligaciones internacionales de buena fe.

Concluye señalando que en atención a ello estima que la solución al problema jurídico es volver a la posibilidad de analizar caso por caso y aplicar siempre la norma (ya sea tratado o Constitución) que brinde un mayor beneficio a la persona de acuerdo a su contexto fáctico y jurídico.

Una vez analizada la solicitud de mérito y con fundamento en el artículo 47 inciso c) del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso del Estado de Nuevo León, hacemos de su conocimiento las siguientes:

## **CONSIDERACIONES**

La competencia que le resulta a esta Comisión de Legislación y Puntos Constitucionales para conocer del presente asunto, se encuentra sustentada por los numerales 65 fracción I, 66 fracción I inciso a), 70 fracción II, y demás relativos de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Nuevo León, así como lo dispuesto en los artículos 37 y 39 fracción II del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso del Estado de Nuevo León.

Mediante un análisis realizado al presente asunto, visualizamos que el promovente contempla la existencia de un problema jurídico, toda vez que establece que el nuevo texto del artículo 1º Constitucional no implanta claramente la forma de resolver posibles contradicciones entre la Carta Magna y los Tratados Internacionales de Derechos Humanos sin lesionar la igualdad jerárquica entre ambos.

En ese sentido adicionamos que esta Comisión de Legislación y Puntos Constitucionales es promotora y defensora de los Derechos Humanos. Sin embargo podemos advertir que la presente iniciativa carece de un orden sistemático, toda vez que resulta iterativa la propuesta de redacción del artículo 1º Constitucional, ya que creemos que la redacción actual del párrafo primero en el tema de Derechos Humanos y Tratados Internacionales es correcta y no debe modificarse.

Así mismo refrendamos el reconocimiento expreso de la igualdad de jerárquica entre los Tratados Internacionales y la

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dentro del artículo 1º, toda vez que dicha interpretación se ha realizado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, estableciendo que se encuentran en igualdad de rango, ya que los tratados internacionales, una vez cumplidos sus requisitos formales y materiales, constituyen derechos humanos nacionales de fuente internacional, lo que implica su obligatoriedad y aplicabilidad en el ámbito doméstico.

En relación a lo antes mencionado consideramos reiterada la adición del promovente al párrafo primero del artículo 1º de la CPEUM, referente a la fundamentación y motivación de cada caso excepcional en materia de restricciones parciales de derechos humanos, toda vez que actualmente el artículo 29 Constitucional establece lo siguiente:

***“Artículo 29. En los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública, o de cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto, solamente el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, con la aprobación del Congreso de la Unión o de la Comisión Permanente cuando aquel no estuviere reunido, podrá restringir o suspender en todo el país o en lugar determinado el ejercicio de los derechos y las garantías que fuesen obstáculo para hacer frente, rápida y fácilmente a la situación; pero deberá hacerlo por un tiempo limitado, por medio de prevenciones generales y sin que la restricción o suspensión se contraiga a determinada persona. Si la restricción o suspensión tuviese lugar hallándose el Congreso reunido, éste concederá las autorizaciones que estime necesarias para que el Ejecutivo haga frente a la situación; pero si se verificase en tiempo de receso, se convocará de inmediato al Congreso para que las acuerde.***

*En los decretos que se expidan, no podrá restringirse ni suspenderse el ejercicio de los derechos a la no discriminación, al reconocimiento de la personalidad jurídica, a la vida, a la integridad personal, a la protección a la familia, al nombre, a la nacionalidad; los derechos de la niñez; los derechos políticos; las libertades de pensamiento, conciencia y de profesar creencia religiosa alguna; el principio de legalidad y retroactividad; la prohibición de la pena de muerte; la prohibición de la esclavitud y la servidumbre; la prohibición de la desaparición forzada y la tortura; ni las garantías judiciales indispensables para la protección de tales derechos.*

**La restricción o suspensión del ejercicio de los derechos y garantías debe estar fundada y motivada en los términos establecidos por esta Constitución y ser**

**proporcional al peligro a que se hace frente, observando en todo momento los principios de legalidad, racionalidad, proclamación, publicidad y no discriminación.**

*Cuando se ponga fin a la restricción o suspensión del ejercicio de los derechos y garantías, bien sea por cumplirse el plazo o porque así lo decrete el Congreso, todas las medidas legales y administrativas adoptadas durante su vigencia quedarán sin efecto de forma inmediata. El Ejecutivo no podrá hacer observaciones al decreto mediante el cual el Congreso revoque la restricción o suspensión.*

*Los decretos expedidos por el Ejecutivo durante la restricción o suspensión, serán revisados de oficio e inmediatamente por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la que deberá pronunciarse con la mayor prontitud sobre su constitucionalidad y validez.”*

Conforme a lo establecido en el párrafo tercero del artículo ante citado, determinamos que en caso de realizarse la restricción del ejercicio de los derechos y garantías, estas deben encontrarse debidamente fundamentadas. Por consecuencia se cumple con la modificación presentada por el promovente en ese aspecto, motivo por el cual no creemos pertinente la adecuación.

Por otra parte en referencia a la modificación que se plantea realizar al segundo párrafo del artículo 1º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, transcribimos la redacción actual del artículo 1º:

**“Artículo 1. ...**

*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.”*

Con respecto a lo establecido en el párrafo anterior es posible visualizar que en caso de que exista un caso de contradicción o diferencias entre un Tratado Internacional y el contenido de la Carta



Magna, se deberá aplicar la norma que brinde la mayor protección, toda vez que su enunciado determina que se favorecerá en todo tiempo la protección más amplia a las personas. Por lo tanto si algún Tratado Internacional favorece y otorga una mayor protección, se aplicará lo que más le beneficie al individuo afectado.

En consecuencia vislumbramos que las modificaciones planteadas por el promovente en su iniciativa de reforma resultan ambiguas, toda vez que la redacción debe de ser clara y precisa, no sobre regulatoria. Por otra parte, el hecho de que no exista una jerarquía entre normas de derechos humanos contenidas textualmente en la Constitución y las contenidas en los tratados internacionales, implica una garantía frente a cambios constitucionales potencialmente arbitrarios, así como normas ordinarias o actos de autoridad que puedan limitar injustificadamente derechos. Finalmente consideramos que en la actualidad dicho articulado no ha causado detrimento ni parálisis en la protección de los derechos humanos de los ciudadanos mexicanos.

En atención a los argumentos vertidos en el presente dictamen por los suscritos Diputados que integramos ésta Comisión, y de acuerdo con lo que disponen los artículos 37 y 39 fracción II, del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso del Estado de Nuevo León, proponemos a esta Soberanía el siguiente:

## **ACUERDO**

**PRIMERO.-** Por las consideraciones de hecho y de derecho vertidas en el cuerpo del presente dictamen, no ha lugar la iniciativa de reforma a los artículos 1 y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Derechos Humanos

**SEGUNDO.-** Comuníquese el presente acuerdo al promovente, de conformidad con lo establecido en el artículo 124 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso del Estado de Nuevo León.

**TERCERO.-** Archívese y téngase por concluido el presente asunto.

**Monterrey, Nuevo León,  
Comisión de Legislación y Puntos Constitucionales**

**DIP. PRESIDENTE:**

**HÉCTOR GARCÍA GARCÍA**

**DIP. VICEPRESIDENTE:**

**DIP. SECRETARIO:**

OSCAR ALEJANDRO  
FLORES ESCOBAR

ANDRÉS MAURICIO  
CANTÚ RAMÍREZ

**DIP. VOCAL:**

**DIP. VOCAL:**

MARCO ANTONIO GONZÁLEZ  
VALDEZ

ADRIÁN DE LA GARZA TIJERINA

**DIP. VOCAL:**

**DIP. VOCAL:**

JOSÉ ARTURO SALINAS  
GARZA

EUSTOLIA YANIRA GÓMEZ GARCÍA

**DIP. VOCAL:**

**DIP. VOCAL:**

EVA MARGARITA GÓMEZ  
TAMEZ

SAMUEL ALEJANDRO GARCÍA  
SEPÚLVEDA

**DIP. VOCAL:**

**DIP. VOCAL:**

SERGIO ARELLANO BALDERAS

KARINA MARLEN BARRÓN  
PERALES